

Grażyna Ancyparowicz

Odpowiedzialny rozwój sektora finansów publicznych w Polsce

Ekonomiczne Problemy Usług nr 125, 61-74

2016

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

Ekonomiczne Problemy Usług nr 125

ISSN: 1896-382X | www.wnus.edu.pl/epu
DOI: 10.18276/epu.2016.125-05 | strony: 61–74

Grażyna Ancyparowicz

Narodowy Bank Polski
Rada Polityki Pieniężnej
e-mail: grazyna.ancyparowicz@nbp.pl

Odpowiedzialny rozwój sektora finansów publicznych w Polsce

Kody JEL: E62, G28, H61, H63, H70

Słowa kluczowe: dług publiczny, budżet, sektor instytucji rządowych i samorządowych, finanse publiczne, reguły fiskalne

Streszczenie. Polski sektor instytucji rządowych i samorządowych jest od lat 70 XX wieku obciążony długiem, który narastał ze szczególnym natężeniem w ostatniej dekadzie. Koszty obsługi tego zadłużenia stanowią obecnie duże obciążenie zarówno dla budżetu państwa, jak i dla samorządów lokalnych. Utrudniają realizację reguł wydatkowych. Próby kontrolowania tempa zadłużenia i konsolidacji finansów publicznych okazały się mało skuteczne. Pod presją trwającej od 2009 r. procedury nadmiernego deficytu w 2014 r. zredukowano część długu Skarbu Państwa i wprowadzono nowe ramy fiskalne. Działania te przyniosły przejściowo poprawę sytuacji, lecz prognozy na najbliższe trzy lata wskazują na dalszy (choć wolniejszy niż w przeszłości) wzrost zadłużenia państwa. Może to utrudnić bądź opóźnić wdrożenie *Planu na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju*, bowiem plan ten będzie wymagał znacznych nakładów kapitału na reindustrializację naszej gospodarki narodowej oraz realizację przedsięwzięć zorientowanych na podniesienie poziomu życia Polaków.

Wprowadzenie

Można wskazać wiele przyczyn, dla których poszczególne kraje popadają w pułapkę zadłużenia. Problem polega na tym, że państwa o dużym potencjale gospodarczym i silnej walucie potrafią wyjść z tej pułapki bez szwanku, inne – tracą suwerenność decyzyjną i muszą podporządkować się dyktatowi wierzycieli. Aby nie dopuścić do takiego stanu, wprowadza się ramy (reguły) fiskalne i normy ostrożnościowe w zarządzaniu finansami sektora instytucji rządowych i samorządowych. Analiza danych liczbowych i faktów

jest przesłanką wnioskowania o skuteczności reguł fiskalnych w zarządzaniu długiem publicznym.

Polskie ramy fiskalne oparte są na zestawie reguł. Na poziomie sektora instytucji rządowych i samorządowych jest to stabilizująca reguła wydatkowa, na poziomie sektora finansów publicznych – reguła długu, natomiast na poziomie jednostek samorządu terytorialnego – indywidualne limity zadłużenia. Reguła długu, której głównym celem jest niedopuszczenie do przekroczenia przez państwowy dług publiczny (obliczany przy zastosowaniu polskiej metodyki) progu 60 proc. PKB, zapisana jest w Konstytucji RP i uzupełniona progami ostrożnościowymi oraz warunkami korekty stabilizującej reguły wydatkowej¹. Stabilizująca reguła narzuca ograniczenia na finanse publiczne corocznie, a nie jedynie po przekroczeniu progu, oraz umożliwia prowadzenie antycyklicznej polityki fiskalnej.

Chociaż niemal od pierwszych lat transformacji ustrojowej polityka zarządzania długiem publicznym była w naszym kraju podporządkowana regułom fiskalnym, nie zapobiegła narastaniu długu publicznego i permanentnym deficytom budżetu państwa, a od kilku lat – także budżetów jednostek samorządu lokalnego. Trudności w utrzymaniu pod kontrolą wyniku finansowego sektora instytucji rządowych i samorządowych mają źródło w zdeformowanej strukturze naszej gospodarki narodowej, patologicznym rynku pracy, wadliwym i nieprzejrzystym systemie podatkowym, wysokiej zależności od zagranicznych inwestorów bezpośrednich i portfelowych. Jest to następstwo podporządkowania strategii rozwoju naszego kraju doktrynie neoliberalnej, której zwolennicy byli głównymi architektami reform ustrojowych (Ancyparowicz, 2014). Udowodnienie słuszności tej tezy wymagałoby obszernej monografii, zakres problemowy niniejszego opracowania ogranicza się do diagnozy stanu finansów publicznych po reformach zorientowanych na obniżenie kosztów obsługi długu publicznego.

1. Uwarunkowania polityczne przesłanką wzrostu długu publicznego

Polska zadłużyła się w latach 70. w nadziei na szybką modernizację swojej gospodarki; w roku 1981 okazało się, że nie jest zdolna do terminowej spłaty zobowiązań. Pod koniec dekady Międzynarodowy Fundusz Walutowy i Bank Światowy wsparły negocjacje w sprawie restrukturyzacji i redukcji zadłużenia pod warunkiem implementacji do polityki gospodarczej postulatów Konsensusu Waszyngtońskiego (World Bank, 1996, s. 14; Williamson, 2004, s. 2–4). Chodziło o prywatyzację przedsiębiorstw państwowych, liberalizację importu oraz zniesienie ograniczeń dostępu zagranicznych inwestorów do polskiego rynku (Sachs, 1989, s. 24–29). Program reform ustrojowych, wdrożony

¹ Art. 216.1. Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (DzU 1997, nr 78, poz. 483) stanowi: „Nie wolno zaciągać pożyczek lub udzielać gwarancji i poręczeń finansowych, w następstwie których państwowy dług publiczny przekroczy 3/5 wartości rocznego produktu krajowego brutto”. Normy ostrożnościowe wynikają także z art. 38a ustawy o finansach publicznych, która obniżyła po reformie OFE wysokość progów w mechanizmie korygującym o 7 pkt. proc. (z 50% na 43% i z 55% na 48%).

w oderwaniu od kosztów społecznych, wywołał w latach 1990–1992 głęboki kryzys ekonomiczny i recesję.

„Otóż – pisze Paul Krugman (2013, s. 209) – jeśli przyjrzymy się żądaniom zwolenników polityki zaciskania pasa – a więc oczekiwaniom dotyczącym prowadzenia polityki fiskalnej skoncentrowanej na deficycie budżetowym, a nie na tworzeniu miejsc pracy, oraz polityki monetarnej skupionej na obsesyjnej wręcz walce z najdrobniejszymi przejawami inflacji nawet w obliczu masowego bezrobocia – dojdziemy do wniosku, że te wszystkie działania leżą w interesie wierzycieli, a nie w interesie dłużników i (lub) tych, którzy muszą pracować na swoje utrzymanie. Wierzyciele oczekują od władz, że uznają honorowanie zobowiązań za swój najwyższy priorytet. Sprzeciwiają się też wszelkim działaniom w sferze monetarnej, które bądź pozbawiłyby banki zysków poprzez utrzymywanie stóp procentowych na niskim poziomie, bądź powodowałyby spadek wartości oszczędności na skutek inflacji”.

W przypadku Polski powrót na ścieżkę wzrostu nastąpił w sferze realnej już po dwu i pół roku realizacji „szokowej terapii” i – w zasadzie – trwał z mniejszym lub większym natężeniem przez całe ostatnie ćwierćwiecze, lecz Polska wpadła w pięć pułapek rozwojowych:

- średniego dochodu – PKB *per capita* to tylko 45% PKB *per capita* USA; połowa Polaków zarabia mniej niż 2,5 tys. zł na rękę, a pensje są trzykrotnie mniejsze niż w krajach wysoko rozwiniętych;
- braku równowagi – 95 mld zł (5% PKB) rocznie trafia do zagranicznych inwestorów, 2 bln zł (113% PKB) wynoszą zobowiązania zagraniczne (polskie pasywa), ⅓ eksportu tworzą firmy zagraniczne, 50% przemysłu przypada na firmy zagraniczne;
- przeciętnego produktu – wydatki na B+R kształtują się poniżej 1% PKB, tylko sześć polskich firm to światowe „championy”, tylko 13% małych i średnich przedsiębiorstw wprowadza innowacje (w UE – 31%), tylko 5% eksportu ma charakter innowacyjny;
- demograficzna – rok 2016 może być początkiem ciągłego spadku liczby Polaków w wieku produkcyjnym, dziś żyje 7 mln osób w wieku przedprodukcyjnym, za 20 lat będzie to 5,6 mln;
- słabości instytucji – od 2004 r. przeprowadzono 44 nowelizacje ustawy o podatku od towarów i usług, a luka wpływów z PTU (VAT) to 35–55 mld zł rocznie, zaś luka wpływów z CIT to 10–40 mld zł rocznie.

„Co było przyczyną działania na szkodę państwa polskiego? Kształt ustawy prywatyzacyjnej. Wykreowała ona patologiczną sytuację przy stole negocjacyjnym. Po jednej stronie zasiadali właściciele olbrzymich koncernów. Po drugiej stronie – urzędnicy, dla których omawiane sumy były czystą abstrakcją. Mieli oni władzę nad ogromnym majątkiem, którego nie posiadali” (Ryśnik). W percepcji większości Polaków prywatyzacja wytyczała linię podziału między zniewoleniem (socjalizmem) a wolnością (kapitalizmem), toteż początkowo budziła wyłącznie pozytywne emocje. „Wszyscy chcieli dostać

swój własny kawałek własności, do życia albo pracy” (Åslund, 2010, s. 80). Panowało powszechne przekonanie, że własność prywatna, która wzbogaca właścicieli, w niewiele mniejszej mierze zapewnia również dobrobyt tym, którzy są tej własności pozbawieni (Hayek, 1986, s. 78). W ten sposób zlikwidowano niemal dwie trzecie wielkich zakładów przemysłowych, mimo że to one stanowiły wówczas główne źródło zasilania budżetu państwa. Utraconych wpływów z tytułu akumulacji finansowej i innych danin płaconych przez uspołecznione przedsiębiorstwa nie zrekomensowały zainicjowane w 1992 r. reformy systemu podatkowego, które w znacznej mierze przeniosły ciężar utrzymania państwa na (niezbyt zamożne) gospodarstwa domowe. Dążenie do utrzymywania kosztów płac na możliwie najniższym poziomie, wysoką tolerancję dla pracodawców łamiących prawa pracownicze uzasadniano potrzebą konkurencyjności wobec zagranicznych koncernów. Można szacować, że patologiczne stosunki na rynku pracy spowodowały w latach 2000–2015 ubytek dochodów budżetowych rządu 180–200 mld zł.

Trudności zrównoważenia budżetu miały także kryminalne podłoże. W Polsce, podobnie jak w „wielu krajach przechodzących transformację gospodarczą wcielanie w życie idei określonych w Konsensusie, poza ogromnymi wstrząsami o charakterze makroekonomicznym, przyczyniło się do rozwoju szarej strefy w gospodarce oraz pogłębiania nierówności w dochodach między poszczególnymi grupami społeczeństwa” (Oręziak, 2014, s. 33). Dochody z nielegalnej działalności (prostytcja, stręczycielstwo, przemysł i obrót narkotykami) szacowane są przez GUS na 12% polskiego PKB, lecz jeśli uwzględnić oszustwa i wyłudzenia zwrotu podatków – na 25% PKB (Łapiński, Peterlik, Wyżnikiewicz, 2015, s. 4; NIK, 2016).

2. Skala i tempo narastania długu sektora instytucji rządowych i samorządowych

Wraz z normalizacją stosunków gospodarczych i wzrostem zamożności Polaków już pod koniec lat 90. minionego wieku pojawiła się szansa poważnego ograniczenia niedoboru środków budżetu państwa, a w sprzyjających warunkach nawet zrównoważenia budżetu (Ancyparowicz, 2014). Na przeszkodzie stanęła wdrożona z dniem 1 stycznia 1999 r. eklektyczna reforma ubezpieczeń społecznych, która przekierowała – za pośrednictwem otwartych funduszy emerytalnych – rosnący z roku na rok strumień zasobów publicznych na rynek kapitałowy. Szacuje się, że bezpośrednim skutkiem partycypacji OFE w składce emerytalnej był wzrost zadłużenia Skarbu Państwa o ok. 300 mld zł, w rachunku ciągnionym (tj. po uwzględnieniu kosztów odsetek od tej kwoty) zadłużenie to można szacować na ok. 200 mld zł (*Bezpieczeństwo*, 2013).

Permanenty stan niedoboru środków w budżecie państwa generował coraz wyższe zadłużenie Skarbu Państwa, bo mimo cięć wydatków bieżących oraz ograniczania wydatków inwestycyjnych mechanizm procentu składanego coraz bardziej zwiększał koszty obsługi zadłużenia. Rekordowe były pod tym względem lata 2012–2013, kiedy to odsetki

z tytułu zadłużenia Skarbu Państwa wyniosły 42,5–43,5 mld zł (kwotę równoważną wpływom z PIT), absorbując ok. 15% wydatków ogółem budżetu państwa.

Tę sytuację starano się maskować, wstrzymując bądź ograniczając finansowanie podmiotów sektora rządowego, dopuszczając do zadłużania szkół wyższych, publicznych zakładów opieki zdrowotnej, placówek naukowo-badawczych i innych podmiotów publicznych. Wiele zadań leżących dawniej w gestii administracji centralnej powierzano samorządom terytorialnym, choć nie zawsze znajdowało to merytoryczne uzasadnienie². Ograniczono na różne sposoby dotacje dla Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, opóźniano termin ich przekazywania, nie zważając, że należne świadczenia socjalne muszą być w takiej sytuacji realizowane przy wsparciu komercyjnymi pożyczkami, których obsługa dodatkowo zwiększa zadłużenie. Tego rodzaju kreatywna księgowość nie zapobiegła narastaniu długu publicznego (tabela 1).

Tabela 1. Zadłużenie sektora finansów publicznych przed konsolidacją; stan na 31 grudnia (w mld zł)

Rok	Ogółem	Sektor rządowy		Sektor samorządowy	Sektor ubezpieczeń społecznych	FUS
			Skarb Państwa			
1999	278,2	264,9	264,4	6,2	7,1	7,1
2000	288,3	267,6	266,8	9,4	11,3	10,2
2001	314,7	285,6	283,9	14,9	14,2	13,2
2002	365,4	330,7	327,9	18,5	16,3	15,0
2003	415,9	381,8	378,9	21,8	12,3	11,2
2004	440,5	405,2	402,9	24,5	10,8	10,1
2005	477,1	442,3	440,2	27,3	7,5	7,1
2006	518,2	482,2	478,5	30,9	5,1	5,1
2007	537,4	503,6	501,5	31,1	2,7	2,7
2008	609,4	572,7	569,9	33,9	2,8	2,8
2009	693,6	635,9	631,5	45,3	12,5	12,5
2010	778,7	705,9	701,9	59,9	12,9	12,9
2011	861,2	772,6	771,1	70,4	18,2	18,2
2012	889,7	795,7	793,9	72,8	21,1	21,1
2013	945,2	839,9	838,0	74,1	31,3	31,3
2014	898,8	781,8	779,9	77,1	39,9	39,9
2015	958,9	836,4	834,5	77,1	45,4	45,4

Źródło: Ministerstwo Finansów (2016).

² W ramach decentralizacji funkcji państwa na mocy ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (tekst jednolity: DzU z 2015 r., poz. 513, z późn. zm.) zwiększono samodzielność finansową jednostek samorządu terytorialnego, trzy lata później ustawa z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (DzU 2006, nr 227, poz. 1658, z późn. zm.) zachęcała samorządy lokalne do realizacji projektów i programów z wykorzystaniem środków unijnych.

Zadłużenie sektora finansów publicznych przed konsolidacją rosło w latach 1999–2015 średnio w tempie po 8,0% rocznie; dług po konsolidacji wzrósł z 273,4 mld zł do 877,3 mld zł, czyli zwiększał się w tempie słabszym o ok. 0,5 pkt. proc. Dług sektora rządowego przed konsolidacją narastał w tempie po ok. 7,5% rocznie, po konsolidacji wzrósł z 264,1 mld zł do 805,1 mld zł, a więc wolniej średnio o ok. 0,3 pkt. proc. W tym samym tempie zadłużał się Skarb Państwa. Zadłużenie sektora samorządowego przed konsolidacją wzrosło w ciągu analizowanego okresu 12,5 razy, po konsolidacji – z 6,1 mld zł do 72,1 mld zł, tj. 11,7 razy. Szczególnie wysoka dynamika narastania długu jednostek samorządu terytorialnego cechowała (z uwagi na niską podstawę) lata 1999–2000, później względne przyrosty zadłużenia ulegały wahaniom, przy czym dynamika zadłużania jednostek samorządu lokalnego wyraźnie zmniejszyła się po 2010 r. po wejściu w życie nowej ustawy o finansach publicznych oraz zmianie ram fiskalnych³. Średnio w ciągu ostatnich szesnastu lat jednostki samorządu terytorialnego zadłużały się w tempie po 17,1% rocznie (po konsolidacji w tempie 16,1%). Zadłużenie rosło tak szybko, że podjęto kroki prawne, które miały przyczynić się do większej przejrzystości i dyscypliny w gospodarce finansowej JST⁴.

W 2010 r. wprowadzono instrumenty (reguły fiskalne), w myśl których planowane wydatki bieżące samorządów lokalnych nie mogą być wyższe niż planowane dochody bieżące powiększone o nadwyżkę budżetową z lat poprzedzających i wolne środki. Ta reguła nadal obowiązuje. Natomiast od 1 stycznia 2014 r. w miejsce wcześniej obowiązujących ogólnych przepisów⁵ przygotowano indywidualne limity zadłużenia, podlegające modyfikacjom w zależności m.in. od łącznej kwoty uzyskanej ze spłaty zobowiązań, wielkości dochodów i wydatków bieżących, dochodów ze sprzedaży majątku oraz relacji tych wartości na przestrzeni trzech lat. Przyniosło to wyraźną poprawę sytuacji. Według wstępnych danych Ministerstwa Finansów (MF, 2016) zawartych w uchwałach jednostek samorządu terytorialnego w sprawie wieloletnich prognoz finansowych w 2014 r. indywidualnego wskaźnika spłaty zadłużenia, określonego w art. 243 ustawy o finansach

³ Nowa ustawa usystematyzowała przepisy dotyczące uchwały budżetowej jednostek samorządu terytorialnego, wskazując, że składa się ona z budżetu oraz załączników. Zgodnie z art. 214 przywołanej ustawy w załącznikach zamieszcza się: zestawienia planowanych kwot dotacji udzielanych z budżetów JST, plan dochodów placówek oświatowych, plany przychodów i kosztów samorządowych zakładów budżetowych. Ponadto samorzady zostały prawnie zobowiązane do opracowywania czteroletniej prognozy finansowej (na rok budżetowy oraz kolejne trzy lata). W wykazie przedsięwzięć wieloletnich JST ujmują programy, projekty i zadania realizowane w dłuższej perspektywie czasowej, w tym przedsięwzięcia realizowane z udziałem środków unijnych oraz inwestycje wykonywane na podstawie umów o partnerstwie publiczno-prywatnym.

⁴ Z dniem 1 stycznia 2012 r. weszły w życie szczególne zasady rachunkowości w układzie zadaniowym JST oraz regulacje dotyczące sprawowania przez Ministra Finansów ogólnej kontroli efektywności i skuteczności realizacji planów w układzie zadaniowym na podstawie mierników stopnia realizacji celów. Umożliwia to lepszą kontrolę Ministra Finansów i stanowi istotną przesłankę opracowania wieloletnich planów finansowych państwa.

⁵ Zadłużaniu się JST miały zapobiec wymogi, aby relacja długu do dochodu na koniec roku budżetowego nie przekraczała 60%, a wydatki na obsługę długu oraz udzielonych poręczeń i gwarancji w danym roku budżetowym nie były wyższe niż 15% dochodów w tym okresie (jeśli zaś państwowy dług publiczny przekroczyłby 55% – nie wyższe niż 12%).

publicznych, nie spełniały 64 jednostki, z tego: 47 gmin, 16 powiatów i jedno miasto na prawach powiatu. W łącznej kwocie zobowiązań wszystkich JST największą część stanowią zobowiązania miast na prawach powiatu (45,0% w 2014 r. oraz 45,7% w I półroczu 2015 r.). Udział zobowiązań gmin w latach 2004–2014 utrzymywał się w przedziale ok. 36–40% (na koniec 2014 r. udział wyniósł 36,7%, a na koniec I półrocza 2015 r. 36,3%). Udział zobowiązań województw i powiatów kształtował się w ostatnich latach na poziomie ok. 8–10% (na koniec I półrocza 2015 r. wyniósł on odpowiednio 9,8% oraz 8,1%). W strukturze zobowiązań sektora samorządowego dominowało zadłużenie krajowe, choć udział zadłużenia zagranicznego stopniowo wzrastał i na koniec czerwca 2015 r. wyniósł 21%. Największy udział w długu JST i ich związków stanowiły kredyty i pożyczki (94% na koniec czerwca 2015 r.).

Natomiast niewiele zdziałano, aby powstrzymać zadłużenie sektora ubezpieczeń społecznych. Zadłużenie to jest – w zasadzie – tożsame z niedoborem środków Funduszu Ubezpieczeń Społecznych. Deficyt FUS podlegał znacznym wahaniom, w zależności od koniunktury i sytuacji na rynku pracy, jednak w 2015 r. był (przed konsolidacją) 6,4 razy wyższy w porównaniu ze stanem na koniec 1999 r. Po konsolidacji zadłużenie tego funduszu zmniejszyło się z 3,1 mld zł na początku badanego okresu do zaledwie 100 mln zł w końcu 2015 r. Porównując zadłużenie FUS przed i po konsolidacji, można ocenić skalę zaległości sfery budżetowej z tytułu należnych ZUS składek na ubezpieczenia społeczne.

Opóźnienia transferów pieniężnych między poszczególnymi sektorami poprawiają wizualnie sytuację Skarbu Państwa, przenosząc część długu na inne instytucje i podmioty sfery budżetowej. Wyjaśnia to przyczynę, dla której udział sektora rządowego w długu publicznym jest wyższy po konsolidacji niż przed nią. Jednak nie ulega wątpliwości, że utrzymała się tendencja spadkowa partycypacji sektora rządowego w zadłużeniu ogółem, kosztem pozostałych sektorów finansów publicznych. Tezę tę potwierdzają następujące dane:

- przed konsolidacją udział sektora rządowego wyniósł w 1999 r. 95,2%, w 2015 r. 87,2% (obniżył się o 8,0 pkt. proc.); po konsolidacji udział sektora rządowego stanowił odpowiednio 96,6% oraz 91,8% (zmniejszył się tylko o 4,8 pkt. proc.);
- przed konsolidacją udział sektora samorządowego wyniósł w 1999 r. 2,2%, w 2015 r. 8,1% (wzrósł o 5,9 pkt. proc.); po konsolidacji udział sektora samorządowego stanowił odpowiednio 2,3% oraz 8,2% (zwiększył się o 5,9 pkt. proc.);
- przed konsolidacją udział sektora ubezpieczeń społecznych wyniósł w 1999 r. 2,6%, w 2015 r. 7,7% (wzrósł o 5,1 pkt. proc.); po konsolidacji udział sektora samorządowego stanowił odpowiednio 1,1% oraz 0,0% (spadł o 1,1 pkt. proc.).

3. Związek między reformą OFE a względną poprawą sytuacji finansowej państwa

Na politykę finansową w Polsce w istotnym stopniu oddziałuje zasada *acquis communautaire* przyjęta w traktacie akcesyjnym. W dzisiejszym stanie prawnym nasz kraj musi wykazać gotowość uczestnictwa w Europejskim Mechanizmie Kursowym (*European Exchange Rate Mechanism* – ERM II), a to (między innymi) nakłada obowiązek systematycznego monitorowania standingu finansowego państwa i składania na ten temat raportów Komisji Europejskiej. Uzasadnieniem merytorycznym tej praktyki jest fakt, że wraz z postępującą globalizacją odległe geograficznie rynki kapitałowe oraz zdolności wytwórcze stają się coraz bardziej wzajemnie powiązane, co powoduje, że lokalne zaburzenia równowagi sektora finansów publicznych przenoszą się na rynki regionalne i światowe (Małkiewicz, 2010, s. 80–82). Ryzyko to jest tym wyższe, im bardziej zadłużony jest kraj w stosunku do potencjału swej gospodarki, zaś potencjał ten mierzy się wielkością PKB. Wychodząc z takich przesłanek, w celu minimalizacji ryzyka niewypłacalności w traktacie ustanawiającym Unię Europejską kraje członkowskie zobowiązały się w art. 126 TFUE (dawny art. 104 TWE) do „unikania nadmiernego deficytu budżetowego”, informowania Komisji Europejskiej o bieżącym i prognozowanym stanie finansów oraz – w przypadku przekroczenia referencyjnego poziomu wskaźników konwergencji fiskalnej⁶ – podjęcia działań naprawczych.

Procedura sanowania finansów publicznych (*excessive deficit procedure* – EDP) składa się z: notyfikacji fiskalnej, badania dyscypliny budżetowej, wydania opinii Ecofinu, decyzji Rady, przekazania zaleceń i określenia terminu redukcji nadmiernego deficytu, oceny efektywności programu konsolidacji sektora finansów publicznych, publikacji decyzji Rady o wdrożeniu procedury nadmiernego deficytu, wezwania kraju członkowskiego do podjęcia kroków ograniczających deficyt do akceptowalnego poziomu, a jeśli to nie przynosi efektów – nałożenia sankcji i kar pieniężnych. Sankcje wobec państw strefy euro przyjmują formę nieoprocentowanego depozytu w UE, którego kwota składa się ze składnika stałego (0,2% PKB) i zmiennego ($\frac{1}{10}$ różnicy między deficytem wyrażonym jako procent PKB w roku, w którym deficyt został uznany za nadmierny, a wartością bazową). Jeżeli w ciągu dwóch kolejnych lat nadmierny deficyt nie zostanie skorygowany, depozyt wzrasta do 0,5% PKB i jest z zasady przekształcany

⁶ Kryteria konwergencji (w przypadku państw strefy euro zwane kryteriami spójności) dzieli się na trzy rodzaje: kryteria pieniężne dotyczące stabilności cen (ocena bazuje na zharmonizowanym wskaźniku inflacji towarów i usług konsumpcyjnych – wskaźniku HICP) i długoterminowych stóp procentowych (oceniane na podstawie dochodowości 10-letnich obligacji skarbowych poszczególnych państw), kryteria budżetowe dotyczące deficytu i długu sektora instytucji rządowych i samorządowych, kryterium kursowe. W ramach kryteriów budżetowych Komisja Europejska ocenia wypełnienie dwóch warunków: maksymalnego poziomu deficytu sektora instytucji rządowych i samorządowych na poziomie 3% PKB (w rzeczywistości próg tolerancji sięga w określonych przypadkach 3,5% PKB), maksymalnego poziomu długu sektora instytucji rządowych i samorządowych na poziomie 60% PKB (naruszenie tego kryterium rzadko jest w praktyce przesłanką uruchomienia procedury nadmiernego deficytu).

w karę. W przypadku uchylenia decyzji stwierdzającej istnienie nadmiernego deficytu Rada uchyła także wszelkie niezrealizowane sankcje, jednak środki już przekazane tytułem kary nie podlegają zwrotowi. Odsetki od depozytów złożonych w Komisji oraz dochody z kar były uprzednio rozdzielane proporcjonalnie do udziału w całkowitym PNB państw niewykazujących nadmiernego deficytu. Środki te zasilają Europejski Instrument Stabilności Finansowej⁷ do czasu utworzenia innego mechanizmu ochrony stabilności strefy euro. Kraje spoza strefy euro z mocy art. 139 ustęp 2 lit. b) TFUE (dawny art. 122 TWE) nie podlegają sankcjom z tytułu przekroczenia referencyjnego poziomu deficytu sektora instytucji rządowych i samorządowych. Kara wobec nich polega na zablokowaniu dostępu do środków Funduszu Spójności do czasu wyjścia z EDP.

Już w rok po akcesji do Unii Europejskiej Polska została objęta procedurą nadmiernego deficytu, lecz dzięki ożywieniu gospodarki (do czego przyczynił się m.in. rekordowo wysoki napływ zagranicznych inwestycji bezpośrednich) w 2007 r. strukturalny niedobór środków sektora *general government* powrócił do poziomu referencyjnego. Jednak w 2008 r. znów przekroczyliśmy ten poziom, co spowodowało w maju 2009 r. ponowne objęcie naszego kraju procedurą nadmiernego deficytu. Procedura ta została zdjęta dopiero w czerwcu 2015 r. (tabela 2), a zdecydowała o tym niekonwencjonalna metoda redukcji zadłużenia, podjęta w momencie, gdy zawiodły wszelkie inne metody naprawy sytuacji finansowej państwa.

Inicjatywy podejmowane pod rządami nowej ustawy o finansach publicznych⁸ przez gabinet Donalda Tuska w latach 2010–2013 nie przyniosły bowiem zadowalających rezultatów w zakresie kontroli tempa wzrostu długu publicznego. Minister Finansów, postawiony wobec alternatywy: przekroczyć próg ostrożnościowy, lub narażając się na krytykę środowisk powiązanych z rynkiem kapitałowym, zahamować strumień publicznych pieniędzy zasilających ten rynek, wybrał rozwiązanie zgodne z interesem narodowym. Ustawa z dnia 6 grudnia 2013 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z określeniem zasad wypłaty emerytur ze środków zgromadzonych w otwartych funduszach emerytalnych umożliwiła umorzenie obligacji skarbowych znajdujących się w portfelach inwestycyjnych tych funduszy oraz ograniczyła na przyszłość transfery składek z ZUS do OFE⁹.

⁷ W maju 2010 r. Rada ECOFIN podjęła decyzję o ustanowieniu tymczasowego europejskiego mechanizmu stabilności, składającego się z Europejskiego Mechanizmu Stabilizacji Finansowej (*European Financial Stabilisation Mechanism* – EFSM) oraz Europejskiego Instrumentu Stabilności Finansowej (*European Financial Stability Facility* – EFSF), (NBP, 2014).

⁸ Chodzi o ustawę z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (tekst jednolity: DzU 2013, poz. 885 z późn. zm.), która zastąpiła dotychczasową ustawę z dnia 30 czerwca 2005 r.

⁹ Zgodnie z metodologią ESA2010 transfer aktywów z otwartych funduszy emerytalnych (153 151,2 mln zł) został zarejestrowany jako transakcja finansowa niemająca wpływu na deficyt/nadwyżkę podsektora funduszy zabezpieczenia społecznego. Szacunki Ministerstwa Finansów oceniają, że po tej decyzji i na skutek umorzenia obligacji skarbowych o łącznej wartości 130 187,6 mln zł relacja długu publicznego do PKB obniżyła się o 8,1 pkt. proc., z tego 7,6 pkt. proc. z tytułu umorzenia skarbowych papierów wartościowych w ramach reformy systemu emerytalnego oraz 0,6 pkt. proc. z tytułu redukcji kosztów obsługi systemu emerytalnego (Ministerstwo Finansów, 2015, s. 8).

Tabela 2. Rzeczywisty i prognozowany dług i wynik polskiego sektora instytucji rządowych i samorządowych (w % PKB)

Rok	Dług sektora instytucji rządowych i samorządowych	Wynik sektora instytucji rządowych i samorządowych			
			Sektor rządowy (centralny)	Sektor samorządowy (lokalny)	Sektor zabezpieczenia społecznego
2003	47,1	-6,3	b.d.	b.d.	b.d.
2004	45,3	-5,7	b.d.	b.d.	b.d.
2005	46,7	-4,3	b.d.	b.d.	b.d.
2006	47,2	-3,6	-4,1	-0,3	+0,7
2007	44,2	-1,9	-3,0	0,0	+1,1
2008	46,6	-3,7	-3,9	-0,2	+0,4
2009	49,8	-7,4	-5,4	-1,1	-0,9
2010	53,3	-7,9	-6,4	-1,2	-0,2
2011	54,4	-4,9	-4,0	-0,7	-0,1
2012	54,0	-3,7	-3,6	-0,3	-0,2
2013	56,0	4,0	-3,6	-0,2	-0,3
2014	50,5	-3,3	-2,1	-0,1	-0,1
2015	51,3	-2,6	-2,2	0,0	-0,4
2016	51,8	-2,6	-2,3	0,0	-0,3
2017	52,1	-2,9	-2,7	0,0	-0,1
2018	51,6	-2,0	-1,6	0,0	-0,5
2019	50,9	-1,3	-1,4	-0,1	0,0

Uwaga: liczby mogą nie sumować się ze względu na zaokrąglenia.

Źródło: *Komunikaty dotyczące deficytu...*; *Wieloletni plan finansowy...*, s. 61.

W rezultacie tej operacji dług sektora rządowego zmniejszył się w ciągu pierwszego kwartału 2014 r. o 100,2 mld zł, wydatki budżetu państwa na obsługę zmalały (w stosunku do poprzedniego roku) o 7,3 mld zł (Ministerstwo Finansów, 2015, s. 9). Do końca 2014 r. koszty obsługi długu uległy obniżeniu o 8,0 mld zł, z czego 4,6 mld zł było wynikiem umorzenia SPW przekazanych przez OFE do ZUS w ramach reformy systemu emerytalnego. Na obniżenie kosztów obsługi długu (z 2,6% PKB do 2,0% PKB) wpłynął również znaczący spadek rentowności obligacji skarbowych. Średnie oprocentowanie długu spadło do 4,3%, do czego przyczyniła się polityka emisyjna polegająca na zwiększeniu udziału instrumentów zmiennoprocentowych, która pozwoliła na szybsze dostosowanie się kosztów obsługi długu do spadających stóp procentowych. Jednak wciąż był to poziom znacznie wyższy od bieżącego kosztu finansowania rynkowego, co wynikało z obsługi długu zaciąganego w przeszłości przy wyższych rentownościach.

Nominalne zadłużenie sektora rządowego od 2015 r. rośnie znacznie wolniej, w konsekwencji relatywnie spadają również koszty obsługi długu. W ocenie Ministerstwa Finansów (jeśli nie zajdą zjawiska określane mianem „szoków”) ta tendencja powinna utrzymać się do 2019 r. (Ministerstwo Finansów, 2015, s. 38). Prognoza ta wydaje się zbyt

optymistyczna. Niewymagalne zobowiązania z tytułu poręczeń i gwarancji udzielonych przez instytucje sektora finansów publicznych wyniosły w 2015 r. 138,3 mld zł (7,7% PKB), w tym udział Skarbu Państwa stanowił 134,5 mld zł, tj. 7,3% PKB. Przyjęto założenie, że w latach następnych kwota niewymagalnych zobowiązań będzie rosła, osiągając w 2019 r. 169,8 mld zł, ale wzrost ten będzie wolniejszy od dynamiki PKB, co obniży poziom zobowiązań w relacji do PKB o ok. 0,2 pkt. proc. (Ministerstwo Finansów, 2015, s. 40). W przeciwnym kierunku będą oddziaływały obciążenia budżetu z tytułu udzielonych poręczeń i gwarancji, stanowiące równowartość ok. 0,3–0,5% PKB.

Podsumowanie

Chociaż niemal od pierwszych lat transformacji ustrojowej polityka zarządzania długiem publicznym była w naszym kraju podporządkowana regułom fiskalnym, nie zapobiegła narastaniu długu publicznego i permanentnym deficytom budżetu państwa, a od kilku lat – także wysokim deficytom budżetów jednostek samorządu lokalnego. Trudności mają źródło w zdeformowanej strukturze naszej gospodarki narodowej, patologicznym rynku pracy, wadliwym i nieprzejrzystym systemie podatkowym, wysokiej zależności od zagranicznych inwestorów. Analiza dotychczasowych oraz przewidywanych zmian w poziomie długu publicznego i kosztów jego obsługi skłania do refleksji nad sposobem przeprowadzenia reform systemowych, które spowodować powinny co najmniej utrzymanie tempa wzrostu poniżej dynamiki PKB w kolejnych latach.

Dotychczas uwaga Ministra Finansów koncentrowała się głównie na dyscyplinowaniu wydatków, obecnie więcej uwagi poświęca się stronie dochodowej, w szczególności dążeniom do wyeliminowania nadużyć związanych ze zwrotami podatku od towarów i usług (VAT). Jednak nadal „priorytetowym celem rządu jest wspieranie inkluzywnego wzrostu gospodarczego przy prowadzeniu polityki budżetowej w ramach ograniczeń wynikających z prawa krajowego i unijnego”. Stąd zapowiedź głębokich zmian w systemie podatkowym, który okazał się nieefektywny, zwłaszcza w zakresie egzekwowania dochodów z podatków pośrednich.

Szeroko zakrojony program reform w „duchu neokeynesowskim”, który ma stworzyć nową jakość w polityce społecznej i ekonomicznej naszego kraju, jest zależny od utrzymania pod kontrolą deficytu sektora instytucji rządowych i samorządowych. W programie tym istotną rolę powinny bowiem odegrać zarówno fundusze unijne przyznane Polsce w perspektywie budżetowej 2014–2020, jak i partnerstwo publiczno-prywatne. Dostęp do tych zasobów wymaga harmonizacji polityki strukturalnej, monetarnej i fiskalnej¹⁰.

Oprócz koncentracji uwagi na równowadze budżetu państwa aktualny pozostaje także postulat pełnego ujawnienia wszystkich zobowiązań publicznych, które obciążać mogą budżety jednostek samorządu terytorialnego w związku z ich zaangażowaniem w projekty realizowane przy wsparciu środkami Unii Europejskiej oraz w ramach

¹⁰ Więcej na ten temat: NBP (2016).

współpracy z prywatnymi podmiotami. Samorządy lokalne pełnią bowiem trudną do przecenienia rolę w zagospodarowaniu środków przyznanych Polsce w ramach Funduszu Spójności w perspektywie budżetowej 2014–2020.

Bibliografia

- Ancyparowicz, G. (2014). Przyczyny narastania deficytu Funduszu Ubezpieczeń Społecznych. W: D. Zarzecki (red.), *Zarządzanie finansami w przedsiębiorstwach i jednostkach samorządu terytorialnego. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, 802. Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenia*, 65 (s. 14–26). Szczecin: Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego.
- Ancyparowicz, G. (2014). *Od neoliberalizmu do neokolonializmu. Ćwierć wieku transformacji ustrojowej w Polsce*. Sopot: Biblioteka Kwartalnika Naukowego „Pieniądze i Więź”.
- Åslund, A. (2010). *Jak budowano kapitalizm. Transformacja Europy Środkowej i Wschodniej, Rosji i Azji Środkowej*. Warszawa: Książka i Wiedza.
- Bezpieczeństwo dzięki zrównoważeniu. Przegląd funkcjonowania systemu emerytalnego wynikający z art. 32 ustawy z dnia 25 marca 2011 r. o zmianie niektórych ustaw związanych z funkcjonowaniem systemu ubezpieczeń społecznych* (DzU 2011, nr 75, poz. 398, z późn. zm.), Warszawa, czerwiec 2013, s. 24–40.
- Hayek, F.A. (1986). *Road to Serfdom*. Chicago: University of Chicago Press.
- http://www.finanse.mf.gov.pl/c/document_library/get_file?uuid=45de48e4-ed89-474d-91af-d86ef5d71011&groupId=766655. Pobrane 14.05.2016.
- Komunikaty dotyczące deficytu i długu sektora instytucji rządowych i samorządowych z lat 2007–2016*. Pobrane z: <http://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/rachunki-narodowe/statystyka-sektora-instytucji-rzadowych-i-samorzadowych/komunikat-dotyczacy-deficytu-i-dlugu-sektora-instytucji-rzadowych-i-samorzadowych-w-2015-roku,1,22.html>, dostęp 14.05.2016.
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.* (DzU 1997, nr 78, poz. 483).
- Kosterna, U. (2010). Kryzys obszaru jednawalutowego – potrzeba nowych ram instytucjonalnych narodowej polityki fiskalnej. *Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska, Sectio II Oeconomia*, s. 57–69.
- Krugman, P. (2013). *Zakończcie ten kryzys!* Gliwice: Helion.
- Łapiński, K., Peterlik, M., Wyżnikiewicz, B. (2015). *Szara strefa w polskiej gospodarce w 2015 r.* Warszawa: IBnGR.
- Małkiewicz, A. (2010). *Kryzys. Polityczne, ekologiczne i ekonomiczne uwarunkowania*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe „Scholar”.
- Ministerstwo Finansów (2015). *Strategia zarządzania długiem finansów publicznych*, Warszawa, wrzesień. Pobrane z: http://www.finanse.mf.gov.pl/c/document_library/get_file?uuid=45de48e4-ed89-474d-91af-d86ef5d71011&groupId=766655, dostęp 14.05.2016.
- Ministerstwo Finansów (2016). *Szeregi czasowe*. Pobrane z: <http://www.finanse.mf.gov.pl/szeregi-czasowe>, dostęp 12.05.2016.

- Ministerstwo Rozwoju (2016). *Plan na rzecz odpowiedzialnego rozwoju*. Pobrane z: https://www.mr.gov.pl/media/14840/Plan_na_rzecz_Odpowiedzialnego_Rozwoju_prezentacja.pdf, dostęp 12.05.2016.
- Najwyższa Izba Kontroli (2016). *Przeciwdziałanie wprowadzaniu do obrotu gospodarczego faktur dokumentujących czynności fikcyjne*. Warszawa, 26 marca.
- Narodowy Bank Polski (2014). *Informacja na temat nowych zasad funkcjonowania Europejskiego Instrumentu Stabilności Finansowej (EFSF) oraz przyszłego kształtu Europejskiego Mechanizmu Stabilności (ESM)*. Pobrane z: http://www.nbp.pl/publikacje/integracja_europejska/info_efs_f_esm.pdf, dostęp 27.04.2014.
- Narodowy Bank Polski – Instytut Ekonomiczny (2016). *Mechanizm transmisji polityki pieniężnej w Polsce. Co wiemy w 2015 roku?* Warszawa, marzec.
- Oreżniak, L. (2014). *OFE – katastrofa prywatyzacji emerytur w Polsce*. Warszawa: Instytut Wydawniczy Książka i Prasa.
- Podręcznik wskaźników globalizacji ekonomicznej OECD 2005*. Pobrane z: <http://browse.oecdbookshop.org/oecd/pdfs/free/920506pe.pdf>, dostęp 26.04.2014.
- Rozporządzenie (WE) nr 1467/97 w sprawie przyspieszenia i wyjaśnienia procedury nadmiernego deficytu z 7 lipca 1997 r. Pobrane z: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ..>, dostęp 12.09.2014.
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie wzmocnienia nadzoru gospodarczego i budżetowego nad państwami członkowskimi strefy euro dotkniętymi lub zagrożonymi poważnymi trudnościami w odniesieniu do ich stabilności finansowej z dnia 23 listopada 2011 r. Pobrane z: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ..>, dostęp 12.09.2014.
- Rozporządzenie Rady (UE) nr 1177/2011 z dnia 8 listopada 2011 r. zmieniające rozporządzenie (WE) nr 1467/97 w sprawie przyspieszenia i wyjaśnienia procedury nadmiernego deficytu. Pobrane z: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ..>, dostęp 12.09.2014.
- Rozporządzenie Rady (WE) nr 479/2009 z dnia 25 maja 2009 r. o stosowaniu Protokołu w sprawie procedury dotyczącej nadmiernego deficytu (Excessive Debt Procedure – EDP). Pobrane z: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ..>, dostęp 12.09.2014.
- Rozporządzenie Rady 1466/97 w sprawie wzmocnienia nadzoru nad sytuacją budżetową oraz nadzoru i koordynacji polityk gospodarczych. Pobrane z: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ..>, dostęp 12.09.2014.
- Ryśnik, T., *Jak prywatyzowano III RP*. Pobrane z: <http://www.tygodniksolidarnosc.com/pl/4142/drukuj-artykul.html>.
- Sachs, J. (1989). My Plan for Poland. *International Economy*, 3 (6), December.
- Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (Dz. Urz. UE z 30.03.2010).
- Ustawa z dnia 6 grudnia 2013 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z określeniem zasad wypłaty emerytur ze środków zgromadzonych w otwartych funduszach emerytalnych. DzU 2013, poz. 1717, z późn. zm.
- Ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego. T.j. DzU 2015, poz. 513, z późn. zm.
- Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych. T.j. DzU 2013, poz. 885, z późn. zm.
- Ustawa z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju. DzU 2006, nr 227, poz. 1658, z późn. zm.

- Wieloletni plan finansowy państwa na lata 2016–2019*, Warszawa, kwiecień 2016. Pobrane z: http://www.mf.gov.pl/c/document_library/get_file?uuid=4f2c7a5a-9e43-467b-8ba1-99502f18bbfa-amp;groupId=764034, dostęp 14.05.2016.
- Williamson, J.B. *A Short History of the Washington Consensus*, Barcelona 2004. Pobrane z: <http://www.iie.com/publications/papers/williamson0904-2.pdf>, dostęp 12.03.2013.
- World Bank (1996). *Implementation Completion Report. Poland. Debt and Debt Service Reduction Loan and Related Measures to Support the Debt Reduction Program of the Republic of Poland (Loan 3804-Pol), 1996 May 31. Report No 1571*. Pobrane z: <http://documents.worldbank.org/curated/en/1996/05/733513/poland-debt-debt-service-reduction-loan-project>, dostęp 12.03.2013.

RESPONSIBLE DEVELOPMENT OF PUBLIC FINANCES IN POLAND

Keywords: public debt, budget, general government, public finance, fiscal rules

Summary. Since 1970s, the sector of general government in Poland has been burdened with debt, which was rising at a particularly fast rate in the past decade. The cost of servicing the debt puts a significant burden on the current state and local government budgets. This makes the spending rules more difficult to comply with. The attempts to reduce the rate at which the debt has been increasing and to carry out fiscal consolidation of public finances have not been effective. In 2014, under the pressure of the EU Excessive Deficit Procedure that had been imposed on Poland in 2009, the national debt was partly reduced and a new fiscal framework was introduced. Those actions resulted in a temporary upturn in national finances, but a three-year perspective shows a probable further increase of the national debt (although at a lower rate). This may hamper and delay implementation of the national government's *Plan for Responsible Development*, because this program will require significant investments in the industrial sector of the national economy and realization of other government programs aimed at raising standards of living in Poland.

Translated by Grażyna Ancyparowicz

Cytowanie

Ancyparowicz, G. (2016). Odpowiedzialny rozwój sektora finansów publicznych w Polsce. *Ekonomiczne Problemy Usług*, 125, 61–74.