

*Ograniczanie wydatków
czy podnoszenie podatków?
Ocena programu redukcji deficytu
2010-2012*

Aleksander Łaszek

Ograniczanie wydatków czy podnoszenie podatków? Ocena programu redukcji deficytu 2010-2012

Synteza

- Działania zmierzające do redukcji deficytu sektora finansów publicznych podjęte w latach 2010-2011, a także zapowiedziane na 2012 rok koncentrują się na wzroście dochodów, a nie na ograniczeniu wydatków. Doświadczenia międzynarodowe pokazują, że takie redukcje są nietrwałe i rodzą duże ryzyko wolniejszego wzrostu gospodarczego.
- W 2011 roku w listopadowej prognozie Komisja Europejska oceniła, że deficyt finansów publicznych w Polsce w 2012 roku wyniesie 4% PKB, znacznie powyżej dozwolonego poziomu 3% PKB. Polska została poproszona o dodatkowe wyjaśnienia.
- 11 stycznia br. Komisja Europejska na podstawie expose Premiera i listu Ministra Finansów oceniła, że dzięki zapowiedzianym w nich dodatkowym działaniom, deficyt finansów publicznych w 2012 roku w Polsce wyniesie 3,3% PKB.
- Komisja Europejska nie ocenia struktury dostosowania fiskalnego, a jedynie bada, czy podjęte działania są wystarczające, by obniżyć deficyt finansów publicznych poniżej 3% PKB.
- Pozytywnym elementem expose Premiera była zapowiedź stopniowego podnoszenia i zrównania wieku emerytalnego mężczyzn i kobiet na poziomie 67 lat. Biorąc pod uwagę obecny niski poziom wieku emerytalnego kobiet (60 lat), zapowiedziane tempo jego podnoszenia należy jednak uznać za zbyt wolne.
- Negatywnym elementem expose Premiera była zapowiedź podniesienia składki rentowej, przyczyniająca się do wzrostu klina podatkowego. Działanie to sprawi, że tworzenie nowych miejsc pracy i utrzymanie już istniejących stanie się droższe dla pracodawców, ograniczając tym samym popyt na pracę.
- Przedstawiony w expose plan zwiększenia dochodów bazuje na modyfikacji już istniejących przepisów (np. podniesienie stawki rentowej) oraz wprowadzeniu nowych podatków (np. od wydobycia miedzi i srebra). Zabrakło natomiast zapowiedzi gruntownej reformy nadmiernie skomplikowanego i wielokrotnie zmienianego systemu podatkowego, nakładającego na przedsiębiorców zbędne obciążenia administracyjne.

1.

Plany redukcji deficytu sektora finansów publicznych 2010 - 2012

Komisja Europejska przewiduje, że deficyt w tym roku wyniesie 3,3% PKB.

Od 2009 roku Polska jest objęta procedurą nadmiernego deficytu i jest zobowiązana, by do 2012 roku obniżyć deficyt sektora finansów publicznych poniżej 3% PKB. W aktualizacji programu konwergencji z kwietnia 2011 roku Ministerstwo Finansów zapowiadało osiągnięcie tego celu w 2012 roku. Komisja Europejska jednak oceniła podjęte kroki jako niewystarczające i w jesiennej prognozie przewidywała deficyt polskiego sektora finansów publicznych w 2012 roku na poziomie 4% PKB, jednocześnie prosząc Polskę o dodatkowe wyjaśnienia. W odpowiedzi na to minister Jacek Rostowski w liście do Komisarza Olli Rehn'a z 21 XII 2011 potwierdził zamiar ograniczenia deficytu poniżej 3% PKB, jednocześnie przedstawiając dodatkowe działania, które zostaną podjęte (m.in. podniesienie składki rentowej). Po przeanalizowaniu skutków nowo zapowiedzianych działań Komisja Europejska przewiduje, że deficyt w tym roku wyniesie 3,3% PKB. Wartość ta tylko nieznacznie przekracza referencyjny poziom 3% PKB, więc po uwzględnieniu kosztów reformy emerytalnej podjęte działania oceniono jako wystarczające.

Należy podkreślić, że Komisja Europejska nie ma mandatu, by oceniać strukturę dostosowań fiskalnych. Komisja ocenia tylko, czy podjęte działania, przy braku innych zmian, zapewnią utrzymanie deficytu poniżej poziomu 3% PKB.



Źródło: Jesienna prognoza Komisji Europejskiej;

*nie uwzględnia postanowień ze szczytu z 26 X 2011;

**szacunki Komisji Europejskiej uwzględniające dodatkowe działania zapowiedziane w liście Ministra Finansów z grudnia 2011, łącznie zmniejszające deficyt o 0,7 % PKB. Według szacunków FOR w oparciu o expose Premiera składa się na to podniesienie składki rentowej (5 mld zł), ograniczenie deficytu samorządów (2 mld zł), podatek od kopalni (1,5 mld zł), zmiany w podatku od lokat (0,38 mld zł), składki zdrowotne płacone przez rolników (0,1 mld zł), podwyżki dla służb mundurowych (-0,18 mld zł); razem: 8,8 mld zł (0,6% PKB)

***poza skalę; saldo finansów publicznych w Irlandii w omawianym okresie poprawiło się o ponad 22% PKB; jest to efekt punktu odniesienia – w 2010 roku miały miejsce jednorazowe bardzo wysokie wydatki na ratowanie irlandzkiego sektora bankowego.

W 2011 średnia rentowność polskich 10-letnich obligacji wynosiła prawie 6% wobec 3,7% dla obligacji czeskich.

W latach 2010-2012 wydatki sektora finansów publicznych w Polsce spadną tylko o 0,7-0,8 pp. PKB, a dochody wzrosną o 3,8 pp. PKB

Planowana skala konsolidacji fiskalnej nie budzi większych zastrzeżeń, choć biorąc pod uwagę stan polskich finansów publicznych w 2010 roku, mogłaby być jeszcze większa. W 2010 roku Polska odnotowała rekordowy deficyt (7,8% PKB) przy bardzo wysokim poziomie długu publicznego (ponad 50%). Co prawda, na tle starych państw członkowskich poziom zadłużenia może wydawać się niewielki (średnia dla UE-15: 76% PKB w 2010 roku wobec 54,9% PKB dla Polski) należy jednak pamiętać, że Polska jest wciąż krajem rozwijającym się o niższej wiarygodności niż większość krajów wysokorozwiniętych. Jest to dobrze widoczne w oprocentowaniu długu publicznego – w 2011¹ średnia rentowność polskich 10-letnich obligacji wynosiła prawie 6%, podczas gdy w przypadku obligacji niemieckich, francuskich, brytyjskich czy holenderskich wskaźnik ten wahał się między 2,6% a 3,4%, choć wszystkie te państwa są bardziej zadłużone niż Polska. W sąsiednich Czechach średnia rentowność 10-letnich obligacji rządowych w 2011 roku wyniosła 3,7%.

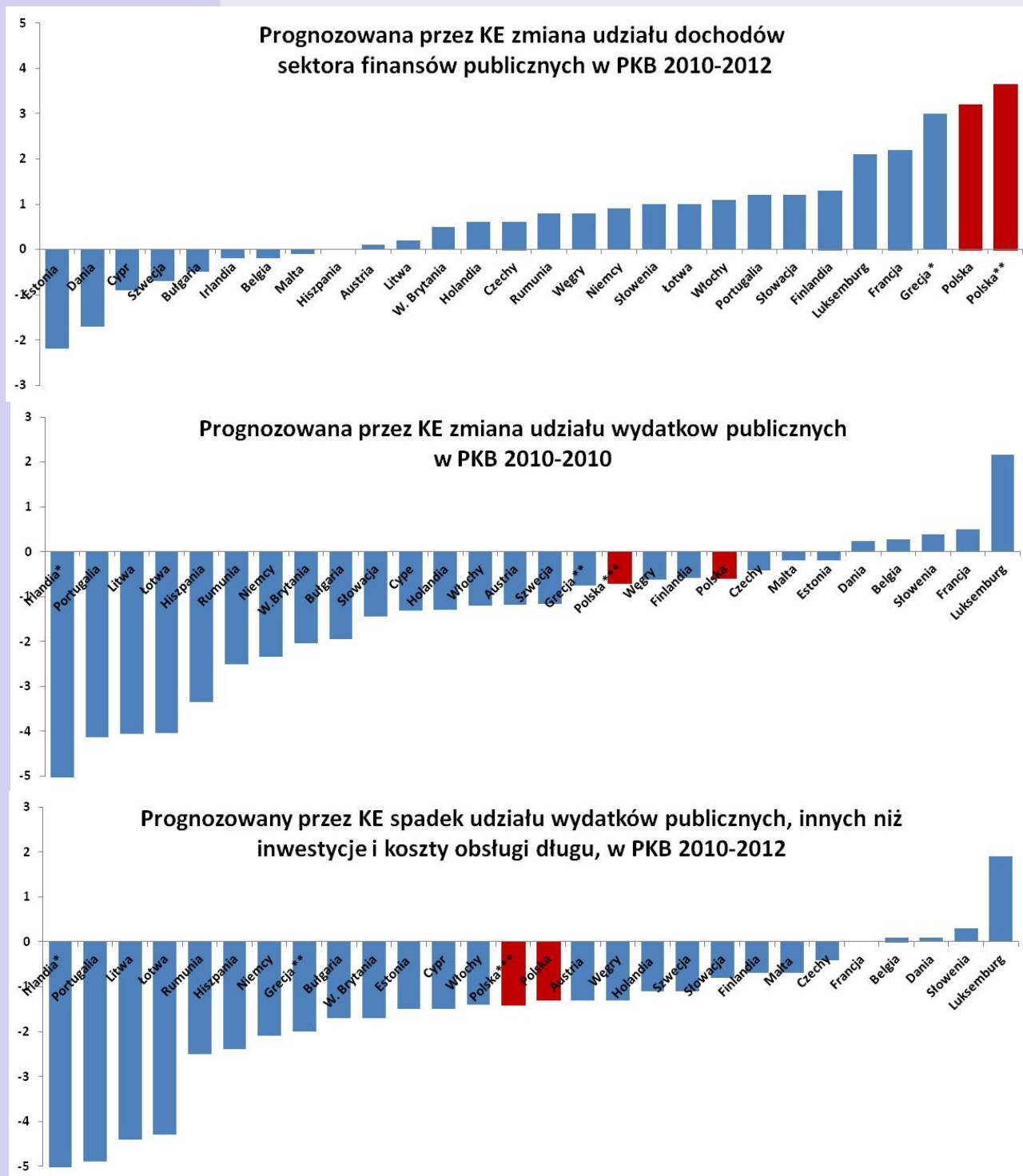
Duże zastrzeżenia budzi struktura polskiej konsolidacji finansów publicznych. Według prognoz Komisji Europejskiej w latach 2010-2012 wydatki sektora finansów publicznych w Polsce spadną tylko o 0,6 pp. PKB (przy średnim spadku w UE wynoszącym 1,7 pp. PKB). Kroki zapowiedziane w expose poprawią sytuację być może o 0,1 - 0,2 pp. PKB (efekt nieuchwalonego jeszcze dodatkowego limitu deficytu dla samorządów). W tym samym czasie dochody sektora finansów publicznych wzrosną o 3,2 pp. PKB² (po uwzględnieniu zapowiedzi z expose – o 3,8 pp. PKB). Jest to więcej niż w jakimkolwiek innym kraju UE-27. Zarówno działania podjęte w czasie poprzedniej kadencji, jak i zapowiedziane w expose skupiają się niemal wyłącznie na wzroście podatków, a nie redukcji wydatków. Jedynym istotnym wyjątkiem jest podnoszenie wieku emerytalnego, które przyczyni się do spadku wydatków publicznych oraz wzrostu PKB, co przy innych czynnikach niezmiennych, powinno dodatkowo obniżyć relację wydatków publicznych do PKB.

Niewielki spadek wydatków publicznych w latach 2010-2012 tylko w niewielkim stopniu wyjaśniają rosnące wydatki inwestycyjne (wzrost o 0,5 pp. PKB, przy przeciętnym spadku w UE-27 wynoszącym -0,3 pp. PKB), czy koszty obsługi polskiego długu (wzrost o 0,3 pp. PKB, równy średniej unijnej). Zaplanowana na lata 2010-2012 redukcja wydatków innych niż inwestycje i koszty obsługi długu w Polsce wynosi 1,4 pp PKB i jest poniżej średniej unijnej wynoszącej 1,7 pp. PKB.

Należy zauważyć, że według prognoz do 2012 roku wydatki publiczne, inne niż inwestycje i koszty obsługi długu, spadną do poziomu ok. 35,6% PKB. Na przestrzeni ostatnich 20 lat, tylko raz, w 2000 roku relacja ta była niższa. Spadek wydatków bieżących w połączeniu ze wzrostem publicznych inwestycji jest zjawiskiem pozytywnym. Jednak biorąc pod uwagę chronicznie utrzymujący się deficyt sektora finansów publicznych trzeba uznać, że tempo ograniczania bieżących wydatków publicznych pozostaje zbyt wolne, a jego struktura niewłaściwa.

¹ Dane za grudzień 2011 jeszcze nie są dostępne; wyliczenia dotyczą okresu I – XI 2011.

² Wartość ta poza wzrostem podatków obejmuje także zmiany w systemie emerytalnym. Zgodnie z metodologią Eurostatu zmniejszenie składki do OFE i wzrost składki do ZUS to wzrost dochodów sektora finansów publicznych.



Źródło: Jesienna prognoza Komisji Europejskiej;

*nie uwzględnia postanowień ze szczytu z 26 X 2011;

**po stronie dochodów uwzględniono zapowiedziane w exposé podniesienie składki rentowej (5 mld zł), podatek od kopaliny (1,5 mld zł), uszczelnienie podatku od zysków z lokat (0,4 mld zł), składkę zdrowotną płaconą przez rolników (0,2 mld zł); po stronie wydatków uwzględniono ograniczenie deficytu samorządów (-2 mld zł) oraz zwiększające wydatki publiczne podwyżki dla służb mundurowych (0,18 mld zł).

***poza skalę; udział wydatków publicznych w PKB spadnie w Irlandii w latach 2010-2012 o 23,1 pp. PKB; jest to efekt punktu odniesienia – w 2010 roku miały miejsce jednorazowe bardzo wysokie wydatki na ratowanie irlandzkiego sektora bankowego

| | 2013 | 2012 | 2011 | 2010 | 2009 | 2008 | 2007 | 2006 | 2005 | 2004 | 2003 | 2002 | 2001 |
|--|--------------|--------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| Wydatki | 44,0% | 44,8% | 45,2% | 45,4% | 44,5% | 43,2% | 42,2% | 43,9% | 43,4% | 42,6% | 44,7% | 44,3% | 43,8% |
| Wydatki po uwzględnieniu expose (FOR) | 43,8% | 44,7% | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - |
| <i>w tym:</i> | | | | | | | | | | | | | |
| koszty obsługi długu | 3,0% | 3,0% | 2,8% | 2,7% | 2,6% | 2,2% | 2,3% | 2,7% | 2,8% | 2,8% | 3,0% | 2,9% | 3,1% |
| inwestycje | 5,4% | 6,1% | 6,4% | 5,6% | 5,2% | 4,6% | 4,2% | 3,9% | 3,4% | 3,4% | 3,3% | 3,4% | 3,4% |
| pozostałe wydatki | 35,6% | 35,7% | 36,0% | 37,1% | 36,7% | 36,4% | 35,7% | 37,3% | 37,2% | 36,5% | 38,4% | 37,9% | 37,3% |
| pozostałe wydatki po uwzględnieniu expose | 35,4% | 35,6% | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - |
| Dochody | 41,0% | 40,8% | 39,6% | 37,5% | 37,2% | 39,5% | 40,3% | 40,2% | 39,4% | 37,2% | 38,5% | 39,3% | 38,5% |
| Dochody po uwzględnieniu expose (FOR) | 41,6% | 41,2% | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - |
| Deficyt | -3,1% | -4,0% | -5,6% | -7,8% | -7,3% | -3,7% | -1,9% | -3,6% | -4,1% | -5,4% | -6,2% | -5,0% | -5,3% |
| Deficyt po uwzględnieniu expose (FOR) | -2,3% | -3,4% | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - |
| Deficyt według szacunków KE | -2,6% | 3,3% | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - |

Zmiany uwzględnione przez FOR:

2012:

Wydatki: ograniczenie deficytu samorządów (-2 mld zł), wzrost płac dla służb mundurowych (0,18 mld zł)

Dochody: składka rentowa (5 mld zł), podatek od kopalni (1,5 mld zł), podatek Belki (0,38 mld zł), składka płacona przez rolników (0,1 mld zł)

2013:

Wydatki: ograniczenie deficytu samorządów (-3 mld zł), wzrost płac dla służb mundurowych (0,36 mld), podniesienie wieku emerytalnego (-0,8 mld zł),

Dochody: składka rentowa (7,3 mld zł), podatek od kopalni (1,8 mld zł), podatek Belki (0,38 mld zł), składka płacona przez rolników (0,1 mld zł), likwidacja 50% kosztów uzyskania przychodu (0,3 mld zł)

Różnica w szacunkach deficytu w 2012, a przede wszystkim w 2013 roku może wynikać m.in. z uwzględnienia przez KE wyższych dywidend ze spółek państwowych oraz niektórych pominiętych przez FOR pozycji (np. wyższe wpływy z mandatów za przekroczenie prędkości o 1,2 mld zł w 2012 roku), a także efektów drugiego rzędu oddziaływujących na tempo wzrostu PKB.

Źródło: Szacunki własne na podstawie dokumentów rządowych, materiałów FOR i IBS

2.**Programy redukcji deficytu finansów publicznych - doświadczenia międzynarodowe**

Doświadczenia międzynarodowe pokazują, że programy redukcji deficytu oparte na ograniczeniu wydatków, w porównaniu do programów opartych na podwyższeniu podatków przynoszą znacznie lepsze efekty. Szczególnie istotne są różnice we wpływie na tempo wzrostu gospodarczego oraz w trwałości dostosowania (raz ograniczony deficyt nie zaczyna ponownie rosnąć po kilku latach).

Zarówno analizy wybranych przypadków (np. Danii i Irlandii w latach 80-tych autorstwa Giavazzi i Pagano), jak i badania statystyczne na dużej grupie państw (np. Alesina i Ardagna 1998, Giudice et al. 2003, Ciżkowicz i Rzońca 2005) wskazują, że redukcja deficytu może pozytywnie wpływać na tempo wzrostu gospodarczego (tzw. efekty niekeynsofskie). Choć przedmiotem dyskusji pozostaje, jak często efekty te występują, zdecydowana większość autorów wskazuje, że są one znacznie bardziej prawdopodobne w przypadku redukcji deficytu poprzez ograniczanie wydatków, a nie poprzez podnoszenie podatków (patrz np. IMF 2010). Szybszemu wzrostowi gospodarczemu szczególnie służy ograniczenie wydatków publicznych, które jest związane z reformami strukturalnymi, takimi jak np. poprawa adresowania świadczeń socjalnych, czy zwiększenie wydajności administracji publicznej (Carvalho 2009, Lane i Perotti 2001). Z drugiej strony redukcja deficytu poprzez podnoszenie podatków sprawia, że rośnie prawdopodobieństwo wolniejszego tempa wzrostu gospodarczego.

Redukcje deficytu bazujące na obniżce wydatków są trwalsze od tych opartych o wzrost podatków. Jest to zagadnienie istotne, ponieważ jak pokazują Alesina i Ardagna (2009) w przypadku przeanalizowanych przez nich krajów OECD, tylko ok. 15% przypadków redukcji deficytu finansów publicznych uznali oni za trwałe. Należy także podkreślić, że trwałej redukcji deficytu sprzyja przede wszystkim ograniczenie bieżących wydatków publicznych. Ograniczenie wydatków inwestycyjnych, podobnie jak podniesienie podatków, rzadko prowadzi do trwałej redukcji deficytu (Alesina i Perroti, 1996). Do podobnych wniosków dochodzą także McDermott, i Westcott (1996) zwracając uwagę na znaczenie redukcji transferów i funduszu płać w sektorze publicznym dla trwałego ograniczenia deficytu.

Programy redukcji deficytu finansów publicznych obok skutków ekonomicznych mogą mieć także konsekwencje polityczne. Jednak, wbrew powszechnym stereotypom, rządy, które istotnie ograniczyły deficyt, nie mają gorszych wyników wyborczych (Alesina et al. 2011). Warto przy tym zauważyć, że autorzy badania także uwzględniają popularność rządu przed reformami, co pozwala wykluczyć sytuację, w której tylko silne i popularne rządy, które i tak wygrałyby wybory, decydują się na reformy.

Szybszemu wzrostowi gospodarczemu szczególnie służy ograniczenie wydatków publicznych, które jest związane z reformami strukturalnymi

Wybrane wyniki badań

Alesina A., Perotti R. (1996), "Fiscal Adjustments in OECD Countries: Composition and Macroeconomic Effects"

"Konsolidacje fiskalne oparte głównie na redukcji wydatków na transfery i płace w sektorze publicznym miały większe szanse powodzenia. (...) Konsolidacje fiskalne oparte przede wszystkim na podwyżce podatków i redukcji inwestycji publicznych były nietrwałe."

McDermott J., Wescott R. (1996), An Empirical Analysis of Fiscal Adjustments

"Konsolidacje fiskalne koncentrujące się na stronie wydatkowej, szczególnie na transferach i płacach w sektorze publicznym, stwarzają większe szanse, by obniżyć poziom zadłużenia niż konsolidacje oparte o podwyżki podatków. Im większa skala konsolidacji, tym większa szansa na obniżenie poziomu długu publicznego."

Alesina A., Ardagna S (2009), Large changes in fiscal policy: taxes versus spending

„Jeśli chodzi o dostosowania fiskalne, to te bazujące na redukcji wydatków, bez podnoszenia podatków, stwarzają większe prawdopodobieństwo redukcji długu publicznego i deficytu w relacji do PKB, niż te, które bazują na podwyżce podatków. Dodatkowo, dostosowania po stronie wydatkowej, a nie podatkowej, zmniejszają ryzyko recesji."

Giudice, G., Turrini, A., In't Veld, J. (2003), Can Fiscal Consolidations be Expansionary in the EU? Ex-post Evidence and ex-ante Analysis

„Analiza pokazuje, że po ok. połowie epizodów konsolidacji fiskalnych, które zostały przedsięwzięte w krajach UE na przestrzeni ostatnich 30 lat, nastąpiło przyspieszenie tempa wzrostu gospodarczego. Konsolidacje, które sprzyjały wzrostowi były ogólnie rzecz biorąc oparte o redukcję wydatków, a nie wzrost dochodów publicznych."

Rzonca A., Cizkowicz P., (2005) "Non-Keynesian effects of fiscal contraction in new member states"

"Znajdujemy silne dowody na to, że konsolidacje fiskalne przyczyniają się do przyspieszenia tempa wzrostu gospodarczego w krótkim okresie. Niemniej jednak nie jesteśmy w stanie jednoznacznie wskazać, które kanały oddziaływania nie-keynesowskich efektów rzeczywiście działają: znaleźliśmy pewne dowody potwierdzające istnienie kanału konsumpcyjnego, ale żadnych dowodów na istnienie kanału inwestycyjnego."

IMF (2010), World Economic Outlook, "Recovery, Risk, and Rebalancing"

"(...) konsolidacje fiskalne zazwyczaj obniżają tempo wzrostu PKB i zwiększają stopę bezrobocia. W tym czasie jednak obniżenie stopy procentowej wraz ze wzrostem eksportu netto zmniejszają negatywny wpływ na gospodarkę kraju. Konsolidacje są bardziej bolesne, gdy polegają głównie na podnoszeniu podatków. (...)"

3.**Stopniowe podnoszenie wieku emerytalnego**

Z ekonomicznego punktu widzenia najważniejszym punktem expose była zapowiedź stopniowego podnoszenia wieku emerytalnego. Poczynając od 2013 roku wiek emerytalny ma być podnoszony o 3 miesiące rocznie aż do osiągnięcia poziomu 67 lat w 2020 roku (mężczyźni) lub 2040 roku (kobiety). Wobec rosnącej długości życia Polaków jest to kierunek zdecydowanie słuszny. Jak zauważają Bukowski i Lewandowski (2011), o ile w 1992 roku okres aktywności zawodowej stanowił 51% czasu życia statystycznej Polki, to w 2008 roku było to już tylko 45%. Przy braku zmian do 2030 roku czas aktywności zawodowej kobiet spadnie do 40% czasu trwania ich życia. Towarzyszy temu wydłużający się czas życia na emeryturze, który według prognoz ma wzrastać z 21% całego życia w 1992 roku do aż 32% w 2030 roku. W przypadku mężczyzn czas aktywności zawodowej ulegnie skróceniu z 64% czasu życia w 1992 roku, do tylko 50% w 2030 roku, przy jednoczesnym wzroście długości przebywania na emeryturze z 8% do 21%.

Przy braku zmian w ciągu najbliższych 4 lat liczba osób w wieku produkcyjnym spadnie o 750 tys., przy wzroście liczby emerytów o prawie 800 tys.

Niezmieniony wiek emerytalny w połączeniu ze starzeniem się społeczeństwa powoduje istotne pogorszenie się relacji między liczbą osób w wieku produkcyjnym a liczbą osób w wieku emerytalnym. Według danych GUS, na początku kadencji obecnego Sejmu, w 2011 roku było w Polsce ponad 24,5 mln osób w wieku produkcyjnym i prawie 6,6 mln osób w wieku emerytalnym. Przy braku zmian w ciągu najbliższych 4 lat liczba osób w wieku produkcyjnym spadnie o 750 tys., a liczba emerytów wzrośnie o prawie 800 tys. Oznacza to pogorszenie się relacji między osobami w wieku produkcyjnym a osobami w wieku emerytalnym z 3,7 w 2011 roku do 3,2 w 2015 roku i dalej do 2,6 w 2021 roku.

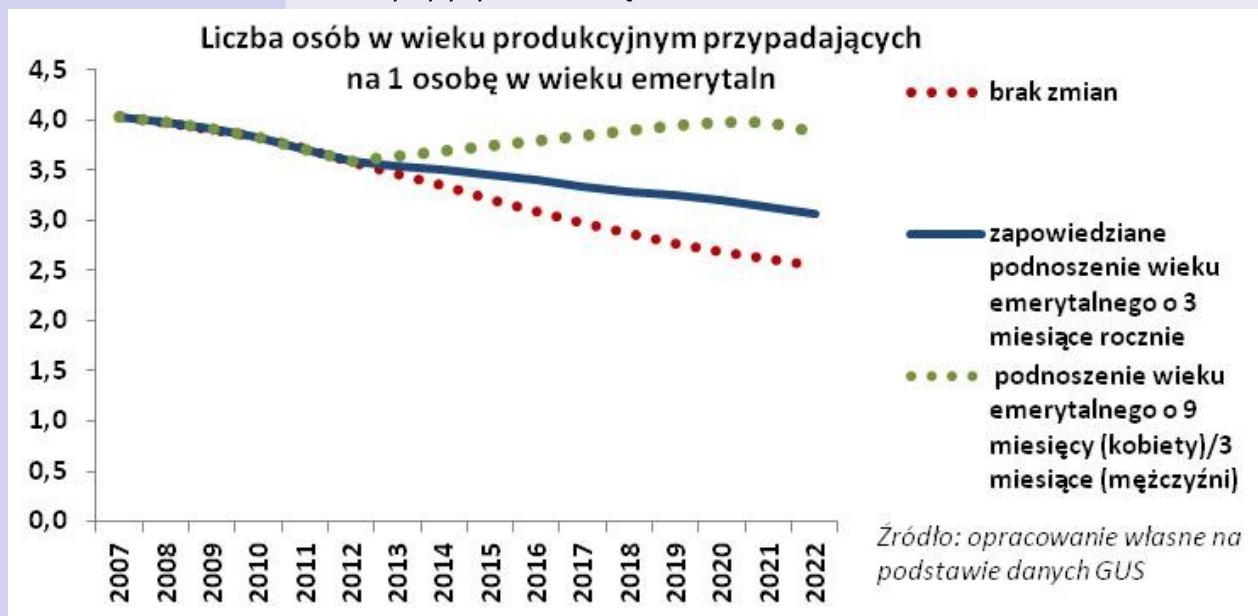
Zapowiedziane w expose tempo podnoszenia wieku emerytalnego kobiet i mężczyzn spowalnia pogarszanie się relacji między osobami w wieku produkcyjnym i osobami w wieku emerytalnym, ale tylko w niewielkim stopniu. Jeśli od 2013 roku wiek emerytalny kobiet i mężczyzn będzie stopniowo podnoszony o 3 miesiące rocznie, aż do momentu osiągnięcia poziomu 67 lat, to w 2015 roku na jedną osobę w wieku emerytalnym będzie przypadać 3,45 osób w wieku produkcyjnym, wobec 3,71 obecnie. Do 2021 roku natomiast proporcja ta ulegnie dalszemu pogorszeniu i obniży się do poziomu 3,13.

Szybsze tempopodnoszenia wieku emerytalnego kobiet (o 9 miesięcy rocznie) pozwoliłoby na utrzymanie proporcji między osobami w wieku produkcyjnym a osobami w wieku emerytalnym na w miarę stałym poziomie ok. 3,8-3,9. Zatrzymanie na rynku pracy kobiet urodzonych w czasie boomu demograficznego przełożyłoby się także na znacznie większe korzyści fiskalne z tej reformy. O ile według wyliczeń IBS podnoszenie wieku emerytalnego w obecnie zapowiedzianym tempie, w 2022 roku da oszczędności dla finansów publicznych wynoszące 25,8 mld zł, to gdyby podnosić wiek emerytalny kobiet szybciej (o 9 miesięcy rocznie) to oszczędności wyniosłyby w 2022 roku 40,4 mld zł³.

Reasumując, zapowiedź zrównania wieku emerytalnego kobiet i mężczyzn na poziomie 67 lat należy ocenić pozytywnie. Niemniej, szybsze tempo podnoszenia

³ Wyliczenia cytowane przez Stróżyk J., Glapiak E. (2011)

wieku emerytalnego kobiet od zapowiedzianego sprawiłoby, że korzyści z tej reformy byłyby istotnie większe.

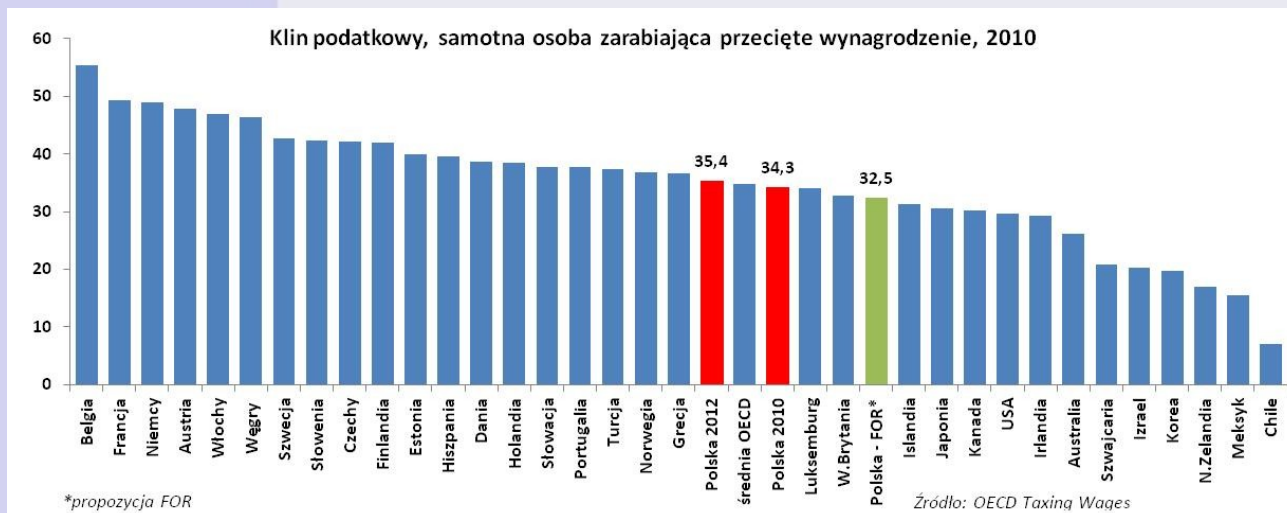


4. Podniesienie składki rentowej po stronie pracodawców o 2 pp.

Negatywnie należy ocenić zapowiedź podniesienia składki rentowej o 2 pp. po stronie pracodawców, co przyczyni się do wzrostu klina podatkowego. Według projektu MPIPS podwyżka składki rentowej od końca marca zwiększy wpływy do systemu ubezpieczeń społecznych o 6,5 mld zł w 2012 i 9,5 mld zł w 2013. Od tej wartości należy jednak odjąć składki płacone przez instytucje publiczne. W przypadku samych jednostek budżetowych, które wg NIK w 2009 roku zatrudniały 0,5 mln osób, będzie to 0,44 mld zł. Kolejne prawie 1,9 mln osób jest zatrudnionych w samorządach i spółkach samorządowych. Wyższa składka płacona przez osoby pracujące w jednostkach samorządu terytorialnego w ogóle nie przyczyni się do poprawy salda finansów publicznych, bo wyższe wpływy do FUS będą równe wyższym wydatkom JST. W przypadku spółek będących własnością samorządów lub Skarbu Państwa wyższa składka oznacza obok wyższych wpływów do FUS także wyższe koszty spółek, a co za tym idzie, niższe zyski i dywidendy dla właścicieli. Można więc ostrożnie szacować, że podniesie składki przyczyni się do poprawy salda finansów publicznych w 2012 roku o ok. 4,5 – 5,5 mld zł (6,5 mld zł z projektu MPIPS minus 0,44 mld zł składek za osoby pracujące w jednostkach budżetowych i ok. 1 mld zł za osoby zatrudnione w samorządach i spółkach samorządowych).

Podniesie składki przyczyni się do poprawy salda finansów publicznych w 2012 roku o ok. 4,5 – 5,5 mld zł

Podniesienie składki rentowej przyczyni się do wzrostu klina podatkowego, osłabiając tym samym bodźce do podejmowania pracy po stronie pracodawców oraz do tworzenia nowych miejsc pracy po stronie pracodawców. Jest to szczególnie negatywne w kontekście wciąż niskiej stopy zatrudnienia w Polsce, która w 2010 roku wynosiła 59,3%, przy średniej dla UE równej 64,1%.



Jako alternatywę do podnoszenia składki rentowej FOR proponuje ujednoczenie stawek VAT na poziomie ok. 19% połączone z podniesieniem zryczałtowanych kosztów uzyskania dochodu do 6000 zł (sprawi to, że osoby zarabiające pensję minimalną, nawet po jej podwyżce do 1500 zł, przestaną płacić podatek dochodowy). Pozwoli to na wzrost dochodów sektora finansów publicznych porównywalny ze zmianami w składce rentowej, jednocześnie upraszczając nadmiernie skomplikowany system podatkowy i zwiększając bodźce do pracy (Łaszek 2011).

5.

Pozostałe zmiany zapowiedziane w expose

Korzyści dla finansów publicznych wynikające z reformy emerytur służb mundurowych zaczną być widoczne od 2026-2027 roku.

Reforma emerytur służb mundurowych – przy założeniu, że zmiana będzie polegać na podniesieniu wieku emerytalnego do 55 lat i stażu pracy do 25 lat tylko dla rozpoczynających służbę, nie będzie miała ona wpływu na stan finansów publicznych przez najbliższe 15 lat. Korzyści dla finansów publicznych wynikające z tej reformy zaczną być widoczne od 2026-2027 roku.

Podniesienie płacy żołnierzy i policjantów – łącznie w policji i wojsku służy prawie 200 tys. osób. Należy jednak pamiętać, że wydatki na wojsko w Polsce ustalone na poziomie 1,95% PKB roku przeplanowanego i podwyżki płac dla żołnierzy doprowadzą w tej sytuacji do zmiany struktury, a nie zmiany poziomu wydatków na armię. Koszt podwyżki dla policjantów o 300 zł od połowy roku wyniesie 0,18 mld zł w 2012 roku i 0,36 mld zł w kolejnych latach.

Reforma emerytur górniczych - na początku bieżącego roku FOR szacował, że objęcie wszystkich górników powszechnym systemem emerytalnym przyniesie oszczędności rosnące od ok. 0,5 mld zł w pierwszym roku reformy do 2 mld zł w pięć lat po reformie. W expose jednak znalazła się zapowiedź, że przywileje emerytalne mają zachować osoby pracujące pod ziemią. łącznie w całym górnictwie i wydobywaniu na koniec 2 kw. 2011 roku pracowało 169 tys. osób. Dane Ministerstwa Gospodarki wskazują, że najwięcej osób pracuje przy wydobywaniu węgla kamiennego, gdzie na koniec 3 kw. 2011 roku było zatrudnionych 113,7 tys. osób, z czego 88,2 tys.

pracowało na dole, a 25,5 tys. na powierzchni. Jeżeli przywileje emerytalne zachowają wszystkie osoby pracujące pod ziemią, to biorąc pod uwagę strukturę zatrudnienia tylko przy wydobyciu węgla kamiennego, skala oszczędności może być istotnie mniejsza od szacunków FOR).

Likwidacja ulgi na Internet – jeśli likwidacja ulgi zostanie uchwalona w 2012 roku i wejdzie w życie rok później, to dochody sektora finansów publicznych wzrosną w 2014 roku o ok. 0,35-0,4 mld zł. Tak duże opóźnienie wynika z faktu, że z ulgi tej podatnicy korzystają dopiero rozliczając podatek za poprzedni rok.

Zmiany w becikowym – likwidacja becikowego dla osób o dochodach powyżej 85 tys. zł rocznie będzie miała znikomy wpływ na spadek wydatków publicznych, ponieważ próg ten przekracza tylko 1,89% podatników (dane za 2010 rok). Co więcej, można założyć, że są to raczej osoby z dłuższym stażem zawodowym, nie spodziewające się więcej dzieci. Dochody przekraczające 85 tys. zł mogą mieć także osoby rozliczające się według 19% stawki podatkowej, jednak ich liczba jest niewielka (niecałe 400 tys. podatników wobec 23 mln osób płacących podatki według skali podatkowej). Wprowadzenie zapowiadanych zmian zmniejszy wydatki na becikowe (0,4 mld zł w 2010 roku) o kilka procent.

Zmiany w ulgach na dzieci

- 1) Likwidacja ulgi na pierwsze dziecko dla osób z zarobkami powyżej 85 tys. zł – podobnie jak w przypadku becikowego zmiana ta dotyczy mniej niż 1,89% płatników PIT
- 2) Podniesienie ulgi na trzecie dziecko o 50% - według danych MF w 2009 roku ponad połowa dzieci (55,3%) wychowywana była w rodzinach o zbyt niskich dochodach, by móc w pełni wykorzystać istniejące ulgi. Liczba rodzin wielodzietnych w Polsce także jest ograniczona - w 2002 roku tylko 14% gospodarstw domowych liczyło 5 osób i więcej, Dodatkowo, by móc skorzystać z podwyższonej ulgi dana rodzina musi mieć odpowiednio wysokie dochody. Według szacunków CenEA (Myck 2011) opartych o dane z Badania Budżetów Gospodarstw Domowych 2009, tylko ok. 280 tys. rodzin miało więcej niż 2 dzieci i wystarczająco wysokie dochody, by odnieść korzyści z nowej ulgi. Można więc przyjąć, że liczba rodzin o wystarczająco wysokich dochodach, by móc skorzystać z podwyższonej ulgi, mających jednocześnie więcej niż 2 dzieci jest bardzo ograniczona.

Nie są jeszcze znane szczegóły proponowanych zmian, jednak obecna propozycja może prowadzić do sytuacji, gdy osoba o wyższym dochodzie brutto (np. 85 001 zł) będzie miała niższe dochody netto od osoby o niższych dochodach brutto (np. 84 499 zł), ale mogącej skorzystać z ulgi. Rozwiązanie to może budzić także wątpliwości natury konstytucyjnej – według dotychczasowego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego kryterium dochodowe może być stosowane przy przyznawaniu zasiłków, ale nie przy udzielaniu ulg podatkowych.

W 2009 roku ulga na dzieci zmniejszyła dochody finansów publicznych o 5,6 mld zł. Dlatego nawet kilkuprocentowe zmiany w wartości ulgi mogą spowodować zmianę dochodów sektora finansów publicznych o wiele milionów złotych. Myck (2011) szacuje, że razem zmiany w ulgach na dzieci i becikowym przyniosą 0,25 mld zł oszczędności.

Ograniczenie możliwości stosowania 50% kosztów uzyskania przychodu (KUP)

– w 2009 roku wpływy podatkowe państwa były niższe o 0,628 mld zł z powodu 50% KUP z praw autorskich lub z praw pokrewnych. Brak danych, jaka część tej kwoty przypadała na osoby o dochodach powyżej 85 tys. zł rocznie. Ponieważ jednak w całej grupie podatników takich osób jest niewiele, uwzględniając inflację i wzrost dochodów, można założyć, że wpływy podatkowe wzrosną o kilkaset mln zł rocznie, poczynając od 2013 roku.

Zmiany w ubezpieczeniu rolników

- 1) Propozycja przedstawiona w exposé zakładała, że składkę zdrowotną będą płacić tylko rolnicy posiadający gospodarstwa powyżej 6 ha i wyniesie ona 18 zł lub 36 zł w zależności od wielkości gospodarstwa (większe niż 6 ha, ale mniejsze niż 15 ha i większe niż 15 ha). Na podstawie danych GUS można było szacować, że wpływy z tak zdefiniowanej składki wyniosłyby ok. 0,2 mld zł rocznie. Przyjęty przez rząd 4 stycznia br. projekt ustawy zakłada jednak inne rozwiązanie, w którym rolnicy posiadający gospodarstwa o powierzchni powyżej 6 ha będą płacić 1 zł składki za każdy hektar za każdego członka rodziny ubezpieczonego w KRUS. Według szacunków rządowych rozwiązanie takie, obowiązujące od 1 kwietnia br. do końca roku przyniesie ok. 0,11 mld zł wpływów ze składek. Ma to być rozwiązanie tymczasowe, obowiązujące do czasu wejścia w życie docelowych rozwiązań w zakresie opodatkowania i ubezpieczenia rolników. Proponowana zmiana może być kolejnym czynnikiem utrwalającym rozdrobnienie gospodarstw na polskiej wsi. Państwo automatycznie opłacając składki za rolników posiadających mniej niż 6 ha, wzmocni bodziec powstrzymujący ich przed sprzedażą ziemi.
- 2) Objęcie rolników pozostałymi podatkami wydaje się być znacząco odsunięte w czasie. Obowiązek rachunkowości ma być wprowadzony od 2013 roku. Można przypuszczać, że zmiany podatkowe zostaną wprowadzone rok lub dwa lata później. Według różnych szacunków (np. BCC czy Lewiatan), roczne korzyści dla sektora finansów publicznych z tytułu objęcia dochodów rolników powyżej określonego progu dochodów - podatkiem dochodowym i składkami na ubezpieczenie społeczne według stawek obowiązujących w powszechnym systemie od 2012 r. - mogłyby wynieść od 1,0 do 2,6 mld zł (w warunkach cen i PKB z 2010 r.).

Włączenie duchownych do powszechnego systemu emerytalnego – wydatki budżetu państwa w 2010 r. na Fundusz Kościelny wyniosły 0,09 mld zł i tego rządu oszczędności można spodziewać się z jego likwidacji. Pytaniem otwartym zostaje, czy nie będzie temu towarzyszyć np. możliwość przekazywania 1% PIT na kościół, co może

istotnie zmniejszyć wpływy podatkowe.

Zmiany w opodatkowaniu zysków z lokat – według ustawy o budżecie na 2012 rok zmiany w opodatkowaniu lokat uniemożliwiają omijanie tzw. podatku Belki (19% podatku od zysków z lokat) zwiększą dochody budżetu o ok. 0,38 mld zł rocznie.

Nowy podatek od kopalni - Zgodnie z zapowiedziami z expose, 14 grudnia Ministerstwo Finansów przedstawiło projekt nowego podatku od wydobycia miedzi i srebra. Według wyliczeń Ministerstwa Finansów nowy podatek obowiązujący od marca 2012 roku ma przynieść 1,8 mld zł w pierwszym roku i 2,2 mld zł w kolejnych latach. Ponieważ jednak wysokość podatku będzie zależała od cen miedzi i srebra na światowych rynkach (wyrażonej w złotych), Ministerstwo Finansów zaznacza, że wpływy z nowego podatku będą podlegać dużym wahaniom wynikającym ze zmienności samych cen surowców, jak i wahań kursu USD/PLN. Podatek dotyczy de facto jednej firmy – KGHM, w której Skarb Państwa ma ponad 30% udziałów⁴. Dlatego z punktu widzenia sektora finansów publicznych wyższe wpływy z podatku (1,8 mld zł) należy pomniejszyć o niższą dywidendę wypłaconą skarbowi państwa (0,56 mld zł przy założeniu przeznaczenia całego zysku na dywidendy i 0,28 mld zł przy przeznaczeniu połowy zysków na dywidendę).

Limit zadłużenia dla samorządów – już po ogłoszeniu expose przez Premiera, w grudniu br. powrócił projekt ograniczenia deficytu sektora samorządowego, zapisany w aktualizacji planu konwergencji z kwietnia br., lecz dotąd nie zrealizowany. Według obecnego projektu ustawy, deficyt samorządów (jako sektora) w 2012 roku nie będzie mógł przekroczyć 10 mld zł, wobec 15 mld zł w 2010 roku i 12 mld zł zaplanowanych przez samorzady na 2012 rok w wieloletnich prognozach finansowych.

Razem z podniesieniem składki rentowej działania zapowiedziane w expose przełożą się na wzrost dochodów sektora finansów publicznych o ok. 6 mld zł w 2012 roku i ok. 10 mld zł w 2013 roku. Równocześnie wydatki publiczne w relacji do scenariusza braku zmian spadną o ok. 1,8 mld zł w 2012 roku i o 3,5 mld zł w 2013 roku.

⁴ Według informacji dostępnych na stronie spółki, Skarb Państwa jest w posiadaniu 31,79% jej akcji (według zawiadomienia z dnia 12 stycznia 2010 roku)

Wnioski

W 2010 roku deficyt sektora finansów publicznych w Polsce osiągnął najwyższy od 1991 roku poziom 7,8% PKB. Działania podjęte w czasie poprzedniej kadencji Sejmu, a także dodatkowe środki zapowiedziane po wyborach przez nowy, dają szansę na ograniczenie deficytu do ok. 3% PKB w 2012 roku. Niestety, program redukcji deficytu opiera się przede wszystkim na wzroście dochodów sektora finansów publicznych, a nie na redukcji wydatków. Doświadczenia międzynarodowe pokazują, że programy oparte o wzrost dochodów, w porównaniu do programów opartych o redukcję wydatków, są mniej trwałe i mogą mieć negatywne konsekwencje dla tempa wzrostu gospodarczego.

Po wyborach przedstawiono jedną konkretną zapowiedź ważnej reformy strukturalnej – stopniowego podnoszenia i zrównania wieku emerytalnego kobiet i mężczyzn. Jest to decyzja zdecydowanie słuszna, choć należy podkreślić, że szybsze podnoszenie wieku emerytalnego kobiet znacznie zwiększyłoby korzyści z niej wynikające.

Deklaracje dotyczące ograniczenia branżowych przywilejów emerytalnych (górnicy, rolnicy, służby mundurowe) są już bardziej ogólne i na razie jest zbyt wcześnie, by móc się szczegółowo do nich odnieść. Wzrost dochodów sektora finansów publicznych wynikający z objęcia rolników obowiązkiem płacenia części składki zdrowotnej będzie niewielki. Co więcej, sposób obliczania wysokości składki zdrowotnej może zniechęcać drobnych rolników do sprzedaży ziemi, opóźniając ich przejście do bardziej produktywnych sektorów gospodarki. Dobrą zmianą natomiast jest objęcie rolników obowiązkową rachunkowością, co z czasem może pozwolić na włączenie ich do powszechnego systemu ubezpieczeń społecznych i podatku PIT.

Niestety, w perspektywie lat 2012-2013 expose nie zawierało zapowiedzi żadnego istotnego ograniczenia wydatków publicznych. Oszczędności wynikające z likwidacji becikowego dla osób o dochodach powyżej 85 tys. zł będą niewielkie i w znacznej mierze posłużą na sfinansowanie innych zmian w polityce prorodzinnej.

Wynikający z expose wzrost dochodów sektora finansów publicznych ma zostać osiągnięty poprzez podniesienie obecnych stawek (składka rentowa), ustanowienie nowych podatków (podatek od kopaliny), czy uszczelnienie istniejących przepisów (podatek od zysku z lokat). Brakuje jednak zapowiedzi kompleksowej reformy polskiego systemu podatkowego, który jest skomplikowany i nakłada na przedsiębiorców zbędne obciążenia administracyjne. Uproszczenie systemu podatkowego nie tylko znacznie ułatwiłoby prowadzenie działalności przez przedsiębiorców, ale także ograniczyłoby rozmiary szarej strefy, przyczyniając się do wzrostu dochodów podatkowych.

Bibliografia

- Alesina A., Perotti R. (1996), "Fiscal Adjustments in OECD Countries: Composition and Macroeconomic Effects," NBER Working Papers 5730,
- Alesina A., Ardagna S (1998) Tales of fiscal adjustment. Economic Policy 27
- Alesina A., Ardagna S (2009), Large changes in fiscal policy: taxes versus spending. NBER Working Paper No. 15438
- Alesina A., Carloni D., Lecce G. (2011), The electoral consequences of large fiscal adjustments, NBER Working Paper 17655
- Bukowski M., Lewandowski P. (2011), Czy należy się bać podniesienia wieku emerytalnego?, IBS Policy Paper 1/2011
- Costa Carvalho V.M. (2009) 'Non-Keynesian Effects of Fiscal Policy in a New-Keynesian General Equilibrium Model for the Euro Area', doctoral thesis at Universidade do Porto
- Giavazzi F., Pagano M. (1990) Can Severe Fiscal Contractions Be Expansionary? Tales of Two Small European Countries. NBER Macroeconomics Annual, vol. 5
- Giudice, G., Turrini, A., In't Veld, J. (2003), Can Fiscal Consolidations be Expansionary in the EU? Ex-post Evidence and ex-ante Analysis. In: European Commission (ed.), European Economy, No. 195, Brussels.
- IMF (2010), World Economic Outlook, "Recovery, Risk, and Rebalancing"
- Lane P., Perotti, R., 1996. "Profitability, Fiscal Policy, and Exchange Rate Regimes," CEPR Discussion Papers 1449, C.E.P.R. Discussion Papers.
- Łaszek A., (2011) Najpilniejsze wyzwania dla nowego rządu, Analiza FOR 13/2011
- Myck M. (2011), Rządowe plany na nową kadencję – analizy zapowiedzi premiera Donalda Tuska z exposé z 18.11.2011r., Komentarze CenEA, 21/11/2011
- McDermott J., Wescott R., (1996), An Empirical Analysis of Fiscal Adjustments, IMF Staff Papers, vol. 43, n.4, 723-753.
- MF (2010), Preferencje podatkowe w Polsce
- OECD (2011), Taxing wages
- Rzonca A., Cizkowicz P., (2005) "Non-Keynesian effects of fiscal contraction in new member states," Working Paper Series 519, European Central Bank
- Stróżyk J., Glapiak E., (2011), 67-letni emeryci potrzebni szybciej, Rzeczpospolita, 28 XI 2011

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 22 628 85 11, fax +48 22 213 37 85
e-mail: info@for.org.pl
www.for.org.pl

Kontakt do autora analizy

Aleksander Łaszek
e-mail: aleksander.laszek@for.org.pl
tel. 695 286 386