



Ministerstwo
Finansów

Finanse publiczne w Polsce w okresie kryzysu



SPIS TREŚCI

s.1	Cel opracowania
s.1	Główne wnioski
s.3	1. Wstęp
s.6	2. Sytuacja makroekonomiczna
s.13	3. Deficyt
s.20	4. Dochody
s.27	5. Wydatki
s.32	6. Dług
s.38	7. Dotychczas zrealizowane działania
s.44	8. Reformy strukturalne i strategia na kolejne lata

Finanse publiczne w Polsce w okresie kryzysu

CEL OPRACOWANIA

Niniejsze opracowanie ma na celu przedstawienie sytuacji finansów publicznych w Polsce na tle innych krajów UE w czasie kryzysu. Wyróżniono w nim okres pogorszenia nierównowagi fiskalnej oraz okres konsolidacji finansów publicznych. Przybliżono źródła zmian w poziomie zadłużenia i deficytu, z uwzględnieniem strony dochodowej i wydatkowej sektora finansów publicznych. Podjęto równocześnie próbę wyjaśnienia różnic między wybranymi kategoriami mającymi opisywać sytuację finansów publicznych, a także wytłumaczenia przyczyn zmian wielkości tych kategorii. Zrozumienie tych zależności oraz zapoznanie się z podstawowymi danymi statystycznymi powinno pomóc w ograniczeniu nieporozumień, bardzo często towarzyszących ocenom polskiej polityki fiskalnej. W szczególności, wśród podstawowych błędów i powielanych mitów możemy wskazać następujące:

- Ocenianie sytuacji poprzez pryzmat wysokości deficytu budżetu państwa, podczas gdy stanowi on zaledwie część sektora finansów publicznych, a saldo sektora może nawet się zmieniać w przeciwnym kierunku niż wynik budżetu państwa;
- Brak rozróżnienia między długiem sektora instytucji rządowych i samorządowych (metodyka unijna) a niższym państwowym długiem publicznym (definicja krajowa), do którego odnoszą się tzw. progi ostrożnościowe dla relacji długu do PKB (w tym 55%);
- Wskazywanie na bardzo wysoki poziom i przyrost długu w Polsce, podczas gdy poziom ten jest umiarkowany, a jego przyrost należał do najmniejszych w UE; ponadto ok. 30% długu publicznego Polski wynika z kosztów reformy emerytalnej, która w zdecydowanej większości krajów UE nie została wprowadzona;
- Brak wyłączenia środków finansowych z UE z analizy dochodów i wydatków, co prowadzi do błędnych wniosków nie tylko co do skali, ale nawet kierunków i struktury dokonywanych zmian w polityce fiskalnej;
- Podkreślanie, że poziom wydatków w Polsce jest bardzo wysoki, podczas gdy wydatki w relacji do PKB są zdecydowanie niższe niż średnio w UE;
- Wskazywanie na wysoki poziom obciążeń podatkowych w Polsce, podczas gdy w rzeczywistości jest on jednym z niższych w UE;
- Prognozowanie i ocenianie zmian dochodów podatkowych w kontekście zmian PKB, podczas gdy kluczem dla tych dochodów jest kształtowanie się tzw. bazy podatkowej oraz inne cechy polskiego systemu podatkowego;
- Ocenianie zmian dochodów i wydatków w relacji do PKB jako wyraz działań rządu odpowiednio po stronie dochodowej i wydatkowej, podczas gdy zmiana powyższych relacji w krótkim okresie jest silnie zaburzana zmianami PKB oraz tzw. procyklicznością dochodów podatkowych;
- Ocenianie polityki wydatkowej poprzez zmianę relacji wydatków do PKB w krótkim horyzoncie czasowym, podczas gdy właściwe podejście, stosowane m.in. przez Komisję Europejską, wymaga analizy realnego tempa wzrostu wydatków – takie podejście, wbrew powielanym opiniom, wskazuje na bardzo silną konsolidację właśnie po stronie wydatkowej w Polsce w latach 2011-2012.

GLÓWNE WNIOSKI

- Polityka fiskalna w latach poprzedzających kryzys była nadmiernie ekspansywna, co skutkowało wieloletnim narastaniem nierównowagi strukturalnej polskich finansów publicznych
- W ciągu ostatnich 4 lat krytycznie można ocenić politykę fiskalną w roku 2008. Przyjęty w 2007 r. budżet na rok 2008 był zbyt ekspansywny, a czas ten nie został odpowiednio wykorzystany – mimo wciąż sprzyjających uwarunkowań gospodarczych – na ograniczenie wydatków sektora finansów publicznych.
- W latach 2009-2010 realizowana w Polsce polityka była ukierunkowana na wsparcie bardzo kruchych podstaw wzrostu gospodarczego, przy równoczesnym ograniczeniu skali narastania nierównowagi finansów publicznych. W tym czasie zdecydowano o utrzymaniu w mocy podjętych w 2007 r. decyzji o ograniczeniu tzw. klina podatkowego, co sprzyjało wsparciu popytu krajowego i popytu na pracę w czasie głębokiej recesji w innych krajach UE. Wzrost gospodarczy był ponadto silnie wspierany bardzo dużym wzrostem inwestycji publicznych, których przyrost do PKB był największy w całej UE. Osiągnięcie takich wyników nie byłoby możliwe bez umiejętnego wykorzystania środków finansowych z Unii Europejskiej.

- W sytuacji wdrożenia silnego impulsu fiskalnego po stronie dochodowej oraz znacznego wzrostu inwestycji publicznych, konieczne było ograniczenie wydatków bieżących względem poziomu zaplanowanego w budżecie państwa na 2009 r. Oszczędności te (wraz ze wzrostem wpływów z dywidend) wyniosły, w ocenie Komisji Europejskiej, ok. 1,5% PKB. Bez powyższych działań polityka wydatkowa byłaby w 2009 r. nadmiernie ekspansywna.
- Wyniki gospodarcze Polski w czasie kryzysu wskazują na skuteczność przyjętej strategii polityki gospodarczej. Właściwy dobór kompozycji i siły stymulacji fiskalnej pomogły Polsce, jako jedynemu krajowi UE, uniknąć recesji w 2009 r., a w latach 2008-2010 osiągnąć zdecydowanie największy wzrost wśród państw członkowskich UE.
- Dzięki relatywnie szybkiemu wzrostowi gospodarczemu oraz uniknięciu przez Polskę kryzysu sektora finansowego, przyrost długu w Polsce (w relacji do PKB) należał do najmniejszych w Europie. W znacznej mierze dzięki temu rynki finansowe pozytywnie oceniły wiarygodność naszego kraju. Znalazło to także potwierdzenie w przyznaniu Polsce tzw. elastycznej linii kredytowej w MFW oraz w utrzymaniu ratingu Polski, podczas gdy w większości innych krajów UE nastąpiło jego obniżenie.
- Mimo że dobre wyniki gospodarcze pozwoliły ograniczyć skalę wzrostu zadłużenia w Polsce, to pogorszenia nierównowagi fiskalnej w czasie kryzysu nie udało się w pełni uniknąć. Wdrożenie impulsu fiskalnego w pierwszych latach kryzysu przyczyniło się do wzrostu zadłużenia i deficytu sektora finansów publicznych, tym samym ograniczając możliwości ponownego stymulowania polskiej gospodarki w przypadku kolejnego załamania gospodarczego w UE. Nierównowaga finansów publicznych w Polsce byłaby znacznie mniejsza, a tym samym „przestrzeń fiskalna” na pobudzenie gospodarki w czasie ewentualnego znacznego spowolnienia odpowiednio większa, gdyby nie nadmiernie ekspansywna polityka prowadzona w latach poprzedzających kryzys.
- W tych warunkach utrzymanie wiarygodności, a tym samym stabilności gospodarczej wymagało jak najszybszego przejścia do następnego etapu polityki gospodarczej, zapewniającego zahamowanie wzrostu zadłużenia, a następnie systematyczne obniżanie długu w relacji do PKB. Dlatego rok 2011 zapoczątkował okres zdecydowanej konsolidacji fiskalnej w Polsce, której skala w latach 2011-2012 będzie największa w UE, z wyjątkiem niektórych krajów objętych programami pomocowymi. Ma ona równocześnie zapewnić wyeliminowanie nadmiernego deficytu w 2012 r., tj. zgodnie z rekomendacją Rady UE.
- Najkorzystniejszym scenariuszem jest konsolidacja skupiona na stronie wydatkowej, której skutki są najbardziej trwałe. Zależność ta znajduje odzwierciedlenie w działaniach rządu prowadzących do silnego ograniczenia wzrostu wydatków od 2011 r. Już w br. relacja krajowych wydatków sektora finansów publicznych do PKB osiągnie jeden z najniższych poziomów w historii polskiej gospodarki od początku transformacji. Co ważne, mimo tak silnego ograniczenia wydatków, nie odbędzie się to kosztem nakładów inwestycyjnych. Potwierdza to m.in. najwyższa w UE relacja inwestycji publicznych do PKB zarówno w 2011 r., jak i (zgodnie z prognozami KE) w 2012 r.
- Eliminacja nadmiernego deficytu nie kończy wyzwań związanych z zapewnieniem stabilności finansowej w Polsce. W szczególności konieczne będzie dalsze obniżanie deficytu sektora do poziomu tzw. średnio-okresowego celu budżetowego (MTO). Osiągnięcie tego celu zapewni, że w okresie cyklu deficyt sektora finansów publicznych będzie się kształtował średnio na poziomie nie wyższym niż 1% PKB. Oznacza to równocześnie, że w czasie ożywienia saldo sektora powinno być wyraźnie dodatnie, a w okresie spowolnienia deficyt nie powinien być wyższy niż 3% PKB.
- Brak obniżenia deficytu do poziomu MTO znacząco zwiększałoby prawdopodobieństwo ponownego objęcia Polski procedurą nadmiernego deficytu, a tym samym ryzyko utraty unijnych funduszy spójności, które stanowią bardzo ważny element finansowania rozwoju naszego kraju.
- Trwałemu utrzymaniu dyscypliny fiskalnej będzie sprzyjać wprowadzenie tzw. stabilizującej reguły wydatkowej. Ma ona zapewnić, że deficyt sektora w średnim okresie będzie się kształtował na poziomie ok. 1% PKB. Pozwoli ona równocześnie uniknąć powielenia błędów z przeszłości, kiedy nie redukowano wystarczająco zadłużenia, mimo często bardzo sprzyjających uwarunkowań gospodarczych. Wprowadzenie docelowej reguły wydatkowej i towarzyszących jej zmian w krajowych ramach fiskalnych pozwoli ponadto wypełnić zobowiązania wynikające z dyrektywy, stanowiącej element tzw. sześciopaku i określającej wymogi dla ram budżetowych członków UE.
- Bardzo ważną rolę w utrwaleniu efektów konsolidacji i wzmocnieniu długookresowej stabilności finansów publicznych będą odgrywać reformy strukturalne, w szczególności podniesienie i zrównanie wieku emerytalnego kobiet i mężczyzn.

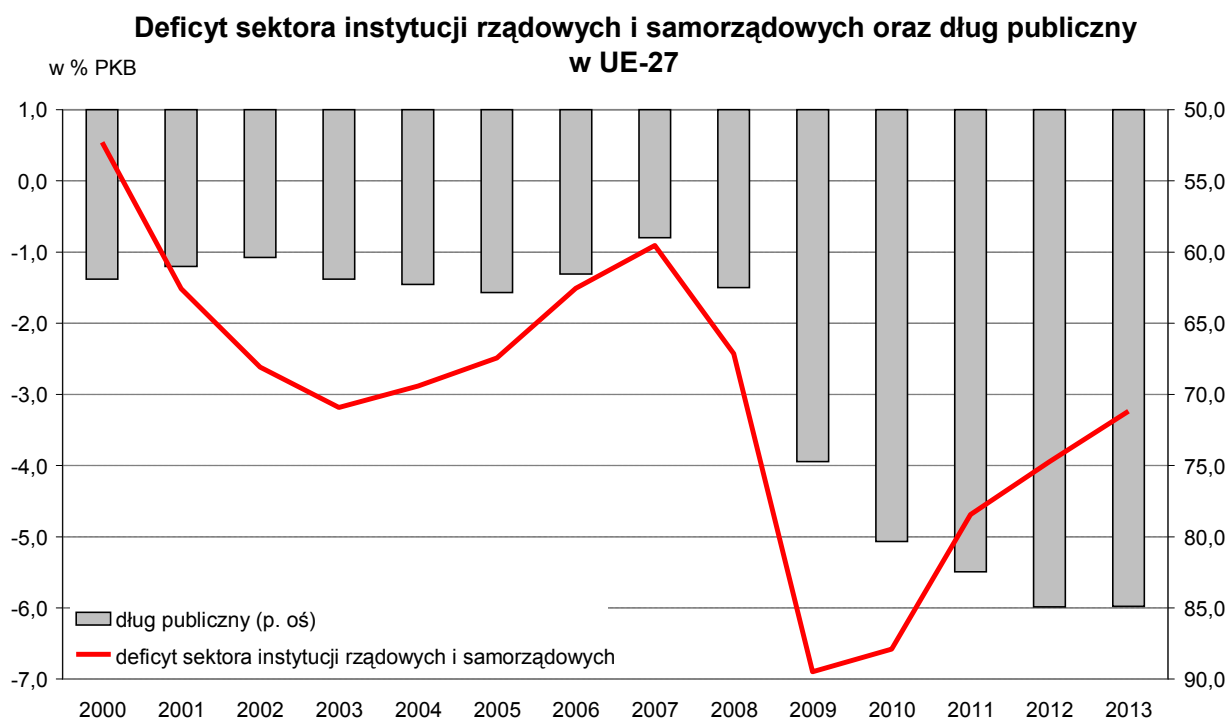
1. WSTĘP

W wyniku kryzysu finansowego i wywołanej nim recesji gospodarczej, której kulminacja nastąpiła na przełomie lat 2008 i 2009, w większości krajów świata, w tym Unii Europejskiej (UE), gwałtownie pogorszyła się sytuacja finansów publicznych. Silny spadek PKB wraz z załamaniem cen aktywów na rynkach finansowych i nieruchomości przyczynił się do znacznego spadku dochodów podatkowych. Ten czynnik, a także przyjęcie przez wiele rządów pakietów stymulacyjnych dla pobudzenia koniunktury gospodarczej oraz wsparcie dla sektora finansowego spowodowały znaczący wzrost deficytu sektora finansów publicznych i długu publicznego¹. W niektórych krajach UE doprowadziło to dodatkowo – ze względu na wysoki poziom długu publicznego – do kryzysu zaufania, co znacząco podniosło koszty finansowania ich zadłużenia i nasiliło powyższe niekorzystne tendencje. Od wiosny 2010 r., w ciągu roku trzy kraje, tj. Grecja, Irlandia i Portugalia były zmuszone ubiegać się o pomoc finansową od instytucji międzynarodowych. Dodatkowo istotnie wzrosło ryzyko destabilizacji sytuacji w znacznie ważniejszych z gospodarczego punktu widzenia krajach członkowskich strefy euro, w tym przede wszystkim we Włoszech.

Zgodnie z jesiennymi prognozami KE, dług publiczny w UE i strefie euro w br. ma osiągnąć kolejne rekordowe poziomy, odpowiednio ok. 85% i ponad 90% PKB. Co więcej, w 2013 r. tendencja ta nie ulegnie odwróceniu².

Znaczący wzrost nierównowagi finansów publicznych oraz brak stabilności fiskalnej to jednak nie tylko efekt wyjątkowo silnej recesji gospodarczej, ale również nieodpowiedniej polityki fiskalnej realizowanej w okresie przed kryzysem. Słabości strukturalne finansów publicznych były wówczas „przykryte” bardzo wysokimi dochodami wynikającymi z korzystnej fazy cyklu koniunkturalnego oraz z transakcji na rynku aktywów, szczególnie nieruchomości, napędzanych wzrostem zadłużenia sektora prywatnego. Ta sytuacja, a także postrzeganie znacznej części przyrostu dochodów jako trwałego, a nie przejściowego, nie sprzyjało motywowaniu rządów do bardziej zdecydowanych działań w celu ograniczenia nierównowagi fiskalnej, mimo bardzo korzystnej koniunktury gospodarczej.

Nierównowaga finansów publicznych ujawniła się w pełni, gdy kryzys finansowy i związany z tym szok dla gospodarki spowodowały silny spadek dochodów, co z kolei znalazło odzwierciedlenie w bardzo znaczącym wzroście deficytu sektora finansów publicznych.

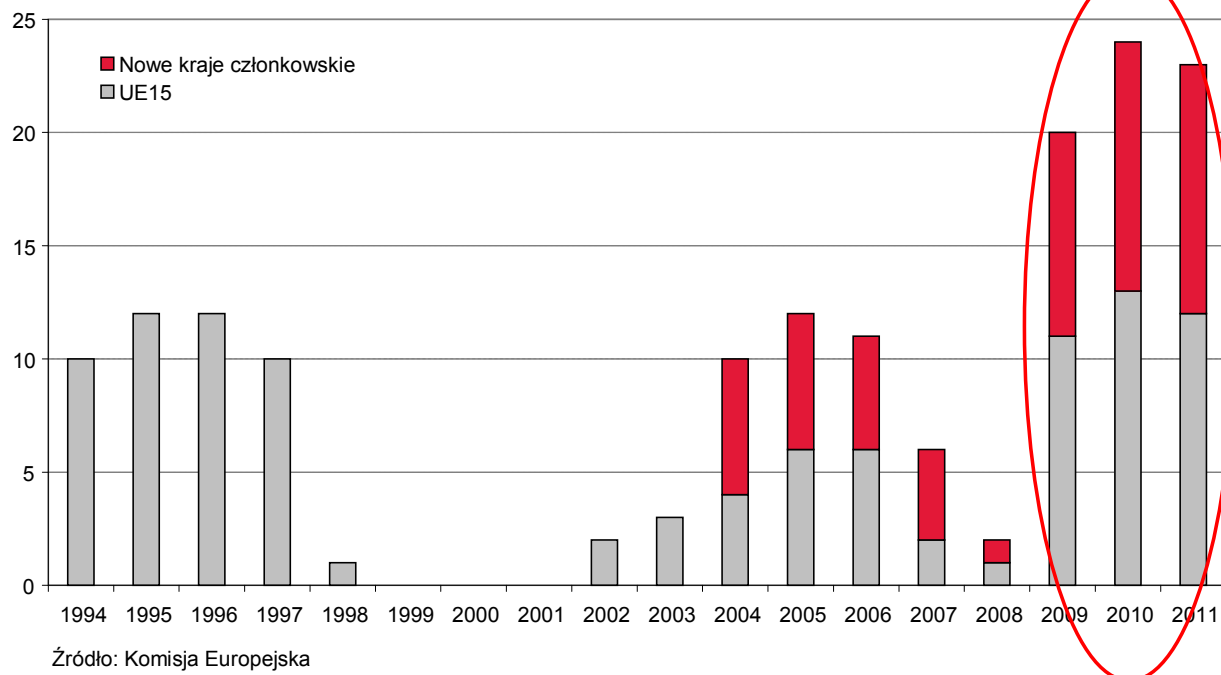


Źródło: AMECO

¹ W dalszej części opracowania pisząc o „sektorze finansów publicznych” będziemy mieć na myśli „sektor instytucji rządowych i samorządowych” (ang. *general government* - GG), tj. sektor finansów publicznych definiowany zgodnie z metodyką unijną. Podobnie, „deficyt sektora finansów publicznych” czy „dług publiczny” będą dotyczyć odpowiednio deficytu i długu sektora instytucji rządowych i samorządowych. W sytuacji, gdy saldo sektora finansów publicznych czy państwowy dług publiczny będą opisywane zgodnie z metodyką krajową, zostanie to odpowiednio zaznaczone. Różnice między metodyką unijną a krajową zostały opisane w ramce 2.

² W związku z tym, że nie ma jeszcze oficjalnych danych dotyczących wykonania podstawowych wskaźników makroekonomicznych w 2011 r., informacja dotycząca tego okresu oraz lat późniejszych, o ile nie zaznaczono inaczej, pochodzi z bazy danych AMECO w oparciu o prognozy Komisji Europejskiej.

Liczba krajów z procedurą nadmiernego deficytu (EDP)



W efekcie, o ile w momencie wybuchu kryzysu tylko 2 kraje UE były objęte procedurą nadmiernego deficytu, to w 2009 r. liczba ta wzrosła do 20, a rok później już do 24 spośród 27 państw członkowskich.

Kryzys ujawnił także poważne słabości w nadzorze i koordynacji polityk gospodarczych (*economic governance*), zarówno na poziomie UE, jak i krajowym. Obejmowały one m.in. dalece nieefektywne egzekwowanie postanowień Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej oraz Paktu Stabilności i Wzrostu, brak odpowiednich ram sprzyjających wczesnemu wykryciu i korekcie nierównowag makroekonomicznych, liczne słabości krajowych ram fiskalnych oraz zbyt wolny postęp w realizacji koniecznych reform strukturalnych. Dotychczasowy przebieg kryzysu wykazał również brak systemowych rozwiązań w UE w sytuacjach nadzwyczajnych, a w przypadku wielu krajów także brak odpowiedniego nadzoru bankowego. W największym stopniu te niekorzystne uwarunkowania ujawniły się w Grecji, stając się zarzewiem kryzysu, który dotyczy obecnie całej strefy euro, ze wszelkimi tego skutkami dla pozostałych krajów UE.

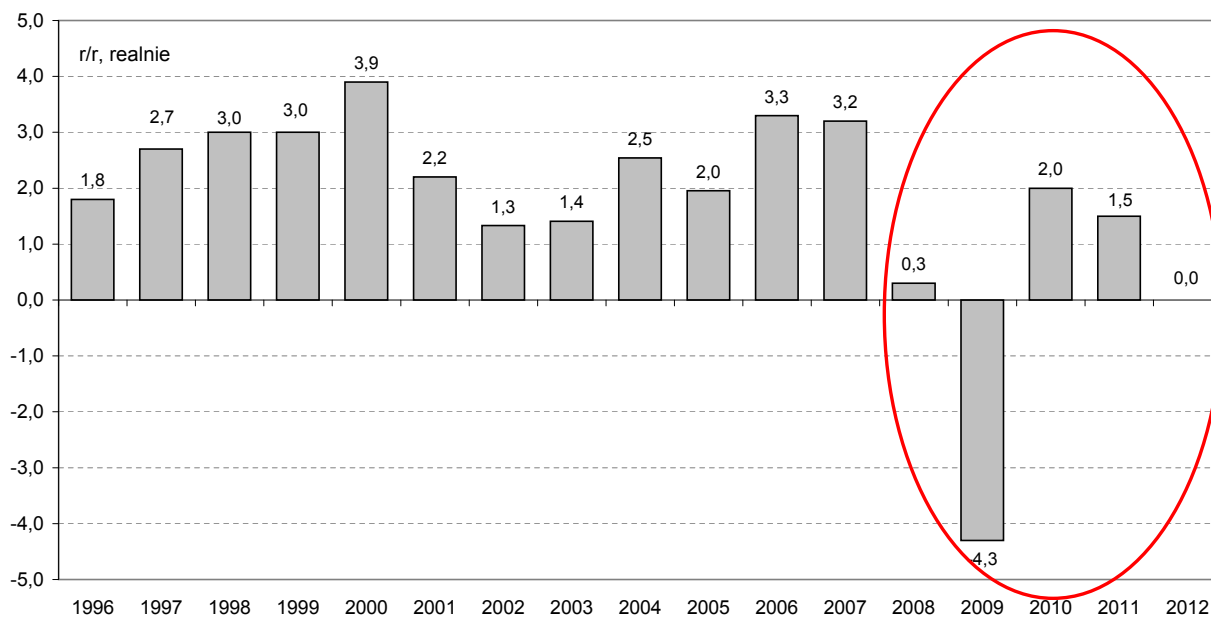
Jedną z odpowiedzi na słabości instytucjonalne UE było przyjęcie tzw. sześciopaku – pięciu rozporządzeń i jednej dyrektywy ukierunkowanych na poszerzenie i wzmocnienie zasad koordynacji polityk gospodarczych UE. Wzmocniony nadzór finansów publicznych uzupełniono nadzorem makroekonomicznym. Wprowadzono nowe sankcje i zwiększono ich automatyzm. Równocześnie

zdefiniowano wymogi dotyczące krajowych ram fiskalnych, których implementacja powinna sprzyjać stabilności finansowej państw UE. Choć działania te nie wystarczą do rozwiązania obecnego kryzysu, po jego zażegnaniu nowe reguły powinny pomóc uniknąć powielenia ostatnich błędów, wymuszając odpowiednio wczesną reakcję na narastające nierównowagi.

Obecny kryzys zadłużenia jest największym wyzwaniem, przed jakim stanęła strefa euro od początku swojego istnienia. Wyzwania te są wzmacniane przez niekorzystne perspektywy wzrostu gospodarczego. O ile jeszcze wiosną ub. r. prognozy wskazywały, że przeciętne tempo wzrostu gospodarczego w krajach UE i strefy euro w latach 2011–2012 będzie co najmniej zbliżone do wyników z 2010 r., to wyżej opisane negatywne tendencje doprowadziły jesienią 2011 r., a następnie w lutym br. do istotnej korekty tych prognoz w dół.

Powyższe niekorzystne tendencje nie pozostały bez wpływu na gospodarkę i finanse publiczne w Polsce. Wzrost gospodarczy znacząco spowolnił w wyniku recesji we wszystkich pozostałych krajach UE, z którymi Polska jest bardzo silnie zintegrowana gospodarczo. Na tym tle niewątpliwym sukcesem było utrzymanie dodatniego wzrostu, szczególnie w roku 2009, kiedy we wszystkich pozostałych państwach członkowskich odnotowano spadek PKB. Mimo to, recesja u naszych głównych partnerów handlowych oraz pogorszenie sytuacji makroekonomicznej w Polsce spowodowały istotne pogorszenie sytuacji fiskalnej. Nierównowaga finan-

Tempo wzrostu PKB w UE-27



Źródła: AMECO oraz KE - *Interim forecast* z lutego 2012

sów publicznych została pogłębiona przez dodatkowy ubytek dochodów w wyniku podjętych w 2007 r. decyzji systemowych. W efekcie, w 2009 r. Polska ponownie została objęta procedurą nadmiernego deficytu.

Redukcja deficytu i zapewnienie trwałej stabilności finansów publicznych wymagało i nadal wymaga podjęcia szeregu działań. Wyzwania te potęguje utrzymu-

jąca się niekorzystna sytuacja gospodarcza w UE. Po pierwszej najgłębszej fazie kryzysu, rząd podjął daleko idące działania konsolidacyjne, mające zapewnić wyeliminowanie nadmiernego deficytu w 2012 r., tj. zgodnie z rekomendacją Rady UE. W następnych latach działania te będą uzupełniane kolejnymi, mającymi zapewnić długookresową stabilność makroekonomiczną i finansową polskiej gospodarki.

2. SYTUACJA MAKROEKONOMICZNA

Skutki światowego kryzysu finansowego bardzo silnie dotknęły kraje UE, a tym samym szybko dotarły również do Polski. Na rynki państw UE przypada bowiem aż ok. 77,0% polskiego eksportu, a ok. 59% towarów i usług jest importowanych z UE. Kraje Unii są także źródłem ok. 85% bezpośrednich inwestycji zagranicznych w Polsce. Istotne ograniczenie zamówień eksportowych dotknęło silnie przetwórstwo przemysłowe, w którym produkcja spadła realnie w 2009 r. o 3,9% r/r, co skutkowało m. in. znaczącym spadkiem zatrudnienia w tej sekcji. Silny wzrost niepewności dotyczącej rozwoju sytuacji gospodarczej w przyszłości, a także ograniczenie dostępu do kapitału doprowadziły do spadku inwestycji sektora prywatnego. W konsekwencji tempo wzrostu PKB zmniejszyło się. Wpływ kryzysu na poziom PKB w Polsce okazał się jednak znacznie mniejszy niż w innych krajach UE. Polska była jedynym spośród wszystkich krajów członkowskich UE, w którym nie odnotowano spadku PKB w 2009 r. (wzrost o 1,6% r/r).

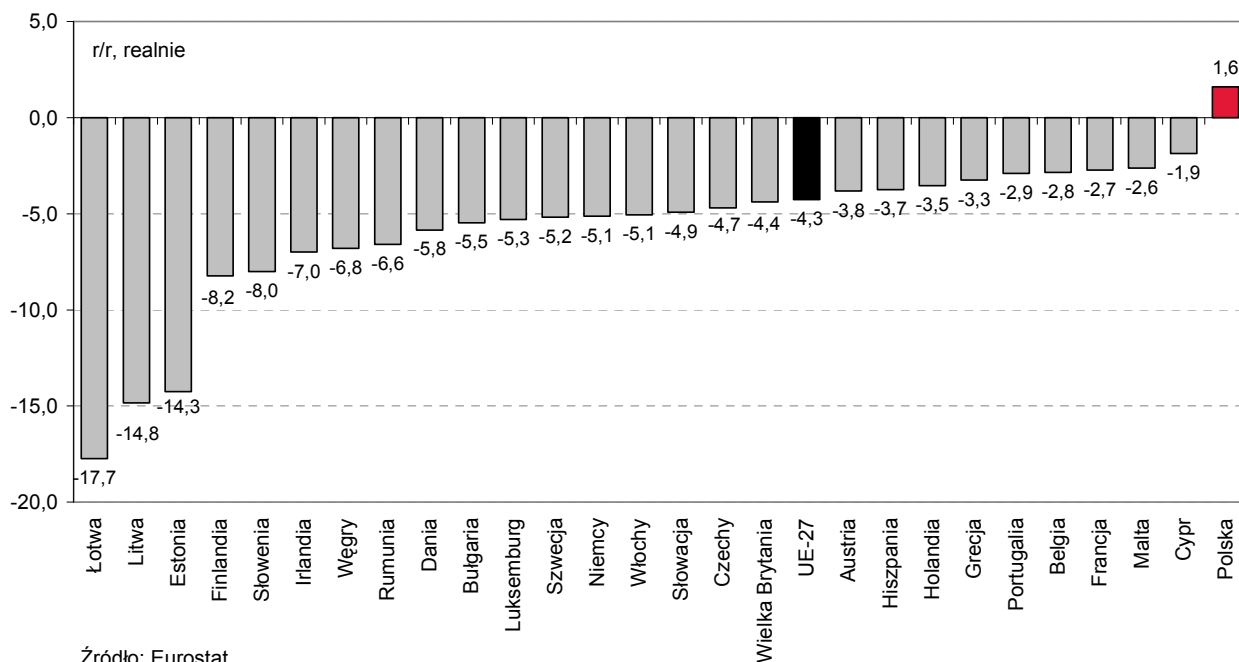
W kolejnych latach, wzrost PKB w Polsce przyspieszył do 3,9% w 2010 r. i 4,3% w 2011 r., czemu sprzyjało także stopniowe wychodzenie z kryzysu naszego największego partnera handlowego – gospodarki niemieckiej. Uwzględniając dodatkowo jeden z najwyższych w UE wzrostów PKB w 2008 r. (o 5,1%), kiedy większość krajów UE już odczuła bardzo istotne skutki kryzysu, Polska jest krajem Unii, w którym skumulowany wzrost PKB w ostatnich czterech latach wyniósł zdecydowanie najwięcej, bo aż 15,8%. Drugie z państw członkowskich, Słowacja, odnoto-

wało w tym okresie wzrost „zaledwie” o 8%, trzecie – Malta o 6,5%, a następne kraje o mniej niż 4%. W całej UE PKB spadło w tym okresie o 0,5%.

Naturalną konsekwencją tak wysokiego, na tle innych państw członkowskich, wzrostu PKB, było najszybsze w UE „doganianie” średniego unijnego dochodu mierzonego PKB *per capita* (wg parytetu siły nabywczej – PPS). Wskaźnik ten wzrósł w Polsce z 54,5% w 2007 r. do 64,3% średniej unijnej w 2011 r. Oznacza to, że w tym okresie nasz kraj zmniejszył zaległości rozwojowe względem średniej UE o ponad 1/5. Trzeba jednak pamiętać, że wynik ten był spowodowany nie tylko wzrostem PKB w Polsce, ale także jego spadkiem w UE.

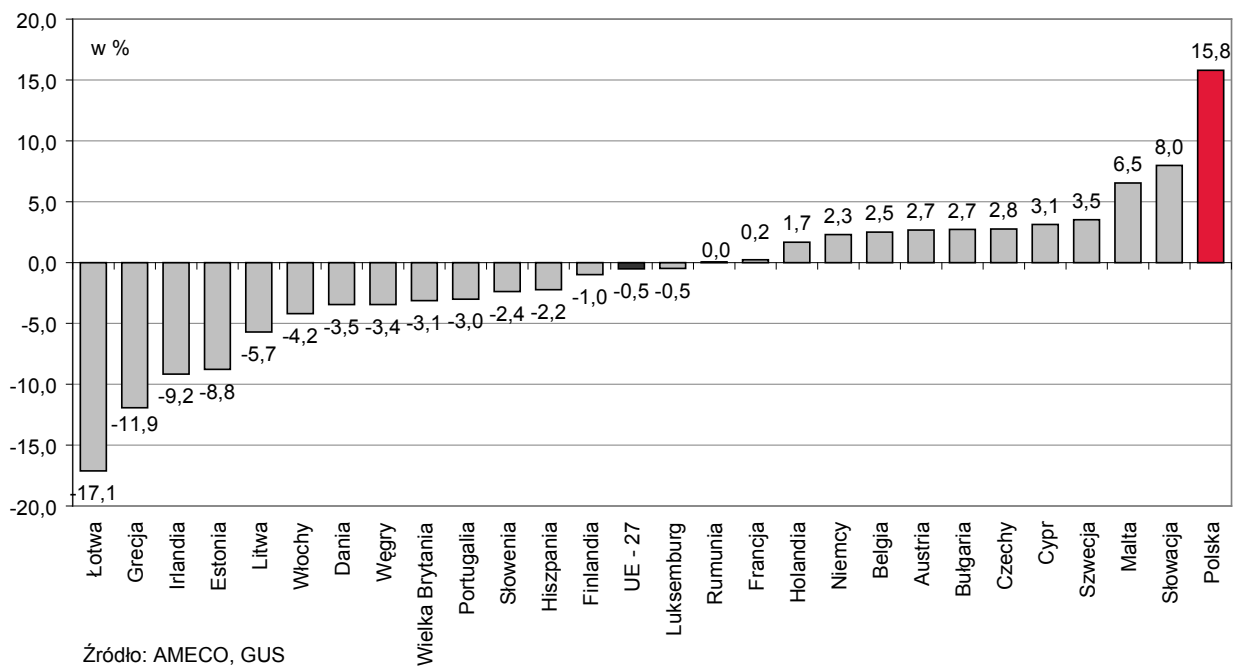
Wzrost PKB w Polsce wspierany był m. in. utrzymującym się znaczącym wzrostem inwestycji publicznych. W 2011 r. ich udział w PKB, w porównaniu z 2007 r., zwiększył się o ok. 2,2 pkt. proc., tj. najwięcej spośród wszystkich państw członkowskich, dla których relacja ta obniżyła się w tym czasie średnio o 0,1 pkt. proc. Wzrost nakładów inwestycyjnych oznacza równocześnie, że w Polsce relacja inwestycji publicznych do PKB osiągnęła w 2011 r. rekordowy poziom, będący także najwyższym w całej UE. Również w 2012 r. wskaźnik ten dla Polski powinien pozostać najwyższym w Unii. Tak silny wzrost inwestycji wynika m. in. z przyspieszenia wydatków infrastrukturalnych realizowanych w ramach Programu Budowy Dróg Krajowych oraz Narodowego programu budowy dróg lokalnych, jak również wydatków inwestycyjnych związanych z przygotowaniami do EURO 2012.

Tempo wzrostu PKB w krajach UE w 2009 r.

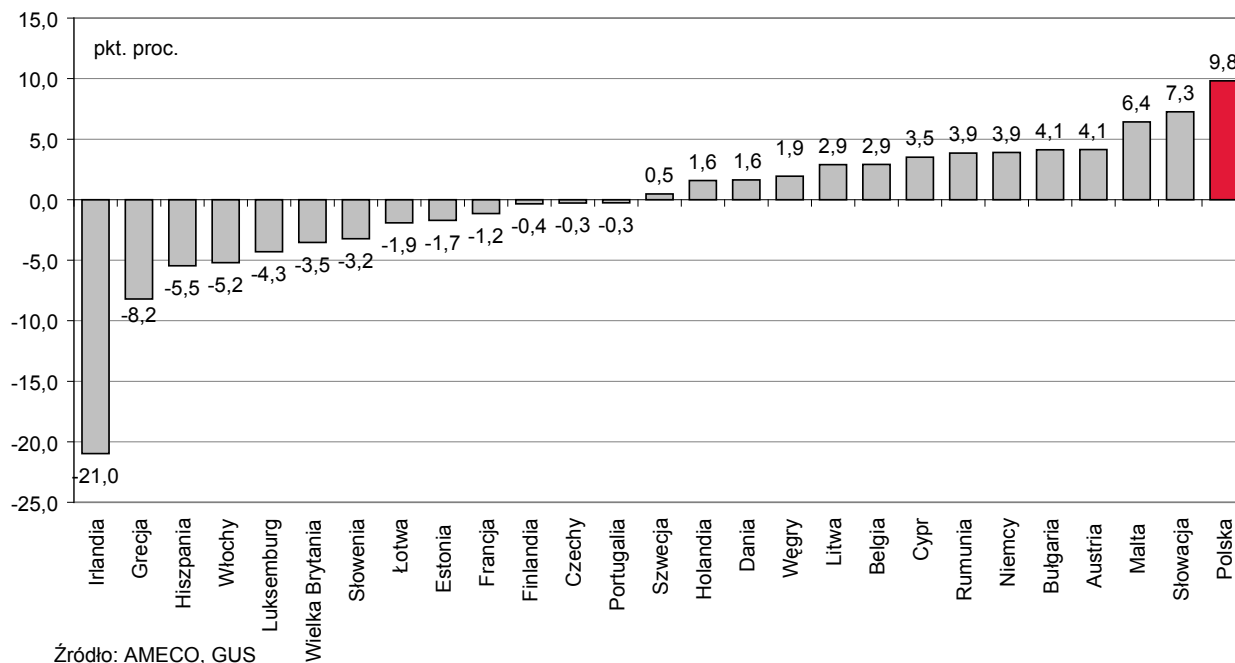


Źródło: Eurostat

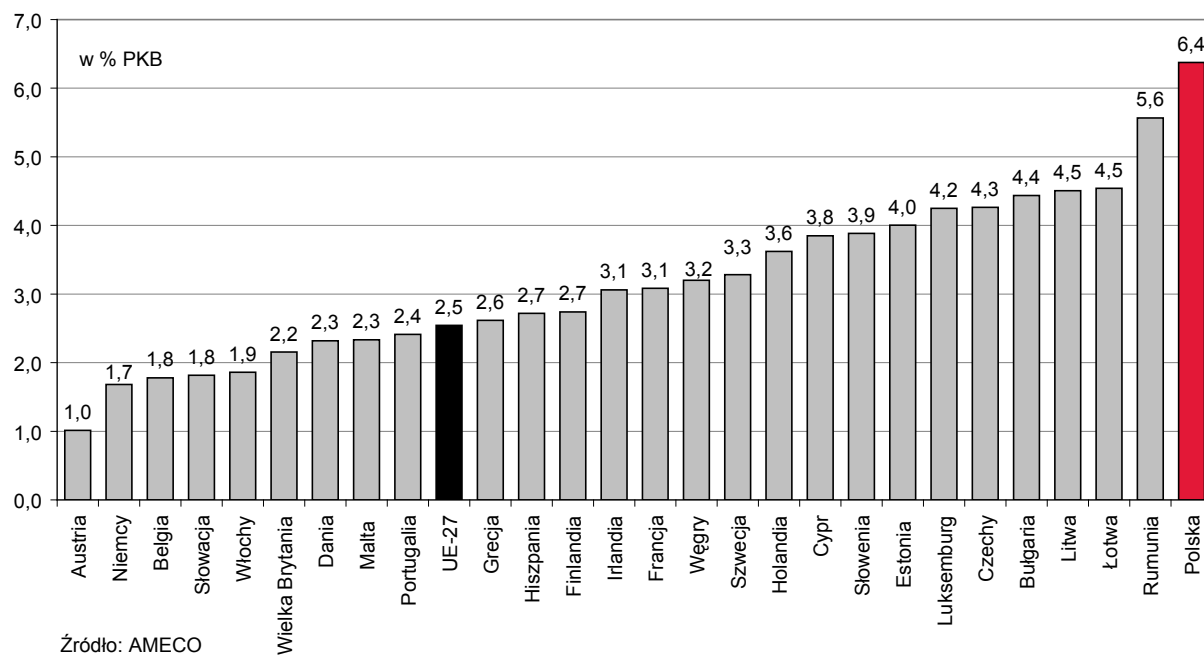
Skumulowany wzrost PKB w latach 2008-2011



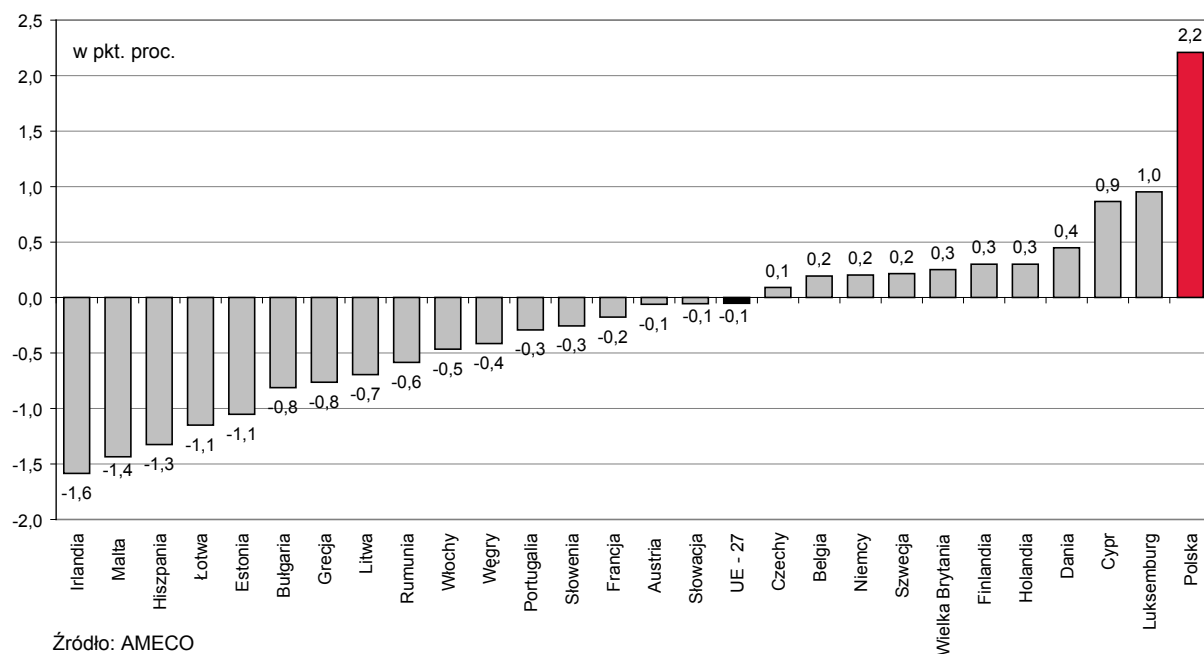
Skumulowana zmiana PKB per capita (PPS) w latach 2008-2011 (w relacji do średniej UE)



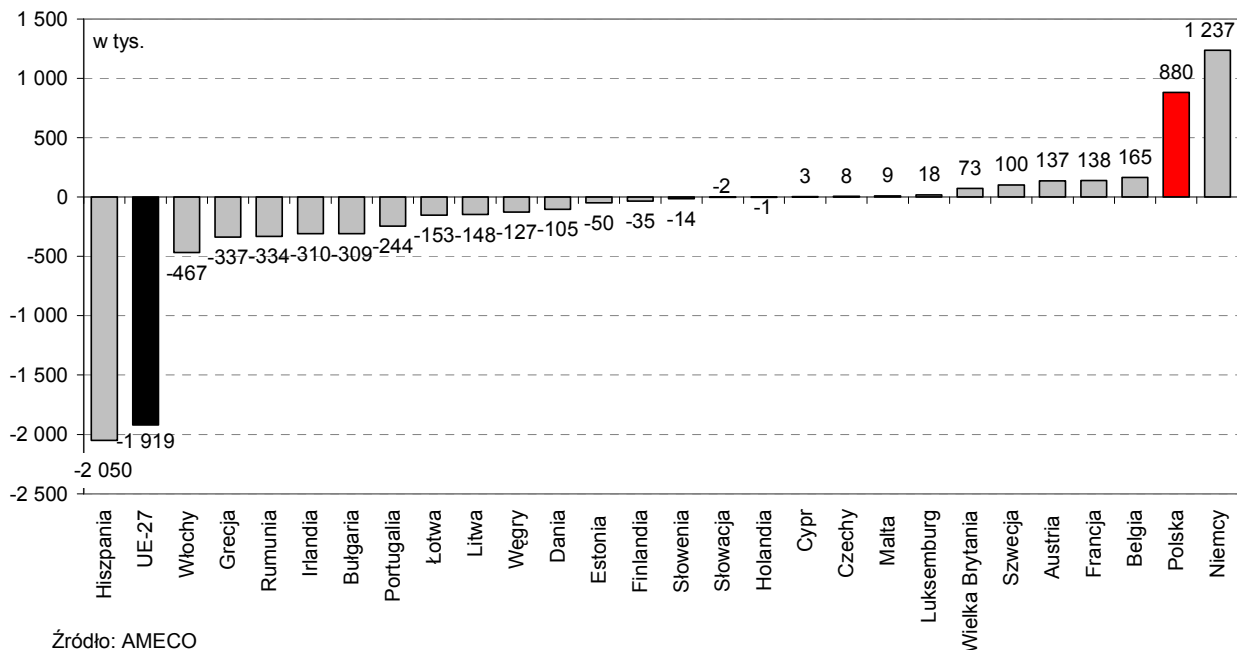
Udział inwestycji publicznych w PKB w 2011 r.



Zmiana udziału inwestycji publicznych w PKB w latach 2008-2011



Zmiana liczby pracujących w latach 2008-2011



Lepsze wyniki gospodarcze niż w innych krajach UE znalazły także odzwierciedlenie w danych opisujących sytuację na polskim rynku pracy. Mimo spowolnienia, we wszystkich latach kryzysu liczba pracujących w Polsce rosła i w 2011 r. była o blisko 0,9 mln wyższa (tj. niemal 6%) niż w 2007 r. W tym samym czasie liczba pracujących w całej UE zmniejszyła się o 2 mln osób. Spośród państw członkowskich, jedynie w Niemczech zanotowano wyższy wzrost liczby pracujących, przy czym należy pamiętać, że ludność tego kraju jest dwukrotnie większa niż w Polsce. W rezultacie, procentowy przyrost w Niemczech (o 3,1%) był już znacznie mniejszy niż w Polsce.

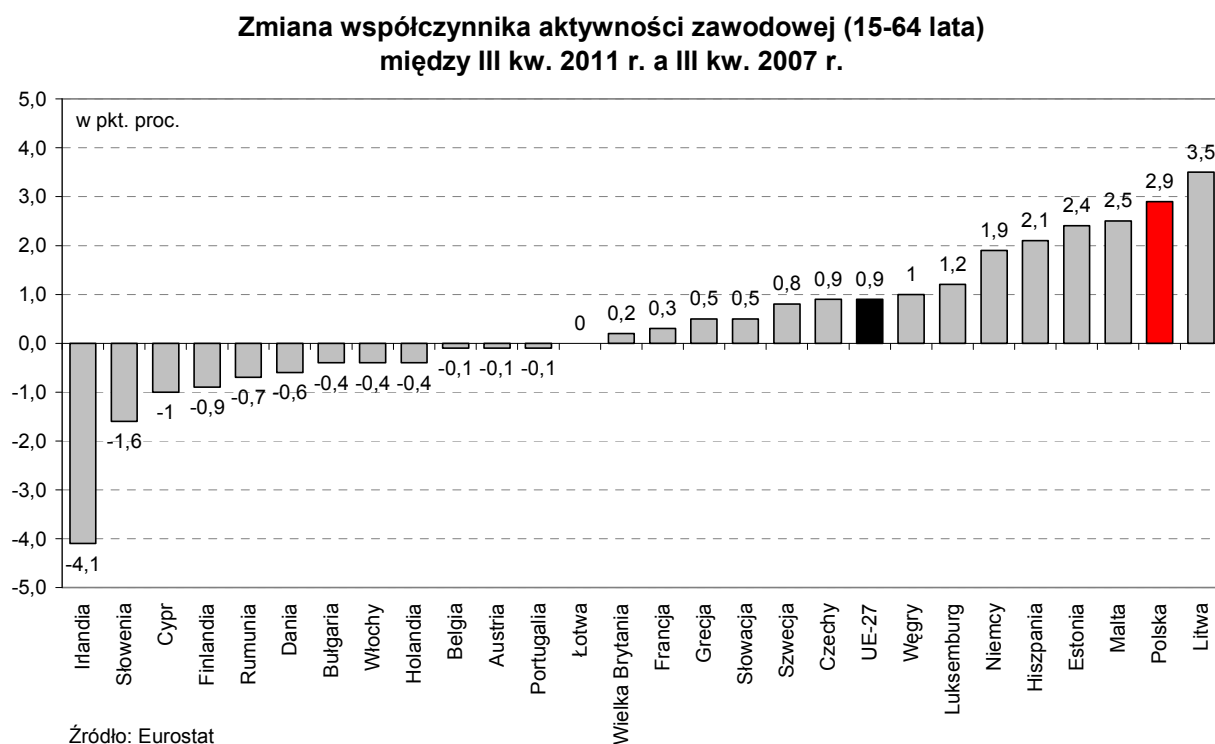
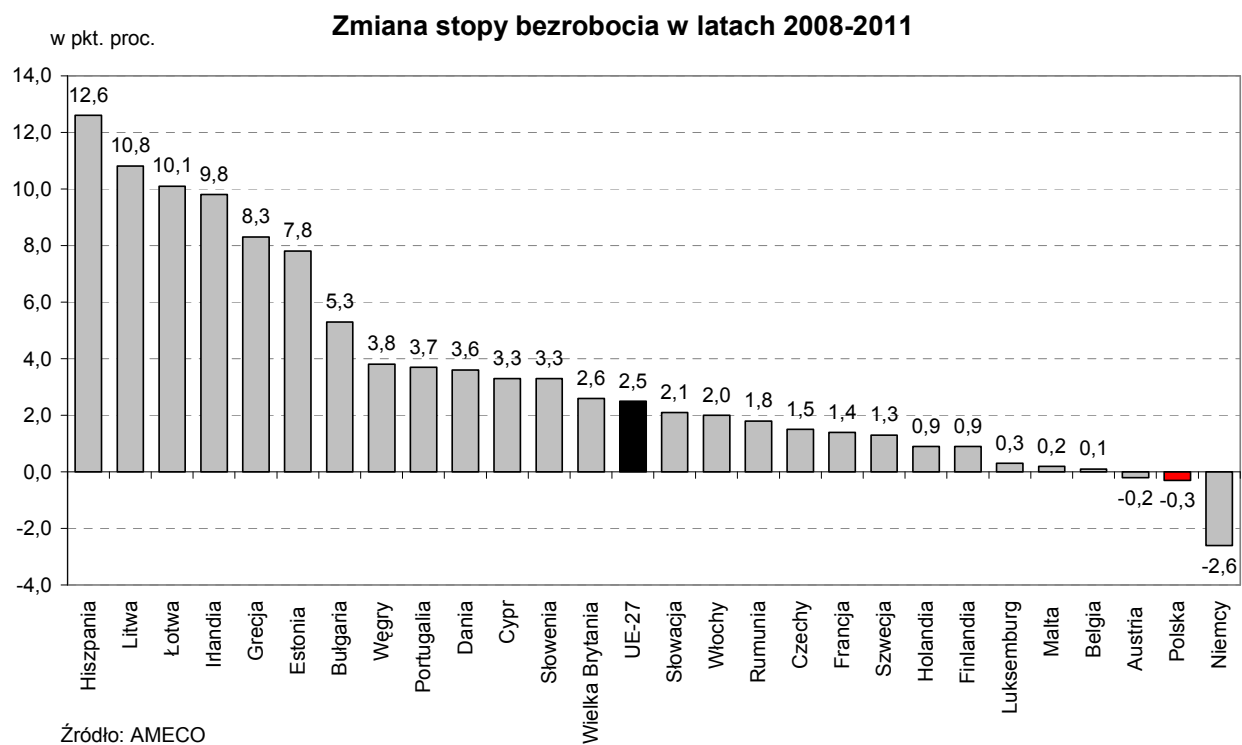
Mimo wzrostu stopy bezrobocia w latach 2009-2010, jej silny spadek w 2008 r. oraz nieznaczne obniżenie w roku 2011 spowodowały, że stopa bezrobocia w 2011 r. (9,3%) ukształtowała się o 0,3 pkt. proc. poniżej poziomu z 2007 r. Większy spadek odnotowano w tym czasie wyłącznie w Niemczech, natomiast w UE stopa bezrobocia wzrosła o 2,5 pkt. proc., do poziomu 9,7%.

Niższy spadek bezrobocia niż wynikałoby to ze wzrostu popytu na pracę był związany ze wzrostem aktywności zawodowej Polaków. Polska w okresie ostatnich 4 lat była także drugim krajem UE (za Litwą) o najwyższym wzroście współczynnika aktywności zawodowej osób w wieku 15-64 lata. Wzrost ten wynikał głównie ze wzrostu aktywności osób w grupie 55-64 lata, co było związane m.in. z ograniczeniem od 2009 r. możliwości przechodzenia na wcześniejszą emeryturę. W okresie przejściowym wiążące się z tym podniesienie efektywnego wieku emerytalnego może w pewnych sytuacjach w krótkim horyzoncie cza-

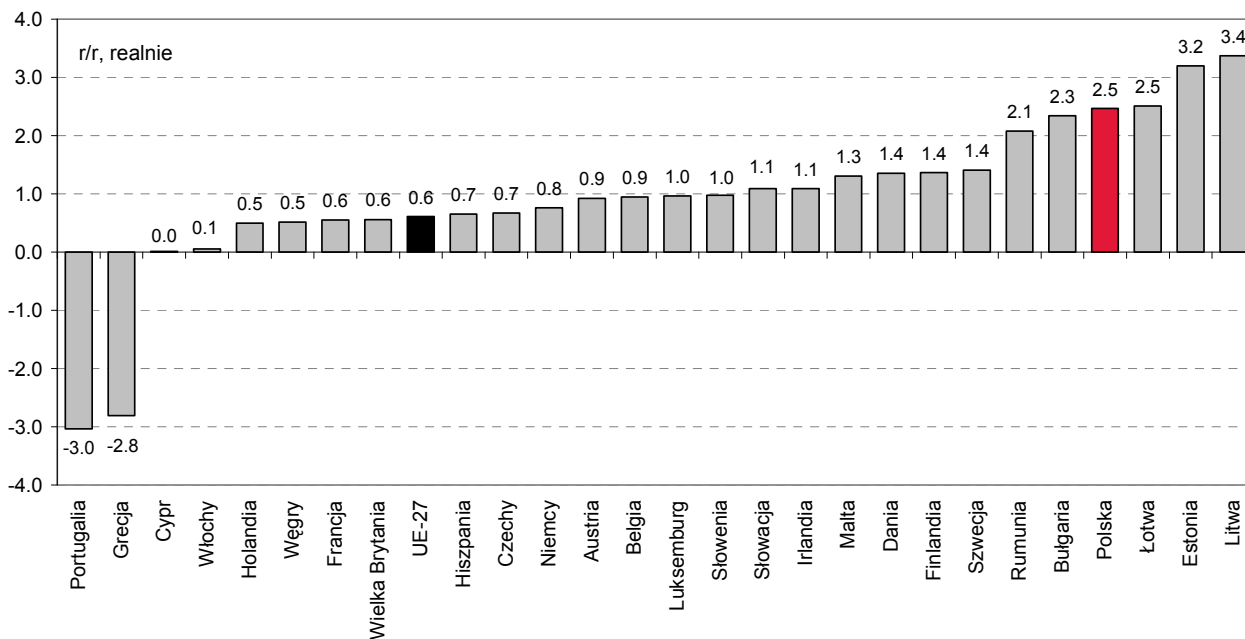
sowym prowadzić do wzrostu raportowanej przez urząd statystyczny stopy bezrobocia, który wynika z większego wzrostu liczby osób aktywnych zawodowo niż nowych miejsc pracy. Ta zmiana systemowa sprzyja jednak zwiększeniu podaży pracy, a tym samym wzmacnia długoterminowy potencjał wzrostu polskiej gospodarki, przyczyniając się także do tworzenia nowych miejsc pracy.

Niezależnie od ww. pozytywnych zmian w zakresie aktywności zawodowej Polaków, współczynnik ten pozostaje jednym z najniższych w UE. Poprawa w tym obszarze niewątpliwie stanowi jedno z największych wyzwań dla polskiej polityki gospodarczej. Ważną rolę w zwiększeniu aktywności zawodowej powinna odegrać m. in. zapowiedziana reforma podnosząca wiek ustawowy uprawniający do przejścia na emeryturę.

Wzrostowi liczby pracujących Polaków towarzyszyło przyspieszenie realnego tempa wzrostu spożycia indywidualnego, a od początku 2011 r. obserwujemy w Polsce również odbudowę inwestycji sektora prywatnego. Mimo oczekiwanego spowolnienia w br., wynikającego ze znacznego pogorszenia perspektyw gospodarczych w UE, wzrost PKB w Polsce powinien w 2012 r. pozostać jednym z najwyższych w UE. W lutym br. KE po raz kolejny skorygowała w dół prognozy aż 24 spośród 27 państw członkowskich – nie dotyczyło to jednak Polski, dla której obecnie prognozowany wzrost jest najwyższym w UE. Zbliżony wzrost jest prognozowany tylko na Litwie i Łotwie, tj. w krajach, w których w okresie 2008-2011 odnotowano bardzo głęboki spadek PKB – do tego stopnia, że do dzisiaj nie osiągnęły poziomu PKB sprzed kryzysu.

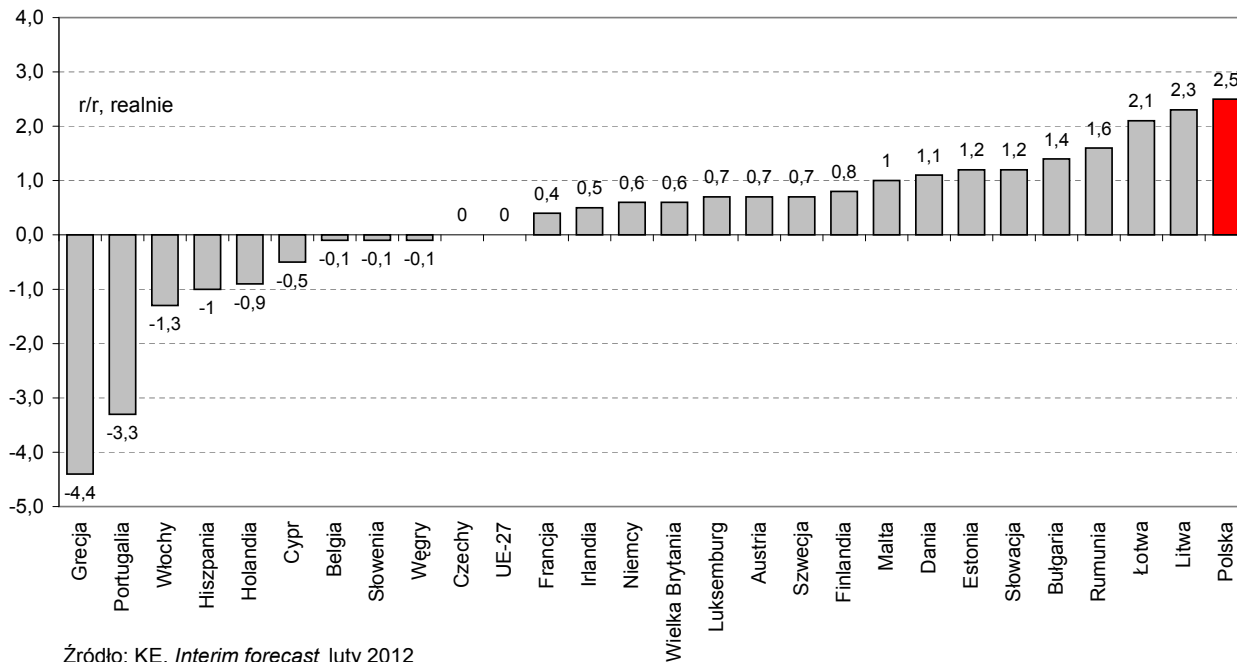


Tempo wzrostu PKB w 2012 r.



Źródło: KE, prognozy jesienne 2011

Tempo wzrostu PKB w 2012 r.



Źródło: KE, Interim forecast luty 2012

Ramka 1. Przyczyny dodatniego wzrostu PKB w Polsce w 2009 r.

Do utrzymania dodatniego wzrostu gospodarczego w Polsce w okresie kryzysu finansowego i gospodarczego przyczynił się szereg czynników. Wśród nich należy wymienić stabilność polskiego sektora finansowego. Żaden bank w Polsce na skutek kryzysu finansowego nie znalazł się w sytuacji, która wymagałaby dokapitalizowania ze środków publicznych. Wynika to z tradycyjnego charakteru polskiego sektora bankowego, którego ekspozycja na produkty strukturyzowane i pochodne jest minimalna, a udział kredytów w PKB jest niski w porównaniu z innymi państwami rozwiniętymi. Dodatkowo, pomimo obaw, banki zagraniczne utrzymały finansowanie w Polsce, a w chwili eskalacji kryzysu udostępniły znaczne wsparcie w postaci płynnych środków, efektywnie zastępując nefunkcjonującą w tym okresie polski rynek międzybankowy.

Innym czynnikiem wspierającym wzrost gospodarczy w Polsce było bardzo silna deprecjacja kursu złotego, a tym samym osłabienie realnego efektywnego kursu walutowego. Pozwoliło to poprawić konkurencyjność polskich producentów na rynkach zagranicznych, jak i na rynku krajowym względem produkcji zagranicznej. Uwzględniając stagnację popytu za granicą, ten drugi kanał miał najprawdopodobniej dużo większe znaczenie dla wzrostu PKB w Polsce. Spadek importu towarów i usług w 2009 r. był o 5,6 pkt. proc. większy niż spadek eksportu, dzięki czemu w tym roku wkład eksportu netto we wzrost PKB wyniósł 2,7 pkt. proc., w porównaniu do -0,6 pkt. proc. w 2008 r. Spadek importu przynajmniej częściowo wynikał także z silnego spadku zapasów, znacznie większego niż spadek produkcji (ujemny wkład zmiany zapasów do wzrostu PKB wyniósł w 2009 r. aż 2,4 pkt. proc.).

Wysoka dodatnia kontrybucja eksportu netto w okresie kryzysu, poza wspomnianym wyżej wpływem deprecjacji złotego, związana jest również ze strukturą handlu zagranicznego w Polsce. Towary konsumpcyjne stanowią ok. 37% polskiego eksportu i 20% polskiego importu. Z kolei udział dóbr inwestycyjnych w imporcie istotnie przewyższa tę relację dla eksportu. W przypadku załamania koniunktury popyt konsumpcyjny reaguje zwykle słabiej niż popyt inwestycyjny. Podobnie było również w przypadku ostatniego kryzysu, kiedy obserwowaliśmy bardzo silne załamanie popytu inwestycyjnego na świecie. Przy wspomnianej wyżej strukturze handlu zagranicznego, taki scenariusz pomaga w Polsce poprawić saldo handlu zagranicznego, co obserwowaliśmy również w latach 2001-2002, w czasie tzw. kryzysu dot-com.

W okresie kumulacji negatywnych skutków kryzysu finansowego, do utrzymania wzrostu gospodarczego w Polsce przyczyniło się również bardzo silne zwiększenie inwestycji sektora publicznego. Wpływ na to miało przyspiesze-

nie wydatków infrastrukturalnych realizowanych w ramach Programu Budowy Dróg Krajowych oraz Narodowego programu budowy dróg lokalnych, jak również wydatków inwestycyjnych związanych z przygotowaniami do EURO 2012. Silny wzrost inwestycji publicznych znacznie złagodził skutki spadku inwestycji sektora prywatnego, który i tak był znacznie mniejszy niż w UE (nominalnie o 4,8%, wobec spadku w UE aż o 17,2%). Dzięki temu inwestycje ogółem w Polsce obniżyły się w 2009 r. tylko o 1,2% (a nominalnie nawet wzrosły o 0,3%).

W czasie kryzysu ważnym wsparciem dla popytu krajowego był impuls fiskalny związany z obniżeniem składki rentowej (w latach 2007-2008), wprowadzeniem ulgi na wychowywanie dzieci (w 2008 r.), obniżeniem stawek podatkowych (w 2009 r.) i bardzo wysoką waloryzacją rent i emerytur (w 2008, a przede wszystkim w 2009 r.). Skutkiem tego impulsu był wzrost dochodów do dyspozycji gospodarstw domowych, który przyczynił się do wzrostu spożycia indywidualnego w 2009 r. o 2,1%, pomimo równoczesnego wzrostu stopy oszczędności wskutek obaw wynikających z kryzysu. Wzrost spożycia indywidualnego, które stanowi ok. 60% PKB, przy dodatkowym wzroście spożycia publicznego o 2,0%, ułatwiły przedsiębiorstwom przynajmniej częściowe skompensowanie spadku sprzedaży na rynkach zagranicznych sprzedażą na rynek krajowy. Działania wprowadzone w ramach impulsu fiskalnego zmniejszyły klin podatkowy po stronie pracownika oraz pozwoliły na ograniczenie części obciążeń ponoszonych przez pracodawcę. W efekcie firmy w okresie kryzysu wchodziły z mniejszym balastem kosztów, co zmniejszyło skalę potencjalnych strat, a po pierwszej fali recesji w Europie pozwoliło na relatywnie szybką poprawę sytuacji finansowej polskich przedsiębiorstw. Innym efektem impulsu fiskalnego był jednak znaczący ubytek dochodów publicznych. Konsekwencje tego były o tyle istotniejsze, że podjętym przed 2008 r. decyzjom o obniżeniu klina podatkowego nie towarzyszyły działania systemowe ograniczające wydatki, mimo że sprzyjała temu w owym czasie bardzo dobra koniunktura. W efekcie, działania podjęte w okresie wysokiego wzrostu gospodarczego, choć przyczyniły się do podtrzymania popytu krajowego w czasie kryzysu, doprowadziły równocześnie do gwałtownego wzrostu deficytu sektora finansów publicznych.

Ograniczeniu spadku konsumpcji prywatnej w Polsce w reakcji na różne szoki sprzyjała również struktura tej konsumpcji. W porównaniu do innych gospodarek europejskich polscy konsumenci w większym stopniu przeznaczają dochody do dyspozycji na zakup podstawowych towarów konsumpcyjnych. Udział w konsumpcji dóbr wyższego rzędu, z których łatwiej jest zrezygnować w czasie kryzysu, jest natomiast relatywnie niższy. W rezultacie, popyt konsumpcyjny gospodarstw domowych w Polsce jest – na tle innych krajów UE – względnie stabilny.

3. DEFICYT

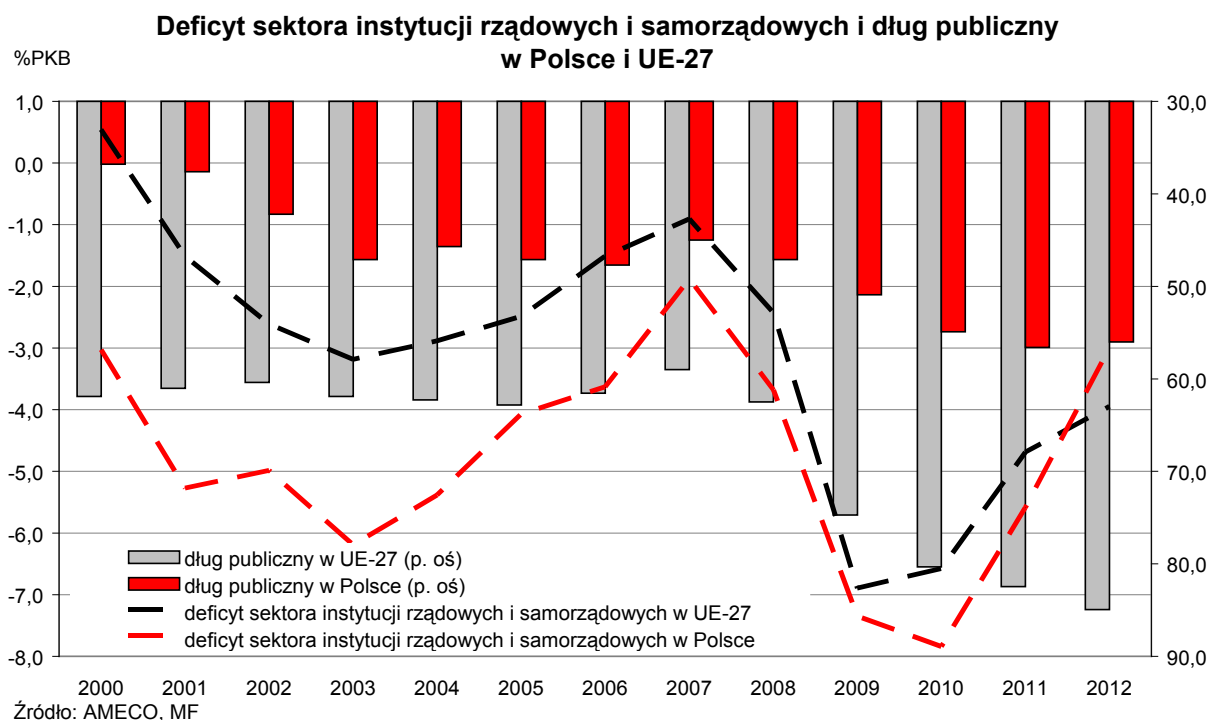
Mimo bardzo dobrych wyników gospodarczych na tle innych krajów UE, Polska nie uniknęła wyraźnego pogorszenia sytuacji finansów publicznych w okresie kryzysu. Znaczny spadek dochodów w IV kw. 2008 r., przy wysokiej dynamice wydatków w całym roku, spowodował, że deficyt sektora finansów publicznych przekroczył wyraźnie poziom 3% PKB już w 2008 r. W rezultacie, od połowy 2009 r. Polska jest objęta procedurą nadmiernego deficytu. Pogorszenie sytuacji finansów publicznych było w tym okresie powszechne w krajach UE, o czym świadczy m. in. wspomniany już fakt (zob. „Wstęp”), że liczba państw członkowskich objętych procedurą nadmiernego deficytu wzrosła z 2 w 2008 r. do 20 w 2009 r., a rok później do 24.

Łączny wzrost deficytu w okresie kryzysu był w Polsce porównywalny do przeciętnego wzrostu w całej UE. O ile jednak w 2009 r. – roku najsilniejszego pogorszenia salda sektora finansów publicznych, wzrost deficytu w Polsce był mniejszy niż w UE, to w 2010 r. nasz kraj był jednym z zaledwie pięciu państw członkowskich, w których nastąpiło dalsze pogorszenie salda sektora i to mimo przyspieszenia wzrostu PKB w tym okresie. W dalszej części Raportu zostały omówione przyczyny pogłębienia nierównowagi fiskalnej w Polsce w 2010 r., w tym cechy systemu podatkowego skutkujące niskimi dochodami publicznymi w ww. okresie.

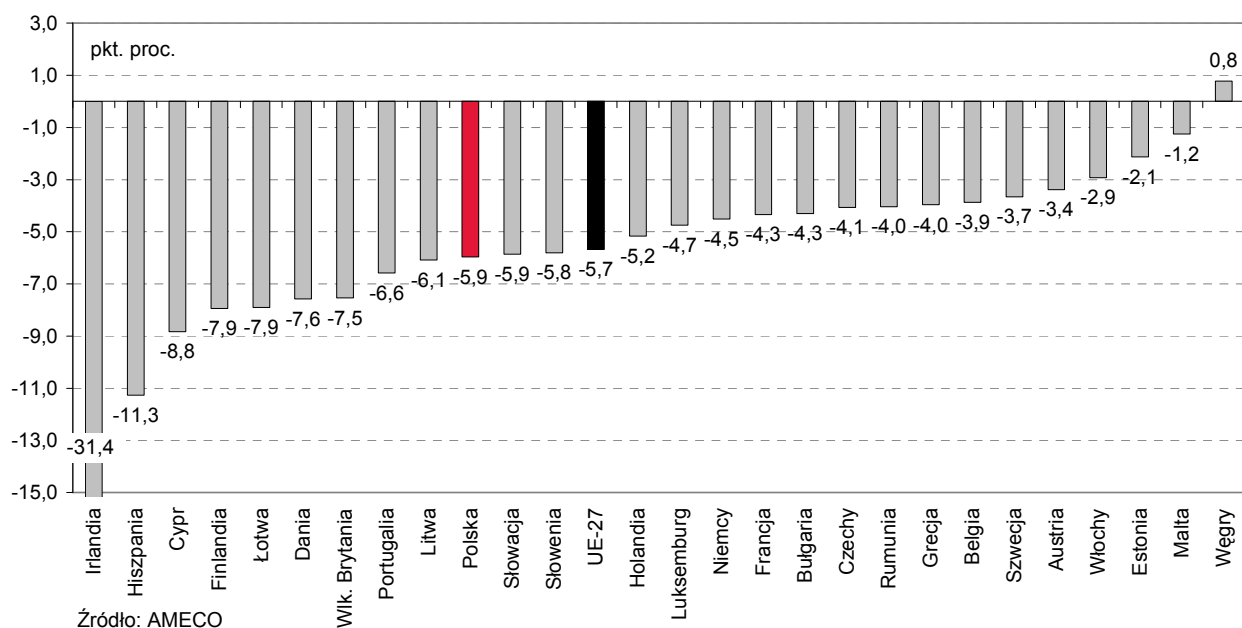
Warto równocześnie odnotować, że w 2009 r., kiedy skutki kryzysu były najbardziej dotkliwe i – w konsekwencji – pogorszenie nierównowagi fiskalnej największe, saldo budżetu państwa poprawiło się. Pokazuje to, że koncentrowanie się na budżecie państwa może prowadzić do mylnych wniosków na temat sytuacji finansów publicznych. O wiele właściwsze jest analizowanie salda całego sektora finansów publicznych (zob. ramka 2)

O ile wzrost deficytu sektora w czasie kryzysu jest zjawiskiem naturalnym, to jego wysoki poziom także we wcześniejszych latach wskazuje, że nierównowaga finansów publicznych w Polsce ma charakter strukturalny. Historyczne kształtowanie się salda sektora finansów publicznych jednoznacznie wskazuje na systematycznie nadmierny poziom deficytu. Nawet w okresie bardzo silnego wzrostu gospodarczego wyniósł on niewiele poniżej 2% PKB. Od połowy lat 90-tych deficyt sektora kształtował się przeciętnie na poziomie 4,7% PKB, tj. o 3,7 pkt. proc. powyżej średniookresowego celu budżetowego (MTO), ustalonego dla Polski na poziomie -1% PKB. Co więcej, średniookresowego celu nie udało się osiągnąć nawet w czasach najlepszej prosperity, w których saldo sektora finansów publicznych powinno być wyraźnie dodatnie.

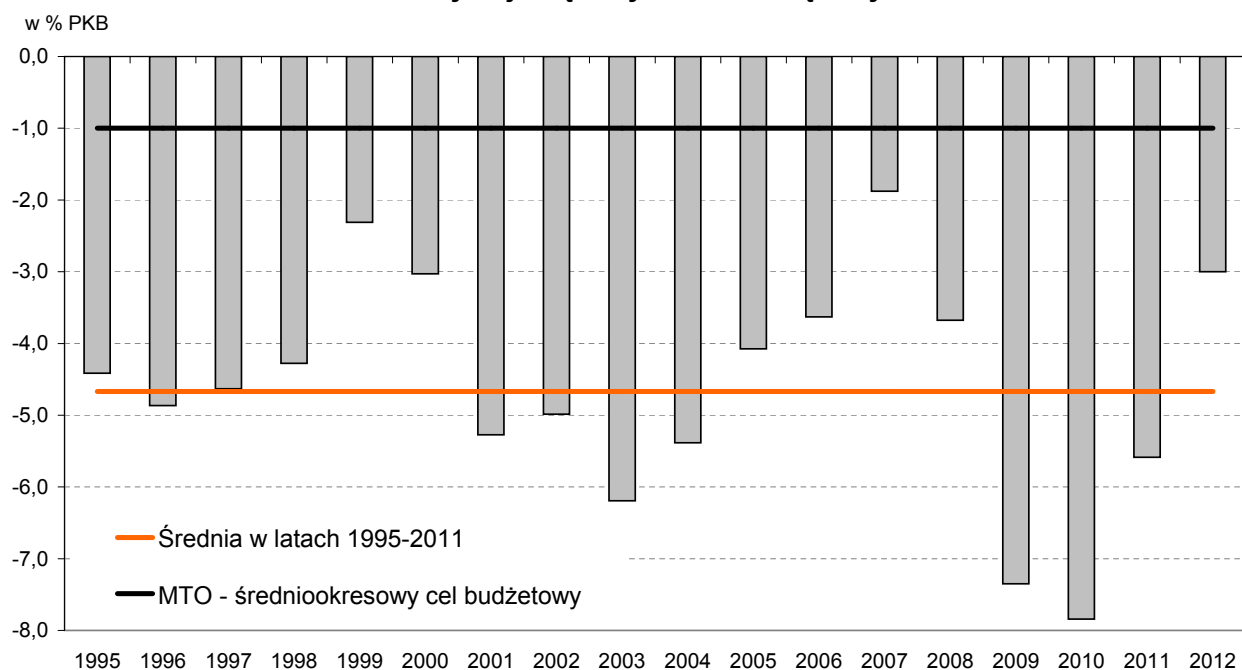
Analiza struktury zmian deficytu pokazuje, że jego wzrost w latach 2008-2010 wynikał w znacznie większym stopniu ze zmian po stronie dochodowej niż wy-



Zmiana relacji salda sektora instytucji rządowych i samorządowych do PKB w latach 2008-2010



Saldo sektora instytucji rządowych i samorządowych w Polsce

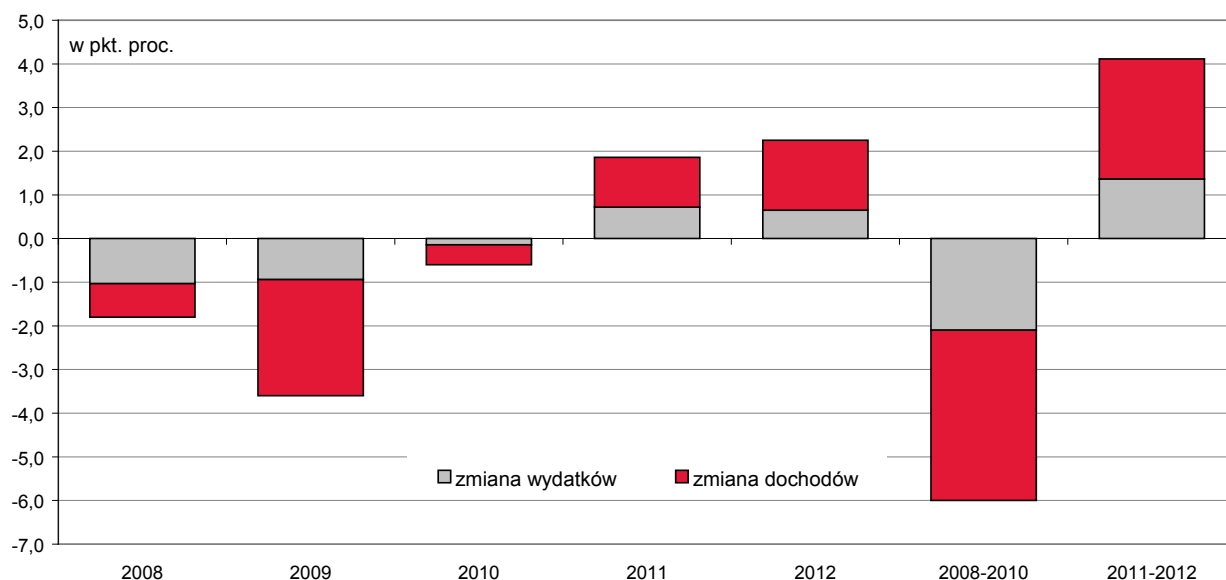


datkowej. W dalszej części Raportu pokazano, że do pogorszenia deficytu przyczynił się przede wszystkim spadek dochodów wynikający z wprowadzonych zmian systemowych trwale obniżających dochody sektora finansów publicznych, pogorszenia sytuacji makroekonomicznej oraz wysoce procyklicznych elementów systemu podatkowego w Polsce. Z kolei wzrost wydatków w tym okresie okazał się nadmierny wyłącznie w 2008 r., natomiast wzrost udziału wydatków w PKB w latach 2009-2010 był uzasadniony sytuacją gospodarczą, potrzebą jak najlepszego wykorzystania środków unijnych wymagającego wzrostu wydatków z tytułu współfinansowania oraz zmianami w zakresie wydatków socjalnych, w szczególności znaczącym wzrostem wydatków na emerytury.

Po wzroście deficytu sektora finansów publicznych w latach 2008-2010, od 2011 r. realizowana jest strategia jego systematycznej redukcji. Znalazło to m. in. odzwierciedlenie w wykonaniu budżetu państwa za 2011 r. – zrealizowany deficyt wyniósł ok. 25 mld zł, tj. o 15 mld zł mniej niż przyjęto w ustawie budżetowej, z czego ponad 10 mld zł oszczędności uzyskano po stronie wydatkowej budżetu państwa.

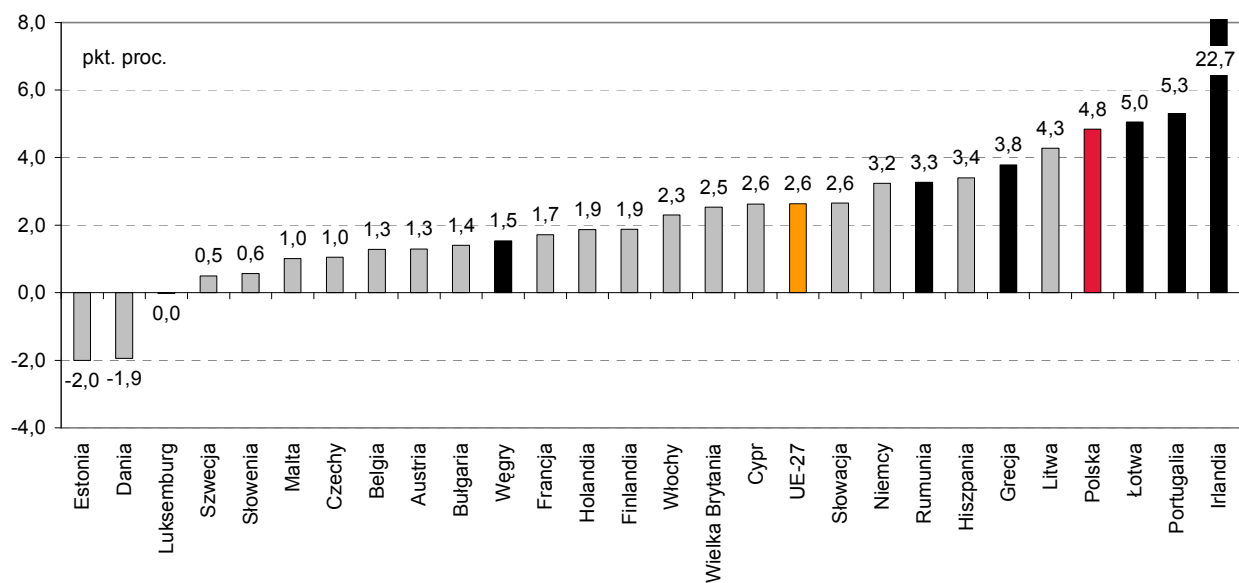
Bardzo silne ograniczenie wzrostu wydatków oraz podjęte działania skutkujące zwiększeniem dochodów oznaczają, że skala konsolidacji w Polsce będzie w latach 2011-2012 największa w UE, z wyjątkiem niektórych krajów objętych programami pomocowymi. Działania te mają równocześnie zapewnić eliminację nadmiernego deficytu w 2012 r., tj. zgodnie z zaleceniami Rady UE i harmonogramem przyjętym przez rząd. W kolejnych latach planowane jest dalsze obniżanie deficytu, tak aby w 2015 r. nie przewyższał on 1% PKB – poziomu odpowiadającego średniookresowemu celowi budżetowemu dla Polski.

Wpływ zmiany dochodów i wydatków na zmianę salda sektora instytucji rządowych i samorządowych w relacji do PKB



Źródło: MF; z dochodów i wydatków wyłączono środki z bezwrotnej pomocy unijnej, których wpływ na wynik sektora jest neutralny

Zmiana relacji salda sektora instytucji rządowych i samorządowych do PKB w latach 2011-2012

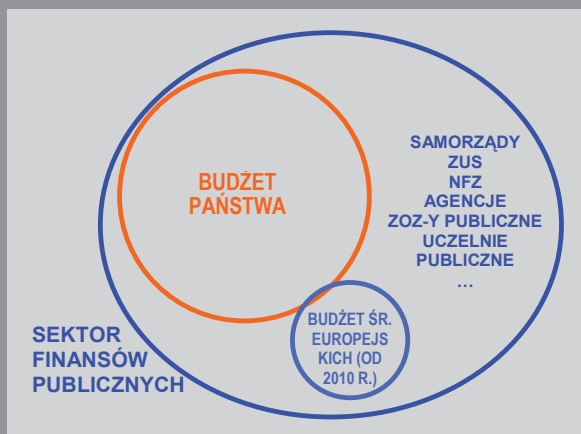


Źródło: AMECO, MF; kolorem czarnym zaznaczono kraje objęte programami pomocowymi

Ramka 2. Podstawowe miary sytuacji finansów publicznych

Zakres podmiotowy

Budżet państwa ≠ Sektor finansów publicznych



Wynik sektora finansów publicznych, a nawet kierunek jego zmian mogą znacząco odbiegać od wyniku budżetu państwa. Np. w 2009 r. nastąpiła poprawa wyniku budżetu państwa, podczas gdy deficyt sektora finansów publicznych znacząco się pogorszył.

Budżet państwa jest jednym z elementów finansów publicznych, a zatem jego wynik nie odzwierciedla w poprawny sposób całościowej sytuacji. Tę dużo lepiej opisują miary odnoszące się do całego sektora finansów publicznych (wynik sektora finansów publicznych, państwowy dług publiczny). Najlepiej oddającymi sytuację makroekonomiczną miarami są jednak te, które odnoszą się do sektora instytucji rządowych i samorządowych (metodyka unijna, ESA'95).

Sektor finansów publicznych ≠ Sektor instytucji rządowych i samorządowych (ESA'95)



Zakres podmiotowy sektora finansów publicznych wg metodyki krajowej określa ustawa o finansach publicznych z dnia 27 sierpnia 2009 r., która tworzy zamknięty katalog jednostek zaliczanych do sektora finansów publicznych. ESA'95 posługuje się z kolei definicjami funkcjonalnymi, nie wprowadza więc zamkniętego katalogu jednostek. Zakres sektora instytucji rządowych i samorządowych zasadniczo jest zgodny z ustawą o finansach publicznych, jednak z kilkoma wyjątkami przedstawionymi na poniższym schemacie.

Podstawowe różnice między metodyką krajową a unijną (ESA'95) w zakresie klasyfikacji niektórych transakcji oraz koncepcji rachunkowej

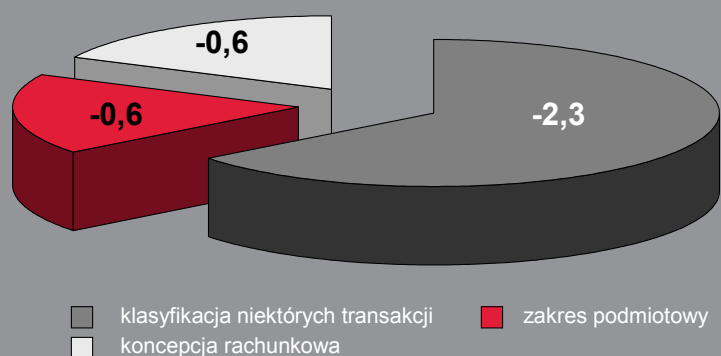
Dane wg ESA'95 prezentowane są na bazie memoriałowej, tj. transakcje są rejestrowane w momencie ich powstania, zmiany, ustania lub wygaśnięcia, a nie w momencie kasowego przepływu środków pieniężnych (metodyka krajowa). Dodatkowo należności z tytułu zaległych składek na ubezpieczenia społeczne są wykazywane w wysokości możliwej do ściągnięcia.

W obu metodykach odmiennie traktowane są niektóre transakcje. Najistotniejsze różnice dotyczą skutków przekazywania składki do OFE, pogarszających wynik sektora wg ESA'95, nie wpływających natomiast na wynik wg metodyki krajowej. Różnice występują także w przypadku przedsięwzięć realizowanych w formule partnerstwa publiczno-prywatnego czy „zastrzyków kapitałowych”, które pogarszają wynik sektora liczony wg metodyki unijnej, natomiast w ujęciu krajowym już niekoniecznie. Ponadto środki z bezzwrotnej pomocy z Unii Europejskiej, dla których ostatecznym beneficjentem są jednostki sektora instytucji rządowych i samorządowych, są zawsze neutralne dla wyniku wg ESA'95. Z kolei wg metodyki krajowej ich wpływ na wynik sektora zależy od wszystkich przepływów kasowych w danym roku bez względu na rodzaj beneficjenta (w niektórych latach jest dodatni, w innych ujemny – średnio w okresie jest natomiast neutralny). Różnica między dwoma ujęciami może także wystąpić w przypadku wyniku NBP – wg ESA'95, wpłata z zysku NBP do budżetu jest traktowana jako dochód, ale tylko do wysokości zysku operacyjnego banku centralnego. Ewentualna nadwyżka ponad zysk operacyjny nie zmniejsza już deficytu, podczas gdy wg metodyki krajowej tak. W szczególności, w 2011 r. wpłata do budżetu z zysku NBP za 2010 r. w wysokości 6,2 mld zł, wg ESA'95 w ogóle nie zmniejszyła deficytu sektora, gdyż zysk operacyjny NBP był ujemny.

Na poniższym wykresie zostały przedstawione źródła różnicy między saldem sektora wg ESA'95 a wynikiem wg polskiej metodyki w rekordowym pod tym względem roku 2009, kiedy ta różnica wyniosła aż 3,6% PKB (w 2010 r. zmalała już do 1,8% PKB, a w 2011 r. – wg szacunków MF – do 1,4% PKB).

Podstawowe różnice między metodyką krajową a unijną (ESA'95) na przykładzie 2009 r.

w % PKB



Źródło: MF

Terminologia polska i unijna oraz obowiązujące limity

polska		unijna	
wynik	dług	wynik	dług
budżetu państwa	Skarbu Państwa	sektora instytucji rządowych i samorządowych	
sektora finansów publicznych	państwowy dług publiczny		

Limity krajowe

Konstytucja RP określa limit zadłużenia sektora finansów publicznych na 60% PKB, ustawa o finansach publicznych wyznacza progi ostrożnościowe na poziomach 50, 55 oraz 60% PKB. Limity te odnoszą się do państwowego długu publicznego, który w 2011 r., wg szacunków MF, wyniósł 53,8% PKB.

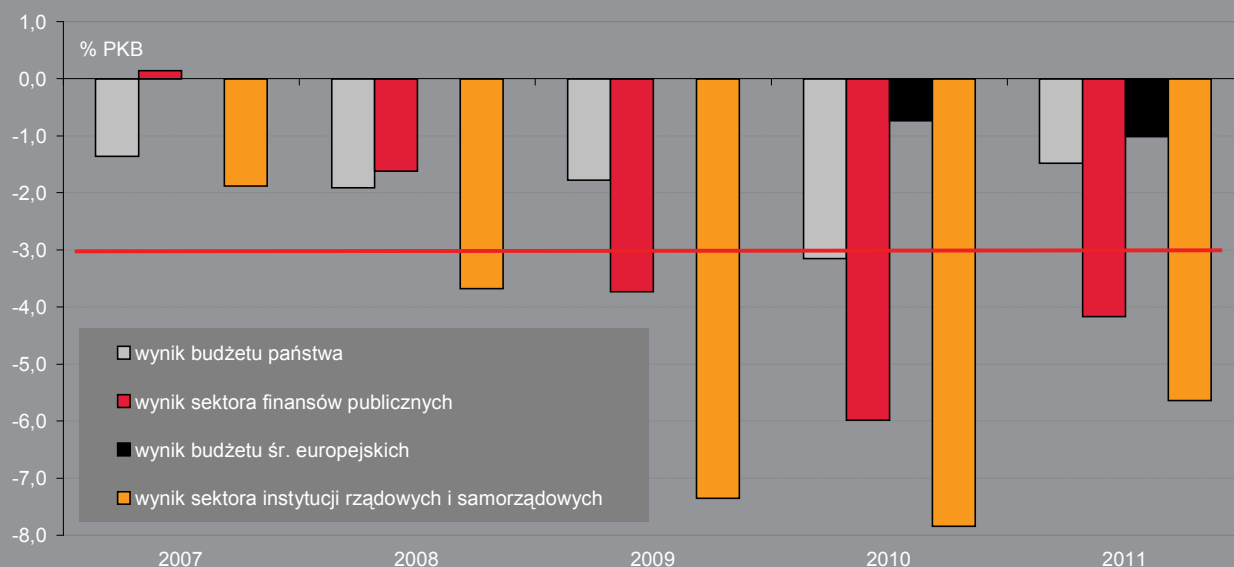
Limity unijne

Dotyczą sektora instytucji rządowych i samorządowych – limit wyniku określony został na poziomie -3% PKB, a długu na 60% PKB (w 2011 r. szacowany deficyt osiągnął poziom 5,6% PKB, a dług 56,6% PKB).

Porównanie podstawowych miar

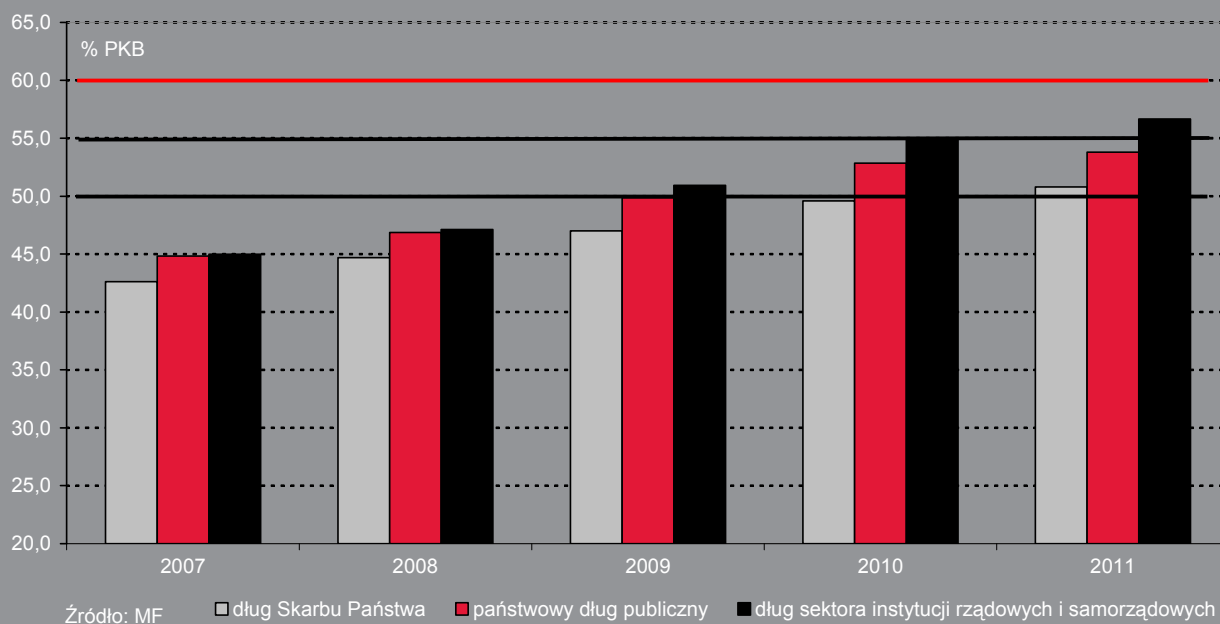
Poniższe wykresy prezentują dane (w % PKB) za lata 2007-2011 podstawowych kategorii z zakresu finansów publicznych wg różnych metodyk.

Wynik budżetu państwa, sektora finansów publicznych oraz sektora instytucji rządowych i samorządowych



Źródło: MF

Dług Skarbu Państwa, państwowy dług publiczny oraz dług sektora instytucji rządowych i samorządowych



4. DOCHODY

Dochody sektora finansów publicznych są znacznie bardziej wrażliwe na zmiany koniunktury niż jego wydatki. W okresie ożywienia dynamika dochodów rośnie, i to zazwyczaj silniej niż wynikałoby to z tempa wzrostu PKB. Odwrotna sytuacja ma natomiast miejsce w przypadku spowolnienia gospodarczego, kiedy dochody najczęściej rosną wolniej niż PKB lub nawet spadają. Na tym polega procykliczny charakter dochodów (w tym ich elastyczności względem zmian PKB), przy czym dotyczy to w szczególności wpływów z dochodów podatkowych.

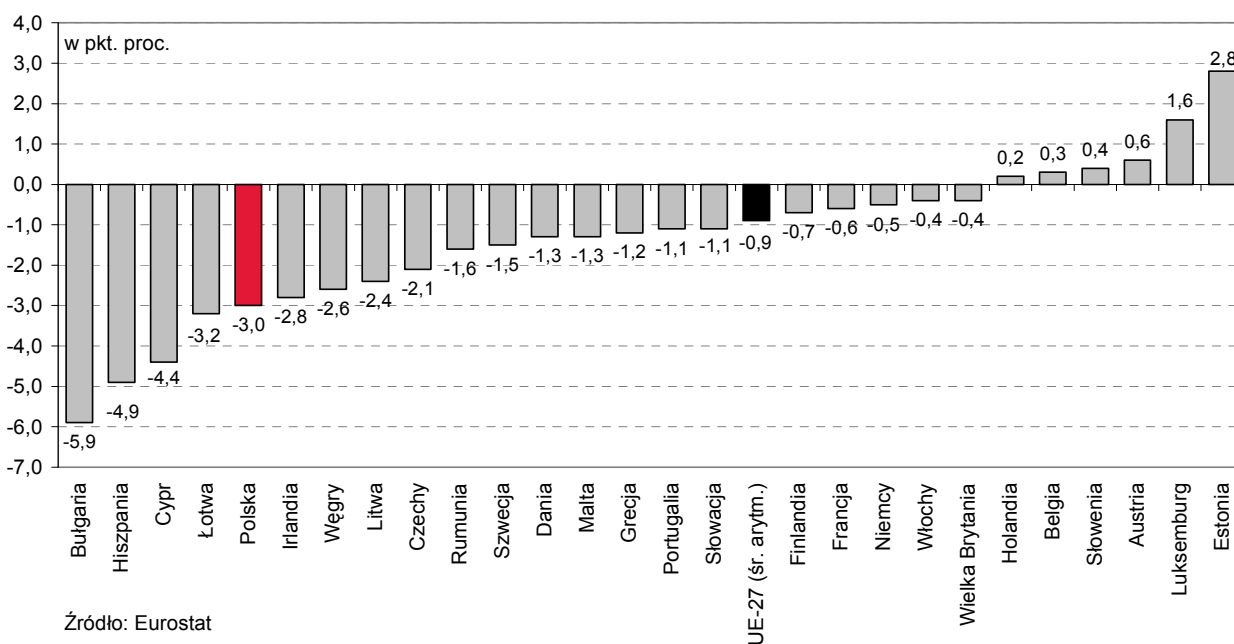
W rezultacie, w okresie spowolnienia, a tym bardziej recesji, spadek dochodów sektora finansów publicznych (w relacji do PKB) jest zjawiskiem naturalnym. Na pierwszy rzut oka zaskakiwać może jednak to, że w Polsce, pomimo największego wzrostu gospodarczego, dochody z podatków i składek nie tylko nie rosły, ale się zmniejszały i to w stopniu powodującym, że spadek dochodów w Polsce należał w ostatnich latach do najgłębszych w UE. Należy zarazem podkreślić, że jeszcze przed kryzysem dochody te kształtowały się w Polsce na poziomie znacznie niższym niż średnio w UE. Po ich spadku dysproporcje te jeszcze się powiększyły. Według Eurostatu, w 2010 r. dochody z podatków i składek wyniosły w Polsce 31,5% PKB, wobec 39,4% PKB średnio we wszystkich państwach członkowskich. Rzetelne porównywanie tak mierzonych przez Komisję Europejską obciążeń podatkowych między państwami członkowskimi wymaga jednak uwzględnienia wielu dodatkowych czynników.

Jednym z nich, choć wciąż niewystarczającym do pełnej oceny, jest poziom rozwoju danego kraju. Zestawienie Polski z wysoko rozwiniętymi gospodarkami europejskimi w czasie, kiedy ich PKB *per capita* kształtował się na obecnym poziomie naszego kraju pokazuje, że również w tym ujęciu obciążenia podatkowe w Polsce okazują się relatywnie niskie.

Wśród czynników wyjaśniających silny spadek dochodów w Polsce w latach 2008-2010 należy wymienić: efekty wprowadzonych wcześniej zmian systemowych w podatku PIT oraz w składce rentowej, relatywnie silne procykliczności wpływów podatkowych w Polsce – przede wszystkim z podatków od działalności gospodarczej (CIT oraz tej części PIT płaconej przez przedsiębiorców), jak również system podatkowy, który umożliwia przedsiębiorcom pomniejszanie podstawy opodatkowania o straty poniesione w poprzednich latach.

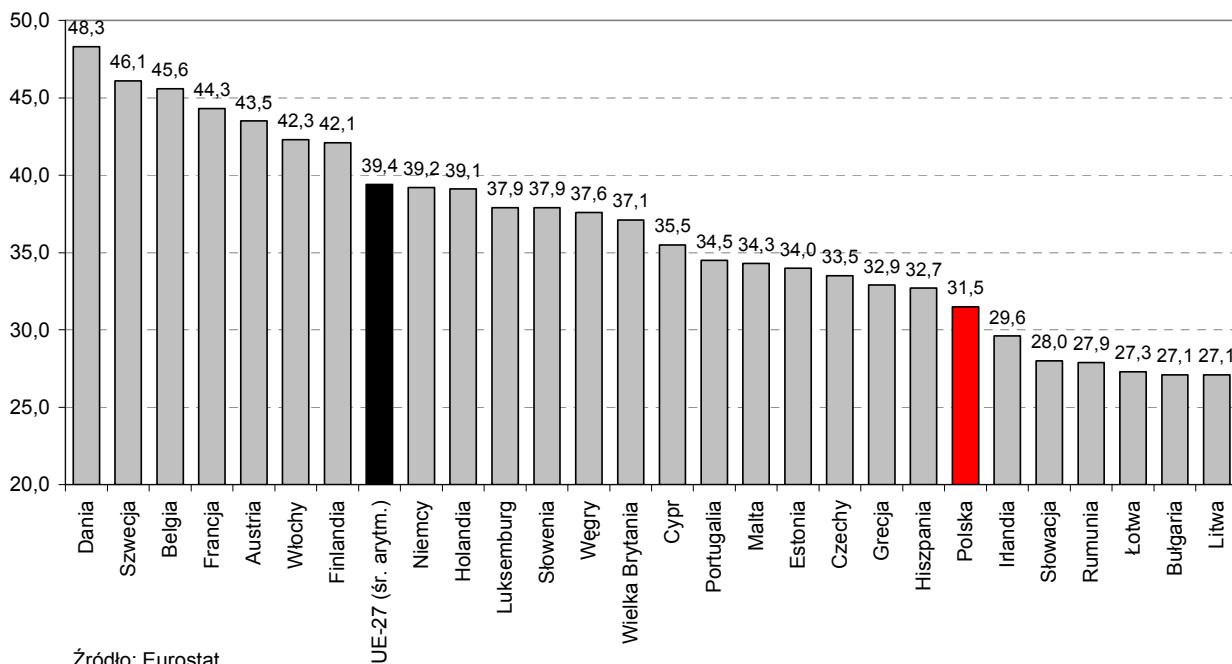
Z jednej strony, zmniejszenie składki rentowej płaconej przez pracowników i pracodawców, obniżenie stawek w podatku PIT oraz wprowadzenie ulgi w PIT z tytułu wychowywania dzieci sprzyjały podtrzymaniu popytu prywatnego w czasie kryzysu. Z drugiej strony, decyzjom o redukcji tzw. klina podatkowego nie towarzyszyły, do 2008 r. włącznie, działania obniżające wydatki, mimo że w owym czasie dobra koniunktura gospodarcza bardzo temu sprzyjała. W rezultacie, znaczny ubytek dochodów w wyniku zmian systemowych, szacowany w 2011 r. na blisko 40 mld zł, spowodował istotne pogłębienie nierównowagi finansów publicznych w Polsce.

Zmiana wpływów z podatków i składek na ubezpieczenia społeczne w relacji do PKB w latach 2008-2010

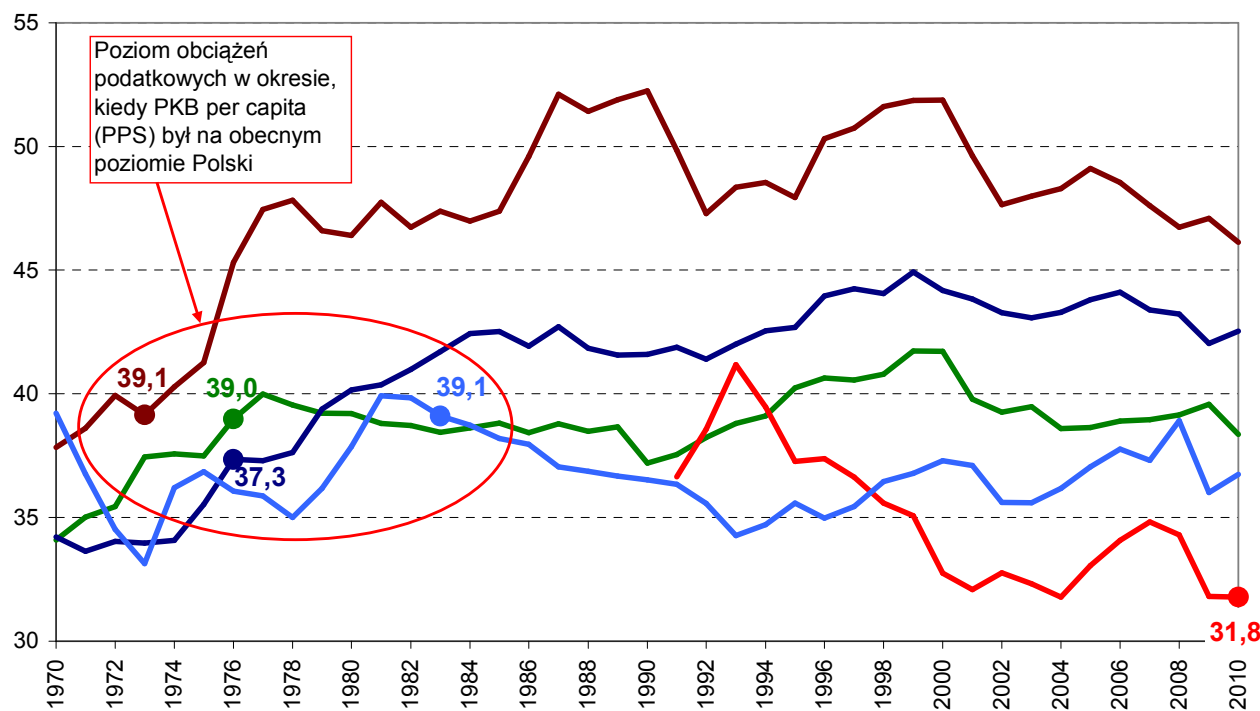


Poziom obciążeń podatkowych w 2010 r.

w % PKB



Obciążenia podatkowe w wybranych krajach UE (w %PKB)



Źródło: AMECO

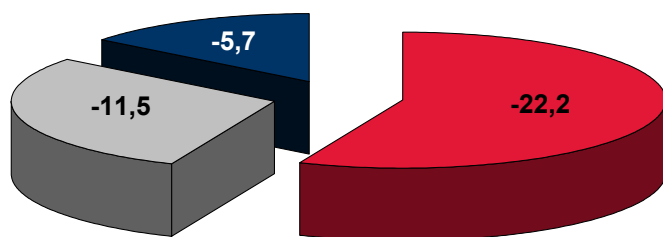
Dla Niemiec przed 1991 r. RFN

Dla Francji przed '78, Włoch przed '80 i Szwecji przed '93 dane OECD

Niemcy Francja Polska
Szwecja Wlk. Brytania

Ubytek dochodów z tytułu zmian systemowych w 2011 r.

w mld zł



■ efekt zmian składki rentowej ■ obniżka skali PIT ■ ulga na wychowywanie dzieci

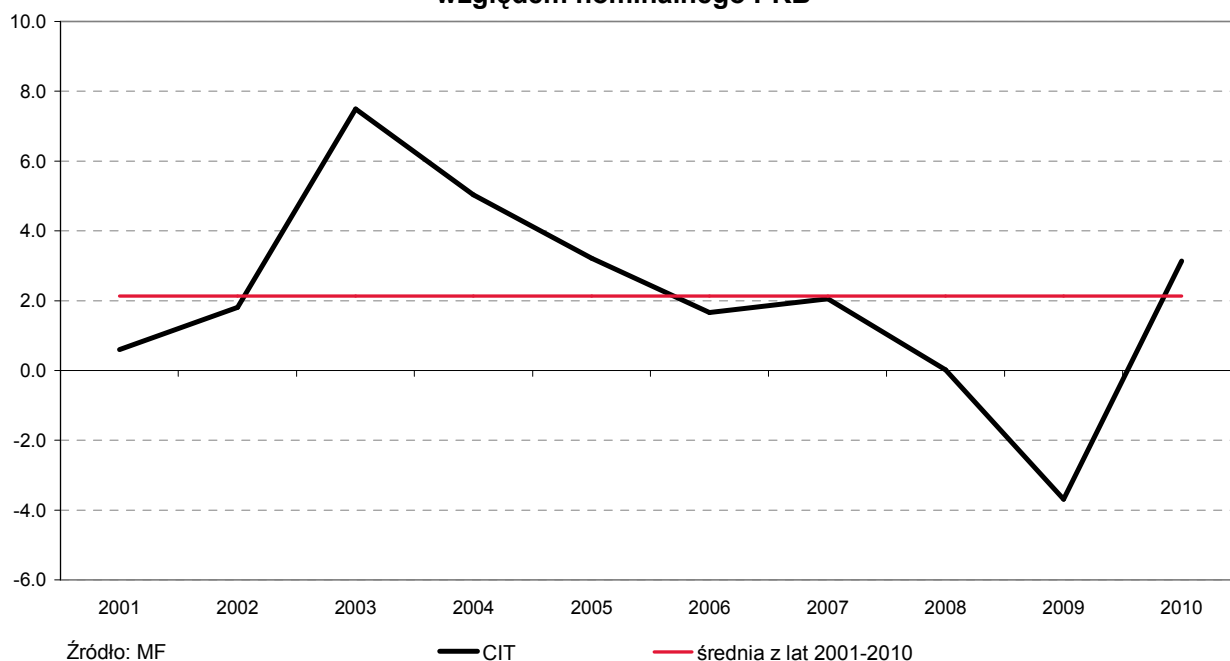
Źródło: MF

O ile wyżej opisany mechanizm procykliczności wyjaśnia spadek wpływów z podatków (w relacji do PKB) w okresie kryzysu w wielu krajach UE, to w Polsce efekt ten okazał się wyjątkowo silny. Potwierdzają to m. in. szacunki elastyczności wpływów z podatków dochodowych względem nominalnego PKB, jak i dane dotyczące dochodów z tych podatków w poprzednich latach. W szczególności, w latach 2004-2007 wzrost wpływów z podatku CIT był znacznie wyższy niż wzrost gospodarczy, mierzony nominalnym tempem wzrostu PKB. Sytuacja ta odwróciła się w czasie spowolnienia, a w okresie 2009-2010 po raz pierwszy w historii wpływy z podatku CIT oraz z podatku od działalności gospodarczej PIT spadały (nie w wyniku obniżenia stawek) przez 2 lata z rzędu, i to pomimo braku recesji w Polsce.

Załamanie wpływów z podatków dochodowych od działalności gospodarczej, w szczególności ich dalszy spadek w 2010 r., jest także wynikiem systemu podatkowego w Polsce, którego elementem jest mechanizm odliczania przez przedsiębiorców strat z lat ubiegłych. Wiele firm, mimo osiągniętych w 2010 r. zysków, nie wykazywało podatku do zapłaty (lub wykazywało mniejszy niż wynikało z ich bieżących zysków) z powodu możliwości zmniejszenia podstawy do opodatkowania o straty, jakie poniosły w okresie kryzysu. Między innymi ze względu na powyższy mechanizm, zmiany tempa wzrostu gospodarczego w Polsce oddziałują niesymetrycznie na zmiany wpływów z powyższych tytułów podatkowych. Silne spowolnienie gospodarcze odbija się bowiem stosunkowo szybko na dochodach podatkowych, natomiast przyspieszenie wzrostu gospodarczego działa na nie pozytywnie dopiero z pewnym opóźnieniem. Na to opóźnienie dodatkowo wpływa możliwość opłacania przez przedsiębiorców bieżących zaliczek podatkowych (w roku t) na podstawie podatku należnego za ostatni rozliczony rok podatkowy (tj. za rok t-2). Zatem w 2011 r. przedsiębiorstwa mogły opłacać zaliczki podatkowe na podstawie słabych wyników w 2009 r. W konsekwencji, opłacane zaliczki były często niższe niż wynikałoby to z bieżącej zyskowności przedsiębiorstw. Różnice te zostaną jednak wyrównane w 2012 r., po dokonaniu rozliczenia za rok ubiegły.

Powyższe uwarunkowania pokazują, że wpływy do budżetu zależą nie tylko od sytuacji bieżącej, ale także od wyników gospodarczych w poprzednich latach. O ile „efekt lat ubiegłych” silnie oddziaływał na wpływy podatkowe w 2010 r., to w 2011 r. jego siła była już mniejsza. Dodatkowo, do wzrostu dochodów w ub. r. przyczyniło się przeje-

Elastyczność podatku CIT (memoriał oczyszczony o zmiany systemowe) względem nominalnego PKB

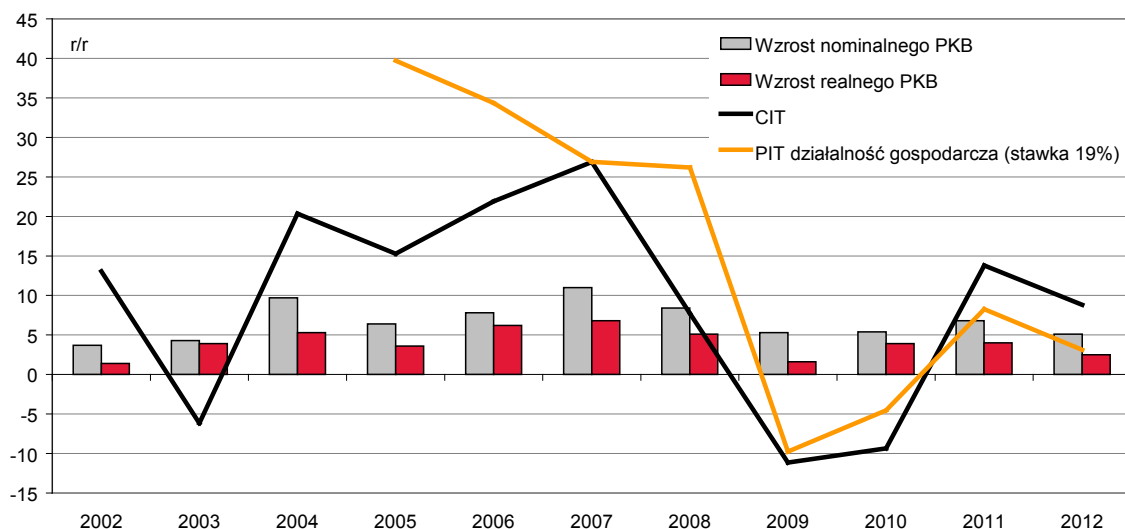


Źródło: MF

— CIT

— średnia z lat 2001-2010

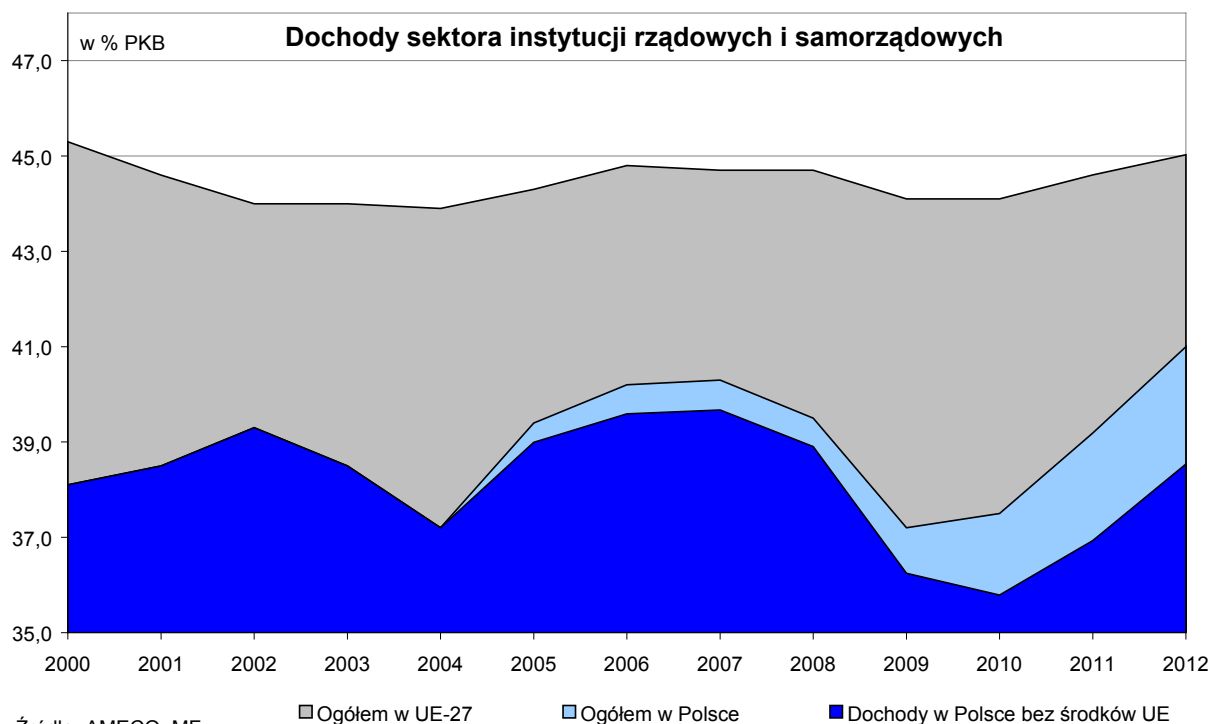
Wpływy z podatku CIT oraz podatku PIT od działalności gospodarczej (stawka 19%) a wzrost PKB



Źródło: MF, AMECO

ściowe podniesienie stawek VAT (od stycznia 2011 r.), korzystna – dla wpływów z podatków pośrednich – struktura tworzenia PKB (wysoki wzrost spożycia prywatnego i inwestycji publicznych – zob. ramka 3), zwiększenie przekazywanego do FUS udziału w składce emerytalnej (od maja 2011 r.), zwiększenie obciążenia podatkiem akcyzowym (co wynikało m.in. z dostosowania do regulacji UE) i procykliczność wpływów z podatku dochodowego od działalności gospodarczej.

Z kolei w 2012 r. do wzrostu dochodów w relacji do PKB przyczyni się przede wszystkim wzrost wpływów ze składek na ubezpieczenia społeczne. Będzie to wynikiem obowiązywania już przez pełen rok wprowadzonych w 2011 r. zmian w systemie emerytalnym oraz podniesienia stawki składki na ubezpieczenie rentowe w części stanowiącej obciążenie pracodawcy o 2 pkt. proc. Źródłem wzrostu dochodów w 2012 r. będą ponadto podwyżka stawek akcyzowych, wynikająca z kolejnej rundy dostosowań do regulacji UE, a także zwiększone dochody z dywidend.



Źródło: AMECO, MF

Ramka 3. Dochody podatkowe a baza podatkowa

Wielkością, od której bezpośrednio zależy wysokość wpływów z podatków, jest tzw. baza podatkowa. Identyfikacja bazy dla poszczególnych kategorii dochodów podatkowych jest zatem kluczowa do prognozowania wpływów budżetowych oraz zrozumienia przyczyn ich dotychczasowego wykonania.

W tym kontekście, dużym uproszczeniem jest analizowanie dochodów budżetu państwa, a w szczególności wpływów z podatków, poprzez ich odniesienie do wielkości PKB. Należy podkreślić, że PKB nie jest bazą do naliczania żadnego podatku ani innej daniny publicznej.

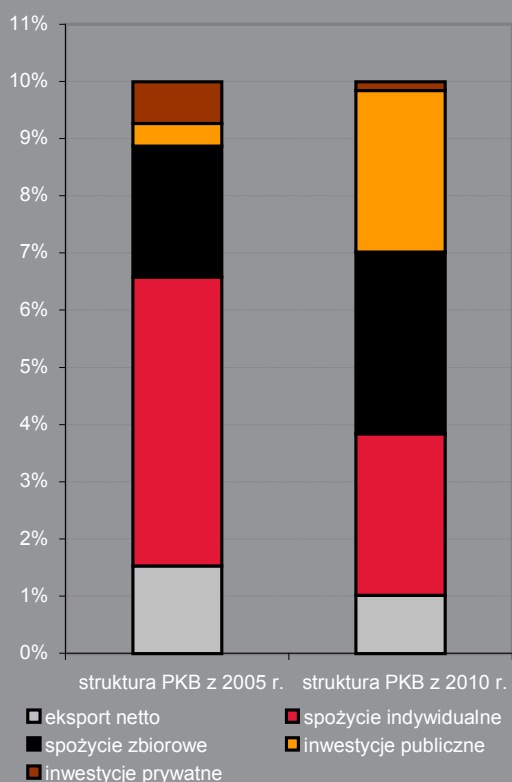
W przypadku podatku VAT, który stanowi największe źródło dochodów budżetu państwa, najważniejszą częścią bazy podatkowej jest wartość zakupionych towarów i usług przez gospodarstwa domowe. Indykatorem tej części jest nominalna wielkość konsumpcji prywatnej. Innymi kluczowymi elementami bazy podatkowej podatku VAT są zakupy towarów i usług oraz inwestycje sektora finansów publicznych i instytucji niekomercyjnych. Sektor finansów publicznych oraz instytucje niekomercyjne nie mogą odliczać podatku VAT od zakupionych towarów i usług i dlatego są tym

podatkiem obciążone, podobnie jak gospodarstwa domowe. Oprócz powyższych elementów bazy podatku VAT, na poziom dochodów z VAT wpływają także inne czynniki, choć już o dużo mniejszym znaczeniu.

Z makroekonomicznego punktu widzenia, ważna jest zatem nie tylko wielkość czy tempo wzrostu PKB, lecz także jego struktura. Poniżej przedstawiono przykładowy wpływ struktury wzrostu nominalnego PKB (jednakowy nominalny wzrost, ale różne struktury wzrostu: z 2005 r. i 2010 r.) na wzrost dochodów z VAT.

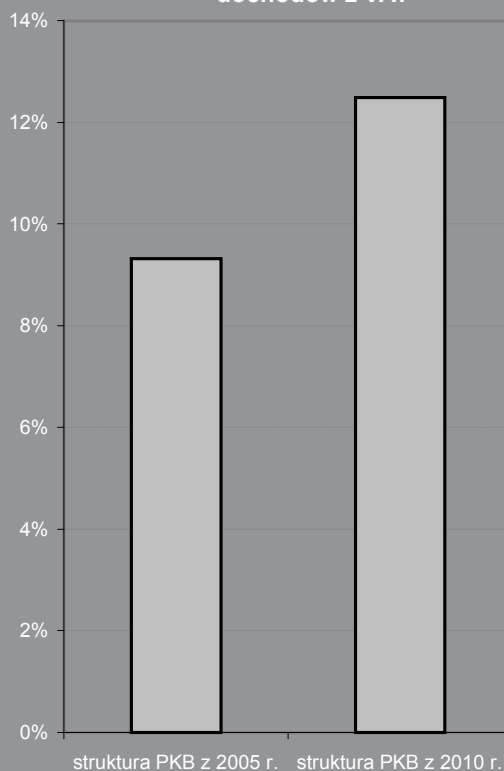
Podatek akcyzowy jest, w przypadku zdecydowanej większości wyrobów akcyzowych, podatkiem o charakterze kwotowym – tzn. stawka podatku jest wyrażona na jednostkę produktu. Taka sytuacja ma miejsce np. w przypadku paliw silnikowych, wyrobów alkoholowych, energii elektrycznej, itd. Wysokość wpływów podatkowych bezpośrednio zależy więc od ilości sprzedanych produktów, a nie od ich cen. Oznacza to, na przykład, że wzrost cen paliw wynikający ze wzrostu cen surowców na rynkach światowych nie zwiększa wpływów z podatku akcyzowego (w przypadku spadku popytu, z powodu wyższych cen, wpływy budżetowe mogą nawet zmaleć).

Nominalne tempo wzrostu PKB -
różne struktury



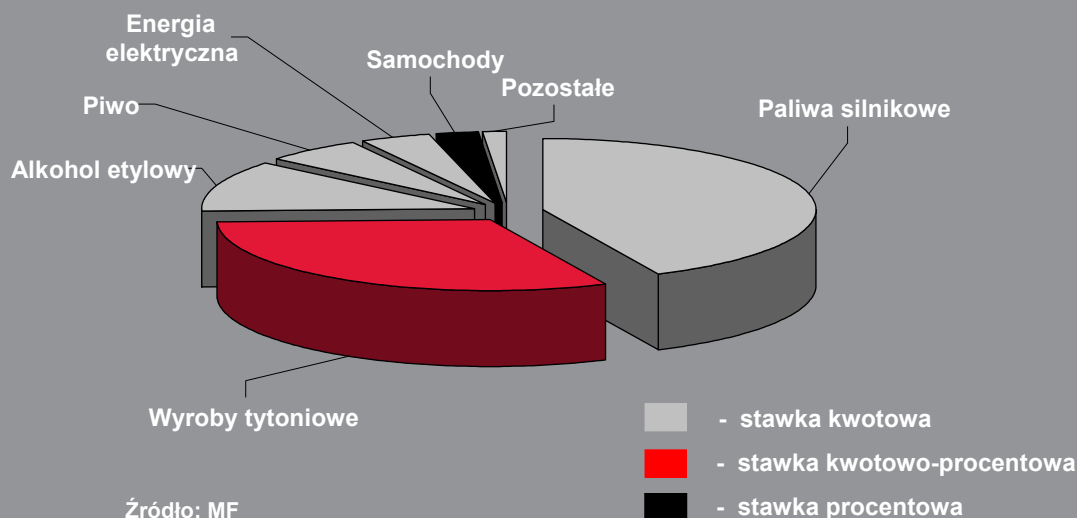
Źródło: obliczenia MF na podstawie danych GUS

Nominalne tempo wzrostu
dochodów z VAT



Źródło: MF

Dochody budżetu państwa z podatku akcyzowego wg wyrobów akcyzowych oraz sposobu opodatkowania



Inaczej wygląda sytuacja w przypadku samochodów osobowych, gdzie stawka podatku jest wyrażona jako procent wartości wyrobu oraz jest uzależniona od pojemności skokowej silnika. Wpływy podatkowe zależą więc w tym przypadku od wartości sprzedanych samochodów oraz od typu silnika w nich montowanych.

Jeszcze inna sytuacja ma miejsce w przypadku podatku akcyzowego od papierosów, gdzie stawka podatku, zgodnie z prawem UE, ma charakter kwotowo-procentowy. Oznacza to, że w przypadku paczki papierosów podatek zależy nie tylko od ilości sztuk papierosów w niej zawartej, lecz również od maksymalnej ceny detalicznej wydrukowanej na opakowaniu. Wpływy z tego tytułu zależą więc od rejestrowanego (podlegającego opodatkowaniu) popytu na papierosy oraz od ich cen detalicznych.

W przypadku podatku CIT podstawą do opodatkowania jest zysk przedsiębiorstwa, przy czym zysk podlegający opodatkowaniu różni się od zysku księgowego. Różnice wynikają między innymi z tego, że nie wszystkie koszty ponoszone przez przedsiębiorstwo mogą być odliczone od dochodu podlegającego opodatkowaniu. Z drugiej strony nie wszystkie przychody firm, które są zaliczane księgowo do dochodów przedsiębiorstwa, stanowią podstawę do naliczania podatku CIT.

Ważną cechą polskiego systemu podatkowego jest to, że wpływy z podatku CIT zależą także od sytuacji przedsiębiorstw w poprzednich latach. Jeśli firma w przeszłości wykazywała straty, a obecnie odnotowuje zyski, nie oznacza to automatycznie, że będzie płacić podatek. Przedsiębiorcy mają bowiem możliwość odliczania strat przez pięć kolejnych lat po ich poniesieniu, przy czym w jednym roku mogą odliczyć do 50% tych

strat. Mechanizm ten jest jednym z czynników tłumaczących niskie wpływy z podatku CIT w 2010 r. – roku ożywienia gospodarczego i bardzo dobrych wyników finansowych przedsiębiorstw.

Na bieżące wpływy z podatku CIT wpływ ma również forma płacenia przez podatników zaliczek w ciągu roku. Niektórzy podatnicy płacą podatek w formie uproszczonej i rzeczywiście zrealizowany w danym roku zysk oraz należny od niego podatek rozliczają dopiero w rozliczeniu rocznym, dokonywanym w następnym roku. W szczególności, możliwość opłacania przez przedsiębiorców bieżących zaliczek podatkowych (w roku t) na podstawie podatku należnego za ostatni rozliczony rok podatkowy (tj. za rok t-2) spowodowała, że wiele firm płaciło niskie (w stosunku do faktycznych wyników) zaliczki na podstawie wyniku z 2009 r., kiedy wiele z nich poniosło straty.

Odrębną grupę dochodów budżetu państwa stanowią dochody z podatku od osób fizycznych. Choć w prawodawstwie oraz języku potocznym funkcjonują one pod nazwą podatku dochodowego od osób fizycznych (PIT), z ekonomicznego punktu widzenia stanowią bardzo złożony zakres danin płaconych na różnych zasadach.

Najbardziej powszechną grupą ekonomiczną podatku PIT jest podatek od dochodów osobistych osiąganych z pracy (umowy o pracę, umowy o dzieło, umowy zlecenia), emerytury lub renty. Podstawą do jego naliczania jest wysokość dochodów z ww. tytułów. Dobrym przybliżeniem bazy podatkowej jest w tym przypadku łączny fundusz wynagrodzeń, emerytur i rent.

Inną grupę ekonomiczną podatku PIT stanowi podatek od działalności gospodarczej. Ustawodawca przewidział

możliwość wyboru przez osobę prowadzącą działalność gospodarczą sposobu rozliczenia się z podatku. Podatnicy mogą więc wybierać między opłaceniem podatku według (1) jednolitej 19% stawki podatku, gdzie podstawą jest dochód, (2) form zryczałtowanych, gdzie podstawą jest przychód, (3) albo mogą podatek rozliczać wspólnie z innymi dochodami, np. z emerytury, według obowiązującej skali podatkowej (obecnie 18% i 32%). Płacąc podatek według skali podatkowej podatnicy mogą korzystać z kwoty zmniejszającej podatek (w potocznym języku: „kwoty wolnej”), wspólnego rozliczenia małżonków oraz odliczania ulg – np. ulgi z tytułu wychowywania dzieci. Takie przywileje nie przysługują natomiast przedsiębiorcom rozliczającym się według jednolitej stawki PIT.

Kolejną grupą dochodów objętych podatkiem PIT są dochody kapitałowe, wśród których można wyróżnić trzy główne grupy:

- dochody z tytułu zysków odsetkowych od lokat oraz zysków z funduszy inwestycyjnych,
- dochody z tytułu zysków z obrotu papierami wartościowymi i instrumentami pochodnymi,
- zyski z dywidend.

Dochody te są opodatkowane stawką 19%. W przypadku podatku od zysków kapitałowych podatek jest pobierany w momencie zrealizowania zysku. Podatek od lokat bankowych jest pobierany i przekazywany do urzędu skarbowego przez płatnika (bank) w momencie wypłaty odsetek, podatek od zysków z obrotu papierami wartościowymi (potocznie zwany podatkiem giełdowym) jest rozliczany przez podatnika w terminie do końca kwietnia roku następnego po zrealizowaniu zysków ze sprzedaży papierów wartościowych. Podatnik, w tym ostatnim przypadku, ma możliwość odliczania strat z lat ubiegłych. Podatek z tytułu dochodów z dywidendy jest opłacany przez wypłacającego dywidendę.

5. WYDATKI

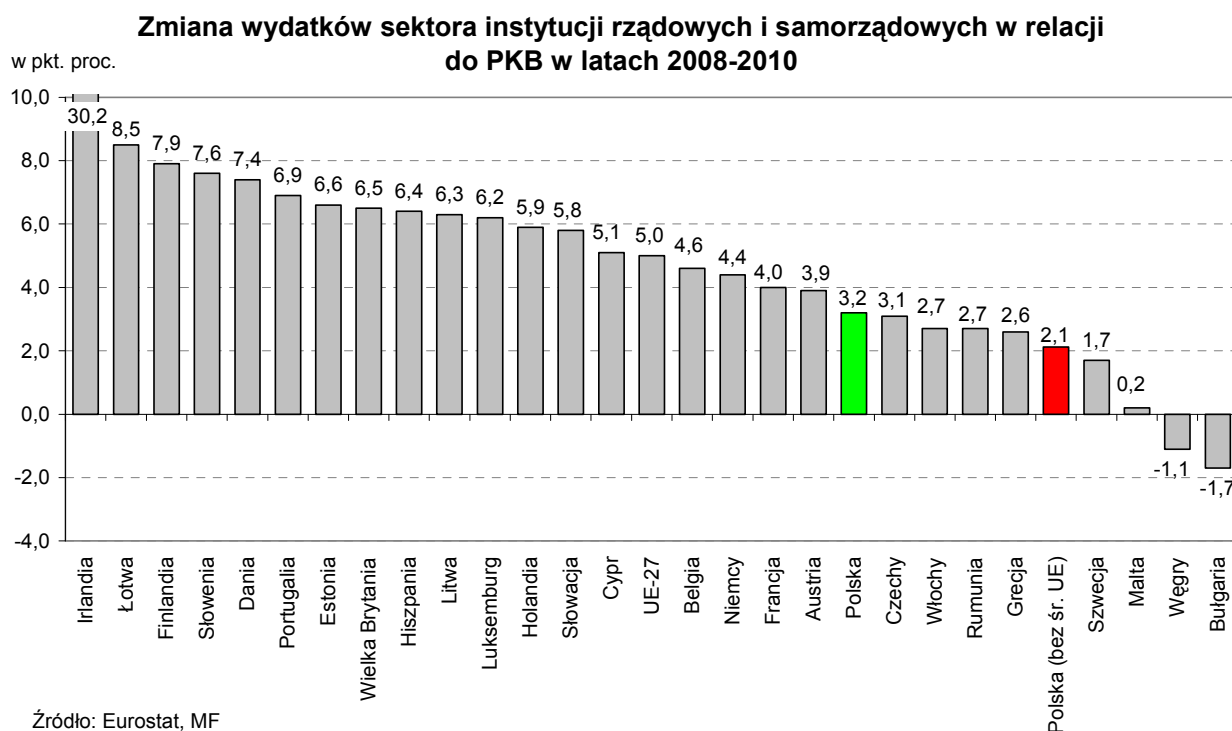
Dynamika wydatków w bardzo niewielkim stopniu jest determinowana zmianami w sytuacji makroekonomicznej. Oznacza to w szczególności, że w okresie spowolnienia realne tempo wzrostu wydatków nie obniża się automatycznie, a nawet może nieznacznie wzrosnąć (np. z tytułu wzrostu wypłat zasiłków dla bezrobotnych). Przyjmując, że tempo wzrostu wydatków odpowiada średniookresowemu tempu wzrostu PKB, w okresie spowolnienia udział wydatków w PKB powinien się zwiększyć. I odwrotnie, w sytuacji ożywienia dynamika wydatków nie powinna przyspieszać, więc ich udział w PKB powinien wówczas maleć.

W rezultacie wzrost wydatków w relacji do PKB w czasie kryzysu w niemal wszystkich krajach UE nie powinien zaskakiwać. W Polsce wzrost ten był jednak mniejszy niż w zdecydowanej większości państw członkowskich. Co więcej, dokonując analizy zmian wydatków wskazane jest wyłączenie z nich środków z bezzwrotnej pomocy unijnej, dla których ostatecznym beneficjentem są jednostki sektora finansów publicznych. Jest to uzasadnione tym, że wpływ środków unijnych na deficyt (liczony wg ESA'95) jest neutralny, tj. dochody sektora z UE wykazywane są w wielkości wydatków sektora finansowanych ze środków z UE, niezależnie od kasowych przepływów. W rezultacie, znaczący wzrost wydatków ogółem spowodowany kumulacją wykorzystania wydatków refundowanych z UE prowadzi do błędnej interpretacji przyczyn wzrostu deficytu. Na przykład, wzrost wydatków w relacji do PKB w Polsce w 2010 r. niemal wyłącznie wynikał ze wzrostu wydatków

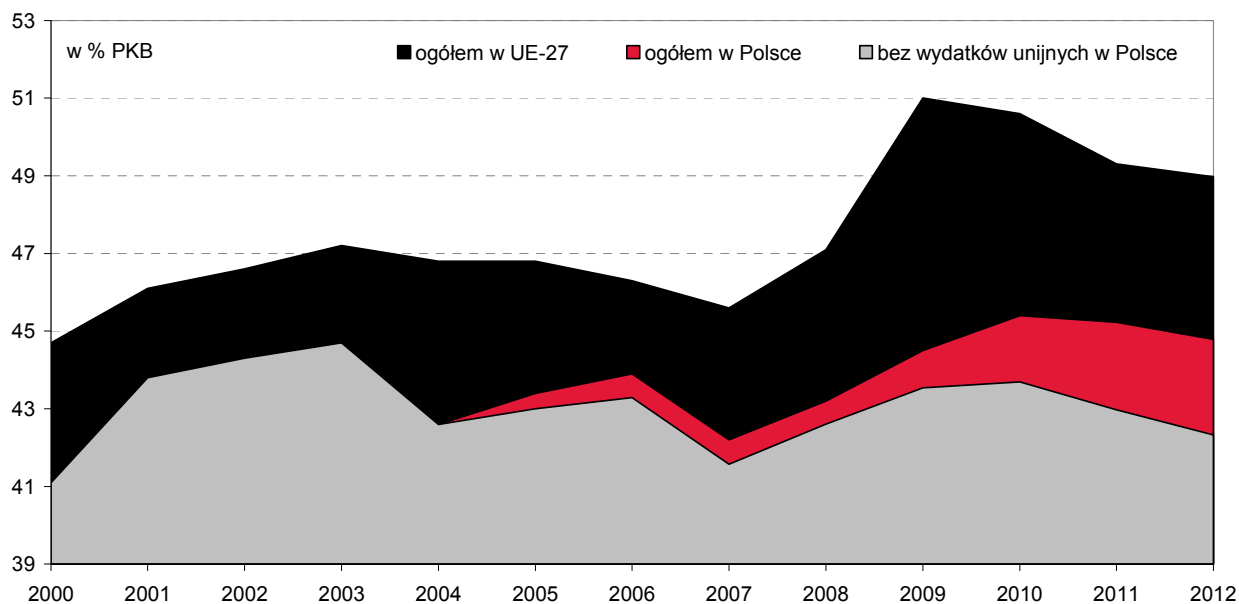
finansowanych środkami z UE, które nie wpłynęły jednak na zwiększenie deficytu, gdyż odpowiadały im takie same co do wysokości dochody z UE.

W Polsce wydatki oczyszczone o (neutralne dla deficytu) wydatki finansowane ze środków UE wzrosły w relacji do PKB w latach 2008–2010 o 2,1 pkt. proc. Nawet po uwzględnieniu dodatkowo wydatków wynikających ze znaczącego wykorzystania środków unijnych, łączny wzrost wydatków w Polsce w relacji do PKB był wciąż wyraźnie mniejszy niż średnio w państwach członkowskich (o 5,1 pkt. proc.). Różnica ta wynika głównie z tego, że w innych krajach UE skutki kryzysu dla wzrostu gospodarczego były znacznie bardziej dotkliwe niż w Polsce – spadek PKB prowadził zatem do odpowiednio silniejszego wzrostu udziału ich wydatków w PKB. Niższy przyrost wydatków w Polsce niż średnio w UE oznacza, że różnica między poziomem wydatków sektora finansów publicznych (w relacji do PKB) w UE i Polsce jeszcze bardziej się zwiększyła i wyniosła w 2010 r. ponad 5 pkt. proc.

Rzetelne porównywanie poziomu wydatków z innymi państwami członkowskimi wymaga jednak, tak jak w przypadku obciążeń podatkowych, uwzględnienia wielu dodatkowych czynników. Jednym z nich, choć wciąż niewystarczającym do pełnej oceny, jest poziom rozwoju danego kraju. Przy zastosowaniu tego kryterium okazuje się jednak, że w wysoko rozwiniętych gospodarkach europejskich, w czasie, kiedy ich PKB *per capita* kształtował się na obecnym poziomie Polski, relacja wydatków do PKB była zazwyczaj wyższa niż w naszym kraju.

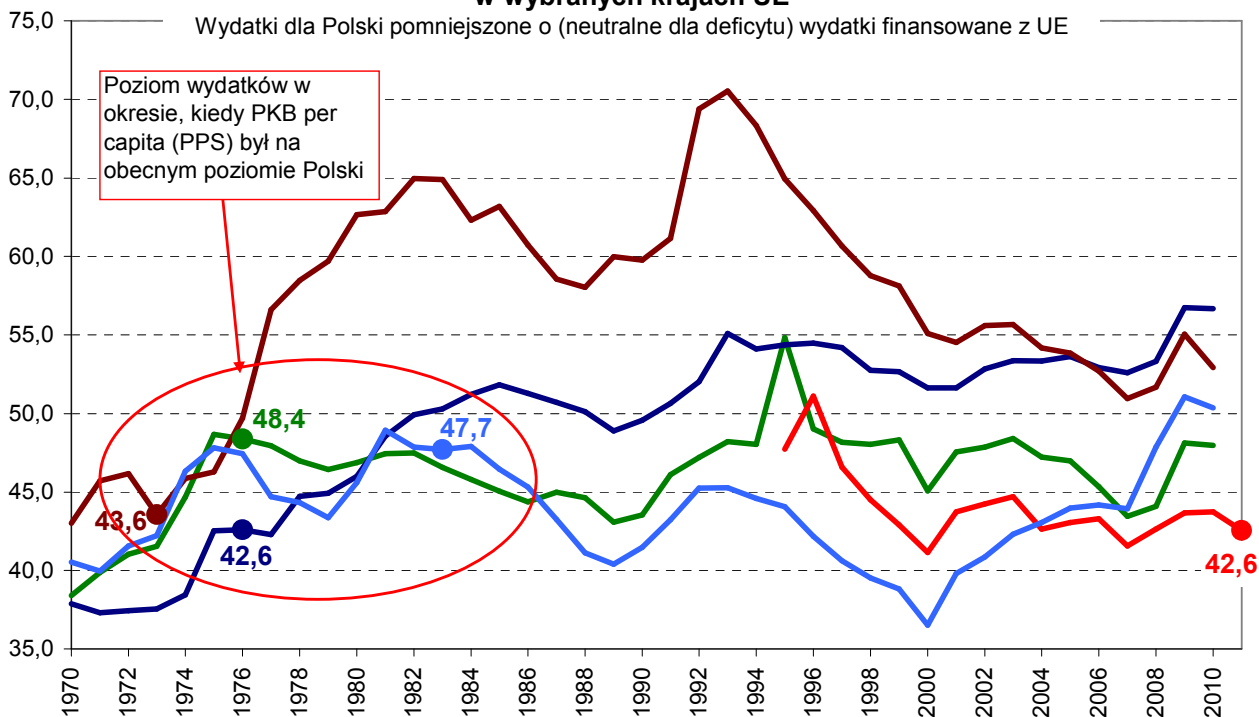


Wydatki sektora instytucji rządowych i samorządowych



Źródło: AMECO

Wydatki sektora instytucji rządowych i samorządowych w relacji do PKB w wybranych krajach UE



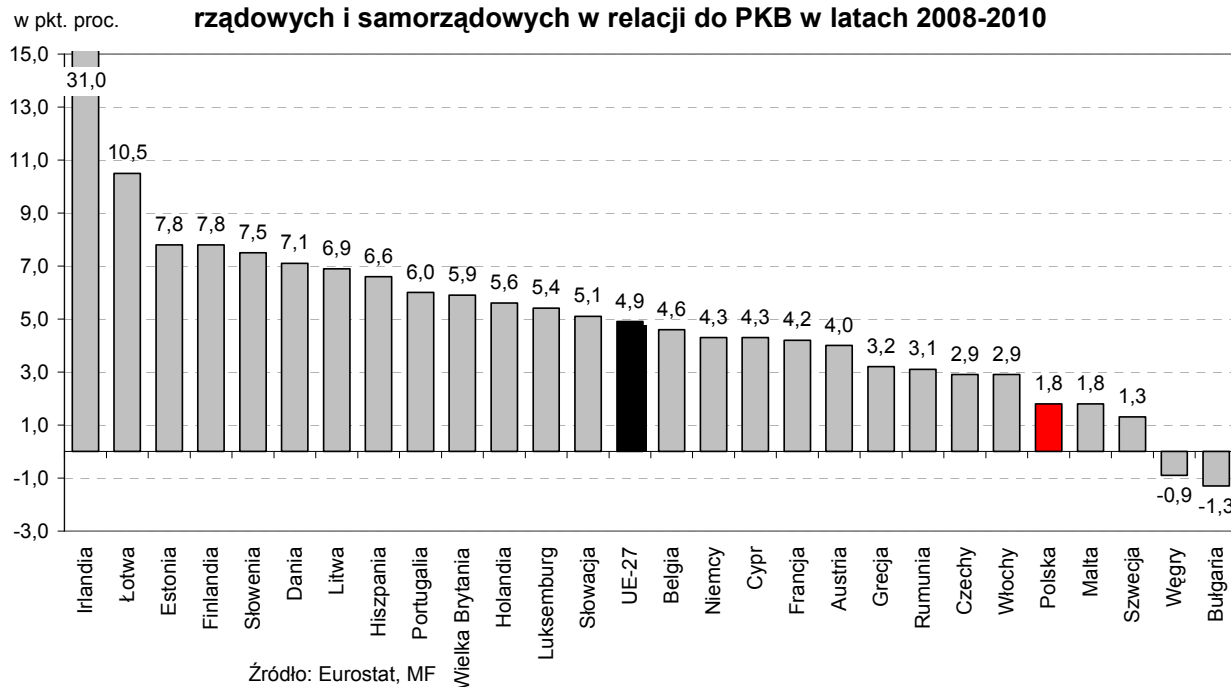
Źródło: OECD. MF

Dla Niemiec przed 1991 r. RFN

Dla Francji przed 1978 r. dane MFW (WEO IV '03)

— Niemcy — Francja — Polska
— Szwecja — Wlk. Brytania

Zmiana wydatków nieinwestycyjnych sektora instytucji rządowych i samorządowych w relacji do PKB w latach 2008-2010



W Polsce do wzrostu wydatków w latach 2008-2010 przyczynił się bardzo silny wzrost wydatków na inwestycje publiczne. Było to spowodowane przede wszystkim przyspieszeniem wydatków infrastrukturalnych realizowanych w ramach Programu Budowy Dróg Krajowych oraz Narodowego programu budowy dróg lokalnych, jak również wydatków inwestycyjnych związanych z przygotowaniami do EURO 2012. Tak znaczące nakłady inwestycyjne nie byłyby jednak możliwe bez efektywnego wykorzystania środków unijnych, uzupełnionego o niezbędne współfinansowanie krajowe.

Silny wzrost inwestycji publicznych oznacza równocześnie, że wzrost wydatków nieinwestycyjnych w relacji do PKB (o 2,9 pkt. proc.) był mniejszy niż wydatków ogółem. Do tego wzrostu w największym stopniu (o 0,8 pkt. proc.) przyczyniło się znaczące zwiększenie wydatków na świadczenia socjalne, głównie na wypłaty emerytur i rent. W tym okresie znacząco wzrosła także wartość wypłaconych świadczeń z tytułu ubezpieczenia chorobowego i zasiłków macierzyńskich. Innym ważnym źródłem wzrostu wydatków nieinwestycyjnych w relacji do PKB (o 0,5 pkt. proc.) był wzrost kosztów pracy, przy czym był on największy w podsektorze samorządowym.

W krótkim okresie zmiany relacji wydatków do PKB są często determinowane wahaniami koniunktury i mogą nie mieć nic wspólnego z faktycznymi działaniami rządu. Dlatego ocena polityki wydatkowej powinna koncentrować się na tempie wzrostu wydatków, przy czym, oprócz wyłączenia środków z bezzwrotnej pomocy unijnej, na-

leży dodatkowo wyróżnić te wydatki, na których poziom rząd ma bardzo ograniczony wpływ. Dotyczy to w szczególności zmian kosztów obsługi długu, często determinowanych sytuacją na globalnych rynkach finansowych, a także wydatków wynikających z cyklicznych zmian w poziomie bezrobocia. W rezultacie Komisja Europejska, w ramach zreformowanego Paktu Stabilności i Wzrostu, dokonuje oceny wydatków pomniejszonych o wydatki finansowane ze środków UE, koszty obsługi długu oraz wydatki wynikające z bezrobocia cyklicznego. Uwzględniając, że tak zdefiniowane wydatki w bardzo ograniczonym stopniu powinny zależeć od stanu koniunktury, ich tempo wzrostu powinno odpowiadać średniookresowemu tempu wzrostu PKB, niezależnie od bieżącej sytuacji gospodarczej. Wówczas udział tych wydatków w PKB będzie się obniżać w czasie ożywienia i rosnać w okresie spowolnienia gospodarczego, lecz średnio w cyklu relacja wydatków do PKB nie powinna się zmieniać. Stosowanie powyższej reguły zapobiega równocześnie przyspieszeniu dynamiki wydatków w tzw. dobrych czasach, które wymagałoby następnie odpowiedniego obniżenia tempa wzrostu wydatków, a tym samym osłabienia popytu wewnętrznego w okresie spowolnienia. Taka polityka wydatkowa prowadziłaby do wzmocnienia wzrostu w okresie ożywienia i pogłębienia spowolnienia gospodarczego w „złych czasach”, zwiększając wahania cykliczne, a tym samym pogarszając warunki dla zwiększania długookresowego wzrostu gospodarczego.

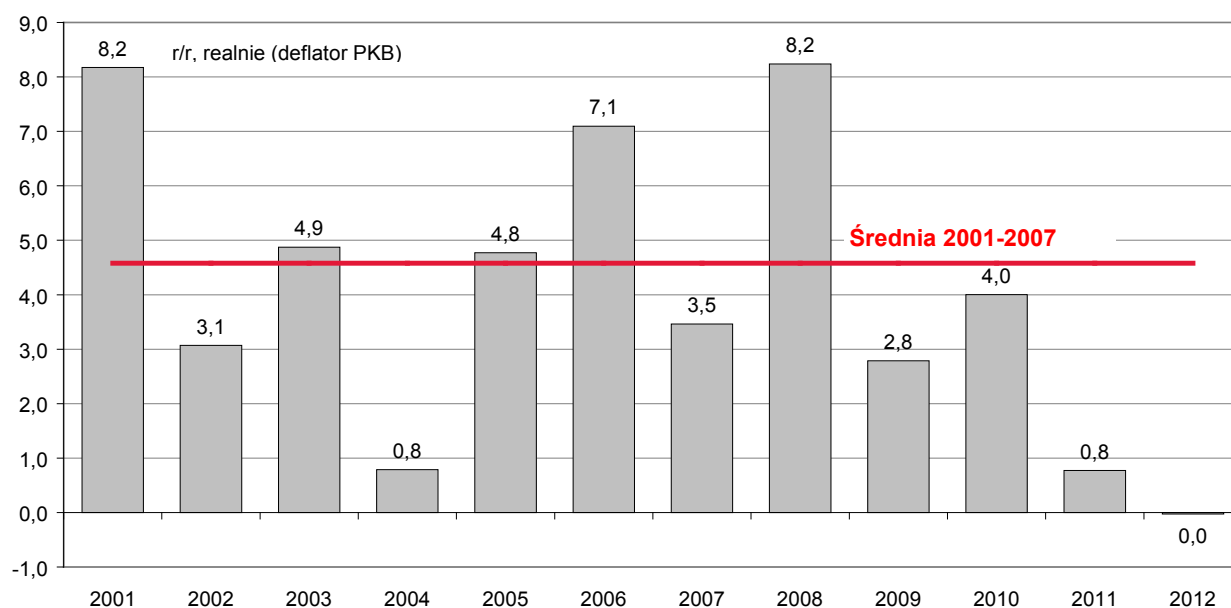
Ogólna idea prowadzenia polityki budżetowej polegająca na utrzymaniu dynamiki wydatków na poziomie wyznaczonym przez średnie tempo wzrostu PKB z referencyjnego okresu pozwala na nieskrępowane działanie automatycznych stabilizatorów koniunktury po stronie dochodowej, a równocześnie sprzyja utrzymaniu salda sektora na poziomie MTO i w efekcie zapewnieniu stabilności finansów publicznych w średnim okresie. Taka polityka pozwala także na podjęcie dodatkowych działań wspierających popyt wewnętrzny, co mogłoby być uzasadnione w czasie silnego załamania gospodarczego. Działania takie, o ile miałyby charakter przejściowy, dzięki wcześniej utrzymywanej dyscyplinie wydatkowej (przede wszystkim w „dobrych czasach”) nie powinny rodzic ryzyka dla stabilności finansowej państwa.

Oczywiście, w sytuacji strukturalnej nierównowagi finansów publicznych, wymagającej konsolidacji po stronie wydatkowej, przyjęcie powyższego stałego tempa wzrostu wydatków wymaga wcześniejszego ich obniżenia w relacji do PKB. Takie też jest stanowisko Komisji Europejskiej, zgodnie z którym wydatki powinny w tym przejściowym okresie rosnać o ok. 1 pkt proc. wolniej niż średniokresowe tempo wzrostu PKB. W tym miejscu wymaga podkreślenia fakt, iż strukturalna nierównowaga miała i wciąż ma miejsce w Polsce i w tym kontekście należy krytycznie ocenić brak ograniczenia wydatków w 2008 r., w którym skutki kryzysu dla polskiej gospodarki były jeszcze bardzo ograniczone. Do znaczącego wzrostu wydatków w 2008 r. przyczyniły się jednak zmiany systemowe, prowadzące do wzrostu wydatków socjalnych. Przede wszystkim w tym roku przywrócono

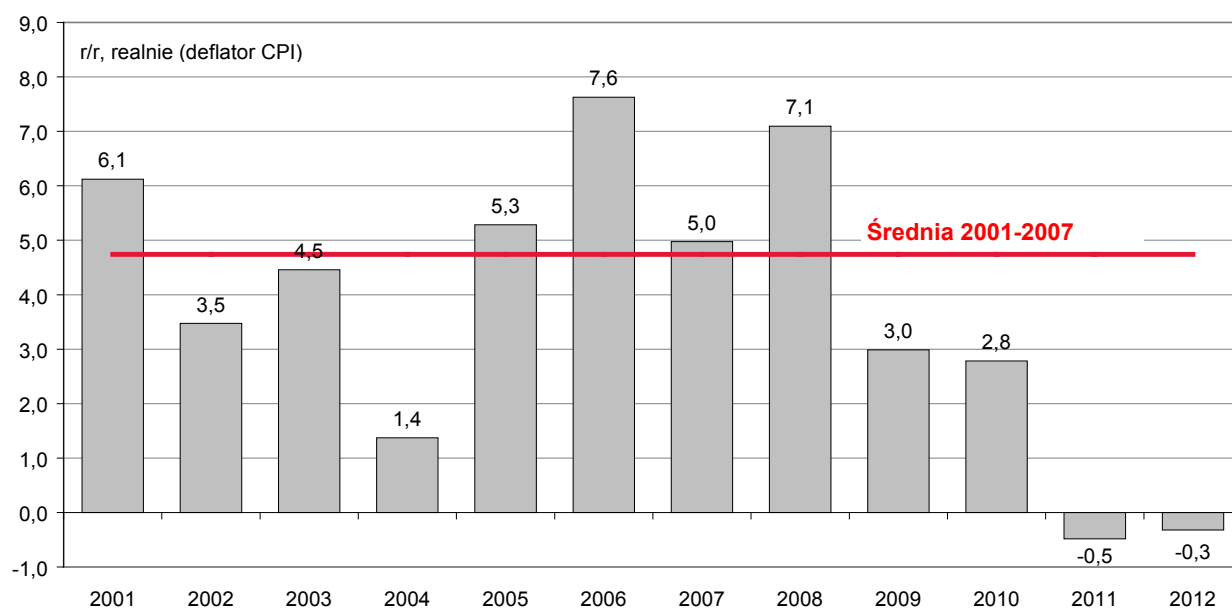
mechanizm corocznej waloryzacji świadczeń emerytalno-rentowych, a ponieważ rok wcześniej nie było waloryzacji, to w 2008 r. jej poziom był bardzo wysoki (6,5%). Ponadto, w wyniku realizacji wyroku Trybunału Konstytucyjnego, w 2008 r. dokonywano wypłat (z wyrównaniem i należnymi odsetkami) emerytur mężczyznom urodzonym przed 1 stycznia 1949 r., legitymującym się co najmniej 35-letnim okresem składkowym i nieskładkowym lub co najmniej 25-letnim okresem składkowym i nieskładkowym, jeżeli zostali oni uznani za całkowicie niezdolnych do pracy. Nawet jednak uwzględniając powyższe czynniki, budżet na rok 2008 należy ocenić jako zbyt ekspansywny, skutkujący nadmierną dynamiką wydatków. Ten czas nie został zatem należyście wykorzystany na zdecydowane działania konsolidacyjne po stronie wydatkowej.

Z kolei w latach 2009-2010 tempo wzrostu wydatków w Polsce było już nieznacznie niższe niż średniokresowe tempo wzrostu PKB. Różnica ta byłaby jeszcze większa, gdyby nie ponownie znaczący wzrost wydatków na świadczenia socjalne, związany z rekordowymi kosztami waloryzacji rent i emerytur oraz zakończeniem nabywania uprawnień do wcześniejszych emerytur, co wpłynęło na przyspieszenie podjęcia decyzji o przejściu na emeryturę przez osoby spełniające warunki do jej otrzymania. Należy ponadto odnotować znaczące ograniczenie wzrostu wydatków bieżących w 2009 r. w stosunku do poziomu zaplanowanego w budżecie przyjętym w roku 2008. Bez tego polityka wydatkowa w Polsce byłaby w 2009 r. nadmiernie ekspansywna, a skala pogłębienia nierównowagi fiskalnej odpowiednio większa. Warto równocześnie

Wydatki sektora instytucji rządowych i samorządowych bez środków UE, kosztów obsługi długu i cyklicznych wydatków na bezrobocie w Polsce



**Wydatki sektora instytucji rządowych i samorządowych bez środków UE,
kosztów obsługi długu i cyklicznych wydatków na bezrobocie w Polsce**



Źródło: AMECO, MF

zaznaczyć, iż próba dodatkowego zacieśnienia w tych latach po stronie wydatkowej, na co mogłaby wskazywać potrzeba ograniczenia dużej nierównowagi fiskalnej, mogłaby podważyć bardzo chwiejne podstawy wzrostu, zwiększając ryzyko recesji, której udało się ostatecznie uniknąć.

Lata 2011-2012 to już okres bardzo silnego zacieśnienia po stronie wydatkowej. W tym czasie tempo wzrostu wydatków w Polsce będzie zdecydowanie niższe niż w latach 2008-2010. Potwierdza to m. in. wykonanie

wydatków budżetu państwa w 2011 r., które okazało się niższe o ponad 10 mld zł niż przyjęto w ustawie budżetowej. W efekcie, przewidywany w 2012 r. udział wydatków w PKB (po odjęciu, neutralnych dla deficytu, wydatków finansowanych z środków UE) osiągnie jeden z najniższych poziomów w historii polskiej gospodarki od początku transformacji. Tak znaczące zacieśnienie fiskalne to głównie efekt podjętych i planowanych przez rząd działań konsolidacyjnych, które stawiają Polskę wśród liderów konsolidacji budżetowej.

6. DŁUG

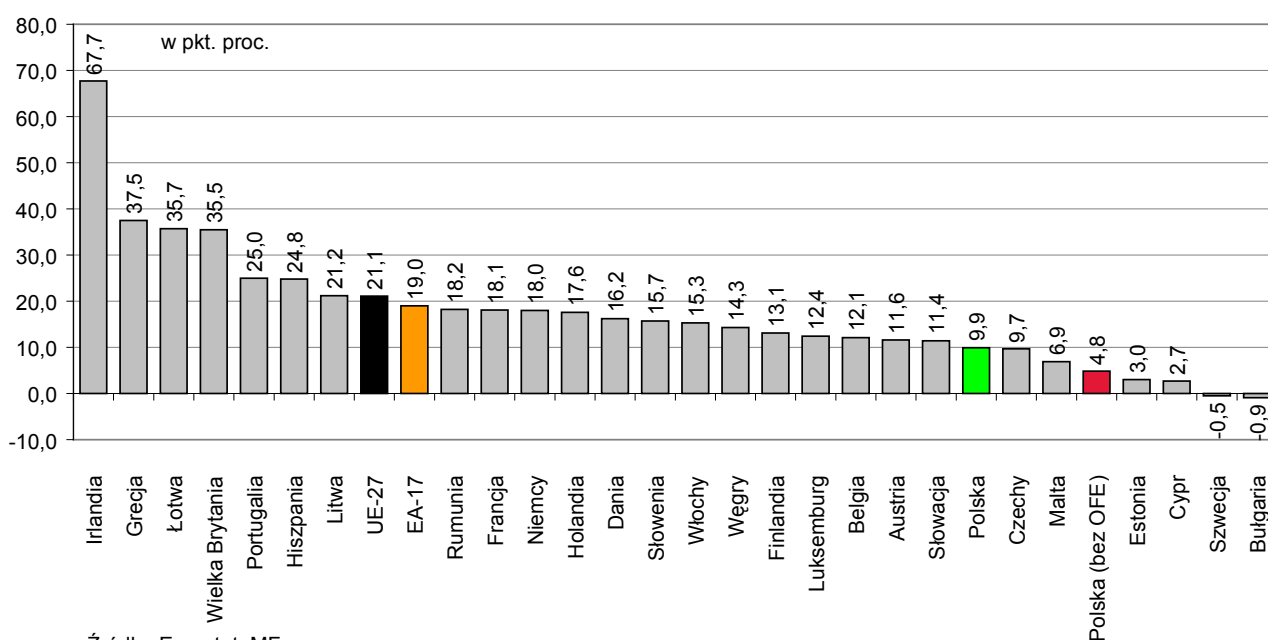
Przyrost długu publicznego w Polsce w latach 2008-2010 okazał się jednym z niższych w UE i nie przekroczył 10% PKB. Tymczasem w UE zadłużenie wzrosło aż o ok. 1/5 PKB, czyli dwa razy więcej niż w Polsce. Na koniec 2010 r. dług publiczny w strefie euro i UE przekroczył odpowiednio 85% i 80% PKB, w obu przypadkach osiągając najwyższy historycznie poziom. Średnia wartość tego wskaźnika nie oddaje jednak bardzo silnego zróżnicowania pomiędzy krajami. Najwyższy poziom relacji długu do PKB odnotowano w Grecji (144,9%), Włoszech (118,4%), Belgii (96,2%), Portugalii (93,3%) oraz Irlandii (92,5%), a najniższy w Estonii (6,7%), Bułgarii (16,3%) i Luksemburgu (19,1%). Na tym tle, dług publiczny w Polsce ukształtował się na umiarkowanym poziomie (54,9% PKB). Polski wskaźnik długu do PKB kształtuje się jednak dużo korzystniej, jeśli uwzględnimy, że ok. 30% długu publicznego w naszym kraju wynika z kosztów reformy emerytalnej, w części związanej z utworzeniem filaru kapitałowego i ubytkiem składek wpłacanych do FUS. W większości krajów UE tego typu reformy nie zostały wprowadzone. Po odliczeniu tych zakumulowanych kosztów polski dług publiczny wynosi poniżej 40% PKB i należy do najniższych w całej Unii Europejskiej.

Głównym czynnikiem przyrostu długu w Polsce w okresie kryzysu, podobnie jak w wielu innych krajach UE, był znaczący wzrost deficytu sektora finansów publicznych. To, że w Polsce dług w relacji do PKB wzrósł jednak

w znacznie mniejszym stopniu niż w większości innych państw członkowskich wynika przede wszystkim z dwóch czynników. Po pierwsze, z osiągnięcia przez Polskę (relatywnie) bardzo wysokiego wzrostu nominalnego PKB w tym okresie, podczas gdy inne kraje UE poniosły koszty silnej recesji gospodarczej. Po drugie, ze zdrowej kondycji polskiego sektora finansowego, który nie wymagał ze strony rządu działań pomocowych i poniesienia wiążących się z nimi kosztów. Z kolei w wielu krajach UE trudna sytuacja instytucji finansowych spowodowała, że rządy zdecydowały się ponieść koszty ich wsparcia. Koszty te znalazły odzwierciedlenie we wzroście długu z tytułu „akumulacji aktywów finansowych netto”. Dodatkowo, w ramach pomocy udzielonej instytucjom finansowym, wiele rządów przyjęło na siebie zobowiązania warunkowe (*contingent liabilities*), które nie są wliczane bezpośrednio do długu sektora finansów publicznych. Stanowią one jednak ryzyko fiskalne, które – w przypadku jego materializacji – może w przyszłości doprowadzić do dalszego istotnego wzrostu zadłużenia wielu państw członkowskich.

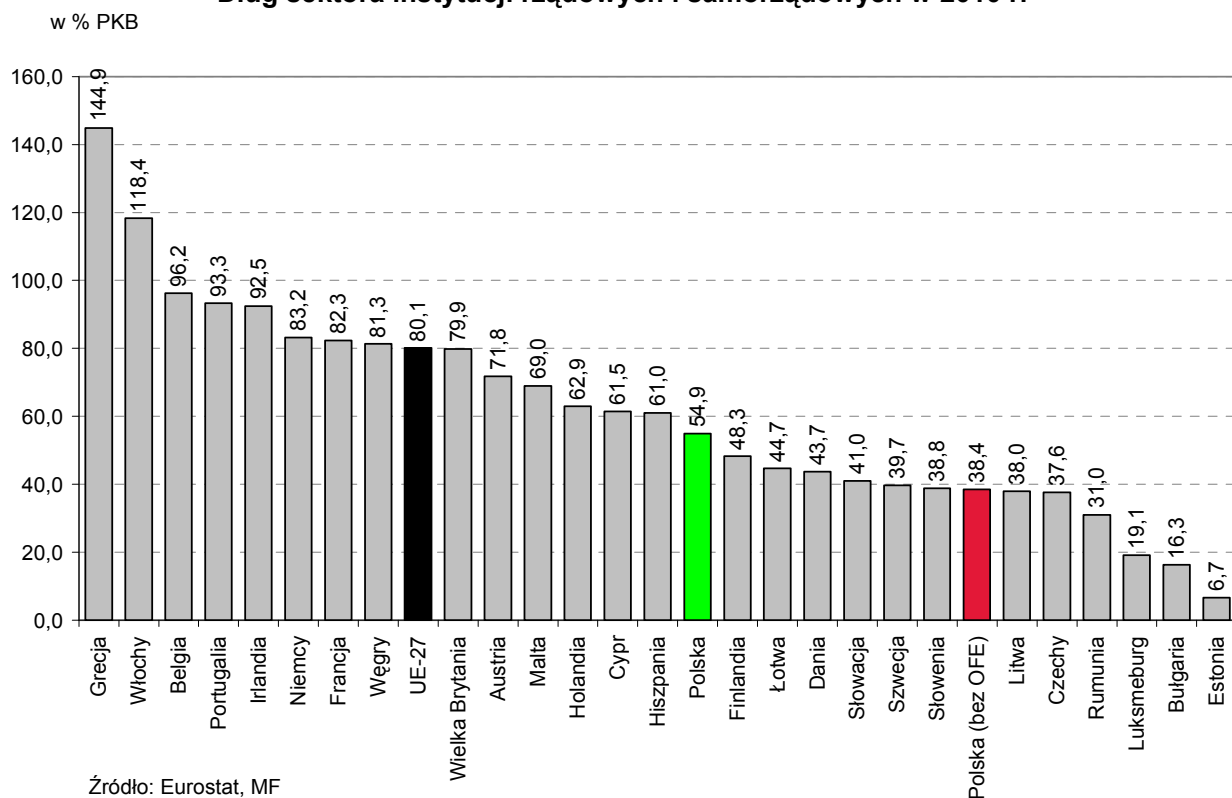
W Polsce „akumulacja aktywów finansowych”, w przeciwieństwie do zdecydowanej większości krajów UE, była ujemna, przyczyniając się do obniżenia długu publicznego. Było to wynikiem uzyskanych wpływów z prywatyzacji (29,3 mld zł w latach 2008-2010) przy równoczesnym uniknięciu kosztów związanych z pomocą dla sektora finansowego.

Zmiana długu sektora instytucji rządowych i samorządowych w relacji do PKB w latach 2008-2010

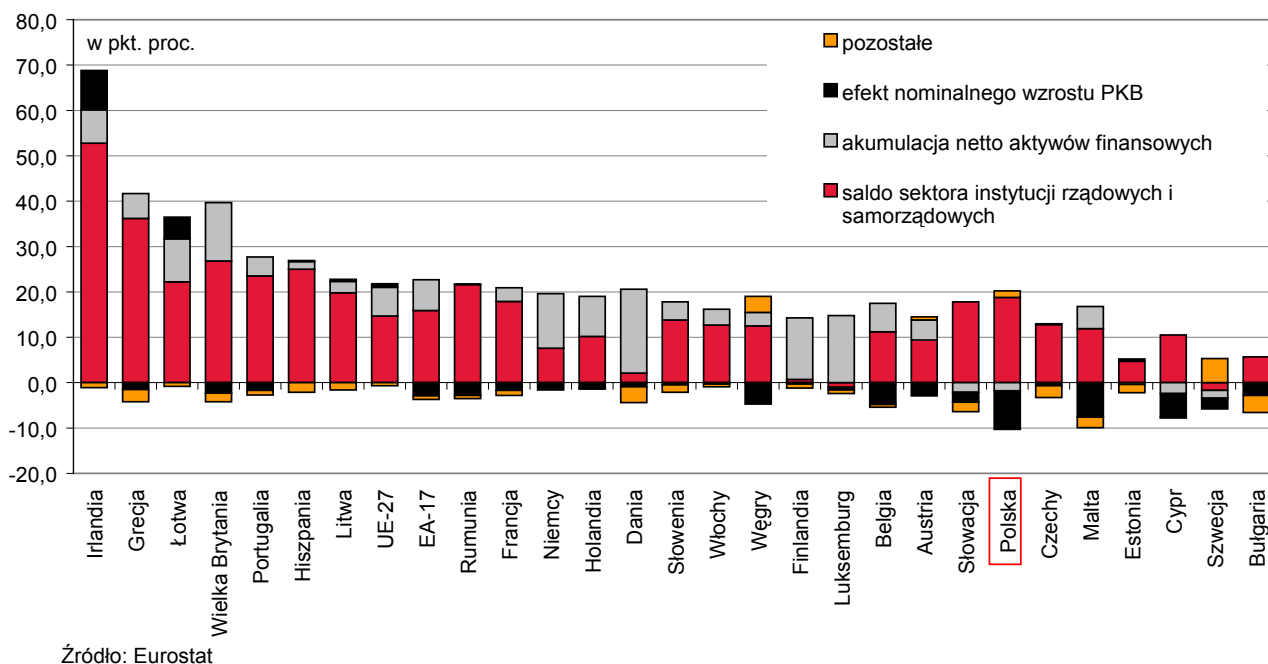


Źródło: Eurostat, MF

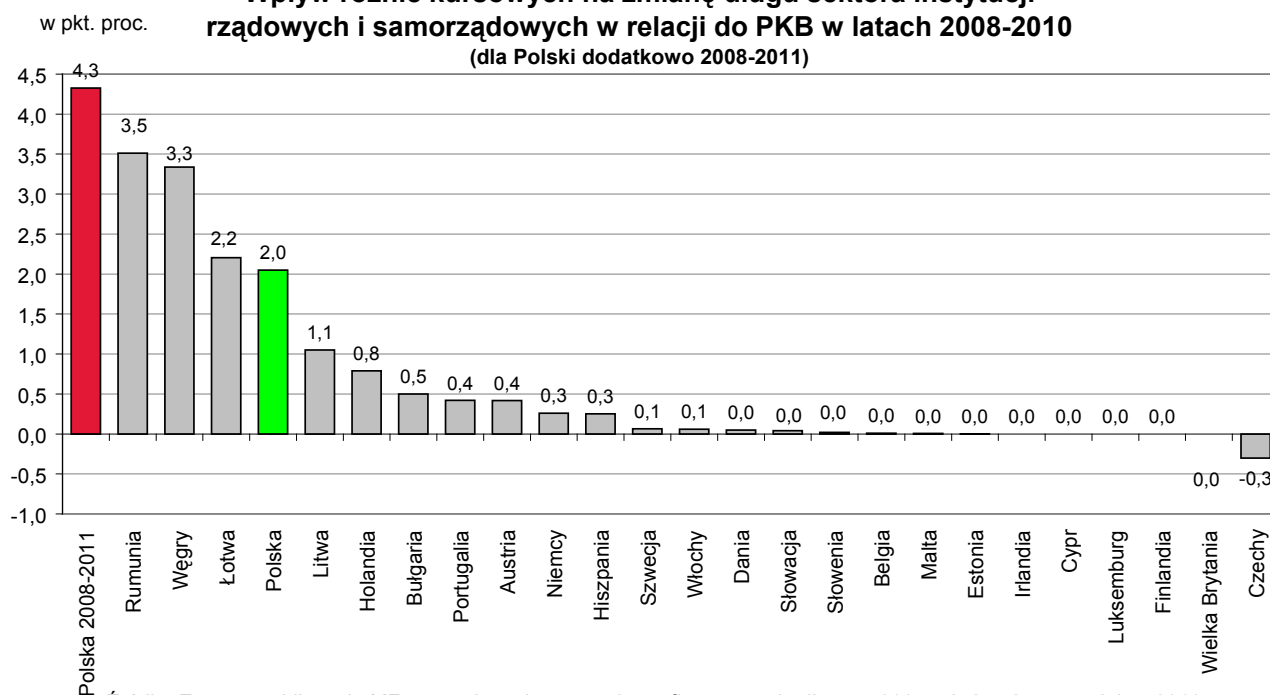
Dług sektora instytucji rządowych i samorządowych w 2010 r.



Elementy składowe przyrostu długu sektora instytucji rządowych i samorządowych w relacji do PKB w latach 2008-2010



**Wpływ różnic kursowych na zmianę długu sektora instytucji
rządowych i samorządowych w relacji do PKB w latach 2008-2010**
(dla Polski dodatkowo 2008-2011)



Źródło: Eurostat, obliczenia MF przy założeniu, że struktura finansowania długu w 2007 r. była taka sama jak w 2010 r.

Jedynym czynnikiem, który doprowadził do istotnego wzrostu długu w Polsce, a który nie wystąpił na większą skalę w innych krajach UE (poza Rumunią, Węgrami i Łotwą) było znaczne osłabienie waluty krajowej. Deprecjacja złotego, ze względu na stosunkowo dużą wagę denominowanych w walutach obcych instrumentów dłużnych w strukturze polskiego długu, doprowadziła do zwiększenia zadłużenia w latach 2008-2010 o niemal 2% PKB, a w latach 2008-2011 o ponad 4% PKB. Szacunki MF pokazują, że gdyby kurs złotego znajdował się na poziomie z końca 2007 r., to dług publiczny na koniec 2011 r. wyniósłby 52,4% PKB (zamiast 56,6% PKB), a według metodyki krajowej 49,6% PKB (zamiast 53,8% PKB).

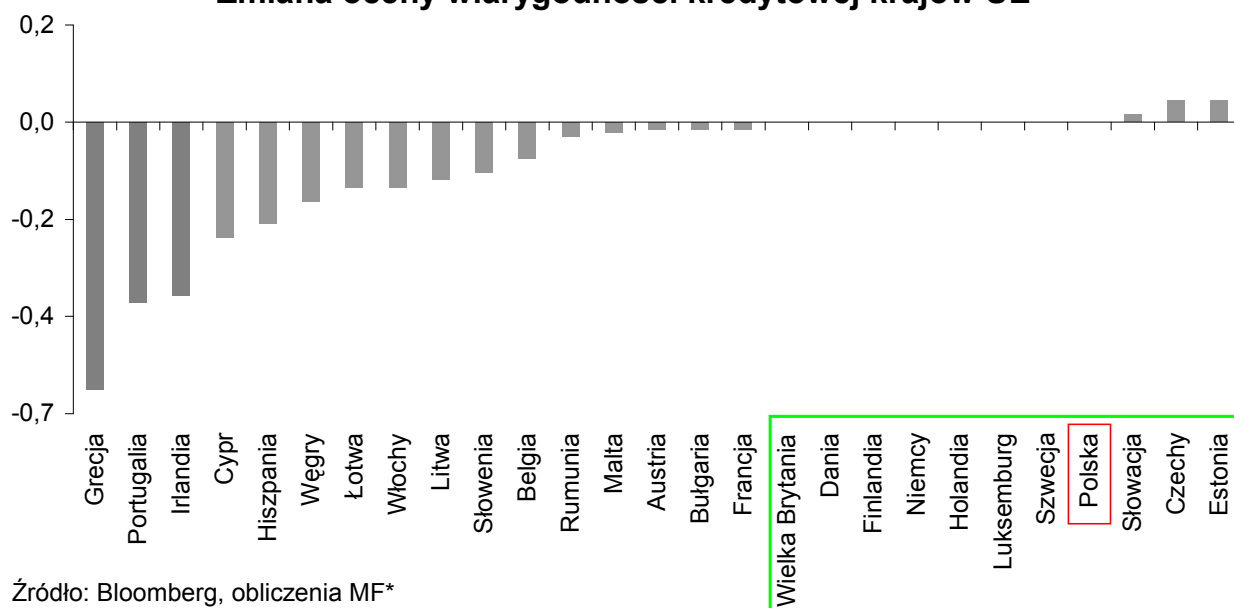
Czynnikiem, którego nie można pomijać w analizie przyczyn obecnego kryzysu zadłużenia, a przed którym stanęły niektóre kraje strefy euro, jest to, że „wesły” one w recesję gospodarczą z już bardzo wysokimi poziomami długu. To z kolei było konsekwencją niewystarczającego ograniczenia zadłużenia w okresie dobrej koniunktury gospodarczej. Wysoki bieżący, jak i oczekiwany, poziom długu przyczynił się do kryzysu zaufania, co – poprzez wzrost premii za ryzyko – znacząco podniosło koszty finansowania długu, powodując dalszy wzrost zadłużenia. Konsekwencją tego było nasilenie zawirowań na światowych rynkach finansowych, zwłaszcza europejskich. Znacznie wzrosły rentowności papierów skarbowych oraz notowania CDS’ów (odzwierciedlające wycenę ryzyka kredytowego), zwłaszcza niektórych krajów strefy euro (Grecji, Irlandii, Portugalii). Równocześnie wzrosło ryzyko, że kryzys obejmie znacznie ważniejszych z go-

spodarczego punktu widzenia członków unii walutowej, w tym przede wszystkim Włochy. Dla większości państw UE negatywne tendencje w finansach publicznych znalazły odbicie w pogorszeniu ich ratingów, czyli ocenie wiarygodności kredytowej. Prognozy KE nie wskazują na szybkie odwrócenie tej sytuacji. Zgodnie z nimi, po osiągnięciu w 2011 r. przez dług w strefie euro i UE kolejnych rekordowych poziomów, w następnych latach w większości państw członkowskich zadłużenie będzie nadal rosnąć.

Na tym tle sytuacja polskiej gospodarki rysuje się znacznie korzystniej niż w większości krajów UE. Relatywnie niewielki wzrost długu w relacji do PKB, a przede wszystkim bliska perspektywa nie tyle wyhamowania jego wzrostu, co systematycznej redukcji uchroniły Polskę przed obniżeniem wiarygodności kredytowej. Co więcej, obecnie realizowana konsolidacja finansów publicznych daje szansę na poprawę ratingu polskiej gospodarki. Także wycena ryzyka kredytowego naszego kraju jest relatywnie korzystna. Znajduje to odzwierciedlenie m.in. w stawkach CDS’ów dla polskich obligacji, które są nawet niższe niż w niektórych krajach UE o wyższym ratingu.

Potwierdzeniem solidnych fundamentów polskiej gospodarki, równocześnie wzmacniającym wiarygodność naszego kraju na międzynarodowych rynkach finansowych, było ponadto przyznanie Polsce elastycznej linii kredytowej (FCL) przez Międzynarodowy Fundusz Walutowy. FCL pomógł Polsce utrzymać w okresie kryzysu dostęp do finansowania rynkowego na relatywnie korzystnych warunkach, sprzyjając obniżeniu premii za ryzyko na ryn-

Zmiana oceny wiarygodności kredytowej krajów UE



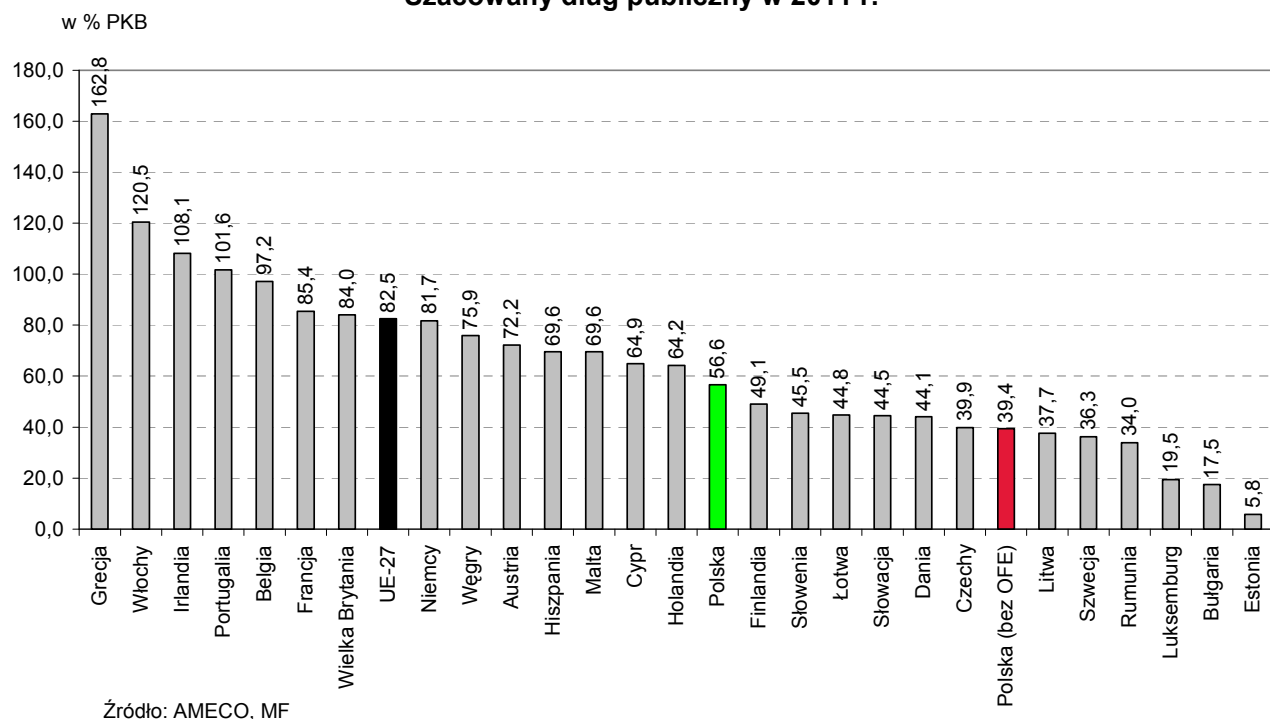
Źródło: Bloomberg, obliczenia MF*

* Poszczególnym poziomom ratingów w agencjach S&P, Moody's i Fitch przyporządkowano liczby w skali od 0 do 1 (dla najwyższego poziomu). Na wykresie pokazano różnicę pomiędzy średnią wartością ratingu ze wszystkich agencji z dn. 14 lutego 2012 r. i 31 grudnia 2007 r.

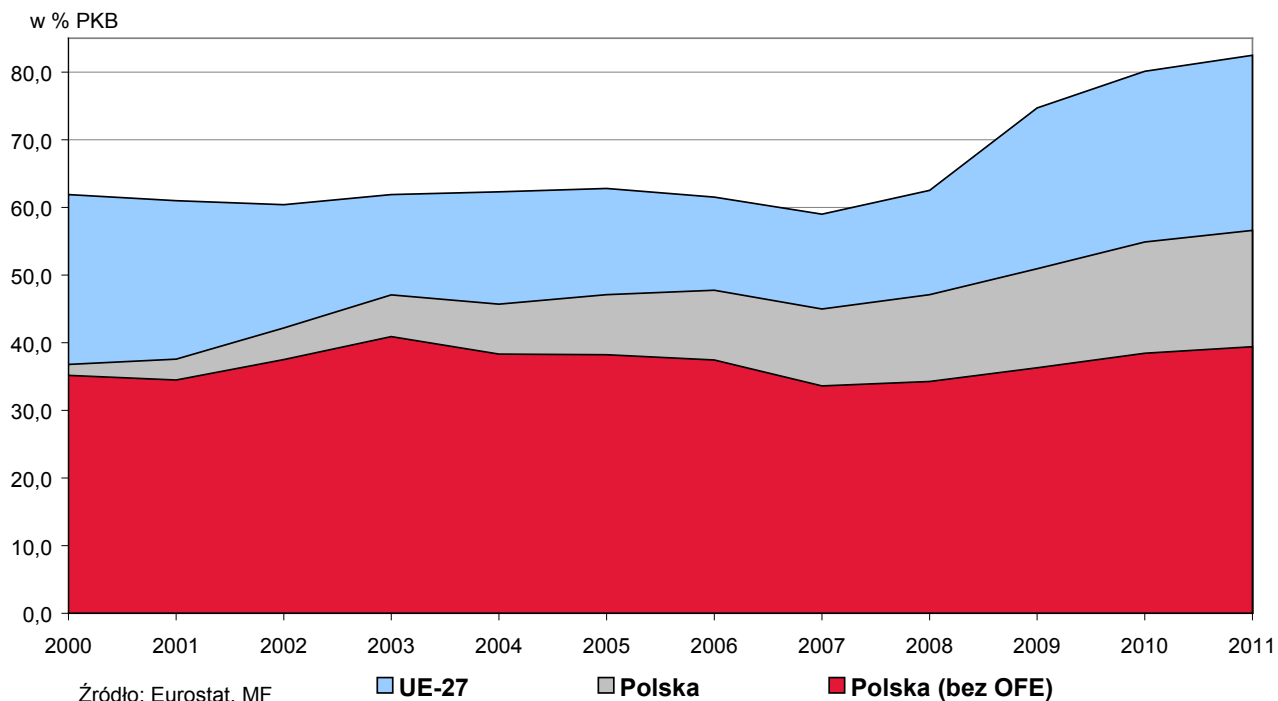
kach finansowych, znajdującej m. in. odbicie w kosztach obsługi zadłużenia zagranicznego. Ograniczaniu kosztów obsługi długu krajowego sprzyjał znaczący napływ inwestorów zagranicznych na krajowy rynek skarbowych papierów wartościowych – ich udział w tym rynku, po obniżeniu się z ok. 20% na koniec 2007 r. do ok. 13% na koniec 2008 r., w kolejnych latach systematycznie się zwiększał, osiągając ok. 30% na koniec 2011 r. Ten relatywnie wysoki udział inwestorów zagranicznych stanowi jednak dodatkowy element ryzyka dla polskiej gospodarki, wymagający obniżenia relacji długu do PKB.

Wyzwania związane z ograniczeniem zadłużenia przez kraje UE są potęgowane przez niekorzystne tendencje demograficzne. Starzenie się ludności ma zarówno bezpośredni (wzrost wydatków na świadczenia społeczne), jak i pośredni (spadek dynamiki potencjalnego PKB w wyniku obniżenia podaży pracy) wpływ na finanse publiczne. I w tym wypadku Polska – dzięki reformie systemu emerytalnego z 1999 r. – jest w grupie krajów najlepiej przygotowanych na nieuchronne skutki procesów demograficznych. Dodatkowo, zapowiedziana reforma polegająca na zrównaniu i podniesieniu wieku emerytalnego mężczyzn i kobiet będzie sprzyjać zwiększeniu podaży pracy i wzrostu gospodarczego w Polsce, ze wszelkimi tego pozytywnymi skutkami zarówno dla stanu finansów publicznych, jak i wysokości świadczeń emerytalnych.

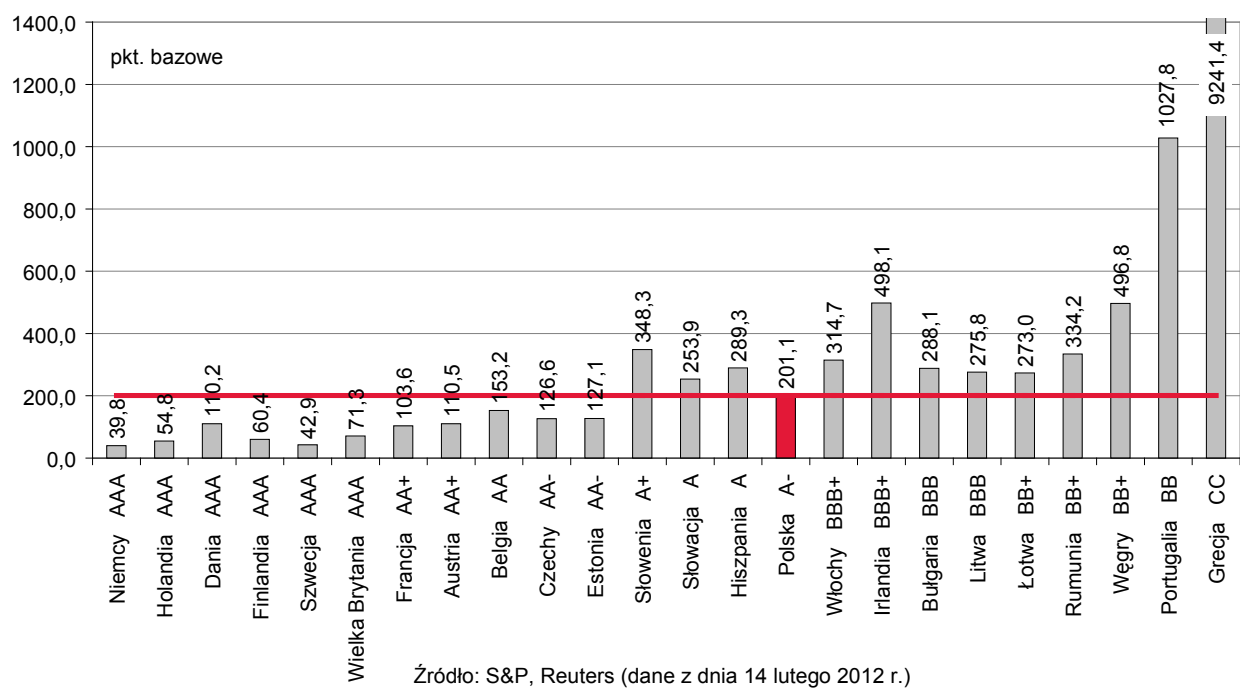
Szacowany dług publiczny w 2011 r.



Dług sektora instytucji rządowych i samorządowych



Rating (S&P) a stawki CDS (5-letnie)



7. DOTYCHCZAS ZREALIZOWANE DZIAŁANIA

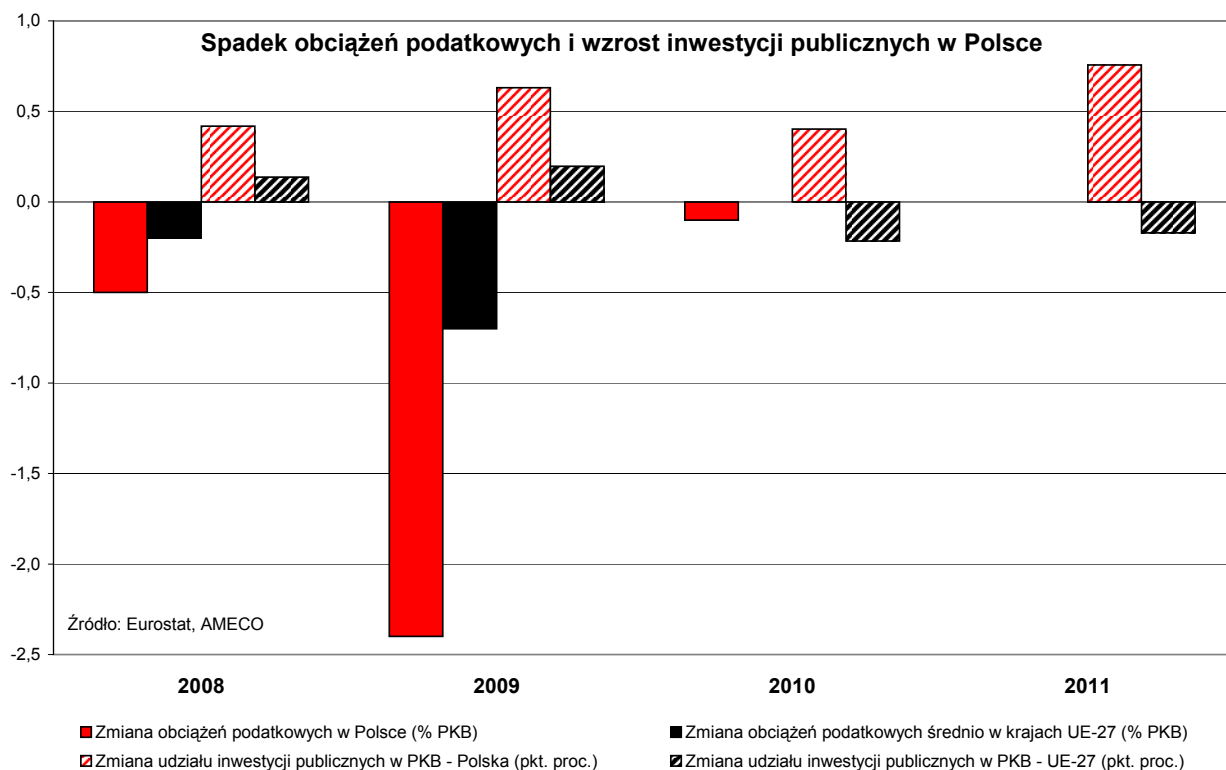
Zmiany w sytuacji finansów publicznych w Polsce w czasie kryzysu można podzielić na dwa okresy. Pierwszy to lata 2008-2010, kiedy nastąpiło pogorszenie salda sektora, znajdujące odzwierciedlenie w rekordowym poziomie deficytu 7,8% PKB. Drugi to okres od 2011 r., kiedy rozpoczęto redukcję deficytu, a skala konsolidacji w latach 2011-2012 będzie należeć do największych w UE, z wyjątkiem niektórych krajów objętych programami pomocowymi.

Mimo że wzrost deficytu sektora finansów publicznych w 2008 r. był mniejszy niż w roku kolejnym, to właśnie 2008 r. należy ocenić najbardziej krytycznie z punktu widzenia realizowanej polityki fiskalnej. W tym czasie realizowano przygotowany przez poprzedni rząd budżet zakładający wysokie tempo wzrostu gospodarczego, ale równocześnie jeszcze silniejszy wzrost wydatków budżetu państwa. Mimo narastania kryzysu międzynarodowego systemu bankowego i już pogarszających się wyników polskiej produkcji przemysłowej, tempo wzrostu PKB utrzymywało się w I półroczu 2008 r. na wysokim poziomie. Pozwalało to oczekiwać, że w Polsce, której system bankowy wolny był od toksycznych aktywów, zrealizowany deficyt będzie istotnie mniejszy od planowanego. Niemniej panika, która wybuchła po upadku banku Lehman Brothers, spowodowała, że także w Polsce dynamika PKB i dochodów budżetowych uległa bardzo silnemu spowolnieniu. Ubytek dochodów był równocześnie pogłębiony (wciąż jeszcze niepełnymi) skutkami podjętych przed 2008 r. decyzji o obniżeniu klina podatkowego. Skoro tym decyzjom

nie towarzyszyło jednak odpowiednie obniżenie wydatków, budżet na 2008 r. był zbyt ekspansywny i opierał się na założeniu kontynuacji dobrej koniunktury, która w II połowie roku uległa jednak załamaniu, odsłaniając słabości strukturalne polskich finansów publicznych. W tym kontekście, utrzymującą się przez większość 2008 r. sprzyjającą sytuację gospodarczą należało lepiej wykorzystać poprzez wcześniejsze wprowadzenie działań oszczędnościowych, których skala w następnych latach musiała z kolei zostać ograniczona z powodu znacznego pogorszenia uwarunkowań gospodarczych.

Silna recesja u naszych głównych partnerów handlowych, nagły wzrost awersji do ryzyka na rynkach finansowych i wiążące się z tym ryzyko gwałtownego odpływu kapitału zagranicznego z Polski sprawiły, że scenariusz załamania gospodarczego w naszym kraju w 2009 r. został przez wielu analityków oraz liczne instytucje uznany za nieunikniony. Głównym celem polityki gospodarczej było niedopuszczenie do takiego rozwoju wypadków, co wymagało umocnienia wiarygodności ekonomicznej Polski. Zagrożeniem dla niej był zarówno wzrost deficytu sektora finansów publicznych, jak i silny spadek PKB. Niewątpliwym wyzwaniem było ograniczenie obu tych zagrożeń równocześnie.

Z jednej strony, zdecydowano o utrzymaniu w mocy podjętych przed 2008 r. decyzji zmniejszających klin podatkowy oraz o realizacji scenariusza znacznego wzrostu inwestycji publicznych wynikającego z przyspieszenia wydatków infrastrukturalnych oraz wydatków związanych z przygotowaniem do EURO 2012. Równocześnie tak znaczące



nakłady inwestycyjne nie byłyby możliwe bez efektywnego wykorzystania środków unijnych, uzupełnionego o niezbędne współfinansowanie krajowe.

Powyższe decyzje były wynikiem oceny, że obniżka obciążeń fiskalnych oraz utrzymanie wysokiego tempa wzrostu inwestycji publicznych są niezbędne dla podtrzymania wzrostu gospodarczego w warunkach załamania popytu zagranicznego. Z drugiej strony, tak silny impuls fiskalny prowadziłby do zbyt ekspansywnej polityki, a tym samym nadmiernego wzrostu nierównowagi finansów publicznych, gdyby nie podjęto innych działań tę nierównowagę ograniczających. W rezultacie, w 2009 r. zdecydowano nie tylko o niewprowadzaniu dodatkowych pakietów stymulacyjnych, podobnych do wprowadzanych w tym czasie przez inne kraje UE, lecz podjęto działania ograniczające wzrost wydatków bieżących budżetu. Według obliczeń Komisji Europejskiej, uzyskane dzięki temu oszczędności (wraz z dodatkowymi dochodami z dywidend) wyniosły ok. 1,5% PKB, tj. ponad 20 mld zł. Próba dalej idącego zacieśnienia polityki fiskalnej w tym okresie mogłaby jednak podważyć bardzo chwiejne podstawy wzrostu, zwiększając ryzyko recesji, której udało się Polsce ostatecznie uniknąć.

Bardzo ważnym dla wzmocnienia stabilności finansów publicznych, a tym samym budowania tak potrzebnej w czasie kryzysu wiarygodności makroekonomicznej, było wprowadzenie w 2009 r. zmian w systemie emerytalnym, które radykalnie ograniczyły przywileje uprawniające do przechodzenia na wcześniejsze emerytury. Innym ważnym elementem polityki budowania wiarygodności Polski w tym okresie było uzyskanie w MFW elastycznej linii kredytowej, która była dla rynków finansowych silnym sygnałem, że fundamenty polskiej gospodarki są stabilne.

Rozwój sytuacji makroekonomicznej w 2009 r. potwierdził skuteczność przyjętej strategii działania. Polska, jako jedyny kraj w UE uniknęła spadku PKB. Jednym z czynników, który miał wpływ na ten wynik był właściwy dobór siły i kompozycji stymulacji fiskalnej. Mimo wdrożenia impulsu fiskalnego, dzięki znacznie lepszym wynikom gospodarczym deficyt sektora finansów publicznych w Polsce wzrósł do poziomu (7,3% PKB) tylko nieznacznie przekraczającego deficyt w całej Unii Europejskiej (6,9% PKB). Korzyści z uniknięcia spadku PKB w Polsce były szczególnie widoczne w zmianie najistotniejszego wskaźnika stabilności finansów publicznych, tj. relacji długu publicznego do PKB, której wzrost w Polsce należał do najniższych w Europie. W znacznej mierze dzięki temu rynki finansowe pozytywnie oceniły wiarygodność naszego kraju. Zagraniczne inwestycje portfelowe, które w 2007 i 2008 r. były ujemne, w 2009 r. silnie wzrosły, w wyniku czego napływ zagranicznego kapitału do Polski – mimo mniejszego napływu inwestycji bezpośrednich – utrzymał się na wysokim poziomie, podobnym do odnotowanego w dwóch poprzednich latach.

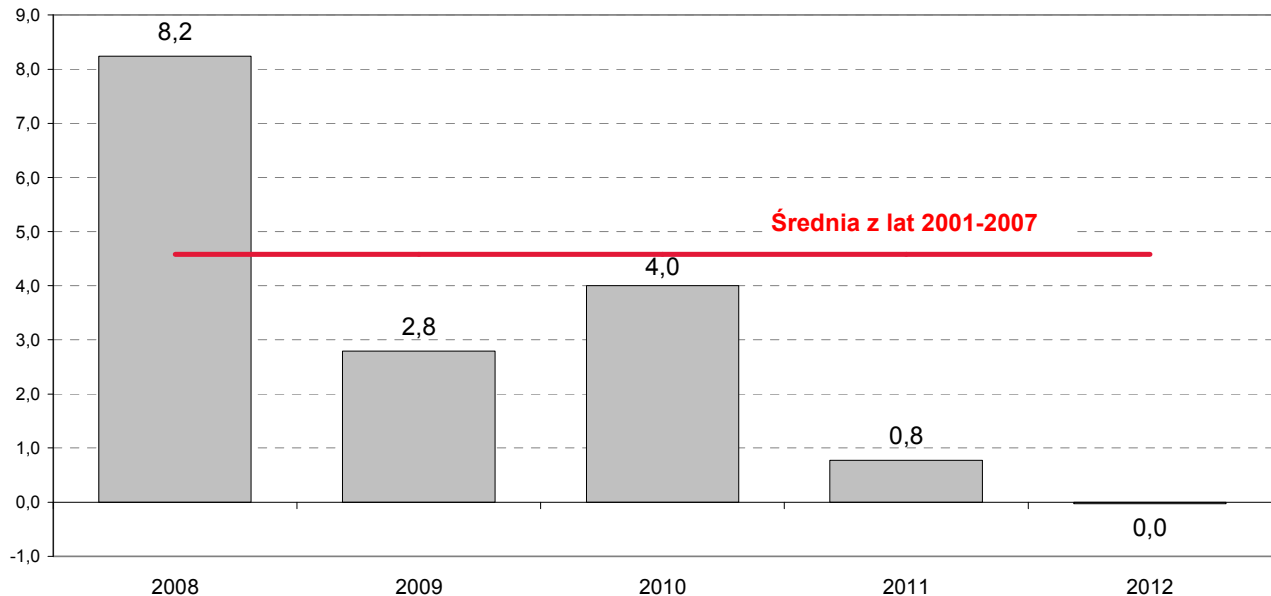
Wyjątkowo dobre, na tle innych krajów UE, wyniki gospodarcze w 2009 r. stworzyły dla polskiej polityki gospodarczej w 2010 r. znacznie większe pole manewru niż w wielu innych państwach członkowskich, w których – mimo często niższych deficytów – wzrost długu publicznego w relacji do PKB był wyraźnie silniejszy niż w naszym kraju. Pozwoliło to uniknąć przedwczesnego gwałtownego zacieśnienia polityki fiskalnej w Polsce i osiągnąć także w 2010 r. jeden z najwyższych w Europie wskaźników wzrostu gospodarczego. W rezultacie, wzrost długu publicznego w relacji do PKB był w Polsce w 2010 r. nadal niższy niż średnio w UE, mimo że w tym czasie deficyt sektora w naszym kraju wzrósł do 7,8% PKB (głównie w wyniku niskich wpływów z podatku CIT), podczas gdy w zdecydowanej większości państw członkowskich saldo sektora już się poprawiało.

Polityka gospodarcza w powyższym okresie bardzo istotnie złagodziła społeczne koszty kryzysu w Polsce. Korzystną stroną zmian systemowych zmniejszających obciążenia podatkowe było wsparcie popytu prywatnego, co – razem z szeregiem innych czynników wyróżniających naszą gospodarkę – pomogło Polsce, jako jednemu krajowi UE, uniknąć recesji w 2009 r., a w latach 2008-2010 osiągnąć zdecydowanie największy wzrost wśród państw członkowskich. Znacznie korzystniejsze niż w innych krajach UE uwarunkowania gospodarcze przyczyniły się także do tego, że spadek inwestycji prywatnych w Polsce był w analizowanym okresie relatywnie niewielki, co wraz z bardzo silnym wzrostem inwestycji publicznych sprawiło, że Polska była jedynym krajem w UE, w którym w latach 2008-2010 odnotowano wzrost inwestycji ogółem (nominalnie o 10,3%, przy spadku w całej UE o 13,5%). Dynamiczny wzrost inwestycji publicznych w Polsce znalazł także odzwierciedlenie w najsilniejszym wzroście ich udziału w PKB spośród wszystkich państw członkowskich. Pokazuje to równocześnie, że w analizowanym okresie – wbrew wielu opiniom – nie dokonywano ograniczenia nakładów inwestycyjnych.

Mimo tak znaczącego zwiększenia inwestycji publicznych, politykę wydatkową można ocenić jako silnie ekspansywną tylko w 2008 r. W latach 2009-2010 głównym źródłem stymulacji fiskalnej był natomiast impuls dochodowy, a nie wydatkowy (zob. rozdział „Deficyt”). Potwierdza to analiza wydatków w tym okresie w oparciu o miarę stosowaną przez Komisję Europejską (zob. rozdział „Wydatki”). Zgodnie z nią, tempo wzrostu wydatków w Polsce w latach 2009-2010 było przeciętnie niższe niż średniookresowe tempo wzrostu PKB. Ponadto, znaczna część tego wzrostu wydatków wynikała z silnego zwiększenia wydatków socjalnych, głównie na świadczenia emerytalne, a także z konieczności uzupełnienia zwiększonego wykorzystania środków unijnych (w 2010 r.) o współfinansowanie krajowe. W rezultacie, polityki wydatkowej w latach 2009-2010 nie można uznać za nadmiernie ekspansywną.

Tempo wzrostu wydatków w Polsce - stosowana przez Komisję Europejską miara oceny polityki wydatkowej

r/r, realnie (deflator PKB)



Źródło: AMECO, MF; oceniane przez KE wydatki to wydatki sektora instytucji rządowych i samorządowych bez środków UE, kosztów obsługi długu i cyklicznych wydatków na bezrobocie.

Równocześnie słuszne było powstrzymanie się od wprowadzenia dodatkowych pakietów fiskalnych stymulujących gospodarkę. Ich skutek byłby najprawdopodobniej odwrotny od zamierzonego, gdyż – poprzez zwiększenie zadłużenia – doprowadziłyby do osłabienia stabilności finansowej, a tym samym pogorszenia wiarygodności polskiej gospodarki. Uniknięcie takiego scenariusza przyczyniło się do utrzymania przez Polskę oceny wiarygodności kredytowej (ratingu), podczas gdy w większości innych krajów UE nastąpiło jej obniżenie.

Utrzymanie wiarygodności w kolejnych latach wymagało jednak przejścia do następnego etapu polityki gospodarczej, zapewniającego zahamowanie wzrostu zadłużenia, a następnie systematyczne obniżanie długu w relacji do PKB. O ile dobre wyniki gospodarcze pozwoliły ograniczyć skalę wzrostu zadłużenia w czasie kryzysu, to wzrost deficytu i długu zwiększył ryzyko, że w przypadku kolejnego załamania gospodarczego w UE skutki dla polskich finansów publicznych i gospodarki byłyby bardziej dotkliwe. Innymi słowy, „przestrzeń fiskalna”, którą wykorzystano na wsparcie wzrostu gospodarczego w pierwszych latach kryzysu, została praktycznie wyczerpana. Nierównowaga finansów publicznych w Polsce byłaby znacznie mniejsza, a tym samym „przestrzeń fiskalna” na pobudzenie gospodarki w czasie spowolnienia odpowiednio większa, gdyby nie nadmiernie ekspansywna polityka prowadzona w latach poprzedzających kryzys.

Dlatego rok 2011 zapoczątkował okres zdecydowanej konsolidacji w Polsce, której skala w latach 2011-2012 będzie

należać do największych w UE, z wyjątkiem niektórych krajów objętych programami pomocowymi. Konsolidacja ta ma zapewnić wyeliminowanie nadmiernego deficytu w 2012 r., tj. zgodnie z rekomendacją Rady UE. To z kolei będzie oznaczać zniesienie procedury nadmiernego deficytu wobec Polski w roku 2013, a tym samym wyeliminowanie ryzyka utraty (całości lub części) funduszy spójności, które stanowią bardzo ważny element finansowania rozwoju naszego kraju.

Skuteczne ograniczenie wzrostu wydatków oraz działania po stronie dochodowej umożliwiły osiągnięcie planowanej redukcji deficytu sektora do poziomu ok. 5,6% PKB w 2011 r.¹ Było to efektem m. in. następujących działań:

- wprowadzenie wydatkowej reguły dyscyplinującej, która polega na ograniczeniu realnego tempa wzrostu wydatków dyskrecyjnych i nowych wydatków prawnie zdeterminowanych do 1% – reguła ta ma zastosowanie w okresie, w którym Polska objęta jest procedurą nadmiernego deficytu;
- wprowadzenie zakazu przyjmowania przez Radę Ministrów projektów ustaw, których skutkiem byłoby zwiększenie niektórych wydatków lub spadek dochodów w stosunku do wielkości wynikających z obowiązujących przepisów – ograniczenie to obowiązuje w okresie, w którym Polska objęta jest procedurą nadmiernego deficytu;

¹ Dane dotyczące deficytu sektora instytucji rządowych i samorządowych w 2011 r. zostaną opublikowane w kwietniu br.

- „zamrożenie” na nominalnym poziomie funduszu wynagrodzeń w większości jednostek sektora finansów publicznych;
- ograniczenie niektórych wydatków Funduszu Pracy;
- zmniejszenie wysokości zasiłku pogrzebowego (od marca 2011 r.);
- zawieszenie prawa do emerytury w przypadku kontynuowania zatrudnienia;
- ustanowienie nowych reguł ograniczających deficyt jednostek samorządu terytorialnego; ustawa o finansach publicznych nakłada na władze samorządowe obowiązek zrównoważenia budżetu w części bieżącej, począwszy od 2011 r., a od 2014 r. zacznie obowiązywać system indywidualnych limitów zadłużenia;
- zmiany w systemie emerytalnym – od maja 2011 r. nastąpiło zmniejszenie składki przekazywanej przez ZUS do OFE z 7,3% do, początkowo, 2,3%, a docelowo do 3,5% (od 2017 r.) podstawy składki emerytalnej;
- wprowadzenie od stycznia 2011 r. tymczasowej (na 3 lata, tj. do końca 2013 r.) podwyżki stawek VAT o 1 pkt proc., przy jednoczesnym obniżeniu stawki z 7% do 5% na część towarów żywnościowych;
- ograniczenie możliwości odliczenia podatku VAT

naliczonego przy nabyciu samochodów z tzw. „kratką” i zlikwidowanie możliwości odliczania podatku naliczonego od paliwa wykorzystywanego do ich napędu;

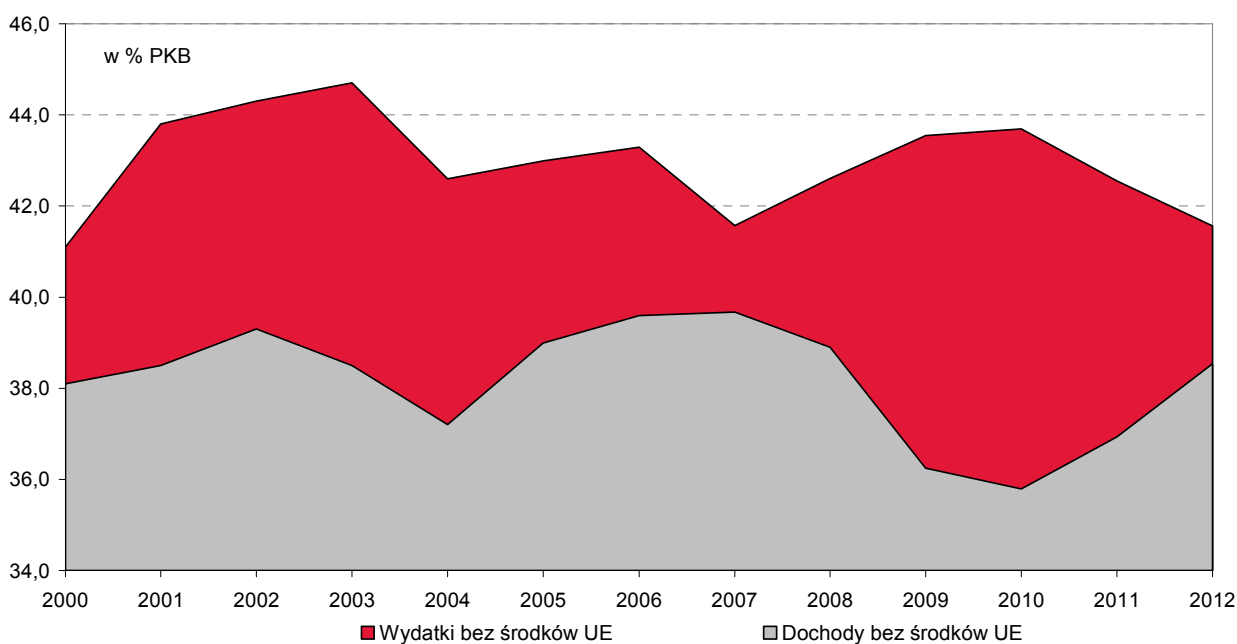
- zniesienie ulgi na biokomponenty w akcyzie oraz podwyższenie akcyzy na papierosy;
- utrzymanie na niezmiennym poziomie progów podatkowych w PIT.

W 2011 r. istotnym czynnikiem ograniczającym wydatki był też efekt reformy z 2008 r., polegającej na ograniczeniu przywilejów do wcześniejszego przejścia na emeryturę.

Mimo zdecydowanego zacieśnienia fiskalnego, wzrost gospodarczy w Polsce w 2011 r. ponownie należał do najwyższych w UE, a w latach 2008-2011 wzrost PKB w naszym kraju wzrósł o blisko 16%, tj. zdecydowanie najwięcej spośród wszystkich państw członkowskich. Co ważne, bardzo silne ograniczenie wydatków również w 2011 r. nie odbyło się kosztem nakładów inwestycyjnych. Przeciwnie, w ub. r. inwestycje publiczne w relacji do PKB wzrosły w Polsce do rekordowego poziomu, będącego równocześnie najwyższym w UE (zob. rozdział „Sytuacja makroekonomiczna”).

Mimo osiągnięcia zamierzonych celów w 2011 r., pogorszenie perspektyw gospodarczych na świecie i – w konsekwencji – także w Polsce oznaczało, że likwidacja nadmiernego deficytu w 2012 r. najprawdopodobniej byłaby

Dochody i wydatki sektora instytucji rządowych i samorządowych w Polsce



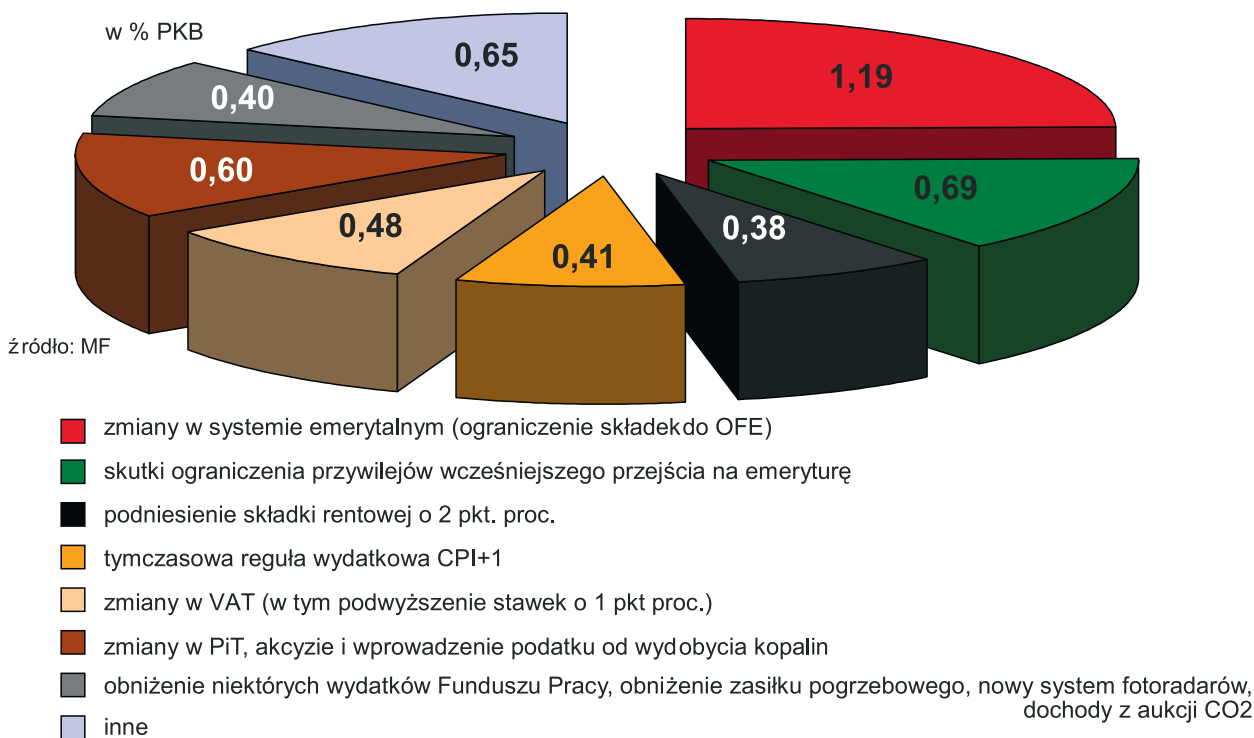
niemożliwa bez podjęcia dodatkowych działań. Dlatego zobowiązania polskiego rządu musiały zostać uzupełnione o dodatkowe działania na 2012 r. Zapewnią one dalszą redukcję deficytu zarówno poprzez wzrost dochodów, jak i wzmocnienie dyscypliny wydatkowej. W tym kontekście należy podkreślić, że w 2012 r. kontynuowana będzie tendencja obniżania relacji wydatków publicznych do PKB. Co więcej, w br. osiągnie ona (po odjęciu, neutralnych dla deficytu, wydatków finansowanych z środków UE) jeden z najniższych poziomów w historii polskiej gospodarki od początku transformacji. Z kolei dodatkowe działania po stronie dochodowej obejmują:

- przywrócenie składki na ubezpieczenie rentowe w części stanowiącej obciążenie pracodawcy do jej wcześniejszego poziomu, poprzez jej podwyższenie o 2 pkt. proc.;
- podwyższenie stawek akcyzy na olej napędowy i papierosy, opodatkowanie sprzedaży węgla i koks (zgodnie z wymogami UE) z jednoczesnym zastosowaniem szerokiego zakresu zwolnień;

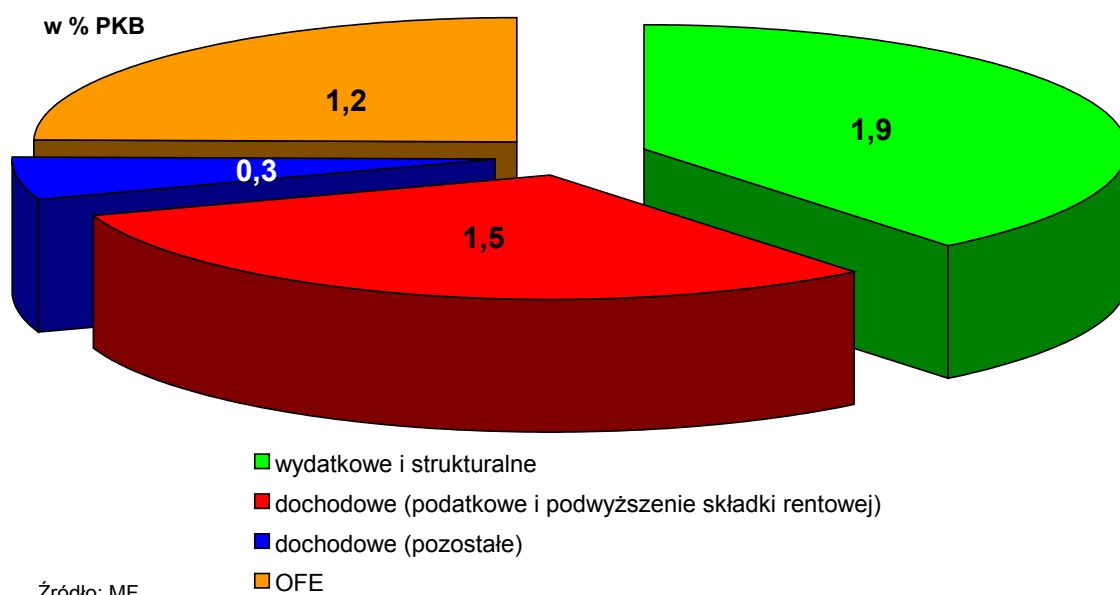
- wprowadzenie podatku od wydobycia miedzi i srebra;
- wdrożenie systemu automatycznego nadzoru nad ruchem drogowym (tzw. nowego systemu fotoradarów);
- wprowadzenie regulacji zwiększających skuteczność opodatkowania dochodów z lokat z jednodniową kapitalizacją odsetek.

Dzięki odpowiedniemu zbilansowaniu ryzyk dla wzrostu gospodarczego i stabilności finansów publicznych, rozłożona w czasie strategia konsolidacji pomogła uniknąć recesji gospodarczej w Polsce w pierwszych latach kryzysu, równocześnie zapewniając zdecydowane ograniczenie nierównowagi fiskalnej w kolejnym okresie (począwszy od 2011 r.). Planowane wyeliminowanie nadmiernego deficytu w br. nie oznacza jednak, że dalszy wysiłek fiskalny nie będzie już potrzebny. Przeciwnie, zapewnienie długookresowej stabilności finansowej wymaga dalszej redukcji nierównowagi strukturalnej, a następnie utrwalenia zrealizowanych osiągnięć konsolidacyjnych. Temu służyć będą nowe reformy strukturalne oraz wprowadzenie docelowej reguły wydatkowej.

Wpływ wybranych działań konsolidacyjnych na wynik sektora instytucji rządowych i samorządowych w Polsce w latach 2011-2012



Wpływ działań konsolidacyjnych w Polsce na wynik sektora instytucji rządowych i samorządowych w latach 2011-2012



8. REFORMY STRUKTURALNE I STRATEGIA NA KOLEJNE LATA

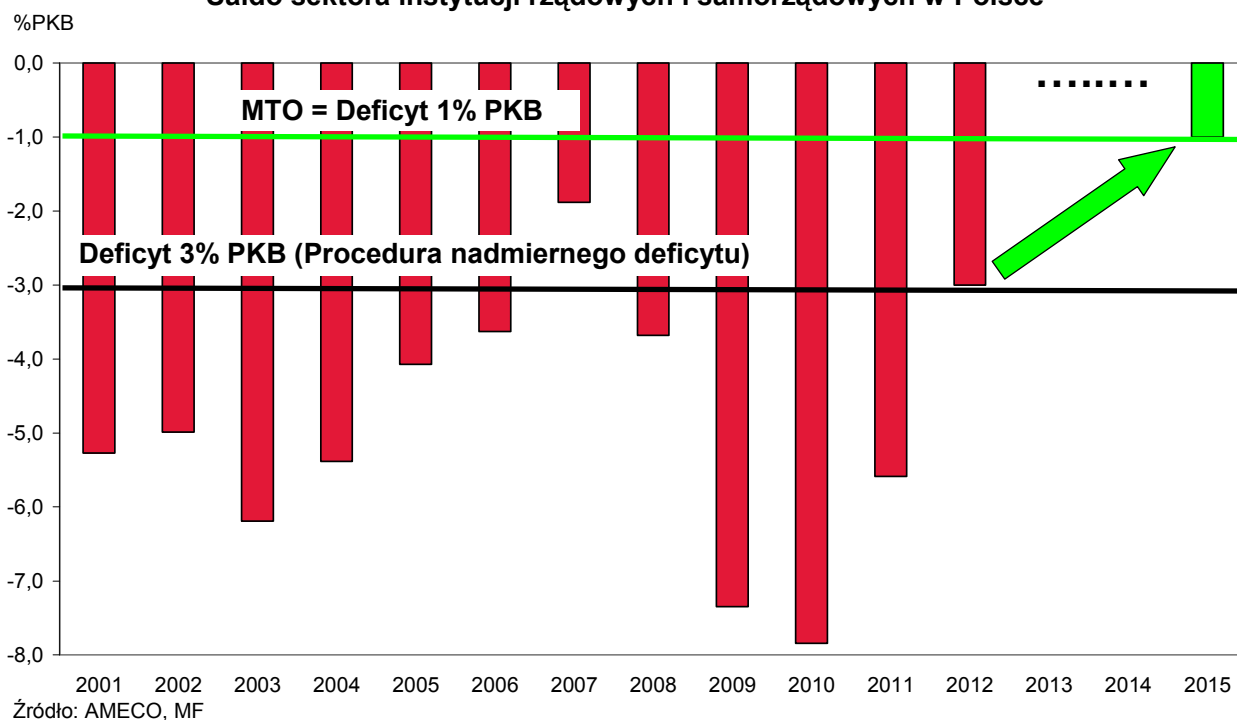
Zrównoważone finanse publiczne sprzyjają wzrostowi gospodarczemu w średnim i długim okresie. Utrzymywanie wysokiego deficytu sektora finansów publicznych, poprzez negatywny wpływ na oszczędności krajowe, wzrost premii za ryzyko kraju, a co za tym idzie wyższy koszt kapitału oraz konieczność obsługi coraz większego długu, hamująco wpływa na akumulację kapitału i w efekcie przyczynia się do obniżenia tempa wzrostu potencjalnego PKB. Dyscyplina finansów publicznych jest kluczowym elementem stabilności makroekonomicznej, a tym samym wiarygodności państwa, która ma szczególne znaczenie w okresie obecnych zawirowań na rynkach finansowych i towarzyszącej im niepewności oraz ryzyka gwałtownych przepływów kapitału. Dlatego też ograniczenie nierównowagi finansów publicznych stało się głównym priorytetem rządu na najbliższe lata.

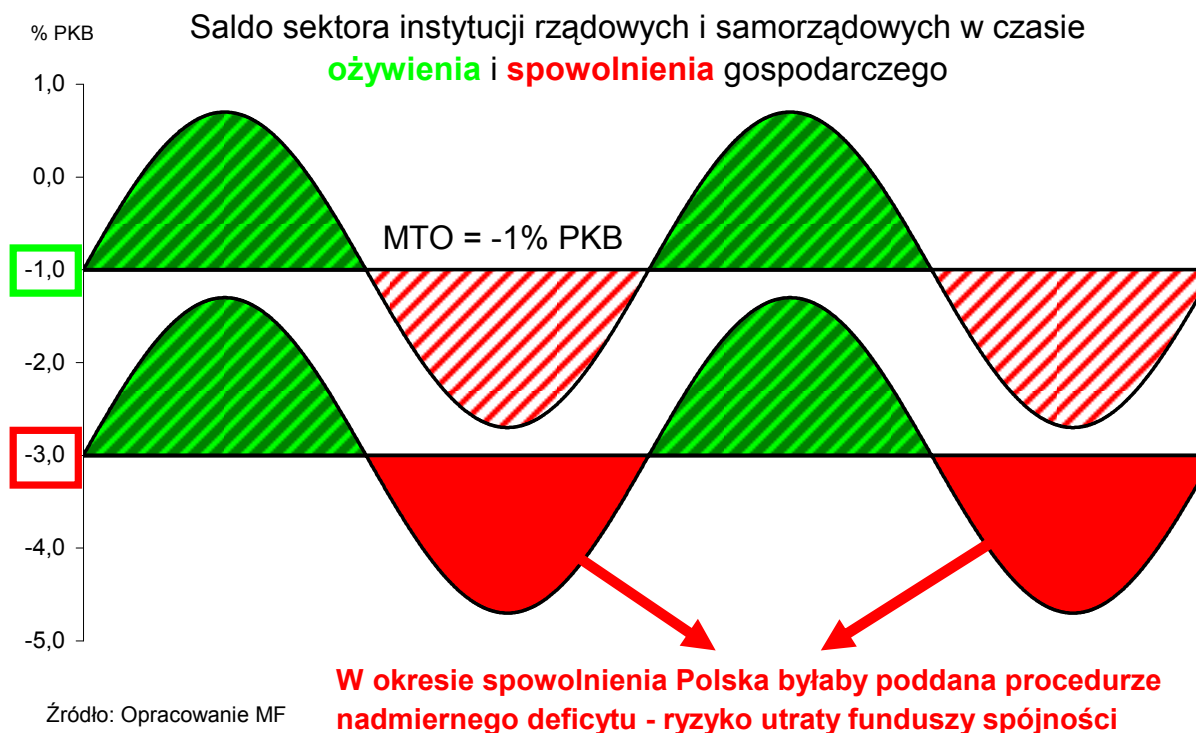
Zarówno termin likwidacji nadmiernego deficytu (2012 r.), jak i skala już wdrożonych i planowanych działań stawiają Polskę wśród liderów konsolidacji budżetowej. Osiągnięcie tych celów nie kończy jednak wyzwań związanych z zapewnieniem stabilności finansowej. Należy bowiem zauważyć, że – mimo zdecydowanie największego wzrostu gospodarczego w UE w okresie kryzysu – Polsce nie udało się uniknąć wyraźnego wzrostu długu publicznego (choć wciąż znacznie mniejszego niż w większości innych państw członkowskich). O ile dobre wyniki gospodarcze i odpowiednia strategia konsolidacji pozwoliły ograniczyć skalę wzrostu zadłużenia, a tym samym uniknąć obniżenia oceny wiarygodności kredytowej Polski, to obecny poziom długu zwiększa ryzyko,

że w przypadku kolejnej recesji w UE skutki dla polskich finansów publicznych i gospodarki byłyby bardziej dotkliwe. W rezultacie, należy za wszelką cenę uniknąć powielenia błędów z przeszłości, kiedy nie redukowano wystarczająco zadłużenia, mimo często bardzo sprzyjających uwarunkowań gospodarczych. W szczególności, w okresie silnego ożywienia (2006-2007) w Polsce obniżenie relacji długu do PKB należało do najmniejszych w UE. Konsekwencją tego było m.in. to, że nasz kraj „wszedł” w kryzys z wyższym poziomem długu niż powinien. To z kolei bardzo ograniczyło „przestrzeń fiskalną”, a tym samym możliwości dalszego wspierania wzrostu gospodarczego przez rząd w czasie ewentualnego znacznego spowolnienia.

Zapewnienie długookresowej stabilności finansowej wymaga zatem dalszej redukcji nierównowagi strukturalnej, w tym zadłużenia, a następnie utrwalenia osiągnięć konsolidacyjnych. W szczególności, po zlikwidowaniu nadmiernego deficytu, konieczne będzie dalsze obniżanie deficytu sektora do poziomu średniookresowego celu budżetowego. Osiągnięcie tego celu zapewni, że w okresie cyklu deficyt sektora finansów publicznych będzie się kształtował średnio na poziomie nie wyższym niż 1% PKB. Oznacza to równocześnie, że w czasie ożywienia saldo sektora powinno być dodatnie, a w okresie spowolnienia deficyt nie powinien być wyższy niż 3% PKB. Należy podkreślić, że brak obniżenia deficytu do poziomu MTO znacząco zwiększałby prawdopodobieństwo ponownego objęcia Polski procedurą nadmiernego deficytu, co groziłoby utratą (całości lub części) funduszy spójności, które stanowią bardzo ważny element finansowania rozwoju naszego kraju.

Saldo sektora instytucji rządowych i samorządowych w Polsce





Decydujące znaczenie dla zrealizowania powyższych celów ma sposób przeprowadzenia konsolidacji fiskalnej. Analizując doświadczenia innych krajów można zauważyć, że najkorzystniejszym scenariuszem jest konsolidacja skupiona na stronie wydatkowej, której skutki są najbardziej trwałe. Zależność ta znajduje odzwierciedlenie w działaniach rządu prowadzących do silnego ograniczenia wydatków od 2011 r. Już w br. relacja wydatków sektora finansów publicznych do PKB zostanie obniżona do jednego z najniższych poziomów w historii polskiej gospodarki od początku transformacji. Tendencja ta będzie kontynuowana także w kolejnych latach, aż do osiągnięcia średniookresowego celu budżetowego.

W niedalekiej przyszłości – już po dokonaniu wymaganej skali dostosowania fiskalnego – trwałemu utrzymaniu dyscypliny fiskalnej będzie sprzyjać wprowadzenie tzw. stabilizującej reguły wydatkowej. Ma ona zapewnić, że deficyt sektora w średnim okresie będzie się kształtował na poziomie ok. 1% PKB, równocześnie minimalizując ryzyko, że Polska zostanie ponownie objęta procedurą nadmiernego deficytu. Wprowadzenie reguły i towarzyszących jej zmian w krajowych ramach fiskalnych pozwoli równocześnie wypełnić zobowiązania wynikające z dyrektywy, stanowiącej element tzw. sześciopaku i określającej wymogi dla ram budżetowych członków UE.

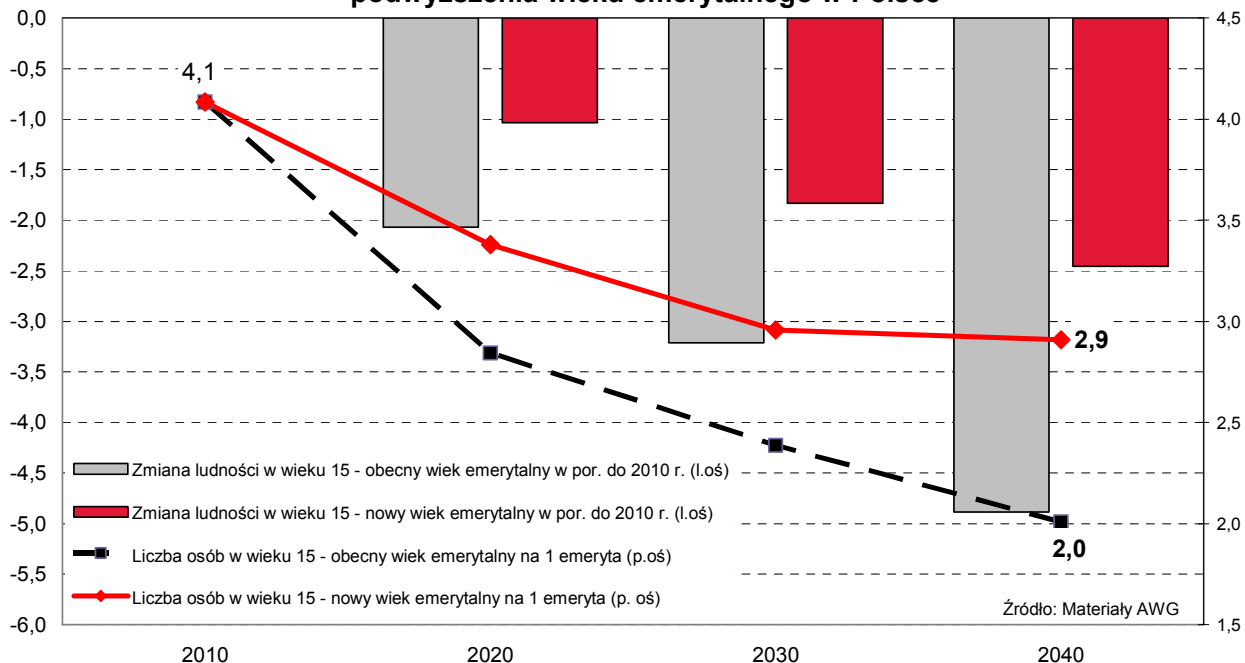
Oprócz ww. docelowej reguły wydatkowej, bardzo ważną rolę w utrwaleniu efektów konsolidacji i wzmocnieniu długo-okresowej stabilności finansów publicznych będą odgrywać reformy strukturalne. Dotyczy to w szczególności stopniowego podniesienia i zrównania wieku emerytalnego mężczyzn (obecnie 65 lat) i kobiet (60 lat) na poziomie 67 lat.

Zmiany te zaczną być wdrażane od 2013 r. – docelowy wiek emerytalny zostanie osiągnięty przez mężczyzn w 2020 r., a przez kobiety w 2040 r. Reforma ta złagodzi problem niedoboru pracowników, choć nie wystarczy, żeby skompensować silny spadek liczby osób w wieku produkcyjnym, który będzie mieć miejsce w najbliższych dekadach w Polsce. Wzrost podaży pracy w wyniku podniesienia wieku emerytalnego przyczyni się do zwiększenia PKB. Z kolei wyższy wzrost gospodarczy, większy fundusz wynagrodzeń i dłuższa aktywność zawodowa będą czynnikami zwiększającymi kapitał emerytalny i wysokość przyszłych emerytur. W przypadku kobiet emerytury będą nawet o ok. 70% wyższe w porównaniu z sytuacją, gdyby wiek emerytalny utrzymano na obecnym poziomie. Ponadto reforma ta, poprzez zwiększenie liczby pracujących i PKB, prowadzących do wzrostu wpływów z dochodów podatkowych i składek, a także poprzez zmniejszenie wydatków FUS w najbliższych kilkunastu latach, przyczyni się do wzmocnienia stabilności finansów publicznych w Polsce.

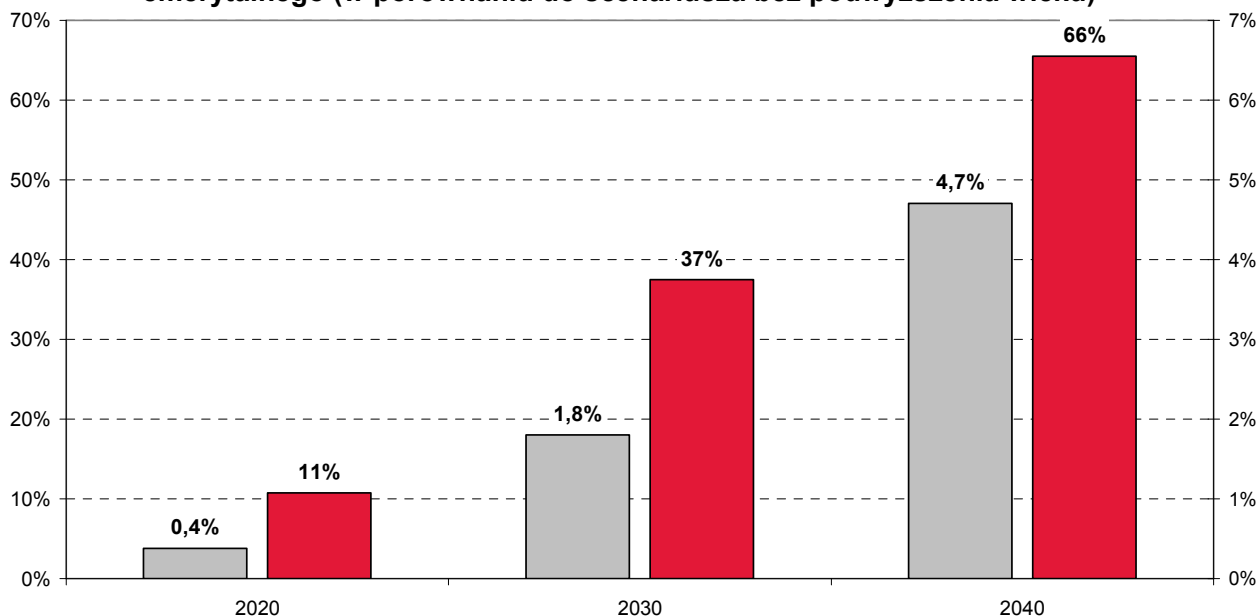
Kolejną istotną zmianą w systemie ubezpieczeń społecznych będzie ograniczenie przywilejów emerytalnych służb mundurowych. W szczególności, począwszy od 2013 r. osoby rozpoczynające służbę nabydą uprawnienia emerytalne po 25, zamiast obecnych 15 latach pracy. Przeglądowi i odpowiednim modyfikacjom zostaną także poddane uprawnienia innych grup zawodowych (w tym górników) do wcześniejszych świadczeń emerytalnych. Ponadto, składka na ubezpieczenie zdrowotne rolników zostanie uzależniona od uzyskiwanych przez nich dochodów. Co ważne, docelowe rozwiązanie w tym zakresie umożliwi objęcie rolników podatkiem dochodowym.

mln osób

Złagodzenie niekorzystnych tendencji demograficznych w wyniku podwyższenia wieku emerytalnego w Polsce



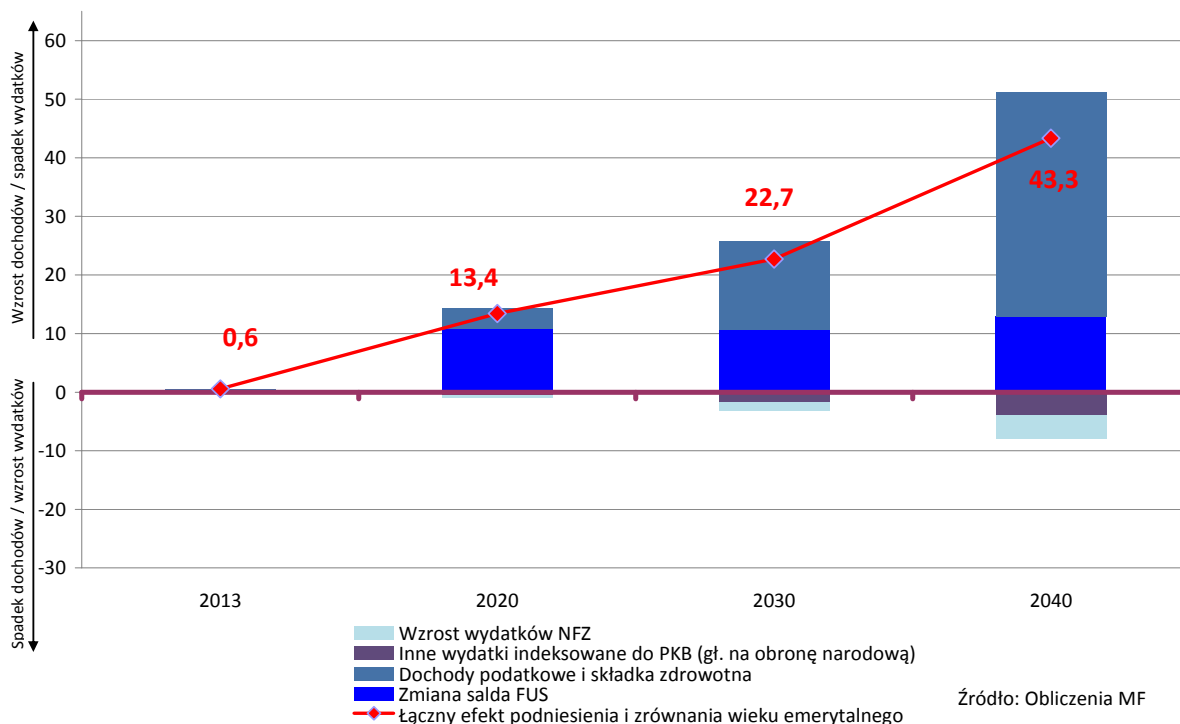
Wzrost PKB i wysokości emerytury w wyniku podwyższenia wieku emerytalnego (w porównaniu do scenariusza bez podwyższenia wieku)



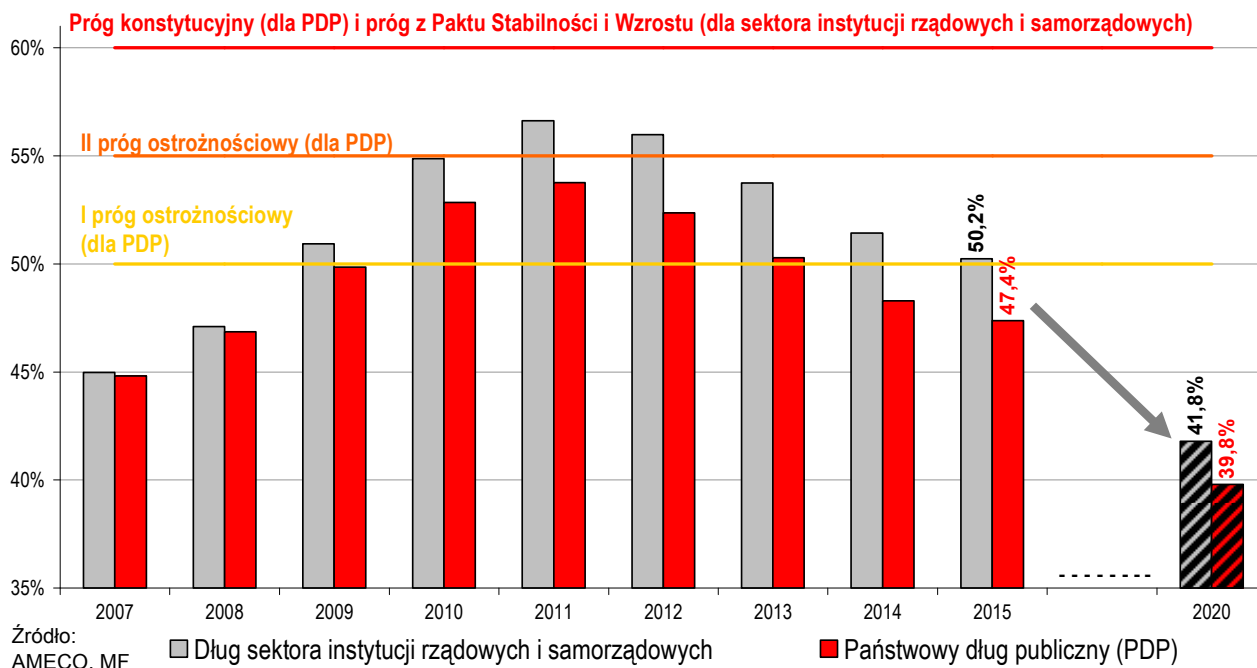
Źródło: Obliczenia MF

■ Wzrost emerytury kobiety osiągnącej wiek emerytalny, która w poprzednich latach otrzymywała przeciętne wynagrodzenie (lewa oś)
 □ Wzrost poziomu PKB (prawa oś)

Wpływ podniesienia wieku emerytalnego na dochody i wydatki sektora finansów publicznych (mld zł, ceny stałe 2012 r.)



Dług publiczny w Polsce (w % PKB)



Wśród działań wspierających konsolidację oraz zrównoważony wzrost gospodarczy należy także wymienić racjonalizację i zwiększenie przejrzystości systemu podatkowego. W szczególności eliminacja lub modyfikacja niektórych ulg podatkowych będzie sprzyjać poszerzeniu bazy podatkowej oraz bardziej sprawiedliwemu adresowaniu pomocy państwa. Od 2013 r. zlikwidowana zostanie ulga w podatku PIT na wydatki związane z dostępem do Internetu. Od tego samego roku wprowadzony zostanie roczny limit w zakresie stosowania 50% kosztów uzyskania przychodów (bez dokumentacji) w odniesieniu do przychodów podatnika z praw autorskich i praw pokrewnych. Z kolei przykładem lepszego adresowania ulgi w podatku PIT na wychowywanie dzieci będzie zwiększenie jej wysokości o 50% na trzecie i kolejne dziecko, przy równoczesnym zniesieniu ulgi dla bardziej zamożnych rodzin z jedynie 1 dzieckiem (rodziny z 2 dziećmi będą otrzymywać ulgę w pełnej wysokości na każde z nich).

Dzięki konsekwentnie realizowanej konsolidacji fiskalnej, dług publiczny Polski, jako jednego z nielicznych krajów UE, już w najbliższym czasie zacznie się obniżać. Tendencja ta będzie kontynuowana w kolejnych latach. Zapewnią to już podjęte i nowe działania konsolidacyjne, stopniowo narastające oszczędności z tytułu reformy systemu ubezpieczeń społecznych, inne reformy strukturalne oraz wprowadzenie ww. docelowej reguły wydatkowej. Realizacja tych celów będzie równocześnie spójna z zapewnieniem stabilności finansowej, a tym samym zdrowych fundamentów długofalowego wzrostu gospodarczego Polski.

