

Warszawa, 19 września 2016 r.

**Komunikat FOR:
Komentarz do programu Nowoczesnej**



- **Zaprezentowany przez Nowoczesną program partii zawiera wiele istotnych postulatów dotyczących wolności gospodarczej, ograniczenia państwowych monopolii i większej konkurencji.** Pozytywnie należy też ocenić pomysły na zmianę relacji między państwem a obywatelem – pomoc społeczna tylko dla najbardziej potrzebujących, polityka państwa zachęcająca do aktywności zawodowej czy ogólna zasada, że co nie jest zakazane jest dozwolone.
- **Wśród słusznych postulatów zapisanych w Programie można wymienić w szczególności prywatyzację, ograniczenie negatywnego wpływu programu 500+ na rynek pracy, przyjaźniejsze rozwiązania rynku pracy dla kobiet, likwidację przywilejów branżowych czy ograniczenie obciążeń biurokratycznych.** Niestety za postulatami tymi rzadko idą propozycje konkretnych rozwiązań. Brak szczegółów uniemożliwia w wielu miejscach ocenę, czy Nowoczesna proponuje tylko drobne, kosmetyczne zmiany, czy głębokie reformy.
- **Bardzo ważna jest deklaracja o wpisaniu wymogu zrównoważonego budżetu do Konstytucji – bez zdrowych finansów publicznych dalszy rozwój polskiej gospodarki będzie zagrożony.** Jednak od każdej partii, w tym także od Nowoczesnej, należy oczekiwać wiarygodnych wyliczeń dotyczących skutków fiskalnych składanych propozycji. Z faktu, że inne partie, w tym rządzący PiS, nie tylko nie przedstawiają takich wyliczeń lub przedstawiają wyliczenia nierzetelne, nie wynika, że taki ma być standard debaty publicznej w Polsce. Niestety program Nowoczesnej nie zawiera oszacowań skutków fiskalnych proponowanych w nim zmian oraz milczy na temat sekwencji ich wprowadzania. Tymczasem proponowana obniżka podatków spowodowałaby znacznie większy ubytek dochodów (co najmniej 15 mld zł rocznie, a prawdopodobnie więcej) niż mogą przynieść proponowane ograniczenia wydatków publicznych. Sytuację budżetu dodatkowo pogorszyłby proponowany wzrost wydatków, m.in. na obronę (7 mld zł rocznie), żłobki i przedszkola, służbę zdrowia, mieszkalnictwo oraz inne cele. I choć część z tych propozycji jest uzasadniona, to nieodpowiedzialnością jest ich zgłaszanie bez przedstawienia wiarygodnych wyliczeń na temat ich finansowania.

W komunikacie oceniamy gospodarcze konsekwencje programu Nowoczesnej. Należy jednak pamiętać, że konsekwencje gospodarcze mogą mieć także szersze propozycje ustrojowe zapisane w programie. W szczególności deklaracje o poszanowaniu niezależności Trybunału Konstytucyjnego, stabilnym ustroju sądów czy odpolitycznieniu prokuratury wzmacniając

Fundacja Forum Obywatelskiego Rozwoju – FOR

ul. Ignacego Krasickiego 9A • 02-628 Warszawa • tel. +48 22 628 85 11, +48 726 621 240

e-mail: info@for.org.pl • www.for.org.pl

 /FundacjaFOR  FundacjaFOR

NIP: 521-34-49-293 • REGON: 140924840 • KRS: 0000277658

ochronę prawa własności oraz ułatwiając rozstrzygnięcie sporów przed sądami mogą mieć istotny pozytywny wpływ na gospodarkę. W pierwszej części komunikatu omawiamy reformy strukturalne proponowane przez Nowoczesną. W drugiej części komunikatu analizujemy ich skutki fiskalne. Omawiając poszczególne propozycje Nowoczesnej zaznaczamy, jak je rozumiemy, ponieważ w wielu miejscach ogólny charakter zapowiedzi pozwala na różne interpretacje.

1. Reformy strukturalne

W programie Nowoczesnej znajdują się istotne deklaracje dotyczące ograniczenia roli państwa w gospodarce. Poza zapowiedzią prywatyzacji i eliminacji deficytu państwa potencjalnie duży wpływ na gospodarkę może mieć zmiana podejścia do relacji obywatel – państwo: pomoc społeczna skierowana tylko do najuboższych, ograniczenie przywilejów wybranych grup zawodowych oraz taki kształt polityki państwa, która będzie zachęcać do pracy. O powodzeniu tych wszystkich działań będzie decydowała ich skala, bo choć deklarowany przez Nowoczesną kierunek jest słuszny, to z tekstu programu nie można wywnioskować czy skala proponowanych zmian będzie tylko kosmetyczna, czy faktycznie oznacza daleko idącą zmianę polityki państwa. Niestety w kontrze do deklaracji o ograniczeniu roli państwa w gospodarce pojawiają się także pomysły idące w drugą stronę – wspieranie przez państwo firm z określonych sektorów, czy dotowanie przez państwo mieszkań własnościowych. Takie pomysły są nie tylko kosztowne dla podatnika, ale także wypaczają działanie rynków, obniżając efektywność gospodarki. Również w stronę głębszej ingerencji w życie obywateli i większego zakresu regulacji idą takie propozycje jak np. rady estetyki w gminach.

Prywatyzacja i ograniczenie dotacji do państwowych przedsiębiorstw. Upolitycznienie polskiej gospodarki pozostaje wysokie: Skarb Państwa kontroluje większość spółek z indeksu WIG-20, OECD pokazuje w Polsce najwyższy udział własności państwowej w UE, a w 17 spośród 50 największych polskich firm na liście „Rzeczpospolitej” państwo ma udziały. Własność państwowa to najostrzejsza forma regulacji, która pozwala politykom bezpośrednio wpływać na decyzje przedsiębiorstw. Obniża to konkurencyjność polskiej gospodarki (Bouis i Duval, 2011) i utrudnia przyciąganie do Polski innowacyjnych przedsiębiorstw nastawionych na badania i rozwój (Ciriaci et al., 2016). Tymczasem działania obecnego rządu zmiernają do renacjonalizacji polskiej gospodarki zamiast dokończenia jej odpolityczniania. Na tym tle deklaracja Nowoczesnej o sprzedaży udziałów w firmach częściowo sprywatyzowanych i ogólnym odpolitycznieniu gospodarki wypada pozytywnie, pomimo braku konkretnych zobowiązań. Deklarowane ograniczenie dotacji do państwowych przedsiębiorstw to również dobry kierunek, ale należy pamiętać, że pomoc publiczna poza pewnymi wyjątkami już jest zabroniona regułami UE. Problemem jest np. pośrednia pomoc w formie zmuszania quasi-monopolistycznych państwowych koncernów energetycznych do dotowania nierentownych państwowych kopalń.

Wpisanie wymogu uchwalania zrównoważonego budżetu do Konstytucji. Deficyt sektora finansów publicznych w Polsce jest niebezpiecznie wysoki. W dodatku żaden rząd od wczesnych lat '90 nie uchwalił zrównoważonego budżetu. Dzisiaj szczególny niepokój budzi

deficyt strukturalny – miara deficytu uwzględniająca wahania koniunktury¹. Należy on w Polsce do najwyższych w Unii Europejskiej – według szacunków Komisji Europejskiej w 2016 roku większy deficyt strukturalny od Polski miały tylko Wielka Brytania i Hiszpania. Co więcej, podczas gdy inne kraje o wysokim deficycie podejmują działania na rzecz jego ograniczenia, to rząd Polski, zwiększając wydatki publiczne, co pogarsza już i tak niekorzystną sytuację finansów publicznych (zob. [Komunikat FOR z 24.08.2016](#)). Nowoczesna proponuje wpisać wymóg uchwalania zrównoważonego budżetu do Konstytucji. Nie precyzuje przy tym jak dokładnie byłby skonstruowany. W Niemczech, na które powołuje się Nowoczesna, w 2009 roku uchwalono wymóg deficytu strukturalnego nie większego niż 0,35% PKB w przypadku rządu federalnego od 2016 roku i zerowego w przypadku landów od 2020 roku.

Aktywizacja zawodowa kobiet. W Polsce, ze względu na małą dostępność usług opieki nad dziećmi i niski wiek emerytalny, pracuje relatywnie mało kobiet – spośród osób w wieku 20-64 pracuje 75% mężczyzn i tylko 61% kobiet. Przykładowo w Niemczech te współczynniki wynoszą odpowiednio 82% i 74%. Nowoczesna zgłosiła cztery istotne propozycje, które mogłyby poprawić tę sytuację:

- **Ograniczenie 500+ do rodzin pracujących.** Zasiłek z programu „Rodzina 500+” zniechęca do pracy młodych rodziców, w szczególności kobiety. Myck (2016) szacuje, że przez ten program 235 tys. rodziców zrezygnuje z aktywności zawodowej. Nowoczesna proponuje ograniczenie zasiłków z programu jedynie do pracujących, co jest dobrym kierunkiem. Niejasne niestety pozostaje, czy oboje z rodziców musiałyby pracować, czy tylko jedno z nich. Poza tym nie wiadomo na czym będzie polegało proponowane w programie „podobne” wsparcie na dzieci, które mieliby otrzymywać niepracujący w ramach pomocy społecznej. Jeżeli pracujący i niepracujący będą dostawali identyczne wsparcie, tylko z różnych źródeł, zmiany nie osiągną deklarowanego celu, czyli wzrostu opłacalności pracy. Ponadto, jeżeli zgodnie z propozycją Nowoczesnej wyłączono by z programu najbogatsze gospodarstwa domowe (analizujemy fiskalną stronę tego postulatu w dalszej części tekstu), to silnie zniechęcałoby to do pracy drugiego rodzica w rodzinach o dużych dochodach, w których jednocześnie występują duże różnice w zarobkach rodziców.
- **Miejsce w żłobku i przedszkolu dla każdego dziecka.** W przeciwieństwie do rządowego programu „Rodzina 500+”, ten postulat Nowoczesnej idzie w kierunku pomocy kobietom łączenia pracy zawodowej z wychowywaniem dzieci, co okazało się mieć pozytywny wpływ na zatrudnienie kobiet i wzrost demograficzny w innych krajach europejskich. Badania wskazują na większy wpływ takich programów na demografię niż zasiłki (patrz np. [Analiza FOR 16/2015](#)).

¹ Gospodarka rozwija się cyklicznie – okresy szybszego wzrostu gospodarczego przeplatają się z okresami wolniejszego wzrostu, czemu towarzyszą zmiany dochodów i wydatków państwa. W okresach dobrej koniunktury państwo ma wyższe wpływy podatkowe (więcej pracujących, większe wydatki konsumpcyjne) i niższe wydatki (mniej zasiłków dla bezrobotnych itp.). W okresach słabszej koniunktury sytuacja się odwraca – niższymi wpływami podatkowymi (mniej pracujących, rosnąca szara strefa, straty w firmach) towarzyszą wyższe wydatki (zasiłki dla bezrobotnych, więcej osób uciekających na renty i emerytury, etc.). Deficyt strukturalny jest miarą, która uwzględnia stan koniunktury i pokazuje, jaka byłaby różnica między dochodami i wydatkami państwa pomijając wpływ koniunktury. Deficyt strukturalny powinien być bliski zera, co w praktyce oznaczałoby, że w okresach dobrej koniunktury państwo ma nadwyżki, z których może finansować deficyt w okresach spowolnienia gospodarczego.

- **Część urlopu wychowawczego do wykorzystania tylko przez ojca.** Propozycja to dobry kierunek z perspektywy aktywizacji kobiet na rynku pracy, ponieważ oznacza: (1) krótsze luki kobiet w zatrudnieniu; (2) mniejszą różnicę z perspektywy pracodawcy pomiędzy kobietami i mężczyznami (obecnie pracodawca zakłada, że tylko kobiety korzystają z urlopów wychowawczych, co bardziej dezorganizuje ich pracę niż w przypadku mężczyzn, którzy takich urlopów nie biorą).
- **Utrzymanie podnoszenia wieku emerytalnego kobiet i mężczyzn do 67 lat.** Obecny rząd mówi o obniżeniu wieku emerytalnego do 60 lat dla kobiet i 65 lat dla mężczyzn. W przypadku kobiet doprowadziłoby to do najniższego wieku emerytalnego w UE i powodowały, że kobiety odchodziły z rynku pracy bardzo wcześnie (w relacji do przeciętnego trwania życia).

Racjonalizacja pomocy społecznej. Pomoc państwa w Polsce często trafia nie tylko do najbiedniejszych, ale i tych którzy takiej pomocy nie potrzebują. Przykłady to zasiłek 500+ na dziecko, preferencyjne opodatkowanie i ubezpieczenie rolników, czy obniżone stawki podatku VAT. Podobnie często programy pomocy są źle skonstruowane, np. sztywny próg zasiłku z programu „Rodzina 500+” na pierwsze dziecko, czy jednolita płaca minimalna pomimo dużego regionalnego zróżnicowania przeciętnych dochodów Polaków. Propozycje Nowoczesnej zmierzają do lepszego ukierunkowania pomocy państwa i poprawy jej konstrukcji:

- **Regionalizacja płacy minimalnej na poziomie powiatów.** Obecna jednolita płaca minimalna, ze względu na duże regionalne zróżnicowanie przeciętnych dochodów Polaków, jest znaczącą barierą zatrudnienia w powiatach o niskich przeciętnych wynagrodzeniach. Dlatego FOR (2015) proponował jej regionalizację. Nie spodziewaliśmy się jednak, że Nowoczesna będzie chciała zdefiniować płacę minimalną na wysokim poziomie 50% średniej. Obecnie płaca minimalna wynosi 1850 zł brutto. Rząd PiS, zamiast zgodnie z ustawą podnieść ją do 1862 zł w 2017 roku, arbitralnie zapisał wzrost wynagrodzenia minimalnego do 2000 zł. Będzie to stanowiło właśnie ok. 50% przeciętnej płacy. Propozycja Nowoczesnej zafiksuje płacę minimalną na tym nowym, wysokim poziomie. Taka konstrukcja co prawda ograniczy negatywny wpływ płacy minimalnej na zatrudnienie w regionach kraju o niskich wynagrodzeniach, ale drastycznie pogorszy sytuację w największych miastach. Można szacować, że w Warszawie płaca minimalna musiałaby wzrosnąć do ok. 2700 zł, w Krakowie do niecałych 2300 zł, a we Wrocławiu do ponad 2200 zł.² Dotąd osoby o niskiej produktywności mogły w poszukiwaniu pracy migrować do dużych miast, gdzie wynagrodzenia są wyższe, więc ciężar płacy minimalnej mniejszy. Po wprowadzeniu proponowanych zmian słabo wykształcona osoba, bez doświadczenia zawodowego, z biedniejszych terenów kraju będzie miała problem z przeniesieniem się do Warszawy i znalezieniem tam pracy, bo przy tak wysokiej płacy minimalnej będzie mniej chętnych by ją legalnie zatrudnić. Podobny problem z legalnym zatrudnieniem będą mieli imigranci z zagranicy, np. z Ukrainy, którzy słabiej mówią po polsku.

² Szacunek średniego wynagrodzenia w gospodarce na podstawie wynagrodzeń w sektorze przedsiębiorstw w pierwszym półroczu 2016.

- **Ograniczenie pomocy społecznej do najbiedniejszych, w tym zasiłku 500 zł na dziecko.** Jakkolwiek w pomocy społecznej istnieją już progi dochodowe, to rzeczywiście brakuje takiego progu np. w przypadku programu „Rodzina 500+”. Nowoczesna niestety nie precyzuje, jakich konkretnie najbogatszych chciałaby z programu wyłączyć. Czy będą definiowani według dochodu, czy majątku, i w jakiej wysokości?
- **Zniesienie przywilejów emerytalnych** jest właściwym kierunkiem, chociaż brakuje wprost stwierdzenia, czy będzie to dotyczyło także rolników. Nie jest też jasne, w jaki sposób osoby rozpoczynające pracę w służbach mundurowych zostaną objęte systemem ZUS, a w szczególności, czy będzie to oznaczało spadek ich pensji netto.
- **Zmiana ochrony przed zwolnieniem osób w wieku przedemerytalnym** powinna oznaczać jej zniesienie. W programie znajduje się słuszne spostrzeżenie, że ochrona przed zwolnieniem osób w wieku przedemerytalnym tylko pogarsza ich sytuację na rynku pracy, zniechęcając pracodawców do zatrudniania takich osób. Nowoczesna deklaruje zmianę tej ochrony, choć nie precyzując w jaki sposób to zrobi.
- **Zasada „złotówka za złotówkę”.** Postulat zmierza w kierunku racjonalizacji pomocy społecznej (należy zauważyć, że ta zasada już obowiązuje w niektórych świadczeniach). Niestety spowodowałby, że dla części gospodarstw domowych nie będzie różnicy między tym czy pracują, czy nie. Przykładowo osoba, która teraz jest na granicy progu 500 zł na dziecko po zarobieniu dodatkowych 400 zł straci zasiłek i w konsekwencji jej dochód do dyspozycji spadnie o 100 zł, zniechęcając tym samym do dodatkowej pracy. Nowoczesna proponuje w tej samej sytuacji ograniczyć zasiłek do 100 zł, co spowoduje, że przykładowa osoba nie będzie miała różnicy między dodatkową pracą (400 zł wynagrodzenia + 100 zł zasiłku) i brakiem pracy (500 zł). Dlatego lepsze bodźce daje np. z każdą zarobioną złotówką wycofywanie 50 groszy zasiłku; w naszym przykładzie oznaczałoby to ograniczenie zasiłku do 300 zł i wzrost dochodów (300 zł zasiłku + 400 zł z pracy).
- **Koszyk usług gwarantowanych** umożliwiłby racjonalizację systemu służby zdrowia. Dobra i ważna propozycja zrywająca z fikcją, że finansowana ze środków publicznych służba zdrowia jest w stanie zapewnić obywatelom wszystkie świadczenia. W tej propozycji jednak kluczowe są szczegóły - podobne deklaracje były składane przez różne formacje już w przeszłości, ale nigdy nie dochodziło do ich realizacji. Najtrudniejszym punktem propozycji jest wskazanie, które świadczenia nie będą gwarantowane, a to Nowoczesna zostawia na przyszłość.

Wątpliwe pomysły na wspieranie rozwoju firm. Niestety w programie Nowoczesnej pojawiają się pomysły ulg na badania i rozwój i wspierania innowacyjności. Są to hasła bardzo modne, chętnie podnoszone przez wszystkie partie, jednak próby ich realizacji mogą przynieść więcej złego niż dobrego. Choć wszyscy chcieliby by Polska gospodarka była coraz nowocześniejsza, to nie osiągniemy tego dając więcej władzy urzędnikom, którzy będą decydowali, które sektory gospodarki i jakie działania firm wspierać na koszt podatnika.

- **Większe ulgi na badania i rozwój.** Należy pamiętać, że tego typu ulgi często nie zachęcają przedsiębiorstw do faktycznych innowacji, a tylko sprawiają, że przedsiębiorcy w swojej księgowości starają się na papierze wykazać wyższe wydatki na badania i rozwój, bez wprowadzania faktycznych zmian w przedsiębiorstwie.
- **„Skoncentrujemy finansowanie w najbardziej obiecujących obszarach, jak technologie cyfrowe i telekomunikacyjne, zdrowie, biotechnologie, farmaceutyki, przemysł lotniczy, przemysł i inżynieria materiałowa.”** To zdanie zmierza do tzw. polityki przemysłowej. To zła propozycja, ponieważ konsekwencją jej wprowadzenia będzie wybieranie przez urzędnika w których sektorach wspierać innowacje, a w których nie.

Ograniczenie biurokracji i poprawa procesu stanowienia prawa. Polskie prawo stwarza istotne koszty dla przedsiębiorców, wypacza bodźce do wzrostu firm, a ustawom nie towarzyszą ewaluacje ex post. Nowoczesna, podobnie jak praktycznie każda pozostała partia, deklaruje zmianę tego stanu rzeczy. Niestety obok pomysłów deregulacyjnych pojawia się deklaracja wzrostu regulacji związanych z radami estetyki.

- **Zapowiedź ograniczenia o połowę kosztów administracyjnych** jest realna – w Polsce te koszty według szacunków FOR (2015) wynoszą ok. 5% PKB, podczas gdy na świecie są kraje o kosztach nieprzekraczających 3% PKB. Zasada, by urzędy wymieniały się już posiadanymi informacjami o przedsiębiorstwach jest słuszna (przedsiębiorca nie musi dostarczać do urzędu informacji, które już są w posiadaniu administracji publicznej), ale już istnieje w kodeksie postępowania administracyjnego. Nowoczesna nie wyjaśnia jak chciałaby udoskonalić stosowanie tej zasady.
- **Likwidacja przepisów zniechęcających małe przedsiębiorstwa do wzrostu** to dobry kierunek, choć hasło ogólnikowe.
- **Wprowadzenie OSR ex post** to dobra propozycja, ale brakuje w niej wskazania mechanizmów, które miałyby zapewnić wyższą jakość OSR. Obecnie są sporządzane OSR do każdej ustawy, jednak ich jakość zwykle nie pozwala na rzetelną ocenę faktycznych skutków regulacji.
- **Zachęcanie gmin do tworzenia rad ds. estetyki lub funkcji plastyka miejskiego** stwarza dodatkową regulację bez jasnego uzasadnienia.

Polityka mieszkaniowa. Propozycje polityki mieszkaniowej Nowoczesnej budzą mieszane odczucia. Z jednej strony pojawia się ważna deklaracja wsparcia rynku mieszkań na wynajem dzięki przyspieszonej amortyzacji, choć kluczowa kwestia nadmiernej ochrony lokatorów jest w programie przemilczana. Z drugiej strony partia zapowiada dofinansowywanie mieszkań własnościowych, co nie tylko będzie kosztowne dla podatnika, ale dodatkowo może mieć negatywny wpływ na rynek mieszkań, nadmiernie nakręcając i tak wysoki popyt na mieszkania własnościowe.

2. Skutki fiskalne propozycji Nowoczesnej

Od każdej partii, w tym także od Nowoczesnej należy oczekiwać wiarygodnych wyliczeń dotyczących skutków fiskalnych składanych propozycji. Fakt, że inne partie, w tym rządzący PiS, nie przedstawiają takich wyliczeń lub przedstawiają wyliczenia nierzetelne, nie oznacza, że taki powinien być standard debaty publicznej w Polsce. Przedstawiony przez Nowoczesną program nie przedstawia szacunków skutków fiskalnych proponowanych przez tą partię rozwiązań. Otwartym pytaniem jest także sekwencja wprowadzania proponowanych zmian, której program nie omawia. Pytanie o sekwencję wprowadzania zmian jest szczególnie istotne, ponieważ z jednej strony w programie znajdują się deklaracje o zrównoważeniu budżetu, a z drugiej strony propozycje, których wprowadzenie w obecnej sytuacji pogłębiłoby już teraz wysoki deficyt sektora finansów publicznych.

Propozycje prowadzące do spadku dochodów państwa

Największy wpływ na sytuację finansów publicznych mogą mieć propozycje Nowoczesnej obniżenia podatków, które będą oznaczały ubytek dochodów państwa na ponad 15 mld zł. Ubytek może być istotnie wyższy ze względu na propozycje przyspieszonej amortyzacji, co oznaczałoby, że przedsiębiorstwa, które dużo inwestują, nie będą płacić podatku CIT. Zachęcanie przedsiębiorstw do inwestowania jest wskazane – wyższe inwestycje to szybciej rosnąca wydajność pracy i związany z tym szybszy wzrost gospodarczy i wyższe płace. Niemniej bez ograniczenia wydatków/wzrostu innych dochodów państwa obniżanie wpływów z CIT byłoby niebezpieczne. Podobnie dobrym pomysłem jest zwolnienie osób rozpoczynających pracę z ZUS, co mogłoby im ułatwić wejście na rynek pracy, ale również w tym przypadku należy wskazać źródła finansowania.

- **Obniżenie stawki PIT w pierwszym progu podatkowym z 18% do 16%** to spadek dochodów państwa rzędu 11 mld zł (Myck et al., 2015). **Obniżenie PIT w drugim progu z 32% do 26%** to koszt ok. 1-2 mld zł.
- **Obniżenie stawek CIT do 16%** oznacza spadek dochodów sektora finansów publicznych o 3,5 mld zł.
- **Przyspieszona amortyzacja** może zachęcić przedsiębiorstwa do inwestycji (szybsza amortyzacja oznacza, że firmy, które dużo inwestują, nie będą płaciły CIT), ale także będzie oznaczała istotne pogorszenia stanu finansów publicznych. Skala spadku dochodów z CIT będzie zależała od tego, jakie inwestycje zostaną objęte nowymi stawkami amortyzacyjnymi i o ile będą one korzystniejsze dla firm od obecnych stawek.
- **Zwrot PIT osobom o dochodach poniżej minimum socjalnego** jest trudny do oszacowania; według danych GUS (2015) ok. 43% Polaków żyje poniżej minimum socjalnego. Biorąc pod uwagę, że część grupy stanowią rolnicy (nie płacą PIT) i rodziny wielodzietne (korzystają z ulg na dzieci i płacą niski PIT), skutki fiskalne mogą być ograniczone, jednak Nowoczesna nie przedstawia żadnych wyliczeń na ten temat.
- **Częściowe zwolnienie ze składek ZUS przez pierwsze dwa lata pracy** to kolejny ubytek dochodów sektora finansów publicznych. Propozycja może pomóc wejść na rynek pracy młodym osobom, jednak będzie miała też negatywne konsekwencje dla dochodów państwa. Przyjmując przeciętne wynagrodzenia osób do 24 roku życia w

wysokości ok. 2,8 tys. zł, wielkość rocznika wchodzących w 2017 roku na rynek pracy ok. 435 tys. osób i ok. 620 tys. pracujących o stażu mniejszym niż 2 lata, można oszacować roczny koszt propozycji na 3-7 mld zł w zależności od współczynników zatrudnienia absolwentów. Zakładamy, że chodzi o osoby, które ukończyły już edukację. Inaczej należałoby wziąć również pod uwagę, że już obecnie studenci nie płacą składek przy umowach zlecenie. Spośród 2,5 mln osób w wieku 20-24 lat w 2014 roku prawie milion studiowało. Gdyby w propozycji zawrzeć również aktualnych studentów, obniżyłoby to koszty o połowę. Nie wiemy też dokładnie z jakiej części tych składek Nowoczesna chce zwolnić pracowników.

- **Większe ulgi na badania i rozwój** oznaczają zmniejszenie dochodów finansów publicznych.
- **Ulgi podatkowe dla pracodawców na szkolenia pracowników** – bardzo ogólna propozycja, która może też oznaczać istotny ubytek wpływów podatkowych.
- **Możliwość przekazania 1% CIT na instytucję kulturalną** oznacza wzrost wydatków państwa na ok. 0,3 mld zł.

Propozycje prowadzące do wzrostu dochodów państwa

Nowoczesna wśród potencjalnych źródeł wyższych dochodów państwa wskazuje likwidację przywilejów emerytalnych oraz uszczelnienie systemu podatkowego. Likwidacja przywilejów jest istotna z punktu widzenia równości obywateli (nie ma uzasadnienia, by wybrane grupy zawodowe były dofinansowywane przez podatnika) oraz funkcjonowania rynku pracy. Jednak korzyści fiskalne z likwidacji przywilejów emerytalnych dla rozpoczynających pracę w pierwszych latach będą niewielkie i dopiero z czasem będą narastać. Uszczelnienie systemu podatkowego jest deklaruwane przez wszystkie partie, nie tylko Nowoczesną. Nowoczesna proponuje przy tym wprowadzenie 2 stawek VAT zamiast 3, co może trochę uprościć system i ułatwić jego uszczelnianie, choć nie jest to rozwiązanie optymalne, jakim byłaby jedna stawka VAT.

- **Zniesienie przywilejów emerytalnych** jest właściwym kierunkiem, chociaż brakuje wprost stwierdzenia, czy będzie to dotyczyło także rolników. Nie jest także jasne, czy oznacza to, że osoby rozpoczynające pracę w służbach mundurowych otrzymają niższe o 13,7% pensje netto ze względu na składki ZUS po stronie pracownika.³ Jeżeli nie, to oszczędności w finansach publicznych pojawią się dopiero za 25-30 lat, w momencie gdy osoby objęte reformą nie będą mogły przejść na wcześniejsze emerytury. Korzyści z objęcia składkami ZUS nowo przyjętych do służb, nawet jeśli będą sfinansowane z obniżenia ich pensji netto, będą początkowo bardzo ograniczone, ponieważ udział nowoprzyjętych do służb w całym funduszu płac jest niewielki.

³ Założyliśmy, że wynagrodzenia brutto się nie zmieniają. Składki ZUS po stronie pracodawcy są dodatkowym kosztem poza kwotą brutto i w przypadku sektora publicznego są tylko pustym przepływem (rząd płaci składki sam sobie, nie tworząc na bieżąco efektu fiskalnego). Jednak składki po stronie pracownika wynoszą 13,7% wynagrodzenia brutto.

W przypadku ubezpieczonych w KRUS deklaracje są niejasne. Z jednej strony jest mowa o ograniczeniu przywilejów emerytalnych w rozdziale 2. Z drugiej strony w rozdziale o rolnictwie napisano jedynie, że składki ZUS zaczną opłacać duże gospodarstwa rolne. Jeżeli założyć, że nowi rolnicy nie będą już objęci KRUS, a ZUS, to potencjalne oszczędności finansów publicznych można szacować na 0,2-0,3 mld zł po 6 latach. Na potrzeby tych wyliczeń musieliśmy przyjąć liczne założenia, więc powyższe liczby należy traktować jako szacunek rzędu wielkości potencjalnych skutków fiskalnych. Po pierwsze założyliśmy, że osoby które nie weszły do KRUS zarabiają przeciętnie płacę minimalną 2000 zł. W praktyce część będzie zarabiała więcej, część mniej, część nie będzie pracowała. Po drugie liczbę tych osób przyjęliśmy na podstawie ubezpieczonych w KRUS w wieku 19-24 lata. Po trzecie pominęliśmy rozróżnienie między osobami będącymi rolnikami a osobami będącymi ubezpieczonymi w KRUS członkami rodzin rolników.

- **Dwie stawki VAT: 20% i 10%.** Obniżenie górnej stawki podatku VAT z 23% do 20% oznacza spadek dochodów rzędu 15 mld zł. Wprowadzenie stawki 10% zamiast 5% i 8% to porównywalny wzrost dochodów. Większe korzyści można osiągnąć przenosząc część dóbr ze stawek 5% i 8% do grupy 20%, ale w programie nie ma szczegółów, które pozwoliłyby na oszacowanie, co zostanie tam przeniesione. Dlatego przyjmujemy, że propozycja będzie neutralna fiskalnie. Deklarowany kierunek zmian – stopniowe dochodzenie do jednej stawki VAT jest właściwy. Mniej stawek podatkowych to prostszy system podatkowy oraz mniej nieuzasadnionych ulg w VAT. Do realizacji celów społecznych znacznie efektywniej można wykorzystać system pomocy socjalnej oraz podatki dochodowe niż VAT, gdzie nominalnie na obniżonych stawkach najwięcej zyskują najzamożniejsi.
- **Elektroniczne faktury i uszczelnienie systemu podatkowego** to dobry kierunek, jednak ponieważ są to działania deklarowane przez wszystkie kolejne rządy, potrzeba więcej szczegółów by ocenić ich wiarygodność.

Propozycje ograniczenia wydatków publicznych

Większość propozycji oszczędności jest niestety sformułowana bardzo ogólnikowo. Wśród konkretnych można wymienić przede wszystkim zniesienie finansowania lekcji religii w szkołach oraz częściowe połączenie ZUS i administracji skarbowej. Zapowiedzi ograniczenia kosztów programu „Rodzina 500+” oraz weryfikacji wydatków socjalnych są słuszne, ale bez podania szczegółów trudno ocenić skalę proponowanych korzyści. Podniesienia wieku emerytalnego do 67 lat nie traktujemy jako oszczędności, ponieważ w obecnym stanie prawnym jest to scenariusz bazowy.

- **Ograniczenie programu 500+.** Ponieważ w programie brak jest deklaracji kogo miałyby dotyczyć ograniczenie programu 500+ nie można oszacować skali spadku wydatków Skarbu Państwa. Przy symbolicznym ograniczeniu świadczeń skutek fiskalny może być niemal nieodczuwalny. Jeżeli świadczenie zostałoby odebrane 20% najbogatszych

gospodarstw domowych, to według szacunków Cenea (2015) koszt programu spadłby o ok. 3 mld zł.

- **Kryteria dochodowe pomocy społecznej** – w programie zapisano, że "Pomoc państwa będą otrzymywali tylko najbiedniejsi i potrzebujący, a nie wszyscy niezależnie od poziomu dochodów". Deklaracja jest słuszna, jednak należy pamiętać, że już teraz przy świadczeniach pomocy społecznej obowiązują kryteria dochodowe; w programie nie ma wyjaśnienia jakie inne świadczenia (poza 500+) mają zostać objęte kryteriami dochodowymi.
- **Zniesienie finansowania religii w szkołach** ograniczyłoby wydatki państwa. Pozytywna propozycja i jedyna policzona: 1,4 mld zł oszczędności.
- **Pobieranie PIT i ZUS razem** zmierza w słusznym kierunku ograniczenia kosztów administracji.

Propozycje skutkujące wzrostem wydatków państwa

Nowoczesna proponuje także wzrost wydatków publicznych w wybranych obszarach i choć większości propozycji wzrostu wydatków jest uzasadniona, to bez wskazania wiarygodnych źródeł finansowania spowodują one więcej strat niż korzyści. Dużą pozycją wydatkową jest zapowiedź wzrostu wydatków na armię o ok. 7 mld zł, co w obecnej sytuacji międzynarodowej uznajemy za słuszne. Również uzasadniony wzrost dostępności żłobków i przedszkoli to wzrost wydatków publicznych o 2-3 mld zł (i to nie zakładając wcale objęcia opieką 100% dzieci). Łatwiejszy dostęp do opieki nad dziećmi pozwoli na wzrost aktywności zawodowej kobiet oraz wyższą dzietność, jednak pomimo tych istotnych korzyści program nie może być finansowany rosnącym deficytem. W programie są także propozycje wzrostu wydatków, które są szkodliwe. Przykładem może być dofinansowywanie z pieniędzy podatnika zakupu mieszkań własnościowych. Program taki byłby nie tylko kosztowny dla podatnika, ale dodatkowo promował mieszkania własnościowe, co z punktu widzenia gospodarki nie jest rozwiązaniem korzystnym (w Polsce brakuje przede wszystkim mieszkań na wynajem). Podobne obawy budzi deklaracja wsparcia finansowego dla wybranych sektorów gospodarki takich jak technologie cyfrowe, zdrowie czy lotnictwo.

- **Wzrost wydatków na obronę do co najmniej 2,3% PKB** wiązałby się ze wzrostem wydatków o ok. 7 mld zł.
- **Miejsce w żłobku i przedszkolu dla każdego dziecka.** Propozycja stworzy pozytywne bodźce pro-demograficzne, ale jej realizacja będzie kosztowna dla budżetu państwa. Wpływ na demografię będzie jednak bardziej efektywny kosztowo niż zasiłek z programu „Rodzina 500+”. W 2015 roku opieką żłobkową było objętych ok. 9% dzieci w wieku 1-2 lat, a wychowaniem przedszkolnym ok. 85% dzieci w wieku 3-5 lat. Nie jest realistyczne, żeby wszyscy rodzice chcieli wysłać swoje dzieci do żłobków i przedszkoli. Przyjmujemy to jednak za górną granicę kosztu, który wyniósłby wtedy ok. 7,5-8 mld zł w przypadku miejsc w żłobkach i 1,5-2 mld zł w przedszkolach. Zakładając

bardziej realistycznie, że odsetek dzieci w wieku 1-2 lat w żłobkach wzrośnie do 30% i w wieku 3-5 lat w przedszkolach do 90%, koszty wyniosą odpowiednio 1,5-2 mld zł i 0,5-1 mld zł.⁴

- **Przyspieszona amortyzacja mieszkań na wynajem.** Postulat zmierza w kierunku rozwoju rynku mieszkań na wynajem, co ułatwi Polakom przeprowadzki do tych obszarów kraju, w których potrzeba najwięcej pracowników. Jednak główny hamulec rynku mieszkań na wynajem, czyli nadmierna ochrona lokatorów, nie został poruszony.
- **Zwrot wkładu własnego i gwarancje kredytowe przy zakupie mieszkania własnościowego.** Niejasne dlaczego państwo miałyby promować mieszkania własnościowe na koszt podatnika. Co więcej, ponieważ koszty takiego programu mogą być bardzo duże, propozycja ta stoi w silnej sprzeczności z deklaracją o zrównoważeniu budżetu. Do tego w skrajnym przypadku pomysł mógłby doprowadzić do bańki na rynku nieruchomości.
- **Ogólne deklaracja o wzroście finansowania w obiecujących obszarach.** Jest to niebezpieczna deklaracja wsparcia wybranych sektorów gospodarki pieniędzmi podatnika. Zarówno teoria ekonomii jak i doświadczenia innych krajów pokazują, że urzędnicy nie mają wiedzy by wybierać, które sektory gospodarki będą rosły najszybciej. W praktyce wsparcie trafia do sektorów przejściowo modnych lub tych o najsilniejszym lobbingu, a za wszystko płaci podatnik.
- **Ogólne deklaracje o wzroście finansowania służby zdrowia.** Obszar służby zdrowia w programie Nowoczesnej wymaga szczególnego dopracowania. Choć pojawiają się pozytywne zapowiedzi wprowadzenia koszyka usług gwarantowanych i dodatkowych ubezpieczeń, to większość twierdzeń jest bardzo ogólnikowa, łącznie z hasłem „Państwo wydaje na zdrowie obywateli za mało, a inwestycje w zdrowie dają największy zwrot”. Na ochronę zdrowia można wydać niemal każdą kwotę – przykładowo publiczne wydatki na ochronę Zdrowia w skrajnym przypadku Szwecji wynoszą 10% PKB, w USA 8,3%, a w Czechach 6,3%, co jest istotnie więcej niż w Polsce (4,5% PKB).

⁴ Trudno realistycznie oszacować jak naprawdę wzrosłaby liczba dzieci w żłobkach i przedszkolach. W 2003 roku opieką żłobkową objętych było 2% dzieci do lat 3, a przedszkolną 36% dzieci od 3 do 5 lat. W 2015 roku te odsetki wyniosły już odpowiednio 7% i 84%. Także niż demograficzny będzie działał w kierunku wzrostu tych odsetków. W szacunkach dla żłobków liczymy jedynie dzieci w wieku 1-2 lat, ponieważ w 2013 roku stanowiły one 87%, a młodsze jedynie 4%, podczas gdy starsze przypisujemy do przedszkoli. Liczbę dzieci i koszt przedszkoli bazujemy na liczbach GUS (2015b, 2014 i BDL), a koszt żłobków na sprawozdaniach z wykonania budżetów JST.

Podsumowanie skutków finansowych głównych propozycji (koszty w i warunkach 2016)

Spadek dochodów publicznych	
Obniżenie pierwszej stawki PIT do 16%	11 mld zł
Obniżenie drugiej stawki PIT do 26%	1-2 mld zł
Obniżenie stawki CIT do 16%	3,5 mld zł
Przyspieszona amortyzacja	Brak szczegółów, potencjalnie bardzo kosztowne
Przyspieszona amortyzacja mieszkań na wynajem	Brak szczegółów
Zwrot PIT przy dochodach poniżej minimum socjalnego	Brak szczegółów
Częściowe zwolnienie absolwentów ze składek ZUS przez pierwsze dwa lata	3-7 mld zł
Większe ulgi na badania i rozwój	Brak szczegółów
Ulgi podatkowe dla pracodawców na szkolenia pracowników	Brak szczegółów
Ograniczenie podwójnego opodatkowania osób prawnych	Trudno oszacować
Możliwość przekazania 1% CIT na instytucję kulturalną	0,3 mld zł
Wzrost wydatków publicznych	
Wzrost wydatków na obronę do co najmniej 2,3% PKB	7 mld zł
Miejsce w żłobku i przedszkolu dla każdego dziecka	2-3 mld zł
Wzrost finansowania „obiecujących” sektorów	Brak szczegółów
Wzrost finansowania służby zdrowia	Brak szczegółów
Zwrot wkładu własnego i gwarancje kredytowe przy zakupie mieszkania własnościowego	Brak szczegółów
Odejście od kryterium najniższej ceny w przetargach publicznych	Brak szczegółów
Obowiązek energooszczędności dla urzędów	Brak szczegółów
Ograniczenie wydatków publicznych	
Ograniczenie 500+ do rodzin pracujących i wyłączenie z nich najbogatszych	3 mld zł przy założeniu ograniczenia świadczenia dla 20% najbogatszych; może być znacznie mniej przy symbolicznych zmianach
Podniesienie wieku emerytalnego kobiet i mężczyzn do 67 lat	Obecnie w scenariuszu bazowym wciąż obowiązuje wiek emerytalny 67 lat
Zniesienie finansowania religii w szkołach	1,4 mld zł
Zasada „złotówka za złotówkę”	Trudno oszacować
Wzrost dochodów państwa	
Wprowadzenie dwóch stawek VAT w wysokości 10% i 20%	Neutralne, ale sprzyja uszczelnieniu systemu podatkowego
Uszczelnienie systemu podatkowego	Trudno oszacować
Objęcie nowych rolników ZUS	0,2-0,3 mld zł po 6 latach
Objęcie funkcjonariuszy służb mundurowych ZUS	Brak szczegółów, początkowo ograniczone oszczędności narastają z czasem

Źródło: Opracowanie własne FOR

Literatura

FOR (2015), Następne 25 lat. Jakie reformy musimy przeprowadzić, by dogonić Zachód?, Forum Obywatelskiego Rozwoju, <https://www.for.org.pl/pl/a/3559,Raport-Nastepne-25-lat-Jakie-reformy-musimy-przeprowadzic-by-dogonic-Zachod>

GUS (2015), Ubóstwo w Polsce w latach 2013 i 2014, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa, <http://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/warunki-zycia/ubostwo-pomoc-spoleczna/ubostwo-w-polsce-w-latach-2013-i-2014,1,6.html>

GUS (2015b), Oświata i wychowanie w roku szkolnym 2014/2015, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa, <http://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/edukacja/edukacja/oswiata-i-wychowanie-w-roku-szkolnym-20142015,1,9.html>

Myck, M. (2016), Estimating Labour Supply Response to the Introduction of the Family 500+ Programme, CenEA Working Paper Series 01/16, http://www.cenea.org.pl/index.php?option=com_content&view=article&id=209%3Awiad500plusrynekpracy&catid=9%3Anews-a-events&Itemid=42&lang=pl Myck, M., Kundera, M., Najsztub, M., Oczkowska, M. (2015), Przedwyborcze miliardy: jak je wydać i skąd je wziąć, II Raport Przedwyborczy CenEA, http://www.cenea.org.pl/index.php?option=com_content&view=article&id=171%3A2rapprzedwyborczy&catid=21&Itemid=65&lang=pl

Myck, M., Kundera, M., Najsztub, M., Oczkowska, M. (2015b), Programy wyborcze 2015: kto zyska, kto straci i ile to będzie kosztowało, V Raport Przedwyborczy CenEA, <http://www.cenea.org.pl/images/stories/pdf/commentaries/raport5.pdf>

Forum Obywatelskiego Rozwoju

FOR zostało założone w 2007 roku przez prof. Leszka Balcerowicza, aby skutecznie chronić wolność oraz promować prawdę i zdrowy rozsądek w dyskursie publicznym. Naszym celem jest zmiana świadomości Polaków oraz obowiązuje i planowanego prawa w kierunku wolnościowym.

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 wolność oraz promować prawdę i zdrowy rozsądek w dyskursie publicznym.

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

Jeśli jest Ci bliski porządek społeczny szanujący wolność i obawiasz się nierozsądnych decyzji polityków udających na Twój koszt Świętych Mikołajów, **wesprzyj finansowo nasze działania**. Każda darowizna jest dla nas ważna i potwierdza słuszność naszej pracy. Zachęcamy do regularnego wspierania FOR w postaci stałych przelewów.

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

W sprawie darowizn, możesz się skontaktować:

Patrycja Satora, Dyrektor ds.rozwoju FOR

Tel. 500 494 173

Patrycja.satora@for.org.pl

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

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

KONTAKT DO AUTORÓW



Aleksander Łaszek

Główny Ekonomista

e-mail: aleksander.laszek@for.org.pl



Rafał Trzeciakowski

Ekonomista

e-mail: rafal.trzeciakowski@for.org.pl

Fundacja Forum Obywatelskiego Rozwoju – FOR

ul. Ignacego Krasickiego 9A · 02-628 Warszawa · tel. +48 22 628 85 11

e-mail: info@for.org.pl · www.for.org.pl

[f/FundacjaFOR](https://www.facebook.com/FundacjaFOR) · [t/@FundacjaFOR](https://twitter.com/FundacjaFOR)