W parlamencie trwają prace nad projektem budżetu państwa na rok 2013. Nieodłącznym elementem takich prac jest ustawa o zmianie niektórych ustaw w związku z realizacją ustawy budżetowej czyli ustawa okołobudżetowa. Rozwiązania z ustawy okołobudżetowej mają umożliwiać wykonanie ustawy budżetowej a jednocześnie powinny być ściśle powiązane z budżetem państwa na dany rok. Propozycje zawarte w ustawie okołobudżetowej potrafią budzić spore kontrowersje. Ponadto rząd, który odpowiada za przygotowanie ustawy okołobudżetowej, często umieszcza w niej zapisy, których bardzo ścisłego związku z budżetem państwa trudno się dopatrzeć. Znaczenie wielu z propozycji zawartych w ustawie okołobudżetowej, nakazuje pogłębioną refleksję i dyskusję, nie ograniczającą się do odbywającej się nieco w cieniu projektu ustawy budżetowej, planowanego wyniku budżetu czy założeń makroekonomicznych.

Nie inaczej jest i w projektach propozycji przepisów towarzyszących budżetowi na rok 2013, w ramach których rząd proponuje m.in. rozszerzenie zadłużenia publicznego umieszczanego poza statystykami czy też stworzenie samorządom zachęt do przekształceń w służbie zdrowia, które to zagadnienia powinny być omawiane w znacznie szerszym zakresie, niż tylko niejako przy okazji uchwalania tak ważnego aktu, jak ustawa budżetowa. Tym samym, znów mamy do czynienia ze swoistą grą, polegającą na forsowaniu w ustawie okołobudżetowej przepisów nie związanych ściśle z projektem budżetem. Taka praktyka nie stanowi złamania ważnych norm prawnych ale jest przykładem niskiej jakości procesu stanowienia prawa, tutaj – związanego z budżetem. Niniejszy komentarz stanowi omówienie wybranych najważniejszych zapisów projektu ustawy okołobudżetowej.

Więcej długu poza statystykami

W uzasadnieniu do ustawy okołobudżetowej zapisano, że w celu zapewnienia stabilności finansów publicznych niezbędne jest podjęcie kroków umożliwiających zahamowanie szybkiego wzrostu długu publicznego w Polsce, który niesie za sobą ryzyko przekroczenia drugiego progu ostrożnościowego (55% PKB). Oczywiście należy zgodzić się z takim celem, jednocześnie zauważając, że gdyby nie stosowano zabiegów księgowych, ten poziom byłby już dawno przekroczony. Na koniec roku 2011, poziom zadłużenia Polski liczony według metodologii unijnej wynosił 56,4% PKB i był o blisko 3 punkty procentowe wyższy niż liczony według oficjalnych statystyk. Poza krajowymi statystykami zadłużenia znalazła się kwota przekraczająca 43,6 mld zł, której główny składnik stanowiły fundusze umiejscowione w BGK, przede wszystkim Krajowy Fundusz Drogowy oraz nabywane przez KFD aktywa infrastrukturalne[ref]Strategia zarządzania długiem sektora

Materiał pobrany ze strony Instytutu Sobieskiego, sobieski.org.pl[autor].

finansów publicznych w latach 2013 – 2016, s. 7, Ministerstwo Finansów, wrzesień 2012r. [/ref]. O ile dotychczas środki Krajowego Funduszu Drogowego przeznaczone były na inwestycje, to zgodnie z projektem ustawy okołobudżetowej, w roku 2013 mogą one stanowić źródło finansowania remontów dróg krajowych realizowane przez Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad, do łącznej wysokości 165 mln zł, które to środki nie będą widoczne w krajowych statystykach zadłużenia publicznego. Nie jest to jedyne rozwiązanie proponowane w ustawie okołobudżetowej, którego implementacja prowadzić będzie do zaciemnienia sytuacji finansów publicznych, o czym w dalszej części komentarza.

[mc4wp_form id=”84″]

Wracając do wspomnianego celu w postaci powstrzymania wzrostu zadłużenia publicznego, są w ustawie okołobudżetowej zapisy, mające na celu ograniczanie wydatków, czy wzrost dochodów, co w konsekwencji prowadzi do zmniejszenia potrzeb pożyczkowych i oddalania zagrożenia progu ostrożnościowego długu. Do takich należy m.in. zamrożenie wynagrodzeń i świadczeń w sektorze finansów publicznych, obejmujące również wynagrodzenia bezosobowe (czyli umowy zlecenia, o dzieło). W przypadku tych ostatnich, w przepisach pojawia się furtka na ich zwiększenie. Minister finansów może, w drodze rozporządzenia, czyli aktu prawnego niższego rzędu, wyrazić zgodę na zwiększenie wielkości wynagrodzeń bezosobowych niezależnie od ograniczeń, o których mowa w ustawie okołobudżetowej, uwzględniając stan finansów publicznych państwa, konieczność zapewnienia prawidłowej realizacji zadań publicznych oraz źródło finansowania zwiększenia wielkości wynagrodzeń. Warunki na jakich minister finansów może zwiększyć budżet wynagrodzeń bezosobowych stwarzają dość duże możliwości wprowadzenia tego rodzaju rozwiązań. Zwiększanie zatrudnienia w administracji, z jakim mamy do czynienia w ostatnich latach, na ogół tłumaczone jest właśnie koniecznością prawidłowej realizacji zadań, zatem należy obawiać się, że pod tym samym hasłem może dokonać się powiększenie puli na wynagrodzenia bezosobowe, a tym samym, nadal będą rosły wydatki w urzędach.

Ustawa okołobudżetowa ponadto wprowadza przedłużenie obowiązywania o rok, czyli do końca 31 grudnia 2013r., rozwiązań implementowanych ustawą z grudnia 2010r., polegających na ograniczeniu odliczenia podatku od towarów i usług, gdy nabywane są samochody osobowe (i inne pojazdy samochodowe o dopuszczalnej masie całkowitej nieprzekraczającej 3,5 tony), paliwa silnikowe, olej napędowy oraz gaz, wykorzystywane do napędu samochodów osobowych oraz innych pojazdów samochodowych objętych ograniczonym prawem do odliczenia podatku

naliczonego. Stanowi to niestety gorzkie potwierdzenie, że jeśli rząd zapowiada podniesienie stawki podatkowej lub ograniczenie odliczenia jako rozwiązanie o charakterze tymczasowym, to i tak finalnie, obowiązuje ono bezterminowo. Jest zatem zła wiadomość nie tylko dla podatników – posiadaczy pojazdów mechanicznych, ale dla tych wszystkich, którzy wierzą, że podniesienie stawek podatku VAT ma charakter tymczasowy i będzie obowiązywać do końca roku 2013, a od roku 2014 stawki ulegną obniżeniu z 23% na 22% oraz z 8% na 7%

Zamącony Wieloletni Plan Finansów Publicznych

Wspomniałem o rozwiązaniach, które nie muszą koniecznie znajdować się w ustawie okołobudżetowej, a mimo wszystko są przy okazji budżetu, forsowane przez rząd. Przykładem rozwiązania wprowadzanego takimi „kuchennymi schodami" są zmiany w ustawie o finansach publicznych, dotyczące Wieloletniego Planu Finansowego Państwa (WPFP). WPFP stanowi plan dochodów i wydatków oraz przychodów i rozchodów budżetu państwa, sporządzany na cztery lata budżetowe. Jest on kluczowym dokumentem dotyczącym finansów państwa w horyzoncie średniookresowym, zawierającym również cele polityki społeczno-gospodarczej i fiskalnej. Plan powinien stanowić akt wizji rządu dotyczący zarządzania państwa pod względem finansowym w okresie czterech lat, służąc jednocześnie jako narzędzie kontrolne innym zainteresowanym: opozycji, analitykom, mediom cy organizacjom pozarządowym. Taki cel może być spełniony, gdy WPFP jest przejrzysty i zawiera odpowiednią ilość informacji, aby zainteresowani mogli realnie ocenić, przygotowane przez rząd i przedstawiane w dokumencie założenia. W tą też stronę – zapewnienia większej przejrzystości (oraz dostosowania do aktualnej ustawy budżetowej), zgodnie z uzasadnieniem, mają iść zmiany proponowane w ustawie okołobudżetowej do Wieloletniego Planu Finansowego Państwa. Kiedy jednak poddamy dokładniejszej analizie proponowane zmiany w regulacjach dotyczących WPFP, rzeczywistość nie wygląda już tak dobrze. Zgodnie z proponowanym brzmieniem art. 104 ustawy o finansach publicznych, WPFP nie musiałby już zawierać określenia polityki fiskalnej państwa, czyli po dokonaniu proponowanej przez rząd nowelizacji ustawy, w dokumencie nie pojawią się informacje dotyczące planowanych zmian dotyczących podatków (w tym nowych danin oraz zmian stawek) w okresie na jaki został sporządzony plan. Założenia przejrzystości z pewnością nie realizuje także proponowane w projekcie odejście od wyszczególnienia kwot poszczególnych składowych podatków pośrednich oraz bezpośrednich. Zgodnie z pomysłem rządu, w WPFP nie będzie obowiązku wskazywania w jakich kwotach planowane są dochody z VAT, akcyzy, PIT czy CIT, a

Materiał pobrany ze strony Instytutu Sobieskiego, sobieski.org.pl[autor].

w zamian zbiorczo miałyby być wskazywane planowane dochody z tytułu podatków pośrednich i bezpośrednich. Brak podziału, szczególnie w przypadku wykreślenia z planu polityki fiskalnej państwa, sprawi, że w ogóle nie będzie możliwa jakakolwiek rzeczowa kontrola, czy dochody państwa w perspektywie czasowej na jaki tworzony jest WFPF zostały założone przez rząd w sposób realistyczny, czy należy spodziewać się kluczowych zmian dotyczących podatków, w tym stawek podatkowych dotyczących danin, które dotykają w zasadzie całe społeczeństwo. Ponadto z przepisów ustawy o finansach publicznych dotyczących WFPF, proponowane jest wykreślenie sformułowania, iż plan tworzony jest „w podziale na poszczególne lata budżetowe".

Zachęta do komercjalizacji SPZOZ

Jak wspomniano, od roku 2008 powiększa się wysokość zadłużenia publicznego, które nie jest ujawniane w statystykach. Propozycja przeznaczania środków FRD na bieżące wydatki związane z drogami, nie jest jedynym wnioskiem zaciemniającym sytuację finansów publicznych. W projekcie ustawy okołobudżetowej zostało zawarte rozwiązanie, zgodnie z którym rząd proponuje swoistą kreatywną księgowość jednostkom samorządu terytorialnego. Zgodnie z propozycją, z podstawy do ustalenia wyniku operacyjnego jednostki samorządu terytorialnego wyłączone mają być wydatki bieżące ponoszone na spłatę przejętych zobowiązań samodzielnego publicznego zakładu opieki zdrowotnej w przypadku jego komercjalizacji. Swoiste preferencje dla jednostek samorządu terytorialnego, jakie zawarte są w projekcie ustawy okołobudżetowej, dotyczą zasady zrównoważenia części bieżącej budżetu jednostki samorządu terytorialnego, indywidualnego limitu spłaty zobowiązań i limitu 60% długu jednostki samorządu terytorialnego. Ich wprowadzenie oznacza, że jednostki samorządu terytorialnego, z które wiele znajduje się obecnie w trudnej sytuacji finansowej, również dlatego, że w ostatnich latach rząd nakładał na nie bardzo dużo dodatkowych zadań, nie wskazując źródeł finansowania, dostaną instrument zachęcający do powiększania wydatków a w rezultacie zaciągania nowych długów, których nie będą się jednak zaliczać do ustawowych limitów, jakich przekroczenie może powodować w konsekwencji również skończenie kadencji przed czasem przez władze wykonawcze samorządu. Celem takich rozwiązań jest doprowadzenie do komercjalizacji i oddłużenia podległych jednostkom samorządu zakładów opieki zdrowotnej. Zaciągnięte zobowiązania przez JST na sfinansowanie wydatków mających na celu oddłużenie skomercjalizowanych SPZOZ, niezależnie od kreatywnych metod księgowych, będą musiały być oczywiście finalnie spłacone, a źródła mogą stanowić: wzrost wysokości

Materiał pobrany ze strony Instytutu Sobieskiego, sobieski.org.pl[autor].

podatków lokalnych, ograniczenie wydatków (skutkujące ograniczeniem zakresu zadań realizowanych na rzecz społeczności lokalnej), czy też sprzedaż majątku samorządu (również skomercjalizowanego ZOZ). Z celem rozwiązania nie kryją się wnioskodawcy, a zgodnie z uzasadnieniem, jest ono implementowane aby „umożliwić JST przekształcenie spzoz-u" a „wprowadzenie przewidzianych wyłączeń z limitu długu pozwoli nie tylko na zachowanie relacji określonych w ustawie o finansach publicznych, ale także umożliwi prowadzenie racjonalnej gospodarki finansowej JST oraz może się przyczynić do zwiększenia zainteresowania JST dokonywaniem przekształceń spzoz-ów". Co do zasady można znaleźć sporo zalet prywatyzacji przychodni działających w formie SP ZOZ, ponieważ sprzedaż ich na rzecz prywatnego podmiotu, może zwiększyć ich efektywność zarządzania, prowadzić do zmniejszenia zatrudnienie personelu administracyjnego, a przede wszystkim poprawy jakości usług medycznych świadczonych pacjentom. Uzasadnienie zawarte w projekcie ustawy okołobudżetowej pokazuje jednak na hipokryzję rządu, którego przedstawiciele zapewniali, że nie są zwolennikami przekształceń szpitali. Jak natomiast wynika z projektu, rząd chce wprowadzić i promować narzędzie zachęcające samorządy, aby dokonywały przekształceń oraz oddłużenia skomercjonalizowanego zakładu opieki zdrowotnej.

Jednocześnie w projekcie ustawy okołobudżetowej, proponowane jest rozwiązanie aby przy ustalaniu limitu łącznej kwoty spłat i wykupu zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego nie uwzględniało się kwot wykupu wyemitowanych przed dniem 1 stycznia 2010 r. obligacji nominowanych w walutach obcych na zagranicznych rynkach kapitałowych. Stanowi to z kolei rozwiązanie (jakie trudno racjonalnie uzasadnić) korzystne dla samorządów, które zaciągając zobowiązania nie zważały ryzyko kursowe a obecnie nie radzą sobie skutecznie z zarządzaniem własnym długiem. Zgodnie z uzasadnieniem, za wprowadzeniem rozwiązania przemawia argument, że emisje na rynkach zagranicznych są znaczące kwotowo w porównaniu do emisji na rynku krajowym, co jednak nie jest do końca zgodne z rzeczywistością (łączna kwota obligacji samorządowych znajdujących się w posiadaniu zagranicznych wierzycieli to ok. 1,9% łącznego zadłużenia JST).[ref]Źródło: Informacja z wykonania budżetów jednostek samorządu terytorialnego za 4 kwartały 2011 roku, publikowana na stronach internetowych Ministerstwa Finansów [/ref]

Kończąc wątek dotyczący jednostek samorządu terytorialnego, należy dostrzec również propozycję racjonalnej zmiany, tj. wprowadzenie możliwości ograniczenia okresu na jakie sporządzane są prognozy finansowe jednostek samorządowych, do

co najmniej trzech kolejnych lat budżetowych. Obecne rozwiązania, obligujące samorządy na okres na jaki zawarto zaciągnięto zadłużenie (nierzadko przekraczający 20 lub nawet 30 lat), prowadziły do przyjmowania dokumentów, które nie miały wiele wspólnego z realnością.

Dochody z sufitu?

Warto jeszcze wspomnieć, że w ustawie okołobudżetowej dokonano jeszcze zmiany w zakresie podatku akcyzowego na wyroby tytoniowe. Podniesienie tych stawek było do przewidzenia, ponieważ zostało zapowiedziane w aktualnym WPFP i wynika z przepisów unijnych, ale w tym roku, zmiany w podatku akcyzowym wzbudziły szczególnie duże emocje, o czym świadczy fakt, że podmioty jakie wyraziły zainteresowanie pracami ustawą, odnosiły się niemal wyłącznie do tego zagadnienia. Emocje wzbudziła przede wszystkim sprawa struktury podatku akcyzowego, a efektem zamieszania związanego z pierwotną propozycją resortu finansów, polegającą na znaczącym podniesieniu elementu kwotowego akcyzy i obniżeniu procentowego (do 25%), był finalny powrót do dotychczasowej struktury i praktyki z ostatnich lat, czyli pozostawienie bez zmian elementu procentowego akcyzy (w przypadku papierosów – 31,41% maksymalnej ceny detalicznej) i podniesieniu stawki kwotowej. Nawiasem mówiąc, większość państw UE w ostatnich latach stawia na rozwiązanie polegające na podniesieniu elementu kwotowego akcyzy i obniżeniu procentowego, jako stabilizujące dochody budżetu, jak również jest ono rekomendowane przez organizacje zajmujące się problematyką zdrowotną, ponieważ ma prowadzić do ograniczenia konsumpcji wyrobów tytoniowych[ref]Więcej na ten temat : Ekonomiczne aspekty palenia tytoniu i opodatkowania wyrobów tytoniowych w Polsce, autorzy: Christina Czart Ciecierski, Rajeev Cherukupali, Marzenna Weresa, Paryż: International Union Against Tuberculosis and Lung Disease, 2011[/ref]. Co ciekawe, zasadnicza zmiana dotycząca stawek podatku akcyzowego na wyroby tytoniowe, dokonana na kilka dni przed złożeniem projektu jako oficjalny w parlamencie, nie doprowadziła w konsekwencji do zmiany wysokości przewidywanych w roku 2013 dochodów budżetu państwa z tytułu podatku akcyzowego. Pytanie czy zmiana stawek podatkowych ma wpływ na dochody budżetu ma charakter retoryczny, a jeśli w ten sam sposób zostały wpisane do projektu budżetu inne dochody, to należy mocno obawiać się powtórzenia sytuacji z bieżącego roku, kiedy to w przypadku podatku od towarów i usług, resort finansów popełnił błąd na kwotę ok. 10 mld zł.

Materiał pobrany ze strony Instytutu Sobieskiego, sobieski.org.pl[autor].