

Andrzej Wernik

## FINANSE PUBLICZNE - PERSPEKTYWA 2020

Tekst jest elementem prac w ramach projektu badawczego finansowanego ze środków na naukę w latach 2009-2010 w ramach grantu MNiSzW nt.: „**Innowacyjna Polska w Europie 2020 r. Szanse i zagrożenia trwałego rozwoju**”.

Kierownik projektu: prof. de hab. Urszula Płowiec.

### 1. Uwagi wstępne

Finanse publiczne są dziedziną, w której wielką rolę odgrywają regulacje prawne. W kluczowych sprawach dotyczących sposobu liczenia i prezentacji dochodów publicznych, wydatków, a przede wszystkim deficytu, stanowiącego miernik charakteryzujący stan finansów publicznych, występuje w Polsce szczególny dualizm regulacyjny. Polska jako państwo członkowskie Unii Europejskiej z jednej strony musi respektować prawo unijne, z drugiej zaś posiada w dziedzinie finansów publicznych własne prawo krajowe (konkretnie jest to ustawa o finansach publicznych z 27 sierpnia 2009 r., Dz. U. nr 157, poz. 1240, dalej ufp). Z przyczyn, których nie będziemy tu rozpatrywać, władze polskie – tzn. zarówno rząd, jak i Sejm – nie wykazują skłonności do dostosowania prawa krajowego do rozwiązań przyjętych w prawie unijnym.<sup>1</sup> W rezultacie zachodzą znaczne różnice numeryczne przy prezentacji podstawowych elementów finansów publicznych w ujęciu krajowym (zgodnym z obowiązującą ustawą o finansach publicznych) i w ujęciu przyjętym w Unii Europejskiej. To ostatnie ujęcie zazwyczaj określa się jako ujęcie według ESA 95<sup>2</sup>, choć właściwie jest to ujęcie odpowiadające ESA 95 w interpretacji Eurostatu<sup>3</sup> nie zawsze zgodnej z rzeczywistymi założeniami ESA 95.

---

<sup>1</sup> Warto przypomnieć, iż w okresie od wejścia Polski do Unii Europejskiej uchwalono w Polsce kolejno dwie nowe stopniowo modyfikowane ustawy o finansach publicznych.

<sup>2</sup> ESA 95, czyli Europejski System Rachunków Narodowych i Regionalnych ESA 95 to obowiązujący w Unii od 1996 r. system definicji, standardów, klasyfikacji i zasad księgowania mający zapewnić porównywalność danych sprawozdawczych odnoszących się do poszczególnych państw członkowskich. Tłum. Pol. Europejski System Rachunków Narodowych i Regionalnych ESA 1995, GUS, Warszawa 2000.

<sup>3</sup> Rozporządzenie Rady (WE) nr 479/2009 z dnia 25 maja 2009 r. o stosowaniu Protokołu w sprawie procedury nadmiernego deficytu załączone do Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską.

Różnice pomiędzy dwoma ujęciami finansów publicznych dotyczą przede wszystkim:

- 1) zakresu podmiotowego; do sektora finansów publicznych nie zalicza się zgodnie z ufp Krajowego Funduszu Drogowego, który zgodnie z ESA 95 zaliczany jest do sektora *general government*, stanowiącego jego odpowiednik, z drugiej zaś strony do sektora finansów zaliczane są Polska Agencja Żeglugi Powietrznej oraz Polski Klub Wyścigów Konnych nie zaliczane do sektora *general government*; praktyczne znaczenie ma tylko kwalifikacja Krajowego Funduszu Drogowego;
- 2) zasad ewidencji; w Polsce w sektorze finansów publicznych obowiązuje zasada kasowa, to znaczy operacje ewidencjonowane są w chwili efektywnego przepływu pieniądza, natomiast zgodnie z ESA 95 ewidencja powinna mieć charakter memoriałowy, to znaczy operacje są ewidencjonowane w momencie ich powstania, zmiany, ustania lub wygaśnięcia;
- 3) kwalifikowania niektórych operacji, w szczególności dotyczy to refundacji dla Funduszu Ubezpieczeń Społecznych ubytku składek odprowadzanych do otwartych funduszy emerytalnych; zgodnie z polską praktyką, choć ustawa jednoznacznie nie stanowi, refundacja ewidencjonowana jest jako dochód FUS spoza sektora nie podlegający konsolidacji, natomiast zgodnie z ESA 95 powinna być traktowana jako transfer wewnątrz sektora podlegający konsolidacji; konsekwencją jest „poprawienie” wyniku sektora (tzn. deficytu bądź nadwyżki) o ponad 20 mld zł.

Nie ulega wątpliwości, iż ujęcie finansów publicznych według ESA 95, choć nie pozbawione pewnych słabych stron, daje lepszy obraz rzeczywistego ich stanu niż ujęcie krajowe. Dlatego też w dalszych rozważaniach będziemy się posługiwać danymi dotyczącymi finansów publicznych w ujęciu ESA 95.

## **2. Stan finansów publicznych a koniunktura**

Polskie finanse publiczne znalazły się na przełomie lat 2009-2010 w stanie ciężkiej zapaści. Wyrazem tego był gwałtowny wzrost deficytu sektora finansów publicznych. Obrazuje to tabela 1.

**Tabela 1.**

Deficyt sektora finansów publicznych w latach 2007-2010.

	2007	2008	2009	2010
Deficyt sektora				
- w mld zł	22,1	46,4	96,8	97,5
w % PKB	1,9	3,6	7,2	6,9

Źródło: dla lat 2007 i 2008 Eurostat, dla lat 2009 i 2010 „Program konwergencji – Aktualizacja 2009”.

Deficyty wzrosły ostatnio nie tylko w Polsce, lecz także w przeważającej większości państw świata, nierzadko przekraczając poziom 10% PKB. Związane jest to z głęboką recesją, jaka wystąpiła w skali światowej. Według danych OECD we wszystkich krajach członkowskich tej organizacji łącznie realny PKB obniżył się w 2009 r. o 3,5%. Jednakże Polska należy do nielicznych krajów, w których spadek realnego PKB nie nastąpił, a więc formalnie recesji nie było, choć nastąpiło znaczne spowolnienie dynamiki gospodarczej, realny PKB wzrósł o 1,7%, a nominalny o 5,4%. Powstaje więc pytanie, jaki wpływ na tak znaczny wzrost deficytu sektora finansów publicznych mogło mieć owo spowolnienie, czy była to przyczyna jedyna.

Dla uzyskania odpowiedzi trzeba sięgnąć do teorii makroekonomicznej. W literaturze teoretycznej już od lat czterdziestych ubiegłego stulecia wyróżnia się deficyty strukturalne i deficyty cykliczne. Deficyt strukturalny<sup>4</sup> to deficyt, który występuje w warunkach bardzo dobrej koniunktury, gdy gospodarka funkcjonuje na poziomie produkcji potencjalnej; inaczej mówiąc to poziom deficytu, który w danych warunkach instytucjonalnych obniżyć się już nie może. Natomiast deficyt cykliczny (także koniunkturalny) to deficyt powstający pod wpływem cyklicznych wahań koniunktury, wyraża wpływ wahań cyklicznych na kształtowanie się dochodów i wydatków publicznych. Deficyt rzeczywisty to suma deficytu strukturalnego i deficytu cyklicznego, z tym iż deficyt cykliczny może przybierać wartość zerową.

<sup>4</sup> We wcześniejszej literaturze używano określenia "deficyt w warunkach pełnego zatrudnienia".

Mechanizm powstawania deficytu cyklicznego można przedstawić w pewnym uproszczeniu następująco: wydatki publiczne rosną w kolejnych latach mniej więcej w równomiernym tempie, natomiast tempo wzrostu dochodów zależne jest od wahań koniunktury, tak więc gdy koniunktura się poprawia dochody rosną szybciej i – przy stałym tempie wzrostu wydatków – deficyt maleje, natomiast pogorszenie koniunktury spowalnia wzrost dochodów, a nawet może spowodować ich zmniejszenie, co oczywiście prowadzi do wzrostu deficytu. Równomierność tempa wzrostu wydatków jest dość względna, bo występują pozycje wydatkowe skorelowane ze względu na regulacje prawne ze wzrostem nominalnego PKB (np. wpłaty do budżetu Unii Europejskiej, czy – jak w Polsce – wydatki na obronę narodową<sup>5</sup>) bądź wykazują pewne przyspieszenie wzrostu (np. płatności odsetkowe od długu publicznego, gdy wzrasta kwota długu).

Wpływ wahań koniunktury ogranicza się przeto do deficytu cyklicznego, zaś deficyt strukturalny i jego poziom od wahań koniunktury są niezależne. Deficyt strukturalny jest uwarunkowany przede wszystkim przez obowiązujące rozwiązania instytucjonalne, systemowe. Z jednej strony jest to istniejący system podatków i innych danin, przyjęte stawki podatkowe i opłatowe, zasady liczenia podstaw wymiaru itd., z drugiej zaś zakres finansowanych wydatków i ustalone w tym zakresie reguły i normy. Zmiany instytucjonalne wpływają, więc na wielkość deficytu strukturalnego i nie powinny być podejmowane bez rozeznania skali tego wpływu. Nie zawsze się jednak tak dzieje.

Kluczową sprawą dla oceny przyczyn wzrostu deficytu finansów publicznych w Polsce jest określenie w jakiej mierze jest to wynikiem wzrostu deficytu cyklicznego, a w jakiej deficytu strukturalnego. Dodatkowym problemem są czynniki przejściowe i jednorazowe. W zasadzie wpływ tych czynników powinien być zgodnie z ESA 95 eliminowany z rachunku deficytu, z tym że Eurostat wykazuje dużą gorliwość w wykrywaniu czynników, które mogą powodować poprawę deficytu (np. niektórych jednorazowych dochodów), natomiast nie jest skłonny do zauważania czynników, które jednorazowo zwiększają deficyt (np. przesunięcia w terminach płatności podatków). Wydaje się, że najwłaściwsze jest odrębne traktowanie czynników

---

<sup>5</sup> Zgodnie z obowiązującą ustawą z 25 maja 2001 r. o przebudowie i modernizacji technicznej oraz finansowaniu sił obronnych RP wydatki na obronę powinny stanowić nie mniej niż 1,95% PKB.

przejściowych i jednorazowych w analizie przyczyn deficytów, ale bez ich eliminacji z rachunku.

### **3. Aktualny stan finansów publicznych w Polsce**

Gwałtowny wzrost deficytu finansów publicznych w latach 2008-2010, o którym była już mowa, spowodowany został przede wszystkim wzrostem deficytu strukturalnego. Oczywiście dekonjunktura - tak trzeba to nazwać, bo do recesji w Polsce nie doszło – wywarła swój wpływ, ale nie on był decydujący. Prowadzona polityka fiskalna, a w szczególności decyzje podjęte lekkomyślnie w latach 2006-2007 w sprawie obniżek i ulg podatkowych doprowadziły do zmniejszenia dochodów publicznych bez odpowiednich dostosowań w zakresie wydatków.

W latach 2006-2007 podjęto 3 decyzje powodujące obniżkę dochodów sektora finansów publicznych:

- 1) obniżono składkę na ubezpieczenia rentowe z 13% do 6% (przy czym dotyczyło to głównie części płaconej przez pracowników: z 6,5% do 1,5%, natomiast część płaconą przez pracodawcę obniżono z 6,5% do 4,5%);
- 2) wprowadzono ulgę rodzinną w podatku dochodowym od osób fizycznych,
- 3) obniżono stawki w podatku dochodowym od osób fizycznych.

Obniżenie składki na ubezpieczenie rentowe nastąpiło częściowo od lipca 2007 r., a w pełnym zakresie od 1 stycznia 2008 r. Spowodowało to zmniejszenie wpływów do FUS o 24,8 mld zł. Wprawdzie ubytek wpływów ze składek oznaczał wzrost dochodów podlegających opodatkowaniu podatkiem dochodowym (głównie od osób fizycznych), co pozwoliło „odzyskać” dla sektora finansów publicznych około 4,7 mld zł, to jednak ubytek netto dla sektora w warunkach 2008 r. wyniósł 20,1 mld zł.

Ulgi rodzinne weszły w życie formalnie od 1 stycznia 2007 r., ale ubytek wpływów nastąpił dopiero w 2008 r., ponieważ były realizowane dopiero w ramach ostatecznego rozliczania podatku za rok poprzedni. Ulgi te w 2008 r. wyniosły 5,4 mld zł.

Obniżka stawek w podatku dochodowym weszła w życie dopiero od 1 stycznia 2009 r. i na sytuację w 2008 r. wpływu jeszcze nie miała.

Łącznie sektor finansów publicznych utracił w 2008 r. 25,5 mld zł i na tyle można szacować wzrost deficytu strukturalnego. Zbiegło się to z załamaniem koniunktury, ale dopiero w IV kwartale, co sprawiło, że wpływ na dochody publiczne był niewielki.

W skali roku realny PKB wzrósł o 5,0%, a nominalny o 8,2%, stanowiło to wynik słabszy niż przed rokiem, ale w gruncie rzeczy jeszcze bardzo dobry. Dochody sektora finansów publicznych wyniosły 504,2 mld zł i były wyższe w porównaniu z rokiem poprzednim o 6,3%. Gdyby nie wspomniane decyzje dochody kształtowałyby się na poziomie około 530 mld zł, co oznaczałoby wzrost o prawie 12%.

Równocześnie dopuszczono do bardzo wysokiego wzrostu wydatków publicznych, aż o 10,9%, to znaczy znacznie wyższego niż wzrost nominalnego PKB; na 1% wzrostu nominalnego PKB przypadął wzrost wydatków o 1,33%. W takich warunkach musiał nastąpić wzrost deficytu i rzeczywiście zwiększył się on kwotowo przeszło dwukrotnie, a w relacji do PKB z 1,9% do 3,6%. Warto zauważyć, że gdyby nie obniżka stawki na ubezpieczenie rentowe, to dzięki osłabionej, ale nadal wysokiej dynamice PKB finanse publiczne zaabsorbowałyby zarówno zwiększenie wydatków w tak ogromnej skali, jak i ulgę rodzinną, a deficyt, tak w ujęciu kwotowym, jak i w relacji do PKB, byłby niższy niż przed rokiem. Przedstawia to tabela 2.

**Tabela 2**

Sytuacja finansów publicznych w 2008 r.

	2007	2008 dane rzeczywiste		2008 dane hipotetyczne <sup>a</sup>	
	mld zł		2007 = 100	mld zł	2007 = 100
Nominalny PKB	1 176,7	1 272,8	108,2	1 272,8	108,2
Dochody	474,3	504,2	106,3	579,0	111,5
Wydatki	496,4	550,7	110,9	550,7	110,9
Deficyt	22,1	46,5	210,4	21,7	98,2
Deficyt w % PKB	1,9	3,7	X	1,7	X

<sup>a</sup> Przy założeniu składki na ubezpieczenie rentowe 13%.

Źródło: Eurostat i szacunki własne.

W związku z przekroczeniem przez polski deficyt finansów publicznych dopuszczalnego poziomu 3% PKB Rada Unii Europejskiej wznowiła 7 lipca 2009 r. wobec Polski, zgodnie z art. 104 Traktatu Ustanawiającego Wspólnotę Europejską, procedurę nadmiernego deficytu.

Rok 2009 przyniósł dalsze pogorszenie sytuacji finansów publicznych. Koniunktura załamała się i choć nie doszło do otwartej recesji, to skala spowolnienia dynamiki gospodarczej była znaczna. PKB w ujęciu realnym wzrósł tylko o 1,7%, a w ujęciu nominalnym o 5,4%. Pomimo to kontynuowano politykę obniżania obciążeń podatkowych. Od 1 stycznia weszła w życie zgodnie z ustawą z 2006 r. obniżka stawek podatkowych od osób fizycznych, która dla 98,7% podatników nadała temu podatkowi charakter liniowy<sup>6</sup>. Przyspieszono terminy zwrotu podatku od towarów i usług (VAT) ze 180 do 60 dni<sup>7</sup> oraz ograniczono płatności sankcyjne. Rozszerzono zakres ulg rodzinnych (co spowodowało wzrost skutków z 5,4 mld zł w 2008 r. do 6,0 mld zł). W sumie można oszacować spowodowanymi tymi posunięciami ubytek dochodów na około 15 mld zł (1,1% PKB).

Z drugiej strony mimo niezaprzeczalnych wysiłków nie udało się w istotny sposób ograniczyć wzrostu wydatków. Zwiększyły się one w porównaniu z 2008 r. o 8,9%, czemu na 1% przyrostu nominalnego PKB towarzyszyło zwiększenie wydatków o 1,56%. Jest sprawą dyskusyjną, czy o tak znacznym wzroście zdecydowały tzw. sztywne pozycje wydatkowe w budżecie państwa (obsługa długu publicznego, wpłaty do budżetu Unii Europejskiej, subwencje dla samorządów, wydatki na ubezpieczenia społeczne oraz na obronę narodową). Wzrosły one rzeczywiście w 2009 r. o 11,0%, ale kwota ich wzrostu wynosząca 17,2 mld zł stanowiła tylko 35,0% łącznego wzrostu wydatków publicznych. Problem polega raczej na tym, iż wszystkie wydatki publiczne są z natury raczej sztywne, na przykład trudno w znaczącym stopniu uzyskać oszczędności w zakresie wydatków - formalnie nie zaliczanych do sztywnych - na szkoły, policję czy ochronę zdrowia. W odniesieniu do tych ostatnich zauważyć trzeba, iż wydatki Narodowego Funduszu Zdrowia wzrosły w 2009 r. o około 15%, a ich przyrost - prawie 7 mld zł - stanowił kolejne 15% łącznego wzrostu wydatków publicznych. Kolejną pozycją wydatkową o wysokiej dynamice to wydatki inwestycyjne. Wzrosły w 2009 r. o 12,6%, a ich przyrost stanowił 13% ogólnego przyrostu wydatków. Nie można jednak mówić o

---

<sup>6</sup> Wbrew rozpowszechnionym mniemaniom korzyści z obniżki uzyskali nie tylko posiadacze wysokich dochodów, lecz wszyscy podatnicy, w związku z obniżeniem stawki podstawowej z 19% do 18%. Najwięcej zyskali posiadacze dochodów średnich (w przedziale od 48 do 85 tys. zł rocznie, gdyż do poziomu dochodów 85 tys. zł obowiązuje stawka podstawowa 18%, zamiast jak poprzednio 30%. Oczywiście zyskali i posiadacze wysokich dochodów, gdyż od nadwyżki ponad 85 tys. zł stawkę obniżono z 40% do 32%.

<sup>7</sup> Miało to jednak znaczenie tylko jednorazowe.

nadmiernym inwestowaniu w sferze publicznej, gdyż w przeważającej mierze są to projekty finansowane z udziałem środków europejskich. Wymagają one co prawda współfinansowania ze środków krajowych, ale rezygnacja z ich realizacji nieznacznie poprawiłaby sytuację finansów publicznych, natomiast oznaczałaby rezygnację z efektów rzeczowych mających przeważnie znaczenie z punktu widzenia rozwoju gospodarczego i cywilizacyjnego kraju.

W rezultacie deficyt finansów publicznych wzrósł w 2009 r. do 96,6 mld zł, to znaczy 7,2% nominalnego PKB. W syntetyczny sposób sytuację finansów publicznych w 2009 r. przedstawia tabela 3.

**Tabela 3**

Sytuacja finansów publicznych w 2009 r.

	2008	2009 dane rzeczywiste		2009 dane hipotetyczne <sup>a</sup>	
	mld zł		2008 = 100	mld zł	
					2008 = 100
Nominalny PKB	1 272,8	1 341,9	105,4	1 341,9	105,4
Dochody	504,2	501,9	99,5	516,9	102,5
Wydatki	550,7	598,5	108,7	598,5	108,7
Deficyt	46,5	96,6	207,7	81,6	175,5
Deficyt w % PKB	3,7	7,2	X	6,1	X

<sup>a</sup> Bez uwzględnienia obniżek podatków wprowadzonych w 2009 r.

Źródło: tabela 2 i „Program konwergencji – aktualizacja 2009”.

Tabela 3. pokazuje, iż w 2008 r. o wzroście deficytu zdecydowały nie obniżki podatków – jak w 2008 r. – lecz niedostosowanie wydatków do możliwych do uzyskania dochodów. Oczywiście, gdyby nie dokonano obniżek podatków (częściowo *nota bene* o charakterze jednorazowym), to deficyt byłby nieco niższy, ale nie zmieniłoby to w znaczący sposób sytuacji.



Przewidywania na rok 2010 przedstawione w oficjalnym zaakceptowanym przez rząd i przekazanym do Brukseli „Programie konwergencji”<sup>8</sup> nie zapowiadają poprawy mimo przyjęcia w nich bardzo optymistycznej prognozy PKB; ma on wzrosnąć realnie o 3%, a nominalnie o 5,1%. Oczekuje się dość wysokiego wzrostu dochodów, aż o 11,3%, ale częściowo wynika to z zaniżenia podstawy odniesienia – dochodów w 2009 r. przejściowo uszczuplanych w związku ze wspomnianym skróceniem terminu zwrotów w podatku od towarów i usług. W warunkach porównywalnych dochody mają wzrosnąć o 9,9%, głównie dzięki poprawie koniunktury. Z drugiej jednak strony w dalszym ciągu przewidywany jest nadal – mimo daleko idących oszczędności w zakresie wydatków budżetu państwa niemających charakteru sztywnego – wysoki wzrost wydatków o 9,6%. Przewidywany wzrost dochodów i wydatków jest mniej więcej równomierny, ale to powoduje stabilizację deficytu na bardzo wysokim poziomie; ma on wynieść 97,5 mld zł, co odpowiada 6,9% PKB.

Taka sytuacja jest nie do utrzymania w następnych latach, gdyż powodowałaby zbyt szybki wzrost długu publicznego nie tylko w ujęciu absolutnym, lecz w relacji do PKB, a także – co najważniejsze- wzrost płatności odsetkowych, określający rzeczywisty ciężar długu. Przedstawia to tabela 4.

---

<sup>8</sup> „Program konwergencji – aktualizacja 2009”, Warszawa. luty 2010 r. (WWW.mf.gov.pl)

**Tabela 4.**

Dług publiczny w Polsce w latach 2006-2010.

	2006	2007	2008	2009	2010
Dług publiczny					
- mld zł	506,0	529,3	600,8	681,9	750,7
- % PKB	47,7	45,0	47,2	50,8	53,1
Przyrost długu					
- mld zł	43,3	23,3	71,9	81,1	68,8
- % PKB	4,1	2,1	5,6	6,0	4,9
Odsetki					
- mld zł	28,1	27,2	28,4	32,3	38,2
- % PKB	2,7	2,3	2,2	2,4	2,7
Deficyt w mld zł	38,5	22,1	46,5	96,6	97,5

Źródło: dla lat 2006-2009 Eurostat, dla lat 2009-2010 „Program konwergencji – aktualizacja 2009”.

Czynnikiem, który może hamować wzrost długu publicznego jest prywatyzacja. Wpływy z prywatyzacji zgodnie z art. 113 Ustawy o finansach publicznych stanowią źródło finansowania deficytu alternatywnie w stosunku do zaciąganych pożyczek i emitowanych papierów skarbowych. Dlatego też rząd założył intensyfikację prywatyzacji w 2010 r. planując osiągnięcie wpływów z tego tytułu rządu 25 mld zł. Tu właśnie leży przyczyna tak dużej rozpiętości pomiędzy kwotą deficytu a przyrostem długu w 2010 r. przedstawionej w tabeli 4. Jednakże prywatyzacja jest zawsze obciążona w znacznym stopniu niepewnością. Oferty od potencjalnych nabywców mogą nie wpłynąć, a jeśli wpłyną mogą okazać się niekorzystne, zwłaszcza że w obecnej przymusowej sytuacji rządu – jest przecież ona powszechnie znana – oferenci będą starali się kupować jak najtaniej.

Prywatyzacja nie stanowi alternatywy dla działań w kierunku obniżenia deficytu. Zasiób przedsiębiorstw kwalifikujących się do prywatyzacji jest ograniczony, więc efekty jej mogą być tylko przejściowe.

#### 4. Problemy polityki obniżenia deficytu

Obniżenie deficytu do poziomu, przy którym nie będzie powodował on nadmiernego wzrostu długu jest koniecznością, ponieważ zbyt szybki wzrost długu prowadzi nieuchronnie do katastrofy finansowej. We współczesnych warunkach finanse publiczne mogą funkcjonować jedynie pod warunkiem stałego dopływu środków pożyczanych; są one niezbędne nie tylko do finansowania bieżącego deficytu, lecz także do refinansowania długu, to znaczy spłacania starych pożyczek. Skrupulatne i terminowe spłacanie poprzednio zaciągniętych pożyczek (przede wszystkim w formie wykupu obligacji i bonów skarbowych) jest podstawą wiarygodności jako dłużnika i tym samym warunkiem uzyskiwania nowych pożyczek. Jednakże nie zawsze to wystarcza. Podważenie wiarygodności może zostać spowodowane zbyt wysokimi deficytami i zbyt szybkim wzrostem długu i w końcu dochodzi do sytuacji, że nikt już nie chce pożyczać. Brak chętnych pożyczkodawców oznacza katastrofę finansową taką, jaka miała miejsce w latach 2001-2002 w Argentynie.

W celu niedopuszczenia do takiego rozwoju sytuacji finansów publicznych wprowadzono do Konstytucji RP art. 216, który stanowi, iż nie wolno zaciągać pożyczek lub udzielać gwarancji i poręczeń finansowych w następstwie których państwowy dług publiczny przekroczy 3/5 wartości rocznego produktu krajowego brutto". Dodatkowo w ustawie o finansach publicznych wprowadzono w art. 86 progi ostrożnościowe, z których drugi<sup>9</sup> stanowi, iż w przypadku, gdy relacja długu do PKB przekroczy 55% Rada Ministrów nie może przedłożyć Sejmowi projektu ustawy budżetowej, która nie zapewniałaby obniżenia relacji długu Skarbu Państwa do PKB<sup>10</sup>, a ponadto zostaje wprowadzonych szereg restrykcji finansowych (m.in. blokadę wynagrodzeń pracowników państwowej sfery budżetowej). Oznacza to, że przekroczenie przez dług progu 55% PKB powoduje dla rządu bardzo dużo trudności i ograniczeń.

---

<sup>9</sup> Pierwszy próg ostrożnościowy stanowi relacja długu publicznego do PKB w wysokości 50%. Przekroczenie go powoduje, że Rada Ministrów nie może przedłożyć projektu ustawy budżetowej, w którym relacja deficytu budżetu państwa do planowanych dochodów wzrastałaby w porównaniu z rokiem poprzedzającym rok, którego dotyczy ustawa. Ograniczenie to jest jednak łatwe do obejścia.

<sup>10</sup> Oceniając sens tego ograniczenia trzeba brać pod uwagę, iż Rada Ministrów ma na podstawie art. 221 Konstytucji RP wyłączność inicjatywy ustawodawczej w sprawach budżetowych, a Sejm zgodnie z art. 220 nie może zwiększyć deficytu przewidzianego w rządowym projekcie ustawy.

W tym miejscu warto zauważyć, iż ustawa o finansach publicznych przewiduje pewne odroczenie w dochodzeniu do drugiego progu ostrożnościowego, gdyż nie zalicza do sektora finansów publicznych Krajowego Funduszu Drogowego, który zgodnie z ESA 95 powinien być zaliczony. Dług KFD na koniec 2010 r. prawdopodobnie wynosić będzie ponad 35 mld zł (2,5% PKB), a więc może okazać się, że dług publiczny liczony zgodnie z ESA 95 przekroczy 55% PKB, ale zgodnie z prawem polskim progu nie przekroczy. Próg ostrożnościowy jest instytucją prawa polskiego, a więc odnosi się do długu liczonego zgodnie z prawem polskim.

Polityka obniżania deficytu finansów publicznych powinna polegać na działaniach zmierzających do obniżenia deficytu strukturalnego. Deficyt cykliczny będzie sam znikał w miarę poprawy koniunktury, przede wszystkim ze względu na przyspieszenie wzrostu dochodów. Zasadniczy dylemat polega na określeniu, jaką dynamikę wydatków można uznać za dopuszczalną. Równocześnie jednak trzeba odrębnie traktować wydatki – przeważnie inwestycyjne - na finansowanie projektów z udziałem środków europejskich. Wprawdzie wymagają one w pewnym zakresie współfinansowania ze środków krajowych, to jednak są one w zasadzie neutralne z punktu widzenia równowagi finansów publicznych, choć niekoniecznie w poszczególnych latach ze względu na możliwość opóźnienia refundacji. Napływ środków europejskich wzrasta z każdym rokiem i sytuacja taka trwać jeszcze będzie przez kilka lat. Dlatego też wydatki te trzeba wyłączyć z wszelkich działań mających zapewnić obniżenie poziomu wydatków publicznych. Tymczasem, tak się składa, iż wydatki inwestycyjne które w pewnym uproszczeniu można utożsamiać z wydatkami finansowanymi z udziałem środków europejskich, są ostatnio czynnikiem dynamizującym wydatki publiczne. Stwarza to fałszywy w pewnym stopniu obraz dynamiki i poziomu tych wydatków, zwłaszcza że dynamika samych wydatków bieżących wykazuje wyraźną tendencję malejącą. Ukazuje to tabela 5.

**Tabela 5**

Dynamika wydatków inwestycyjnych i bieżących

	2006	2007	2008	2009 <sup>a</sup>	2010 <sup>b</sup>
Wydatki inwestycyjne					
- mld zł	41,9	50,2	58,5	65,9	90,5
= rok poprz.=100	111,0	111,0	115,7	112,6	137,3
Wydatki bieżące					
- mld zł	423,1	496,4	492,2	533,7	566,7
- rok poprz.=100	107,7	105,5	110,3	108,4	106,2

<sup>a</sup> Dane wstępne<sup>b</sup> Prognoza wg „Programu konwergencji”

Źródło: jak w tabeli 4.

Poprawa relacji między dochodami a wydatkami może nastąpić także w drodze podwyższenia obciążeń fiskalnych, a więc podwyższenia stawek podatkowych, składek ubezpieczeniowych, opłat itp., a także zmian w zasadach wymiarów, terminach płatności itp. Warto przypomnieć, iż pogorszenie relacji w latach 2008 i 2009 nastąpiło właśnie w wyniku obniżenia obciążeń fiskalnych. Jednakże nie można zakładać nigdy prostego powrotu do poprzedniego stanu. Dokonane obniżki stały się już zaszłością i ewentualne ich anulowanie wywołać by musiało skutki ekonomiczne towarzyszące każdej podwyżce podatków. Jest właściwie truizmem negatywny wpływ podwyżek podatków na wzrost gospodarczy, ale w szczególności odnosi się to do delikatnej sytuacji występującej we wczesnej fazie wychodzenia z recesji czy – jak w przypadku Polski – z głębokiego spowolnienia dynamiki gospodarczej. Podwyżki podatków mogłyby zdusić wątłe jeszcze ożywienie gospodarcze. Jeśli podwyższać podatki i inne obciążenia fiskalne, to dopiero w bardziej dojrzałej już fazie ożywienia.

Proponowane ostateczne decyzje nie zostały jeszcze podjęte – działania rządu w celu obniżenia deficytu zostały przedstawione w 2 dokumentach:

- 1) „Plan Rozwoju i Konsolidacji Finansów 2010-2011 (Propozycje)”, 29 stycznia 2010 r., Kancelaria Prezesa Rady Ministrów,

2) „Pierwszy pakiet reform dla konsolidacji finansów publicznych – propozycje dla Prezydenta RP”, Ministerstwo Finansów, 2 marca 2010 r.

Pierwszy z tych dokumentów nakreślił kierunki działania, natomiast drugi zawiera ich pewną – choć nie do końca szczegółową – ich konkretyzację. Propozycje ogólnie rzecz biorąc mają dwie cechy charakterystyczne:

- po pierwsze – mają charakter długofalowy i wywrą – jeśli zostaną w proponowanej formie przyjęte – wpływ w perspektywie co najmniej do 2020 r., co stanowi niewątpliwie ich dużą zaletę,

- po drugie – nastawione są wyłącznie na sferę wydatków publicznych i pomijają zasadnicze sprawy strony dochodowej<sup>11</sup>, w szczególności brakuje stanowiska w sprawie poziomu obciążeń fiskalnych, nie ma ani zapowiedzi podwyżek, ani deklaracji utrzymania dotychczasowego ich poziomu. Stanowi to wyraźną lukę, ale oznacza też pozostawienie otwartych drzwi dla podjęcia działań w tym zakresie w zależności od rozwoju sytuacji.

Istotnym uzupełnieniem dla obu tych dokumentów programowych jest wspomniany już kilkakrotnie „Program konwergencji – aktualizacja 2009”. Wartościowy w zakresie podanych w nim wstępnych danych dotyczących 2009 r. i prognozy 2010 r., ale raczej mało wiarygodny, jeśli idzie o zapowiedzi dotyczących 2012 r., choć także i w tym zakresie ujawniający pewne szczegóły nie podane w dokumentach programowych.

Propozycje odnoszące się do wydatków publicznych dotyczą 2 kwestii, mianowicie wprowadzenia tzw. reguły wydatkowej, to znaczy stworzenia mechanizmu hamującego wzrost wydatków w układzie wieloletnim oraz „dokończenia” reformy emerytalnej.

Tak zwane „dokończenie” reformy emerytalnej obejmuje szereg zmian w zakresie zasad przyznawania i wymiaru świadczeń z tytułu ubezpieczeń społecznych i nie dotyczy emerytur już przyznanych i zasad ich waloryzacji. Proponowane zmiany podzielić można na 2 grupy: propozycje skonkretyzowane i propozycje, które określić można jako „mgławicowe”, nad którymi ma się dopiero rozpocząć debata. Propozycje skonkretyzowane dotyczą objęcia funkcjonariuszy i żołnierzy powszechnym

---

<sup>11</sup> W „Planie Rozwoju i Konsolidacji ...” znajduje się kilka propozycji dotyczących dochodów, ale o charakterze szczegółowym, bez znaczenia dla sprawy redukcji deficytu. Dotyczą one reformy poboru podatków (głównie przez zastosowanie technik elektronicznych) i rozszerzenia zakresu obowiązkowego stosowania kas fiskalnych.

systemem emerytalnym, rentowym i chorobowym (z tym, że dotyczyłyby tylko tych, którzy rozpoczną służbę do 1 stycznia 2012 r.) oraz wprowadzenie nowych zasad wymiaru rent z tytułu niezdolności do pracy. Efekty finansowe obu reform w bliskiej perspektywie są więcej niż skromne. Jeśli idzie o funkcjonariuszy i żołnierzy, to do 2020 r. zmiany mają przynieść, licząc według metody ESA 95 (a przecież tylko to się naprawdę liczy) wzrost kosztów, a nie oszczędności, co stawia pod znakiem zapytania ich sens. Wprawdzie z prezentowanych wyliczeń wynika, że w późniejszych latach oszczędności będą znaczne – w 2060 r. przekroczą 17,1 mld zł (licząc według cen bieżących), czyli więcej niż świadczenia ubezpieczeniowe dla służb mundurowych wynoszą dziś – ale sprawa powinna być poddana analizie raz jeszcze. Dziwna sprawa, że reforma polegająca na włączeniu żołnierzy i funkcjonariuszy do systemu powszechnego będzie początkowo przynosiła wzrost kosztów, wynika prawdopodobnie z tego, iż budżet państwa będzie musiał w związku z tym płacić składki dla FUS od całej kwoty uposażeń równocześnie finansując emerytury i inne świadczenia ustalone według dotychczasowych zasad aż do 2040 r. (w tym roku przejdzie na emeryturę ostatni ubezpieczony w obecnym systemie). Warto zastanowić się, czy nie lepiej ograniczyć się do skorygowania zasad przyznawania uprawnień emerytalnych utrzymując obecny budżetowy system finansowania świadczeń.

Propozycja „uspójnienia wymiaru rent z wymiarem emerytury” ma przynieść oszczędności w bliższej perspektywie (254 mln zł w 2014 r., 422 mln zł w 2015 r. i coraz więcej w następnych latach aż do 1,6 mld zł w 2020 r.), ale budzi wątpliwości. Oznacza bowiem, że dla większości osób, które utraciły całkowicie zdolność do pracy dostępna będzie tylko gwarantowana renta minimalna 675 zł miesięcznie, ponieważ równolegle bardzo zaostrzono zasady przyznawania rent; doprowadzić to może do powstania systemu niezwykle restrykcyjnego.

Propozycje tylko zasygnalizowane w „Pierwszym pakiecie” są teoretycznie słuszne, ale w istocie ambiwalentne. Wydłużenie i wyrównanie wieku emerytalnego jest uzasadnione, ale w konfrontacji z sytuacją na rynku pracy budzi wątpliwości. Istniejące bezrobocie i nader ograniczone zainteresowanie pracodawców zatrudnianiem nowych pracowników – zwłaszcza kobiet – nie tylko po sześćdziesiątce, lecz nawet po pięćdziesiątce, może spowodować iż wydłużenie wielu emerytalnego przełoży się nie na wzrost aktywności zawodowej, lecz na

zwiększenie bezrobocia z rosnącym udziałem bezrobotnych bez szans na nowe zatrudnienie. Spowoduje to konieczność ponownego rozbudowania systemu świadczeń przedemerytalnych i stanie się źródłem nowych obciążeń dla finansów publicznych (nieistotne czy dla budżetu państwa, Funduszu Pracy czy jakiejś innej jeszcze jednostki sektora). Także reforma KRUS, stanowiąca nader popularne hasło, nie jest sprawą jednoznaczną. KRUS w zakresie świadczeń emerytalnych funkcjonuje na zasadzie „niskie składki – niskie świadczenia”. Ponieważ wątpliwe jest, by można doprowadzić do pełnego zbilansowania systemu ubezpieczeń rolniczych, podwyższenie składek pociągające za sobą konieczność zwiększenia wymiaru świadczeń, może spowodować, że łączna kwota zwiększonych świadczeń będzie wyższa niż łączna kwota zwiększonych składek. Niebezpieczeństwo takie, choć mogłoby zrealizować się dopiero po kilku latach, doprowadziłoby do zwiększenia, a nie zmniejszenia obciążeń dla budżetu państwa. Jedyna prosta i bezpieczna reforma KRUS, to uszczelnienie systemu, wyeliminowanie osób, które większość swych dochodów czerpią z działalności pozarolniczej a dzięki przynależności do KRUS unikają płacenia znacznie wyższej składki FUS.

Wprowadzenie reguły wydatkowej (właściwie 2 reguły, bo prócz reguły doraźnej proponuje się wprowadzenie także tzw. reguły docelowej, która weszłaby w życie po zredukowaniu deficytu do zadawalającego poziomu) stanowi dobry pomysł, który w pewnym stopniu może przyczynić się do wyprowadzenia finansów publicznych z obecnej sytuacji. Proponowana reguła nawiązuje do zastosowanej przy opracowaniu budżetu państwa na 2001 r. tzw. reguły Belki „przewidywana inflacja plus 1%” i także proponuje przyjąć dopuszczalny wzrost wydatków publicznych w wysokości „przewidywana inflacja mierzona CPI plus 1%”. Są jednak różnice. Reguła Belki dotyczyła wszystkich wydatków budżetu państwa, natomiast teraz proponuje się by dotyczyła tylko wydatków uznaniowych, to znaczy nie wynikających jednoznacznie z obowiązujących ustaw regulujących wydatki publiczne. Zapewni to regule wydatkowej charakter realistyczny (bo odnoszenie jej do wydatków prawnie zdeterminowanych prowadziło do naruszenia obowiązującego prawa<sup>12</sup>), ale

---

<sup>12</sup> O tym jak niebezpieczne jest zlekceważenie obowiązującego prawa dla osiągnięcia doraźnych celów budżetowych świadczy przypadek zaniechania waloryzacji wynagrodzeń w sferze budżetowej w 1991 r. Budżet państwa na podstawie orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego musiał wypłacić w latach 2000-2004 aż 13 mld zł rekompensat za to zaniechanie.



ogranicza jej skuteczność, bo wydatki prawnie zdeterminowane stanowią blisko 70% wydatków budżetu państwa. Równocześnie proponuje się „odszywnienie”. Miałyby nastąpić w drodze przeglądu ustaw zawierających obowiązujące algorytmy ustalania wydatków, w celu zniesienia bądź ograniczenia ich obowiązywania. Teoretycznie jest to niewątpliwie słuszne, ale powstaje pytanie, w jakim stopniu jest to wykonalne.

Autorzy „Pierwszego pakietu” podają jedną tylko konkretną propozycję „odszywnienia”, a mianowicie od ustawowej zasady przeznaczania na cele obrony narodowej wydatków budżetu państwa w wysokości co najmniej 1,95% PKB z roku poprzedniego. Wydatki na obronę narodową powinny być kształtowane elastycznie w zależności od sytuacji finansowej. Warto jednak zauważyć, iż wspomniana reguła nie jest zbyt dokładnie respektowana. W budżecie państwa na rok 2010 wydatki części „Obrona narodowa” stanowią wprawdzie 1,92% szacunku PKB w 2009 r., ale w części „Obrona narodowa” prócz rzeczywistych wydatków na obronę mieszczą się świadczenia emerytalno-rentowe dla byłych wojskowych. Rzeczywiste wydatki na obronę, o które chodziło we wspomnianej ustawie, ujęte w dziale „Obrona narodowa” stanowią już tylko 1,42% PKB.

Należy zauważyć, iż podstawowe pozycje wydatkowe prawnie zdeterminowane nie kwalifikujące się do odszywnienia stanowią według ustawy budżetowej na rok 2010 łącznie 58,6% całości wydatków. Pokazuje to tabela 6.

**Tabela 6.**

Wydatki prawnie zdeterminowane w budżecie państwa (w mld zł).

	2008	2009 <sup>a</sup>	2010 <sup>b</sup>
Wydatki budżetu państwa <sup>c</sup>	297,8	319,2	325,7
Wydatki prawnie zdeterminowane	161,8	175,9	190,8
- w tym:			
obsługa długu publicznego	25,1	32,2	34,9
wpłata do budżetu Unii	12,2	13,4	14,1
dotacja dla FUS	33,2	30,5	37,9
dotacja dla KRUS	14,9	15,7	15,4
refundacja składek	19,9	21,1	22,5
wydatki związane ze świadczeniami emerytalno-rentowymi	16,9	17,8	18,9
subwencja dla samorządów <sup>d</sup>	40,5	45,3	47,2
udział wydatków prawnie zdeterminowanych w wydatkach budżetu państwa	54,3	55,1	58,6

<sup>a</sup> Dane wstępne, <sup>b</sup> ustawa budżetowa, <sup>c</sup> powiększone o refundację dla FUS ubytku składek odprowadzanych o otwartych funduszy emerytalnych, <sup>d</sup> w 80% przeznaczona na finansowanie szkolnictwa.

Źródło: sprawozdanie z wykonania budżetu państwa na rok 2008 i ustawa budżetowa na rok 2010.

„Odsztywnienie” może więc dotyczyć niektórych pomniejszych pozycji wydatkowych, stanowiących około 10% całości wydatków budżetu państwa, z tym że i tu mogą pojawiać się trudności natury prawnej czy merytorycznej. Niemniej próbować warto, choć efekty mogą okazać się niewielkie. Celowe byłoby – choć w „Pierwszym pakiecie” o tym się mówi – zweryfikowanie przyjętych formuł waloryzacyjnych, począwszy od waloryzacji emerytur i rent, która w okresie redukcji nadmiernego deficytu powinna ograniczać się tylko do kompensowania wzrostu cen.

Wielce wątpliwe jest, czy reguła wydatkowa powinna dotyczyć także wydatków inwestycyjnych, zwłaszcza jeśli dotyczą współfinansowania projektów finansowanych z udziałem środków europejskich. Dyskusyjną sprawą jest natomiast zastosowanie reguły wydatkowej poza budżetem państwa. Dobrze byłoby objąć nią wydatki bieżące budżetów samorządowych, ale mogą tu powstać trudności natury konstytucyjnej. Jeśli idzie o fundusze celowe i państwowe osoby prawne dotowane z budżetu państwa, to wystarczające wydaje się zastosowanie reguły do dotacji; oczywiście nie może to dotyczyć to FUS i KRUS. Natomiast jeśli idzie o fundusze i inne jednostki pokrywające swe wydatki w pełni z uzyskiwanych przychodów, to poza pewnymi wyjątkami nie byłoby to celowe, gdyż zmniejszyłoby zainteresowanie uzyskiwaniem tych przychodów. Poza tym są to jednostki o niewielkiej skali operacji finansowych, a ich wyniki nie wpływają na deficyt sektora. Natomiast celowe byłoby dokonanie przeglądu funduszy celowych i zlikwidowanie w ramach konsolidacji sektora tych, które są zbędne. Mówi się o tym już od 10 lat, a więcej utworzono nowych funduszy niż zlikwidowano starych.

## **5. Prognoza redukcji deficytu w Programie Konwergencji**

Efekty realizacji omówionego programu rządowego redukcji deficytu ujęte są, jak można mniemać, w prognozie finansów publicznych przedstawionej we wspomnianym już „Programie konwergencji – aktualizacja 2009” opublikowanym w lutym 2010 r.. Prognoza dotyczy lat 2010-2012 i zapowiada zmniejszenie deficytu finansów publicznych w 2012 r. do poziomu 2,9%. Oznacza to spełnienie zalecenia Rady Unii Europejskiej, która 7 lipca 2009 r. wznawiając wobec Polski procedurę nadmiernego deficytu wyznaczyła taki właśnie termin zmniejszenia deficytu.

Jako środki osiągnięcia takiej redukcji deficytu w „Programie konwergencji – aktualizacja 2009” podano właśnie wprowadzenie reguł wydatkowych, uelastycznienie (czyli „odsztynwienie”) wydatków, zmiany w systemie emerytalnym oraz – o czym nie wspomina się w opublikowanych na użytek krajowy dokumentach – stabilizację funduszu wynagrodzeń w ujęciu realnym w jednostkach sfery budżetowej.

Prognozę dochodów i wydatków oraz deficytu przyjętą w „Programie konwergencji” przedstawia tabela 7.

**Tabela 7.**Prognoza finansów publicznych w latach 2010 – 2012<sup>a</sup>

	2010		2011		2012	
	mld zł	rok poprz. =100	mld zł	rok poprz. =100	mld zł	rok poprz. =100
Nominalny PKB	1 410,3	105,1	1 514,8	107,4	1 630,5	107,6
Dochody publiczne	559,7	111,3	610,5	109,7	657,1	107,6
Wydatki publiczne	657,2	109,6	699,8	106,5	706,0	100,9
w tym:						
wynagrodzenia <sup>b</sup>	139,9	102,0	143,9	102,9	148,4	103,1
zakup towarów i usług	90,4	113,9	92,4	102,2	92,9	100,6
płatności odsetkowe	38,2	114,0	42,4	111,4	44,0	103,8
wydatki socjalne	240,3	103,9	248,4	103,4	257,6	103,7
wydatki inwestycyjne	90,5	137,3	136,1	125,6	99,5	73,2
Deficyt	97,5	100,9	89,3	91,6	48,9	53,4
Deficyt w % PKB	6,9	X	5,9	X	2,9	X

<sup>a</sup> Prognoza wynikająca z „Programu konwergencji – aktualizacja 2009”, z tym iż ponieważ opublikowana wersja „Programu” zawiera tylko wskaźniki wzrostu nominalnego PKB i relacje do niego innych wielkości, zaś nie zawiera żadnych wielkości absolutnych, niezbędne było dokonanie odpowiednich przeliczeń. Wyniki tych naliczeń mogą ze względu na zaokrąglenia różnić się nieznacznie od nieujawnionych wielkości absolutnych przyjętych w „Programie”.

<sup>b</sup> wraz z narzutami.

Źródło: „Program konwergencji – aktualizacja 2009”, Warszawa, luty 2010.

Prognoza w odniesieniu do lat 2010 i 2011 nie nasuwa w zasadzie zastrzeżeń, choć przyjęta dla 2011 r. dynamika wydatków na wynagrodzenia i zakup towarów i usług, a więc tych pozycji wydatkowych w stosunku do których reguła wydatkowa powinna w pierwszej kolejności być zastosowana, wydaje się nieco zaniżona. Formuła „inflacja plus1%” dla roku 2011 w świetle założeń „Programu” powinna przybrać wartość 3,7 i trudno zakładać, iż nastąpią w stosunku do niej oszczędności. Gdyby wprowadzić w tym zakresie korektę, oznaczałoby to zwiększenie wydatków publicznych, a w konsekwencji deficytu o 2,5 mld zł. Relacja deficytu do PKB wzrosłaby o 0,1 punktu procentowego, a więc sprawa jest bez większego znaczenia.

Poważniejsze zastrzeżenia nasuwa prognoza na 2012 r. Relacja deficytu do PKB zmniejszyć się ma o 3 punkty procentowe i osiągnąć zgodną z wymaganiami przyjętymi w Traktacie o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej wartość 2,9%. Ma to nastąpić przy pełnej stabilizacji w zakresie dochodów (relacja dochodów do PKB ma wynosić tak jak w 2011 r. 40,3%) dzięki drastycznemu zahamowaniu wzrostu wydatków, które mają wzrosnąć w stosunku do 2011 r. zaledwie o 0,9% (w 2011 r. wzrosnąć mają o 6,5%). Zaniżone wydają się założenia przyjęte w stosunku do wszystkich pozycji wydatkowych prócz wydatków socjalnych, których wzrost nie odbiega od wzrostu w poprzednich latach. Wydatki na wynagrodzenia oraz zakup towarów i usług mają wzrosnąć łącznie o 2,1% przy wartości formuły wydatkowej 4,2, czyli dwukrotnie wyższej. Płatności odsetkowe miałyby wzrosnąć tylko 3,8% (dla 2011 r. założono przyrost 11,1%), co nie bardzo koresponduje z założeniami co do wzrostu długu<sup>13</sup>, zaś obniżenie wynikowego przeciętnego oprocentowania z 5,3% w 2011 r. do 5,1% jest raczej tylko „pobożnym życzeniem”. Jednakże wymienione do tej pory zaniżenia wyrażają się kwotą nieco ponad 5 mld zł, czyli 0,3 punktu procentowego w relacji do PKB. Główną przyczyną cudownego obniżenia poziomu wydatków jest gwałtowne zmniejszenie wydatków inwestycyjnych aż o 27,0% w stosunku do 2011 r. Uzasadnieniem ma być zmniejszenie napływu środków europejskich, co jest możliwe, ale nie w takiej skali. Ponadto możliwość takiego obniżenia wydatków inwestycyjnych podważa okoliczność, iż w 2012 r. będą kończone i rozliczane inwestycje związane z Mistrzostwami Europy w Piłce Nożnej

---

<sup>13</sup> Wprawdzie w przyjętej w „Programie konwergencji” prognozie długu publicznego zakłada się obniżenie jego relacji do PKB na koniec 2012 r. (z 56,3% na koniec 2011 r. do 55,8%), ale nie ma to wpływu na wysokość płatności odsetkowych w 2012 r.

EURO 2012, a także „Program budowy dróg krajowych na lata 2008-2012” i program „Moje boisko – Orlik 2012”. Końcowe lata programów przyniosą raczej nasilenie wydatków, a nie ich obniżenie.

Mniej więcej realistyczna, choć w gruncie rzeczy dość optymistyczna prognoza wydatków publicznych mogłaby być oparta na założeniu, iż wydatki inwestycyjne wyniosą około 90% wydatków z 2011 r., to znaczy 122 mld zł, czyli o 22,5 mld zł więcej niż przyjęto w „Programie konwergencji”. Uwzględniając wyliczone poprzednio zaniżenia rządu 5 mld zł oznaczałoby to wydatki wyższe o 27,6 mld zł i o tyleż wyższy deficyt. Wyniósłby on wówczas 76,6 mld zł, co odpowiadałoby 4,7% PKB.

Obniżenie tego deficytu, ciągle jeszcze nadmiernego w świetle regulacji europejskich, mogłoby nastąpić tylko w drodze zmian po stronie dochodowej. W pierwszej kolejności należałoby przywrócić składkę na ubezpieczenie rentowe do poprzedniej wysokości 13%, co przyniosłoby w warunkach 2012 r. netto (to znaczy po uwzględnieniu negatywnego wpływu na dochody z tytułu podatków dochodowych) około 24 mld zł, co odpowiada 1,5% PKB, a więc zapewniłoby zmniejszenie deficytu do 3,2%. Wprowadzenie nie byłoby to poziom w pełni zadawalający, ale władze Unii Europejskiej prawdopodobnie nie kwestionowałyby tego niewątpliwie znacznego obniżenia deficytu, choć jeszcze nie zaprzestałyby wobec Polski procedury nadmiernego deficytu. Gdyby jednak rząd stanął na stanowisku, iż zaprzestanie procedury nadmiernego deficytu ma znaczenie priorytetowe ze względu na to, że otwiera drogę do wejścia do strefy euro, to należałoby podnieść obciążenia podatkowe. Najmniej szkodliwą z punktu widzenia wzrostu gospodarczego podwyżką byłoby zwiększenie o jeden punkt procentowy stawek – podstawowej i obniżonej – w podatku od towarów i usług, co przyniosłoby wzrost wpływów w warunkach 2012 r. co najmniej 6,5 mld zł.

Uwzględniając podwyższenie składki na ubezpieczenia rentowe oraz stawek podatku od towarów i usług można by oczekiwać w 2012 r. dochodów na poziomie 687,6 mld zł (szacunek raczej zaniżony niż zawyżony), co przy wydatkach 733,7 mld zł dałoby deficyt 46,1 mld zł, co odpowiadałoby 2,82% prognozowanego nominalnego PKB. Nie ulega wątpliwości, iż taki poziom deficytu pozwoliłby Radzie Unii zaniechać procedury nadmiernego deficytu i tym samym umożliwiłoby wejście Polski do strefy euro już od 1 stycznia 2014 r. Oczywiście warunkiem byłoby także spełnienie pozostałych kryteriów konwergencji.

Przedstawiony proces redukcji deficytu stwarzałby podstawy do uznania jej za osiągnięcie trwałe, a nie produkt kreatywnej księgowości czy jednorazowego wyniku przejściowego ograniczenia wydatków.

## **6. Finanse publiczne po 2012 r.**

Jeśli przyjmiemy, że zgodnie z przedstawionym rozumowaniem, w 2012 r. uda się obniżyć deficyt finansów poniżej 3% PKB, powstaje pytanie, jak w następnych latach prowadzona powinna być polityka fiskalna. Należy w tym miejscu zaznaczyć, że gdyby redukcja deficytu, w związku z niekorzystnym przebiegiem procesów makroekonomicznych, zwłaszcza wolniejszym powrotem do dobrej koniunktury, czy popełnionymi błędami, nastąpiła dopiero w 2013 r., czy nawet w 2014 r., nie ma to wpływu na tok przedstawionego rozumowania prócz pewnego przesunięcia w czasie rozważanego procesu.

Zredukowanie deficytu poniżej 3% PKB nie zapewnia jeszcze pełnej stabilności finansów publicznych. Ten trzyprocentowy pułap dopuszczalnego deficytu jest dzisiaj właściwie tylko przypadkowym reliktem z przeszłości. Ustalony został na podstawie relacji z przełomu osiemdziesiątych i dziewięćdziesiątych lat ubiegłego wieku i nie ma właściwie już żadnych odniesień do sytuacji obecnej, a co więcej istnieją wątpliwości co do prawidłowości leżących u jego podłoża obliczeń. Wydaje się, iż funkcjonuje on dzisiaj jako obowiązująca reguła tylko na zasadzie inercji.

Dzisiaj za stabilny stan finansów publicznych uznać należy sytuację, w której wzrost długu publicznego jest wolniejszy od wzrostu nominalnego PKB i w rezultacie maleje relacja długu do PKB. Umożliwia to uruchomienie procesu „wyrastania z długu”. Zapewnić to może utrzymywanie deficytu na poziomie około 1% PKB w skali rocznej z możliwością pewnego wzrostu w warunkach wyraźnej dekoniunktury. W tym kierunku idą zalecenia Paktu Stabilności i Wzrostu obowiązującego państwa członkowskie Unii Europejskiej w jego zmodyfikowanej wersji przyjętej przez Radę Europejską w marcu 2005 r. w Brukseli. Zaleca się tam by państwa o małym zadłużeniu bądź wysokim potencjale wzrostu przyjęły jako cel średniookresowy deficyt, po potrąceniu jednorazowych i tymczasowych środków na zasadzie cyklicznej korekty, nieprzekraczający 1% PKB, zaś państwa o dużym zadłużeniu bądź niskim potencjale wzrostu równowagę lub nadwyżkę.

Ponieważ małe zadłużenie interpretować należy jako mniejsze od przyjętego w 1992 r., dzisiaj praktycznie już nieobowiązującego, poziomu 60% PKB, Polska powinna być zaliczona do państw o małym zadłużeniu, a także o wysokim potencjale wzrostu. Dlatego też należy w polityce fiskalnej na lata po 2012 r. przyjąć jako cel średniookresowy deficyt na poziomie 1% PKB.

Pakt Stabilności i Wzrostu zaleca również, by dochodzenie do przyjętego celu średniookresowego następowało w drodze corocznego obniżania deficytu o 0,5 punktu procentowego. Jednakże wolniejsze obniżanie deficytu nie jest objęte żadnymi sankcjami i sam fakt, że następuje obniżanie deficytu powinien dostatecznie satysfakcjonować Komisję Europejską i Radę. Ważne jest natomiast by proces obniżania miał charakter trwały i konsekwentny, a nie stanowił pozornego efektu kreatywnej rachunkowości. Wydaje się, że przyjęte – na razie tylko proponowane, ale można przewidywać, że zostaną przyjęte – metody redukowania deficytu zapewnią takie cechy tego procesu.

Wypada teraz podjąć próbę hipotetycznej projekcji procesu obniżania deficytu w wymiarze ilościowym. Wymaga to przyjęcia pewnych założeń, a mianowicie:

- 1) Realny PKB będzie w okresie 2013-2020 rósł średnio w tempie 4,5%. Oczywiście uproszczeniem jest założenie wyrównanego tempa wzrostu w całym okresie. Można raczej oczekiwać, iż w latach 2013-2015, które prawdopodobnie będą stanowić apogeum zaczynającego się cyklu, tempo będzie wyższe i przekroczy 5%. choć nie osiągnie raczej tempa 6,0-6,8% występującego w okresie apogeum poprzedniego cyklu. Natomiast później w 2017 czy 2018 r. nastąpi pewne spowolnienie. Można mieć nadzieję – ale tylko nadzieję – że będzie to spadek tempa do 2,0-2,5%, a nie recesja, czy prawie recesja, jak w I półroczu 2009 r. Jeśli przyjmiemy, iż inflacja kształtować się będzie zgodnie ze średniookresowym celem inflacyjnym NBP, to znaczy średnio 2,5% rocznie, to można zakładać, iż średnio nominalny PKB będzie zwiększał się w tempie 7,1%.
- 2) Dochody publiczne będą rosły w tempie zgodnym z tempem wzrostu nominalnego PKB i będą utrzymywać się na poziomie 42% PKB, to znaczy hipotetycznym poziomie z 2012 r. po podwyższeniu składki w ubezpieczeniu rentowym i stawek w podatku od towarów i usług. Należy założyć, iż dalszych podwyżek obciążeń fiskalnych już nie będzie, zaś



ewentualne ich obniżki mogą pojawić się jako jeden z alternatywnych kierunków polityki fiskalnej po osiągnięciu poziomu deficytu poniżej 1% PKB.

- 3) Po 2012 r. uda się utrzymać tempo wzrostu wydatków publicznych na poziomie 5 bądź 6% rocznie. Te dwa poziomy tempa wzrostu wydatków przyjmują alternatywnie. Obydwa wymagają przestrzegania ostrej dyscypliny finansowej, choć przy założeniu wyższego tempa wzrostu dyscyplina może być nieco – ale tylko nieco – łagodniejsza. Trzeba brać pod uwagę, iż stopniowo zaczną pojawiać się efekty reform emerytalnych, zarówno tych dopiero proponowanych, jak i zrealizowanej już reformy z 1999 r., co będzie w ograniczonym, ale z roku na rok rosnącym stopniu odciążać obowiązki wydatkowe systemu finansów publicznych.

Jeśli spełnione zostaną powyższe założenia, to wyższe tempo wzrostu dochodów publicznych niż wydatków zapewni stopniowe zmniejszenie się deficytu tak w wymiarze kwotowym, jak i w relacji do PKB, a także zmniejszenie się skali redystrybucji fiskalnej, to znaczy relacji wydatków do PKB. W przypadku przyjęcia bardziej restrykcyjnej polityki wydatkowej deficyt zmniejszy się poniżej 1% PKB już w 2015 r. przy wydatkach na poziomie 42,3% PKB. Przy nieco łagodniejszej polityce wydatkowej dopuszczającej wzrost 6% rocznie obniżenie deficytu do poziomu 1% PKB nastąpiłoby dopiero w 2017 r. przy poziomie wydatków 43,0% PKB.

Zredukowanie deficytu finansów publicznych do 1% PKB postawiłoby pytanie, jaka powinna być polityka fiskalna w następnych latach. Jest tutaj kilka alternatywnych możliwości, ale jedna sprawa powinna być przesądzona: nie ma potrzeby dalszego obniżania deficytu i dążenia do uzyskania nadwyżki w finansach publicznych. Inaczej mówiąc celowe jest przejście od polityki restrykcyjnej, nastawionej na redukcję deficytu do polityki neutralnej zakładającej stabilność deficytu na niskim poziomie (1%). Podkreślić trzeba, że chodzi tu o deficyt strukturalny, bo w warunkach dekoniunktury zawsze może pojawić się komponent cykliczny zwiększający deficyt rzeczywisty w stosunku do deficytu strukturalnego. Zwalczenie deficytu cyklicznego w drodze zaostrzenia restrykcyjności polityki fiskalnej będzie kontr skuteczne, bo przyczynić się może tylko do jeszcze większego spowolnienia gospodarki i pogłębienia trudności w finansach publicznych. Spowolnienie trzeba po prostu przeczekać, unikając zarówno bezowocnego

przeciwdziałania wzrostowi deficytu, jak i zbyt daleko idących prób interwencji fiskalnych zmierzających do poprawy koniunktury kosztem zwiększenia deficytu<sup>14</sup>.

Jednym z wariantów możliwej polityki fiskalnej po osiągnięciu redukcji deficytu mogłoby być dążenie do obniżenia skali redystrybucji fiskalnej. W dokumentach rządowych opublikowanych ostatnio wspomina się o obniżeniu poziomu wydatków do 40% PKB jako pożądanym celem polityki fiskalnej. Gdyby przyjąć taki cel rzeczywiście, to przy utrzymaniu tempa wzrostu wydatków 5% zejście poniżej tego poziomu wydatków nastąpiłoby w 2018 r., natomiast przy tempie 6% nastąpiłoby to dopiero w 2021 r. Możliwe, a nawet pożądane byłyby jednak – dla uniknięcia powstania nadwyżki – pewne niewielkie obniżki obciążeń fiskalnych. Na czym mogłyby one polegać, rozważymy w dalszym ciągu opracowania. Tutaj trzeba podkreślić, iż powinny być ostrożne i dobrze skalkulowane, aby nie doszło do niebezpiecznych dla równowagi fiskalnej niespodzianek.

Innym wariantem polityki fiskalnej mogłoby być zaakceptowanie poziomu wydatków publicznych 42 do 34% PKB i dopuszczenie do przyspieszenia wzrostu wydatków, ale nie bardziej niż do zrównoważenia go z tempem wzrostu nominalnego PKB (w naszej projekcji 7,1%). Stworzyłoby to pewną przestrzeń finansową dla realizacji różnych projektów w zakresie rozwoju kapitału intelektualnego, edukacji, nauki i innowacyjności, rozwoju „Polski cyfrowej” oraz usprawnienia administracji i wymiaru sprawiedliwości zamieszczonych w dokumencie „Plan rozwoju i konsolidacji finansów publicznych 2010-2011” opublikowanym przez Kancelarię Prezesa Rady Ministrów 22 stycznia br.

Jeszcze innym wariantem polityki fiskalnej byłoby przyjęcie jako celu znaczącego obniżenia obciążeń fiskalnych kosztem dalszej redukcji wydatków poniżej poziomu 40% PKB. Mogłoby to nastąpić przy utrzymaniu dopuszczalnej dynamiki wydatków niewyższej niż 5% rocznie.

We wszystkich wariantach polityki fiskalnej istotne jest określenie udziału wydatków inwestycyjnych, gdyż w istotny sposób określa to dynamikę całości wydatków publicznych i stopień restrykcyjności w zakresie wydatków bieżących. Stosunkowo wysoki udział wydatków inwestycyjnych wydaje się niezbędny, ale

---

<sup>14</sup> W szczególności trzeba unikać, poza zupełnie wyjątkowymi przypadkami, bezpośredniej pomocy finansowej dla przedsiębiorstw czy banków zagrożonych – rzeczywiście czy tylko w świetle stworzonych pozorów – upadłością.

ważna jest także ich struktura. Istnieją dwa podstawowe kierunki w zakresie publicznych wydatków inwestycyjnych: infrastruktura i obrona narodowa. Powstaje przeto problem jakie powinny być przyjęte priorytety: intensywny dalszy rozwój infrastruktury komunikacyjnej czy na przykład odtworzenie marynarki wojennej. Sprawa wykracza jednak poza ramy tego opracowania.

## 7. System podatkowy

Ocena systemu podatkowego istniejącego w Polsce może być prowadzona na 2 poziomach. Pierwszy to ogólna ocena poziomu i struktury obciążeń fiskalnych (przy czym jako obciążenia fiskalne należy rozumieć nie tylko podatki w ścisłym sensie, lecz także inne daniny publiczne, zwłaszcza składki na ubezpieczenia społeczne), drugie to ocena jakości obowiązującego prawa podatkowego.

Jeśli idzie o poziom obciążeń fiskalnych i ich strukturę, to w zasadzie stan istniejący można zaakceptować, choć zgodnie z poprzednio przedstawioną argumentacją konieczne jest pewne podwyższenie poziomu obciążeń w 2012 r. Poziom i strukturę obciążeń przedstawia tabela 8.

**Tabela 8**

Dochody publiczne i obciążenia fiskalne 2007-2011

	2007		2008		2009		2010		2011	
	mld zł	PKB =100	mld zł	PKB =100	mld zł	PKB =100	mld zł	PKB =100	mld zł	PKB =100
Dochody publiczne ogółem	477,3	40,3	504,2	39,6	501,9	37,4	559,7	39,6	610,9	40,3
Obciążenia fiskalne	407,8	34,7	434,9	34,2	427,7	31,8	462,5	32,8	498,6	32,9
w tym:										
- podatki pośrednie	166,3	14,1	180,2	14,2	174,8	13,0	194,6	13,8	206,0	13,6

- podatki dochodowe i majątkowe	100,6	8,5	109,7	8,6	100,9	7,5	111,4	7,8	124,2	8,2
- składki ubezpieczeń	140,6	12,0	144,6	11,4	152,0	11,3	156,5	11,1	168,4	11,1
Udział obciążeń fiskalnych w całości dochodów (%)	86,0	X	86,3	X	85,2	X	82,6	X	81,8	X

Źródło: dla lat 2007-2008 Eurostat, dla lat 2009-2011 „Program konwergencji – aktualizacja 2009”.

Poziom obciążeń fiskalnych na podstawie danych za 2007 r. uznać trzeba w porównaniu z innymi państwami europejskimi za raczej niski. Średnio w 27 państwach członkowskich Unii Europejskiej wynosił 39,8% PKB, a w 16 państwach strefy euro 40,4%<sup>15</sup>. Porównania z krajami pozaeuropejskimi, które mają bardzo ograniczony system ubezpieczeń społecznych, albo nie mają go wcale, są bezprzedmiotowe. Warto jednak zwrócić uwagę, że brak publicznego systemu emerytalnego, choć zapewnia niższe wskaźniki obciążeń fiskalnych, to jednak nie oznacza, iż gospodarka jest wolna od obciążeń związanych z problemem emerytalnym. Pracownicy korzystają z niepublicznych systemów emerytalnych (zakładowych, związkowych), bądź usług komercyjnych ubezpieczycieli, bądź wreszcie gromadzą na własną rękę oszczędności na starość, co przekłada się na relatywnie wyższy poziom wynagrodzeń niż byłby możliwy przy istnieniu publicznego systemu emerytalnego.

Poziom obciążeń fiskalnych w Polsce obniżył się w latach 2008-2009; o przyczynach była mowa poprzednio, z tym że trzeba pamiętać o wpływie czynnika

<sup>15</sup> Tanation trends In European Union - Eurostat, „Newsrelease” 92/2009 – 22 June 2009. Późniejszych danych na razie nie ma. Następną analizę za 2008 r. Eurostat opublikuje w połowie br.

jednorazowego (skrócenie terminów rozliczeń w podatku od towarów i usług) w 2009 r. Ustanie wpływu czynnika jednorazowego automatycznie podwyższa poziom obciążeń. Proponowane podwyższenie składki na ubezpieczenie rentowe i stawek w podatku od towarów i usług, niezbędne dla obniżenia deficytu finansów publicznych poniżej 3% PKB, oznaczałoby podwyższenie poziomu obciążeń, ale w stopniu raczej umiarkowanym, do 35,6% PKB. To znaczy do poziomu tylko nieznacznie wyższego niż w 2007 r. i nadal niższego niż średnio w Unii Europejskiej w 2007 r. Średni poziom obciążeń fiskalnych w Europie od tego czasu według wszelkiego prawdopodobieństwa wzrósł, gdyż z wielu państw dochodzą informacje o podwyżkach podatków. Danych syntetycznych na razie brak.

Strukturę obciążeń fiskalnych cechuje w porównaniu z innymi państwami europejskimi większy niż przeciętny udział podatków pośrednich i składek ubezpieczeniowych przy wyraźnie niższym udziale podatków dochodowych. Obrazuje to tabela 9. Dotyczy ona wprawdzie 2006 r., ale wskaźniki struktury w odniesieniu do obciążeń fiskalnych są dość stabilne.

**Tabela 9**

Struktura obciążeń fiskalnych w 2006 r.

	Polska	UE 27	UE 15 <sup>a</sup>	UE 10 <sup>b</sup>
Obciążenia fiskalne ogółem	100,0	100,0	100,0	100,0
w tym:				
- podatki pośrednie	42,8	39,0	37,6	42,1
- podatek dochodowy od osób prawnych	7,1	9,0	9,2	8,8
- podatek dochodowy od osób fizycznych	13,6	20,2	20,4	14,6
- składki ubezpieczeniowe	36,0	29,8	30,4	34,1

<sup>a</sup> Państwa „starej Unii”, <sup>b</sup> państwa przyjęte po 2004 r. bez Cypru i Malty.

Źródło: A.Krajewska, Podatki w Unii Europejskiej, PWE, Warszawa 2010, s. 77.

Taka struktura obciążeń fiskalnych, jaka występuje w Polsce, jest stosunkowo korzystna z punktu widzenia wzrostu gospodarczego. Oczywiście można uważać, że wszelkie podatki wpływają negatywnie na wzrost gospodarczy (choć z drugiej strony dobra publiczne – edukacja, ochrona zdrowia, infrastruktura komunikacyjna i

komunalna, bezpieczeństwo, wymiar sprawiedliwości itd. – których występowanie możliwe jest dzięki podatkom, wzrost ten warunkują), ale negatywny wpływ podatków pośrednich jest raczej ograniczony, a podatków dochodowych znacznie większy. Byłbym natomiast skłonny uznać składki ubezpieczeniowe za raczej neutralne biorąc pod uwagę, że pracownicy muszą mieć możliwość zapewnienia sobie środków na utrzymanie na starość, czy w przypadku utraty zdolności do pracy, co oznacza iż w przypadku braku publicznego systemu ubezpieczeń społecznych poziom wynagrodzeń musi być wyższy.

Ewolucja struktury obciążeń fiskalnych obserwowana od 2007 r., a także przedstawione propozycje zmian w 2012 r. zacierają w kierunku wzrostu udziału podatków pośrednich kosztem podatków dochodowych. W tym też kierunku powinny iść ewentualne obniżki obciążeń po 2012 r.

Jeśli idzie o ocenę jakości prawa podatkowego, to musi być ona negatywna. Zmiany powinny iść w kierunku uproszczenia obowiązujących przepisów, zwłaszcza tam gdzie dotyczą one działalności gospodarczej. Opowiadanie – co się zdarza – że zasady opodatkowania gospodarstw domowych nie prowadzących działalności gospodarczej są nadmiernie skomplikowane, jest całkowicie nieuzasadnione.

Materia podatkowa jest szczególnie wrażliwa, gdyż obciążona jest szczególnym odium, wynikającym z ogólnej niechęci do płacenia podatków. Prowadzi to do nadmiernie ostrej krytyki przepisów podatkowych, która obciążona jest często w podtekście tą niechęcią. Należy zwrócić uwagę, iż w systemie podatkowym zachodzą stopniowo zmiany czyniące go mniej uciążliwym. Można wspomnieć o skróceniu czasu zwrotu podatku od towarów i usług, czy dwukrotne podwyższenie limitu zwolnienia podmiotowego w tymże podatku. Wiele drażliwych spraw jednak pozostaje i wymaga systematycznego ich rozwiązywania. Ważne jest też zapewnienie stabilności regulacji i ich interpretacji. Zmiany w prawie podatkowym są potrzebne. Potrzebne są nowe ustawy podatkowe, bo dotychczasowe były już tyle razy nowelizowane, iż przestały być jasne i klarowne. Napisanie nowych ustaw należy powierzyć specjalistom i bronić ich integralności w procesie legislacyjnym, by nie powstały jakieś potworki prawne. Równocześnie jednak trzeba się strzec przed fałszywymi innowacjami, na przykład objęciem obu dotychczasowych podatków dochodowych jedną ustawą. To ładnie brzmi, ale zasady opodatkowania gospodarstw domowych muszą być inne niż zasady opodatkowania osób prawnych.

Można oczywiście zapisać je w jednej ustawie, tak samo jak można zapisać w jednej ustawie wszystkie podatki, tylko po co? Chyba tylko, żeby powstał jeden koszmarne długi akt prawny. Wprowadzając zmiany do prawa podatkowego trzeba także szanować przyzwyczajenia podatników i nie wprowadzać zmian tylko po to, żeby było inaczej. Istniejące od lat rozwiązania, do których podatnicy się już dostosowali, stanowią dobro samo w sobie i trzeba je upraszczać, zwiększając przejrzystość, eliminować przejawy niejednoznaczności itp., a nie zastępować rozwiązaniami nowymi, niesprawdzonymi, teoretycznie lepszymi, ale które dopiero musiałyby sprawdzić się w praktyce.

Pożądaną zmianą w systemie podatkowym byłoby odejście od archaicznych rozwiązań w zakresie opodatkowania rolników i objęcie ich podatkiem dochodowym od osób fizycznych. Nie jest pewne, czy przyniosłoby to wymierne pozytywne efekty fiskalne, ponieważ tysiące drobnych gospodarstw, które dziś płacą niewielki podatek rolny, ale płacą, mogłyby zostać zwolnione od podatku dochodowego, gdyż dochody ich mogłyby nie przekraczać minimum wolnego od podatku. Niemniej potencjalne korzyści byłyby istotne, zwłaszcza w zakresie uporządkowania opodatkowania rolników czy pseudrolników czerpiących dochody z pozarolniczej działalności gospodarczej. Wprowadzenie podatku dochodowego od rolników stworzyłoby podstawy do sensownej reformy KRUS.

Całkowicie bezprzedmiotowe są wysuwane jeszcze niekiedy postulaty wprowadzenia podatku liniowego. Podatek dochodowy od osób prawnych jest „od zawsze” podatkiem liniowym, a podatek od osób fizycznych po ostatnio wprowadzonych zmianach, dla 98.7% podatników, w tym wszystkich przedsiębiorców, też ma charakter liniowy.

Ostatnią kwestią dotyczącą podatków jest kwestia, w jaki kierunku powinny pójść ewentualne działania obniżające obciążenia fiskalne po ustabilizowaniu deficytu na poziomie 1% PKB. Wydaje się, że najbardziej celowe byłoby nastawienie na zmniejszanie różnic w poziomie dochodów, które w Polsce w świetle danych statystycznych są znaczne jak na Europę. Nie wdając się w analizę uwarunkowań takiego stanu rzeczy, ani też nie przeceniając możliwości systemu podatkowego w tym zakresie, można by postulować stopniowe obniżanie obciążeń podatkowych najbiedniejszych gospodarstw w drodze podwyższenia kwoty minimum wolnego od

podatku. Dzisiaj w Polsce minimum podatkowe wynosi około 3 tys. zł dochodu w skali rocznej i jest najniższe (obok Węgier) w Europie.

## **8. Jakość finansów publicznych**

Jakkolwiek równowaga, rozumiana jako trwale zminimalizowanie deficytu i ustabilizowanie długu publicznego na bezpiecznym poziomie, stanowi zasadnicze kryterium oceny stanu finansów publicznych, to jednak nie wyczerpuje sprawy. Istotne znaczenie ma również jako wywiązywanie się przez finanse publiczne z ich roli jako systemu finansowania zadań władz publicznych. Chodzi tu przede wszystkim o efektywność alokowania i wykorzystywania środków publicznych, które zawsze są w niedoborze w stosunku do potrzeb.

Za instrument zapewniający efektywność alokowania i wykorzystywania środków publicznych uważany jest tzw. budżet zadaniowy. Istotną cechą budżetu zadaniowego – dotyczącego strony wydatkowej - jest wiązanie wydatkowanych środków z pomiarem realizowanych zadań przy pomocy właściwych mierników. Takie podejście do wydatków budżetowych może w wielu przypadkach zwiększyć efektywność wykorzystywanych środków finansowych, zapobiegać marnotrawstwu i pobudzać do oszczędności. Jednakże nie dotyczy to wszystkich zadań finansowanych z budżetu państwa i dlatego rozszerzenie tak rozumianego podejścia zadaniowego na całość wydatków budżetu państwa i innych jednostek sektora finansów publicznych może prowadzić do sytuacji sztucznych, wręcz groteskowych i tym samym kompromitować podejście zadaniowe, celowe, uzasadnione i skuteczne w wielu dziedzinach. Od kilku lat prowadzone są prace nad wprowadzeniem budżetu zadaniowego, a ustawa z 27 sierpnia 2009 r. stworzyła odpowiednie do tego podstawy prawne.

Dążenie do zapewnienia maksymalnej efektywności wykorzystania środków publicznych zarówno w drodze stosowania podejścia zadaniowego w planowaniu wydatków budżetowych, jak i innych metod, często prowadzi do konfliktu między ilością a jakością w realizacji. Mierniki stosowane w budżetowaniu zadaniowym często mogą preferować ilościowe a nie jakościowe podejście do realizacji zadań. Innym niebezpiecznym tego przejawem jest preferowanie w systemie zamówień publicznych ofert najtańszych bez uwzględnienia strony jakościowej, co wbrew pozorom może prowadzić do marnotrawstwa.



Ważną sprawą dla jakości finansów publicznych jest zapewnienie ich przejrzystości. W Polsce, choć w kolejnych ustawach o finansach publicznych figurują rozdziały poświęcone sprawie przejrzystości liczące wiele artykułów (w aktualnej ustawie 8), prezentacja danych dotyczących finansów publicznych, a zwłaszcza ich deficytu, jest daleka od przejrzystości. Opinii publicznej podaje się do wiadomości dane dotyczące budżetu państwa, zaś dane o całym sektorze finansów publicznych są trudno dostępne (najłatwiej je znaleźć na stronie internetowej Eurostatu!). Informacja o deficycie budżetu państwa jest zaniżona, ponieważ pomija się – o czym była już mowa na początku opracowania – refundację ubytku składek dla FUS, a także deficyt budżetu środków europejskich. Każę się wierzyć opinii publicznej, że w ustawie budżetowej na rok 2010 przyjęto deficyt w wysokości 52,2 mld zł, podczas gdy skorygowany o te dwa elementy naprawdę wynosi 89,1 mld zł. Należy podkreślić, iż ta klasyczna „ściema” – inaczej tego nazwać nie można – przeznaczona jest tylko na użytek krajowy, bo Eurostat przygotowując dla Komisji Europejskiej ocenę stanu polskich finansów policzy to prawidłowo<sup>16</sup>. Innym przejawem braku przejrzystości jest niezaliczenie do sektora finansów publicznych w ustawie z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych Krajowego Funduszu Drogowego; o tym była także mowa poprzednio.

Dla zapewnienia rzeczywistej przejrzystości finansów publicznych i prawidłowości informowania opinii publicznej o ich rzeczywistym stanie należałoby dostosować regulacje polskiego prawa finansów publicznych do regulacji wynikających z ESA 95 stosowanych przez Eurostat.

Nie ulega wątpliwości, iż najgorszym przejawem innowacyjności w zakresie finansów publicznych jest kreatywna księgowość. Dwudziestoletnia historia finansów publicznych w III Rzeczpospolitej obfituje w przypadki stosowania kreatywnej księgowości i celowe byłoby zrezygnowanie z tej praktyki w nadchodzących latach.



---

<sup>16</sup> Ścisłej rzecz biorąc, nie będzie musiał wprowadzać tych korekt sam, bo otrzyma odpowiednio skorygowane dane z GUS.

Przedstawiona powyżej analiza wykazuje, iż jest możliwe stosunkowo szybkie uporządkowanie finansów publicznych, a zwłaszcza zredukowania deficytu. Wymaga to jednak zdecydowanych i konkretnych działań, co uwarunkowane jest istnieniem woli politycznej, a zwłaszcza odporności rządu i jego zaplecza politycznego na niepopularność niektórych niezbędnych posunięć.

Warszawa, 16 marca 2010 r.