

Gomulka, Stanisław; Jankowiak, Janusz

Proceedings

Dostosowanie fiskalne w Polsce w świetle konstytucyjnych i ustawowych progów ostrożnościowych

BRE Bank - CASE Seminar Proceedings, No. 114

Provided in Cooperation with:

Center for Social and Economic Research (CASE), Warsaw

Suggested Citation: Gomulka, Stanisław; Jankowiak, Janusz (2011) : Dostosowanie fiskalne w Polsce w świetle konstytucyjnych i ustawowych progów ostrożnościowych, BRE Bank - CASE Seminar Proceedings, No. 114, Center for Social and Economic Research (CASE), Warsaw

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/128303>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.



BRE BANK SA



Centrum Analiz
Społeczno-Ekonomicznych

⟨Dostosowanie fiskalne w Polsce w świetle konstytucyjnych i ustawowych progów ostrożnościowych⟩

Centrum Analiz
Społeczno-Ekonomicznych

emerytury
gospodarka
energetyka
przemysł
gielda
kryzys
emerytury
gospodarka
energetyka
przemysł
gielda
kryzys

Zeszyty BRE Bank – CASE
Nr 114/2011

Publikacja jest kontynuacją serii wydawniczej Zeszyty PBR-CASE

CASE-Centrum Analiz Społeczno-Ekonomicznych, Fundacja Naukowa

00-010 Warszawa, ul. Sienkiewicza 12

BRE Bank SA

00-950 Warszawa, ul. Senatorska 18

Copyright by: CASE – Centrum Analiz Społeczno-Ekonomicznych – Fundacja Naukowa i BRE Bank SA

Redakcja naukowa

Ewa Balcerowicz

Sekretarz Zeszytów

Krystyna Olechowska

Autorzy

Stanisław Gomulka

Janusz Jankowiak

ISSN 1233-121X

Wydawca

CASE – Centrum Analiz Społeczno-Ekonomicznych – Fundacja Naukowa, 00-010 Warszawa, ul. Sienkiewicza 12

Nakładca

Fundacja BRE Banku, 00-950 Warszawa, ul. Królewska 14

SPIS TREŚCI

| | |
|---|----|
| LISTA UCZESTNIKÓW SEMINARIUM | 4 |
| WPROWADZENIE | 5 |
| KILKA UWAG O RZĄDOWYM PLANIE KONSOLIDACJI FISKALNEJ W LATACH 2011–2014 – <i>Janusz Jankowiak</i> | 15 |
| O GŁÓWNYCH CELACH DOSTOSOWAŃ FISKALNYCH I MOŻLIWYCH SPOSOBACH ICH REALIZACJI W PERSPEKTYWIE ŚREDNIOOKRESOWEJ I DŁUGOFALOWEJ – <i>Stanisław Gomułka</i> | 19 |

LISTA UCZESTNIKÓW SEMINARIUM

| | |
|--------------------------|------------------------|
| Adam Antoniak | Bank BPH |
| Tadeusz Baczek | INE PAN, CASE |
| Piotr Bielski | BZ WBK |
| Barbara Błaszczuk | CASE |
| Jakub Borowski | InvestBank |
| Tadeusz Chrościcki | |
| Piotr Ciuruś | SGH |
| Marek Dąbrowski | CASE |
| Piotr Dziwulski | |
| Iwona Fudała-Poradzińska | MF |
| Katarzyna Golik | GUS |
| Małgorzata Golik | NBP |
| Stanisław Gomułka | BCC |
| Marek Góra | SGH |
| Andrzej Halesiak | Pekao |
| Grzegorz Hansen | BRE Bank |
| Janusz Jankowiak | PRB |
| Anna Jaros | Ambasada USA |
| Paweł Karbownik | MSZ |
| Piotr Kazimierczyk | FPE |
| Karolina Konopczak | MF |
| Ewa Kopeć | UEK |
| Dominik Korniluk | MF |
| Joanna Kulczycka | GUS |
| Adam Lipowski | WSB DC |
| Michał Magdziarz | BRE Bank |
| Witold Michałek | BCC |
| Waldemar Milewicz | SGH |
| Marek Misiak | NZG |
| Bogdan Nawrocki | Urząd m.st. Warszawy |
| Adam Niedzielski | ZUS |
| Jerzy Osiatyński | INE PAN |
| Dawid Pachucki | MF |
| Ryszard Pazura | FAPA |
| Paweł Pietrowicz | SGH |
| Radosław Piwowarski | UŁ |
| Ernest Pytlarczyk | BRE Bank |
| Antoni Sala | BGK |
| Piotr Sawicki | BGK |
| Józef Sobota | NBP |
| Wanda Sokołowska | SGH |
| Jan Solarz | AF |
| Piotr Sperka | MF |
| Krzysztof Szczygielski | CASE |
| Piotr Szulejeski | UWSI |
| Marcin Święcicki | |
| Ignacy Święcicki | demosEuropa |
| Ewa Tomaszewska | UW, NSZZ „Solidarność” |
| Andrzej Wernik | AF |
| Tomasz Woźniak | GUS |
| Magdalena Wróbel | INP PAN |
| Janusz Zieliński | BCC |
| Zbigniew Żółkiewski | NBP |
| Tomasz Żylicz | WNE UW |

Wprowadzenie

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 z poziomu 1,8% PKB w roku 2007 do 7,9% w roku 2010. Pojawiły się zagrożenia: dużego wzrostu kosztów obsługi długu publicznego, przekroczenia ważnego progu ostrożnościowego 55% PKB oraz konfliktu z UE (**Stanisław Gomułka, BCC**). Zatem w najbliższych latach (2011–2013) głównie będzie chodziło o zmniejszenie w sposób trwały deficytu strukturalnego o około 5% PKB, 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 nie tylko infrastrukturalne. Pozostałe 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.

W *Programie konwergencji. Aktualizacja 2011* uderzające jest niedoszacowanie przez rząd ryzyka zewnętrznego (**Janusz Jankowiak, PRB**). Skala możliwego dostosowania fiskalnego w kluczowych dla konwergencji fiskalnej latach 2011–2012 została zawyżona o ok. 0,7 pp. Nie jest możliwy zakładany przez rząd spadek deficytu o 4,6 proc. PKB. Realny wydaje się spadek o nie więcej niż 3,9 proc.; do 3,9–4,2 proc. w roku 2012 z 7,9 proc. w roku 2010. Wysoce prawdopodobne wydaje się także uzupełnienie planu dostosowań fiskalnych o dodatkowe przedsięwzięcia zwiększające dochody bądź ograniczające wydatki sektora finansów publicznych. Skala tych przedsięwzięć zależy od wyników wyborów w 2011 r.; oczekiwań zgłaszanych przez KE oraz sytuacji na globalnym rynku finansowym w roku 2012.

W dostosowaniu fiskalnym równomierne rozłożenie strony dochodowej i wydatkowej trudno uznać, co postulował J. Jankowiak, za rozwiązanie optymalne. W pewnych przypadkach jest to rozwiązanie wygodne, ale chyba nie w Polsce (**Andrzej Wernik, Akademia Finansów**).. Dlaczego? Weźmy pod uwagę, że tak wielki wzrost deficytu w latach 2007–2010 wynikał w przeważającej mierze z działań po stronie docho-

dów, czyli obniżek podatków i paropodatków Z. Gilowska, obniżając składkę na ubezpieczenie rentowe twierdziła, że zmniejszając koszty pracy chce zmniejszyć obciążenia pracodawców, a w gruncie rzeczy zwiększyła wynagrodzenia netto pracowników. A zatem obniżenie składki rentowej i obniżenie stawek podatku dochodowego od osób fizycznych okazały się klasycznymi instrumentami tradycyjnej fiskalnej polityki stabilizacyjnej. Instrumenty te spowodowały zmianę w podziale dochodu w gospodarce na korzyść sektora prywatnego, a nie na korzyść sektora finansów publicznych. Na tym właśnie polega tradycyjna fiskalna polityka stabilizacyjna. Zwykle efekty tej polityki są odłożone w czasie. Dlatego Polska jedynie otarła się o recesję i stała się zieloną wyspą na czerwonym morzu pogrążonych w recesji europejskich gospodarek. Ale, zgodnie z zasadą, instrumenty tradycyjnej fiskalnej polityki stabilizacyjnej powinny działać czasowo i powinny być wycofane, kiedy sytuacja się poprawia. A więc, kiedy koniunktura zaczyna się poprawiać (ale nie za wcześnie, żeby nie zdusić poprawiającej się koniunktury), trzeba się wycofać z posunięć, które były pożyteczne w latach 2008–2009 i podnieść obniżone obciążenia fiskalne. Przede wszystkim w pierwszej kolejności składkę rentową. A tego rząd w programie konwergencji nie zakłada, jakkolwiek może i zakłada, bo analiza dochodów z tytułu składek ubezpieczeniowych w programie konwergencji wskazuje w roku 2011 na dziwny wzrost (o kilkanaście procent) przy wzroście tzw. funduszu płac o 5%. A więc rząd, po cichu, zakłada przynajmniej częściowe podwyższenie stawki na ubezpieczenie rentowe w odpowiednim czasie. I to byłoby posunięcie sensowne. W przeciwnym razie trzeba byłoby dość poważnie obniżyć prognozę dochodu z tytułu składek, a to oznaczałoby, że nie można zrealizować programu konwergencji 2011; konstrukcja programu konwergencji utrudnia jego analizę, bo się operuje tylko relacjami do PKB, warto więc przejść na liczby absolutne i liczyć wskaźniki dynamiki.

W Polsce jest bardzo zła struktura wydatków. Jest wiele transferów, wiele obciążeń socjalnych, a wydatki prorozwojowe (nauka, szkolnictwo wyższe) – śmieszne (**Marcin Świącicki**). Reguła wydatkowa, którą przyjęło Ministerstwo Finansów *de facto* tnie wydatki prorozwojowe, np. na drogi, infrastrukturę czy nawet naukę, bo nie są ustawowo przewidziane, a rosną wydatki ustawowo obligatoryjne na ZUS, KRUS itp. W gruncie rzeczy jest to ratowanie bieżącego bilansu za cenę długookresowego rozwoju. Wydaje się, że warto byłoby się tej regule przyjrzeć.

Czy reguła wydatkowa jest uderzeniem we wzrost gospodarczy? Reguła wydatkowa w zasadzie dotyczy tzw. wydatków elastycznych tzn. płac i zatrudnienia w sektorze budżetowym a raczej mniej – inwestycji (**S. Gomułka**). Regule nie można odmówić pozytywnego działania, bo w ostatnich paru latach mieliśmy spory wzrost i płac, i zatrudnienia w sektorze publicznym. Zatem reguła, poprzez zamrożenie funduszu płac, wymusi pewne oszczędności w rozbudowanym sektorze publicznym.

Oprócz struktury wydatków warto przedyskutować także ich proporcje (**M. Świącicki**). Czy nie trzeba by pomyśleć o lepszym wykorzystaniu podatku od towarów i usług, żeby przejął część ciężarów fiskalnych z obciążenia pracy różnymi podatkami i składkami, może zrezygnować z funduszu pracy,

może częściowo z ubezpieczeń zdrowotnych, które można by zrekompensować wyższym podatkiem VAT, może warto rozważyć równy VAT obejmujący również wrażliwe produkty np. żywność, co można by rekompensować np. polityką rodzinną. W ten sposób obniżylibyśmy koszt czynnika pracy.

Oczywiście, możemy użyć reformy VAT, aby zwiększyć dochody pośrednie, a jednocześnie można próbować zmniejszyć bezpośrednio obciążenia np. pracy (**S. Gomułka**). Takie próby były już podejmowane w przeszłości i warto do nich wrócić.

W większości krajów rozwiniętych większość wydatków na zdrowie pochodzi z kasy państwa; wśród tych krajów są również Stany Zjednoczone, które mają ogromny udział wydatków na zdrowie w PKB. Bowiem gros wydatków na zdrowie to opieka długoterminowa i opieka nad osobami starszymi. A to przecież jest rolą państwa (**Krzysztof Szczygielski, CASE**). Jeśli mowa o współpłaceniu, czyli o tym, że ktoś jest ubezpieczony w ogólnym systemie zabezpieczenia zdrowotnego, ale jednocześnie płaci za usługi zdrowotne, to w większości krajów UE właśnie takie rozwiązanie jest stosowane, ale zwykle opłaty indywidualne mają mały udział w ogólnych wydatkach na zdrowie, tylko w kilku krajach przekraczają 5%. Trudno sobie wyobrazić, aby w Polsce świadczenia odpłatne, niefinansowane przez NFZ stanowiły więcej niż maksymalnie 4% całości świadczeń opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych, a to przecież można osiągnąć przez niewielkie podwyższenie składki zdrowotnej.

Firmy doskonale wiedzą, co trzeba zrobić, aby kraj znalazł się na ścieżce wzrostu gospodarczego oraz zmniejszył się dystans rozwojowy z firmami krajów wysoko rozwiniętych (**Tadeusz Baczek, PAN, CASE**). Od najmniejszych, nawet w fazie początkowej, po wielkie, osiągające międzynarodowy sukces, skarżą się na brak środków finansowych na rozwój oraz zahamowanie procesów inwestycyjnych. Czego brakuje przedsiębiorstwom? Gwarancji Skarbu Państwa dla działań prorozwojowych instytucji finansowych. Pewnego rodzaju decyzje finansowe/kredytowe nie mogą być podejmowane ze względu na ograniczenia.

Właśnie w ciągu ostatnich dwóch lat zlikwidowano krajowy fundusz poręczeń kredytowych i fundusz poręczeń unijnych – jedyne instrumenty gwarancji rządowych wspierające małe i średnie przedsiębiorstwa (**Piotr Dzielwski**).

Kluczowe znaczenie miałyby ulgi związane z nakładami na badania i rozwój. W stosowaniu tego instrumentu Polska jest w absolutnym ogonie państw i rozwijających się, i rozwiniętych (**T. Baczek**). OECD, badając stosowanie tego instrumentu, przekazane przez Polskę informacje kwalifikuje jako dane na granicy błędu. W krajach cywilizowanych z ulg związanych z nakładami na badania i rozwój korzystają dziesiątki, a nawet setki tysięcy przedsiębiorstw, w Polsce to są najwyżej dziesiątki. To sprawa o ogromnym znaczeniu, ponieważ budowanie rozwoju tylko na inwestycjach publicznych nie nie-

się za sobą zbyt dużych szans przyszłościowych. S. Gomułka postulując zwiększenie nakładów na naukę mówił o źródłach prywatnych i źródłach publicznych. Zapomina się, że właśnie środki na badania i rozwój przedsiębiorstw są podstawowym źródłem finansowania nauki. I żadne publiczne zwiększenia, nawet zakładany w tegorocznym budżecie dosyć znaczny wzrost nakładów na naukę i szkolnictwo wyższe (pół na pół ze źródeł europejskich i budżetowych) nie rozwiąże tego problemu.

UE przekazała Polsce ogromne środki na dofinansowanie różnego typu inwestycji, w tym także innowacje. Program ten skierowany jest przede wszystkim do przedsiębiorców, którzy chcą realizować innowacyjne projekty związane z badaniami i rozwojem, nowoczesnymi technologiami, inwestycjami o dużym znaczeniu dla gospodarki lub związane z wdrażaniem i stosowaniem technologii informacyjnych i komunikacyjnych. Efekt? Niestety, nie drgnęły makroekonomiczne wskaźniki dotyczące poziomu innowacyjności. Zatem należy oczekiwać, że efekt następnych publicznych nakładów na ten cel będzie znowu negatywny, o czym świadczy dotychczasowa praktyka. Jest to paradoks alokacyjny. Napływają wielkie środki, korzysta z nich 600 polskich przedsiębiorstw inwestujących w badania i rozwój, a postępu nie ma. S. Gomułka uzależnia innowacyjność od transferu technologii. Rzeczywiście, to najważniejsze źródło polskiej innowacyjności. Ale Polska ma też własny sektor innowacyjny. Rozwija się on bardzo szybko. Wiedza o nim jest ograniczona brakiem kompetentnych badań GUS. Z badań INE PAN wynika, że istnieją w Polsce firmy inwestujące w badania i rozwój, firmy patentujące, centra badawczo-rozwojowe koncernów zagranicznych. Sektor ten wymaga nieco innych warunków funkcjonowania, aby umożliwić transfer technologii do przedsiębiorstw. Inaczej technologie (czytaj: nakłady) będą przepływać do firm w innych krajach.

Jakie potencjały wzrostu ma polska gospodarka? Po pierwsze, niewłaściwa alokacja. Po drugie, ukryte potencjały w sektorze ochrony zdrowia, które zaprzeczają konieczności sięgania do kieszeni podatnika. Dzisiaj polski prywatny sektor ochrony zdrowia uznawany jest za jedną z najlepszych lokat pieniędzy. Sprawa wymaga zastanowienia. Trzeba się zająć łańcuchami wartości. Zmienić rozwiązania instytucjonalne. Po trzecie, ukryte potencjały obszarów wiejskich (innowacje w rolnictwie), sektor spożywczy o bardzo silnej pozycji.

Część firm leczy rany po bąblu na rynku nieruchomości, który nie został przebity, ale jest też część gospodarki, która nieźle sobie radzi. Przykładem kredyt inwestycyjny dla przedsiębiorstw, który rośnie w tempie 9% (**Ernest Pytlarczyk, BRE Bank**). Problemem nadal pozostaje gospodarka światowa i ewentualne rozlanie kryzysu, stąd proponowane przez prof. Gomułkę postępowanie fiskalne będzie musiało być skomasowane w czasie. Powolne reformowanie oznacza wzrost kosztu obsługi polskiego długu do poziomu, który mógłby się okazać bardzo bolesny dla finansów publicznych.

Jeżeli przyjmiemy, że popyt na kredyt inwestycyjny rośnie w tempie 9% rocznie (**J. Jankowiak**), to oznacza, że dynamika inwestycji jest na poziomie od 3 do 4 proc., czyli dynamika jest daleko odbie-

gająca od oczekiwań, które są podstawą konstrukcji makroekonomicznej wieloletniego planu finansowego.

J. Jankowiak i S. Gomułka twierdzą, że zmiany dokonywane w systemie OFE odpowiadają za znaczną część ograniczenia wydatków publicznych w programie konwergencji'2011. Niekoniecznie (**Piotr Bielski, BZ WBK**). W programie konwergencji zmiany te są ujęte jako element zmieniający stronę dochodową finansów publicznych. To istotnie zmienia ocenę programu. Zwrócił na to uwagę prof. Wernik. Ten istotny wzrost relacji dochodów finansów publicznych do PKB w latach 2011–2012 to nic innego jak efekt zmiany w OFE. W programie konwergencji wyraźnie jest zapisane, że zmiany w OFE mają skutkować 2% przyrostem PKB, ale ujęte po stronie dochodowej, natomiast zmiany po stronie wydatkowej to zmiany mniej więcej równo rozłożone między mocnym ograniczeniem wydatków inwestycyjnych wynikającym z cyklu realizacji programów unijnych oraz ograniczeniem wydatków na administrację państwową i wydatków socjalnych.

Dochody instytucji sektora publicznego (jak zapisano w programie konwergencji) mają wzrosnąć w ciągu najbliższych lat z tej racji, że pewna część składki na ubezpieczenia społeczne nie będzie przekazywana do OFE (**S. Gomułka**). Zakłada się, że z tego tytułu w roku 2013 dochody sektora publicznego wzrosną o 1,4 pp. Z analizy programu konwergencji wynika, że po stronie dochodów mamy wzrost o 1,4 pp. PKB w postaci podatków i 1,4 pp z tytułu składki ubezpieczeniowej (przejęta część OFE). Z drugiej strony, zakłada się łączne zmniejszenie wydatków o 3,2 pp porównując rok 2013 z rokiem 2010, w tym m.in. mają maleć: transfery socjalne o 1,2 pp PKB, co jest dosyć poważnym spadkiem; inwestycje publiczne o 0,7% PKB; koszty pracy i zużycie pośrednie o 1,3% PKB, co ma być efektem działania reguły wydatkowej.

Polska ma ogromne rezerwy szczególnie w zakresie wielkości siły roboczej, która jest niewykorzystana (**Marek Góra, SGH**). Po pierwsze, część siły roboczej jest zaklinowana w zajęciach rolniczych i okołorolniczych. Po drugie, niski stopień stopy zatrudnienia w ogóle. Polska ma wspaniałą, gigantyczny zasób do wykorzystania, którego inne kraje nie mają, a to w obecnej sytuacji demograficznej jest wielką sprawą. Jak uruchomić ten zasób? Edukacja to warunek pierwszy i absolutnie konieczny. Drugim, i równie decydującym, jest kwestia problemów instytucjonalnych, czyli istnienia KRUS-u. Nie damy sobie rady z tym wyzwaniem tak długo, jak długo będzie istniał KRUS w obecnej postaci. KRUS jest po prostu rodzajem klatki, w której trzymamy część społeczeństwa uniemożliwiając jej normalne włączenie się do tego, co jest szansami rozwojowymi i także tego, co jest dokładaniem się do wspólnego PKB, które potem razem konsumujemy. Wszystkie niezwykle delikatne próby dyskusji wśród polityków o KRUS kończą się w chwili, gdy pada sakramentalne zdanie: „No tak, ale tam nie ma wielu oszczędności do zrobienia, bo jak się zastanowić, to po likwidacji KRUS i tak trzeba będzie innymi kanałami wypłacić bardzo wiele pieniędzy”. To poniekąd jest prawda. Rzecz w tym, że o problemie

trzeba myśleć nie w kontekście krótkookresowym fiskalnym, ale w kontekście średnio- i długookresowym, rozwojowym. Zatem warto wypuścić te 10 pp z klatki, by wykorzystać to uwolnienie jako możliwość rozwoju ich samych i z pożytkiem dla całego społeczeństwa. Politycy bardzo się boją tej dyskusji. To zrozumiałe. Każdy alians polityczny w Polsce jakoś opiera się o koneksje związane z systemem wiejskim. Ale w dyskusji publicznej, eksperckiej powinno być bardzo mocno eksponowane, że dla Polski absolutnie konieczne jest uwolnienie tej rezerwy siły roboczej. KRUS w obecnej postaci należy zlikwidować. W to miejsce zbudować coś, co byłoby rodzajem inteligentnie stworzonej pomocy społecznej dla zwalczania ubóstwa na terenach wiejskich, które jest problemem. Ten nowy system stworzony w miejsce KRUS powinien też działać w kierunku wspierania edukacji. Tak, żeby zwiększać potencjalną produktywność tych, którzy byli rolnikami, a mogli być kimś innym. Oczywiście, likwidacja KRUS to wielkie wyzwanie instytucjonalne.

Prawda, że mamy problem z KRUS, ale, oczywiście, nie chodzi o jego likwidację, co postuluje M. Górra, ale o to, żeby dopłaty do rolnictwa (poprzez KRUS) nie były zbyt wysokie (**S. Gomułka**). W przypadku ubezpieczonych w KRUS podniesienie wieku emerytalnego miałyby natychmiastowy skutek. Na pewno zwiększyłyby to zainteresowanie ludzi odchodzeniem z rolnictwa. Bo chodzi nie tylko o dane ludziom młodym wykształcenia, ale o to, żeby ich zachęcić, wręcz ekonomicznie zmusić do wychodzenia z rolnictwa. Wskazane zatem wydaje się stopniowe zmniejszenie dopływu środków budżetowych, czy unijnych do rolnictwa. W tej chwili dopływ środków jest naprawdę duży, to prawie 1% PKB poprzez KRUS i 1,2–1,3% PKB poprzez środki unijne.

Szansą Polski jest wykorzystanie zasobów, które mamy w nadmiarze, czyli pracy żywej, a źródłem tej podaży są obszary wiejskie (**Ryszard Pazura**). Polska, członek UE, jest włączona w ramy wspólnej polityki rolnej, co jest dzisiaj głównym źródłem finansowania sektora wiejskiego. Czy dotychczasowa wspólna polityka rolna sprzyjała zmianom prorozwojowym, czy nie? To czynnik zdecydowanie ważniejszy niż przywoływany przez M. Górę KRUS. Oczywiście, trzeba reformować ubezpieczenia rolne. Ale reformowanie to nie likwidacja instytucji. I zanim zaczniemy reformować, to trzeba się przyjrzeć rolnictwu w ogóle, a początkiem powinno być przeanalizowanie całości zobowiązań fiskalnych i finansowych tegoż sektora. Nie ma możliwości głębszych reform bez wprowadzenia powszechnych zasad obciążeń finansowych, w tym podatku dochodowego. Nie ma możliwości głębszych reform ubezpieczeń społecznych bez przedyskutowania polityki społecznej wobec wsi, bo przecież gros instrumentów tej polityki dzisiaj nie jest na wsi stosowanych. Konieczne są też postulowane przez S. Gomułkę zmiany oraz konsolidacja zasad i instrumentów pomocy społecznej w Polsce. Każdy ze stosowanych instrumentów wywodzi się z innego zestawu narzędzi. To zdecydowanie wymaga zmiany.

Obecny problem długu na świecie jest w dużej mierze wynikiem zmiany demograficznej. Zmiana podcięła nie tylko zdolności finansowania systemów emerytalnych, ale także zdolności rolowania dłu-

gów, które stały się droższe, bo jest mniej płacących za koszty tego rolowania (**M. Góra**). Wiek emerytalny to drugi czynnik, o którym należałoby dyskutować, bo on zmierza do uwolnienia następnych 10 pp, o których mówią szacunki. Nie ma najmniejszej wątpliwości, że wiek emerytalny trzeba podnosić. Umiejętność docenienia tego, że dłuższa praca się opłaca jest bardzo trudna dla nas, ludzi, którzy wolilibyśmy mieć dochód bez pracy niż dłużej na niego pracować. Za nim to zinternalizujemy, to minie dużo czasu. Ponieważ podnoszenie wieku minimalnego jest trudne, może lepiej podnosić wiek gwarancji ustawowych, przyjąć, że dolna granica wieku podnosi się najszybciej jak to możliwe, natomiast mówimy, że wiek uzyskania dostępu do gwarancji minimalnej emerytury jest odpowiednio wyższy. Z powodzeniem tę metodę stosują Szwedzi. Minimalny wiek emerytalny wynosi u nich 61 lat, natomiast wiek uruchomienia gwarancji był określony na 65 lat a jest ciągle podnoszony wyżej. Warto to rozwiązanie propagować, bo jest to łatwe do wykorzystania narzędzie o potencjalnie dużej sile.

Przywołując program stabilizacyjny, o czym mówił prof. Wernik, często zapominamy, że szeroko rozumiany system społeczny (emerytury, renty, itp.) powinien być wyjęty z obszaru, w którym dokonujemy działań stabilizacyjnych, tych, które muszą mieć krótki horyzont czasu. Po prostu, nie można wprowadzać lub likwidować elementów tego systemu w zależności od zmiany sytuacji. Włączenie polityki społecznej do obszaru, o którym mowa, skutkuje ogromnymi oczekiwaniami, które później są nie do wyeliminowania. Można się spierać o narzędzia polityki stabilizacyjnej, ale na pewno nie wolno do niej włączać polityki społecznej.

Czy można wierzyć rządowemu dokumentowi wydanemu w roku wyborczym? Ani jedna liczba z programu konwergencji'2011 nie pokrywa się z liczbami zawartymi w czteroletnim programie rządowym z czasu nie tak znowu odległego, kiedy S. Gomułka był wiceministrem finansów (**P. Dziewulski**). Wyjątkiem jest deficyt. Wówczas S. Gomułka przewidywał, że mieliśmy się wyróżniać w zakresie deficytu. I rzeczywiście, dzisiaj bardzo się wyróżniamy. Jesteśmy w Europie liderem w deficycie sektora finansów publicznych.

Czy program konwergencji jest wiarygodny? Odpowiedź nie jest prosta (**S. Gomułka**). Problemem jest na przykład potraktowanie przesunięcia OFE. To, co się stało jest ewidentnie sprzeczne z prawdą. To ukrywanie nowego długu w ZUS. Trudno przesądzić o finale tej manipulacji. Nie wiadomo, czy UE rzeczywiście uzna nowy dług, który powstaje w ZUS, za nieważny.

Jeśli Skarb Państwa emituje obligacje na okaziciela, to zapisujemy je do księgi długu, chociaż wierzyciel nie jest znany. A jeśli będzie zobowiązanie na koncie w ZUS, imienne (sic!), dziedziczone, to ono nie jest długiem publicznym? Śmieszne! Żadne ustawy tego problemu nie rozwiążą (**P. Dziewulski**). Oczywiście, w ustawie można wszystko. Na przykład zapisać, że łysym nie wolno startować do parlamentu. Zatem zobowiązania na kontach ZUS są oczywiście długiem publicznym. Wniosek? Norma za-

pisana w ustawie o finansach publicznych jest przekroczone. Należy więc wdrożyć wszystkie procedury przewidziane w ustawie. A zatem dokument program konwergencji'2011 należy wyrzucić do kosza. Fakty są oczywiste. Polska przekroczyła dopuszczalny 55% próg długu w grudniu 2010 r. i nic tu nie pomoże wachlowanie metodologiami liczenia długu. Po drugie, zasady metodologii i sposobu liczenia długu, jego relację do PKB ogłasza minister finansów i ten sam minister finansów (zgodnie z zapisem ustawowym) jest tym, który odpowiada za przekroczenie tej normy. Bardziej chorej sytuacji być nie może. Zatem liczenie długu musi przejąć niezależna instytucja, na przykład GUS, a minister finansów posiadający odpowiedzialność polityczną może jedynie odpowiadać za przekroczenie normy. Po prostu, musi być aktuariusz krajowy, który z zewnątrz w stosunku do MF i GUS liczy dług. Nie może być tak, że wilk pilnuje owcy. Konstytucja wyraźnie stanowi, że w Polsce poziom długu publicznego określa wyłącznie ustawa. Zatem wszystkie ratunkowe decyzje, rozporządzenia itp., na przykład o wyjęciu krajowego funduszu drogowego nie mają prawnej mocy!

Rzeczywiście mamy żonglerkę definicyjną, która ewidentnie jest wykorzystywana do celów politycznych, czego najlepszym przykładem przesunięcie wydatków infrastrukturalnych z budżetu do funduszu drogowego, kolejny przykład to fundusz kolejowy (**S. Gomułka**). To duży problem. Wydaje się, że KE jest lepiej traktowana przez polski rząd niż obywatele, bo zgodnie z procedurami KE dane statystyczne ma przygotowywać niezależna od MF instytucja. I tak też jest, bo w Polsce odpowiada za nie GUS. Na pocieszenie można stwierdzić, że polskiemu żonglowaniu danymi daleko do greckiego, niemniej stosowanie różnych definicji służy ministrowi finansów do manipulacji.

Wciąż poruszamy się w kręgu pewnych nieporozumień związanych z metodologią liczenia długu i deficytu, czyli związanych z unijną metodologią statystyczną ESA'95 i metodologią krajową (**J. Jankowiak**). Poruszamy się również w kręgu dużych zmian statystycznych. W praktyce notyfikację fiskalną w dalszym ciągu przygotowuje GUS. I przykładowo: wstępne informacje statystyczne dotyczące sektora finansów publicznych ukazują w Biuletynie Statystycznym GUS w ujęciu MFW, czyli jeszcze w innym niż to, którym później się posługujemy. Ukazują się dużo wcześniej niż te liczone według polskiej metodologii lub metodologii unijnej ESA'95. W roku 2011 zdarzyło się coś zupełnie niezwykłego. Subwencje i dotacje (czytaj: wydatki) między 1 a 2 numerem Biuletynu Statystycznego w cudowny sposób zmniejszyły się o 10 mld zł.; opublikowane w BS nr 1 liczone były według metodologii MFW. Skąd różnica? GUS odpowiedział, że taką informację otrzymał z Ministerstwa Finansów. Z kolei ministerstwo poinformowało, że na razie nie jest w stanie odpowiedzieć na to pytanie. Następny paradoks. Zgodnie z polską metodologią liczenia OFE zakwalifikowano do pozycji „ujemne saldo dochodów z prywatyzacji”, czyli w kategorii „finansowanie”. Zatem konia z rzędem temu, kto potrafi rozróżnić i wykazać różnice między ESA'95 a metodologią krajową. Reasumując, Polska na pewno nie dorównuje Grecji w mataczeniu wokół metodologii liczenia długu i deficytu.

Dzisiaj 2/3 światowego PKB jest wytwarzane w krajach, w których są ujemne realne stopy procentowe. Stan ten nie może trwać w nieskończoność (**J. Jankowiak**). Ma to zresztą swoje konsekwencje również dlatego, co się dzieje na rynkach finansowych. Napływ dzisiaj kapitału do segmentu *emerging markets* jest właśnie wynikiem tego, że te stopy procentowe w krajach tego segmentu dynamicznie rosną w przeciwieństwie do tego, co się dzieje na rynkach rozwiniętych. Jaki będzie skutek tej sytuacji w wymiarze makroekonomicznym za trzy lub cztery lata? Co się stanie jak zaczną dynamicznie rosnać stopy procentowe na rynkach rozwiniętych? Jak to się przełoży na napływ i odpływ kapitału z segmentu rynków rozwiniętych? W jaki to sposób wpłynie na finansowanie, na kurs walutowy itp. Właśnie w takim wymiarze należałoby spojrzeć na problem. Niestety, w planach rządowych, do roku 2015 włącznie, zabrakło takiego patrzenia na problem.

X X X

O dostosowaniu fiskalnym w Polsce w świetle konstytucyjnych i ustawowych progów ostrożnościowych dyskutowali paneliści i goście 114 seminarium z cyklu BRE-CASE. Seminarium zorganizowała Fundacja CASE we współpracy z BRE Bankiem SA w ramach stałego cyklu spotkań panelowych. Seminarium odbyło się w Warszawie, w maju 2011 r. Organizatorzy do ogłoszenia referatów zaprosili prof. Stanisława Gomułkę, głównego ekonomistę Business Centre Club oraz Janusza Jankowiaka, głównego ekonomistę Polskiej Rady Biznesu. Dyskusję panelową moderował Ernest Pytlarczyk, główny ekonomista BRE Banku.

Kilka uwag o rządowym planie konsolidacji fiskalnej w latach 2011–2014

W relatywnie krótkim czasie otrzymaliśmy spory pakiet informacji na temat planowanej przez rząd na najbliższe lata ścieżki dostosowań fiskalnych. Inwestorzy mieli okazję zapoznać się najpierw ze wskaźnikami z wieloletniego planu finansowego państwa na lata 2011–2014, później z aktualizacją programu konwergencji, zaraz po tym z założeniami projektu przyszłorocznego budżetu, a na koniec z samym projektem, gdzie dostaliśmy też porcję informacji o podstawowych wskaźnikach makro na rok 2015.

Zmiany podstawowych wielkości we wszystkich tych dokumentach nie są szczególnie istotne. Trudno się temu dziwić, bo rząd prezentował swe plany w odstępstwie zaledwie kilku tygodni. Aktualizacje dotyczą w zasadzie lepszych prognoz dla strony dochodowej w tym roku, co o kilka miliardów obniża bazę dla dostosowań fiskalnych począwszy od roku 2012.

Nie ma to istotnego znaczenia dla oceny proponowanej przez rząd w średnim okresie ścieżki fiskalnej. Stąd większość krytycznych uwag na temat założeń makroekonomicznych dla projekcji fiskalnej pozostaje w mocy.

Szczególne wątpliwości budzą przy tym optymistyczne założenia dotyczące dużej dynamiki wzrostu inwestycji prywatnych i niedoceny ryzyka w otoczeniu makroekonomicznym Polski.

Jedyna dostrzegalna zmiana o istotnym znaczeniu dotyczy skali dostosowania fiskalnego w latach 2011–2012. W aktualizacji programu konwergencji i projekcie budżetu została ona zwiększona z 4,4 do 4,6% PKB w porównaniu z wieloletnim planem finansowym państwa (0,2 pkt.% dodano po stronie większych podatków). Lata 2011–2012 pozostają przy tym absolutnie kluczowe dla całego programu konwergencji.

W latach 2013–2014 dostosowanie fiskalne nie przekracza już bowiem 0,4% PKB.

Z 4,6% dostosowania w latach 2011–2012, 2,0% nastąpić ma po stronie dochodów i 2,62% po stronie wydatków. Na pierwszy rzut oka wygląda to naprawdę nieźle. Proporcje psują się jednak, jeśli wziąć pod uwagę, że po stronie wydatków aż 1,9% pochodzi z oszczędności na kosztach reformy emerytalnej po obciążeniu składki do OFE (z uwzględnieniem oszczędności na kosztach obsługi długu) w tych latach. W okresie 2013–2014 dochodzi do tego jeszcze dodatkowe 1,1% netto, czyli po odjęciu spadku dochodów PIT po uldze na IKE.

Podobne proporcje oznaczają, że dostosowanie po stronie wydatków w pozostałych elementach sektora GG w kluczowych dla APK latach 2011–2012 nie przekracza 0,7% PKB. Proporcje dostosowania dochody/wydatki układają się więc jak 3: 1. Jest to proporcja, w świetle doświadczeń empirycznych, suboptymalna z punktu widzenia negatywnego wpływu na wzrost gospodarczy w średnim i długim czasie. Nie ma bowiem wątpliwości, że redukcja wydatków budżetu jest dla tempa wzrostu lepsza niż podwyżka podatków.

Rządowy scenariusz dostosowania fiskalnego bazuje na dużej dynamice dochodów podatkowych. Jest to konsekwencją przyjętych założeń makro, oraz zakładanej dekompozycji PKB (bardzo „dochododajna”).

Po stronie dochodów widzimy: kolejny brak waloryzacji progów podatkowych PIT (wzrost efek-

tywnej stopy opodatkowania) oraz likwidację 1-dniowych lokat antypodatkowych; kolejny wzrost akcyzy na tytoń w roku 2012. Nadzwyczaj wysoka dynamika CIT (19,4% nominalnie w roku 2012) objaśniana jest końcem cyklu odliczania strat przez przedsiębiorstwa. Wzrost dochodów niepodatkowych zostaje podniesiony o zakładane kwoty uzyskane ze sprzedaży praw do emisji gazów cieplarnianych. Dochody zostają więc solidnie napompowane.

Z założeń wynika istotna poprawa salda ubezpieczeń społecznych. Jest to wynikiem poprawy na rynku pracy (mniejsza podaż – większy popyt). Można podejrzewać, że jednym z elementów poprawy salda ZUS jest wzrost minimalnych składek od samozatrudnionych. Być może mamy tu też wkalkulowaną, choć nieopisaną dotychczas w oficjalnych propozycjach rządowych, likwidację 30-krotności średniego wynagrodzenia wyznaczającą koniec poboru składki ZUS od zatrudnionych na etacie. Trudno to zweryfikować, ale jest pewne, że minister finansów ma po stronie dochodów pewne rezerwy, wielokrotnie już opisane w *menu* dostępnych, choć nieprzyjemnych dla wyborców, środków dla poprawy pozycji fiskalnej. Będzie po nie sięgał tym intensywniej, im bardziej krytyczna będzie ocena wiarygodności ścieżki fiskalnej przez Komisję Europejską. Ale to nastąpi najpewniej dopiero po wyborach, na etapie autopoprawek zgłaszanych do uchwalonego już projektu budżetu na 2012 rok.

Ważnym elementem poprawy salda finansów publicznych są też naturalnie ograniczenia – te już nałożone i dopiero planowane – na zadłuża-

nie się sektora lokalnego. Zostały one uwzględnione w projekcji fiskalnej, mimo kontrowersji, jakie towarzyszą ich wprowadzeniu przez ministra finansów na drodze rozporządzenia.

Trudno nie zauważyć, że w żadnym z ogłoszonych ostatnio dokumentów nie ma oszacowania skutków finansowych zapowiadanych zmian systemowych (ubezpieczenia zdrowotne i podatki rolników, reforma ubezpieczeń emerytalnych służb mundurowych). Zrozumieć to nietrudno. Gorzej z usprawiedliwieniem.

Do jakich wniosków prowadzi analiza rządowej ścieżki konwergencji fiskalnej? W mojej ocenie zarówno założenia makroekonomiczne, jak przewidywane zmiany w dekompozycji PKB, uzupełnione o niedoszacowane ryzyko w otoczeniu zewnętrznym – czyli większość czynników ujętych przez rząd uczciwie w analizie wrażliwości w aktualizacji programu konwergencji, ale umieszczonych poza scenariuszem bazowym – nakazuje zmniejszyć szacunki skali możliwego dostosowania fiskalnego w kluczowych dla programu konwergencji latach 2011–2012 o ok. 0,7 pkt.%. Oznaczałoby to spadek deficytu nie o 4,6% PKB, ale o nie więcej niż 3,9%, do 3,9–4,2% w roku 2012 z 7,9% w roku 2010. Wzrasta przez to zasadniczo prawdopodobieństwo uzupełnienia planu dostosowań fiskalnych o inne nieujęte w nim dotąd przedsięwzięcia zwiększające dochody bądź ograniczające wydatki sektora finansów publicznych. Skala tych przedsięwzięć zależy w pierwszym rzędzie od oczekiwań zgłaszanych przez KE oraz sytuacji na globalnym rynku finansowym w roku 2012.

Niska wiarygodność założeń makroekonomicznych dotyczących lat 2013–2015 nie pozwala na rzetelną ocenę skali możliwych dostosowań w całym horyzoncie programu konwergencji. Czynniki wzrostu gospodarczego w Polsce po roku 2012 nie są dotychczas rozpoznane, a skala możliwego spadku dynamiki PKB jest niedoszacowana. Oznacza to, że redukcja deficytu może potrwać dłużej, co będzie związane z bardziej równomiernym rozłożeniem jej w czasie, ale także z większymi kosztami wyceny ryzyka fiskalnego przez inwestorów.

Na koniec warto dodać, że z powodów czysto politycznych oficjalna krytyczna ocena ścieżki fiskalnej, dokonana przez Komisję Europejską, będzie w okresie przed wyborami parlamentarnymi zapewne dość powściągliwa. Poprzedzi ją cała seria pytań i prób o wyjaśnienie przez stronę polską różnych wątpliwości. Nikomu w Brukseli specjalnie nie zależy na zmniejszeniu szans wyborczych obecnej koalicji. Czemu trudno się dziwić.

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 roku 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 roku 2007 do 7,9% w 2010 r. 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. in. w celu wykozystania dużych środków UE; niższe tempo wzro-

stu 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 wyżej 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, czyli około 3 lat.

Osiągnięcie celów fiskalnych sformułowanych ostatnio przez rząd Tuska (deficyt SFP na poziomie 2,9% PKB w 2012 r., 2,5% w 2013 r. i 2% w 2014 r.) 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 2013 r. umożliwiłoby wejście Polski na drogę prowadzącą do euro w roku 2015. W 2013 r. stopa bezrobocia byłaby bowiem jeszcze dość wysoka, co ułatwiłoby spełnienie także kryteriów dotyczących inflacji i stóp procentowych.

Spełnienie kryteriów z Maastricht to oczywiście tylko warunek konieczny wejścia do strefy euro, ale nie warunek wystarczający. Do wejścia potrzebne będą także zmiany w konstytucji oraz generalna ocena rządu, że reformy w strefie euro poszły dostatecznie daleko, aby uznać taki krok za bezpieczny, wręcz leżący niewątpliwie w interesie gospodarczym i politycznym kraju.

B. Cele długookresowe

Cele długoterminowe to: podtrzymanie w miarę szybkiego wzrostu gospodarczego; usunięcie dużego obecnie deficytu w systemie emerytalnym oraz 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 2008–2009 oraz w przypadku Grecji w 2010 r.

Przywołany wyżej cel „usunięcie dużego obecnie deficytu w systemie emerytalnym” 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 cel „większa elastyczność wydatków publicznych” ma rangę celu drugorzędowego w stosunku do celu „podtrzymanie w miarę szybkiego wzrostu gospodarczego”. 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 1/4 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 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 2011 r. Oba te działania, jeśli byłyby permanentne, będą mieć zauważalnie negatywny wpływ na rozwój gospodarczy w kolejnych

latach. Wprowadzane w życie zamrożenie na dwa lata funduszu płac w sferze budżetowej, 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:

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.

Znaczne podwyższenie efektywnego wieku emerytalnego, z około 59 lat teraz do około 64–65 lat za około 10 lat.

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.

Utrzymanie ogólnych wydatków publicznych na poziomie raczej niższym niż obecnie, gdzieś około 40% PKB, tj. około 5 pp mniej niż średnio w ostatnich latach.

Odejście od rocznych na rzecz wieloletnich reguł indeksacyjnych w odniesieniu do rent i emerytur, także w odniesieniu do wydatków wojskowych.

Eliminacja, lub przynajmniej znaczne zmniejszenie, przywilejów rentowo-emerytalnych dla służb mundurowych, pracowników wymiaru sprawiedliwości oraz rolników.

Zawieszenie wprowadzonego w r. 2011, pożyczania od przyszłych emerytów na bieżące potrzeby ZUS dużej części składki emerytalnej, przekazywanej dotąd do OFE.

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.

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, aby zmniejszyć udział wydatków publicznych w ogólnych wydatkach w tych dwóch obszarach usług do około 80%, perspektywnie do około 50%. Równocześnie trzeba by było odpowiednio rozszerzyć system ubezpieczeń prywatnych dla wszystkich i zwiększyć liczbę stypendiów publicznych dla mniej zamożnych.

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

III. Uwagi dotyczące propozycji przedstawionych w części II B

Spośród wymienionych wyżej działań, 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. 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.

Podwyższenie 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 1999 r. oraz dotyczącej przedwczesnych emerytur z 2009 r. Reforma emerytalna z 1999 r. 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 najpóź-

niejszego przechodzenia na emeryturę. Niemniej potrzebna jest też nowa inicjatywa ustawowa o podwyższeniu oficjalnego wieku emerytalnego kobiet do 65 lat i mężczyzn do 67 lat. Wprowadzenie takiej ustawy m. in. 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 zakresie 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 9 maja 2011 r. *Emerytury służb mundurowych – scenariusze*. W 2010 r. 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 2010 r. 59 lat w ZUS i 46 lat w służbach mundurowych.

Uchwalona ostatnio ustawa o OFE formalnie nie zmniejszyła wielkości filaru II (zdefiniowanego ja-

ko składka emerytalna w wysokości 7,3% podstawy wymiaru przekazywana dotąd do OFE), tylko przesunęła część tego filaru do ZUS. Przejęta w ten sposób przez ZUS część składki będzie od 1 czerwca 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 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 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 punkcie 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.

Z e s z y t y B R E - C A S E

- 1 Absorpcja kredytów i pomocy zagranicznej w Polsce w latach 1989-1992
- 2 Absorpcja zagranicznych kredytów inwestycyjnych w Polsce z perspektywy pożyczkodawców i pożyczkobiorców
- 3 Rozliczenia dewizowe z Rosją i innymi republikami b. ZSRR. Stan obecny i perspektywy
- 4 Rynkowe mechanizmy racjonalizacji użytkowania energii
- 5 Restrukturyzacja finansowa polskich przedsiębiorstw i banków
- 6 Sposoby finansowania inwestycji w telekomunikacji
- 7 Informacje o bankach. Możliwości zastosowania ratingu
- 8 Gospodarka Polski w latach 1990 – 92. Pomiary a rzeczywistość
- 9 Restrukturyzacja finansowa przedsiębiorstw i banków
- 10 Wycena ryzyka finansowego
- 11 Majątek trwały jako zabezpieczenie kredytowe
- 12 Polska droga restrukturyzacji złych kredytów
- 13 Prywatyzacja sektora bankowego w Polsce – stan obecny i perspektywy
- 14 Etyka biznesu
- 15 Perspektywy bankowości inwestycyjnej w Polsce
- 16 Restrukturyzacja finansowa przedsiębiorstw i portfeli trudnych kredytów banków komercyjnych (podsumowanie skutków ustawy o restrukturyzacji)
- 17 Fundusze inwestycyjne jako instrument kreowania rynku finansowego w Polsce
- 18 Dług publiczny
- 19 Papiery wartościowe i derywaty. Procesy sekurytyzacji
- 20 Obrót wierzytelnościami
- 21 Rynek finansowy i kapitałowy w Polsce a regulacje Unii Europejskiej
- 22 Nadzór właścicielski i nadzór bankowy
- 23 Sanacja banków
- 24 Banki zagraniczne w Polsce a konkurencja w sektorze finansowym
- 25 Finansowanie projektów ekologicznych
- 26 Instrumenty dłużne na polskim rynku
- 27 Obligacje gmin
- 28 Sposoby zabezpieczania się przed ryzykiem niewypłacalności kontrahentów
- Wydanie specjalne Jak dokończyć prywatyzację banków w Polsce
- 29 Jak rozwiązać problem finansowania budownictwa mieszkaniowego
- 30 Scenariusze rozwoju sektora bankowego w Polsce
- 31 Mieszkalnictwo jako problem lokalny
- 32 Doświadczenia w restrukturyzacji i prywatyzacji przedsiębiorstw w krajach Europy Środkowej
- 33 (nie ukazał się)
- 34 Rynek inwestycji energooszczędnych
- 35 Globalizacja rynków finansowych
- 36 Kryzysy na rynkach finansowych – skutki dla gospodarki polskiej
- 37 Przygotowanie polskiego systemu bankowego do liberalizacji rynków kapitałowych
- 38 Docelowy model bankowości spółdzielczej
- 39 Czy komercyjna instytucja finansowa może skutecznie realizować politykę gospodarczą państwa?
- 40 Perspektywy gospodarki światowej i polskiej po kryzysie rosyjskim
- 41 Jaka reforma podatkowa jest potrzebna dla szybkiego wzrostu gospodarczego?
- 42 Fundusze inwestycyjne na polskim rynku – znaczenie i tendencje rozwoju
- 43 Strategia walki z korupcją – teoria i praktyka
- 44 Kiedy koniec złotego?
- 45 Fuzje i przejęcia bankowe
- 46 Budżet 2000
- 47 Perspektywy gospodarki rosyjskiej po kryzysie i wyborach
- 48 Znaczenie kapitału zagranicznego dla polskiej gospodarki
- 49 Pierwszy rok sfery euro – doświadczenia i perspektywy
- 50 Finansowanie dużych przedsięwzięć o strategicznym znaczeniu dla polskiej gospodarki
- 51 Finansowanie budownictwa mieszkaniowego
- 52 Rozwój i restrukturyzacja sektora bankowego w Polsce – doświadczenia 11 lat
- 53 Dlaczego Niemcy boją się rozszerzenia strefy euro?
- 54 Doświadczenia i perspektywy rozwoju sektora finansowego w Europie Środkowo-Wschodniej
- 55 Portugalskie doświadczenia w restrukturyzacji i prywatyzacji banków
- 56 Czy warto liczyć inflację bazową?

Z e s z y t y B R E - C A S E

- 57 Nowy system emerytalny w Polsce – wpływ na krótko- i długoterminowe perspektywy gospodarki i rynków finansowych
- 58 Wpływ światowej recesji na polską gospodarkę
- 59 Strategia bezpośrednich celów inflacyjnych w Ameryce Łacińskiej
- 59/a Reformy gospodarcze w Ameryce Łacińskiej
- 60 (nie ukazał się)
- 61 Stan sektora bankowego w gospodarkach wschodzących – znaczenie prywatyzacji
- 62 Rola inwestycji zagranicznych w gospodarce
- 63 Rola sektora nieruchomości w wydajnej realokacji zasobów przestrzennych
- 64 Przyszłość warszawskiej Giełdy Papierów Wartościowych
- 65 Stan finansów publicznych w Polsce – konieczność reformy
- 66 Polska w Unii Europejskiej. Jaki wzrost gospodarczy?
- 67 Wpływ sytuacji gospodarczej Niemiec na polską gospodarkę
- 68 Konkurencyjność reform podatkowych – Polska na tle innych krajów
- 69 Konsekwencje przystąpienia Chin do WTO dla krajów sąsiednich
- 70 Koszty spowolnienia prywatyzacji w Polsce
- 71 Polski sektor bankowy po wejściu Polski do Unii Europejskiej
- 72 Reforma procesu stanowienia prawa
- 73 Elastyczny rynek pracy w Polsce. Jak sprostać temu wyzwaniu?
- 74 Problem inwestycji zagranicznych w funduszu emerytalnym
- 75 Funkcjonowanie Unii Gospodarczej i Walutowej
- 76 Konkurencyjność sektora bankowego po wejściu Polski do Unii Europejskiej
- 77 Zmiany w systemie polityki monetarnej na drodze do euro
- 78 Elastyczność krajowego sektora bankowego w finansowaniu MSP
- 79 Czy sektor bankowy w Polsce jest innowacyjny?
- 80 Integracja europejskiego rynku finansowego – Zmiana roli banków krajowych
- 81 Absorpcja funduszy strukturalnych
- 82 Sekurytyzacja aktywów bankowych
- 83 Jakie reformy są potrzebne Polsce?
- 84 Obligacje komunalne w Polsce
- 85 Perspektywy wejścia Polski do strefy euro
- 86 Ryzyko inwestycyjne Polski
- 87 Elastyczność i sprawność rynku pracy
- 88 Bułgaria i Rumunia w Unii Europejskiej – Szansa czy konkurencja dla Polski?
- 89 Przedsiębiorstwa sektora prywatnego i publicznego w Polsce (1999–2005)
- 90 SEPA – bankowa rewolucja
- 91 Energetyka-polityka-ekonomia
- 92 Ryzyko rynku nieruchomości
- 93 Wyzwania dla wzrostu gospodarczego Chin
- 94 Reforma finansów publicznych w Polsce
- 95 Inflacja – czy mamy nowy problem?
- 96 Zaburzenia na światowych rynkach a sektor finansowy w Polsce
- 97 Stan finansów ochrony zdrowia
- 98 NUK - Nowa Umowa Kapitałowa
- 99 Rozwój bankowości transgranicznej a konkurencyjność sektora bankowego w Polsce
- 100 Kryzys finansowy i przyszłość systemu finansowego
- 101 Działalność antykryzysowa banków centralnych
- 102 Jak z powodzeniem wejść do strefy euro
- 103 Integracja rynku finansowego po pięciu latach członkostwa Polski w Unii Europejskiej
- 104 Nowe wyzwania w zarządzaniu bankami w czasie kryzysu
- 105 *Credit crunch* w Polsce?
- 106 System emerytalny. Finanse publiczne. Długookresowe cele społeczne
- 107 Finanse publiczne w krajach UE. Jak posprzątać po kryzysie (cz. 1)
- 108 Finanse publiczne w krajach UE. Jak posprzątać po kryzysie (cz. 2)
- 109 Kryzys finansowy – Zmiany w regulacji i nadzorze nad bankami
- 110 Kryzys fiskalny w Europie – Strategie wyjścia
- 111 Banki centralne w zarządzaniu kryzysem finansowym – Strategie wyjścia
- 114 Dostosowanie fiskalne w Polsce w świetle konstytucyjnych i ustawowych progów ostrożnościowych