

O głównych celach dostosowań fiskalnych i możliwych sposobach ich realizacji w perspektywie średniookresowej i długofalowej

I. Cele

A. Cele średniookresowe: uniknięcie kryzysu typu węgierskiego i wejście do strefy euro około r 2015.

Duży wzrost relacji wydatków do PKB i równoczesny spadek relacji dochodów do PKB w ostatnich kilku latach doprowadził do nadspodziewanie dużego wzrostu deficytu sektora finansów publicznych (SFP), z poziomu 1,8% PKB w r 2007 do 7,9% w r 2010. Przyczyny są dobrze znane: kosztujący około 2.6% PKB pakiet ustaw dotyczących składki rentowej, podatku PIT oraz polityki prorodzinnej, ustaw przyjętych w latach 2007-2008 przez koalicję PiS-LPR-Samoobrona z poparciem PO ; znaczne zwiększenie zatrudnienia i płac w sektorze publicznym; znacznie zwiększone publiczne wydatki inwestycyjne, m. inn. w celu wykorzystania dużych środków UE; niższe tempo wzrostu dochodów podatkowych z racji spowolnienia gospodarczego w latach 2009-2010.

Pojawiły się w związku z tym trzy zagrożenia: *dużego wzrostu kosztów obsługi długu publicznego, przekroczenia ważnego progu ostrożnościowego 55% PKB oraz konfliktu z UE.*

W perspektywie lat 2011-2013 chodzi głównie o zmniejszenie w sposób trwały deficytu strukturalnego o około 5 % PKB, tak aby deficyt ten oscylował w granicach 0-4 % PKB. Ten cel jest związany z wymaganiami traktatu z Maastricht; chodzi o to, aby usunąć ryzyko blokady dopływu środków UE na inwestycje infrastrukturalne i inne. Wymienione powyżej dwa dalsze zagrożenia – silny wzrost kosztu obsługi długu publicznego i przekroczenie przez ten dług progu 55% PKB - są również bardzo ważne, wymagające także podjęcia działań stabilizacyjnych w skali około 5 % PKB, w dodatku działań rozłożonych na stosunkowo krótki okres około 3 lat.

Osiągnięcie celów fiskalnych sformułowanych ostatnio przez rząd Tuska (deficyt SFP na poziomie 2,9% PKB w r 2012, 2,5% w r 2013 i 2% w r 2014) wydaje się być w tej chwili mało realne. Być może nastąpi urealnienie programu dostosowań fiskalnych w latach 2012 i 2013. Osiągnięcie deficytu ok 2,5 % PKB w r 2013 umożliwiłoby wejście Polski na drogę prowadzącą do euro w r 2015. W r 2013 stopa bezrobocia byłaby bowiem jeszcze dość wysoka, co ułatwiło by spełnienie także kryteriów dotyczących inflacji i stóp procentowych.

B. Cele długookresowe:

1. podtrzymanie w miarę szybkiego wzrostu gospodarczego,

2. *usunięcie dużego obecnie deficytu w systemie emerytalnym, oraz*
3. *zwiększenie stopnia elastyczności w wydatkach publicznych.*

W latach 1990-2010 procentowy dystans dochodowy i cywilizacyjny między krajami starej Europy a Polską znacznie się zmniejszył. Ale dystans ten pozostaje wciąż duży, szczególnie w odniesieniu do nagromadzonego bogactwa na mieszkańca. Z tego powodu Polska pozostaje nadal krajem typu *emerging market*. Kraje tego typu mogą zwiększać, często nawet robią to stosunkowo szybko, wydajność pracy inwestując dużo w technologie i produkty importowane z krajów najbardziej rozwiniętych. Strumień importowanych innowacji jest w takich krajach niemal proporcjonalny do inwestycji w środki trwałe, a poziom technologii niemal proporcjonalny do zasobu kapitału trwałego na pracownika. W rezultacie tempo wzrostu PKB jest w tych krajach, także jeszcze w Polsce, niemal proporcjonalne do udziału inwestycji w dochodzie narodowym. Z kolei o wielkości inwestycji decydują oszczędności krajowe, powiększone o bezpośrednie inwestycje zagraniczne oraz, w przypadku Polski, o transfery netto z UE. Polityka fiskalna, jeśli ma podtrzymywać wzrost gospodarczy, powinna zatem nie obciążać nadmiernie daninami sektora prywatnego oraz dbać o utrzymanie na w miarę wysokim poziomie publicznych wydatków inwestycyjnych, także wydatków na szkolnictwo i naukę.

Ponadto kraje typu *emerging markets* mają na rynkach finansowych z reguły dużo mniejszą wiarygodność niż kraje najbardziej rozwinięte. Oznacza to, że rentowności od ich długu publicznego są na ogół wysokie. Ta okoliczność dotyczy także Polski, bo rentowności od naszego długu są blisko dwukrotnie wyższe od rentowności niemieckich czy amerykańskich. Z tego powodu utrzymywanie dużego deficytu SFP przez dłuższy okres naraża Polskę na ryzyko gwałtownego wzrostu kosztów obsługi długu publicznego. Koszt ten, na poziomie około 40 mld zł, jest już dość wysoki. Z takim gwałtownym wzrostem rentowności mieliśmy właśnie do czynienia w przypadku Węgier w latach 2008-r 2009 oraz w przypadku Grecji w r 2010.

Podany powyżej cel nr 2 można uważać za dyskusyjny. Różnica między składką emerytalną a typowym podatkiem nie jest bowiem duża. Samowystarczalność finansowa ZUS ma głównie uspokoić emerytów, że emerytury dostaną niezależnie od problemów budżetowych rządu.

Również podany powyżej cel nr 3, większa elastyczność wydatków publicznych, ma rangę celu drugorzędowego w stosunku do celu nr 1. Tym niemniej taka elastyczność jest pożyteczna, bo zmniejsza ryzyko pojawienia się szybko nadmiernego deficytu SFP.

II .Możliwe sposoby realizacji celów.

A. Działania w latach 2011-2013

Proponowane przez rząd Tuska działania mają już w latach 2011-2012 zmniejszyć deficyt SFP o 66 mld zł (4,6% PKB). Ale około ¼ tego stabilizacyjnego pakietu to przymusowa, dość wysoko oprocentowana pożyczka przez ZUS od przyszłych emerytów części ich składek emerytalnych przekazywanych dotąd do OFE. Rząd najwyraźniej zakłada, że tego rodzaju nowy dług ZUS-u nie będzie przez Eurostat wliczany do długu publicznego. Ponadto, według danych Programu konwergencji aktualizacja 2011, rząd zakłada zmniejszenie publicznych inwestycji w latach 2012 i 2013 o 1,7 pp PKB w porównaniu z r. 2011. Oba te działania, jeśli byłyby permanentne, będą mieć zauważalnie negatywny wpływ na rozwój gospodarczy w kolejnych latach. Wprowadzane w życie zamrożenie funduszu płac w sferze budżetowej przez dwa lata, zmniejszenie wydatków na fundusz pracy, zmniejszenie wydatków emerytalnych z racji uchwalonej 2 lata temu ustawy o likwidacji przedwczesnych emerytur oraz zamrożenie progów w podatku PIT i podwyższenie podatku VAT przyniosą być może trwałe obniżenie deficytu, ale czy w dostatecznie wysokiej skali?

B. Działania długookresowe

Podtrzymanie tempa wzrostu gospodarczego przez najbliższe 10-20 lat na umiarkowanym i w miarę stabilnym poziomie około 4-5% rocznie oraz realizacja dwóch pozostałych celów długofalowych byłoby możliwe, a przynajmniej znacznie ułatwione, przez następujące działania:

1. Utrzymanie na mniej więcej obecnym, podwyższonym poziomie, inwestycji publicznych, głównie infrastrukturalnych, oraz publicznych i prywatnych wydatków na szkolnictwo, także znacznie wyższych wydatków publicznych i niepublicznych na naukę, wszystko w relacji do PKB;
2. Znaczne zwiększenia efektywnego wieku emerytalnego, z około 59 lat teraz do około 64-65 lat za około 10 lat;
3. Uruchomienie dodatkowego programu szkolnictwa zawodowego i podwyższenie poziomu szkolnictwa ogólnego dla młodzieży wiejskiej i małomiasteczkowej celem spowodowania w najbliższych 20 latach dużego zmniejszenia zaangażowania siły roboczej w rolnictwie, z poziomu około 15% do około 5% ogólnej liczby pracujących;
4. Utrzymanie ogólnych wydatków publicznych na poziomie raczej niższym niż obecnie, gdzieś około 40% PKB, tj. około 5 pp mniej niż średnio w ostatnich latach.
5. Odejście od rocznych na rzecz wieloletnich reguł indeksacyjnych w odniesieniu do rent i emerytur, także w odniesieniu do wydatków wojskowych;
6. Eliminacja, lub przynajmniej znaczne zmniejszenie, przywilejów rentowo-emerytalnych dla służb mundurowych, pracowników wymiaru sprawiedliwości oraz rolników;
7. Zawieszenie, wprowadzonego w r. 2011, pożyczania od przyszłych emerytów dla bieżących potrzeb ZUS-u dużej części składki emerytalnej, przekazywanej dotąd do OFE;

8. Eliminacja, lub przynajmniej znaczne zmniejszenie, przywilejów podatkowych oraz (niemal) ujednoczenie stawek VAT, połączone ze zmniejszeniem podatku CIT, podatku Belki i zmniejszeniem podatku od dywidendy dla inwestorów krajowych do średniego poziomu dla inwestorów zagranicznych;

9. Wprowadzenie lub rozszerzenie praktyki współpłacenia za większość usług medycznych, w stopniu zróżnicowanym od rodzaju usługi, od zera do 100%, oraz współpłacenia za kształcenie w publicznym szkolnictwie wyższym, tak aby zmniejszyć udział wydatków publicznych w ogólnych wydatkach w tych dwóch obszarach usług do około 80 %, perspektywicznie do około 50%. Równocześnie trzeba by było odpowiednio rozszerzyć system ubezpieczeń prywatnych dla wszystkich i zwiększyć liczbę stypendiów publicznych dla mniej zamożnych .

10. Dokonanie przeglądu wszystkich ustaw dotyczących ulg i pomocy społecznej, tak aby transfery socjalne tego rodzaju, w tym opłacanie części lub całości ubezpieczenia zdrowotnego, docierały tylko do najuboższych.

III. Uwagi dotyczące propozycji 1 do 10 w części II B

Wśród działań 1 do 10 wymienionych powyżej najważniejsze w najbliższych latach wydaje się być zwiększenie podaży pracy w obszarze poza rolnictwem o około 20%, poprzez działania 2 i 3. Te działania zwiększyłyby też o około 20% nie tylko PKB, ale także potencjalne dochody publiczne, w tym dochody ZUS-u. Taki wzrost dochodów pozwoliłby na znaczne zmniejszenie deficytu w systemie emerytalnym, co z kolei pozwoliłoby na zmniejszenie relacji wydatków publicznych do PKB. Ponadto zwiększenie wieku emerytalnego o około 5 lat w ciągu najbliższych 10 lat pozwoliłoby na znaczne zmniejszenie oczekiwanego teraz spadku emerytur w filarze I w relacji do płac.

Zwiększenie efektywnego wieku emerytalnego już się rozpoczęło. Według danych oficjalnych w latach 2009-2010 średni wiek emerytalny wzrósł z poziomu 57 lat do 59 lat. To zwiększenie jest wynikiem działania dwóch reform: emerytalnej z r 1999 oraz dotyczącej przedwczesnych emerytur z r 2009. Reforma emerytalna z r 1999 w odniesieniu do filaru I, przez bezpośrednie powiązanie wysokości emerytury z nagromadzonym kapitałem składkowym i oczekiwanym czasem życia w chwili przejścia na emeryturę, stanowi silne zachęcenie dla przyszłych emerytów do jak najpóźniejszego przechodzenia na emeryturę. Tym niemniej potrzebna jest też nowa inicjatywa ustawowa o podwyższeniu oficjalnego wieku emerytalnego kobiet do 65 lat, z czasem kobiet i mężczyzn do 67 lat. Wprowadzenie takiej ustawy m. inn. zmniejszy wydatki emerytalne w systemie KRUS.

W przypadku propozycji 1, chodzi o kontynuowanie obecnej polityki możliwie pełnego wykorzystania środków unijnych na zasadniczą przebudowę publicznej infrastruktury i ochronę środowiska.

Celem propozycji 5 jest pewne odsztywnienie wydatków SFP. Antycykliczne zmiany deficytu SFP w trakcie cyklu koniunkturalnego miałyby nadal miejsce, ale byłyby w

mniejszej skali niż są obecnie. Aby utrzymać wysoką wiarygodność skarbu państwa i ograniczyć znacząco koszt obsługi długu publicznego, wynik SFP powinien zmieniać się w obszarze od około 2% PKB nadwyżki do 3% PKB deficytu, a nie - jak obecnie - w obszarze od 2% PKB deficytu do 9% PKB deficytu.

Propozycja 6 pojawiła się już kilkanaście lat temu, ale dopiero teraz zaczyna być poważnie rozpatrywana przez zaplecze rządowe: patrz obszerny i pouczający dokument Biura Rady Gospodarczej z dnia 9-go maja 2011 pt *Emerytury służb mundurowych – scenariusze*. W r 2010 średnia wysokość świadczenia rentowo-emerytalnego wynosiła 1570 zł w systemie ZUS, 843 zł w systemie KRUS i 2726 zł w służbach mundurowych. Średni wiek w momencie uzyskania świadczeń wynosił w r 2010 59 lat w ZUS-ie i 46 lat w służbach mundurowych.

Uchwalona ostatnio ustawa o OFE formalnie nie zmniejszyła wielkości filaru II (zdefiniowanego jako składka emerytalna w wysokości 7,3% podstawy wymiaru przekazywana dotąd do OFE), tylko przesunęła część tego filaru do ZUS-u. Przejęta w ten sposób przez ZUS część składki będzie od 1.06 br wydawana na bieżące potrzeby, co formalnie obniży deficyt SFP liczony według polskiego prawa, być może także według prawa UE. Ale równocześnie na nowo utworzonych w ZUS-ie kontach przyszłych emerytów przejęte przez ZUS środki zostaną odnotowane jako nowe zobowiązania skarbu państwa, w dodatku oprocentowane raczej sporo wyżej niż oprocentowanie oficjalnego długu publicznego. Całą operację najlepiej więc interpretować jako formę pożyczki, przymusowej ale wysoko oprocentowanej, udzielonej ZUS-wi przez przyszłych emerytów, zatem obciążającej przyszłych podatników. W międzyczasie maleje nieco dopływ środków do gospodarki, bo zmniejszą się inwestycje OFE w papiery udziałowe polskich przedsiębiorstw.

Wprowadzone w ostatnich latach reformy podatkowe, takie jak radykalne zmniejszenie składki rentowej (z 13% podstawy wymiaru do 6%) oraz likwidacja progu podatkowego 40% plus drobne przesunięcia w dwóch pozostałych progach, chociaż pozytywne, w sytuacji braku reform towarzyszących były i są bardzo destabilizujące finanse publiczne.

Proponowane w p. 8 reformy podatkowe były zapowiadane przez PO przed i podczas ostatniej kampanii parlamentarnej, ale nie zostały nawet rozpoczęte. Zmiany stawek VAT wprowadzone od początku br są wręcz krokiem odwrotnym do wcześniej zapowiadanych.

Politycy nie tylko w Polsce, ale także w wielu innych krajach nie chcą czy nie mogą zaakceptować, że popyt na usługi medyczne przy zerowych (czy niemal zerowych) cenach bezpośrednich dla świadczeniobiorców może być nieograniczenie duży. W latach 1989 i 1990 zlikwidowane zostały dotacje z budżetu do wielu produktów o podstawowym dla życia znaczeniu, takich jak ogrzewanie, korzystanie z mieszkania czy chleb. Te decyzje zostały przez elektorat zaakceptowane. Ale w obszarze finansowania usług medycznych, innych niż dentystyczne, oczekiwania elektoratu są być może wyjątkowo irracjonalne. W tej sytuacji, nawet przy bardziej racjonalnym niż dotąd podejściu przywódców politycznych i środków masowego przekazu, możliwe jest prawdopodobnie tylko bardzo stopniowe zwiększanie współfinansowania usług medycznych bezpośrednio przez świadczeniobiorców.

