

## Łatanie dziury budżetowej po polsku

Autor: **Mateusz Benedyk**

Stale utrzymujący się deficyt finansów publicznych jest jedną z ważnych cech funkcjonowania III Rzeczypospolitej. Tego stanu nie przełamał dotychczas ani konstytucyjny zakaz długu publicznego większego niż 60% PKB, ani unijne wymagania deficytu mniejszego niż 3% PKB. Konstytucyjny zakaz obchodzony jest przez zmiany definicji długu (np. emitowanie części obligacji przez Krajowy Fundusz Drogowy czy umorzenie obligacji przekazanych z OFE do ZUS-u) lub zmiany definicji PKB (np. uwzględnianie w PKB prostytucji i handlu narkotykami). Z kolei unijne instytucje zadowolają się corocznymi planami konwergencji, w których Ministerstwo Finansów prognozuje, że już wkrótce nasz deficyt finansów publicznych będzie na poziomie 1% PKB (oczywiście przy założeniach szybkiego rozwoju Polski przez kolejnych kilka lat, czy trzymaniu w ryzach wydatków na administrację państwową).

Według najnowszych prognoz deficyt finansów publicznych Polski spadnie poniżej granicy 3% PKB w 2015 r.<sup>1</sup> Minister [Szczurek z dumą donosi](#), że stanie się tak głównie dzięki obniżce wydatków publicznych w relacji do PKB:

*Nadal będziemy też ograniczali wydatki całego sektora finansów publicznych w relacji do PKB. Większość dostosowania po stronie deficytu wynika właśnie z obniżania wydatków" — powiedział Szczurek. Wydatki w relacji do PKB, już dziś najniższe w potransformacyjnej historii Polski, w najbliższych kilku latach będą wciąż spadały — dodał.*

Spadek wydatków publicznych (lub choćby ich udziału w PKB) to rzecz, która powinna ucieszyć zwolenników wolnego rynku. Czy rzeczywiście sprawa wygląda aż tak różowo, jak przedstawia to minister finansów?

### Podatki rosną, a wpływy nie

Spowolnienie światowej gospodarki po 2008 r. w połączeniu z wysokimi wydatkami infrastrukturalnymi przed EURO 2012 spowodowało, że lata 2009-

---

<sup>1</sup> [Słychać wręcz plotki](#), że tak może się stać już w roku 2014.

2010 to czas niespotykanych wcześniej braków w finansach publicznych, sięgających nawet 7-8% PKB. Rządzący Polską zareagowali na ten kryzys systematycznym wzrostem obciążeń podatkowych: m.in. podniesiono podstawową stawkę VAT-u, podniesiono składkę rentową, wprowadzono specjalny podatek od wydobycia miedzi, [ograniczono możliwość obchodzenia](#) podatku od dochodów kapitałowych, podnoszono akcyzę na alkohol czy wyroby tytoniowe, próbuje się ograniczyć możliwości zatrudnienia na umowy opodatkowane mniej niż umowa o pracę.

Okazało się jednak, że te próby zwiększenia ucisku fiskalnego niewiele pomogły budżetowi. Najbardziej symptomatyczny jest tutaj przypadek CIT-u. Największe wpływy (nominalne) z tego podatku odnotowano w 2008 r., kiedy do kas budżetu centralnego i samorządów wpłynęło z tego tytułu prawie 35 mld zł. 5 lat później – w 2013 r. było to ponad 5 mld mniej: 29,38 mld zł. Przypomnijmy, że w tym samym czasie nominalny PKB Polski wzrósł o około 28%. Wedle szacunków prawie 2/3 firm w ogóle nie płaci CIT-u, wykazując regularnie zerowy zysk lub stratę<sup>2</sup>.

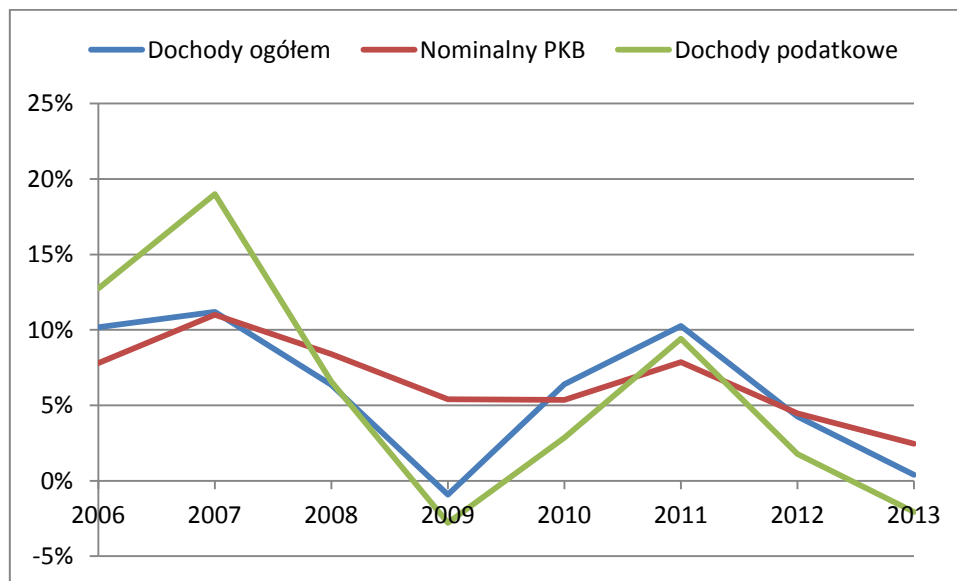
Chociaż przypadek CIT-u jest najbardziej wyraźny, to podobny trend można zauważyć także w przypadku innych podatków, dzięki czemu przyrost dochodów budżetowych od 2008 r. często nie nadąża za wzrostem PKB (Tabela 1., Wykres 1.). Nie dziwi zatem fakt, że o ile w 2006 i 2007 roku dochody finansów publicznych przekraczały 40% PKB, to obecnie oscylują one wokół wartości 38% PKB (Wykres 2.).

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
CIT	20,7 9	25,3 4	32,1 7	34,64	30,7 7	27,89	31,74	31,95	29,38
PIT	42,1 9	48,6 9	60,9 6	67,19	62,7 4	62,49	67,51	70,62	73,75
VAT	75,4	84,4 4	96,3 5	101,7 8	99,4 5	107,8 8	120,8 3	120	113,4 1
Akcyza	39,4 8	42,0 8	49,0 3	50,49	53,9 3	55,68	57,96	60,45	60,65

<sup>2</sup> „Podatek CIT płaci zaledwie 36,64% podatników (tylko 119 935 podmiotów z 327 292 wszystkich wykazuje zysk!).” – C. Kaźmierczak, *List otwarty do premiera Piechocińskiego w sprawie patriotyzmu gospodarczego*, dostępne online: <http://zpp.net.pl/aktualnosci/run,list-otwarty-do-premiera-piechocinskiego-w-sprawie-patriotyzmu-gospodarczego,page,9,article,68.html> (16 XII 2014 r.).

Podatek od gier	0,79	0,89	1,11	1,4	1,58	1,62	1,48	1,44	1,3
Cła	1,27	1,39	1,75	1,73	1,63	1,66	1,92	1,97	2,02
Składki do FUS	78,18	81,33	89,36	82,69	86,54	89,38	102,55	121,11	122,94
Nominalny PKB	983	1060	1177	1276	1345	1417	1528	1596	1636

Tabela 1. Wybrane dochody finansów publicznych i nominalny PKB w Polsce w latach 2005-2013 (w mld zł). Opracowanie własne na podstawie: <http://tinyurl.com/qa3w3c4>; <http://tinyurl.com/qh3ojwy> i baz danych Eurostatu.



Wykres 1. Zmiany rok do roku dochodów budżetowych i nominalnego PKB w Polsce w latach 2006-2013. Opracowanie własne na podstawie źródeł z Tabeli 1.

Jak wytłumaczyć to zjawisko? Wydaje się, że Polacy nauczyli się skuteczniej chronić swój majątek przed zakusami fiskusa. Już nie tylko wielkie korporacje stosują skutecznie optymalizację podatkową. Mniejsi przedsiębiorcy mogą sięgnąć po takie rozwiązania jak rejestracja swojej działalności w innych krajach Unii Europejskiej, gdzie obciążenia fiskalne dla małych firm są niższe. Nie znaczy to oczywiście, że ci przedsiębiorcy nie prowadzą działalności w Polsce. Niechęć do wyższych podatków jest na szczęście na tyle powszechna, że niewiele osób ma skrupuły przy działaniach, które mają obniżyć wysokość opodatkowania.

### Niższe wydatki?

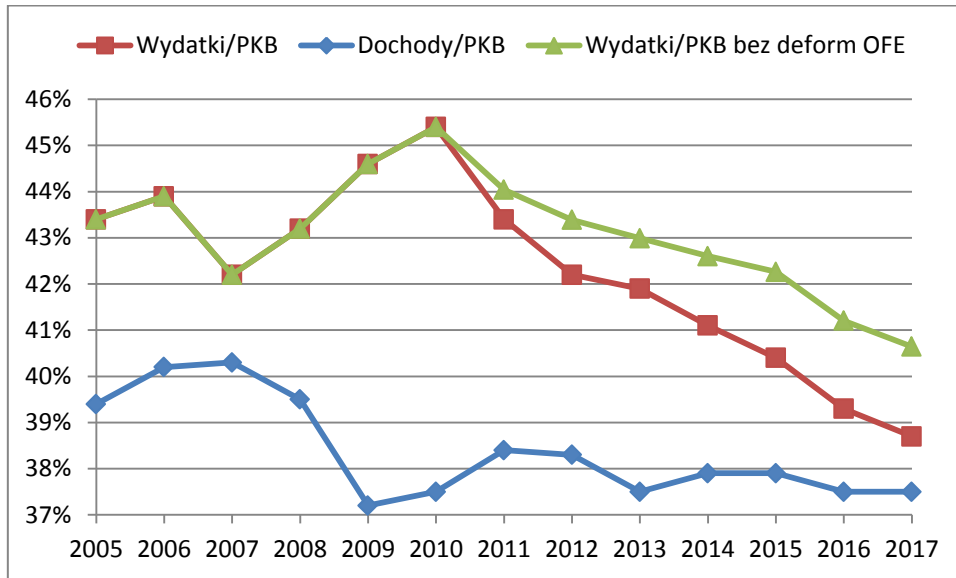
Problemy z efektywnym zwiększeniem ucisku podatkowego spowodowały, że rządzący Polską nie mogą wydawać tak wielu pieniędzy, jakby sobie tego życzyli. Jeśli spojrzymy na oficjalne statystyki, zobaczymy dość silny spadek wydatków publicznych w relacji do PKB (choć nominalnie cały czas rosły). O ile w najgorszym pod tym względem roku 2010 wydatki publiczne pochłonęły ponad 45% PKB, to w 2013 roku było to około 42% PKB, a na mijający właśnie rok 2014 prognozuje się wartość tego wskaźnika na poziomie nieco wyższym niż 41%.

Ten optymistyczny obraz burzy jednak jedno spostrzeżenie. Za znaczną część tego statystycznego spadku odpowiada nie rzeczywista redukcja wydatków publicznych, ale raczej przesunięcie wydatków bieżących na przyszłość w ramach różnych reform systemu Otwartych Funduszy Emerytalnych. Gdy kryzys finansów publicznych narastał w latach 2009-2010 postanowiono obniżyć wysokość składki przenoszanej do OFE. Z kolei dalsza [rozbiórka systemu w 2014 r.](#) doprowadziła do przeniesienia znacznej części aktywów OFE do ZUS-u oraz do znacznego spadku liczby członków OFE. Te dwie reformy spowodowały, że bieżące transfery z budżetu do OFE [drastycznie spadły](#) — o ile w 2010 r. na ten cel przeznaczono ponad 23 mld zł, to w przyszłym roku będzie to raczej kwota zbliżona do 3 mld zł. Taka obniżka wydatków jest jedynie pozorna — budżet jednocześnie przyjął na siebie zobowiązania do wyższych wypłat emerytur w przyszłości, bo składki, które wcześniej trafiały do OFE, teraz są zapisywane na kontach przyszłych emerytów w ZUS-ie i [waloryzowane o tempo przyrostu nominalnego PKB](#).

Jeśli spróbujemy oszacować, jak wyglądałyby finanse publiczne bez wspomnianych wyżej ruchów w systemie emerytalnym<sup>3</sup>, to okaże się, że deficyt finansów publicznych spadłby poniżej 3% PKB dopiero gdzieś w 2017 r. (przyjmując optymistyczne prognozy rozwoju gospodarczego, które prezentuje Ministerstwo Finansów) (Wykres 2.). Dlatego też trudno mówić poważnie o tym, że polskie finanse publiczne przeszły jakąś poważną reformę po stronie wydatków. Zamiast płacić za przyszłe zobowiązania teraz zapłacimy za nie nieco więcej w przyszłości.

---

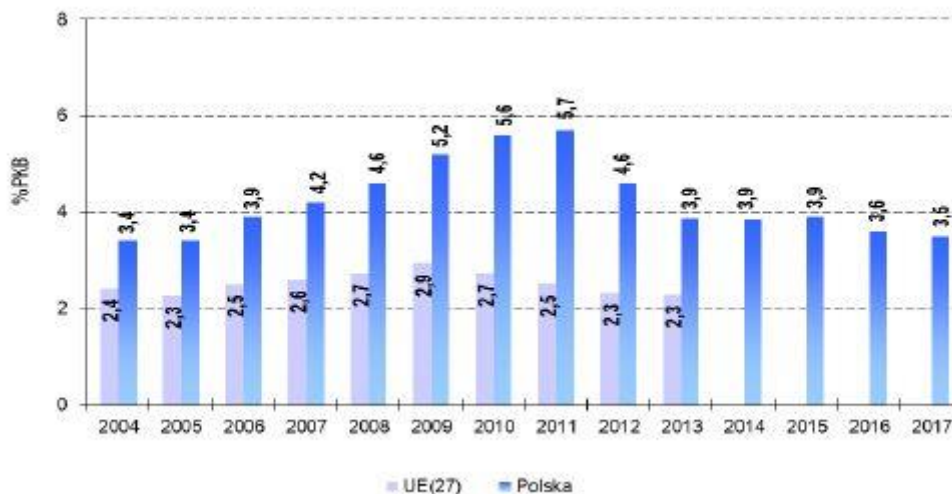
<sup>3</sup> Wydatki na składki do OFE rosły z 1,28% PKB w 2005 r. do 1,63% PKB w roku 2010. Założyłem, że składki te urosłyby bez żadnych reform do około 1,9% PKB w roku 2017 — coraz większa część pracowników byłaby objęta systemem OFE. Założyłem też dość ostrożnie, że od 2014 r. koszty obsługi długu publicznego spadły o 0,2% PKB z powodu przeniesienia obligacji skarbowych z OFE do ZUS-u.



Wykres 2. Wydatki i dochody finansów publicznych w Polsce w latach 2005-2017.

Opracowanie własne na podstawie [Programu Konwergencji](#).

Ktoś mógłby jednak słusznie zauważyć, że po 2010 r. relacja wydatki publiczne/PKB nawet bez uwzględnienia machlojek przy OFE i tak zmierza, choć powoli, w stronę zera. Ten fakt ma jedno proste wytłumaczenie. Przed EURO 2012 Polska stała się ogromnym placem budowy, a publiczne wydatki na infrastrukturę w latach 2010 i 2011 sięgały prawie 6% PKB. Od tamtego czasu spadły o prawie 2% PKB (Wykres 3.), co tłumaczy prawie cały spadek wydatków publicznych względem PKB. Warto jednocześnie zauważyć, że polskie wydatki na infrastrukturę są ciągle prawie 70% wyższe niż unijna średnia, więc nie zdziwmy się, jeśli wkrótce staniemy się [krajem pustych autostrad i nieużywanych lotnisk](#).



Wykres 3. Nakłady brutto na środki trwałe w Unii Europejskiej i w Polsce w latach 2004-2017. Źródło: [Wieloletni plan finansowy państwa na lata 2014-2017](#).

### **Cud nad Wisłą?**

Niestety, polskie finanse publiczne nie doznały nagłego ozdrowienia. Dzięki księgowym manipulacjom obniżono oficjalny, bieżący poziom wydatków, obiecując jednocześnie wyższe wydatki w przyszłości. W Polsce nie doszło do żadnej poważnej zmiany, która na stałe obniżyłaby publiczne wydatki na administrację, edukację, czy służbę zdrowia<sup>4</sup>. Zamiast tego otrzymaliśmy zachwyty rządzących nad faktem, że nasz oficjalny dług rośnie nieco wolniej niż dotychczas. Miejmy nadzieję, że Polacy jeszcze skuteczniej zaczną omijać działania fiskusa, by zmusić w końcu rządzących do poważnych, a nie pozorowanych, reform.

---

<sup>4</sup> Choć na korzyść ministra Szczurka można odnotować [walkę z dotacjami dla barów mlecznych](#).