Czy reformy zapowiedziane w exposé pomogą polskim finansom publicznym?

Premier Donald Tusk w exposé, w ramach zapowiedzi zmian mających prowadzić do poprawy stanu finansów publicznych, wskazał kluczowe wskaźniki, do których jego rząd ma dążyć, tj. wysokości deficytu sektora finansów publicznych oraz zadłużenia publicznego. Zgodnie ze słowami premiera, zadłużenie publiczne liczone według metodologii krajowej, na koniec roku 2012 ma wynieść 52% PKB, by na koniec roku 2015, czyli w kończącym kadencję parlamentarną, spaść do poziomu 47% PKB. Natomiast deficyt sektora finansów publicznych w roku 2012 ma wynieść niezależnie od wzrostu gospodarczego ok. 3% PKB, a w roku 2015 już tylko 1% PKB.

Na exposé, w tym wskazane powyżej liczby, pozytywnie zareagowała większość komentatorów. Zostało ono też dobrze odebrane przez najważniejsze agencje ratingowe, przewidujące w przypadku realizacji zamierzeń, wzmocnienie wiarygodności kredytowej Polski. Tym samym, w krótkim terminie zostało zmniejszone zagrożenie obniżenia ratingu Polski, które prowadziłoby do dalszej deprecjacji złotego, szczególnie silnej gdyby rating obniżony był w czasie pogłębiania kryzysu w strefie euro, a także pogorszenia sytuacji fiskalnej w innych krajach Europy Środkowo–Wschodniej, które wydaje się realne przede wszystkim w odniesieniu do Węgier. W dłuższej perspektywie, kluczowe dla wiarygodności kredytowej Polski będzie czy rzeczywiście wszystkie zapowiedziane zmiany zostaną wdrożone, czas realizacji oraz ich realny wpływ na finanse publiczne, w tym na wysokość zadłużenia oraz na gospodarkę, również w czasie przewidywanego pogorszenia (może nawet znacznego) koniunktury.

Tym samym, analizie poddać wypada przynajmniej bazowy scenariusz, w jakiej wysokości dodatkowe dochody budżetu oraz ograniczenie jego wydatków, można przewidywać w przypadku wdrażania złożonych przez premiera Tuska w exposé obietnic, szczególnie w okresie najbliższego roku, a także kolejnych lat, do roku 2015, kiedy przewidywane jest zakończenie kadencji obecnego parlamentu. Na wstępie, przed dalszymi rozważaniami i wyliczeniami, warto zwrócić uwagę, że **planowane obniżenie zadłużenia publicznego jakie wskazał w exposé premier Tusk, do wysokości 52% PKB na koniec roku 2012 oraz 47% w 2015r. stanowi dosłowne powtórzenie prognoz opublikowanych we wrześniu br. w „Strategii zarządzania długiem SFP w latach 2012 – 2015”**. Wspomniana strategia opiera się jednak na wskaźnikach makroekonomicznych, które dziś wydają się mało realne, ponieważ zakłada m.in. średnią dynamikę realnego PKB w latach 2012 – 2015 o ok. 4% rocznie.

Materiał pobrany ze strony Instytutu Sobieskiego, sobieski.org.pl, autor: Maciej Rapkiewicz.

Pozostaw to pole puste, jeśli jesteś człowiekiem:

Tymczasem minister Rostowski mówiąc o wariantach budżetu na rok 2012, w wersji najbardziej optymistycznej zakłada wzrost PKB o ok. punkt procentowy niższy niż wynikający ze strategii, a w opcji pesymistycznej uwzględnia jednoprocentową recesję, czyli wskaźnik o pięć punktów procentowych niższy niż w strategii. Jednocześnie strategia przy ścieżce wzrostu mniejszej o jeden punkt procentowy od przyjmowanego, zakłada wzrost relacji zadłużenia publicznego do PKB od 0,98% za rok 2012 do 2,28% w roku 2015. Oprócz zagrożenia dla realizacji wspomnianej w exposé wysokości zadłużenia publicznego, istnieją także i inne ryzyka związane z wysokością długu sektora finansów publicznych: ryzyko kursowe oraz ryzyko zmiany oprocentowania. Dość przypomnieć, że dokument Strategii zakłada aprecjację waluty krajowej do poziomu 3,5 zł za euro na koniec 2015, czyli o niemal 1 zł niższą w stosunku do obecnego kursu (na dzień 22 listopada), natomiast niższy kurs złotego powoduje wzrost wysokości zadłużenia nominowanego w walutach obcych.

Zakładam, że we wspomnianej strategii, rząd uwzględniał wpływu na wynik sektora finansów publicznych oraz wysokości zadłużenia, skutków finansowych reform zaproponowanych przez premiera Tuska w exposé. Czy zatem biorąc pod uwagę zakładane również przez rząd pogorszenie wskaźników makroekonomicznych w stosunku do uwzględnionych w strategii, wdrożenie zaproponowanych przez premiera w exposé zmian może doprowadzić do zwiększenia dochodów albo ograniczenia wydatków, pozwalających na zrealizowanie wyniku sektora finansów publicznych oraz osiągnięcie zaplanowanego poziomu zadłużenia również w przypadku wystąpienia spowolnienia gospodarczego, a nawet recesji? Przyjrzyjmy się zatem potencjalnym efektom finansowym kluczowych zapowiedzianych przez premiera reformom.

Planowane zwiększenie dochodów

Zacznijmy od zapowiedzi wprowadzenia nowego podatku od kopalin. Nowa danina, dotykać będzie przede wszystkim KGHM Polska Miedź S.A. (będącej siódmym na świecie producentem miedzi rafinowanej, oraz drugim wytwórcą srebra), wpływając negatywnie na wyniki i wskaźniki finansowe tej spółki. KGHM S.A. notuje w ostatnich latach wysoki zysk netto, który od roku 2005 nie spadł poniżej 2 mld zł. W roku 2010, według sprawozdania skonsolidowanego, KGHM korzystając z bardzo dobrej koniunktury i wysokich cen surowców na rynkach, wypracował rekordowy zysk netto w wysokości ponad 4,5 mld zł. Ministerstwo finansów, podając pierwsze informacje o takim podatku, założyło, że stawka będzie zależna m.in. od cen surowców na

światowych rynkach. O jakiej stawce podatku i wpływach do budżetu możemy zatem mówić, aby wprowadzona danina nie stwarzała zagrożenia dla rentowności przedsiębiorstwa i pozwalała generować dodatnie przepływy dla akcjonariuszy?

Wydaje się, że przy obecnych cenach surowców, kiedy miedź na giełdach jest dużo tańsza (nawet ponad 20%) niż przez większą część roku 2010 oraz pierwszą połowę roku 2011, **dochody z tytułu nowej daniny do budżetu nie powinny być większe niż 1,25 mld zł rocznie**. W przypadku roku 2012, będą one nawet proporcjonalnie mniejsze, z uwagi na wprowadzenie nowego podatku w trakcie roku budżetowego. Należy pamiętać, że nałożenie nowego podatku, prowadzić będzie do zmniejszenia wysokości dywidendy wypłacanej akcjonariuszom. KGHM S.A. w latach 2005 – 2008 i 2010 wypłacała akcjonariuszom wysoką dywidendę, sięgającą nawet 100% zysku netto, której znacząca, ale spadająca, część trafiała do budżetu państwa, jako, że Skarb Państwa obniżył swój udział do 31,8 % akcji spółki. Oceniając korzyści netto budżetu z tytułu nowej daniny, nie można zapominać o obniżeniu – nawet o kilkaset milionów złotych, przychodów z dywidendy, które zmniejszają potrzeby pożyczkowe budżetu. W związku z powyższym, rząd uznał chyba, że większe korzyści da mu pobór podatku od kopalin przed konsolidacją zysku KGHM, niż pobór dywidendy od zysku skonsolidowanego w skali proporcjonalnej do skali udziałów.

Do poprawy sektora finansów poprzez zwiększenie wpływów, prowadzić ma również podniesienie stawki rentowej o dwa punkty procentowe z 6 procent do 8 procent, co oznacza wzrost stawki o ponad 33%. Zwiększenie wpływów do Funduszu Ubezpieczeń Społecznych z tytułu składki rentowej, prowadzić będzie do zmniejszenia dotacji budżetowej dla Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, a tym samym obniżenia deficytu oraz potrzeb pożyczkowych budżetu. Premier zapowiedział, że podwyższenie stawki rentowej zmniejszy deficyt o ok. 13 mld zł rocznie. W roku 2010 natomiast przy składce w wysokości 6%, do funduszu rentowego wpłynęło ok. 22,8 mld zł ze składek a na rok 2011 zaplanowano w ustawie budżetowej przychód z tego tytułu w wysokości niecałych 24,3 mld zł. **Zatem osiągnięcie przychodów większych o 13 mld zł rocznie, wymaga utrzymania wysokiej dynamiki wzrostu gospodarczego, przekładającego się na wzrost wynagrodzeń oraz liczby ubezpieczonych płacących składki**. Co więcej, nowa podwyższona stawka nie będzie obowiązywać przez cały rok 2012, zatem gdyby podniesienie stawki weszło w życie od początku II kwartału, można zakładać niższy deficyt sektora finansów publicznych o ok. 8 mld zł.

Przy zakładanym podniesieniu stawki rentowej, należy jednak również mieć na

względzie **spadek zatrudnienia oraz wypchnięcie pewnej części pracowników do szarej strefy, co przełoży się negatywnie na wysokość dochodów sektora finansów publicznych**. Wzrost stawki rentowej o dwa punkty procentowe oznacza, że każdy pracownik, otrzymujący wynagrodzenie w wysokości średniej krajowej, będzie kosztował od nowego roku swojego pracodawcę o ok. 70 zł miesięcznie więcej. W przypadku osób otrzymujących najniższe wynagrodzenie, wysokość składki rentowej płaconej łącznie przez obie strony stosunku pracy wzrośnie od nowego roku o blisko 37 zł miesięcznie, co oznacza ponad 44-procentowy wzrost. Takie wzrosty kosztów, będą prowadzić do wspomnianego powiększenia szarej strefy i w konsekwencji niższych dochodów sektora finansów publicznych.

Premier Tusk zapowiedział również wprowadzenie rozwiązań zapobiegających omijaniu podatku od zysków kapitałowych. Resort finansów oszacował, że z tytułu poprawienia metody zaokrąglania zysków z odsetek dodatkowe dochody budżetu wyniosą około 380 mln zł rocznie. W roku 2012, kiedy rozwiązanie nie będzie obowiązywać przez cały rok budżetowy, należy spodziewać się dochodów w odpowiednio mniejszej wysokości.

Ponadto, ok 40 procent rolników od lutego 2012 roku zacznie płacić składkę zdrowotną. Przyczynę stanowi wyrok Trybunału Konstytucyjnego, który zakwestionował przepis zezwalający na finansowanie z budżetu państwa składek na ubezpieczenia zdrowotne rolników niezależnie od ich przychodów. Według zapowiedzi premiera zawartej w exposé, w całości finansowane przez państwo będą nadal tylko składki posiadaczy gospodarstw o powierzchni do 6 hektarów. Takich gospodarstw (łącznie z tymi, których powierzchnia nie przekracza 1 hektara) jest w Polsce ponad 1,7 mln. Właściciele większych gospodarstw od 6 do 15 ha, których jest około pół miliona, zapłacą połowę składki, czyli 18 zł. Natomiast właściciele gospodarstw o powierzchni ponad 15 hektarów, których liczbę szacuje się na ok. 200 tysięcy, będą uiszczać składkę w wysokości 36 zł. Można zatem ostrożnie szacować, że nowy obowiązek płatniczy obejmie około 700 tys. gospodarstw indywidualnych. **W roku 2012 r. wpływy do sektora finansów publicznych z tytułu składki zdrowotnej opłacanej przez rolników mogą przynieść zatem ok. 178 mln zł**.

Zatem wdrożenie zaproponowanych przez premiera w exposé opisanych powyżej rozwiązań, może przynieść w roku 2012 ok. 9 mld zł dodatkowych wpływów (szacowaną równowartość ok. 0,55% PKB), natomiast w latach kolejnych – do ok. 18 mld zł rocznie (czyli według cen bieżących, ok. 1,12% PKB).

Materiał pobrany ze strony Instytutu Sobieskiego, sobieski.org.pl, autor: Maciej Rapkiewicz.

Zmniejszenie wydatków

W zakresie zmniejszenia wydatków sektora finansów publicznych, kluczowe są zapowiedzi premiera związane ze świadczeniami wypłacanymi przez Fundusz Ubezpieczeń Społecznych, choć efekt finansowy wydłużenia wieku emerytalnego widoczny będzie w dłuższej perspektywie czasowej, podobnie jak zmiany w systemie KRUS.

Wskazane w exposé wydłużenie wieku emerytalnego może przynieść efekt w postaci oszczędności dla sektora finansów publicznych już w nadchodzącym roku. Jeżeli wiek emerytalny zostałby wydłużony o 2 miesiące w trakcie roku 2012 i przyjmując, że emerytury miałoby otrzymać ok. 200 tysięcy nowych świadczeniobiorców (w roku 2009 zgodnie z danymi ZUS, nowych emerytur przyznano ponad 243 tys., ale w roku 2010 tylko ok. 92 tys.), to **oszczędności dla sektora finansów publicznych mogą wynieść w nadchodzącym roku ok. 350 mln zł.** Łączne oszczędności z tytułu zmniejszonych wydatków emerytalnych do roku 2015 mogłaby sięgnąć kwoty do 4,5 mld zł. W kwocie tej zawierają się również oszczędności z tytułu, jak to określił premier, przeglądu grup uprzywilejowanych. Należy jednak pamiętać, że wydłużenie wieku emerytalnego może potęgować problemy związane z bezrobociem, zwłaszcza w grupie osób młodych, które generowałyby zwiększone wydatki.

Premier w exposé zapowiedział ponadto zmianę zasad waloryzacji emerytur i rent oraz wprowadzanie na cztery lata waloryzacji o charakterze kwotowym, zamiast procentowym. Zgodnie z zapowiedzią premiera, waloryzacja będzie dokonywana na dotychczasowym poziomie, co oznaczałoby **brak oszczędności w sektorze finansów publicznych.** Należy jednak pamiętać, że rząd może dokonać pewnych manipulacji w sposobie naliczania kwotowej waloryzacji, co może wygenerować pewne oszczędności dla sektora finansów publicznych. Rząd może np. ustalić wskaźnik kwotowy w ten sposób, aby nie uwzględniał w waloryzacji wymaganego dotychczas obowiązującymi przepisami, elementu wzrostu wynagrodzeń realnych lub przyjąć do wyliczeń wskaźnik inflacja ogólnej, a nie inflacji dla gospodarstw emerytów i rencistów, która jest wyższa. W takim przypadku roczne oszczędności dla sektora finansów publicznych sięgnęłyby nawet do 1,5 mld zł rocznie.

Zapowiedziana w exposé likwidacja ulgi internetowej ma przynieść ok. 1,5 mld zł oszczędności w ciągu czterech lat, czyli średnio **niecałe 400 mln zł rocznie.**

Z kolei ograniczenie ulg w postaci becikowego w połączeniu z rozszerzeniem

instrumentów mających poprawić wskaźniki demograficzne, zgodnie z zapowiedzią premiera, mają być **neutralne z punktu aktualnego wyniku finansów publicznych.** Becikowe jest wydatkiem mało efektywnym i kwota zarezerwowana na nie w budżecie mogłaby zostać użyta dużo bardziej racjonalnie – na ten sam cel, ale w inny sposób.

Premier Tusk w exposé zapowiedział również ograniczenie kosztów administracji. Biorąc pod uwagę wcześniejsze zapowiedzi w tym zakresie, które nie przynosiły zamierzonego skutku, a wydatki publiczne w związku z funkcjonowaniem administracji systematycznie wzrastały, przyjmuję w dłuższej perspektywie zatrzymanie realnego wzrostu wysokości wydatków, ale jednocześnie **brak oszczędności w tym obszarze.**

Potrzeba większych zmian

Z powyższego zestawienia wynika, że zaproponowane w exposé przez premiera Donalda Tuska **zmiany, mogą przynieść w roku 2012 poprawę wyniku sektora finansów publicznych i zmniejszenie zadłużenia do poziomu podanego w exposé, ale tylko w przypadku braku poważnego spowolnienia gospodarczego. Tymczasem planowane obniżenie zadłużenia publicznego, jakie wskazał w exposé premier Tusk, opiera się na wskaźnikach makroekonomicznych, które dziś wydają się mało realne.** W sytuacji gdyby okazało się, że dynamika polskiej gospodarki w roku 2012 byłaby niższa niż 2,5% PKB, nie następowałoby umocnienie złotego lub wystąpiły zdarzenia, których nie zakłada się obecnie w scenariuszu bazowym (np. konieczność dokapitalizowania instytucji finansowych), wysokość zadłużenia publicznego nie osiągnie poziomu zapowiedzianego w exposé. W przypadku spowolnienia gospodarczego, nasilą się ponadto przewidywane negatywne zjawiska związane z podniesieniem wysokości składki rentowej.

Z drugiej strony, celem zabezpieczenia stabilności sektora finansów publicznych, także w dłuższej perspektywie, powinny być wprowadzane zmiany idące dalej, niż wskazane w exposé. Istnieją szersze możliwości generowania oszczędności po stronie wydatkowej. Brak jest na przykład uzasadnienia do powstrzymania się od podniesienia wieku emerytalnego obecnie zatrudnionych funkcjonariuszy czy żołnierzy, gdyż Trybunał Konstytucyjny wypowiadał się, że państwo może, z odpowiednim wyprzedzeniem zmienić zasady odchodzenia na emeryturę. Znaczące oszczędności przyniosłaby także likwidacja powiatów, skutkująca obniżeniem wydatków na administrację.

Materiał pobrany ze strony Instytutu Sobieskiego, sobieski.org.pl, autor: Maciej Rapkiewicz.