

GRAŻYNA ANCYPAROWICZ

MIŁOSZ STANISŁAWSKI

ZAGROŻENIA DLA BEZPIECZEŃSTWA SYSTEMU FINANSÓW PUBLICZNYCH W POLSCE

Wprowadzenie

Narastający od 1980 roku kryzys gospodarczy ujawnił się w Polsce z całą ostrością na przełomie lat 1989–1990, lecz mimo to budżet państwa zamknął się w 1990 roku niewielką nadwyżką. W następnych latach spadek rentowności produkcji, zatory płatnicze, rozrost szarej strefy¹ i zorganizowanej przestępczości² obniżały potencjalne dochody budżetu, podczas gdy rosły wydatki na zasiłki, emerytury, renty i pomoc społeczną³.

W 1991 roku po raz pierwszy niedobór środków budżetowych został sfinansowany emisją skarbowych papierów dłużnych na rynku krajowym. W ten sposób – obok wysokiego, sięgającego 85% ówczesnego polskiego PKB zadłużenia zagranicznego – pojawiło się zadłużenie krajowe. Porozumienia z Klubami Paryskim i Londyńskim wkrótce unormowały relacje z wierzycielami zagranicznymi⁴, natomiast szybko narastał dług wewnętrzny, generowany permanentnym niedoborem środków sektora *general government*. W lipcu 2009 roku Rada do Spraw Ekonomicznych i Finansowych – ECOFIN – zaleciła Polsce redukcję nadmiernego deficytu budżetu państwa. W odpowiedzi na to wyzwanie rząd przygotował w 2010 roku program konsolidacji finansów publicznych.

Niniejsze opracowanie jest próbą odpowiedzi na pytanie: co uczyniono dotychczas, aby ograniczyć deficyt budżetu państwa i tempo wzrostu długu publicznego oraz jakie są rokowania na przyszłość?

¹ W 2010 r. udział szarej strefy w polskim PKB szacowano na ponad 27%; <http://www.newsweek.pl/bins/media/pictures/ea/ea4e/ea4e5567f3814b66bf92b3db002a1...>

² Podstawy prawne zwalczania przestępczości karno-skarbowej dała ustawa z dnia 28 września 1991 r. o kontroli skarbowej (DzU 2004, nr 8, poz. 65 z późn. zm.) oraz ustawa z 16 listopada 2000 r. o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu (DzU 2003, nr 153 poz. 1505 z późn. zm.).

³ W Polsce Ludowej formalnie obowiązywała ustawa z dnia 16 sierpnia 1923 r. o opiece społecznej (DzU nr 092, poz. 726). W pierwszym roku transformacji ustrojowej ustawę tę zastąpiła ustawa z dnia 29 listopada 1990 r. o pomocy społecznej (DzU 1998, nr 64, poz. 414). Ustawa ta obowiązywała do wejścia w życie aktualnej do dziś dnia ustawy z 12 marca 1994 r. o pomocy społecznej (DzU nr 64, poz. 593).

⁴ Więcej na ten temat: OECD, *Przegląd gospodarczy. Polska 1994*, CCET, Warszawa 1994.

Dochody, wydatki i wynik budżetu państwa

Jesienią 1989 roku, nieomal z dnia na dzień, panujący przez prawie pół wieku ustroj socjalistyczny przekształcił się w neoliberalny kapitalizm⁵. Nie ulegało wątpliwości, że finanse dotkniętej kryzysem polskiej gospodarki wymagają szybkich zmian systemowych. Pierwszy etap tego procesu zainicjowała w 1992 roku reforma podatków dochodowych. Etap ten zakończył się w lipcu 1993 roku wprowadzeniem podatku od towarów i usług (PTU). Utrzymano wtedy stosunkowo szeroki zakres ulg i zwolnień we wszystkich podatkach. W latach następnych stopniowo ograniczano przywileje socjalne, systematycznie likwidowano preferencje podatkowe. Jednak wydajność źródeł fiskalnych wciąż pozostawała zbyt niska w stosunku do wydatków, z których większość miała sztywny charakter. W rezultacie wynik budżetu państwa we wszystkich latach transformacji ustrojowej był ujemny. Koszty finansowania deficytu – znacznie wyższe od jego pierwotnej kwoty – generowały coraz większe zadłużenie Skarbu Państwa, a tym samym podnosiły koszty obsługi długu publicznego.

Truizmem jest twierdzenie, że stan finansów publicznych zależy od ogólnej koniunktury gospodarczej. Pod tym względem sytuacja w Polsce była raczej korzystna, natomiast negatywny wpływ wywierały uwarunkowania polityczne i wysokie koszty społeczne transformacji ustrojowej. W latach 1991–2000 średnie roczne tempo wzrostu polskiego PKB wyniosło 24,9%. Tempo to było o 2,9 pkt proc. wyższe od tempa wzrostu dochodów budżetowych i o 4,7 pkt proc. wyższe od tempa wzrostu wydatków w tym okresie. Zjawisko to interpretowano jako skutek „prowadzenia polityki fiskalnej opartej na doktrynie nowego konserwatyzmu fiskalnego, której jednym z założeń jest ograniczenie ingerencji państwa w dochody podatników (koncepcja małego budżetu), w tym zwłaszcza w dochody przedsiębiorców”⁶. Z poglądem tym można się zgodzić, biorąc pod uwagę redukcję stóp procentowych oraz wprowadzenie liniowego podatku od dochodów osób prawnych z relatywnie niską stawką⁷.

Polityka fiskalna zaostrzyła się po 2000 roku; wykorzystano takie instrumenty zwiększania wpływów budżetowych jak: ograniczanie prawa do zwolnień i ulg w podatku dochodowym od osób fizycznych (PIT), opóźnianie, bądź zaniechanie weryfikacji progów podatkowych w warunkach wysokiej inflacji, podniesienie średniej stawki PIT z 30 do 32%, przy likwidacji najwyższej stawki (40%), płaconej przez nielicznych, bardzo zamożnych Polaków. Skuteczną metodą zwiększania dochodów budżetu państwa był drenaż kieszeni podatników poprzez rewizję stawek PTU, która prowadziła do ich wzrostu.

⁵ Więcej na ten temat por. J. Żyżyński: *Neoliberalizm jako strukturalna przyczyna kryzysu i poszukiwanie drogi naprawy*, „*Ekonomista*” 2009, nr 2.

⁶ A. Moździerz: *Planowanie dochodów budżetowych*, [w:] *Planowanie budżetowe a alokacja zasobów*, red. S. Owsiak, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2008, s. 141–142.

⁷ Progresywny podatek dochodowy od przedsiębiorstw (CIT) w 2004 r. zastąpiono podatkiem liniowym, a jego stawkę zredukowano do 19%. Od początku transformacji ustrojowej przyznawano liczne przywileje inwestorom, utworzono specjalne strefy ekonomiczne.

Po uwzględnieniu zamierzeń polityki fiskalnej na 2012 rok⁸, można szacować, że w latach 2001–2012 nominalne dochody budżetu państwa będą rosły średnio o 1,9 pkt proc. szybciej od przeciętnej dynamiki PKB⁹. Problem tkwi w tym, że wzrost wydatków wyprzedzi o 2,3 pkt proc. tempo PKB, generując po raz kolejny deficyt budżetu państwa. Wzrośnie zatem dług publiczny, który już w 2011 roku niebezpiecznie zbliżył się do pierwszego – według definicji zawartej w naszej Konstytucji – progu bezpieczeństwa finansów publicznych.

Tabela 1

Nominalna wartość PKB, dochodów, wydatków i wyniku budżetu państwa

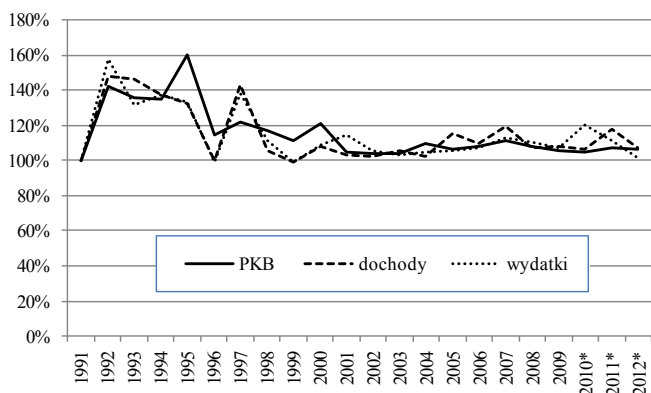
Rok	PKB	Budżet państwa wykonanie (1991–2010) i prognoza 2011–2012					
		dochody	wydatki	wynik	relacja do PKB w %		
		w mld zł, ceny bieżące			dochody	wydatki	wynik
1991	80,9	21,1	24,2	-3,1	26,1	29,9	-3,8
1992	114,9	31,3	38,2	-6,9	38,7	47,2	-8,5
1993	155,8	45,9	50,2	-4,3	29,5	32,3	-2,8
1994	210,4	63,1	68,9	-5,7	30,0	32,7	-2,7
1995	337,2	83,7	91,7	-7,4	24,8	27,2	-2,2
1996	387,8	83,7	91,2	-7,4	21,6	23,5	-1,9
1997	472,4	119,8	125,7	-5,9	25,4	26,6	-1,2
1998	553,6	126,6	139,8	-13,2	22,9	25,2	-2,4
1999	615,1	125,9	138,4	-12,5	20,5	22,5	-2,0
2000	744,4	135,7	151,1	-15,4	18,2	20,3	-2,1
2001	779,6	140,5	172,9	-32,4	18,0	22,2	-4,2
2002	808,6	143,5	182,9	-39,4	17,7	22,6	-4,9
2003	843,2	152,1	189,2	-37,0	18,0	22,4	-4,4
2004	924,5	156,3	197,7	-41,4	16,9	21,4	-4,5
2005	983,3	179,8	208,1	-28,4	18,3	21,2	-2,9
2006	1060,0	197,6	222,7	-25,1	18,6	21,0	-2,4
2007	1176,7	236,4	252,3	-16,0	20,1	21,4	-1,4
2008	1275,4	253,5	277,9	-24,3	19,9	21,8	-1,9
2009	1343,7	274,2	298,0	-23,8	20,4	22,2	-1,8
2010*	1412,8	290,8	357,5	-66,6	20,6	25,3	-4,7
2011*	1517,4	341,7	397,3	-55,6	22,5	26,2	-3,7
2012*	1619,1	365,4	404,9	-39,5	22,6	25,0	-2,4

* Wykazano dochody, wydatki i wynik budżetu państwa wraz z dochodami, wydatkami i wynikiem budżetu wykorzystania środków UE.

Źródło: Roczniki Statystyczne Rzeczypospolitej Polskiej z lat 1993–2011 oraz *Ustawa budżetowa na rok 2012. Uzasadnienie*. Tom I, Warszawa, wrzesień 2011.

⁸ Program konwergencji. Aktualizacja 2011 przyjęty przez rząd 26 kwietnia 2011 r.

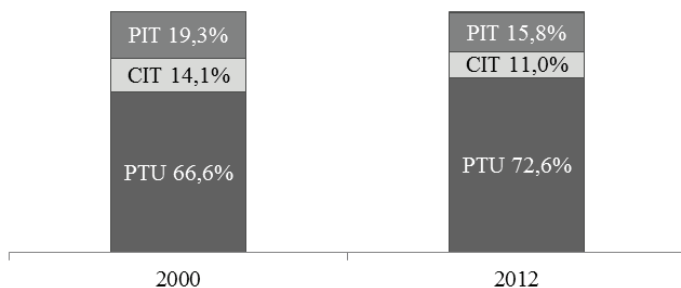
⁹ W latach 2001–2012 nominalna wartość PKB będzie zwiększała się po 6,7% rocznie, dochody budżetu państwa będą rosły w tempie – po 8,6%, wydatki – po 2,3% średniorocznie.



Rysunek 1. Dynamika PKB, dochodów i wydatków budżetu państwa; ceny bieżące
Źródło: jak tabeli 1.

Zmiany struktury dochodów i wydatków budżetu państwa

Do połowy lat 90. XX wieku, w dochodach budżetu państwa dominował PIT. Od 2004 roku udział tego podatku obniżył się, w związku z wejściem w życie ustawy zmieniającej dotychczasowe zasady finansowania jednostek samorządu terytorialnego¹⁰. Oba podatki dochodowe – po podwyższeniu wskaźników partycypacji JST we wpływach – stały się podstawowym źródłem ich dochodów własnych¹¹. Należy odnotować fakt, że udział CIT w budżecie państwa spadał także ze względu na wspomnianą wcześniej obniżkę stawek i dość szeroki zakres ulg i zwolnień.



Rysunek 2. Udział głównych podatków w budżecie państwa w latach 2000 i 2012

Źródło: *Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa za 2000 rok oraz ustawa budżetowa na rok 2012. Uzasadnienie*, tom I. Warszawa, wrzesień 2011.

¹⁰ Ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (DzU nr 203, poz. 1966, z późn. zm.).

¹¹ W 2012 r. udział jednostek samorządu terytorialnego (JST) w PIT wynosi 49,11%, w CIT – 22,86%.

Zmiany w strukturze dochodów budżetu państwa nastąpiły również dlatego, że środki z prywatyzacji przeznaczone na rekompensatę składek przekazanych do otwartych funduszy emerytalnych (OFE) wykazywano jako jedną z pozycji finansowania deficytu budżetowego.

Podstawowym źródłem zasilania budżetu państwa stał się podatek od towarów i usług, do czego przyczyniły się zarówno zmiany systemowe¹² (rewizje stawek zwiększające obciążenia tym podatkiem, rozszerzanie obowiązku podatkowego) jak i organizacyjne (wprowadzenie kas fiskalnych, zaostrenie kontroli i wysokie sankcje karno-skarbowe).

Tabela 2

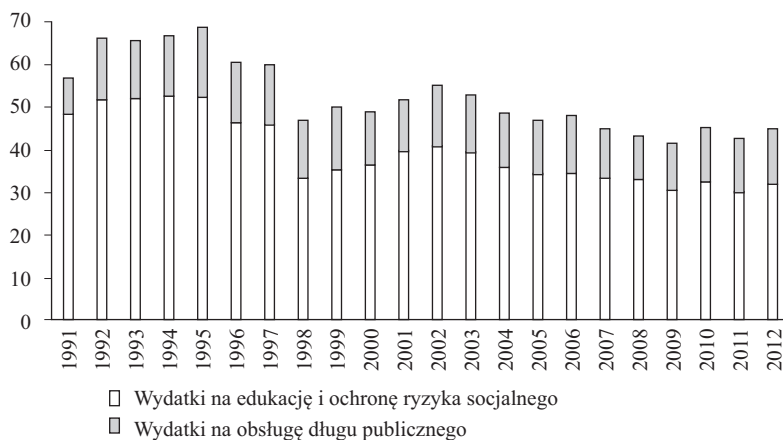
Udział wybranych działów i rodzajów wydatków w wydatkach budżetu państwa

Rok	Edukacja	Ochrona zdrowia	Pomoc społeczna	Ubezpieczenia społeczne				Obsługa zadłużenia	
				dotacje dla FUS	refundacja składek do OFE	dotacje dla FER	krajowe	zagraniczne	
1991	11,6	16,1	5,5	15,0	9,1	–	5,6	4,6	3,0
1992	10,4	14,9	6,9	19,2	13,0	–	5,9	11,0	3,1
1993	10,3	14,2	6,5	20,7	13,1	–	6,1	8,7	3,6
1994	11,2	13,8	6,6	20,7	12,0	–	6,9	10,7	2,7
1995	11,3	14,4	9,3	16,8	6,6	–	6,7	12,2	3,6
1996	4,9	15,4	9,9	16,1	5,5	–	6,9	10,1	3,1
1997	5,2	15,0	8,7	16,9	5,6	–	7,5	10,0	2,9
1998	5,0	3,8	6,6	18,0	6,3	–	7,6	10,1	2,7
1999	2,1	4,6	7,3	21,3	4,2	2,6	9,3	10,8	2,8
2000	1,3	2,8	7,9	24,3	3,6	6,8	8,7	9,1	2,8
2001	1,2	2,7	8,5	26,6	6,0	4,2	7,1	10,2	1,7
2002	1,3	2,0	8,5	28,9	9,6	5,2	8,4	11,1	2,0
2003	0,9	2,0	8,3	28,7	9,7	5,2	7,9	10,7	2,0
2004	0,8	1,9	8,4	24,5	6,2	5,4	7,7	9,3	2,1
2005	0,9	1,9	10,0	21,6	9,7	6,0	7,1	10,2	1,7
2006	1,3	1,7	8,9	22,6	11,0	6,7	6,7	10,5	2,0
2007	1,3	2,2	8,1	21,5	9,5	6,4	5,8	9,0	1,9
2008	1,1	2,4	6,6	23,0	12,0	7,2	5,4	7,2	1,8
2009	0,8	2,3	5,4	21,5	10,2	7,1	5,3	8,6	2,2
2010	0,7	2,3	5,7	23,8	12,7	7,4	5,2	9,1	2,5
2011	0,6	2,0	4,9	22,0	11,9	5,0	4,8	9,4	2,8
2012	0,5	2,1	4,9	23,7	12,4	2,8	5,3	10,0	3,1

Uwaga: dane dotyczące lat 2011–2012 obliczono z ustaw budżetowych

Źródło: jak w tabeli 1.

¹² Ostatnio wprowadzone podwyżki stawek PTU mają podstawę prawną w ustawie z dnia 18 marca 2011 r. o zmianie ustawy o podatku od towarów i usług oraz ustawy – Prawo o miarach (DzU nr 64, poz. 332).



Rysunek 3. Wybrane grupy wydatków sztywnych budżetu państwa

Źródło: jak w tabeli 1.

Zmiany struktury wydatków budżetu państwa wynikały częściowo z przekazania zadań administracji centralnej na szczebel samorządowy, a częściowo – z reform systemu zabezpieczenia społecznego. W rezultacie, udział wydatków na edukację, zabezpieczenie społeczne i obsługę długu publicznego w wydatkach budżetu państwa, który w latach 1995–1996 wynosił ok. 70%, ustabilizował się na poziomie 10–15 pkt proc. niższym. W całym analizowanym dwudziestoleciu rosły natomiast dotacje do obowiązkowych ubezpieczeń społecznych. Wprawdzie od 1999 roku spadał udział Funduszu Emerytalno-Rentowego (FER), lecz z każdym rokiem zwiększał się udział Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (FUS)¹³, rosły także dotacje na pomoc społeczną. Biorąc pod uwagę dane z wykonania budżetu, można postawić tezę, że eklektyczna reforma emerytalna i ubóstwo znacznej części Polaków stały się główną przyczyną permanentnych deficytów budżetowych. Finansowanie tych niedoborów powiększało dług Skarbu Państwa, którego obsługa coraz bardziej obciąża budżet¹⁴. Jest to swoiste „błędne koło”, z którego coraz trudniej będzie się wydostać bez likwidacji OFE i zmiany polityki społecznej.

¹³ Ogółem, w latach 1999–2010 dotacje do FUS wyniosły łącznie ponad 402 mld zł (z tego 242 mld zł stanowiła dotacja celowa z budżetu państwa, 160 mld zł – refundacja składek przekazanych do OFE). Zadużenie sektora finansów publicznych (po konsolidacji) wzrosło w tym okresie z 273 mld zł do 745 mld zł, czyli o 474 mld zł. W ciągu jednej dekady, dotacje do FUS wygenerowały zatem 85% przyrostu długu publicznego. G. Ancyparowicz, M. Stanisławski, *Redukcja deficytu FUS szansą naprawy finansów publicznych w Polsce* (referat na XIII konferencję z cyklu: *Zarządzanie Finansami Firm – Teoria i Praktyka*, Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu, 2012 r., w druku).

¹⁴ Obsługa długu Skarbu Państwa stanowi 13,1% wydatków budżetowych przewidzianych na 2012 r. Jest to dwa i pół razy więcej od udziału dotacji dla Funduszu Emerytalno-Rentowego (5,3%), które budzą tak wiele emocji wśród przeciwników istnienia KRUS.

Wydatki na ochronę zdrowia a zadłużenie placówek medycznych

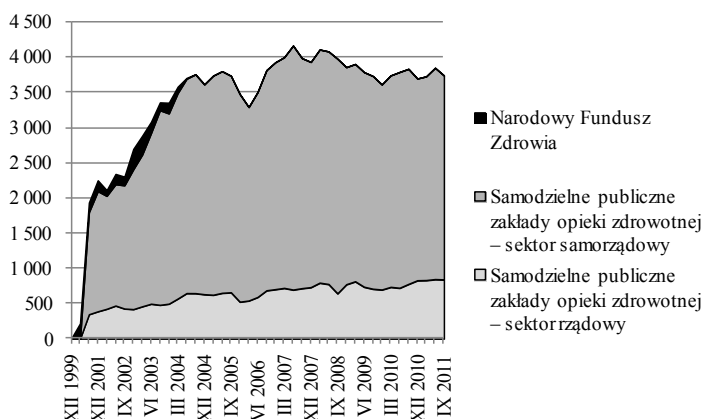
„Zdrowie publiczne to nauka i sztuka zapobiegania chorobom, przedłużania życia i promowania zdrowia przez zorganizowany wysiłek społeczeństwa”¹⁵. Nakłady na ochronę ryzyka niezdrowia oblicza się w Polsce, podobnie jak w innych krajach OECD, sporządzając Narodowy Rachunek Zdrowia.

Tabela 3

Nakłady na ochronę zdrowia

Wyszczególnienie	2006		2007		2008		2009	
	mld zł	udział w %	mld zł	udział w %	mld zł	udział w %	mld zł	udział w %
Udział w nakładów na ochronę zdrowia w PKB	x	6,20	x	6,43	x	7,00	x	7,37
Ogółem	65,73	100,00	75,67	100,00	89,31	100,00	98,98	100,00
Wydatki bieżące	62,06	94,41	70,57	93,25	83,44	93,43	92,39	93,34
Budżet państwa	3,39	5,15	4,45	5,88	5,39	6,04	5,94	6,00
Budżety JST	1,06	1,62	0,97	1,28	1,01	1,14	1,09	1,10
Fundusze ubezpieczeń społecznych	38,52	58,60	44,27	58,51	53,81	60,25	59,74	60,36
Gospodarstwa domowe	16,82	25,59	18,34	24,23	20,03	22,42	22,02	22,25
Inne wydatki prywatne	2,27	3,45	2,54	3,35	3,20	3,58	3,61	3,64
Inwestycje	3,67	5,59	3,59	6,75	5,11	6,57	6,59	6,66

Źródło: Obwieszczenie Prezesa GUS z 25 czerwca 2010 r. w sprawie Narodowego Rachunku Zdrowia za 2008 r. MP nr 46 poz. 644; GUS, Narodowy Rachunek Zdrowia 2008–2010; www.stat.gov.pl.



Rysunek 4. Zadłużenie publicznych zakładów opieki zdrowotnej

Źródło: Ministerstwo Finansów <http://www.mf.gov.pl/dokument.php?const=5&dzial=590&id=70515>.

¹⁵ Definicja Światowej Organizacji Zdrowia; podają za: A. Wojtczak, *Zdrowie publiczne wyzwaniem dla systemów zdrowia XXI wieku*, Wydawnictwo Lekarskie PZWL, Warszawa 2009, s. 8.

Powołanie od 1 stycznia 1999 roku Kas Chorych, późniejsza modyfikacja tego systemu, centralizacja zasobów finansowych w Narodowym Funduszu Zdrowia i kolejne podwyżki składek na ubezpieczenia zdrowotne (do 9% podstawy wymiaru) pozornie odciążąły budżet państwa. W rzeczywistości znaczna część (7,75%) składki na ubezpieczenia zdrowotne jest odliczana od kwoty PIT, zmniejsza więc wpływy z tego podatku, powiększając niedobór środków budżetowych.

Rosnące z roku na rok nakłady na świadczenia zdrowotne nie zapobiegły zadłużaniu się publicznych placówek medycznych. Ich przeterminowane zobowiązania (prawie 4 mld zł na koniec września 2011 r.) stanowią integralną część zadłużenia sektora *general government*.

Zadłużenie samorządów lokalnych

Obecnie na władzy lokalnej ciąży prawie całkowita odpowiedzialność za warunki bytowe mieszkańców, ochronę środowiska, stan infrastruktury technicznej i społecznej, rozbudowę oraz utrzymanie dróg lokalnych i krajowych¹⁶.

Tabela 4

Nadwyżka i deficyt w budżetach jednostek samorządu terytorialnego

JST, których budżety zamknęły się	Liczba jednostek					Wykonanie w mln zł			
	2007	2008	2009	2010	I–IX 2011	2008	2009	2010	I–IX 2011
Gminy									
Nadwyżką	1529	1316	608	261	1514	1587	529	466	3133
Deficytem	884	1097	1805	2153	900	2162	5649	7896	1630
Powiaty									
Nadwyżką	182	169	54	51	277	351	85	113	1404
Deficytem	132	145	260	263	37	319	1156	1443	71
Miasta na prawach powiatu									
Nadwyżką	39	20	2	6	33	340	58	115	689
Deficytem	26	45	63	59	32	2069	5932	5183	810
Województwa									
Nadwyżką	12	10	4	1	13	433	157	31	570
Deficytem	4	6	12	15	3	775	1077	1172	62

Źródło: sprawozdania z wykonania budżetów jednostek samorządu terytorialnego z lat 2007–2011, Witryna internetowa Ministerstwa Finansów.

¹⁶ E. Chojna-Duch: *Polskie prawo finansowe. Finanse publiczne*, Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis, Warszawa 2002, s. 161–163; W. Turnowiecki: *Polityka społeczna*, Gdańska Wyższa Szkoła Humanistyczna, Gdańsk 2008, s. 62; E. Malinowska-Misiąg, W. Misiąg: *Finanse publiczne w Polsce*, Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis, Warszawa 2007, s. 20–24.

Przejęcie tych zadań przez administrację terenową, bez pełnego zabezpieczenia finansowego, przyniosło budżetowi państwa pewne oszczędności, kosztem wzrostu zadłużenia JST. Wysoka zależność dochodów własnych od podatków dochodowych (zwłaszcza PIT) zwiększyła wrażliwość budżetów jednostek samorządu terytorialnego na wahania koniunktury. W bardzo niekorzystnej sytuacji znalazły się regiony z dużym udziałem gmin wiejskich i miejsko-wiejskich oraz samorządy na terenach dotkniętych strukturalnym, chronicznym bezrobociem.

Lwią część wydatków jednostek samorządu terytorialnego (w gminach ok. 50%, w powiatach i miastach na prawach powiatu ok. 40%) pochłaniają zadania edukacyjne i opiekuńcze¹⁷. Wysokie są również obciążenia kosztami transportu i obsługi zadłużenia. Ponieważ wydajność źródeł fiskalnych nie zwiększa się tak szybko, jak wynikałoby to z presji potrzeb samorządów lokalnych od kilku lat (za wyjątkiem 2007 roku, kiedy to wystąpiła niewielka – 2 267 tys. zł nadwyżka) stało się nieomal regułą, że (w ujęciu zagregowanym) dochody budżetów samorządów lokalnych nie pokrywają wydatków. Są to jednak – i to budzi optymizm – w znacznej części wydatki inwestycyjne, a nie bieżące (jak w przypadku budżetu państwa). Finansowanie przedsięwzięć rozwojowych, w tym wykorzystanie środków z Unii Europejskiej, wymaga zasilania ze źródeł pozabudżetowych, a w konsekwencji – szybko rośnie zadłużenie nawet tych samorządów lokalnych, które tradycyjnie wykazywały nadwyżki¹⁸. Zadłużenie JST, które w 1999 roku wynosiło 6,2 mld zł (1,0% PKB), w 2010 roku wzrosło do 50,6 mld zł (3,6% PKB). Na koniec września 2011 roku dług JST kształtował się na poziomie 54,9 mld zł¹⁹, co stanowiło 31% (połowę) dopuszczalnego ustawowego limitu²⁰.

¹⁷ Państwo prowadzi swoisty „rachunek wyrównawczy” przejmując część środków budżetowych z obszarów wyżej rozwiniętych i przekazuje uboższym. Rozwiązanie to budzi sprzeciw zamożniejszych samorządów i niektórych teoretyków, ponieważ osłabia motywacje do wzrostu samodzielności finansowej zarówno donatora jak i beneficjenta. Por. m.in. S. Owsiak: *Polityka finansowa państwa warunkach kryzysu gospodarczego z perspektywy samorządu terytorialnego w Polsce* [w:] *V Forum Samorząd terytorialny w zintegrowanej Europie*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego nr 526, Szczecin 2009, s. 7–25; A. Babczuk: *Polityczny cykl budżetowy w polskich gminach*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego nr 526, Szczecin 2009, s. 44–50; R. Rosiński: *Klin podatkowy w jednostkach samorządu terytorialnego*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego nr 526, Szczecin 2009, s. 377–382.

¹⁸ GUS, *Gospodarka finansowa jednostek samorządu terytorialnego 2010*, Warszawa 2011

¹⁹ Do 31 grudnia 2013 r. nadal będą obowiązywały przepisy ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych, dotyczące dopuszczalnego poziomu zadłużenia oraz obciążenia budżetu spłatami rat kredytów i pożyczek, wykupów papierów wartościowych oraz potencjalnych spłat kwot wynikających z udzielonych poręczeń i gwarancji (nie większe niż 15% z wyłączeniem przedsiębiorstw, instytutów badawczych, banków i spółek prawa handlowego. Zgodnie z tymi przepisami, limit spłaty zadłużenia nie może przekroczyć 15% planowanych na bieżący rok dochodów JST, zaś dopuszczalny limit zadłużenia w poszczególnych kwartałach wynosi 60% dochodów (z wyłączeniem długów, jakie powstały w związku z realizacją zadań współfinansowanych przez UE).

²⁰ W 2010 r. w 70 jednostkach samorządu terytorialnego (wobec 17 w 2009 r.) wskaźnik zadłużenia przekroczył 60%. Największy wzrost liczby jednostek o wskaźniku zadłużenia powyżej 60% nastąpił w grupie gmin (54 jednostki). Poziom ten został przekroczony również w dwóch miastach na prawach powiatu. *Strategia zarządzania długiem publicznym*, Ministerstwo Finansów, Warszawa, wrzesień 2011, s. 18.

Problematyce zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego nie poświęca się należytej uwagi, a jeśli temat ten pojawia się – to raczej po to, by zachęcać inwestorów do nabywania obligacji. „Ludzie kupujący tego typu papiery widzą w nich wspaniały sposób lokowania pieniędzy. Samorządy są obecnie jednym z niewielu wiarygodnych miejsc, gdzie można bezpiecznie przechować kapitał. Ponieważ inwestorami są głównie gospodarstwa domowe i przedsiębiorstwa, więc zaufanie jest dość duże. Nikt nie spodziewa się, że gmina, bądź miasto ogłoszą bankructwo. Są to bowiem jednostki państwowe, które zawsze w nagłych przypadkach mogą liczyć na subwencje z budżetu państwa”²¹.

To ostatnie zdanie powinno wzbudzić niepokój. Inwestując w obligacje komunalne należy pamiętać, że tylko obligacje Skarbu Państwa, emitowane na podstawie ustawy o finansach publicznych²² są całkowicie bezpieczne, podczas gdy wszystkie pozostałe, emitowane na innej podstawie prawnej²³, takiej gwarancji nie mają. Jest to szczególnie istotne, ze względu na bliski termin wejścia w życie przepisów ograniczających możliwości dalszego zadłużania się JST. Oby nie okazało się wtedy, że wielu nadmiernie zadłużonym samorządom lokalnym brakuje środków na wykup własnych papierów dłużnych.

Podsumowanie

Program konsolidacji finansów publicznych, zorientowany na dalszą redukcję uprawnień socjalnych Polaków i wzrost obciążeń podatkowych, stwarza szanse ograniczenia deficytu budżetowego w latach 2012–2013. W dłuższej perspektywie polityka taka nie rokuje jednak powodzenia, gdyż będzie hamowała popyt krajowy, a tym samym – wzrost ekonomiczny naszego kraju. Należy ponadto liczyć się z trudnościami w plasowaniu obligacji jednostek samorządu terytorialnego i przedsiębiorstw, a w związku z tym z – niemożnością kontynuowania programów rozwojowych w polskiej gospodarce, co będzie miało niekorzystne reperkusje również na dochody budżetu państwa.

Obok zagrożeń wewnętrznych mogą pojawić się zagrożenia z zewnątrz. Kryzys w strefie euro (podobnie jak wcześniej kryzys na rynku kredytów *subprime*) zagraża wzrostem awersji do ryzyka, odpływem kapitału na rynki bazowe. Wycofywanie się zagranicznych inwestorów skutkuje zazwyczaj podniesieniem rentowności obligacji skarbowych, a w rezultacie – wzrostem kosztów obsługi długu. Spowolnienie wzrostu ekonomicznego w gospodarce światowej, ruchy gorącego pieniądza, dalsza deprecjacja złotego względem głównych walut rezerwowych świata, mogą zwiększyć potrzeby pożyczkowe budżetu pań-

²¹ M. Mordzak, R. Wójcikowski: *Obligacje gminne szansą na przetrwanie kryzysu przez jednostki samorządu terytorialnego*, [w:] *Rynek kapitałowy a koniunktura gospodarcza*, red. A.T. Szablewski, I. Wojciechowska-Toruńska, Monografie Politechniki Łódzkiej, Łódź 2009, s. 170.

²² Aktualnie obowiązuje ustawa z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (DzU nr 157, poz. 1240 z późn. zm.).

²³ Ustawa z dnia 29 czerwca 1995 r. o obligacjach (t.j. z 18 września 2001 r., DzU nr 120, poz. 1300 z późn. zm.).

stwa w chwili, gdy dalsza redukcja wydatków socjalnych i wzrost obciążeń podatkowych spotka się z ostrym protestem polskiego społeczeństwa.

Literatura

- Ancyparowicz G., Stanisławski M.: *Redukcja deficytu FUS szansą naprawy finansów publicznych w Polsce*, referat na XIII konferencję z cyklu: *Zarządzanie Finansami Firm – Teoria i Praktyka*, Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu, 2012 r. (w druku).
- Babczuk A.: *Polityczny cykl budżetowy w polskich gminach*, [w:] *V Forum Samorząd terytorialny w zintegrowanej Europie*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego nr 526, Szczecin 2009.
- Chojna-Duch E.: *Polskie prawo finansowe. Finanse publiczne*, Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis, Warszawa 2002.
- Malinowska-Misiąg E., Misiąg W.: *Finanse publiczne w Polsce*, Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis, Warszawa 2007.
- Mordzak M., Wójcikowski R.: *Obligacje gminne szansą na przetrwanie kryzysu przez jednostki samorządu terytorialnego*, [w:] *Rynek kapitałowy a koniunktura gospodarcza*, red. A.T. Szablewski, I. Wojciechowska-Toruńska, Monografie Politechniki Łódzkiej, Łódź 2009.
- Moździeż A.: *Planowanie dochodów budżetowych*, [w:] *Planowanie budżetowe a alokacja zasobów*, red. S. Owsiak, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2008.
- Obwieszczenie Prezesa GUS z 25 czerwca 2010 r. w sprawie Narodowego Rachunku Zdrowia za 2008 r.* MP nr 46 poz. 644.
- OECD, *Przegląd gospodarczy. Polska 1994*, CCET, Warszawa 1994.
- Owsiak S.: *Polityka finansowa państwa warunkach kryzysu gospodarczego z perspektywy samorządu terytorialnego w Polsce*, [w:] *V Forum Samorząd terytorialny w zintegrowanej Europie*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego nr 526, Szczecin 2009.
- Roczniki Statystyczne Rzeczypospolitej Polskiej z lat 1993–2011, GUS, Warszawa.
- Rosiński R.: *Klin podatkowy w jednostkach samorządu terytorialnego*, [w:] *V Forum Samorząd terytorialny w zintegrowanej Europie*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego nr 526, Szczecin 2009.
- Turnowiecki W.: *Polityka społeczna*, Gdańska Wyższa Szkoła Humanistyczna, Gdańsk 2008.
- Ustawa budżetowa na rok 2012. Uzasadnienie. Tom I, Warszawa 2011.
- Ustawa z 12 marca 1994 r. o pomocy społecznej (DzU nr 64, poz. 593).
- Ustawa z 16 listopada 2000 r. o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu (DzU 2003, nr 153 poz. 1505 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (DzU nr 203, poz. 1966, z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 16 sierpnia 1923 r. o opiece społecznej (DzU nr 092, poz. 726).
- Ustawa z dnia 28 września 1991 r. o kontroli skarbowej (DzU 2004, nr 8, poz. 65 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 29 listopada 1990 r. o pomocy społecznej (DzU 1998, nr 64, poz. 414).

Wojtczak A.: *Zdrowie publiczne wyzwaniem dla systemów zdrowia XXI wieku*, Wydawnictwo Lekarskie PZWL, Warszawa 2009.

Żyżyński J.: *Neoliberalizm jako strukturalna przyczyna kryzysu i poszukiwanie drogi naprawy*, „*Ekonomista*” 2009, nr 2.

*prof. nadzw. UV, dr hab. Grażyna Ancyparowicz
mgr inż. Miłosz Stanisławski
Uczelnia Vistula w Warszawie
Wydział Biznesu
Instytut Finansów i Rachunkowości*

Streszczenie

Przeprowadzone w pierwszej połowie lat 90. XX w. reformy podatkowe i późniejsze modyfikacje przepisów podatkowych dostosowały polski system fiskalny do wymogów gospodarki rynkowej, mimo to przez cały okres transformacji ustrojowej dochody budżetowe rosły zbyt wolno w stosunku do wydatków. Permanentne strukturalne deficyty sektora *general government* powiększały dług publiczny i koszty jego obsługi. W 2009 r. relacja deficytu budżetu państwa do polskiego PKB była tak wysoka, że wymagała nadzwyczajnych środków zaradczych. Rokowania na przyszłość nie mogą być zbyt optymistyczne, gdyż rządowy program konsolidacji finansów publicznych ogranicza popyt krajowy. Grozi to spowolnieniem wzrostu gospodarczego w Polsce, a tym samym utrudni równoważenie budżetu państwa w średniej i dłuższej perspektywie.

THREATS TO THE SECURITY OF THE PUBLIC FINANCIAL SYSTEM IN POLAND

Summary

In the early 90's of the 20th century tax reforms, and the subsequent modifications of the tax provisions, have been conducted in Poland in order to adapt fiscal system policy to the requirements of market economy. During the transition period the budget revenues grew too slowly in relation to expenditure. Permanent structural deficit of the general government sector caused the increase of public debt and its operating costs. In 2009 the relation between state budget deficit and GDP was so high that it required taking extraordinary measures. The forecast can't be too optimistic, because the implementation of government's fiscal consolidation program has reduced domestic demand. This may cause a slowdown of economic growth in Poland, and thus it may be more difficult to balance the state budget in the medium and longer time frame.