

Opinia IBS nt. Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju. Obszar - finanse publiczne

Jakub Sawulski, Marek Antosiewicz

Strategia w obszarze finansów publicznych została zbudowana w oparciu o jeden scenariusz makroekonomiczny. Biorąc pod uwagę wrażliwość stanu finansów publicznych na wahania cyklu koniunkturalnego, należałoby oczekiwać symulacji wpływów i wydatków sektora finansów publicznych przynajmniej w dwóch dodatkowych scenariuszach – spowolnienia i przyspieszenia wzrostu gospodarczego. W szczególności należy określić ryzyko przekroczenia progów/limitów dla wysokości deficytu finansów publicznych i długu publicznego zapisanych w kryteriach z Maastricht oraz polskiej Konstytucji, jakie mogłoby wystąpić w sytuacji pogorszenia koniunktury gospodarczej.

Strategia nie daje gwarancji zrealizowania założonej w Aktualizacji Planu Konwergencji (ujętej także w Strategii) ścieżki redukcji deficytu sektora general government do 1,3% PKB w 2019 roku. W Strategii zapisano, że kształtowanie się deficytu w 2016 i 2017 będzie wynikiem realizacji priorytetowych reform nowego rządu wspierających wzrost gospodarczy, nie podając jednak jakie są to reformy i jaki jest ich spodziewany koszt (ewentualnie korzyść) dla finansów publicznych i wpływ na wzrost PKB. Nie jest jasne zatem, skąd wynika planowany spadek deficytu.

Głównym działaniem mającym wpłynąć na poprawę salda finansów publicznych jest uszczelnienie systemu podatkowego. Słusznie wskazano je jako jeden z priorytetów Strategii w obszarze finansów publicznych, jednak brakuje konkretnych wyliczeń dotyczących możliwych korzyści fiskalnych z planowanych działań. Wyliczenia takie zawiera Aktualizacja Planu Konwergencji – w latach 2017-2019 planowane działania mają przynieść od 22 do 33 mld zł dodatkowych dochodów podatkowych, a więc średnio około 0,5% PKB rocznie. Dochody te – jakkolwiek istotne – nie wystarczą do realizacji głównego postawionego celu, jakim są „Stabilne, efektywne i zrównoważone finanse publiczne”.

W Strategii słusznie dostrzeżono problem nadmiernych przywilejów emerytalnych określonych grup zawodowych, jednak zapisana **deklaracja „analizy przywilejów emerytalno-rentowo-kompensacyjnych” jest zbyt ogólna** i nie daje odpowiedzi na pytanie, czy w horyzoncie Strategii zostaną podjęte działania w kierunku ich likwidacji lub znaczącego ograniczenia. Strategia nie obejmuje także skutków fiskalnych planowanego przez rząd powrotu do niższego wieku emerytalnego.

Analiza strony wydatkowej polskich finansów publicznych jest niewystarczająca i oparta o niewłaściwe dane statystyczne. Używane w treści Strategii sformułowania typu „Wydatki publiczne w Polsce są relatywnie znacznie niższe niż średnio w UE” sugerują, że analiza została dokonana na tle średniej arytmetycznej udziału wydatków publicznych w PKB w państwach UE. Tymczasem tłem dla tej analizy jest suma wartości nominalnej wydatków w państwach UE odniesiona do wartości PKB całej Unii. Takie podejście zwiększa znaczenie największych państw UE (Niemiec, Francji, Wielkiej Brytanii, Włoch), a marginalizuje znaczenie państw CEE (państwa Europy Środkowo-Wschodniej należące do UE). Przykładowo w 2014 roku wydatki publiczne w Niemczech były w wartości nominalnej 2,8 razy wyższe niż suma wydatków publicznych w 11 państwach CEE. Znacznie lepszym tłem dla

oceny obszaru finansów publicznych w Polsce byłaby średnia arytmetyczna relacji wydatków publicznych do PKB w państwach UE oraz osobno w państwach CEE.

Zastosowanie sumy w miejsce średniej arytmetycznej nie pozwala na właściwą diagnozę finansów publicznych i prowadzi do błędnych wniosków. Stwierdza się przykładowo, że Polska jest krajem o „niższych niż w UE wydatkach na ochronę socjalną”. Tymczasem **różnica pomiędzy wydatkami na ochronę socjalną w relacji do PKB w Polsce a średnią w państwach UE w 2014 roku była znacznie mniejsza niż wykazana w Strategii** (wyniosła 1,2 pkt proc., wobec 3,4 pkt proc. wykazanych w Strategii), a od 2016 roku, gdy do wydatków na ochronę socjalną zostanie zaliczony także program „Rodzina 500+” (wartość – ok. 1% PKB), wysokość wydatków na ochronę socjalną w relacji do PKB w Polsce będzie zbliżona do średniej w państwach UE. Warto także zwrócić uwagę, że wydatki na ochronę socjalną w relacji do PKB w Polsce są wyższe niż w większości państw regionu Europy Środkowo-Wschodniej (w 2014 roku 16,1% w Polsce, wobec 14,4% średnio w państwach CEE).

Mankamentem Strategii jest również brak analizy wydatków w podkategoriach klasyfikacji COFOG, w tym w szczególności brak podziału na podkategorie wydatków socjalnych, stanowiących w 2014 roku 38% wydatków publicznych w Polsce. **Podkategorią, w której wydatki w relacji do PKB w Polsce są szczególnie wysokie są „świadczenia na rzecz rodziny osoby zmarłej”.** W 2014 roku w Polsce wydano na ten cel 31,2 mld zł, a więc równowartość 1,8% PKB. Tylko w czterech państwach UE wydatki na ten cel były wyższe, a średnia w państwach UE i CEE wyniosła odpowiednio 1,1% i 0,8%. Wydatki na świadczenia dla rodzin osoby zmarłej w Polsce obejmują przede wszystkim renty rodzinne, na które w 2014 roku tylko z ZUS wydano 26,4 mld zł (według obecnie obowiązujących regulacji członkowie rodziny otrzymują 85-95% świadczenia emerytalnego lub rentowego osoby zmarłej). Przedstawione dane wskazują, że system zabezpieczania dochodów na wypadek śmierci bliskiej osoby w Polsce jest nadmiernie kosztowny i istnieje duża (nawet ok. 1% PKB) przestrzeń do oszczędności wydatkowych w tym zakresie, co powinno znaleźć odzwierciedlenie w przedstawionych w Strategii wyzwaniach w obszarze finansów publicznych.

W Strategii **słusznie zdiagnozowano, że wydatki publiczne na ochronę zdrowia w Polsce są relatywnie niskie.** Oczekiwane podniesienie jakości ochrony zdrowia bez zwiększenia nakładów może być trudne do zrealizowania, a w Strategii nie określono, czy celem będzie zwiększenie nakładów publicznych na ochronę zdrowia oraz jakie mogą być potencjalne źródła finansowania dla wyższych wydatków.

Poważną luką strategii jest niewpisanie do zmian systemowych tzw. jednolitego podatku. Wprowadzenie uproszczonego, powszechnego i progresywnego systemu opodatkowania pracy w Polsce jest jednym z największych wyzwań w obszarze finansów publicznych oraz rynku pracy i może być jedną z najważniejszych zmian w systemie podatkowym w ostatnich kilkunastu latach. Według zapowiedzi przewodniczącego Komitetu Stałego Rady Ministrów prace koncepcyjne nad wprowadzeniem jednolitego podatku są już w toku, jednak realizacja tego projektu wciąż wiąże się z dużą niepewnością. Sformalizowanie założeń propozycji jednolitego podatku i wpisanie ich do Strategii na Rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju zwiększałoby rangę projektu i prawdopodobieństwo jego powodzenia.

Wątpliwości budzą przynajmniej dwa z czterech wskaźników monitorowania rezultatów Strategii w obszarze finansów publicznych. Po pierwsze, docelowa (na 2020 rok) wysokość relacji dochodów podatkowych do PKB nie uwzględnia planowanego wprowadzenia jednolitego podatku. Zgodnie z zapowiedziami przewodniczącego Komitetu Stałego Rady Ministrów wydzieleniu z jednolitego podatku będzie podlegała tylko składka emerytalna,

co przy założeniu że jego wprowadzenie będzie neutralne fiskalnie oznacza, że wzrosną dochody podatkowe sektora finansów publicznych (kosztem dochodów składkowych). Podniesienie wartości wskaźnika dochodów podatkowych do PKB powyżej 20% nastąpi wtedy automatycznie. Po drugie, wskaźnik deficytu sektora general government jest nieelastyczny wobec zmian koniunktury – zupełnie innym wyzwaniem jest utrzymywanie deficytu poniżej 3% PKB w okresach dobrej i słabej koniunktury gospodarczej (nawet biorąc pod uwagę fakt, że wpływ komponentu cyklicznego na saldo polskich finansów publicznych jest stosunkowo niewielki). Z tego powodu znacznie lepszym wskaźnikiem monitorowania rezultatów strategii byłby średniookresowy cel budżetowy (MTO), który dotyczy deficytu strukturalnego (deficytu general government skorygowanego o wpływ komponentu cyklicznego). Zmniejszenie deficytu strukturalnego do wysokości 1% PKB (zgodnie z wymogami MTO) byłoby jednocześnie silną gwarancją tego, że w przypadku wystąpienia dekoniunktury gospodarczej deficyt sektora general government nie przekroczy 3% PKB.

Pożądanym kierunkiem działania jest zapisana w Strategii konieczność zapewnienia „spójnego systemu klasyfikowania, ewidencjonowania i sprawozdawczości” w obszarze finansów publicznych. Obecnie proces budżetowania i sprawozdawczości koncentruje się niemal wyłącznie na budżecie państwa, co zawęża debatę publiczną i ogranicza możliwości analizowania sytuacji sektora finansów publicznych. W tym kontekście rekomendujemy wprowadzenie do obowiązków Ministerstwa Finansów sporządzanie rozbudowanego sprawozdania z sytuacji całego sektora finansów publicznych. Sprawozdanie takie powinno zawierać zbiorcze dane finansowe dla wszystkich rodzajów jednostek należących do SFP (przed konsolidacją), jednolitą i przejrzystą klasyfikację dochodów i wydatków publicznych, informacje o przepływach środków finansowych pomiędzy poszczególnymi rodzajami jednostek SFP oraz klasyfikację dochodów i wydatków publicznych po konsolidacji wraz z opisem najistotniejszych zmian w stosunku do lat poprzednich.