

KRYZYS A KONSOLIDACJA FISKALNA W POLSCE

1. Wprowadzenie

Już od ponad dekady kolejne rządy przyznawały, że nierównowaga finansów publicznych w Polsce ma podłoże strukturalne i wymaga gruntownych reform. Mimo to propozycje zamieszczane w programach rządowych albo nie przynosiły większych zmian, albo też postulowane zmierzania okazywały się zbyt trudne do wdrożenia.

Sytuacja zmieniła się po wybuchu światowego kryzysu finansowego. Odpowiedzią rządu na ówczesne wydarzenia był przedstawiony w dniu 30 listopada 2008 roku *Plan stabilności i rozwoju – wzmocnienie gospodarki Polski wobec światowego kryzysu finansowego*¹. Przewidywano w nim m.in. realizację działań stymulujących popyt konsumpcyjny i inwestycyjny poprzez obniżanie obciążeń podatkowych i quasi-podatkowych. Spowolnienie gospodarcze i wdrażane działania propopytowe wywarły negatywny wpływ na wysokość dochodów publicznych. Zmniejszeniu dochodów nie towarzyszyły działania mające na celu redukcję wydatków, przez co finanse publiczne znalazły się w stanie głębokiej nierównowagi. Wysokość deficytu sektora instytucji rządowych i samorządowych znacznie przekraczała unijne limity i w lipcu 2009 roku Polska została ponownie² objęta procedurą nadmiernego deficytu. Kolejny program rządowy skupiał się już wobec tego w znacznie większym stopniu na konsolidacji fiskalnej, czyli działaniach mających na celu zmniejszenie deficytu budżetowego i narastanie długu publicznego³.

¹ [http://orka.sejm.gov.pl/Druki6ka.nsf/wgdruk/1709/\\$file/1709.pdf](http://orka.sejm.gov.pl/Druki6ka.nsf/wgdruk/1709/$file/1709.pdf) (15.03.2015).

² Po raz pierwszy Polska została objęta procedurą nadmiernego deficytu w 2004 roku.

³ Por. definicja OECD: <http://stats.oecd.org/glossary/detail.asp?ID=984> (15.03.2015).

2. Sytuacja finansów publicznych w latach 2006–2013

Dochody sektora finansów publicznych wzrosły w latach 2006–2013 z 420,4 mld zł do 650,3 mld zł (o 54,7%), podczas gdy wydatki – z 442,6 mld zł do 699,2 mld zł (o 58,0%).

Dynamika dochodów była nierównomierna; największe tempo wzrostu odnotowano w 2007 roku, co było spowodowane m.in. zaliczeniem do dochodów budżetowych środków z Unii Europejskiej. Niekorzystna sytuacja gospodarcza spowodowała obniżenie tempa wzrostu dochodów, zarówno podatkowych, jak i niepodatkowych.

W latach 2008–2010 dynamika dochodów była znacznie niższa od dynamiki wydatków sektora finansów publicznych, co w warunkach spowolnienia gospodarczego doprowadziło w 2010 roku do zrealizowania wyjątkowo wysokiego deficytu finansów publicznych (85,1 mld zł, co odpowiadało 6,0% PKB). W kolejnych dwóch latach sytuacja nieco się poprawiła, ale w roku 2013 deficyt znowu się pogłębił.

Tabela 1. Dochody, wydatki i wynik sektora finansów publicznych w latach 2006–2013

Wyszczególnienie	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
	w mld zł							
Dochody ogółem	420,4	484,9	515,2	539,9	551,2	604,2	651,1	650,3
podatkowe	218,2	258,4	274,9	268,0	276,0	301,3	307,4	302,4
niepodatkowe	202,3	211,6	220,8	235,8	234,3	252,2	275,1	275,1
środki z UE	.	14,8	19,6	36,1	41,0	50,7	68,7	72,8
Wydatki ogółem	442,6	483,2	535,8	590,0	636,3	660,1	689,3	699,2
bieżące	402,8	432,4	475,8	521,5	554,1	573,3	601,3	627,7
kapitałowe	39,8	50,8	60,0	68,5	82,2	86,8	88,0	71,5
Wynik	-22,2	1,7	-20,6	-50,1	-85,1	-55,9	-38,2	-48,9

Źródło: *Sprawozdania z wykonania budżetu państwa za lata 2006–2013*, Rada Ministrów, Warszawa.

Należy zauważyć, że zdaniem Najwyższej Izby Kontroli metodologia obliczania dochodów sektora finansów publicznych przez Ministerstwo Finansów jest obciążona istotnym błędem. Zaliczenie do dochodów sektora finansów publicznych środków przekazywanych z budżetu państwa do Funduszu Ubezpieczeń Społecznych z tytułu rekompensaty składek do otwartych funduszy emerytalnych jest nieprawidłowe, gdyż środki te powinny zostać wyeliminowane w procesie konsolidacji sektora. Błąd ten skutkuje wykazywaniem przez Ministerstwo Finansów zawyżonych dochodów, co w oczywisty sposób poprawia wynik sektora finansów publicznych. Według

NIK deficyt sektora finansów publicznych jest zaniżany od czasu zmiany sposobu finansowania kosztów reformy emerytalnej. W latach 2004–2013 łączne zaniżenie deficytu wyniosło 152,0 mld zł, czyli średnio 15,2 mld zł rocznie⁴.

Sporządzane przez Główny Urząd Statystyczny statystyki dotyczące finansów publicznych według metodologii unijnej, zgodnie z zasadami Europejskiego Systemu Rachunków Narodowych i Regionalnych (ESA), różnią się istotnie od danych opracowywanych przez Ministerstwo Finansów zarówno ze względu na odmienny sposób rejestrowania niektórych transakcji, jak i inny zakres instytucjonalny. W statystykach sporządzanych według ESA podstawowym agregatem jest sektor instytucji rządowych i samorządowych, dzielony na podsektory: instytucji rządowych na poziomie centralnym, instytucji samorządowych na poziomie lokalnym oraz funduszy ubezpieczeń społecznych⁵. Wielkości podawane przez GUS o sytuacji sektora instytucji rządowych i samorządowych stanowią podstawę oceny, czy Polska wypełnia unijne kryteria fiskalne.

Dochody sektora instytucji rządowych i samorządowych w Polsce wzrosły w latach 2006–2013 o 43,9% (z 426,5 mld zł do 613,9 mld zł). W analizowanym okresie wydatki instytucji rządowych i samorządowych wzrosły z 465,0 mld zł do 684,6 mld zł, przy czym najwyższe tempo ich wzrostu odnotowano w latach pogarszającej się koniunktury gospodarczej.

Skutki światowego kryzysu finansowego dla budżetu państwa – najważniejszego segmentu podsektora instytucji rządowych na szczeblu centralnym – stały się odczuwalne w 2008 roku. W trzecim kwartale tego roku aktywność inwestycyjna uległa wyraźnemu wyhamowaniu, pogarszały się także inne wskaźniki makroekonomiczne (np. niższy wzrost gospodarczy i niższa dynamika spożycia), co znalazło odbicie w wykonaniu dochodów budżetowych. Konieczna okazała się nowelizacja ustawy budżetowej na rok 2009, w której prognoza dochodów została obniżona o 30,1 mld zł. Przewidywane obniżenie dochodów budżetowych i niepewność co do rozwoju sytuacji makroekonomicznej skłoniły Ministra Finansów do bardziej restrykcyjnego ustalania limitów wydatkowych.

Nowelizacja ustawy budżetowej okazała się konieczna również w 2013 roku; prognoza dochodów została wówczas obniżona o 23,7 mld zł. Niekorzystnie na wysokość dochodów budżetowych wpłynęło przede wszystkim spowolnienie wzrostu

⁴ *Analiza wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w 2013 roku*, NIK, Warszawa 2014, s. 206–207.

⁵ Według ESA 2010 – funduszy zabezpieczenia społecznego. System ESA 2010 zastąpił obowiązujący wcześniej system ESA 95 we wrześniu 2014 roku. W opracowaniu zostały wykorzystane dane o sektorze instytucji rządowych i samorządowych sporządzone według metodologii ESA 95, ponieważ dane według ESA 2010 obejmują obecnie bardzo krótki zakres czasowy.

gospodarczego, które było skutkiem stagnacji wzrostu PKB w krajach Unii Europejskiej. Miało to wpływ m.in. na niższe wykonanie dochodów podatkowych, w tym dochodów z tytułu VAT i CIT.

Wielkość dochodów i wydatków podsektora instytucji samorządowych jest zdominowana przez dochody i wydatki jednostek samorządu terytorialnego (JST). Jednym z ważniejszych źródeł dochodów własnych JST jest podatek dochodowy od osób fizycznych. Dochody z tego podatku stanowiły w latach 2006–2013 średnio 35% wszystkich dochodów własnych jednostek samorządu terytorialnego. Najniższe dynamiki wpływów z PIT odnotowano w latach 2009–2010, na co miały wpływ zarówno czynniki systemowe (redukcja liczby progów podatkowych i stawek w przedziałach dochodowych), jak i niekorzystna sytuacja ekonomiczna kraju.

Wydatki jednostek samorządu terytorialnego zwiększyły się w analizowanym okresie o 53,2% – z 120,0 mld zł do 183,8 mld zł. Największy wzrost wydatków (rok do roku) miał miejsce w roku 2009, kiedy samorzady zrealizowały wydatki na poziomie o 15,6% wyższym niż rok wcześniej.

Najważniejszym podmiotem należącym do podsektora funduszy ubezpieczeń społecznych jest Fundusz Ubezpieczeń Społecznych (FUS). W latach 2006–2013 jego przychody wzrosły ze 120,4 mld zł do 191,5 mld zł, a koszty – ze 119,8 mld zł do 204,4 mld zł.

Przychody FUS pochodzą głównie ze składek na ubezpieczenie społeczne, w części, w jakiej nie podlegają one przekazaniu do otwartych funduszy emerytalnych (OFE). Wysokość wpływów FUS ze składek na ubezpieczenie społeczne zależy zarówno od sytuacji na rynku pracy, jak i wysokości wynagrodzeń w gospodarce. Oprócz czynników makroekonomicznych na sytuację finansową FUS w dużym stopniu wpływają również czynniki instytucjonalne, w tym m.in.: wysokość składek przekazywanych do OFE, ściągalność składek, wysokość waloryzacji świadczeń.

W 2009 roku deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych przekroczył 100 mld zł, by rok później jeszcze się powiększyć (do 111 mld zł). W kolejnych dwóch latach deficyt udało się nieco zmniejszyć, ale w 2013 roku ponownie odnotowano jego wzrost (do 71 mld zł). Największy deficyt był odnotowywany w sektorze rządowym, ale od 2008 roku ujemny wynik wykazuje także podsektor samorządowy. Deficyt budżetów JST pogłębiał się aż do roku 2010, kiedy ukształtował się na poziomie niemal 15 mld zł. W tym roku deficytem zamknęły się budżety 2 490 JST (88,6% ogółu).

Od 2009 roku ujemny wynik jest także odnotowywany w podsektorze ubezpieczeń społecznych. W roku 2009 i 2013 deficyt Funduszu Ubezpieczeń Społecznych osiągnął wyjątkowo wysoki poziom, równy niemal 13 mld zł.

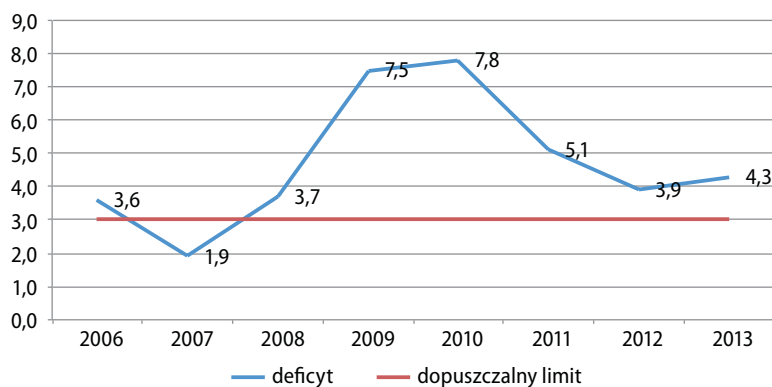
Od 2008 roku poziom deficytu sektora instytucji rządowych i samorządowych w relacji do PKB ponownie przekracza limit dozwolony przez UE.

Tabela 2. Dochody, wydatki i wynik sektora instytucji rządowych i samorządowych w latach 2006–2013 według podsektorów*

Wyszczególnienie	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
	w mld zł							
Dochody sektora	426,5	474,3	504,4	499,8	531,8	586,5	611,5	613,9
podsektor rządowy	221,2	252,0	269,0	263,4	287,4	316,1	316,6	312,4
podsektor samorządowy	142,3	157,6	178,0	183,8	196,0	204,2	207,5	211,2
podsektor funduszy ubezpieczeń społ.	185,0	197,0	215,7	225,7	245,4	251,6	267,9	269,8
Wydatki sektora	465,0	496,4	551,4	600,2	642,7	663,7	673,2	684,6
podsektor rządowy	264,4	287,4	318,8	337,0	377,5	380,7	377,7	372,4
podsektor samorządowy	145,0	157,1	180,4	198,6	213,7	215,5	211,7	214,1
podsektor funduszy ubezpieczeń społ.	177,6	184,3	210,4	237,8	248,5	252,9	264,4	277,6
Wynik sektora	-38,5	-22,1	-47,0	-100,4	-110,9	-77,2	-61,7	-70,7
podsektor rządowy	-43,2	-35,3	-49,8	-73,5	-90,1	-64,6	-61,0	-59,9
podsektor samorządowy	-2,7	0,5	-2,4	-14,7	-17,7	-11,3	-4,1	-2,9
podsektor funduszy ubezpieczeń społ.	7,4	12,7	5,2	-12,1	-3,1	-1,3	3,5	-7,8

*Dane według podsektorów przed konsolidacją (przed wyeliminowaniem transferów międzysektorowych).

Źródło: dane Eurostatu.

**Wykres 1. Deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych w relacji do PKB w latach 2006–2013**

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Eurostatu.

Wielkość deficytu w bezpośredni sposób wpływa na wysokość długu publicznego. Deficyt budżetowy oraz ujemne saldo przychodów z prywatyzacji i ich rozdysponowania są najważniejszymi elementami potrzeb pożyczkowych budżetu państwa. Na wzrost długu wpływa także sytuacja makroekonomiczna kraju (przede wszystkim tempo wzrostu PKB), poziom stóp procentowych oraz – ze względu na dużą wagę instrumentów dłużnych denominowanych w walutach obcych – deprecjacja złotego. Według szacunków Ministerstwa Finansów osłabienie waluty krajowej spowodowało w latach 2008–2010 wzrost zadłużenia o niemal 2% PKB, a w latach 2008–2011 – o ponad 4% PKB⁶.

Państwowy dług publiczny (według metodologii krajowej, stan na koniec roku) zwiększył się w latach 2006–2013 o 74% – z 506,3 mld zł do 880,2 mld zł. Najwyższe tempo wzrostu odnotowano w roku 2008 (13,3%), najniższe natomiast w roku 2012 (3,1%).

Wzrost długu sektora instytucji rządowych i samorządowych był większy niż wzrost długu liczony według metodologii krajowej. Od 2006 roku do 2013 roku dług sektora instytucji rządowych i samorządowych zwiększył się o ponad 84% (z 506,3 mld zł do 932,5 mld zł).

Podstawowe różnice pomiędzy sposobem obliczania wysokości państwowego długu publicznego i długu instytucji rządowych i samorządowych polegają na tym, że według metodologii ESA dług jest zwiększany m.in. o zadłużenie Krajowego Funduszu Drogowego oraz zobowiązania z tytułu budowy dwóch etapów autostrady A1 i odcinka II autostrady A2, zmniejszany natomiast o zobowiązania wymagalne.

Większość zadłużenia generuje Skarb Państwa, ale w ostatnich latach wrastał udział zadłużenia podsektora samorządowego. Dług ten jest związany przede wszystkim z realizacją przez JST projektów współfinansowanych ze środków UE; część długu przypada także na samorządowe samodzielne publiczne zakłady opieki zdrowotnej.

Zadłużenie podsektora ubezpieczeń społecznych na koniec 2013 roku osiągnęło poziom bliski 31 mld zł. Ponieważ są to przede wszystkim zobowiązania FUS wobec budżetu państwa z tytułu zaciągniętych pożyczek, w ujęciu skonsolidowanym zadłużenie to jest znacznie mniejsze – nie przekracza 0,5 mld zł.

W 2010 roku relacja państwowego długu publicznego do PKB wyniosła 52,8%, przekraczając o 2,8 punktów procentowych zapisany w ustawie o finansach publicznych pierwszy próg ostrożnościowy. Relacja długu sektora instytucji rządowych i samorządowych do PKB już w roku 2009 przekroczyła 50%, a w roku 2013 wyniosła 57%, co oznacza, że niebezpiecznie zbliżyliśmy się do limitu zapisanego w traktacie z Maastricht (60% PKB).

⁶ *Finanse publiczne w Polsce w okresie kryzysu*, Ministerstwo Finansów, Warszawa 2012, s. 34.

Tabela 3. Państwowy dług publiczny oraz dług sektora instytucji rządowych i samorządowych w latach 2006–2013 według podsektorów*

Wyszczególnienie	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
	w mld zł							
Państwowy dług publiczny	506,3	527,4	597,8	669,9	747,9	815,3	840,5	880,2
Dług sektora instytucji rządowych i samorządowych	506,0	529,4	600,8	684,4	777,4	859,2	886,9	932,5
podsektor rządowy	481,9	508,5	577,5	648,4	733,1	815,1	844,3	892,8
podsektor samorządowy	25,6	26,4	29,4	40,8	55,2	65,2	67,8	67,5
podsektor funduszy ubezpieczeń społ.	4,3	0,0	0,0	9,5	10,9	16,7	19,7	30,9

*Dane według podsektorów przed konsolidacją (przed wyeliminowaniem transferów międzysektorowych).

Źródło: dane Eurostatu i Ministerstwa Finansów.

3. Działania konsolidacyjne w Polsce w latach 2006–2013

Sytuacja ekonomiczna kraju i narastająca nierównowaga finansów publicznych doprowadziła do opracowania programu rządowego, nastawionego przede wszystkim na działania konsolidacyjne. W dniu 29 stycznia 2010 roku został przedstawiony *Plan rozwoju i konsolidacji finansów publicznych w latach 2010–2011*⁷, w którym za niezbędne uznano wzmocnienie ram instytucjonalnych konsolidacji m.in. poprzez wprowadzenie reguł fiskalnych. Założono, że zostaną wprowadzone kolejno dwie reguły wydatkowe: pierwsza – tymczasowa, służąca ograniczeniu deficytu strukturalnego do pożądanego poziomu – i druga – docelowa, stabilizująca deficyt na ustalonym poziomie. Ustalono także, że w okresie obowiązywania procedury nadmiernego deficytu Rada Ministrów nie będzie przyjmować projektów ustaw, które skutkowałyby spadkiem dochodów i/lub wzrostem wydatków sektora finansów publicznych.

Wśród proponowanych działań konsolidacyjnych znalazły się także:

- poprawa jakości sprawozdawczości i planowania w sektorze finansów publicznych,
- efektywne planowanie wieloletnie i wdrażanie budżetu zadaniowego,
- poprawa zarządzania płynnością sektora finansów publicznych.

⁷ *Plan rozwoju i konsolidacji finansów publicznych w latach 2010–2011. Propozycje*, Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, Warszawa, 29 stycznia 2010.

W ramach konsolidacji finansów publicznych planowano także dokończenie reformy emerytalnej, poszerzenie bazy podatkowej (m.in. poprzez uszczelnienie systemu VAT) i działania mające na celu przyspieszenie prywatyzacji.

Reguły fiskalne

W ostatnich latach coraz większe znaczenie przywiązuje się do tzw. reguł fiskalnych, które w literaturze definiowane są najczęściej jako: „permanentne ograniczenie polityki fiskalnej, odzwierciedlone we wskaźnikach budżetowych, wskazujących na jej postępy”⁸.

Podstawową regułą fiskalną w Polsce jest reguła zadłużenia, ograniczająca wielkość relacji długu publicznego do 60% PKB, co jest zgodne z limitem ustanowionym w ustawodawstwie unijnym. O randze tej reguły w Polsce świadczy fakt wpisania jej do Konstytucji RP. Rozwinięciem reguły są regulacje ostrożnościowe zawarte w ustawie o finansach publicznych.

Regulacje ostrożnościowe miały zapewniać bezpieczeństwo finansów publicznych. Jak wykazała praktyka, ich skuteczność nie jest zbyt wysoka. W 2013 roku nastąpiło zawieszenie obowiązywania pierwszego progu ostrożnościowego⁹, a od roku 2014 przepis o tym progu został uchylony. Projektodawcy ustawy zawieszającej pierwszy próg ostrożnościowy uzasadniali to koniecznością podjęcia działań o charakterze antycyklicznym, przeciwdziałających spowolnieniu gospodarczemu, wynikającemu z kryzysu finansowego w krajach strefy euro¹⁰.

Mimo iż wielkość długu publicznego jest zdominowana przez zadłużenie Skarbu Państwa, w ustawie o finansach publicznych zostały określone również limity zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego.

Do końca 2013 roku JST były zobowiązane do przestrzegania limitu całkowitego zadłużenia, który został ustalony na 60% dochodów (z pewnymi wyłączeniami). Obowiązywał także 15% limit relacji planowanych spłat kredytów, pożyczek i wykupu

⁸ Definicja pochodzi z artykułu: G. Kopits, S. Symanski, *Fiscal Policy Rules*, „IMF Occasional Paper” 1998, No. 162, za: K. Marchewka-Bartkowiak, *Reguły fiskalne*, „Analizy BAS” 2010, nr 7, s. 3.

⁹ Pierwszy próg ostrożnościowy obowiązywał, gdy relacja państwowego długu publicznego do PKB przekraczała 50%, lecz nie była większa niż 55%. W takiej sytuacji Rada Ministrów była zobowiązana do uchwalenia projektu ustawy budżetowej na kolejny rok budżetowy z relacją deficytu budżetu państwa do dochodów budżetu państwa nie wyższą niż taka sama relacja wynikająca z ustawy budżetowej na rok bieżący.

¹⁰ Por. *Uzasadnienie do projektu ustawy o zmianie ustawy o finansach publicznych*, Rada Ministrów, Warszawa 2013, druk nr 1575.

obligacji wraz z odsetkami i dyskontem w danym roku budżetowym do dochodów budżetowych.

Od dnia 1 stycznia 2014 roku obowiązuje limit określony w art. 243 Ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych¹¹. Dopuszczalna obecnie w roku budżetowym (n) łączna wielkość¹² spłat rat kredytów i pożyczek wraz z odsetkami, wykupów papierów wartościowych wraz z odsetkami i dyskontem oraz potencjalnych spłat kwot wynikających z udzielonych poręczeń i gwarancji ($R + O$) w relacji do dochodów (D) jest wyznaczana według wzoru uwzględniającego wielkość dochodów bieżących (Db), dochodów ze sprzedaży majątku (Sm) i wydatków bieżących (Wb) w trzech latach budżetowych poprzedzających rok budżetowy ($n - 1$, $n - 2$ i $n - 3$).

$$\left(\frac{R+O}{D}\right)_n \leq \frac{1}{3} \cdot \left(\frac{Db_{n-1} + Sm_{n-1} - Wb_{n-1}}{D_{n-1}} + \frac{Db_{n-2} + Sm_{n-2} - Wb_{n-2}}{D_{n-2}} + \frac{Db_{n-3} + Sm_{n-3} - Wb_{n-3}}{D_{n-3}}\right)$$

Pod koniec 2010 roku została uchwalona nowelizacja ustawy o finansach publicznych¹³, która po raz pierwszy wprowadziła do polskiego systemu prawnego regułę wydatkową. Zgodnie z tą regułą, nazywaną dyscyplinującą regułą wydatkową, kwota wydatków budżetu państwa na zadania publiczne nie mogła być większa niż kwota środków planowanych na ich realizację w roku poprzednim, powiększona w stopniu odpowiadającym prognozie średniorocznego wskaźnika cen towarów i usług konsumpcyjnych na dany rok budżetowy, powiększonego o punkt procentowy.

Reguła dyscyplinująca objęła niewielką część wydatków budżetowych. Nie stosowano jej m.in. do wydatków na obsługę długu publicznego, środków własnych UE, wypłat i obsługi świadczeń rodzinnych, świadczeń emerytalno-rentowych funkcjonariuszy i uprawnionych członków ich rodzin oraz uposażeń sędziów i prokuratorów w stanie spoczynku, a także dotacji dla Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, Funduszu Emerytur Pomostowych i Funduszu Emerytalno-Rentowego KRUS na sfinansowanie wypłat świadczeń emerytalno-rentowych gwarantowanych przez państwo. Ustawa wprowadzająca regułę dodatkowo rozszerzała zakres wydatków nieobjętych tą regułą m.in. o subwencję ogólną dla jednostek samorządu terytorialnego, wydatki na potrzeby obronne RP, składki na ubezpieczenie zdrowotne finansowane z budżetu państwa, wypłaty świadczeń finansowanych ze środków budżetu państwa zleconych do wypłaty ZUS i KRUS, wydatki na programy wieloletnie¹⁴.

¹¹ Dz.U. 2009 nr 157 poz. 1240.

¹² Z wyłączeniami określonymi w art. 243 ust. 3 i 3a.

¹³ Ustawa z dnia 16 grudnia 2010 roku o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. 2010 nr 257 poz. 1726).

¹⁴ Ibidem, art. 25 ust. 1.

Dyscyplinująca reguła wydatkowa – zgodnie z założeniami – miała charakter tymczasowy. Została ona zastąpiona regułą stabilizującą (numeryczną) wprowadzoną na mocy Ustawy z dnia 8 listopada 2013 roku o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw¹⁵. Wzór, według którego jest wyznaczany dopuszczalny limit planowanych wydatków, wraz z obszernymi objaśnieniami, jest zawarty w art. 112aa ustawy o finansach publicznych.

$$WYD_n = WYD_{n-1}^* \cdot E_n(CPI_n) \cdot [WPKB_n + K_n] + E_n(\Delta DD_n)$$

gdzie:

WYD_n – kwota wydatków określona w projekcie ustawy budżetowej na rok n

WYD_{n-1}^* – kwota wydatków określona w projekcie ustawy budżetowej na rok $n - 1$, skorygowana zgodnie z aktualizacją prognoz średniorocznego wskaźnika cen towarów i usług konsumpcyjnych CPI

$E_m(x_n)$ – prognozowana w projekcie ustawy budżetowej na rok m zmienna x w roku n

$WPKB_n$ – wskaźnik średniookresowej dynamiki wartości produktu krajowego brutto w cenach stałych za okres ostatnich 8 lat do roku n włącznie

K_n – wielkość korekty kwoty wydatków na rok n

$E_n(\Delta DD_n)$ – prognozowana wartość ogółem działań dyskrejonalnych w zakresie podatków i składek na ubezpieczenia społeczne

Reguła wydatkowa obejmuje budżet państwa (z wyjątkiem instytucji, o których mowa w art. 139 ust. 2 ustawy o finansach publicznych¹⁶) oraz najważniejsze fundusze celowe i fundusze Banku Gospodarstwa Krajowego. Reguła nie obejmuje wydatków budżetu środków europejskich. Wydatki niektórych jednostek (np. JST, Narodowego Funduszu Zdrowia) są odejmowane od limitu wydatkowego obliczonego zgodnie z tą regułą, część instytucji sektora rządowego i samorządowego nie jest objęta stabilizującą regułą wydatkową w żadnym zakresie (np. uczelnie publiczne, samodzielne publiczne zakłady opieki zdrowotnej, instytucje kultury).

W bardzo dużym skrócie wielkość wydatków zgodnie z regułą wydatkową jest obliczana według pięciokrokowego schematu¹⁷. W pierwszym kroku wydatki z roku $n - 1$ są korygowane zgodnie z aktualizacją prognoz inflacji. Następnie kwota ta jest mnożona przez prognozowany na rok n wskaźnik inflacji CPI (krok 2). W kolejnym

¹⁵ Dz.U. 2013 poz. 1646.

¹⁶ Są te instytucje, których plany finansowe są włączane do projektu budżetu państwa bez negocjacji, m.in. Kancelaria Sejmu, Kancelaria Senatu, Kancelaria Prezydenta RP, Trybunał Konstytucyjny, Najwyższa Izba Kontroli, Sąd Najwyższy, Naczelny Sąd Administracyjny wraz z wojewódzkimi sądami administracyjnymi, Krajowa Rada Sądownictwa, sądownictwo powszechne.

¹⁷ Por. *Uzasadnienie projektu ustawy o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw*, Rada Ministrów, Warszawa 2013, druk sejmowy nr 1789, s. 25–35.

kroku otrzymana wielkość jest mnożona przez wskaźnik średniookresowej dynamiki wartości PKB w cenach stałych. W kroku czwartym kwota wydatków może zostać zmieniona w efekcie tzw. mechanizmu korygującego, w którym są brane po uwagę wielkości wyniku sektora instytucji rządowych i samorządowych (z uwzględnieniem kosztów reformy emerytalnej) oraz państwowego długu publicznego (w relacji do PKB), a także sytuacja ekonomiczna kraju (tzw. dobre czasy i złe czasy). W ostatnim kroku do kwoty określonej uprzednio kwoty wydatków jest dodawana prognozowana wartość działań dyskrejonalnych dotyczących podatków i składek na ubezpieczenia społeczne o znaczącej skali.

Regułę po raz pierwszy zastosowano przy opracowywaniu projektu ustawy budżetowej na rok 2015, przy czym sposób wyliczania limitu dla tego roku był nieco inny niż docelowo przewidziano dla kolejnych lat.

Ustawa o finansach publicznych wprowadziła także ograniczenia dotyczące możliwości uchwalania budżetów jednostek samorządu terytorialnego. Od 2011 roku JST nie mogą uchwalić budżetu, w którym wydatki bieżące nie znajdą pokrycia w dochodach bieżących, powiększonych o nadwyżkę budżetową z lat ubiegłych i o wolne środki.

Zmiany w systemie ubezpieczeń społecznych

Reforma systemu ubezpieczeń społecznych z 1999 roku wyraźnie pogorszyła sytuację finansową FUS. W ramach I filaru na konta ubezpieczonych zaczęła wpływać tylko część składek na ubezpieczenie społeczne, resztę przekazywano do otwartych funduszy emerytalnych (OFE). Na pogorszenie sytuacji finansowej FUS wpłynęło także wprowadzenie limitu zarobków, od których są odprowadzane składki.

Poprawę sytuacji finansowej FUS miały przynosić doraźnie wprowadzane zmiany. Od maja 2011 roku została zmniejszona wysokość składki odprowadzanej do OFE z 7,3% do 2,3%¹⁸. Obniżenie wysokości składki rentowej w lipcu 2007 roku okazało się na tyle obciążające finanse FUS, że od lutego 2012 roku składka została podwyższona.

Nierównowaga finansowa w systemie emerytalnym istotnie oddziałuje na stan budżetu państwa. Początkowo dofinansowanie FUS ze środków budżetowych miało wyłącznie formę dotacji, co pogłębiało deficyt budżetowy. Zastąpienie części dotacji refundacjami i pożyczkami niezaliczanymi do wydatków, lecz do rozchodów zapi-

¹⁸ Założono wówczas, że w kolejnych latach udział składki przekazywanej do OFE będzie zwiększany, tak aby w roku 2017 i później wynosił 3,5%.

sywanych „pod kreską” obniżyło deficyt budżetu państwa. Refundacje miały być finansowane z prywatyzacji, jednak źródło to okazało się niewspółmiernie niskie do potrzeb, stąd też w budżecie państwa pojawia się co roku pozycja „ujemne saldo przychodów z prywatyzacji”, zwiększająca potrzeby pożyczkowe budżetu państwa. Od 2010 roku FUS jest zasilany środkami Funduszu Rezerwy Demograficznej. FUS zaciąga także pożyczki z budżetu państwa. Jego zobowiązania z tego tytułu na koniec 2013 roku wyniosły 30,9 mld zł.

Niepokojące prognozy demograficzne i niedobory FUS doprowadziły do uchwalenia reformy, która od początku 2013 roku stopniowo podnosi wiek emerytalny kobiet i mężczyzn oraz ogranicza część przywilejów emerytalnych związanych z możliwością wcześniejszego przechodzenia na emeryturę i korzystniejszym sposobem obliczania wysokości świadczeń. Docelowo w powszechnym i rolniczym systemie emerytalnym wiek uprawniający do przejścia na emeryturę ma zostać zrównany dla mężczyzn i dla kobiet i podniesiony do 67 lat¹⁹. Założono, że podwyższanie wieku emerytalnego będzie następować co kwartał o 1 miesiąc, co oznacza, że mężczyźni docelowy poziom wieku emerytalnego osiągną w 2020 roku, a kobiety w 2040 roku.

Reforma ograniczyła przywileje emerytalne sędziów, prokuratorów i funkcjonariuszy służb mundurowych, polegające na zmianie obliczania wysokości ich świadczeń. Ograniczono także możliwość wcześniejszego przechodzenia w stan spoczynku sędziów i prokuratorów. Reforma objęła też żołnierzy i funkcjonariuszy służb mundurowych – uchwalono przepisy wydłużające okres ich aktywności zawodowej i zmieniające sposób obliczania wysokości emerytur.

Narastający dług publiczny skłonił władze do uchwalenia w błyskawicznym tempie pod koniec 2013 roku kolejnej reformy systemu emerytalnego²⁰, zmieniającej funkcjonowanie części kapitałowej systemu. W lutym 2014 roku 51,5% aktywów netto OFE zostało przekazane do ZUS. Skarbowe papiery wartościowe zostały umorzone, a obligacje Krajowego Funduszu Drogowego skonsolidowane, w efekcie czego dług sektora instytucji rządowych i samorządowych obniżył się o 145,8 mld zł (około 8,5% PKB)²¹. Ubezpieczeni musieli podjąć decyzję, czy chcą pozostać w OFE, czy też cała ich składka ma trafiać do FUS, przy czym brak jakichkolwiek działań z ich strony oznaczał rezygnację z OFE. Wśród uchwalonych zmian znalazło się także

¹⁹ Regulacje objęły kobiety urodzone po 31 grudnia 1952 roku i mężczyzn urodzonych po 31 grudnia 1947 roku.

²⁰ Na podstawie ustawy z dnia 6 grudnia 2013 roku o zmianie niektórych ustaw w związku z określeniem zasad wypłaty emerytur ze środków zgromadzonych w otwartych funduszach emerytalnych (Dz.U. 2013 poz. 1717).

²¹ *Komunikat w sprawie przekazania części aktywów OFE do ZUS*, Ministerstwo Finansów, luty 2014 roku, <http://www.finance.mf.gov.pl/documents/766655/7398795/Komunikat+w+sprawie+przekazania+cz%C4%99%C5%9Bci+aktyw%C3%B3w+OFE+do+ZUS.pdf> (15.03.2015).

m.in. obniżenie wysokości składki przekazywanej do OFE do 2,92% i wprowadzenie tzw. suwaka bezpieczeństwa, czyli obowiązku przekazywania – przez 10 lat przed osiągnięciem wieku emerytalnego – kapitału zgromadzonego w OFE do funduszu emerytalnego FUS.

Reforma przyniosła krótkotrwałą poprawę relacji długu do PKB²². Poprawić się także powinna sytuacja finansowa FUS – zarówno poprzez zmniejszenie wysokości składki przekazywanej do OFE, jak i zaniechanie odprowadzania składki do OFE przez część ubezpieczonych, a także mechanizm suwaka bezpieczeństwa.

Inne działania konsolidacyjne

Oprócz wprowadzania reguł fiskalnych i reform systemu ubezpieczeń społecznych rząd podejmował także inne działania konsolidacyjne mające na celu zarówno zwiększenie dochodów budżetowych, jak i zmniejszenie wydatków. Zwiększaniu wpływów sektora finansów publicznych służyły wprowadzane zmiany systemowe, takie jak: podwyższanie stawek podatkowych oraz ograniczanie ulg podatkowych i zamrożenie progów podatkowych w podatku dochodowym od osób fizycznych (PIT).

Od stycznia 2011 roku podwyższono stawki VAT z 22% do 23% i z 7% na 8% (jednocześnie zmniejszono stawki na podstawowe towary żywnościowe z 7% do 5%). Podwyższenie stawek VAT miało mieć charakter tymczasowy (do końca 2013 roku), ale podwyżka została utrzymana – stawki VAT nie zmniejszyły się co najmniej do 2016 roku²³.

Podwyższono także stawki akcyzy, m.in. na wyroby tytoniowe, na olej napędowy i opłatę paliwową. W maju 2011 roku zniesiono ulgę na biokomponenty w akcyzie, a od 2013 roku akcyzą objęto także gaz ziemny do celów opałowych (z wyłączeniem gospodarstw domowych) i susz tytoniowy.

Wśród działań mających na celu zmniejszenie wydatków można wymienić także: zamrożenie funduszu wynagrodzeń w sferze budżetowej, obniżenie wskaźnika waloryzacji świadczeń emerytalno-rentowych i wysokości zasiłków pogrzebowych.

Wielkość potrzeb pożyczkowych budżetu państwa jest najważniejszym czynnikiem wpływającym na wysokość długu publicznego. Jednym ze sposobów na

²² Zgodnie z metodologią ESA 95 reforma poprawiała wynik sektora instytucji rządowych i samorządowych (przejęte zobowiązania emerytalne powiększają dochody), jednak zgodnie z metodologią ESA 2010, obowiązującą od września 2014 roku, reforma nie ma wpływu na wynik sektora.

²³ Informacja o działaniach podjętych przez Polskę w celu realizacji rekomendacji Rady w ramach procedury nadmiernego deficytu, Rzeczpospolita Polska, Warszawa, kwiecień 2014, s. 12 <http://www.mf.gov.pl/documents/764034/1002171/EDP+raport+2014.04.pdf> (15.03.2015).

wzmocnienie systemu zarządzania płynnością budżetu państwa było wprowadzenie dla dużej części podmiotów sektora finansów publicznych obowiązku lokowania środków na rachunku Ministra Finansów.

4. Zakończenie

Polski rząd zamierza kontynuować konsolidację fiskalną w kolejnych latach. Wzrost dochodów ma nastąpić m.in. dzięki zwiększaniu stawek podatku akcyzowego, utrzymaniu podwyższonych stawek VAT na niezmiennym poziomie, wpłatom PGL Lasy Państwowe do budżetu państwa, a także zwiększeniu liczby odcinków dróg, na których są pobierane opłaty za przejazd w systemie ETC (via TOLL).

Zakłada się także, że progi podatkowe, zryczałtowane koszty uzyskania przychodów i kwota zmniejszająca podatek nie zostaną zwaloryzowane. Poprawie sytuacji dochodowej mają służyć też działania zwiększające stopień przestrzegania przepisów podatkowych i poprawiające efektywność administracji podatkowej²⁴.

Po stronie wydatkowej ważną rolę odegra z pewnością wprowadzona pod koniec roku 2013 stabilizująca reguła wydatkowa, której celem jest zapewnienie stabilności finansów publicznych i korygowanie ich ewentualnej nadmiernej nierównowagi.

Należy przy tym zauważyć, że niektóre działania mające na celu poprawę sytuacji finansów publicznych miały charakter jedynie pozorny. Niewątpliwie działaniem takim było zastąpienie części dotacji dla FUS nieoprocentowaną pożyczką z budżetu. Wątpliwości budzi także reforma systemu kapitałowego; wnioski w sprawie jej niekonstytucyjności czekają na rozpatrzenie Trybunału Konstytucyjnego.

Niemniej jednak działania konsolidacyjne polskiego rządu zostały dobrze ocenione przez Radę Ecofin. W czerwcu 2014 roku wyraziła ona zgodę na zawieszenie procedury nadmiernego deficytu, uznając, że Polska jest na dobrej drodze, żeby obniżyć wysokość deficytu do poziomu dozwolonego limitu.

Bibliografia

Analiza wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w 2013 roku, Najwyższa Izba Kontroli, Warszawa 2014.

Finanse publiczne w Polsce w okresie kryzysu, Ministerstwo Finansów, Warszawa 2012.

<http://ec.europa.eu/eurostat>.

²⁴ Ibidem, s. 12–13.

<http://stats.oecd.org/glossary/detail.asp?ID=984>. *Informacja o działaniach podjętych przez Polskę w celu realizacji rekomendacji Rady w ramach procedury nadmiernego deficytu*, Rzeczpospolita Polska, Warszawa, kwiecień 2014 roku, <http://www.mf.gov.pl/documents/764034/1002171/EDP+raport+2014.04.pdf>.

Komunikat w sprawie przekazania części aktywów OFE do ZUS, Ministerstwo Finansów, Warszawa, luty 2014 roku, <http://www.finanse.mf.gov.pl/documents/766655/7398795/Komunikat+w+sprawie+przekazania+cz%C4%99%C5%9Bci+aktyw%C3%B3w+OFE+do+ZUS.pdf>.

Kopits G., Symanski S., *Fiscal Policy Rules*, „IMF Occasional Paper” 1998, No. 162.

Marchewka-Bartkowiak K., *Reguły fiskalne*, „Analizy BAS” 2010, nr 7.

Plan rozwoju i konsolidacji finansów publicznych w latach 2010–2011. Propozycje, Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, Warszawa, 29 stycznia 2010 roku,

Plan stabilności i rozwoju – wzmocnienie gospodarki polski wobec światowego kryzysu finansowego, [http://orka.sejm.gov.pl/Druki6ka.nsf/wgdruku/1709/\\$file/1709.pdf](http://orka.sejm.gov.pl/Druki6ka.nsf/wgdruku/1709/$file/1709.pdf).

Sprawozdania z wykonania budżetu państwa, za lata 2006–2013, Rada Ministrów, Warszawa.

Uzasadnienie do projektu ustawy o zmianie ustawy o finansach publicznych, Rada Ministrów, Warszawa 2013, druk sejmowy nr 1575.

Uzasadnienie projektu ustawy o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw, Rada Ministrów, Warszawa 2013, druk sejmowy nr 1789. www.mf.gov.pl.