

STANISŁAW GOMUŁKA*

Finanse publiczne w Polsce: bardzo zmienna polityka w latach 1970–1990, obecne i przyszłe zagrożenia, jaka racjonalna polityka w latach 2023–2050**

I. Wstęp

W pracy pod tytułem *The comparative analysis of Poland and Greece: short-term policy errors versus longer-term rationality* (2021) odnotowałem kilka sytuacji w ostatnich kilkudziesięciu latach w Grecji i Polsce, także globalnie, kiedy miały miejsce kosztowne kryzysy gospodarcze spowodowane błędami władz publicznych. W przypadku Grecji w latach 2009–2013 doszło do kilkuletniej recesji, z kumulatywnym spadkiem PKB o 25%, wzrostem długu publicznego z około 100% PKB do 180%. Jako rezultat polityki fiskalnej silnie stymulującej konsumpcję prywatną, polityki finansowanej w dużym stopniu zadłużeniem zagranicznym, pojawiła się pewność bankructwa w skali masowej: kraju, banków i kredytobiorców. Aby jej uniknąć, Grecja przyjęła, bo przyjąć musiała, kosztowny społecznie program stabilizacyjny, zaproponowany przez Międzynarodowy Fundusz Walutowy (MFW), Europejski Bank Centralny (EBC) oraz kraje członkowskie strefy euro.

W przypadku Polski mieliśmy w latach 1971–1976 również szybko rosnące zadłużenie zagraniczne, finansujące szybki wzrost równocześnie inwestycji publicznych i konsumpcji prywatnej. Błąd ówczesnego rządu polegał na przyjęciu założenia, że mimo ograniczeń charakterystycznych dla gospodarki centralnie planowanej nowe inwestycje zwiększą zdolności eksportowe na tyle, aby spłacić we właściwym czasie zagraniczne kredyty. Rezultatem krótkoterminowym tego błędu był też bardzo duży spadek PKB w latach 1979–1982, o 24%, a w roku 1981 zawieszenie na 10 lat obsługi większości zagranicznego długu publicznego, wreszcie w roku 1989 bardzo wysoka inflacja. Program stabilizacyjny pojawił się dopiero w latach 1990–1993 w postaci zmiany systemu gospodarczego na wolnorynkowy, zacieśnienia polityki fiskalnej i monetarnej oraz darowania Polsce połowy zadłużenia zagranicznego.

* Prof. dr Stanisław Gomułka (gomulka@rubikon.pl), członek korespondent PAN, Polska Akademia Nauk, London School of Economics 1970–2005

** Artykuł na kanwie wykładu przygotowanego na Konferencję Polskich Katedr Finansów, Uniwersytet Wrocławski, key-note wykład, 15.09.2022

Błędy popełniały także kraje wysokorozwinięte z gospodarką wolnorynkową. Duży kryzys bankowy wybuchł niespodziewanie w roku 2008 po obu stronach Atlantyku, w konsekwencji miała miejsce recesja gospodarcza i duże wzrosty długów publicznych w wielu krajach. Ten kryzys był wynikiem głównie nadmiernie ekspansywnej polityki kredytowej banków komercyjnych oraz monetarnej kluczowych banków centralnych w latach 2002–2007.

Polska tym razem uniknęła recesji, była w Unii Europejskiej „zieloną wyspą”. Przyczyną tego relatywnego sukcesu była ostrożna polityka monetarna i fiskalna w latach 2002–2007, dzięki której nie doszło do faktycznych bankructw, ani nawet wzrostu ryzyka bankructw, w polskim sektorze bankowym w kolejnych latach.

Ale polityka fiskalna i monetarna w Polsce w ostatnich 7 latach jest raczej ryzykowna niż ostrożna, motywowana przez decydentów w dużym stopniu troską o umocnienie władzy politycznej, podobnie jak w Polsce w pierwszej połowie lat 70. oraz w Grecji w pierwszej połowie lat 80. ubiegłego wieku. Ponadto niewielka, ale bardzo eurosceptyczna, wręcz otwarcie antyunijna, część rządowej koalicji sejmowej narzuca Polsce kosztowną gospodarczo, prawnie i politycznie, „wojnę” z Unią Europejską (UE). Rezultatem jest blokada w roku 2022 dopływu do Polski oferowanych dużych środków UE (58 mld euro) na finansowanie Krajowego Planu Odbudowy, niskie inwestycje prywatne w środki trwałe, rosnący koszt obsługi długu publicznego oraz dwukrotnie wyższa niż średnio w strefie euro inflacja cen konsumpcyjnych, z rosnącym ryzykiem wysokiej inflacji i niskiego wzrostu gospodarczego w najbliższych latach.

Biorąc pod uwagę te zagraniczne i własne doświadczenia w przeszłości oraz zagrożenia krajowe w przyszłości, centralne pytanie jest takie: *jaka powinna być racjonalna polityka makroekonomiczna Polski, w szczególności polityka fiskalna rządu, w kolejnych 20–30 latach?* Poszukiwanie odpowiedzi na to pytanie trzeba zacząć od odnotowania głównych bieżących problemów w polskim systemie finansów publicznych oraz od powiększających ryzyka dla stabilności finansów publicznych „specjalnych okoliczności” w polskiej gospodarce w najbliższych latach.

II. Problemy w polskim systemie finansów publicznych teraz oraz nowe „specjalne okoliczności” polskiej gospodarki w najbliższych latach

Stabilność wzrostu gospodarczego zależy w dużym stopniu od uniknięcia problemów w systemie finansów publicznych. W porównaniu z większością krajów na świecie, dług publiczny w relacji do PKB jest w Polsce umiarkowanie wysoki. Ale bankructwo w latach 80. ubiegłego wieku, bardzo niski poziom nagromadzonego bogactwa na mieszkańca oraz bardzo niejasna perspektywa wejścia Polski do strefy euro podtrzymują ryzyko niewypłacalności, co podnosi wymagane przez inwestorów rentowności polskich skarbowych papierów wartościowych. Te rentowności są już teraz i mogą być w przysz-

łości nawet kilkakrotnie wyższe niż w krajach strefy euro czy w Stanach Zjednoczonych. W konsekwencji w przypadku przekroczenia przez dług publiczny konstytucyjnego progu 60% PKB może pojawić się ryzyko silnego wzrostu kosztu obsługi długu publicznego.

Wysokie ryzyko otwartego kryzysu w finansach publicznych w najbliższych 20–30 latach może się pojawić także z racji zapowiadanego dużego wzrostu wydatków w relacji do PKB na publiczną ochronę zdrowotną, obronę narodową, budownictwo socjalne, dofinansowanie systemu emerytalnego oraz wzrostu inwestycji publicznych celem obniżenia do zera emisji netto CO₂.

Masowe stosowanie w Polsce niskich stawek opodatkowania VAT obniżyło wagę tego podatku w ogólnych dochodach budżetowych państwa, co utrudnia podejmowanie stabilizacyjnych działań obronnych.

Dodatkowym problemem jest fakt, że ustawy podatkowe dotyczące CIT (podatek od zysków), PIT (podatek od dochodów z pracy) i VAT (podatek od wartości dodanej) są w wielu segmentach mało precyzyjne, więc podatne na wadę zróżnicowanej interpretacji, co podwyższa niepewność dotyczącą przyszłych obciążeń podatkowych przedsiębiorstw, zniechęcając do inwestycji.

Tę listę problemów uzupełnić trzeba o **ważne nowe okoliczności**, utrudniające utrzymanie dobrej kondycji finansów publicznych w najbliższych latach:

- 1) W porównaniu nie tylko z krajami Dalekiego Wschodu, ale także z krajami UE, bardzo niskie są w Polsce oszczędności krajowe, szczególnie oszczędności gospodarstw domowych. W rezultacie niskie są krajowe inwestycje w środki trwałe i niski jest krajowy popyt na dług publiczny;
- 2) Niska jest także aktywność zawodowa osób powyżej 50 lat, co bez dużej imigracji (obecna z Ukrainy jest raczej wyjątkiem) i przy oczekiwanym silnie ujemnym przyroście naturalnym musi oznaczać znaczny spadek zatrudnienia i duży wzrost liczby emerytów;
- 3) Wyczerpywanie się korzyści z racji procesu doganiania krajów wysoko rozwiniętych w najbliższych 10–20 latach oznacza, że nieunikniony będzie wkrótce duży spadek średniorocznego tempa wzrostu PKB na mieszkańca, z około 3,5% przez ostatnie 30 lat do około 1,5%, poziomu zbliżonego do tempa wzrostu gospodarczego wysoko rozwiniętych krajów;
- 4) Od roku 2028 Polska przestanie być dużym beneficjentem netto środków z budżetu UE, szczególnie jeśli członkiem UE zostanie Ukraina.

Z racji okoliczności 1 do 4 wymienionych powyżej, wzrasta ryzyko niestabilności w obszarze polskich finansów publicznych. Rośnie też prawdopodobieństwo, że Polska jeszcze przez wiele lat nie będzie spełniać kryteriów, w szczególności kryterium fiskalnego, warunkujących wejście do strefy euro. Oznaczać to będzie brak korzyści z racji takiego członkostwa, m.in. mniejszego kosztu oprocentowania długu publicznego.

W świetle starych problemów i nowych specjalnych okoliczności chciałbym zaproponować wybór głównego celu polityki finansowej państwa na najbliższe 20–30 lat.

III. Wybór głównego celu na najbliższe 20–30 lat: (niemal) eliminacja deficytu sektora finansów publicznych

Od roku 1991 mieliśmy w Polsce wiele zmian w systemie podatkowym, ale jedna rzecz była niezmienna: wynik sektora finansów publicznych był zawsze deficytem, w przedziale od blisko 2% PKB do nieco ponad 7% PKB, średniorocznie około 4%. Tak znaczny deficyt stał się więc jedną z głównych zasad dotychczasowej polityki fiskalnej państwa. Duże negatywne konsekwencje stosowania tej zasady były i nadal są następujące:

- 1) Obniżanie oszczędności krajowych, tym samym obniżanie możliwości finansowania inwestycji krajowych;
- 2) Istnienie systematycznej presji w górę na wielkość długu publicznego w relacji do PKB, co wymusza od czasu do czasu kryzysowe działania obronne, takie jak renegowacja długu zagranicznego w latach 1991–1994 (w konsekwencji podobnej polityki prowadzonej w latach 1970 i 1980) oraz przejęcie przez budżet państwa połowy środków OFE w ostatnich kilku latach;
- 3) Niespełnianie przez Polskę wymagań Paktu Stabilności i Wzrostu, co blokuje wejście Polski do strefy euro, w konsekwencji podnosi koszt obsługi długu publicznego.

Wysoka inflacja, więc duży podatek inflacyjny oraz stosunkowo wysokie tempo wzrostu PKB w latach 90. powodowały, że nominalny PKB rósł bardzo szybko, co powstrzymywało wzrost relacji długu do PKB. W najbliższych 20 latach będziemy mieć pod tym względem zasadniczo inną sytuację, bo zarówno inflacja, jak i wzrost realnego PKB będą w najbliższych latach dużo niższe niż średnio w ostatnich 30 latach.

W tej nowej sytuacji wynik sektora finansów publicznych powinien być **w przedziale od nadwyżki około 0–2% PKB w okresie dobrej koniunktury do deficytu 2–4% w okresie recesji. Oznacza to konieczność zbudowania trwałej poprawy średniorocznego wyniku o około 3 pp. PKB, z poziomu około 4% deficytu do poziomu około 1% deficytu.**

Osiągnięcie tego celu to warunek konieczny, a zarazem dostateczny, stabilności finansów publicznych. To także warunek konieczny, chociaż niedostateczny, wejścia Polski do strefy euro oraz podtrzymania rozwoju gospodarczego w tempie umożliwiającym dalsze, choć wolniejsze niż dotąd, zmniejszanie luki rozwojowej wobec Niemiec, innych krajów starej UE oraz Stanów Zjednoczonych i Japonii.

Z racji tych fundamentalnych powodów proponuję uznać **niemal eliminację deficytu sektora finansów publicznych za cel podstawowy polityki fiskalnej w najbliższych 20 latach.**

Przy średniorocznym deficycie bliskim zeru możliwe byłoby systematyczne obniżanie relacji długu publicznego do PKB, z obecnego poziomu bliskiego maksymalnie dopuszczalnego przez Konstytucję pułapu 60%, **do poniżej 40% za 20 lat.**

Obniżanie tej relacji jest szczególnie potrzebne w najbliższych latach, aby stworzyć rezerwę makro finansowej stabilności Polski przed wejściem kraju do strefy euro.

Przez sformułowanie i realizację takiego głównego celu polityki fiskalnej Polska przyłączyłaby się do grupy krajów UE w naszym regionie (Szwecja, Dania, Czechy, Słowacja, kraje bałtyckie), które od szeregu lat tego rodzaju politykę prowadzą, albo jak Niemcy, które od kilku lat zaczęły ją prowadzić.

IV. Inne cele

Wybór innych celów powinien być podporządkowany dwóm kryteriom: zasadzie pomocniczości w realizacji celu głównego oraz zasadzie minimalizowania skutków ujemnych systemu podatkowego dla rozwoju gospodarczego. System podatkowy jest po części instrumentem realizacji polityki społecznej, ale podtrzymanie zaufania wymaga stabilności tego systemu, więc cele redystrybucyjne i inwestycyjne polityki społecznej powinny być realizowane przede wszystkim poprzez zmiany w strukturze wydatków.

Realizacji celu głównego sprzyjałyby działania na rzecz zmniejszenia deficytu systemu emerytalnego oraz na rzecz uszczelnienia systemu podatkowego. W każdym z tych obszarów realistycznymi celami powinno być polepszenie wyniku w skali około 2–3 pp. PKB.

Wprowadzone od IV kwartału 2017 roku obniżenie ustawowego wieku emerytalnego pogorszyło wynik finansów publicznych natychmiast o około ½ pp. PKB rocznie, a z czasem obniży ten wynik nawet o 2–3 pp. PKB rocznie. **Zmiana ewidentnie błędnej polityki gospodarczej w tym obszarze będzie konieczna.**

Sytuację na rynku pracy pogorszyła duża emigracja z Polski po roku 2004, wynosząca około 2 mln osób. Pomimo dużej imigracji z Ukrainy stopa bezrobocia jest teraz już w pobliżu poziomu minimalnego. Polityka podatkowa powinna więc **zachęcać do zwiększenia aktywności zawodowej oraz do ograniczenia tempa depopulacji kraju poprzez inwestycje w żłobki i przedszkola.**

V. Proponowane działania

W przypadku usług zdrowotnych pełne finansowanie ze środków publicznych mogłoby dotyczyć tylko tych kategorii usług, na które nie ma dużych kolejek. W Polsce płatnikami netto na publiczną służbę zdrowia są osoby z wysokimi dochodami, bo ich składki zdrowotne są wysokie, a korzystają z usług prywatnej służby zdrowia. Składki zdrowotne

osób z niskimi dochodami są niewielkie. Dotyczy to szczególnie rolników i ich rodzin. Jeśli jednak potrzebne współfinansowanie nie będzie możliwe, to jedynym wyjściem musiałyby być albo podwyższenie składki zdrowotnej, albo kontrola popytu na usługi, jak dotąd, przez kolejki.

W obszarze emerytalnym problemem jest **ograniczona racjonalność obywateli**. Ustawowy wiek emerytalny jest wszędzie na świecie ważnym instrumentem wpływającym na efektywny wiek emerytalny. Przy pełnej racjonalności obywateli ustawowy wiek emerytalny mógłby być całkowicie zniesiony, a nie tylko zmniejszony. Aby zachęcić do większej racjonalności, państwo ma szereg innych, oprócz ustawowego wieku, instrumentów do dyspozycji.

Jednym z nich byłoby powiązanie emerytury minimalnej z emeryturą średnią, a nie ze średnią płacą. Efektem takiego powiązania byłby spadek emerytury minimalnej w relacji do średniej płacy z obecnego poziomu 20% do około 15%. Inny możliwy instrument to obniżenie oprocentowania kapitału na kontach emerytalnych w ZUS. Trzeci instrument to rozszerzenie zasad emerytalnych obowiązujących w systemie ZUS na wszystkich zatrudnionych, z wyjątkiem osób powyżej ustawowego wieku emerytalnego. W przypadku emerytur rolniczych oznaczałoby to albo podwyższenie składek emerytalnych, albo obniżenie emerytur, albo też jakąś kombinację obu tych konsekwencji. Tego typu skutki sprzyjałyby zmniejszeniu liczby pracujących w rolnictwie, która teraz jest w Polsce ciągle bardzo wysoka; wynosi około 8–10%, a z czasem zapewne spadnie do około 3% ogólnej liczby pracujących w gospodarce.

Rozwiązanie w postaci wyższych niż obecnie obowiązkowych składek emerytalnych osób w systemie ZUS zmniejszyłoby deficyt w sektorze emerytalnym, ale sprzyjałoby utrzymaniu wysokiej aktywności zawodowej w szarej strefie.

W Polsce dużym problemem społecznym są niskie emerytury kobiet. Tak jest z trzech powodów: niższych płac, niższego okresu pracy i znacznie dłuższego okresu życia po przejściu na emeryturę. Potrzebne jest przynajmniej zrównanie formalnego wieku emerytalnego kobiet i mężczyzn, prawdopodobnie w większości zawodów na poziomie między 60 a 68 lat. Takie zrównanie może być społecznie akceptowalne.

VI. Druga zasada podatkowa

Oprócz zasady zerowego przeciętnego deficytu sektora finansów publicznych, drugą zasadą podatkową powinno być **ograniczenie obciążania podatkami pracy i przyrostu kapitału kosztem opodatkowania wydatków konsumpcyjnych**. Taka zasada zachęca do pracy i oszczędzania, czyli do stabilności i rozwoju na szczeblu zarówno rodziny, jak i państwa. Wpływy z podatków PIT i CIT są w Polsce umiarkowane, bo finansują tylko około 1/10 wszystkich wydatków publicznych, wynoszących teraz w Polsce około 44% PKB.

Podatek CIT w relacji do zysków został w okresie transformacji znacząco obniżony. Wiele krajów obniża ten podatek przez obniżanie podstawy do opodatkowania. Ale w UE mamy też kilka krajów z wyjątkowo niską stawką tego podatku. Sztandarowym przykładem jest Irlandia ze stawką 12%. Niska skala zachęca do pokazywania prawdziwych zysków i nie musi prowadzić do dużego obniżenia wpływów z tego podatku. Przedsiębiorcy obciążeni są także podatkiem od dywidendy, który wynosi w Polsce 19%. Tymczasem suma stawek podatkowych CIT oraz od dywidendy powinna być równa stawce 32% podatku PIT. Obecny system podatkowy nie spełnia tej reguły. Istnieje przestrzeń do obniżenia podatku CIT do poziomu 12%. Z kolei w przypadku podatku PIT jego rola mogłaby ulec zmniejszeniu, gdyby wynosił zero dla osób powyżej ustawowego wieku emerytalnego. Potrzebna jest także eliminacja tzw. podatku Belki od oprocentowania oszczędności bankowych gospodarstw domowych, bo te są w Polsce bardzo niskie.

Największymi pozycjami po stronie dochodów publicznych są składki emerytalne pracowników i pracodawców, składka zdrowotna oraz podatki pośrednie (VAT + akcyza). Składki emerytalne są jednak przeznaczone na określony cel, przyszłe emerytury płacących składki (składki płacone formalnie przez pracodawców są faktycznie płacone także przez pracowników), są więc raczej wymuszonymi prawem celowymi oszczędnościami niż podatkiem. Podatki pośrednie obciążają konsumpcję, więc zgodnie z moją drugą zasadą podatkową odgrywały w ostatnich 30 latach bardzo ważną rolę. Utrzymanie dużego zróżnicowania stawek VAT i akcyzy było i nadal jest motywowane względami polityki socjalnej, potrzebą stosowania zasady progresywności. Ale wydatki na żywność odgrywają już niewielką rolę, mniejszą niż 30%, w budżetach rodzinnych większości Polaków, a będą odgrywać jeszcze mniejszą w najbliższych 20–30 latach.

W swoich rocznych rekomendacjach dla Polski Komisja Europejska systematycznie zauważa, że „Poland made no progress in limiting the extensive use of reduced VAT rates, which have an adverse impact on VAT revenue and are not an effective social policy instrument”. Istotnie, niskie stawki VAT powinny być z czasem wyjątkiem od reguły, a nie regułą.

VII. Uwagi końcowe

Zmniejszenie roli podatków PIT oraz CIT, niemal eliminacja deficytu sektora finansów publicznych oraz konieczność znacznego podniesienia płac dla niektórych pracowników sektora publicznego może wymagać podniesienia roli podatków pośrednich, w szczególności podatku VAT. Może też być konieczne wprowadzenie nowych obciążeń podatkowych. W Stanach Zjednoczonych podatek od sprzedaży detalicznej zasila budżety władz stanowych. W Polsce taki podatek mógłby być wprowadzany przez sejmiki wojewódzkie. W Wielkiej Brytanii nie ma podatku od sprzedaży, ale w dyspozycji władz lokalnych jest podatek od mieszkań i domów. W Polsce taki podatek mógłby być wpro-

wadzany przez miasta. Możliwe są też podatki ekologiczne, zachęcające do korzystania z transportu publicznego w centralnych częściach miast, do rezygnacji z domowych ciepłowni, czy zniechęcające do korzystania ze szczególnie szkodliwych dla zdrowia surowców energetycznych.

Wykorzystane opracowania

Gomułka S. (2017), *Więcej za mniej: jaki system podatkowy dla Polski? Zeszyty mBank – CASE nr 150/2017.*

Gomułka S. (2021), *The comparative analysis of Poland and Greece: short-term policy errors versus longer-term rationality*, *Myśl Ekonomiczna i Polityczna* 1(71), 31–50.

Public finances in Poland: very erratic policies 1970–1990, current and near future instability risks, what rational policy for 2023–2050

This article has three objectives. The first one is to compare and interpret the exceptionally large social and economic costs of policy errors by central authorities in Greece 2000–2010, Poland 1970–1980 and the G7 countries 2000–2010. The second objective is to analyse the risks to the pace and stability of Poland's economic growth and the state of public finances after 2020. The third objective is to propose policy adjustments in responses to these risks in the period 2023–2030.

Key words: Poland 1970–2020, Greece 2000–2010, the impact of new „special circumstances” in Poland 2020–2040