

*Rząd zwiększa podatki  
zamiast przeprowadzić  
trwałe reformy strukturalne*

Anna Patrycja Czepiel

## Rząd zwiększa podatki zamiast przeprowadzić trwałe reformy strukturalne

### Synteza

- ❖ W maju br. wysokość deficytu budżetowego wyniosła aż 87 proc. aktualnego planu na cały rok – tak złe wyniki miały miejsce w historii współczesnej Polski jedynie w latach 2001 i 2009<sup>1</sup>.
- ❖ Zamiast przeprowadzać niezbędne reformy strukturalne, które trwale polepszyłyby sytuację budżetu państwa, rządzący łudzą się, że rozwiążą problemy finansów publicznych poprzez wprowadzanie doraźnych rozwiązań, które niekorzystnie wpłyną na gospodarkę w dłuższym okresie oraz uprzykrzą życie obywatelom.
- ❖ Przykładowo, minister finansów Jacek Rostowski postanowił wbrew obietnicy utrzymać wyższe stawki VAT do końca 2016 r. zamiast do grudnia 2013 r. Państwo chce też zwiększyć możliwość pobierania opłat od przedsiębiorców i przejąć pieniądze obywateli zgromadzone w OFE. Aby uciec przed reformami, rządzący usuwają przepisy chroniące Polskę przed nadmiernym zadłużeniem i chcą, aby dziura budżetowa była postrzegana jako zjawisko pozytywne<sup>2</sup>.
- ❖ Tymczasem rząd powinien dokonać zmian, które trwale zmniejszą deficyt, a docelowo doprowadzą polskie finanse publiczne do stanu równowagi.
- ❖ Niższe koszty pracy, redukcja obciążeń administracyjnych przedsiębiorców, zmiany w sposobie przeciwdziałania bezrobociu oraz efektywniejsze wydawanie środków z Unii Europejskiej zapewnią Polsce szybszy i trwały wzrost gospodarczy, a dzięki temu – wyższe wpływy z podatków.
- ❖ Z kolei racjonalizacja wydatków państwa obniży poziom kosztów ponoszonych przez sektor finansów publicznych i odciąży budżet. Na przykład zapowiedziane<sup>3</sup>, lecz nierealizowane przez rząd przeniesienie najbogatszych rolników z KRUS do ZUS przyniosłoby 0,8 mld zł oszczędności rocznie dzięki płaceniu przez nich wyższych składek, a połączenie administracji KRUS i ZUS pomniejszyłoby deficyt o 0,4 mld zł lub nawet 0,8 mld zł w skali roku<sup>4</sup>.

<sup>1</sup> Na podstawie publikowanych od 1992 r. sprawozdań operatywnych z wykonania budżetu państwa oraz ustaw budżetowych przed ich ewentualnymi nowelizacjami można stwierdzić, że w okresie 1992-2013 jedynie w latach 2001, 2009 i 2013 relacja wysokości deficytu do obowiązującego wówczas planu osiągnęła w maju poziom 80 proc. bądź wyższy

<sup>2</sup> 17 lipca br. w Programie 3 Polskiego Radia minister Jacek Rostowski powiedział, że „dzisiaj – w obliczu spowolnienia – tym, czego polska gospodarka potrzebuje, jest pewna dość silna stymulacja. Zwiększenie deficytu budżetowego o 16 mld zł (...) to jest dokładnie taka stymulacja, jakiej polska gospodarka potrzebuje”.

<sup>3</sup> Skwirowski P., *Trzaski w koalicji. Plan konsolidacji finansów będzie konsultowany*, „Gazeta Wyborcza”, 17.02.2010 r.; Wojciechowski W., *Drogie emerytury. Jak zlikwidować KRUS?*, „Gazeta Wyborcza”, 25.02.2010 r.

<sup>4</sup> Łaszek A. et al., *Szacunkowe koszty obietnic wyborczych*, Analiza FOR 10/2011, załącznik 2.: *Szczegółowa analiza kosztów i oszczędności poszczególnych obietnic wyborczych*.

**1.**

*Istnieją sposoby, aby trwale polepszyć sytuację finansów publicznych, lecz nie są to doraźne rozwiązania, które w ostatnim czasie podejmuje rząd.*

*Obniżenie kosztów pracy i zmniejszenie obciążeń administracyjnych pozwoli legalnie zatrudnić więcej osób i zachęci Polaków do zakładania i rozwijania firm...*

*... dzięki temu gospodarka będzie szybciej rosła. Zmniejszy się także szara strefa. Z tych dwóch powodów do kasy państwa będzie płynąć więcej pieniędzy.*

**Co należy zrobić, aby trwale zaradzić zapaści finansów publicznych w Polsce?**

Podwyższenie podatków i wprowadzanie przepisów pozwalających ściągnąć więcej pieniędzy od podatników to najprostszy sposób zapewnienia państwu większych dochodów w krótkim okresie w obliczu szybko rosnącego deficytu. Takie rozwiązanie można porównać do leczenia skutków choroby – którą jest spowolnienie gospodarcze – a nie jej przyczyn. Zamiast przedłużać okres obowiązywania podwyższonego VAT, wprowadzać przepisy ukierunkowane na zwiększenie danin uzyskiwanych od przedsiębiorców, zabierać Polakom ich pieniądze zgromadzone w OFE oraz omijać istniejące procedury chroniące finanse publiczne, polski rząd powinien:

**1. Ułatwić prowadzenie działalności gospodarczej.**

Aby firmy chciały legalnie zatrudniać więcej pracowników, a Polacy mieli mniej oporów przed rozpoczęciem działalności gospodarczej, polski rząd powinien zadbać o obniżenie pozapłacowych kosztów pracy. W badaniach przeprowadzanych wśród pracodawców są one wymieniane jako główna przeszkoda w działalności firm<sup>5</sup>. Państwo powinno także szybko likwidować niejasności prawne i obciążenia administracyjne, takie jak brak wystarczających sankcji dla kontrahentów spóźniających się z uiszczeniem VAT czy nowe restrykcje dotyczące postępowania się opakowaniami. Więcej pracowników i więcej firm to – nawet przy niższych składkach – szybciej rozwijająca się gospodarka, a więc wyższy i stabilniejszy poziom wpływów do budżetu.

Obecnie firma płacąca pracownikowi 2500 zł brutto musi dodatkowo zapłacić fiskusowi 487 zł. Kwota ta obejmuje ubezpieczenie emerytalne (9,76 proc. płacy brutto), rentowe (6,5 proc.), wypadkowe (standardowo 0,67 proc.), świadczenie na Fundusz Pracy (2,45 proc.) i Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych (0,1 proc.). W dodatku zatrudnionemu, po opłaceniu podatku dochodowego i składek płaconych po stronie pracownika, z 2500 zł brutto pozostaje 1808 zł.

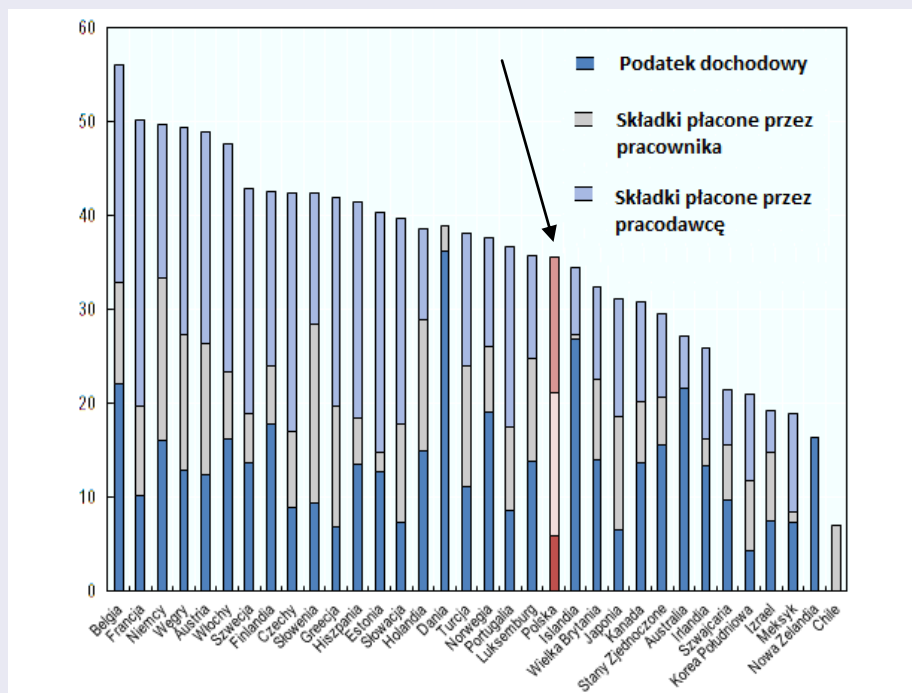
Już w 2011 r. ówczesna minister pracy i polityki społecznej Jolanta Fedak proponowała obniżenie składki na Fundusz Pracy, jednak do tego nie doszło – w zamian za to, zgodnie z postulatem rządu koalicji PO-PSL, w tym samym roku Sejm uchwalił podwyżkę składki rentowej.

Nic dziwnego, że z powodu wysokich kosztów pracy nierzadko zarówno pracodawcy, jak i pracownicy stwierdzają, że bardziej opłaca się zatrudnienie nielegalne. Według

<sup>5</sup> Por. np. BCC i GfK Polonia, „Badania nad Przedsiębiorstwem”, październik 2011 r. oraz Zagórska J., *Bariery rozwoju małych i średnich przedsiębiorstw*, Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości, 20.02.2011 r.

różnych szacunków w szarej strefie działa w Polsce 1/4 bądź nawet 1/3 z 1,8 miliona<sup>6</sup> polskich przedsiębiorców<sup>7</sup>, a fiskus traci na tym miliardy złotych.

**Wykres 1. Ile państwo zabiera pieniędzy pracodawcom i pracownikom?  
Wysokość klinu podatkowego i poszczególnych jego części  
(jako procent kosztów pracy) w krajach OECD w 2012 r.**



**Polska, choć na tle krajów OECD ma stosunkowo niski podatek dochodowy, to posiada względnie wysokie koszty ponoszone przez pracodawcę i pracownika.**

Źródło: OECD Economic Outlook Volume 2012 (No. 92).

Ucieczkę firm do szarej strefy powodują nie tylko wysokie koszty pracy, ale także liczne obciążenia biurokratyczne, jak np. konieczność czekania 150 dni na odzyskanie VAT od kontrahenta, który spóźnia się z płatnością. Również uchwalona w czerwcu br. Ustawa o gospodarce opakowaniami i odpadami opakowaniowymi zniechęca do prowadzenia działalności gospodarczej. Nakłada ona na bowiem wszystkie firmy sprzedające cokolwiek w opakowaniach (np. cukiernie) obowiązek płatnego rejestru w specjalnej ewidencji, a także sporządzanie dokumentów na temat recyklingu dla marszałka województwa.

<sup>6</sup> Według GUS („Działalność przedsiębiorstw niefinansowych w 2011 r.”, 29.01.2013 r.) w Polsce w 2011 r. działało 1 mln 785 tys. przedsiębiorstw niefinansowych, w tym 98,9 proc. z nich stanowiły małe firmy.

<sup>7</sup> Ćwiek J., *Co trzecia firma w szarej strefie*, „Rzeczpospolita”, 13.08.2012 r., Śmigiel S., *Co czwarty przedsiębiorca działał w szarej strefie*, 23.03.2011 r. [http://wyborcza.biz/biznes/1,101562,9307673,Co\\_czwarty\\_przedsiębiorca\\_działal\\_w\\_szarej\\_s\\_trefie.html](http://wyborcza.biz/biznes/1,101562,9307673,Co_czwarty_przedsiębiorca_działal_w_szarej_s_trefie.html) (dostęp 13.07.2013 r.).

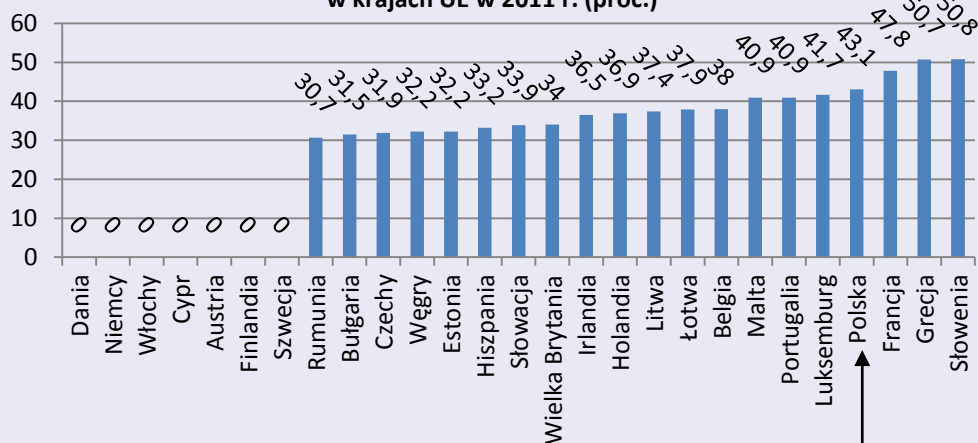
## 2. Zreformować sposób przeciwdziałania bezrobociu.

**Do redukcji bezrobocia przyczyniłoby się zahamowanie wzrostu płacy minimalnej oraz jej regionalizacja, wykorzystanie środków zgromadzonych w Funduszu Pracy oraz wdrożenie aktywnych polityk rynku pracy.**

Znacznym krokiem naprzód w walce z bezrobociem oraz szarą strefą byłoby zahamowanie wzrostu płacy minimalnej (przykładowo, w Czechach płaca minimalna nie zwiększa się od 2007 r.<sup>8</sup>). oraz jej regionalizacja. Niższe minimalne wynagrodzenie, zwłaszcza w gorzej rozwiniętych regionach o niższej średniej płacy i wyższej stopie bezrobocia, pozwoliłoby bowiem na zatrudnianie przez tamtejsze firmy nowych pracowników. Relacja płacy minimalnej do średniego wynagrodzenia wynosi w Polsce 43,1 proc., co stanowi jeden z najwyższych wyników w Europie (vide wykres 2.). Należy także zwiększyć wykorzystanie środków z Funduszu Pracy na cel, do którego został on stworzony – walkę z bezrobociem. Dotychczas większość z tych środków służyła redukcji deficytu Funduszu Ubezpieczeń Społecznych<sup>9</sup>. Zmian wymaga także sposób funkcjonowania urzędów pracy. Przeciwdziałanie bezrobociu byłoby efektywniejsze, jeżeli urzędy realizowałyby tzw. aktywne polityki rynku pracy, które polegają na kierowaniu odpowiednich form pomocy – takich jak szkolenia czy monitoring poszukiwania pracy<sup>10</sup> – do osób, które rzeczywiście tego potrzebują.

**Relacja płacy minimalnej do średniego wynagrodzenia jest w Polsce jedną z najwyższych w Europie, co dobitnie pokazuje, że wysokość płacy minimalnej zniechęca polskie firmy do zatrudniania nowych pracowników.**

**Wykres 2. Relacja płacy minimalnej do średniego wynagrodzenia w krajach UE w 2011 r. (proc.)\***



Źródło: Eurostat<sup>11</sup>, United Nations Economic Commission for Europe<sup>12</sup>.

\*Wartość 0 została przyznana krajom, w których nie istnieje płaca minimalna.

<sup>8</sup> Geissler H., *Government rejects proposal for minimum wage increase*, 5.03.2012 r. [www.eurofund.europa.eu](http://www.eurofund.europa.eu) (dostęp 14.07.2013 r.).

<sup>9</sup> Przychody i wydatki z Funduszu Pracy w latach 2005 – 2012 r.; plan na 2013 r., [www.mpips.gov.pl](http://www.mpips.gov.pl) (dostęp 14.07.2013 r.), Marczuk B., *Rząd wydaje jak chce pieniądze firm*, „Rzeczpospolita”, 10.07.2013 r.

<sup>10</sup> Wap S., *Aktywne polityki rynku pracy – dobry sposób na walkę z bezrobociem?*, Analiza FOR nr 3/2013, 13 marca 2013 r., s. 4.

<sup>11</sup> [http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics\\_explained/index.php?title=File:Table1\\_Average\\_Gross\\_annual\\_Earnings\\_in\\_the\\_business\\_economy\\_\(full-time\\_employees\),\\_2008-2011.png&filetimestamp=20130619135352](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/index.php?title=File:Table1_Average_Gross_annual_Earnings_in_the_business_economy_(full-time_employees),_2008-2011.png&filetimestamp=20130619135352) (dostęp 29.08.2013 r.), <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&init=1&plugin=1&language=en&code=tps00155> (dostęp 29.08.2013 r.).

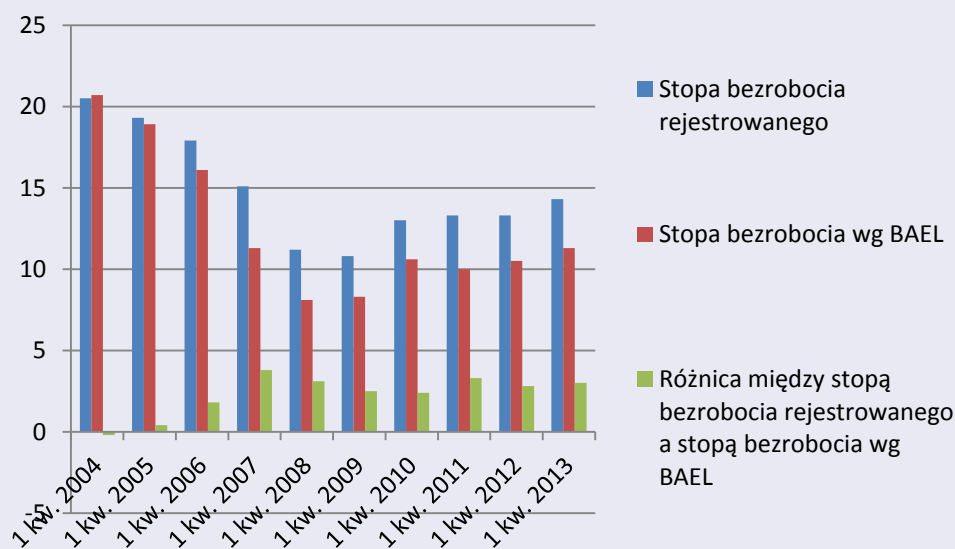
<sup>12</sup> [http://w3.unece.org/pxweb/dialog/varval.asp?lang=&ma=60\\_MECCWagesY\\_r&path=../database/STAT/20-ME/3-MELF/&ti=Gross%20Average%20Monthly%20Wages%20by%20Country%20and%20Year](http://w3.unece.org/pxweb/dialog/varval.asp?lang=&ma=60_MECCWagesY_r&path=../database/STAT/20-ME/3-MELF/&ti=Gross%20Average%20Monthly%20Wages%20by%20Country%20and%20Year) (dostęp 29.08.2013 r.).

**Na szczęście rząd już teraz zaczął reformować sposób przeciwdziałania bezrobociu...**

**... wprowadzając aktywne polityki rynku pracy, które mogą sprawić, że zwalczanie bezrobocia będzie skuteczniejsze.**

Jako dobre rozwiązanie należy ocenić przyjęty przez Radę Ministrów 9 lipca br. projekt nowelizacji Ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, który wprowadza elementy aktywnych polityk rynku pracy. Projekt zmian w sposobie pomagania bezrobotnym został 31 lipca br. skierowany do konsultacji społecznych. Jeżeli te propozycje zostaną uchwalone przez parlament, środki, które płyną z budżetu państwa do urzędów zatrudnienia, będą w 25 proc. zależec od efektywności pracy urzędów, a 2 proc. środków z Funduszu Pracy (ok. 210 mln zł) zostanie przeznaczonych na premie dla urzędników, którzy pomogą znaleźć pracę relatywnie dużej liczbie bezrobotnych. Bezrobotni zostaną także podzieleni na „aktywnych”, „wymagających wsparcia” i „oddalonych od rynku pracy”<sup>13</sup>, dzięki czemu łatwiej będzie kierować poszczególne usługi i instrumenty przeciwdziałania bezrobociu (jak np. szkolenia, poradnictwo zawodowe) do odpowiednich zainteresowanych. Choć aktywne polityki rynku pracy nie są doskonałym remedium na problem bezrobocia, to mogą znacznie przyczynić się zwłaszcza do aktywizacji osób długotrwale bezrobotnych, które w celu powrotu na rynek pracy potrzebują szczególnego wsparcia.

**Wykres 3. Stopa bezrobocia w Polsce wg GUS i BAEL (proc.)**



Źródło: Kwartalne informacje o rynku pracy GUS w latach 2006-2013 oraz informacja GUS pt. *Stopa bezrobocia rejestrowanego w latach 1990-2013*, [http://www.stat.gov.pl/gus/5840\\_677\\_PLK\\_HTML.htm](http://www.stat.gov.pl/gus/5840_677_PLK_HTML.htm) (dostęp 29.07.2013 r.).

<sup>13</sup> Założenia projektu ustawy o zmianie ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy oraz niektórych innych ustaw (projekt z dnia 1 lipca 2013 r.), Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, s. 7-9, 12-13.

***Spośród 2,4 mln osób zarejestrowanych jako bezrobotne 500 tys. nie poszukuje aktywnie pracy, lecz jednocześnie korzysta z państwowych zasiłków i ubezpieczenia zdrowotnego,...***

***... co zwiększa wydatki państwa, a także obniża jego dochody, gdyż wyższe zatrudnienie przyspieszyłoby wzrost gospodarczy i przyniosłoby więcej wpływów do budżetu.***

***W celu znalezienia oszczędności rząd powinien zdecydować się na przegląd wydatków politycznie wrażliwych...***

Gdy weźmie się pod uwagę bezrobotnych gotowych podjąć pracę i aktywnie jej poszukujących, stopa bezrobocia w Polsce wynosi 11,3 proc. (1,9 mln osób), a nie 14,3 proc. (2,4 mln osób)<sup>14</sup>, a więc obejmuje o 500 tys. osób mniej. Poniższy wykres pokazuje, że od 2007 r. różnica między bezrobotnymi zarejestrowanymi w urzędach pracy (którzy w związku z tym otrzymują zasiłek i ubezpieczenie zdrowotne z tytułu bezrobocia), a osobami faktycznie szukającymi pracy i gotowymi ją podjąć, wynosi stale około 3 pkt. proc. aktywnych zawodowo. Utrzymująca się od 2007 r. sytuacja jest inna niż w latach 2004-2006, kiedy to różnica między bezrobociem rejestrowanym a stopą bezrobocia według Badań Aktywności Ekonomicznej Ludności (która uwzględnia jedynie bezrobotnych gotowych podjąć pracę) była zdecydowanie mniejsza.

Można więc powiedzieć, że kilka lat temu nasiliło się zjawisko rejestrowania się w urzędach bezrobotnych, którzy nie chcą podjąć pracy, i od tego czasu utrzymuje się ono na niezmiennym poziomie. Rząd, widząc ten niekorzystny dla rozwoju gospodarczego i finansów publicznych problem, powinien dążyć do aktywizacji tych bezrobotnych, którzy nie poszukują aktywnie legalnego zatrudnienia.

Przeciwdziałanie bezrobociu ma służyć temu, aby ludzie na długi okres podejmowali legalne zatrudnienie, a zapobiegać praktyce m.in. korzystania przez zarejestrowanych jako bezrobotni z zasiłków i ubezpieczenia zdrowotnego przy jednoczesnej pracy „na czarno”.

### **3. Zracjonalizować wydatki publiczne i dokonać przeglądu wydatków politycznie wrażliwych (tzw. sztywnych).**

Problemem polskich finansów publicznych jest duży udział w budżecie wydatków politycznie wrażliwych, czyli takich, których wysokość wynika z ustaw innych niż budżetowa. Zaliczają się do nich m.in. wydatki na armię, subwencje dla jednostek samorządu terytorialnego, wydatki socjalne, takie jak świadczenia z zabezpieczenia emerytalnego oraz współfinansowanie projektów unijnych<sup>15</sup>. Rewizja tzw. wydatków sztywnych, prowadząca do ich obniżenia, pozwoliłaby na znalezienie trwałych oszczędności – na razie jednak nie widać, aby rząd Donalda Tuska miał wolę polityczną, aby dokonać tego rodzaju zmian. Przegląd wydatków politycznie wrażliwych jest niezbędny, ponieważ w 2000 r. stanowiły one 60,9 proc. wydatków budżetu państwa, a w 2012 r. już 75 proc.<sup>16</sup>. Zmiany części z nich – na przykład

<sup>14</sup> Na podstawie: stopy bezrobocia wg BAEL w I kw. 2013 r. (GUS, Kwartalna informacja o rynku pracy w I kwartale 2013 r., 29.05.2013 r.) oraz średniej stopie bezrobocia rejestrowanego w I kwartale 2013 r. (GUS, Miesięczna informacja o bezrobociu rejestrowanym w Polsce – dane za styczeń, luty i marzec 2013 r.).

<sup>15</sup> Budzyński T. M., *Opinia o ustawie budżetowej na rok 2013*, Kancelaria Senatu, Biuro Analiz i Dokumentacji, grudzień 2012, s. 10.

<sup>16</sup> Najwyższa Izba Kontroli, *Analiza wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w 2000 roku*, tom I, s. 104; Budzyński T. M., *Opinia o ustawie budżetowej na rok 2013*, Kancelaria Senatu, Biuro Analiz i Dokumentacji, grudzień 2012, s. 9.

**... chociaż nie wszystkie wydatki prawnie zdeterminowane można obniżyć, wskazane są zmiany w sferze wydatków socjalnych i dotacji dla samorządów.**

**W ramach cięć tzw. wydatków sztywnych należy zmienić sposób waloryzacji świadczeń socjalnych.**

**Gdyby w 2004 r. poziom waloryzacji kont w ZUS nie został zwiększony, Fundusz Ubezpieczeń Społecznych osiągnąłby nadwyżkę. Trzeba także ograniczyć przywileje emerytalne, które kosztują podatników nawet kilkadziesiąt miliardów złotych rocznie.**

wydatków socjalnych czy dotacji dla przedsiębiorstw publicznych – wiążą się z ryzykiem utraty przez rządzących poparcia politycznego różnych grup społecznych, dlatego zmiany tego rodzaju wydatków bardzo trudno przeprowadzić. Z tego powodu politycy nazywają je „wydatkami sztywnymi” – podkreślają w ten sposób, że zmiany w nich są niemal niemożliwe. Jednak w rzeczywistości „sztywność” większości z tych wydatków wynika z faktu, że ich reformy – konieczne ze względu na obecną sytuację fiskalną państwa – stanowiłyby ryzyko dla przetrwania poszczególnych działaczy na scenie politycznej. Stąd lepsze jest określenie „wydatki politycznie wrażliwe”.

Te wydatki prawnie zdeterminowane, które rzeczywiście trudno zmniejszyć, to m.in. obsługa długu publicznego czy wpłata do budżetu UE. Rządzący nie mogą zrezygnować z terminowego spłacania długu publicznego, a obniżenie się wysokości zobowiązań z tytułu zadłużenia państwa może nastąpić w wyniku m.in. szybszego spłacenia przez Polskę dotychczasowych zobowiązań czy też za sprawą redukcji kosztu pożyczania pieniędzy przez nasze państwo, o ile polepszeniu uległaby sytuacja gospodarcza naszego kraju oraz stan jego finansów publicznych. Na stałym poziomie ustalony został także rozmiar składki, którą Polska wpłaca do budżetu Unii Europejskiej – każde państwo członkowskie UE musi płacić Brukseli 0,73 proc. swojego produktu narodowego brutto<sup>17</sup>.

Obniżenie wydatków politycznie wrażliwych jest jednak możliwe poprzez przeprowadzenie zmian w obszarze wydatków socjalnych oraz dzięki obniżeniu dotacji dla samorządów.

W 2013 r. 36,1 proc. tzw. wydatków sztywnych budżetu państwa – czyli 90 mld zł – stanowią wydatki socjalne, a znaczną ich część obejmuje wypłata emerytur<sup>18</sup>. Na ograniczenie tej kategorii wydatków prawnie zdeterminowanych pozwoliłaby zmiana systemu waloryzacji świadczeń socjalnych. Obecnie już sam fakt istnienia 85 mechanizmów indeksacji różnych form pomocy socjalnej przysparza państwu dodatkowych kosztów<sup>19</sup>. Najbardziej pożądana byłaby rezygnacja z waloryzacji świadczeń innych niż renty i emerytury<sup>20</sup> oraz zmniejszenie waloryzacji tych form zabezpieczenia socjalnego. O wielkości wpływu, jaki sposób indeksacji świadczeń wywiera na finanse państwa, świadczy fakt, że gdyby w 2004 r. roczny poziom waloryzacji kont w ZUS nie został zwiększony z 75 proc. do 100 proc. nominalnej zmiany funduszu płac, Fundusz Ubezpieczeń Społecznych osiągnąłby nadwyżkę, która według pierwotnych rządowych planów miała doprowadzić nawet

<sup>17</sup><http://www.funduszeuropejskie.gov.pl/wstepdofunduszyeuropejskich/strony/czymysafundusze.aspx> (dostęp 21.08.2013 r.).

<sup>18</sup> Budzyński T. M., *Opinia o ustawie budżetowej na rok 2013*, Kancelaria Senatu, Biuro Analiz i Dokumentacji, grudzień 2012, s. 10.

<sup>19</sup> Lipszyc J.B., Krótki przegląd wydatków, których nie sposób zmniejszyć, 15.02.2011 r., <http://www.obserwatorfinansowy.pl/forma/rotator/krotki-przeglad-wydatkow-ktorych-nie-sposob-zmniejszyc/> (dostęp 21.08.2013 r.).

<sup>20</sup> Ibidem.



do obniżenia składek emerytalnych<sup>21</sup>.

Ustawy nakazują także państwu wypłacanie wcześniejszych emerytur grupom zawodowym, które posiadają przywilej wcześniejszego przejścia na emeryturę, takim jak służby mundurowe, górnicy, kolejarze czy nauczyciele. Koszt tych przywilejów, jaki ponoszą podatnicy, wynosi około 30 mld zł rocznie<sup>22</sup>. Ograniczenie przywilejów emerytalnych wybranych grup zawodowych może zatem doprowadzić do oszczędności rządu kilkunastu miliardów złotych rocznie.

Prawnie zdeterminowana pomoc finansowa dla samorządów stanowi 20,5 proc. tzw. wydatków sztywnych budżetu państwa, czyli 51,3 mld zł<sup>23</sup>. 80 proc. tych dotacji przeznaczanych jest na edukację<sup>24</sup>. Są to jednak wydatki nadmiernie wysokie w porównaniu z dzisiejszą sytuacją: podczas gdy w latach 2000-2010 liczba uczniów zmalała o 30 proc., liczba zatrudnionych nauczycieli spadła w tym okresie jedynie o 6 proc.<sup>25</sup>, a publiczne wydatki na edukację wzrosły. Redukcja wydatków na szkolnictwo, uzasadniona zmniejszeniem się liczby uczniów, byłaby kolejnym rozwiązaniem obniżającym politycznie wrażliwe wydatki budżetu państwa.

Szukając koniecznych oszczędności, rząd planuje wprowadzenie ustawy zmniejszającej tzw. wydatki sztywne, lecz obecny kształt jej projektu należy ocenić negatywnie, gdyż 1,5 mld zł, jakie budżet miałby zaoszczędzić na inwestycjach kolejowych w wyniku wprowadzenia tej ustawy, ma zostać w istocie uzyskane poprzez zastosowanie sztuczki księgowej przypominającej wyłączenie w 2009 r. Krajowego Funduszu Drogowego z budżetu państwa. Tym razem rząd chce, aby 1,5 mld zł popłynęło do polskich kolei nie z budżetu, ale ze spółki PKP PLK, która uzyska te pieniądze dzięki wykupieniu jej obligacji przez Bank Gospodarstwa Krajowego<sup>26</sup>.

Zaoszczędzić publiczne pieniądze pozwoliłoby także ograniczenie wciąż wzrastającej – mimo obietnic koalicji – liczby urzędników. Według danych GUS w 2008 r. w administracji rządowej pracowało 167,4 tys. osób, a w 2012 r. było to 182,2 tys. pracowników<sup>27</sup>. Wysokie płace urzędników potęgują problem wysokich wydatków na administrację. Wynagrodzenia w urzędach państwowych znacznie przewyższają płace otrzymywane w prywatnych firmach. Przeciętne wynagrodzenie w administracji państwowej w 2011 r. wyniosło 4696 zł (w porównaniu z 3598 zł w sektorze przedsiębiorstw), a w 2000 r. było to 2887 zł brutto (dla porównania,

**Skoro liczba uczniów maleje, państwo może zaoszczędzić pieniądze, wydając mniej na edukację.**

**Choć rząd mówi, że dąży do ograniczenia wydatków politycznie wrażliwych,...**

**... to w rzeczywistości chce zastosować sztuczkę księgową.**

**Warto, aby rządzący nareszcie zrealizowali obietnicę zmniejszenia administracji.**

<sup>21</sup> Wojciechowski W., Rzońca A., *Raport FOR: Reforma emerytalna a finanse publiczne w Polsce*, Warszawa, listopad 2010, s. 19-20.

<sup>22</sup> Mordasewicz J., *Przywileje emerytalne kosztują 30 mld zł rocznie*, rozm. przepr. Brzózka P., „Dziennik Łódzki”, 3.02.2013 r.

<sup>23</sup> Budzyński T. M., *Opinia o ustawie budżetowej na rok 2013*, Kancelaria Senatu, Biuro Analiz i Dokumentacji, grudzień 2012, s. 10.

<sup>24</sup> Lipszyc J.B., *Krótki przegląd wydatków, których nie sposób zmniejszyć*, 15.02.2011 r., <http://www.obserwatorfinansowy.pl/forma/rotator/krotki-przeglad-wydatkow-ktorych-nie-sposob-zmniejszyc/> (dostęp 21.08.2013 r.).

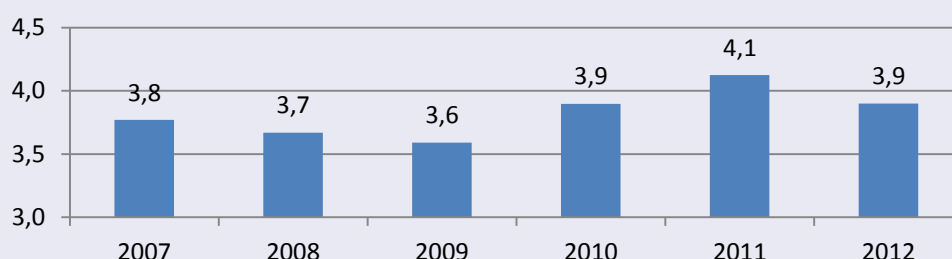
<sup>25</sup> Herbst M., Levitas A., *Decentralizacja systemu oświaty w Polsce. Lata 2000-2010 – czas stabilizacji i nowe wyzwania*, Uniwersytet Warszawski, s. 6.

<sup>26</sup> Kublik A., *Rząd chce obciążyć wydatki budżetowe na transport*, „Gazeta Wyborcza”, 20.08.2013 r.

<sup>27</sup> GUS, *Zatrudnienie i wynagrodzenia w gospodarce narodowej (w 2008 r. i 2012 r.)*.

ówczesna płaca w sektorze przedsiębiorstw wynosiła średnio 2057 zł)<sup>28</sup>. Należy więc obniżyć wynagrodzenia urzędników, aby ich poziom był jak najbardziej zbliżony do płac otrzymywanych w sektorze przedsiębiorstw. Pozwoliłoby to na zaoszczędzenie wielu publicznych pieniędzy. Niestety, jak pokazuje poniższy wykres, na razie Polsce daleko jest do systematycznego obniżania udziału wydatków na administrację w ogólnej sumie wydatków budżetowych. Warto zauważyć, że przed nadejściem spowolnienia gospodarczego relacja ta była niższa niż w „kryzysowych” latach 2010, 2011 i 2012, choć to przecież właśnie w czasach spowolnienia premier Donald Tusk otwarcie mówi, że trzeba ciąć wydatki publiczne.

**Wykres 4. Wydatki na administrację publiczną jako procent wydatków budżetu państwa w latach 2007-2012**



Źródło: Sprawozdania z wykonania budżetu państwa z lat 2007-2012, Ministerstwo Finansów RP.

**Niezbędne jest także przeniesienie najbogatszych rolników z KRUS do ZUS, gdyż wówczas państwo musiałoby mniej dopłacać do ich emerytur.**

W procesie racjonalizacji wydatków publicznych niezmiernie ważna jest reforma Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego. Objęcie najbogatszych rolników podatkiem dochodowym pozwoliłoby zaoszczędzić kilka miliardów złotych w średniej perspektywie czasowej (ok. 0,8 mld zł rocznie<sup>29</sup>).

Obecnie rolnik posiadający gospodarstwo o powierzchni do 50 ha (a większość rolników ma ziemię nieprzekraczającą tej powierzchni) płaci państwu 125 zł miesięcznie niezależnie od swojego dochodu<sup>30</sup>. Za to osoba zatrudniona na umowę o pracę, która otrzymuje wynagrodzenie w wysokości 2500 zł brutto, dostając netto 1808 zł, oddaje państwu 692 zł na miesiąc, czyli 5,5 raza więcej niż rolnik. Nawet pracownik otrzymujący płacę minimalną w wysokości 1600 zł brutto, pobierając 1181 zł netto, odda państwu prawie 3,5 raza więcej niż osoba zajmująca się uprawą roli. Do emerytury rolnika państwo dopłaci zatem zawsze więcej, niż w przypadku

<sup>28</sup> Na podstawie: GUS, Rocznik Statystyczny 2012, tablica 19.; <http://prawo.rp.pl/temat/85170.html> (dostęp 30.07.2013 r.); <http://www.infor.pl/wskazniki/prawo-pracy-i-ubezpieczen-spoecznych/wynagrodzenia/986,Przecietne-miesieczne-wynagrodzenie-w-sektorze-przedsiębiorstw-bez-wyplat-nagrod-z-zysku-.html> (dostęp 30.07.2013 r.).

<sup>29</sup> Wojciechowski W., *Drogie emerytury. Jak zlikwidować KRUS?*, „Gazeta Wyborcza”, 25.02.2010 r.

<sup>30</sup> Wysokość składek na ubezpieczenie społeczne rolników w III kwartale 2013 r., <http://www.krus.gov.pl/krus/krus-w-liczbach/wymiar-kwartalnych-skladek-na-ubezpieczenie-spoeczne-rolnikow/> (dostęp 14.07.2013 r.).

**Szukając oszczędności, rządzący powinni rozważyć połączenie administracji KRUS i ZUS.**

**Nie wystarczy zdobyć miliardów z Unii...**

**... trzeba je także mądrze wydawać, co wymaga zmiany procedur przyznawania europejskich środków.**

**Efektywniejsze wydatkowanie pieniędzy z UE przyspieszy rozwój gospodarczy. Lepsza sytuacja gospodarki oznacza większe wpływy do budżetu.**

świadczenia emerytalnego dla osoby zatrudnionej w firmie.

W interesie finansów publicznych jest zatem, aby jak najwięcej rolników płaciło państwu tyle, ile osoby pracujące w przedsiębiorstwach, tzn. aby opodatkowanie rolników było uzależnione od ich dochodu. Warto zaznaczyć, że obecnie rząd zapowiada nałożenie na rolników podatku dochodowego od 1 stycznia 2014 r. Niestety, bardzo możliwe jest, że za sprawą proponowanych przez Ministerstwo Rolnictwa rozwiązań, które miałyby towarzyszyć tej zmianie, np. ryczałtowych stawek podatku powiązanych z powierzchnią uprawianej roli, większość rolników będzie nadal płacić dużo mniejsze składki niż osoby zatrudnione w firmach<sup>31</sup>.

Oszczędności w wysokości od 0,4 do 0,8 mld zł rocznie – lub nawet więcej – przyniosłoby już samo połączenie administracji KRUS i ZUS, któremu nie muszą towarzyszyć zmiany w systemie emerytalnym<sup>32</sup>.

#### **4. Efektywniej wydawać środki z Unii Europejskiej.**

Rząd powinien także zadbać o to, aby 105,8 mld euro, które Polska otrzyma z Unii Europejskiej w latach 2014-2020, zostało wykorzystanych w sposób zapewniający Polsce długofalowy wzrost i rozwój gospodarczy. Dotychczasowe wydatkowanie funduszy z perspektywy finansowej UE na lata 2007-2013 świadczy o tym, że pod tym względem Polska ma wiele do zrobienia. W dokonywaniu wyborów, jakie inwestycje powinny zostać dofinansowane, uczestniczą eksperci z instytucji niezwiązanych z rządem, jednak ich głos nie ma charakteru wiążącego.

Inwestycje współfinansowane ze środków UE nierzadko służą ukazaniu przerośniętych ambicji władz miast i miejscowości (przykładem jest tu zbyt duży budowany dworzec Łódź Fabryczna czy budowa wygórowanych w stosunku do potrzeb i kosztownych w utrzymaniu obiektów turystycznych, np. parku wodnego w Działdowie liczącym 22 tys. mieszkańców). Dofinansowanie z Unii Europejskiej bywa wykorzystywane przez nieuczciwych właścicieli firm jako łatwy sposób pozyskania pieniędzy, które następnie nie są inwestowane w rozwój firmy i polepszanie jakości jej oferty (za przykład może posłużyć sytuacja na rynku szkoleń). Żmudne biurokratyczne procedury, które mają służyć kontroli wydatkowania unijnych pieniędzy, wymagają zmiany, gdyż paradoksalnie nie zapobiegają nadużywaniu środków z Unii.

Mimo że w latach 2007-2013 Polska otrzymała z UE 8,65 mld euro na wspieranie innowacyjności<sup>33</sup>, w wydanym w 2013 r. rankingu innowacyjności gospodarek państw Unii Europejskiej znalazła się na 24. miejscu (na 27 krajów). Pozycja Polski pogorszyła się zatem wobec edycji tego rankingu z 2008 r. o jedno miejsce. Ten

<sup>31</sup> Zalewski Ł., *PIT będzie wyższy niż podatek rolny. Stracą rolnicy i samorządy*, „Dziennik Gazeta Prawna”, 30.08.2012 r.

<sup>32</sup> Łaszek A. et al., *Szacunkowe koszty obietnic wyborczych*, Analiza FOR 10/2011, załącznik 2.: *Szczegółowa analiza kosztów i oszczędności poszczególnych obietnic wyborczych*.

<sup>33</sup> <http://www.poig.gov.pl/AnalizyRaportyPodsumowania/Strony/default.aspx> (dostęp 14.07.2013 r.).

przykład pokazuje, że nie wystarczy pozyskać miliardy z Unii, ale trzeba je także wydawać z pożytkiem dla długofalowego wzrostu gospodarczego w Polsce, który przyczyni się do większej równowagi finansów publicznych.

## 2.

### Co robi rząd, zamiast przeprowadzać konieczne reformy?

**Chcąc podnieść  
spadające dochody  
budżetu, rząd przedłużył  
okres obowiązywania  
podwyższonego VAT,...**

Na posiedzeniu w dniu 30 kwietnia br. rząd postanowił, że obowiązujące od 1 stycznia 2011 r. podwyższone stawki VAT (podstawowa w wysokości 23 zamiast 22 proc. i obniżona w wysokości 8 zamiast 7 proc.) będą obowiązywać do 31 grudnia 2016 r. zamiast do końca 2013 roku<sup>34</sup>. Decyzja ta jest spowodowana pogorszeniem się perspektywy stanu finansów publicznych: w maju br. deficyt budżetowy sięgnął 87 proc. planu na cały rok<sup>35</sup>, a zawarta w założeniach do ustawy budżetowej prognoza wzrostu gospodarczego o 2,2 proc. w 2013 r.<sup>36</sup> okazała się daleko zbyt optymistyczna, co obniża oczekiwany poziom dochodów budżetowych.

**...wprowadza także  
krępujące  
przedsiębiorców  
przepisy...**

Zamiast realizować poważne reformy mogące przynieść trwałe korzyści zarówno po stronie wydatkowej, jak i dochodowej, oprócz podwyżki VAT Ministerstwo Finansów ma także inne doraźne – nierzadko uprzykrzające obywatelom życie – pomysły na zwiększenie wpływów z podatków w obliczu kryzysu fiskalnego. Rząd planuje wprowadzić tzw. klauzulę ogólną, która pozwoli urzędnikom decydować, czy przedsiębiorca może odliczyć dany zakup od kosztów uzyskania przychodu.

**... i pragnie przejąć  
pieniądze obywateli  
zgromadzone w OFE.**

Kolejnym doraźnym sposobem rządu na ratowanie finansów publicznych jest chęć sięgnięcia po środki Polaków zgromadzone w Otwartych Funduszach Emerytalnych, na którą wskazuje *de facto* każdy z trzech wariantów zmian w systemie emerytalnym, zaprezentowanych w *Przeglądzie funkcjonowania systemu emerytalnego* przedstawionym 26 czerwca br. przez ministra finansów Jacka Rostowskiego oraz ministra pracy i polityki społecznej Władysława Kosiniaka-Kamysza.

Z kolei 26 lipca br. Sejm przyjął zaproponowaną przez rząd nowelizację ustawy o VAT oraz ustawy o ordynacji podatkowej. W ten sposób w przypadku hurtowego handlu stalą, benzyną i złotem wprowadzona została tzw. solidarna odpowiedzialność podatkowa nabywcy i dostawcy. Jeżeli firma sprzedająca towar nie zapłaci podatku VAT, nabywca „odpowiada solidarnie całym swoim majątkiem za zaległości podatkowe podmiotu dokonującego na jego rzecz dostawy”<sup>37</sup>. Choć intencją rządu było ograniczenie przestępstw podatkowych – a tym samym większe wpływy do kasy

<sup>34</sup> Rostowski: stawka VAT bez zmian do 2016 r., niższa od 2017 r., <http://prawo.rp.pl/artukul/1005092.html> (dostęp 7.07.2013 r.).

<sup>35</sup> Sprawozdanie operatywne z wykonania budżetu państwa (I-V 2013 r.), [www.mf.gov.pl](http://www.mf.gov.pl) (dostęp 13.07.2013 r.).

<sup>36</sup> Informacja w sprawie ustawy budżetowej na rok 2013 z dnia 12 grudnia 2012 r., [www.prezydent.pl](http://www.prezydent.pl) (dostęp 8.08.2013 r.).

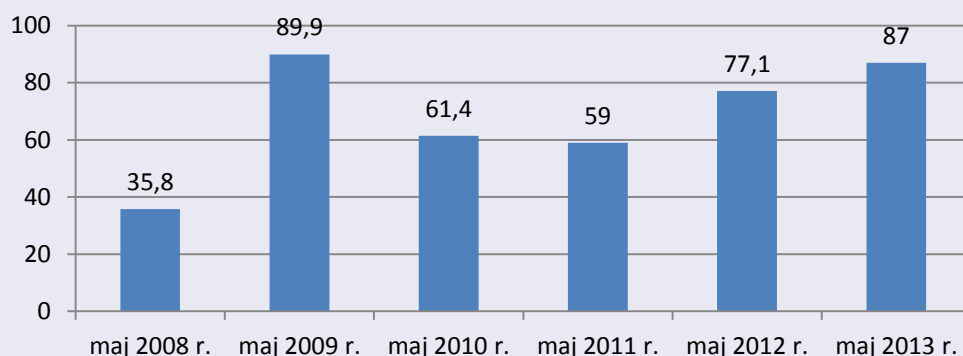
<sup>37</sup> Ustawa z dnia 26 lipca 2013 r. o zmianie ustawy o podatku od towarów i usług oraz niektórych innych ustaw (wersja skierowana do Senatu).

państwa – nowe przepisy będą stanowiły znaczne utrudnienie dla uczciwych przedsiębiorców. Państwo może chcieć je wykorzystać w celu zwiększenia swoich dochodów w sytuacjach, które nie mają faktycznego związku z walką z oszustwami. Ponadto ustawa wprowadza wysokie kaucje dla przedsiębiorstw, które chcą obracać stałą, benzyną lub złotem, co może doprowadzić do bankructwa małych firm z m.in. sektora paliwowego<sup>38</sup>.

**Odkąd zaczął się kryzys gospodarczy, już po raz drugi deficyt rośnie niepokojąco szybko, co wymusza nowelizację budżetu...**

**...jednak w przeciwieństwie do 2009 r., w tym roku nie można znowelizować ustawy budżetowej bez zmian w ustawie o finansach publicznych,...**

**Wykres 5. Jak szybko rósł deficyt w trakcie roku budżetowego? (proc. wykonania planu)**



Źródło: Na podstawie sprawozdań operatywnych Ministerstwa Finansów z wykonania budżetu państwa (za lata 2009-2013).

W konsekwencji bardzo szybko pogłębiającej się różnicy między wydatkami a dochodami (*vide* wykres 5.) rząd stoi w obliczu konieczności nowelizacji budżetu, w wyniku której mógłby zwiększyć dziurę budżetową o dodatkowe 16 mld zł. Planowany deficyt wyniósłby wówczas 51,6 mld zł zamiast 35,6 mld zł<sup>39</sup>. 28 sierpnia br. w Sejmie odbyło się pierwsze czytanie rządowego projektu nowelizacji tegorocznego budżetu. W tym procesie powiększania deficytu również widoczna jest doraźność działań, przedsięwzięta kosztem trwałych reform i przestrzegania litery polskiego prawa. Obecne zapisy ustawy o finansach publicznych<sup>40</sup> wymuszają na rządzie po przekroczeniu 50-proc. relacji długu publicznego do PKB dążenie do niezwiększania relacji deficytu do dochodów w kolejnych latach budżetowych, dopóki stosunek długu sektora finansów publicznych do PKB nie spadnie poniżej 50 proc.

<sup>38</sup> Prelicz A., *Ustawa o VAT to kompromis*, 26.07.2013 r., [http://m.wyborcza.biz/biznes/1,106622,14342487,Ustawa\\_o\\_VAT\\_to\\_kompromis.html](http://m.wyborcza.biz/biznes/1,106622,14342487,Ustawa_o_VAT_to_kompromis.html) (dostęp 29.07.2013 r.).

<sup>39</sup> *Rządowi brakuje 24 mld zł. Tusk chce nowelizacji budżetu*, <http://gospodarka.dziennik.pl/news/artykuly/433107,onald-tusk-chce-nowelizacji-budzetu-brakuje-24-miliardow-zlotych.html>, 16.07.2013 r. (dostęp 22.07.2013 r.).

<sup>40</sup> Zgodnie z art. 86. ust. 1. ustawy o finansach publicznych, kiedy relacja długu publicznego do PKB „jest większa od 50 %, a nie większa od 55 %, to na kolejny rok Rada Ministrów uchwała projekt ustawy budżetowej, w którym relacja deficytu budżetu państwa do dochodów budżetu państwa nie może być wyższa niż relacja deficytu budżetu państwa do dochodów budżetu państwa z roku bieżącego wynikająca z ustawy budżetowej”.

*... które zawiesiłyby obowiązywanie 50-proc. progu ostrożnościowego oraz reguły, zgodnie z którą wydatki elastyczne nie mogą rosnąć więcej niż o stopę inflacji powiększoną o 1 pkt. proc.*

*Rząd nie powinien zawieszać reguł prawnych, które mają trwale chronić nasze finanse publiczne, gdyż wówczas istniejące rozwiązania prawne przestają być wiarygodne i skuteczne.*

*Nadmierne zadłużenie to większa rola państwa w życiu gospodarczym i społecznym, wyższe podatki i niższe tempo wzrostu gospodarki.*

Od 2009 r., kiedy dług publiczny zaczął przekraczać 50 proc. PKB<sup>41</sup>, rząd musi pilnować, aby stosunek deficytu do dochodów, przewidziany w ustawie budżetowej na przyszły rok, nie był większy niż w bieżącym budżecie. W połowie lipca br. rząd, widząc, że w tym roku poza planowanym deficytem zabraknie mu dodatkowo około 24 mld zł, zaproponował nowelizację ustawy o finansach publicznych, która zawiesiłaby działanie tej reguły. 26 lipca br. Sejm przyjął nowelę tej ustawy. W przeciwnym przypadku rząd nie mógłby zwiększyć planowanego deficytu, gdyż w świetle obecnych przepisów ostrożnościowych powiększenie dziury budżetowej o około 16 mld zł (po odjęciu 8 mld, które rząd planuje zyskać za sprawą cięć wydatków) sprawiłoby, że relacja deficytu do dochodów byłaby się w tym roku większa niż w 2012 r. Gdyby próg ostrożnościowy nie został zawieszony, próba pozyskania do końca roku brakujących 16 mld zł przez cięcia wydatków lub podwyżki podatków mogłaby wywołać negatywne konsekwencje dla gospodarki.

Nie zmienia to jednak faktu, że sytuacja, w której rząd skutecznie postuluje zawieszenie dobrych rozwiązań prawnych, takich jak pierwszy próg ostrożnościowy oraz reguła ograniczająca wzrost elastycznych wydatków budżetowych o prognozowaną stopę inflacji powiększoną o 1 pkt proc., stanowi konsekwencję braku zdecydowanych reform i wystarczającej dyscypliny budżetowej w ostatnich latach.

Takie przyzwolenie na nadmierne zadłużanie się państwa może skutkować jeszcze wyższym tempem przyrostu długu publicznego w Polsce. Warto przypomnieć, że o ile w 2005 r. państwowy dług publiczny wynosił 12,2 tys. zł na mieszkańca, to według prognoz w 2012 r. osiągnął już 21,9 tys. zł per capita<sup>42</sup>. Negatywnymi konsekwencjami nadmiernego zadłużenia publicznego są: większa rola państwa w życiu gospodarczym i społecznym, obniżenie tempa wzrostu gospodarki, przeznaczanie przez państwo pieniędzy na obsługę długu zamiast na m.in. ochronę zdrowia.

O ile jednak zawieszenie progu ostrożnościowego i obecnej reguły wydatkowej na ten rok jest uzasadnione negatywnymi konsekwencjami ewentualnego szybkiego pozyskiwania dodatkowych 16 mld zł z cięć wydatków i podwyżek podatków, to nadużyciem było zawieszenie przez rząd obowiązywania tych przepisów od razu także na 2014 r. W przeciwieństwie do roku obecnego, w 2014 r. istnienie 50-proc. progu ostrożnościowego powinno już odegrać swoją rolę, która polega na obronie finansów publicznych przed pokusą zwiększania wydatków państwa, jeżeli dług publiczny jest zbyt wysoki. Właśnie na potrzeby takich sytuacji zostały przecież wprowadzone progi ostrożnościowe<sup>43</sup>. Zawieszenie progu na rok 2014 nie było konieczne, ponieważ nic nie stało na przeszkodzie, aby od przyszłego roku rządzący dążyli do trwałego polepszenia sytuacji finansów publicznych poprzez dyscyplinę po stronie wydatków oraz wdrożenie reform takich jak np. obniżenie szkodzących

<sup>41</sup> GUS, *Komunikat dotyczący deficytu i długu sektora instytucji rządowych i samorządowych w 2010 r.*, 21.10.2011 r.

<sup>42</sup> Źródło: <http://www.dlugpubliczny.org.pl/pl> (dostęp 21.08.2013 r.).

<sup>43</sup> Por. Wojtyła A., *Pragmatyzm czy demontaż gospodarki?*, „Rzeczpospolita”, 5.08.2013 r.

**Zamiast zawieszać  
dobre reguły  
budżetowe, w 2014 roku  
rząd powinien zabrać się  
za reformy,  
które sprawią, że dług  
publiczny zejdzie poniżej  
50-proc. progę  
ostrożnościowego.**

**Rządzący chcą jednak  
raz na zawsze pozbyć się  
wymagających reguł  
wydatkowych,...**

**... wprowadzając w ich  
miejsce przepisy,  
które pozwolą  
na nieskrępowaną  
ekspansję fiskalną  
w czasach gorszej  
koniunktury.**

zatrudnieniu kosztów pracy czy połączenie administracji KRUS i ZUS. Uzyskane dzięki tym działaniom oszczędności oraz większe wpływy do budżetu pozwoliłyby nie zwiększać relacji deficytu do dochodów w przyszłym roku, a więc zlikwidowałyby konieczność zawieszania progę ostrożnościowego.

Zamiast tego planem rządu na przyszły rok jest jednak dalsze zawieszanie reguł dyscyplinujących finanse publiczne z intencją nieustannego powiększania dziury budżetowej, argumentowanego kryzysem gospodarczym i związaną z nim koniecznością „stymulacji gospodarki”. Rozszerzenie zawieszenia wspomnianych przepisów na 2014 r. stanowi przejaw lenistwa rządu, niechętnego do przeprowadzenia zdecydowanych reform.

Scenariusz polegający na zawieszaniu progów ostrożnościowych oraz reguły ograniczającej wzrost wydatków elastycznych będzie miał miejsce nie tylko w 2014 r., ale może dotyczyć także i lat następnych. Niewykluczone, że kolejnym doraźnym działaniem ministra Jacka Rostowskiego w kwestii przepisów dotyczących finansów publicznych będzie plan trwałego omińnięcia przez rząd wszystkich trzech istniejących progów ostrożnościowych (związanych z 50-proc., 55-proc. i 60-proc. relacją długu publicznego do PKB).

Rząd chce zamienić obecne przepisy na zupełnie nową regułę wydatkową, która promowałaby większe wydatki w czasach spowolnienia, a oszczędności w okresie dobrej koniunktury. Według tej reguły limity wydatków w okresie gorszej sytuacji gospodarczej miałyby być traktowane nadzwyczaj liberalnie. W przeciwieństwie do proponowanych zmian, obecne progi ostrożnościowe chronią finanse publiczne przed zapaścią zarówno w lepszym, jak i gorszym stanie koniunktury, wymagając od rządu wdrażania odpowiednich procedur sanacyjnych (takich jak np. zamrożenie rent i emerytur) w przypadku przekroczenia określonego limitu relacji długu publicznego do PKB. Obecne przepisy nie dopuszczają także niebezpiecznej możliwości zawieszenia bądź poluzowania progów ostrożnościowych w czasach pogorszenia sytuacji gospodarczej kraju. Również wprowadzona w grudniu 2010 r. „kotwica Belki”, przyzwalająca na zwiększanie wydatków elastycznych budżetu państwa maksymalnie jedynie o prognozowany poziom inflacji powiększony o 1 pkt proc., jest niezależna od stanu koniunktury. Należy przypomnieć, że jedną z przyczyn obecnego kryzysu fiskalnego niektórych państw strefy euro stanowiła podjęta w 2005 r. decyzja Komisji Europejskiej, zgodnie z którą dopuszczalne stały się deficyty przekraczające 3 proc. PKB, o ile będą uzasadnione trudną sytuacją gospodarczą<sup>44</sup>. Zaproponowana przez Ministerstwo Finansów nowa reguła wydatkowa zawiera właśnie tego rodzaju przyzwolenie na ekspansję fiskalną w okresie spowolnienia.

Chociaż samą regułę można ocenić pozytywnie, to jej wprowadzanie w momencie, kiedy rząd potrzebuje powiększyć deficyt, argumentując to nie tylko koniecznością

<sup>44</sup> Wojtas W., Stolarczyk P., *Czy po konsumpcji „sześciopaku” Unię Europejską czeka ból głowy?*, Analiza FOR nr 11/2011, 28.10.2011 r., s. 5-7.

księgową, lecz także potrzebą „stymulacji gospodarki”<sup>45</sup>, uzasadnia obawę, że likwidacja progów ostrożnościowych ma ułatwić rządowi niekontrolowane zwiększanie wydatków zarówno w celach „antykryzysowych”, jak i w obliczu coraz bliższych wyborów.

### 3. Podsumowanie

Rząd nie może kierować się perspektywą przyszłych wyborów i ulegać naciskom przeciwników reform, ale dzięki odważnemu przeprowadzeniu zmian zaproponowanych w tej analizie zmian powinien na wiele lat zapewnić Polsce warunki do budowania dobrobytu. W przeciwnym razie szkodzi swoim obywatelom. Niestety obecne postępowanie rządu w sferze gospodarki można określić jako politykę dbania o to, aby poszczególnym grupom wyborców było dobrze „tu i teraz”, która jednocześnie pogarsza wszystkim sytuację w średnim i długim okresie.

Zamiast jednak zabierać się do reform, minister Jacek Rostowski, który jeszcze niedawno martwił się, że w tym roku Komisja Europejska nie zdjęła z Polski procedury nadmiernego deficytu, zdaje się cieszyć z konieczności zwiększania dziury budżetowej, mówiąc, że „przez zwiększenie deficytu, który zwiększy popyt i powinien ograniczyć bezrobocie”<sup>46</sup> rząd będzie „stymulował gospodarkę po stronie fiskalnej”<sup>47</sup>.

---

<sup>45</sup> Rostowski J., *Sprzątam po Balcerowiczu*, rozm. przepr. Osiecki G. i Woś R., „Dziennik Gazeta Prawna”, 19-21.07.2013 r.

<sup>46</sup> Rostowski: są lepsze sposoby na ograniczanie bezrobocia niż środki z Funduszu Pracy, <http://www.ekonomia.rp.pl/artukul/1031111.html>, 19.07.2013 r. (dostęp 22.07.2013 r.).

<sup>47</sup> Rostowski J., *Sprzątam po Balcerowiczu*, rozm. przepr. Osiecki G. i Woś R., „Dziennik Gazeta Prawna”, 19-21.07.2013 r.



## Forum Obywatelskiego Rozwoju

FOR zostało założone w 2007 roku przez prof. Leszka Balcerowicza. Misją FOR jest zmieniać świadomość Polaków oraz obowiązujące i planowane prawo w kierunku wolnościowym. Naszym celem jest skutecznie chronić Twoją wolność oraz promować prawdę i zdrowy rozsądek w dyskursie publicznym.

FOR realizuje swoje cele poprzez organizację debat oraz publikację raportów i analiz podejmujących ważne tematy społeczno-gospodarcze, a w szczególności: stan finansów publicznych, sytuację na rynku pracy, wolność gospodarczą, wymiar sprawiedliwości i tworzenie prawa. Z inicjatywy FOR w centrum Warszawy i w internecie został uruchomiony licznik długu publicznego, który zwraca uwagę na problem rosnącego zadłużenia państwa. Działania FOR to także projekty z zakresu edukacji ekonomicznej oraz udział w kampaniach na rzecz zwiększania frekwencji wyborczej.

## Wspieraj nas!

**Pomóż nam chronić Twoją wolność oraz promować prawdę i zdrowy rozsądek w dyskursie publicznym.**

Zdrowy rozsądek oraz wolnościowy punkt widzenia nie obronią się same. Potrzebują zaplanowanego, wytężonego i skutecznego wysiłku oraz Twojego wsparcia.

Jeśli jest Ci bliski porządek społeczny szanujący Twoją wolność i obawiasz się nierozsądnych decyzji polityków udających na Twój koszt Świętych Mikołajów, poprzyj nasze działania swoim darem pieniężnym. Twój dar umożliwia nam działalność oraz potwierdza słuszność i skuteczność naszego wysiłku.

Każda darowizna jest dla nas ważna. Potrzebujemy zwłaszcza regularnego wsparcia. Zachęcamy do dokonywania nawet niewielkich, lecz regularnych wpłat.

**Już dziś pomóż nam chronić Twoją wolność - obdarz nas swoim wsparciem i zaufaniem.**

Wyślij przelew na konto FOR (w PLN): 68 1090 1883 0000 0001 0689 0629

Fundacja Forum Obywatelskiego Rozwoju - FOR  
Al. J. Ch. Szucha 2/4 lok. 20  
00-582 Warszawa

### Kontakt

tel. +48 22 427 40 10, fax +48 22 213 37 85  
e-mail: [info@for.org.pl](mailto:info@for.org.pl)  
[www.for.org.pl](http://www.for.org.pl)

### Kontakt do autora analizy:

Anna Patrycja Czepiel  
e-mail: [anna.czepiel@for.org.pl](mailto:anna.czepiel@for.org.pl)

/Recenzent : Paweł Dobrowolski