

**Iwona Maria Ładysz**

Dolnośląska Szkoła Wyższa  
e-mail: iwona.ladysz@dsw.edu.pl

---

**FINANSE PUBLICZNE W POLSCE JAKO WYZWANIE  
DLA BEZPIECZEŃSTWA EKONOMICZNEGO KRAJU<sup>1</sup>**  
**PUBLIC FINANCES IN POLAND AS A CHALLENGE  
FOR ECONOMIC SECURITY OF THE STATE**

---

DOI: 10.15611/pn.2018.517.07

**Streszczenie:** Polska, jak każdy kraj członkowski Unii Europejskiej, bez względu na jego znaczenie międzynarodowe i wielkość, powinna traktować bezpieczeństwo ekonomiczne jako priorytet realizowanej polityki. Bezpieczeństwo ekonomiczne w odniesieniu do państwa dotyczy przede wszystkim bezpieczeństwa finansów publicznych. Wiąże się ono ze zdolnością systemu gospodarczego do wykorzystywania wewnętrznych czynników rozwoju oraz współzależności międzynarodowej w celu zagwarantowania rozwoju gospodarczego. Zapewnienie dobrej kondycji finansowej państwa pozwala nie tylko na jego istnienie, ale także i rozwój. Dlatego niezbędne jest ograniczanie rozmiaru jego zadłużenia. Jednocześnie państwa mogą podejmować ryzyko finansowe tylko pod warunkiem akceptacji porządku prawa i jego fundamentalnych zasad, umożliwiając budowanie wzajemnego zaufania. Celem artykułu jest przedstawienie stanu finansów publicznych w Polsce w latach 2010-2015 jako jednego z elementów budowania bezpieczeństwa ekonomicznego kraju.

**Słowa kluczowe:** finanse publiczne, dług publiczny, deficyt publiczny, sektor finansów publicznych, system emerytalny.

**Summary:** Poland, like every European Union Member State, regardless of its international significance and size, should treat economic security as a priority of its policy. Economic security of the state primarily concerns the safety of public finances. It is associated with the ability of the economic system to use the internal factors of development and international interdependence to ensure economic development. Ensuring good financial condition of the state not only allows its existence, but also its development. For that reason, limiting the value of the debt is necessary. At the same time, the state may take financial risks on condition it follows the order of law and its fundamental principles, allowing the building of mutual trust. The aim of the article is to present the state of public finances in Poland between 2010 and 2015 as one of the elements to build economic security of the country.

**Keywords:** public finances, public debt, public deficit, public finance sector, pension scheme.

---

<sup>1</sup> Praca dofinansowana ze środków Wydziału Nauk Społecznych i Technicznych Dolnośląskiej Szkoły Wyższej w roku 2018 jako projekt badawczy.

## 1. Wstęp

Zgodnie z zapisami Strategii bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej jednym z interesów narodowych w dziedzinie bezpieczeństwa wynikających z art. 5 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej jest „zapewnienie trwałego i zrównoważonego rozwoju potencjału społecznego i gospodarczego państwa, ze szczególnym uwzględnieniem ochrony środowiska naturalnego oraz warunków życia i zdrowia ludności jako podstawy bytowania” [Strategia bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej 2014]. Ponadto makropriorytetami bezpieczeństwa ekonomicznego w Narodowym Programie Foresight Polska 2020 są: system finansowy w Polsce, zmiany strukturalne sektorowe i własnościowe w polskiej gospodarce, rozwój i wykorzystanie kapitału ludzkiego, luki technologiczne, dostępność i wykorzystanie surowców mineralnych ze szczególnym uwzględnieniem surowców energetycznych [Wyniki Narodowego Programu Foresight Polska 2020 2009]. Mobilny i aktywny potencjał społeczny oraz konkurencyjny i innowacyjny potencjał gospodarczy to ważne czynniki wzrostu gospodarczego. Niestety starzenie się społeczeństwa polskiego, nasilający kryzys demograficzny, a także sytuacja gospodarcza, poziom życia i dochodów obywateli, dostęp do dóbr i usług stanowią poważne zagrożenie dla bezpieczeństwa ekonomicznego Polski i powodują wzrost obciążeń finansów publicznych.

Starzenie społeczeństwa, wzrost emigracji (głównie zarobkowej), brak adekwatności systemu kształcenia do potrzeb rynku pracy w Polsce wymagają wdrożenia reform w systemie finansów publicznych ze względu na pojawianie się i narastanie nowych kategorii wydatków publicznych, np. związanych z trendem demograficznym. Skutkiem zaniechania tych działań może być ograniczenie tempa wzrostu ekonomicznego i bezpieczeństwa ekonomicznego kraju. Celem artykułu jest przedstawienie stanu finansów publicznych w Polsce w latach 2010-2015 jako jednego z elementów budowania bezpieczeństwa ekonomicznego kraju.

## 2. Diagnoza finansów publicznych w Polsce

Zgodnie z art. 7 ust. 1 ustawy o finansach publicznych „dodatnia różnica między dochodami publicznymi a wydatkami publicznymi, ustalona dla okresu rozliczeniowego, stanowi nadwyżkę sektora finansów publicznych, zaś ujemna różnica jest deficytem sektora finansów publicznych” [Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. ....]. Ustalenie dochodów i wydatków publicznych oraz nadwyżki i deficytu sektora finansów publicznych wymaga wyeliminowania przepływów finansowych pomiędzy jednostkami tego sektora. Deficyt budżetowy można uznać za naruszenie równowagi budżetowej, w przeciwieństwie do nadwyżki, która może być wykorzystana na spłatę zobowiązań i obniżenie długu publicznego. Z kolei przyjęcie okresu rozliczeniowego w badaniach krajowych i międzynarodowych pozwala na oddzielenie problemu równowagi budżetowej od płynności finansów publicznych. Należy jed-

nak pamiętać, że zarządzanie płynnością jest dużo trudniejsze w przypadku występowania znacznych deficytów w okresach rozliczeniowych i docelowo mogą one doprowadzić do powstania lub zwiększenia długu publicznego.

Relacja dochodów publicznych do Produktu Krajowego Brutto (PKB) w latach 2010-2015 była zbliżona do długookresowej średniej. Łączna wielkość dochodów podatkowych w Polsce zmalała na skutek ograniczenia wpływów z podatków pośrednich w stosunku do PKB o blisko 2 p.p. i nieco mniejszego spadku wpływów z podatku dochodowego od osób prawnych i podatków gminnych. Dochody podatkowe w Polsce w stosunku do PKB w latach 2009-2011 zmniejszyły się o ponad 19% PKB, w 2014 r. – 18,6% PKB, a w 2015 r. – 18,3% PKB. Podczas gdy PKB w 2015 r. zwiększył się o 3,6%, co było głównie skutkiem łącznie wzrostu popytu krajowego 3,3 pkt proc. (spożycie ogółem – wzrost o 2,4 pkt proc., inwestycje – wzrost o 1,1 pkt proc., zapasy – spadek o 0,2 pkt proc.) oraz zmiany eksportu netto o 0,3 p.p. Jednakże, pomimo stopniowej poprawy sytuacji gospodarczej, relacja ta była niższa niż w pierwszych latach kryzysu światowego. Wystąpiła także erozja wpływów podatkowych z podatku od osób prawnych. Jej przyczyną była słabość instytucji państwowych polegająca na niedostatecznej liczbie specjalistów lub/i niedostatecznym przygotowaniu organów państwa (urzędów skarbowych, urzędów kontroli skarbowych) do przeprowadzania kontroli w zakresie cen transferowych, a także niedostatecznie dobre przepisy podatkowe<sup>2</sup>. Stanowi to zagrożenie dla stabilności finansowania zadań publicznych, a w konsekwencji może grozić niedofinansowaniem usług publicznych lub szybszym wzrostem wartości długu publicznego. Od przystąpienia do Unii Europejskiej Polska korzystała ze środków europejskich, co poprawiało sytuację finansową państwa. W badanym okresie średnia wielkość dochodów publicznych, które pochodziły ze źródeł zagranicznych, wzrosła do 3,8% PKB. Przy tym najwyższy napływ środków odnotowano w 2013 r. (4,2% PKB). W okresie kryzysu gospodarczego wykorzystanie dochodów budżetu środków europejskich umożliwiło utrzymanie poziomu dochodów publicznych na zbliżonym poziomie jak przed kryzysem.

Średnia relacja wydatków sektora finansów publicznych do PKB w latach 2010-2015 wynosiła 2,2%. Od 2008 r. wskazywano na pozytywne właściwości deficytów w stabilizowaniu koniunktury gospodarczej. Jednakże należy pamiętać, że regulacje przyjęte w Unii Europejskiej dążą do ograniczenia wzrostu deficytów publicznych. Najwyższy poziom wydatków sektora finansów publicznych w Polsce odnotowano w 2010 r. (44% PKB), następnie wydatki sektora finansów publicznych w stosunku do PKB systematycznie spadały. Najniższy poziom osiągnęły w 2015 r. – 731,8 mld zł (40,9% PKB), i był on porównywalny z wynikiem z 2007 r., kiedy ta relacja wynosiła 40,7% PKB. Był także niski w stosunku do innych państw Unii Europejskiej,

---

<sup>2</sup> Ceny transferowe (*transfer pricing*) są cenami stosowanymi w transakcjach pomiędzy podmiotami powiązаныmi ze sobą kapitałowo, rodzinnie lub osobowo. Często także ceny w transakcjach, które są zawierane z podmiotami mającymi siedzibę, zarząd lub miejsce zamieszkania w tzw. raju podatkowym, czyli kraju o szkodliwej konkurencji podatkowej.

a wydatki majątkowe przewyższały wydatki w większości państw Unii Europejskiej. Polsce udało się także utrzymać przewagę nad pozostałymi państwami Unii Europejskiej w zakresie akumulacji brutto<sup>3</sup> sektora instytucji rządowych i samorządowych w stosunku do PKB, która wynosiła 4,4% PKB przy średniej dla Unii Europejskiej na poziomie 2,9% PKB. Różnica wynikała głównie z nadrabiania braków infrastruktury technicznej lub poprawy jej złego stanu. Wyższą akumulację kapitału zanotowano na Węgrzech (6,7% PKB), w Bułgarii (6,3% PKB), na Słowacji (6,2%), w Czechach i w Estonii (5,3% PKB), Rumunii i Słowenii (5,1%), na Łotwie (4,4%). Z krajów Europy Środkowo-Wschodniej sytuacja kształtowała się gorzej niż w Polsce tylko na Litwie i w Chorwacji. Widoczny był także wzrost udziału wydatków bieżących w wydatkach ogółem sektora finansów publicznych przy jednoczesnym zmniejszeniu udziału wydatków majątkowych (zwłaszcza służących finansowaniu działalności własnej przy jednoczesnym wzroście udziału w wydatkach dotacji na zadania bieżące i inwestycyjne, subwencji ogólnej oraz świadczeń na rzecz osób fizycznych). Niezmieniony był udział w wydatkach publicznych wpłat do budżetu unijnego (2,5%), co oznaczało, że Polska otrzymała 3,7 razy więcej (67,4 mld zł w ramach bezzwrotnej pomocy zagranicznej – polski system sprawozdawczy nie obejmuje części dochodów, które są otrzymywane bezpośrednio z Unii Europejskiej z pominięciem budżetu państwa lub budżetu środków europejskich) niż wpłaciła (wpłata Polski w 2015 r. do budżetu UE – 18,7 mld zł) [NIK 2016, s. 254-255].

Kraje członkowskie strefy euro i Unii Europejskiej bardzo różnorodnie podchodzą do polityki pieniężnej i budżetowej. Ze względu na jednoczesne nakładanie się obu tych obszarów polityki gospodarczej konieczny jest minimalny nadzór i koordynacja polityki budżetowej, bez którego bardzo utrudnione byłoby prowadzenie stabilnej, antyinflacyjnej i jednolitej dla wszystkich krajów polityki pieniężnej przez Europejski Bank Centralny. Pakt Stabilności i Wzrostu stał się jednym z najważniejszych mechanizmów zapewnienia dyscypliny sektora budżetowego. Pierwotnie składał się z Uchwały Rady Europejskiej w sprawie Paktu Stabilności i Wzrostu [Uchwała Rady Europejskiej w sprawie Paktu Stabilności i Wzrostu..., s. 1] oraz Rozporządzenia Rady (WE) nr 1466/97 z dnia 7 lipca 1997 r. w sprawie wzmocnienia nadzoru pozycji budżetowych oraz nadzoru i koordynacji polityk gospodarczych [Rozporządzenie Rady (WE) nr 1466/97 z dnia 7 lipca 1997 r. ...] oraz Rozporządzenia Rady (WE) nr 1467/97 z dnia 7 lipca 1997 r. w sprawie przyspieszenia i wyjaśnienia procedury nadmiernego deficytu [Rozporządzenie Rady (WE) nr 1467/97 z dnia 7 lipca 1997 r. ...]. Zgodnie z art. 104 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską określono podstawy oceny sytuacji budżetowej [Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską..., s. 145, Dz. Urz. WE C 325 24.12.2002, s. 7, Dz. Urz. C 321E z 29.12.2006, s. 7],

---

<sup>3</sup> Przez akumulację brutto (*gross capital formation*) rozumie się przyrost majątku narodowego w określonym czasie, który obejmuje wyrażone w ujęciu wartościowym nakłady brutto na środki trwałe, przyrost rzeczowych środków obrotowych, nabycie aktywów o wyjątkowej wartości pomniejszone o ich rozdysponowanie.

a w protokole w sprawie procedury dotyczącej nadmiernego deficytu wskazano ilościowe wartości referencyjne, pozwalające na ocenę stopnia realizacji tego kryterium. W Polsce w latach 2008-2010 wzrastał deficyt sektora finansów publicznych do PKB na skutek obniżania się relacji dochodów publicznych do PKB i wzrostu relacji wydatków publicznych do PKB. Ponadto Rada 7 lipca 2009 r. na podstawie opinii Komisji z 24 czerwca 2009 r. podjęła decyzję w sprawie istnienia nadmiernego deficytu w Polsce [Decyzja Rady 2009/589/WE z dnia 7 lipca 2009 r. ..., s. 46]. Negatywny stan finansów publicznych wynikał z dużej niepewności związanej ze światowym kryzysem finansowym i gospodarczym. Wystąpiło wyraźne zmniejszenie wpływów z podatku dochodowego od osób fizycznych, składki na ubezpieczenie społeczne, wpływów z sektora instytucji finansowych przy jednoczesnym niepodejmowaniu działań mających na celu obniżenie wydatków publicznych. Problemem było także zwiększenie dotacji dla Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz szybki wzrost wydatków, w tym majątkowych, jednostek samorządu terytorialnego. Deficyt sektora finansów publicznych pogarszał się średnio o 2 p.p. PKB rocznie, narastał dług publiczny i koszty jego obsługi (wyniosły 2,6% PKB), zmniejszały się możliwości finansowania zadań publicznych. W 2010 r. państwowy dług publiczny przekroczył granicę 50% PKB. Konieczne było zastosowanie procedur ostrożnościowych i sanacyjnych, tzn. na kolejny rok Rada Ministrów powinna była uchwalić projekt ustawy budżetowej, w którym relacja deficytu budżetu państwa do dochodów budżetu państwa ( $t + 2$ ) nie byłaby wyższa niż relacja deficytu budżetu państwa do dochodów budżetu państwa z roku bieżącego wynikająca z ustawy budżetowej ( $t + 1$ )<sup>4</sup>. W 2011 r. uległ poprawie stan finansów publicznych – deficyt sektora finansów publicznych wyniósł 55 279,1 mln zł, tj. 3,7% PKB. Jego redukcja była efektem znacznego wzrostu dochodów publicznych i ograniczenia tempa wzrostu wydatków publicznych. Stan finansów publicznych nie gwarantował redukcji deficytu sektora instytucji rządowych i samorządowych do poziomu poniżej 3% PKB. Zgodnie z metodologią ESA'95 państwowy dług publiczny wzrósł do poziomu 56,3% PKB, co oznaczało przekroczenie kolejnego progu ostrożnościowego [Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. ..., art. 81 ust. 1 pkt 2]. W efekcie w 2013 r. musiałyby ulec zaostreniu zasady planowania wysokości deficytu budżetu państwa i budżetów samorządowych. Na mocy Ustawy z dnia 26 lipca 2013 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych w 2013 r. zaprzestano stosowania tzw. pierwszego progu ostrożnościowego [Ustawa z dnia 26 lipca 2013 r. ..., art. 86 ust. 1 pkt 1]. Ustawą z dnia 27 września 2013 r. o zmianie ustawy budżetowej na rok 2013 r. [Ustawa z dnia 27 września 2013 r. ...] oraz w projekcie ustawy budżetowej na rok 2014 zwiększono deficytu budżetowy. Docelowo pierwszy próg został uchylony w polskim systemie prawnym na mocy Ustawy z dnia 8 listopada 2013 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw [Ustawa z dnia 8 listopada 2013 r. ...]. Aktualnie obowiązują wyłącznie dwa progi sanacyjne (szerzej: [Nizioł 2014; Mroczkowski 2014]).

---

<sup>4</sup> Koszty te przekroczyły łączne wydatki na naczelne organy władzy państwowej, kontroli i ochrony prawa oraz sądownictwa, szkolnictwo wyższe, naukę i bezpieczeństwo publiczne.



Ustawą z dnia 22 listopada 2013 r. o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych dokonano zmiany systemu emerytalnego wdrożonego na podstawie reformy z 1999 r. Należy przy tym pamiętać, że reforma systemu emerytalnego z 1999 r. miała na celu poprawę stabilności tego systemu ze względu na pogłębiające się problemy demograficzne w Polsce. Publiczny system emerytalny o zdefiniowanych świadczeniach zastąpiono wtedy trzyfilarowym systemem, który został oparty na zdefiniowanej składce. Zmiana ustawy zwiększyła znaczenie publicznego filaru bazującego na systemie repartycyjnym o zdefiniowanej składce, a część aktywów zgromadzonych w otwartych funduszach emerytalnych (OFE) została przeniesiona do publicznego systemu emerytalnego. Drugi filar, oparty na systemie kapitałowym, stracił powszechny i obowiązkowy charakter. Zmiana ta wpłynęła na krótkookresowe złagodzenie napięcia w sytuacji budżetowej, a długookresowo przyczyni się do pogorszenia stabilności finansów publicznych, gdyż korzyści z wyższych składek na ubezpieczenia społeczne i niższych płatności z tytułu odsetek zostaną zniwelowane przez wyższe wypłaty emerytur z publicznego systemu emerytalnego. Sytuację należałoby uznać za niekorzystną i powodującą wzrost ryzyka dla stanu finansów publicznych w Polsce. W wyniku przeliczenia państwowego długu publicznego z zastosowaniem średnich kursów Narodowego Banku Polskiego w roku i pomniejszeniu o wolne środki służące finansowaniu potrzeb pożyczkowych budżetu państwa w kolejnym roku budżetowym relacja przeliczonego w 2013 r. państwowego długu publicznego do PKB wyniosła 52,9%. Spowodowało to konieczność skorygowania o 2 p.p. wydatków w ustawie budżetowej na 2015 r. Z kolei w 2014 r. wyniosła 45%, co wymusiło korektę wydatków określonych w ustawie budżetowej w 2016 r. o 1,5 p.p., a w 2015 r. wyniosła 47,3%, co wymagało korekty o 1,5 p.p. do ustawy budżetowej na 2017 r.

Od stycznia do końca lipca 2014 r. składki na ubezpieczenie społeczne były jeszcze wnoszone do drugiego filaru i stanowiły koszty netto reformy systemu emerytalnego z 1999 r., które szacunkowo wynosiły 0,4% PKB i powinny stanowić korektę deficytu sektora instytucji rządowych i samorządowych [Decyzja Rady (UE) 2015/1026 z dnia 19 czerwca 2015 r. ..., s. 37-39]. W 2014 r. deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych w Polsce zmniejszył się do poziomu 3,2% PKB, a w 2015 roku – do poziomu 2,6% PKB. W tym okresie deficyt państw członkowskich strefy euro wyniósł 2,4% PKB, a Unii Europejskiej – 2,9% PKB. Natomiast dług sektora instytucji rządowych i samorządowych w Polsce wyniósł 94,2% średniej strefy euro i 88,4% średniej unijnej, a deficyt skorygowany o koszty reformy emerytalnej był zbliżony do sytuacji w krajach, które nie wdrożyły emerytalnego funduszu kapitałowego i do średniej unijnej [Ministerstwo Finansów 2015]. Poprawa stanu finansów publicznych pozwoliła na zniesienie Decyzją Rady Unii Europejskiej 2015/1026 z dnia 19 czerwca 2015 r. procedury nadmiernego deficytu względem Polski [Decyzja Rady Unii Europejskiej 2015/1026 z dnia 19 czerwca 2015 r. ..., s. 37-39]. Z kolei w programie konwergencji przedłożonym Komisji 23 kwietnia 2015 r. założono, że deficyt w 2015 r. będzie na poziomie 2,7% PKB, a w 2016 r. wyniesie 2,3% PKB [Rada Ministrów 2015]. W listopadzie 2015 r. Komisja Europejska zaliczyła Polskę do

ośmiu państw członkowskich Unii Europejskiej o stabilnej sytuacji finansowej, gdyż zmniejszono deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych i deficyt sektora finansów publicznych. Deficyt finansów publicznych, z uwzględnieniem korekty zwiększającej jego wielkość o środki przekazane z budżetu państwa do Funduszu Ubezpieczeń Społecznych z tytułu refundacji składki utraconej na rzecz otwartych funduszy emerytalnych, wyniósł 2,6% PKB, czyli skala jego redukcji była niewielka, bo zmniejszył się o 0,2 p.p. w stosunku do 2014 r. W 2015 r. deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych wyniósł 2,6% PKB, a dług sektora – 51,1% PKB<sup>5</sup>. Natomiast państwowy dług publiczny w 2015 r. wyniósł 877 289,8 mln zł i był nieznacznie niższy niż w 2013 r. Należy przy tym pamiętać, że z dniem 1 lutego 2014 r. (wyjątkiem art. 1, art. 8, art. 11, art. 23, art. 29, art. 31 i art. 36, które weszły w życie 14 stycznia 2014 r.) weszły w życie zmiany w systemie emerytalnym [Ustawa z dnia 6 grudnia 2013 r. ...], w wyniku których zakazano inwestowania środków w obligacje Skarbu Państwa i inne papiery dłużne emitowane lub gwarantowane przez Skarb Państwa oraz zobowiązano OFE do przekazania 130,2 mld zł w postaci aktywów zgromadzonych właśnie w portfelach obligacyjnych do ZUS, co spowodowało zmniejszenie długu publicznego Polski o 9% PKB. Niestety w latach 2014-2015 dług publiczny wzrósł o niemal pełną wartość umorzenia obligacji. Zmiany w systemie emerytalnym objęły system wypłaty emerytur, wprowadzono limity wpłat na tzw. indywidualne konta zabezpieczenia emerytalnego, preferencyjne opodatkowanie wypłacanych z nich świadczeń, zredukowano obowiązkową część kapitałową (2,92% podstawy wymiaru<sup>6</sup>), zmieniono charakter uczestnictwa w systemie, wprowadzając zasadę dobrowolności i znosząc obowiązek członkostwa w OFE. Całość przeprowadzonej reformy miała na celu zmniejszenie tzw. długu emerytalnego, który był częściowo wliczany do oficjalnego powstałego na skutek wprowadzenia systemu o zdefiniowanej składce (*defined contribution*), czyli pozwalającego na oszacowanie zobowiązań wobec osób objętych systemem poprzez zsumowanie stanów kont emerytalnych. Dług emerytalny<sup>7</sup> wynikał z zasad funkcjonowania systemu repartycyjnego o zdefiniowanej składce, który polega na finansowaniu z bieżących składek zobowiązań emerytalnych. Nie jest on zobowiązaniem Skarbu Państwa i nie jest też wykazywany w oficjalnych statystykach długu publicznego. Z kolei OFE opierają się na systemie kapitałowym, w którym dług emerytalny to suma zobowiązań na indywidualnych rachunkach uczestników systemu. Jest zatem jawny, a składka przekazywana OFE nie jest zaliczana do środków publicznych. Gdyby całość długu emerytalnego była jawna i zaliczana do zadłużenia

<sup>5</sup> Wyliczenia dokonane stosownie do Rozporządzenia Rady (WE) nr 479/2009 z dnia 25 maja 2009 r. o stosowaniu Protokołu w sprawie procedury dotyczącej nadmiernego deficytu załączonego do Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską [Rozporządzenie Rady (WE) nr 479/2009 z dnia 25 maja 2009 r. ... s. 1-9] – na podstawie [GUS, Portal Informacyjny 2015].

<sup>6</sup> Wcześniej była korygowana z 7,3% podstawy wymiaru do poziomu 2,3%, następnie do 2,8%, aż po obecną.

<sup>7</sup> Łączne zobowiązanie systemu emerytalnego, będące sumą stanu kont emerytalnych osób, które jeszcze nie przeszły na emeryturę, tzw. prawa emerytalne, i zobowiązań wobec aktualnych emerytów.

publicznego, nie pojawiałby się problem wahania jego poziomu w przypadku zmian finansowania systemu emerytalnego, a formuła zdefiniowanej składki mogłaby pozwolić na ograniczenie jawnego długu publicznego [Rutecka 2014, s. 6-7].

W strukturze państwowego długu publicznego w 2015 r. największy udział miał dług Skarbu Państwa, który stanowił 91,6% (o 0,5 p.p. więcej niż w roku poprzednim), a udział podsektora samorządowego 8,2% (o 0,5 p.p. mniej niż w roku poprzednim), w tym jednostek samorządu terytorialnego 7,8% (o 0,5 p.p. mniej niż w roku poprzednim). Na wielkość państwowego długu publicznego po wyeliminowaniu przepływów między podmiotami sektora finansów publicznych wpłynęło zadłużenie podsektora rządowego (805,1 mld zł) i podsektora samorządowego (72,1 mld zł) oraz zadłużenie podsektora ubezpieczeń społecznych (0,1 mld zł). Natomiast zadłużenie instytucji rządowych i samorządowych na koniec 2015 r. wyniosło 917,8 mld zł (wzrost o 5,7% w stosunku do roku poprzedniego), co stanowiło 51,3% PKB (wzrost o 0,8 p.p. w stosunku do 2014 r.). W pierwszym kwartale 2016 r. dług sektora instytucji rządowych i samorządowych w Polsce, zgodnie ze wstępnymi danymi Ministerstwa Finansów, wyniósł 936 758,6 mln zł i był wyższy 2,1% w porównaniu z końcem 2015 r. [Ministerstwo Finansów 2016a]. W drugim kwartale 2016 r. dług sektora instytucji rządowych i samorządowych w Polsce wzrósł 4,2% i wyniósł 977 814,2 mln zł, co oznacza wzrost o 6,3% w porównaniu z końcem 2015 r. [Ministerstwo Finansów 2016b]. Polska podlega od 2015 r. funkcji zapobiegawczej Paktu Stabilności i Wzrostu. Konieczne było także zmniejszenie w latach 2015 i 2016 salda strukturalnego o 0,2 % PKB [Decyzja Rady (UE) 2015/1026 z dnia 19 czerwca 2015 r. ..., s. 37-39], co jednak wymagało kontynuacji dotychczasowej polityki fiskalnej. Analiza aktualnie prowadzonej polityki fiskalnej wskazuje jednak na ryzyko odchylenia od wymaganej korekty salda, co wymusi zastosowanie dodatkowych środków. Zgodnie z prognozą Ministerstwa Finansów, pomimo poprawy ściągальności podatków w 2017 r., deficyt sektora finansów publicznych wyniesie blisko 3% PKB, a jego przekroczenie może oznaczać nałożenie przez Komisję Europejską na Polskę procedury nadmiernego deficytu oraz wzrost kosztów obsługi długu publicznego, co ograniczy możliwość realizacji priorytetów wydatkowych rządu. Warto przytoczyć opinię resortu finansów będącą odpowiedzią na interpelację poselską: „W trakcie dyskusji w sprawie wieku emerytalnego Minister Finansów zwrócił uwagę, iż podejmując decyzję o ostatecznych rozwiązaniach związanych z określeniem wieku uprawniającego do przejścia na emeryturę należy mieć na względzie uwarunkowania finansów publicznych, w szczególności limit 3 proc. PKB dla deficytu sektora instytucji rządowych i samorządowych” [Pismo o sygn. PW6.054.10.2016...].

### 3. Zakończenie

Deficyt sektora finansów publicznych dzieli się na deficyty podmiotów wchodzących w jego skład. Koncentruje się on na deficycie budżetu państwa, który odgrywa rolę regulatora zasilania pozostałych jednostek w środki publiczne. W Polsce



w ostatnich latach nastąpiła poprawa sytuacji gospodarczej kraju. Pozwoliło to na ograniczenie deficytu budżetowego sektora instytucji rządowych i samorządowych z 4% PKB w 2013 r. do 3,3% PKB w 2014 r. i 2,6% PKB w roku 2015. Zgodnie art. 126 Traktatu o Unii Europejskiej [Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską... ] oraz zapisami Protokołu 12 w sprawie procedury dotyczącej nadmiernego deficytu [Protokół (nr 12) w sprawie procedury dotyczącej nadmiernego deficytu... , s. 279] możliwe było utrzymanie deficytu w granicach 3% PKB. Natomiast w 2016 r. obserwowano niepokojący, także ze względu na wyniki gospodarcze, wzrost deficytu i długu publicznego.

W październiku 2016 r. Bank Światowy obniżył prognozę wzrostu polskiej gospodarki do 3,2% z 3,7%. Umotywiował to osłabieniem inwestycji. Spodziewane jest natomiast odbicie w inwestycjach finansowanych ze środków publicznych i silnej konsumpcji prywatnej, co pozwoliłoby na utrzymanie wzrostu gospodarczego na poziomie 3,4% w 2017 r. i 3,5% w 2018 r. procent oczekiwanych w kwietniu z powodu osłabienia w inwestycjach. Jednocześnie podkreślano relatywnie szybki wzrost Polski w porównaniu z innymi krajami członkowskimi Unii Europejskiej utrzymywany dzięki wzrostowi konsumpcji prywatnej, co z kolei przekłada się na dobrą sytuację na rynku pracy. Jak powiedział Leszek Kąsek, starszy ekonomista w warszawskim Biurze Banku Światowego: „Solidny wzrost konsumpcji prywatnej podtrzymywany przez dobrą sytuację na rynku pracy, tani kredyt czy program »Rodzina 500 plus« napędzają wzrost gospodarczy w Polsce. (...) Z kolei niższa absorpcja funduszy z Unii Europejskiej czy niepewność w polityce regulacyjnej nie służy inwestycjom. Niektórzy przedsiębiorcy mogą nie wiedzieć, w jaką stronę zacierają poszczególne reformy stąd część z nich wstrzymuje się z decyzjami inwestycyjnymi” [Bank Światowy 2016]. Tempo wzrostu gospodarczego w Polsce jest jednocześnie bardzo zależne od rozwoju sytuacji gospodarczej na świecie.

Komisja Europejska także obniżyła prognozę wzrostu gospodarczego dla Polski ze względu na zmniejszenie inwestycji. Szacuje się, że PKB ma wzrosnąć o 3,1% w 2016 r., o 3,4% w 2017 r. i 3,2% w 2018 r. Zwracano uwagę na wzrost transferów socjalnych, wzrost płac, a co za tym idzie – także wzrost konsumpcji prywatnej. Niestety niekorzystnie oceniany jest spadek inwestycji i opóźnienia w realizacji projektów współfinansowanych ze środków Unii Europejskiej w aktualnym okresie programowania. Na obecną sytuację ma także wpływ niepewność, co do dalszego kierunku polityki gospodarczej, w tym przede wszystkim co do ostatecznego kształtu systemu podatkowego w Polsce, roli przedsiębiorstw państwowych i zasiłków socjalnych we wspieraniu rozwoju gospodarczego. Ponadto hamująco wpływa niepewność prawna, to znaczy chociażby zdolność do oceny aktów prawnych przez Trybunał Konstytucyjny oraz ocena praworządności nie w tylko przez aktualnych, ale także potencjalnych inwestorów.

Szacuje się, że w duże znaczenie dla stanu finansów publicznych będą miały wydatki na realizację „Programu 500 plus” oraz planowane obniżenie wieku emerytalnego, które mają być skompensowane przez wzrost wpływów podatkowych i składek

na ubezpieczenia społeczne. Jednakże ocenia się, że deficyt finansów publicznych będzie blisko wartości referencyjnej 3%.

## Literatura

- Bank Światowy, 2016, *Bank Światowy spodziewa się przejściowego spowolnienia wzrostu PKB w Polsce*, komunikat prasowy 5 października, <http://www.worldbank.org/pl/news/press-release/2016/10/05/world-bank-expects-temporary-slowdown-of-gdp-growth-in-poland>, dostęp: 20.11.2016.
- Decyzja Rady (UE) 2015/1026 z dnia 19 czerwca 2015 r. uchylająca decyzję 2009/589/WE w sprawie istnienia nadmiernego deficytu w Polsce, Dz.U. L 163 z 30.6.2015.
- Decyzja Rady 2009/589/WE z dnia 7 lipca 2009 r. w sprawie istnienia nadmiernego deficytu w Polsce, Dz.U. L 202 z 4.8.2009.
- GUS, Portal Informacyjny, 2015, *Komunikat dotyczący deficytu i długu sektora instytucji rządowych i samorządowych w 2015 roku*, <http://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/rachunki-narodowe/statystyka-sektora-instytucji-rzadowych-i-samorzadowych/komunikat-dotyczacy-deficytu-i-dlugu-sektora-instytucji-rzadowych-i-samorzadowych-w-2015-roku,1,23.html>, dostęp: 15.10.2016.
- Ministerstwo Finansów, 2015, *Zniesienie procedury nadmiernego deficytu wobec Polski*, [http://www.finance.mf.gov.pl/web/bip/ministerstwo-finansow/wiadomosci/aktualnosci/ministerstwo-finansow2/-/asset\\_publisher/M1vU/content/id/4782954](http://www.finance.mf.gov.pl/web/bip/ministerstwo-finansow/wiadomosci/aktualnosci/ministerstwo-finansow2/-/asset_publisher/M1vU/content/id/4782954), dostęp: 15.10.2016.
- Ministerstwo Finansów, 2016a, *Zadłużenie sektora finansów publicznych – I kwartał 2016*, Biuletyn Kwartalny, 10 czerwca 2016, Warszawa, [http://www.finance.mf.gov.pl/documents/766655/1170490/zsfp\\_2016\\_03.pdf](http://www.finance.mf.gov.pl/documents/766655/1170490/zsfp_2016_03.pdf).
- Ministerstwo Finansów, 2016b, *Zadłużenie sektora finansów publicznych*, <http://www.finance.mf.gov.pl/zadluzenie-sektora-finansow-publicznych>, dostęp: 15.10.2016.
- Mroczkowski R., 2014, *Numeryczne reguły wydatkowe jako instrumenty wzmacniające stabilność fiskalną*. [w:] *Instytucje prawnofinansowe w warunkach kryzysu gospodarczego*, red. W. Miemiec, K. Sawicka, Wydawnictwo Wolters Kluwer, Warszawa.
- NIK, 2016, *Analiza wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w 2015 roku*, nr ewid. 81/2016/P/16/001KBF, nr ewid. 82/2016/P/16/002/KBF, zatwierdzona przez Kolegium Najwyższej Izby Kontroli 8 czerwca 2016 roku, Warszawa.
- Nizioł K., 2014, *Reguły fiskalne jako przykład ekonomizacji prawa finansowego – ewolucja oraz nowe tendencje w unormowaniach krajowych i unijnych*, [w:] *XXV lat przeobrażeń w prawie finansowym i prawie podatkowym – ocena dokonań i wnioski na przyszłość*, red. Z. Ofiarski, Wydawnictwo Uniwersytetu Szczecińskiego. Wydział Prawa i Administracji, Szczecin.
- Pismo o sygn. PW6.054.10.2016 z dnia 20 lipca 2016 r., Warszawa, <http://orka2.sejm.gov.pl/INT8.nsf/kucz/658C47ED/%24FILE/i04417-o1.pdf>, dostęp: 15.10.2016.
- Protokół (nr 12) w sprawie procedury dotyczącej nadmiernego deficytu, Dz.U. C 326 z 26.10.2012.
- Rada Ministrów, 2015, *Wieloletni plan finansowy państwa na lata 2015-2018*, Warszawa.
- Rozporządzenie Rady (WE) nr 1466/97 z dnia 7 lipca 1997 r. w sprawie wzmocnienia nadzoru pozycji budżetowych oraz nadzoru i koordynacji polityk gospodarczych, Dz.Urz. WE nr L 209/1 z 2.08.1997.
- Rozporządzenie Rady (WE) nr 1467/97 z dnia 7 lipca 1997 r. w sprawie przyspieszenia i wyjaśnienia procedury nadmiernego deficytu, Dz.Urz. WE nr L 209/6 z 2.08.1997.
- Rozporządzenie Rady (WE) nr 479/2009 z dnia 25 maja 2009 r. o stosowaniu Protokołu w sprawie procedury dotyczącej nadmiernego deficytu załączonego do Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską (wersja ujednolicona), Dz.U. UE L 145 z 10.6.2009.

- Rutecka J., 2014, *System emerytalny po zmianach od 2014 roku*, Ubezpieczenia Społeczne. Teoria i Praktyka, styczeń-luty 2014, Dwumiesięcznik Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, nr 1 (118).
- Strategia bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej, 2014, Warszawa.
- Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej – tekst skonsolidowany uwzględniający zmiany wprowadzone Traktatem z Lizbony, Dz.U. 2004 nr 90, poz. 864/2.
- Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską, Dz.Urz. C 340 z 10.11.1997, Dz.Urz. WE C 325 24.12.2002, Dz.Urz. C 321E z 29.12.2006.
- Uchwała Rady Europejskiej w sprawie Paktu Stabilności i Wzrostu. (Resolution of the European Council on the Stability and Growth Pact, Amsterdam, 17 June 1997), Dz.Urz. C 236 z 02.08.1997.
- Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, Dz.U. 2009 nr 157, poz. 1240 ze zm.
- Ustawa z dnia 26 lipca 2013 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych, Dz.U. 2013, poz. 938.
- Ustawa z dnia 27 września 2013 r. o zmianie ustawy budżetowej na rok 2013, Dz.U. 2013, poz. 1212.
- Ustawa z dnia 6 grudnia 2013 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z określeniem zasad wypłaty emerytur ze środków zgromadzonych w otwartych funduszach emerytalnych, Dz.U. 2013, poz. 1717.
- Ustawa z dnia 8 listopada 2013 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. 2013, poz. 1646.
- Wyniki Narodowego Programu Foresight Polska 2020*, 2009, Warszawa.