

Komunikat 12/2019: Kto zapłaci za nową „Piątkę Kaczyńskiego”?

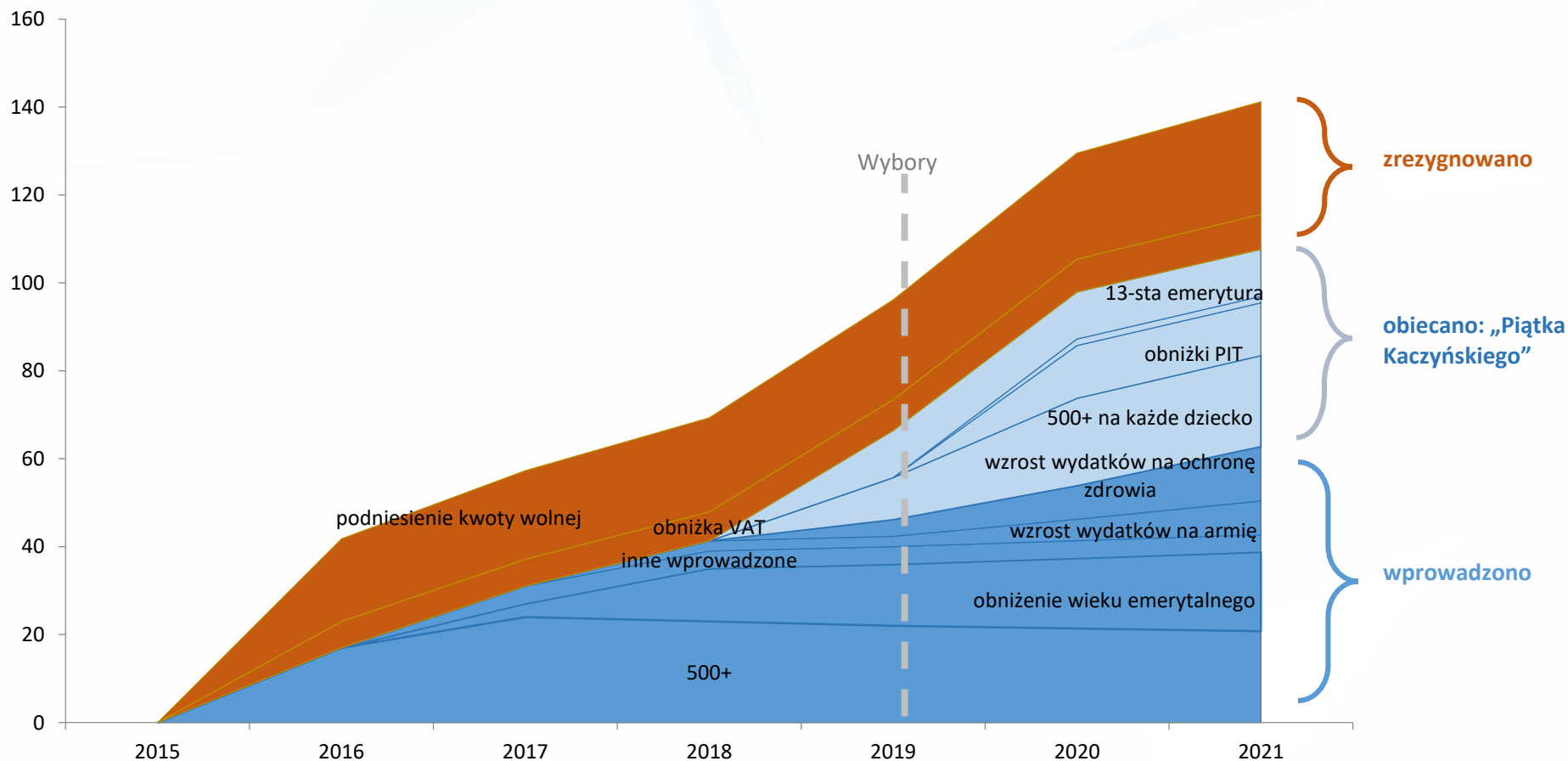
dr Aleksander Łaszek

4 kwietnia 2019 r.

Nowe kosztowne obietnice PiS kumulują się z wcześniejszymi działaniami. W warunkach słabnącej koniunktury ich finansowanie będzie coraz trudniejsze, wymuszając na rządzie wzrost deficytu, podniesienie podatków lub ograniczenie wydatków na państwa na inne cele.

Roczne koszty obietnic PiS: zrealizowanych, obiecanych oraz porzuconych

Mld zł; wykres nie zawiera skutków przewalutowania kredytów frankowych, które mogłyby doprowadzić do upadku szeregu banków. Poza bezpośrednim spadkiem wpływów z CIT oraz kosztami wypłaty gwarantowanych depozytów finanse publiczne ucierpiałyby na skutek spadku aktywności gospodarczej związanej z kryzysem bankowym.



Lata 2015-2017 to okres najszybszego wzrostu gospodarki unijnej od czasu kryzysu finansowego, co napędziło również wzrost polskiej gospodarki, ułatwiając sfinansowanie części dotychczasowych obietnic. W 2019-2020 spodziewane jest spowolnienie pogłębiające napięcia w finansach publicznych.

Tempo wzrostu PKB

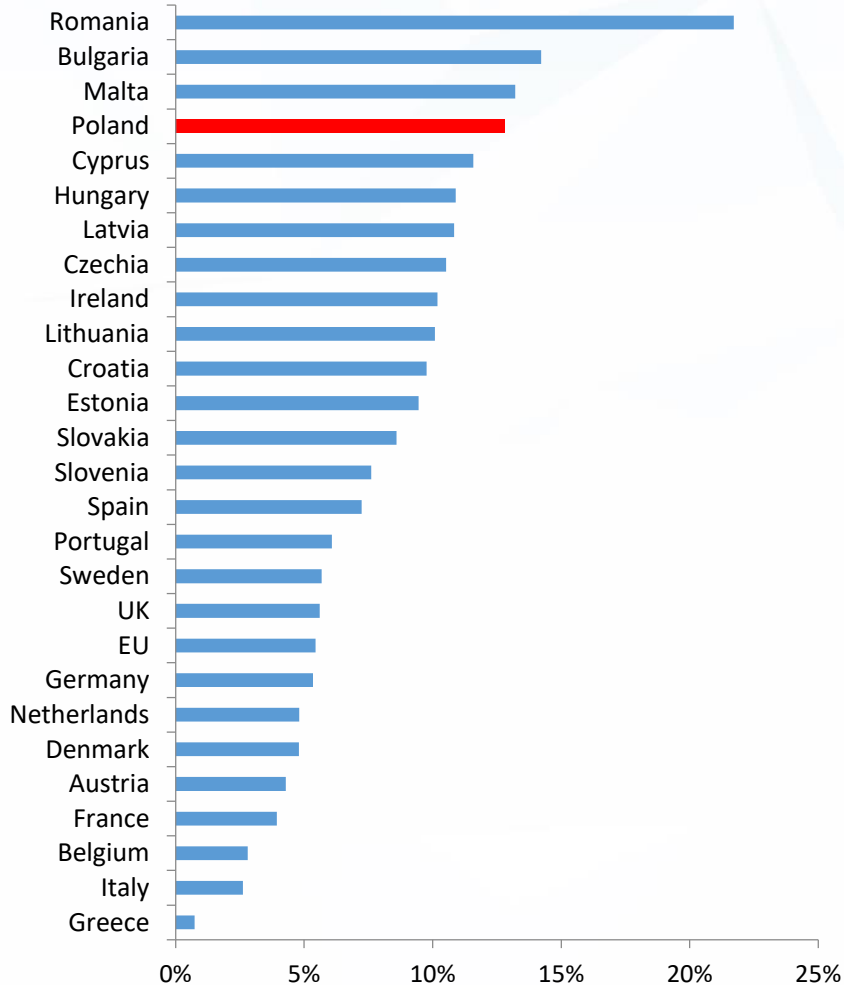


3. Szybki wzrost konsumpcji i brak inwestycji

W ciągu ostatnich 3 lat wzrost konsumpcji w Polsce należał do najszybszych w UE, a inwestycji – do najwolniejszych. Taka struktura wzrostu sprzyjała wyższym wpływom podatkowym, ale nie długookresowemu wzrostowi kraju.

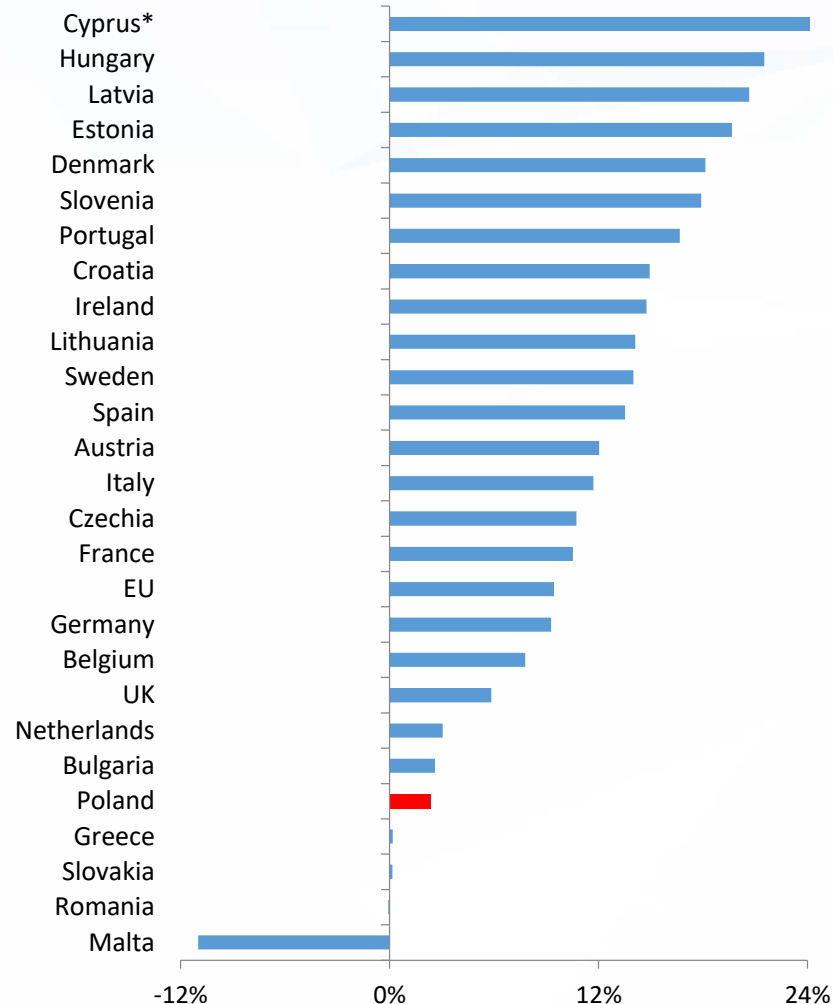
Zmiana konsumpcji

% 2015-2018



Zmiana inwestycji

% 2015-2018



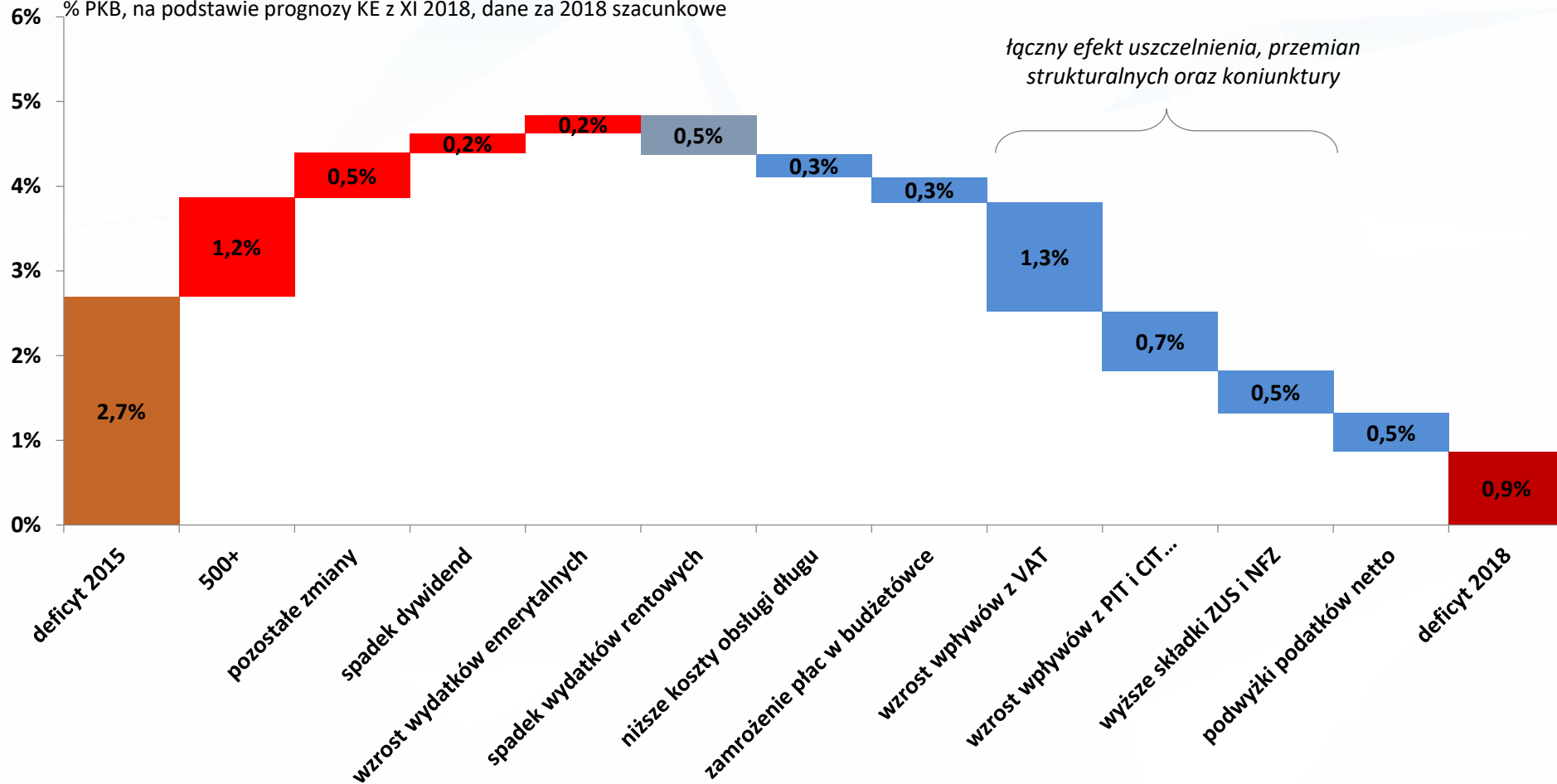
*Brak danych dla Luksemburga i Finlandii, Cypr poza skalą – wzrost o 70%, będący odbiciem po głębokim kryzysie; źródło: Eurostat

4. Wpływ wzrostu na finanse publiczne

Dobra koniunktura w okresie 2015-2018 dała rządowi pole manewru, ułatwiając z jednej strony wzrost wpływów podatkowych (uszczerlnienie i podwyżki), przy jednoczesnym relatywnym obniżeniu wydatków (pensje w budżetówce, emerytury).

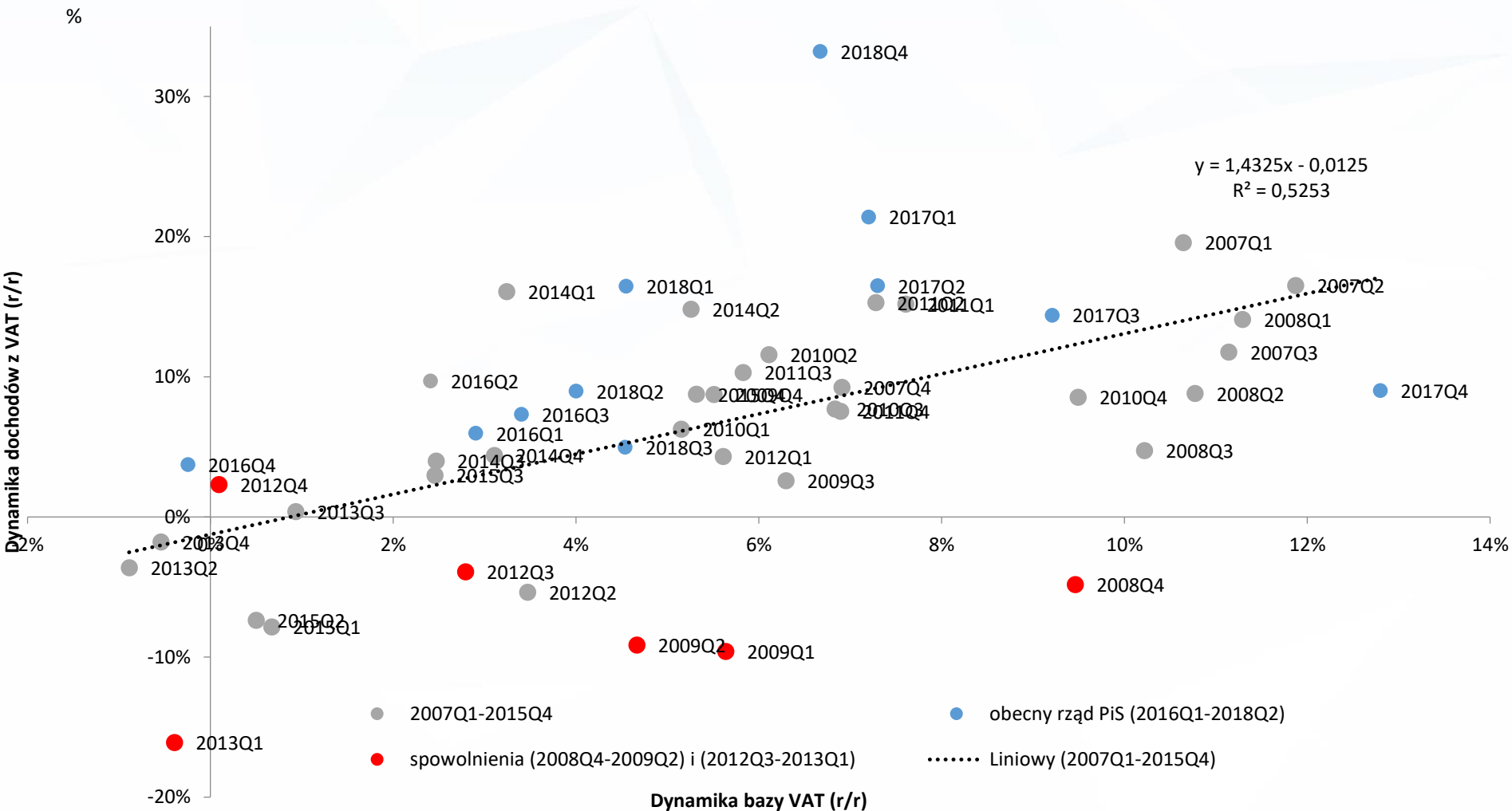
Szacunkowa dekompozycja zmian deficytu 2015-2018 (uwaga: deficyt w 2018 roku wyniósł mniej – 0,4% PKB, ale szczegółowe dane nie są jeszcze dostępne)

% PKB, na podstawie prognozy KE z XI 2018, dane za 2018 szacunkowe



Szybki wzrost konsumpcji sprzyjał wzrostowi ściągalności VAT, ale jej trwałość zweryfikuje dopiero następne spowolnienie gospodarcze. W przeszłości w okresie silnych spowolnień wpływy z VAT hamowały znacznie gwałtowniej niż spadała dynamika bazy VAT.

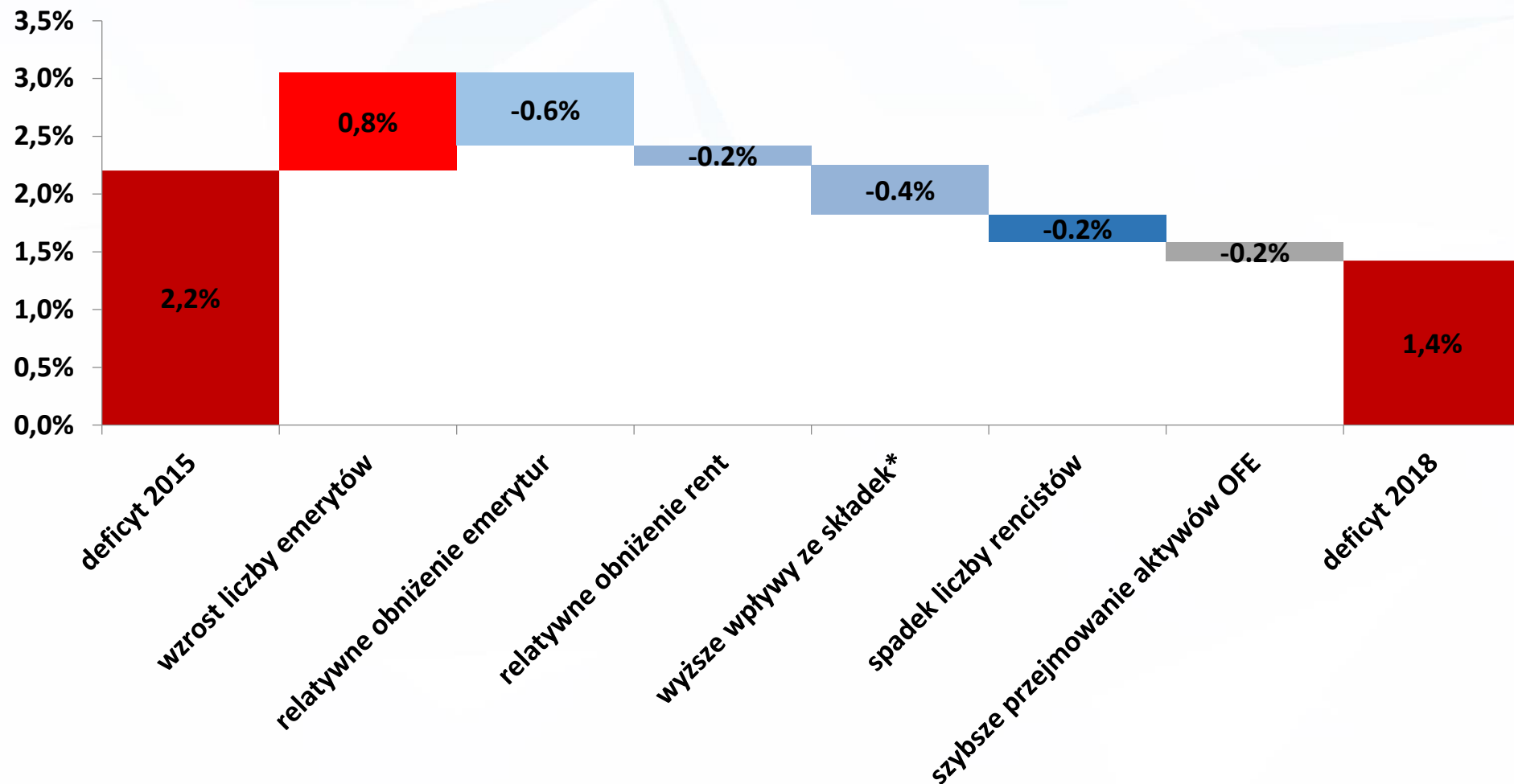
Zmiana bazy podatkowej a wpływy z VAT



Dochody FUS rosną w tempie wzrostu funduszu płac, natomiast wydatki są waloryzowane o inflację i 20% realnego wzrostu płac, co w okresie szybkiego wzrostu wynagrodzeń ogranicza deficyt FUS. Ponadto deficyt wciąż ogranicza reformą Hausnera oraz szybsze przejmowanie aktywów z OFE.

Zmiana deficytu FUS

Zmiana między 1-3Q2015 a 1-3Q2018, %PKB



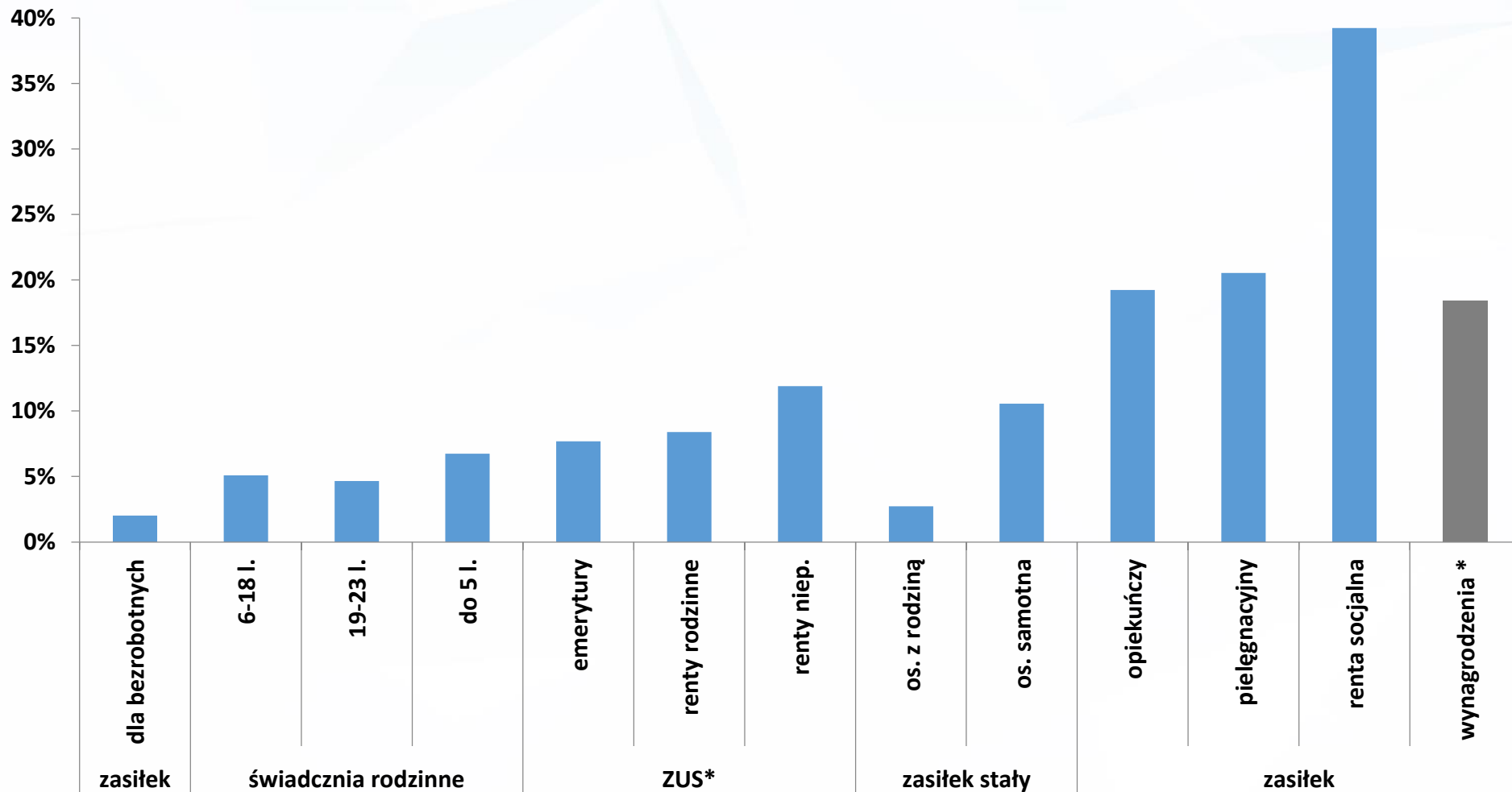
*duże znaczenie wzrostu liczby ubezpieczonych cudzoziemców; źródło: Komunikat FOR 28/2018: Budżet 2019 - nowe podatki

7. Różne zasady waloryzacji

Zasady waloryzacji poszczególnych zasiłków i świadczeń są bardzo zróżnicowane, jednak większość z nich w ostatnich latach rosła wolniej od wzrostu płac i dochodów sektora finansów publicznych.

Nominalna zmiana przeciętnych świadczeń i zasiłków

2015-2018, %

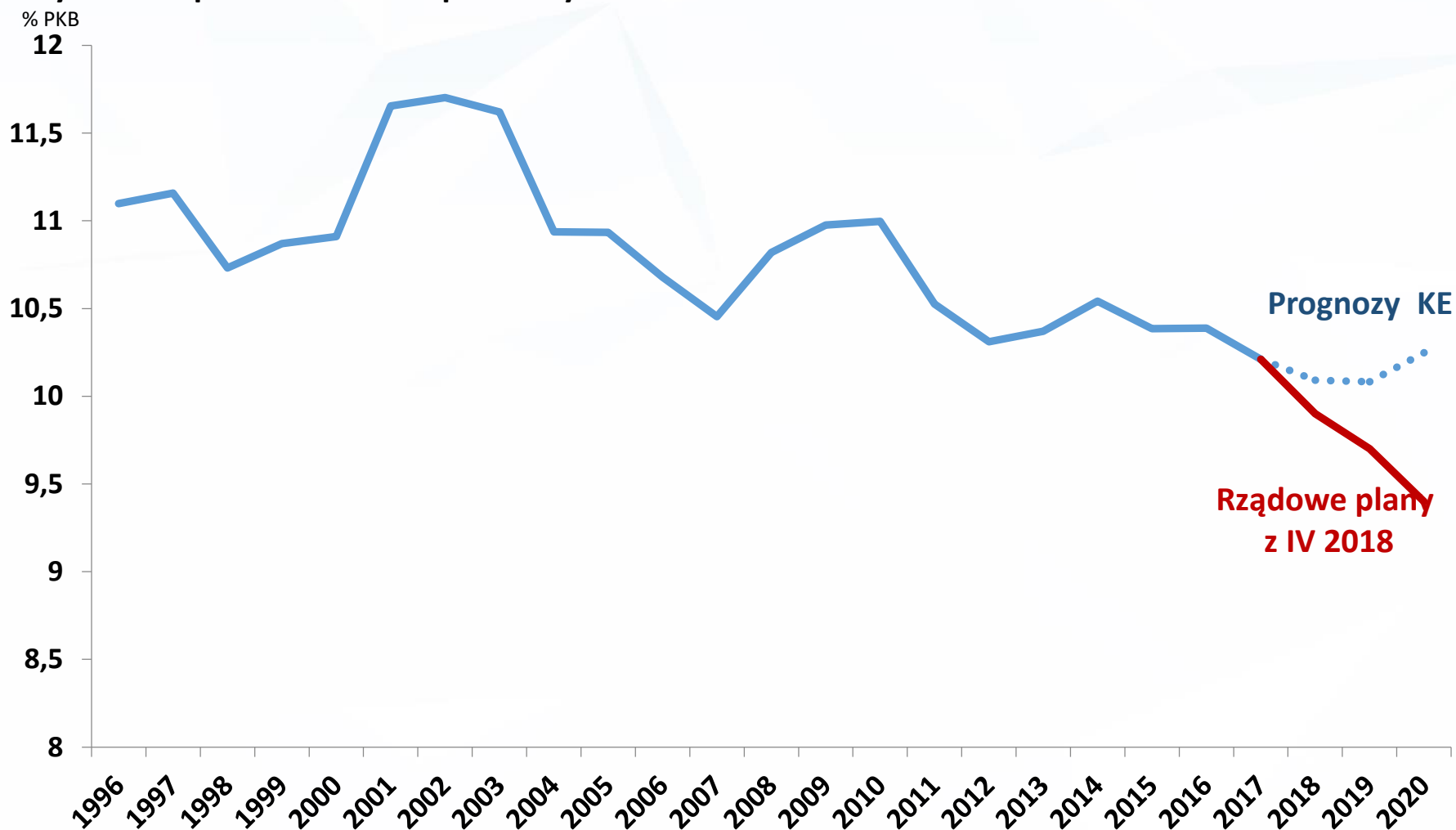


* Dane za 3 kw. Źródło: GUS, ZUS, strony ministerstw

8. Relatywny spadek płac w sektorze publicznym

Obecny rząd ograniczył wydatki publiczne na pensje w relacji do PKB do najniższego poziomu w historii i zgodnie z WFPF na lata 2018-2021 zakłada dalsze oszczędności w tym obszarze. Jednak szacunki KE wskazują, że płace rosną szybciej od rządowych planów, a presja płacowa rośnie przybiera na sile.

Wydatki na płace w sektorze publicznym

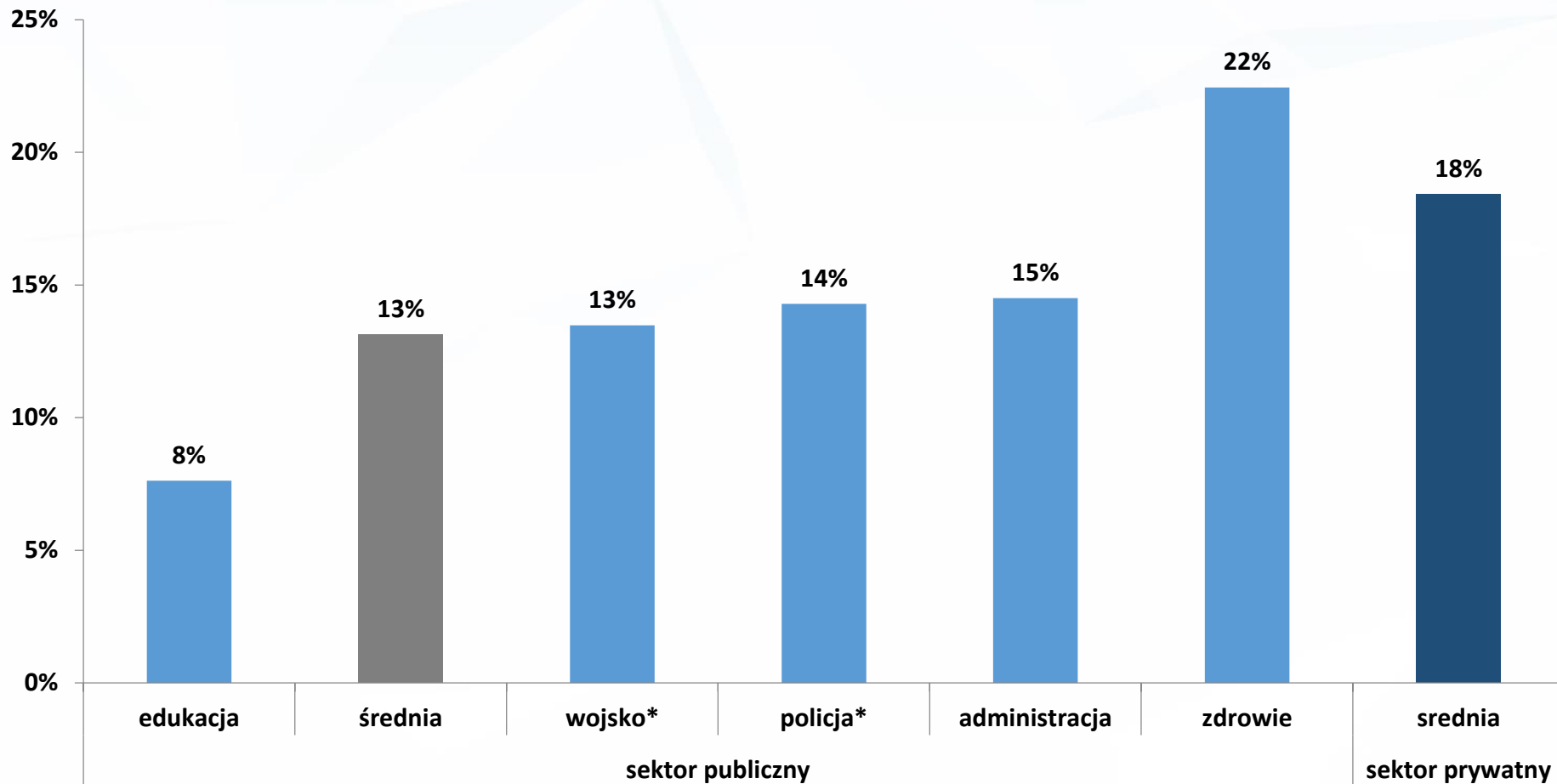


9. Zróźnicowanie dynamiki płac w sektorze publicznym

Ograniczenie wydatków publicznych (jako %PKB) było oparte przede wszystkim na utrzymaniu niższej dynamiki płac w sektorze publicznym niż w prywatnym (13% vs 18%). Najwolniej rosły wynagrodzenia w edukacji, która zatrudnia najwięcej osób i gdzie obecnie presja płacowa jest największa.

Zmiana przeciętnego wynagrodzenia w sektorze publicznym i prywatnym

2015-2018, dane dla 3 kw., dane dla podmiotów zatrudniających 9 osób i więcej

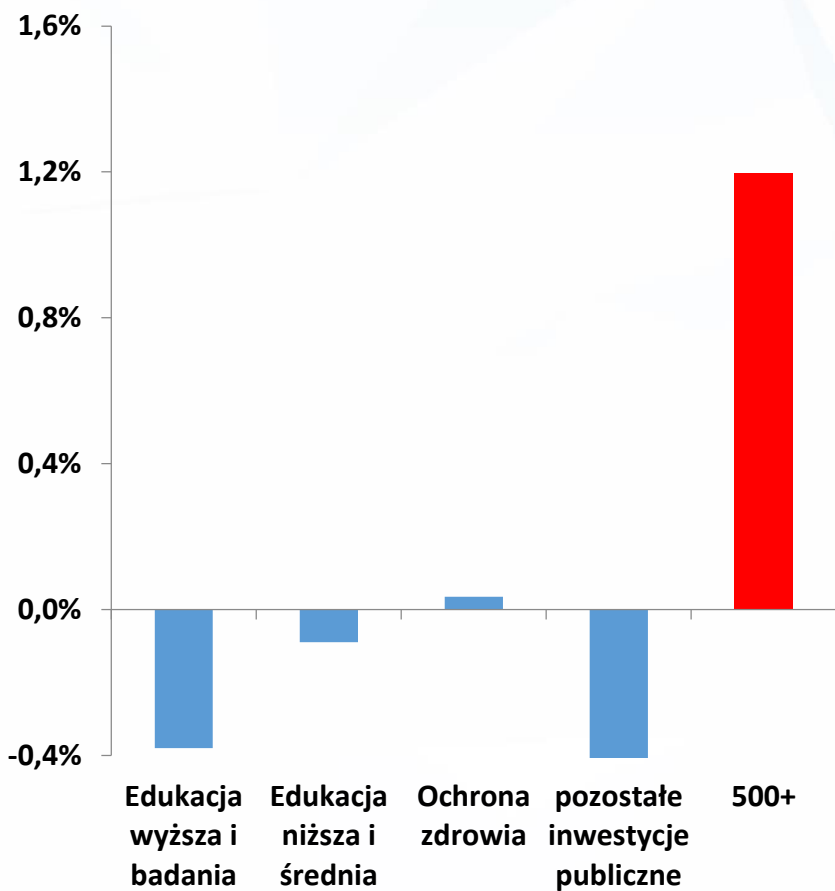


* dane GUS nie obejmują osób w działalności w zakresie obrony narodowej i bezpieczeństwa publicznego, dynamika płac w policji i wojsko oszacowana na podstawie zmiany przelicznika kwoty bazowej; Źródło: GUS

Wzrost wydatków na transfery społeczne po 2015 roku wymusił ograniczenie wydatków prorozwojowych. Obecne plany budżetu centralnego i NFZ na 2019 rok wskazują na kontynuację tej tendencji.

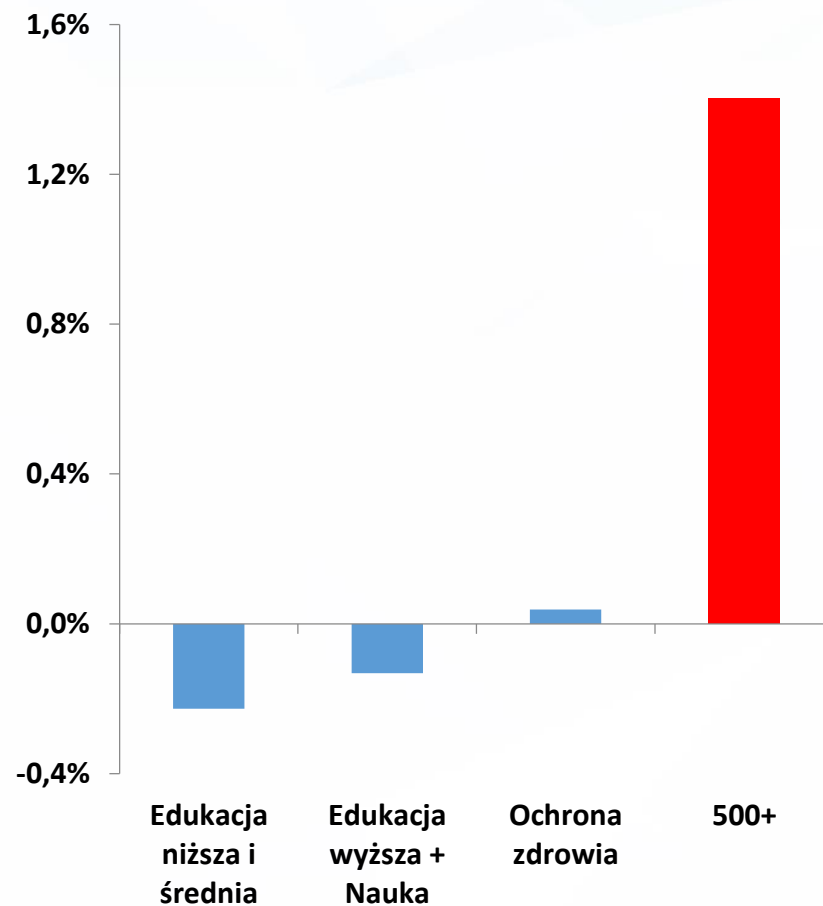
Zmiana wydatków sektora finansów publicznych 2015-2017

% PKB



Planowana zmiana wydatków z budżetu państwa i NFZ 2015-2019

% PKB

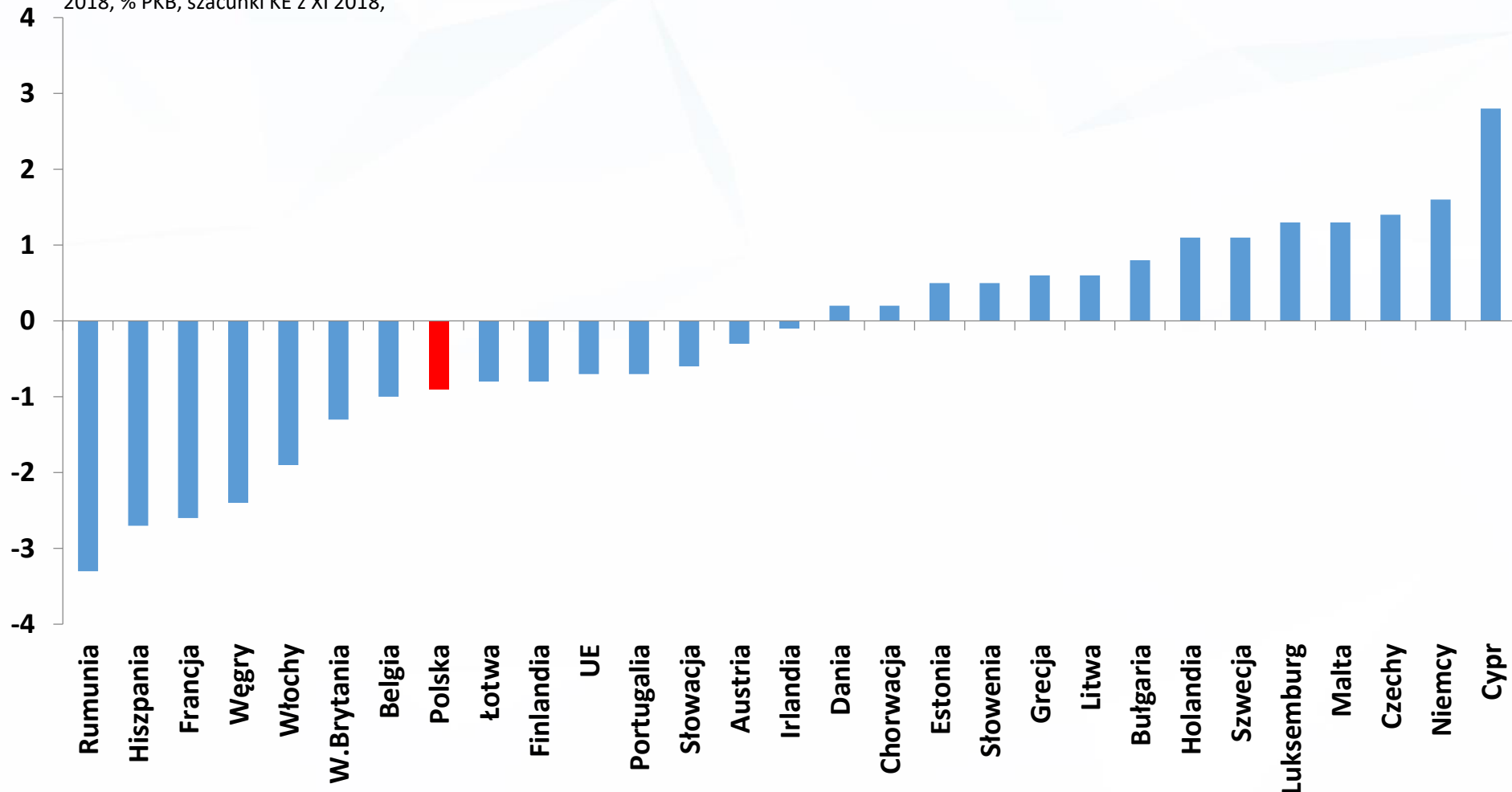


11. Stan finansów publicznych

Pomimo dobrej koniunktury polskie finanse publiczne wciąż wyróżnia jeden z większych deficytów wśród państw UE. Choć wstępne szacunki GUS dotyczące deficytu w 2018 roku są bardziej optymistyczne od jesiennej prognozy KE (deficyt 0,4% zamiast 0,9%), to w innych krajach wyniki też zaskoczyć in plus.

Deficyt sektora finansów publicznych

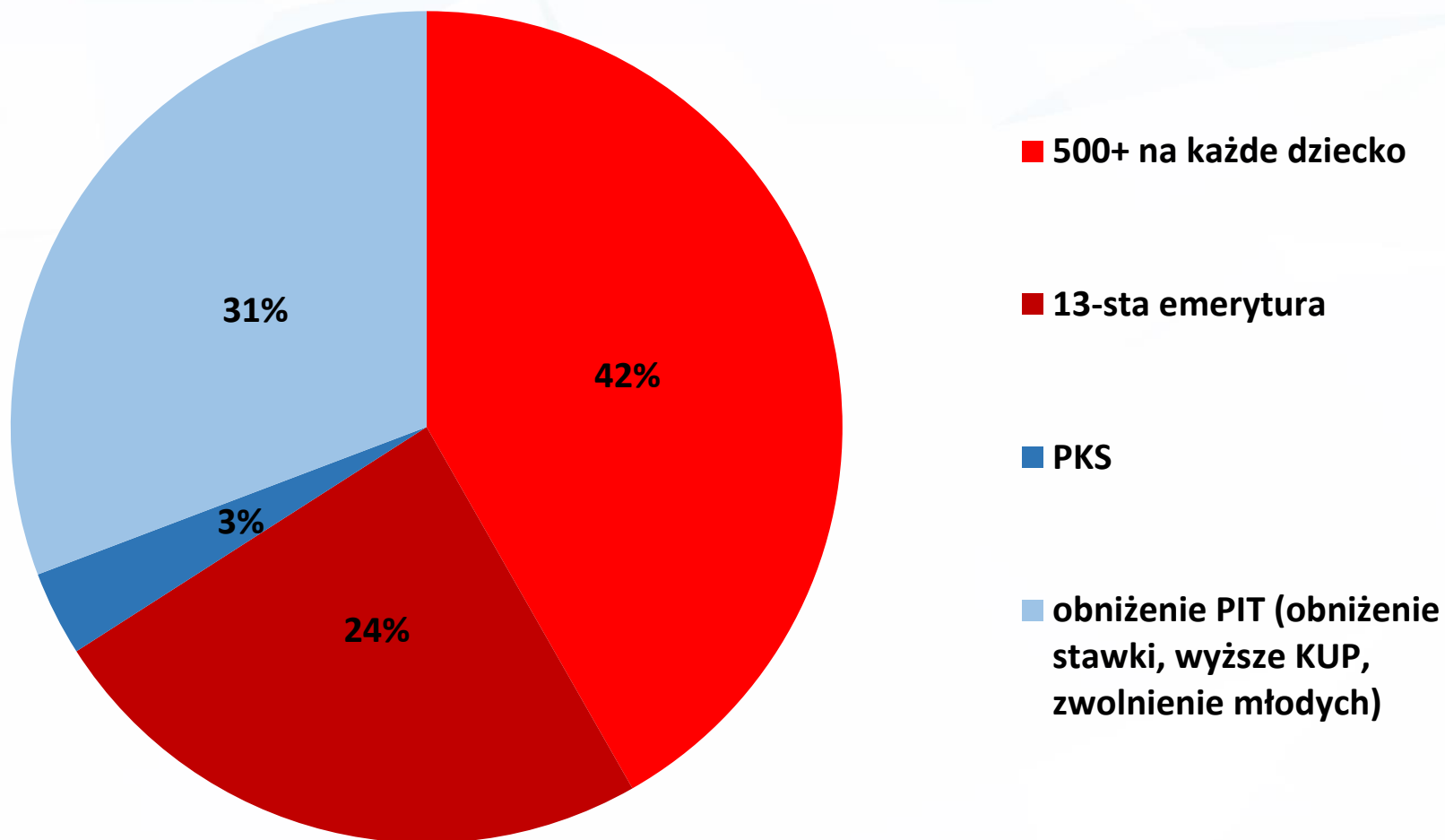
2018, % PKB, szacunki KE z XI 2018,



Najnowsze plany rządowe to w 2/3 czyste pobudzenie konsumpcji, a tylko w 1/3 działania, które dodatkowo mogą podnieść zatrudnienie. Ich realizacja doprowadzi do wzrostu deficytu lub utrudni finansowanie innych celów.

Struktura kosztów nowego programu rządu

%

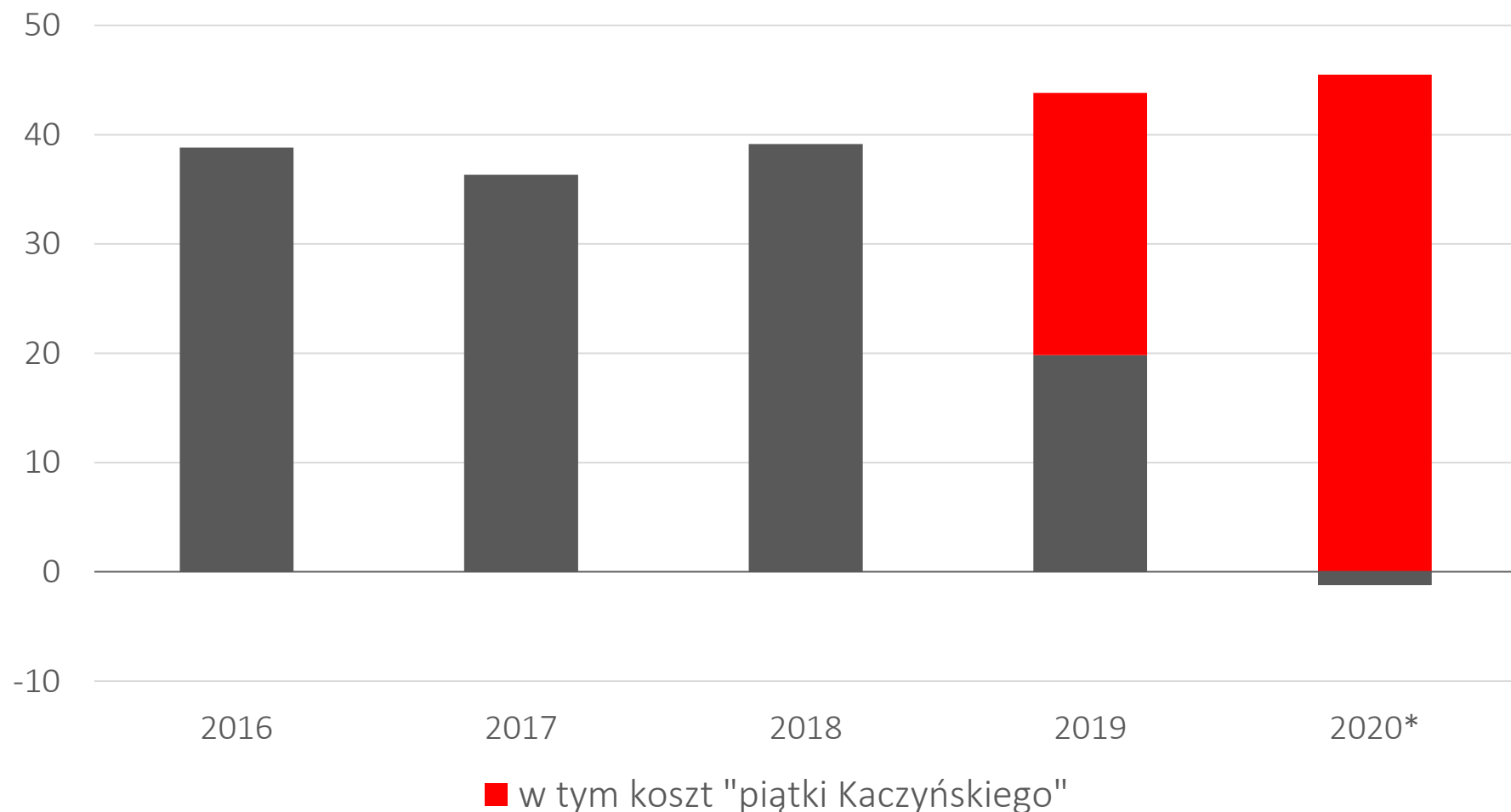


13. Koszty „Piątki Kaczyńskiego” a reguła wydatkowa

Koszt obietnic PiS przekracza prognozowany przyrost wydatków wynikający ze stabilizującej reguły wydatkowej na 2020 rok, a pozostałe wydatki również muszą wzrosnąć. Finansowanie funduszami celowymi tego nie zmieni, chyba że rząd (ponownie) rozwodni regułę i część funduszy z niej wyłączy.

Maksymalny wzrost wydatków na jaki pozwala stabilizująca reguła wydatkowa

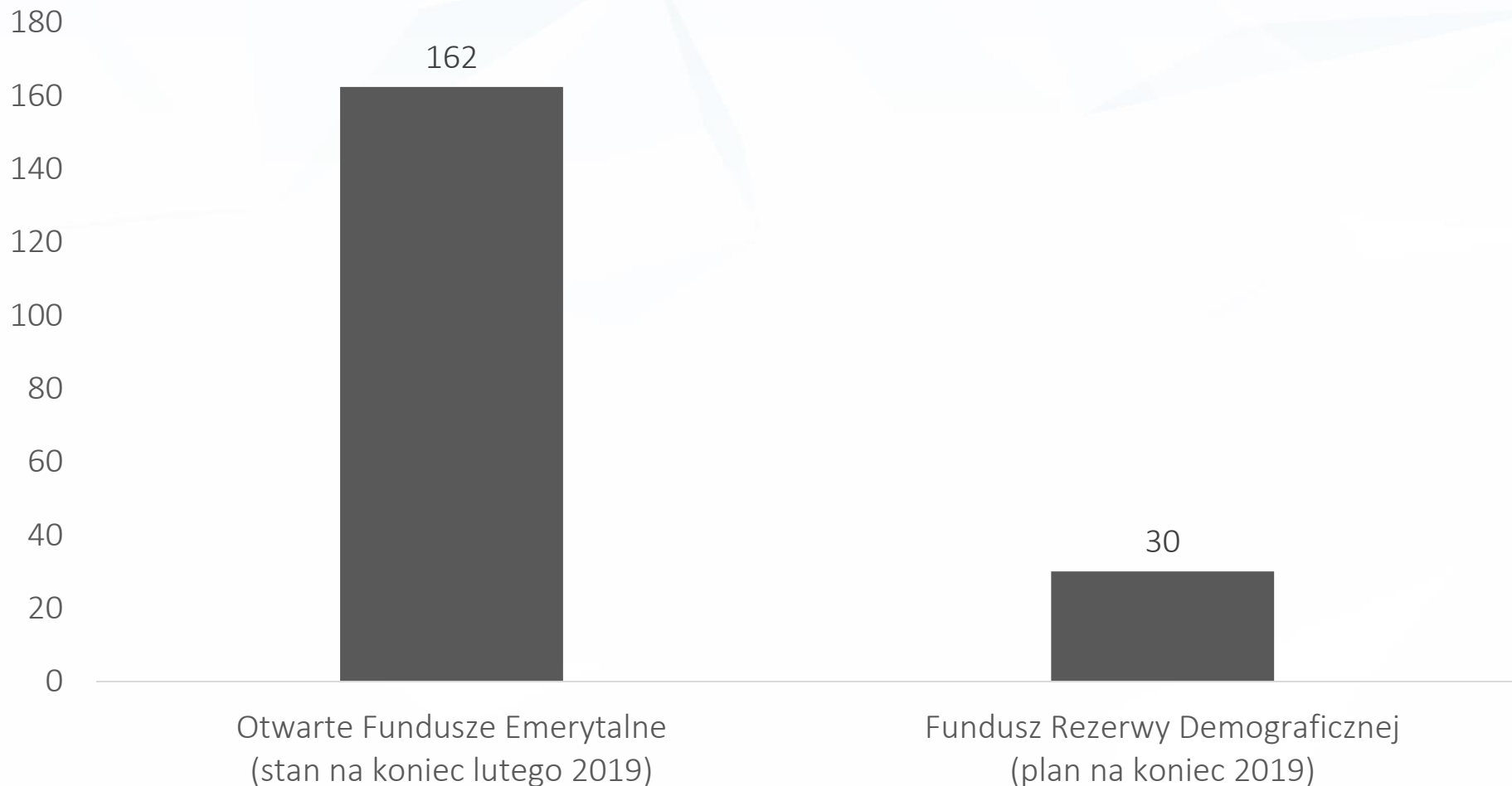
Miliardy złotych (ceny bieżące)



Oszczędności emerytalne w OFE są zagrożone, jeżeli rząd PiS będzie chciał je przejąć i w ten sposób zwiększyć jednorazowo kwotę wydatków wynikającą ze stabilizującej reguły wydatkowej. Jednocześnie FRD jest objęty regułą, więc jego wykorzystanie wymagałoby jej zmiany (de facto złamania).

Fundusze potencjalnie zagrożone w razie szukania finansowania obietnic przez rząd PiS

Miliardy złotych (ceny bieżące)



Problemem Polski są niskie inwestycje, natomiast rząd próbuje przed wyborami pobudzić konsumpcję. Za cenę trwałego wzrostu wydatków i deficytu osiągnie co najwyżej przejściowy, ograniczony wzrost konsumpcji.

- **„Piątka Kaczyńskiego” nie rozwiąże, a pogłębi długookresowe problemy Polski**

Wyzwaniem rozwojowym dla Polski jest niska stopa inwestycji; przez ostatnie 3 lata byliśmy wśród liderów wzrostu konsumpcji, natomiast niepewność związana z polityką rządu doprowadziła do stagnacji inwestycji. Niepewność związana z koniecznością sfinansowania „Piątki Kaczyńskiego” będzie kolejnym czynnikiem hamującym inwestycje.

- **Efekty krótkookresowe „Piątki Kaczyńskiego” będą ograniczone, jednocześnie trwale obciążając finanse publiczne**

W otwartej gospodarce, przy dużym stopniu wykorzystania mocy produkcyjnych wzrost deficytu rządu tylko w ograniczonym stopniu zwiększa krajową produkcję – część rosnącego popytu zwiększy eksport; jednocześnie rosnący deficyt wpływa na oczekiwania inwestorów; w sytuacji dużej niepewności może dodatkowo zniechęcać do inwestycji.

„Piątka Kaczyńskiego” przez 2 lata podniesie nieznacznie wzrost polskiego PKB (np. według szacunków Santander o 0,5 %), jednocześnie trwale zwiększając deficyt (o 1,5%). Finansowanie „Piątki Kaczyńskiego” w przyszłości ograniczy możliwości rządu przeprowadzenia potrzebnych reform.

Prawie wszystkie proponowane nowe wydatki nie rozwiązują żadnego istotnego problemu, a jednocześnie są zaprojektowane w sposób nieprzemyślany i obliczone na efekt polityczny, nie realizując żadnego istotnego celu polityki gospodarczej.

Obietnice z „Piątki Kaczyńskiego”

13-sta emerytura – trudno wskazać inny cel obietnicy niż kupowanie głosów. Nie jest zaprojektowana ani w taki sposób, by efektywnie walczyć z ubóstwem, ani zachęcać do dłuższej pracy. Gdyby celem było ograniczenie ubóstwa, to 13-stka powinna mieć kryterium dochodowe; gdyby miała nagradzać długą pracę – jej wysokość powinna być premią za staż pracy. Przyznanie emerytury wszystkim podnosi radykalnie jej koszt, nie realizując żadnego konkretnego celu. Jednocześnie takie wydatki ograniczają możliwość sfinansowania innych potrzebnych wydatków, jak np. opieki nad osobami starszymi, co będzie miało negatywne konsekwencje dla rynku pracy.

500+ – rząd nie ma określonego celu programu. Walkę z ubóstwem można rozwiązać lepiej, wspierając najuboższych niższym kosztem. Demografię można wspierać lepiej inwestując w ochronę zdrowia, żłobki i przedszkola. Olbrzymi koszt 500+ ogranicza możliwość finansowania innych świadczeń dla rodziny

Wykluczenie komunikacyjne – program wymaga wyważenia między ułatwieniem dojazdów do lepszej pracy a kosztownym subsydiowaniem rozproszonego osadnictwa.

Prawie wszystkie proponowane nowe wydatki nie rozwiązują żadnego istotnego problemu, a jednocześnie są zaprojektowane w sposób nieprzemyślany i obliczone na efekt polityczny, nie realizując żadnego istotnego celu polityki gospodarczej.

Obietnice z „Piątki Kaczyńskiego”

Wzrost kosztów uzyskania przychodu – FOR od dawna postuluje tę zmianę, ale ograniczone środki przeznaczone na ten cel sprawiają, że korzyść dla pracujących będzie rzędu 20 zł miesięcznie.

Obniżenie PIT o 1 pp – rozwiązanie jest medialne, ale przy niewiele wyższym koszcie fiskalnym można by osiągnąć znacznie lepszy efekt wprowadzając pełne odliczenie składki NFZ od PIT. Oznaczałoby to spadek efektywnego obciążenia z 19,25% i 33,25% do 18% i 33%, jednocześnie istotnie upraszczając rozliczenia podatkowe.

Zwolnienie młodych z PIT – podobny efekt łatwiejszego wejścia na rynek pracy można uzyskać zwalniając nie wszystkich młodych, a osoby wchodzące na rynek pracy do określonej kwoty (np. pierwsze 50 tys. zł dochodu), co byłoby tańsze fiskalnie.

Wprowadzenie nowej „Piątki Kaczyńskiego” ograniczy pole manewru kolejnym rządóm, wymuszając redukcje deficytu i utrudniając finansowanie wyzwań rozwojowych.

Przykładowe obszary, w których reformy mogą wiązać się z istotnymi kosztami:

- Walka ze smogiem
- Reforma systemu podatkowego i obniżenie opodatkowania pracy
- Wzrost wydatków na zdrowie
- Wzrost wydatków na opiekę nad osobami starszymi

1. Spowolnienie w Unii Europejskiej, będącej największym partnerem gospodarczym Polski, ograniczy też tempo wzrostu naszej gospodarki.
2. W warunkach wolniejszego wzrostu rząd będzie miał mniejsze pole manewru w polityce gospodarczej – dotychczas niestety wykorzystywał je przede wszystkim do pobudzania konsumpcji.
3. Proponowane przez rząd najważniejsze działania – nowa „Piątka Kaczyńskiego” – to dalsze pobudzanie konsumpcji, najpewniej finansowane wzrostem zadłużenia. Pogłębią one istniejące strukturalne problemy polskiej gospodarki, czyli niską stopę inwestycji i niską aktywność zawodową.

Dziękuję za uwagę

[@mail: aleksander.laszek@for.org.pl](mailto:aleksander.laszek@for.org.pl)

[Twitter: A Laszek](#)