

Warszawa, 29 listopada 2010 r.

SEKRETARIAT SZEFA KS
WPLYNEŁO

dnia 29. 11. 2010 200..... r.

(popis)

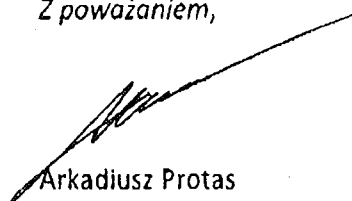
Pan Lech Czapla

Szef Kancelarii Sejmu

Szanowny Panie Ministrze,

W odpowiedzi na pismo nr GMS-WP-183-198/10 z dnia 12 listopada 2010 r. przesyłam opinię Business Centre Club do rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw.

Z poważaniem,



Arkadiusz Protas

Wiceprezes BCC

**Opinia BCC do projektu ustawy o zmianie ustawy o finansach publicznych
oraz niektórych innych ustaw**

Projektowana ustawa dotyczy zagadnień o kluczowym znaczeniu dla poprawy obecnego stanu finansów publicznych. Dotąd o słabości finansów państwa świadczył głównie wysoki udział wydatków publicznych w relacji do PKB (ok. 45 proc. w 2009 r.), w połączeniu z silnie „usztynioną” i mało pro wzrostową ich strukturą. Obecnie mamy jednak do czynienia dodatkowo z zagrożeniami bardziej bezpośrednimi, wynikającymi z wysokiego deficytu sektora finansów publicznych, który w 2009 r. wyniósł on 7,1 proc. PKB i jest szacowany na poziomie ok. 8 proc. PKB w roku bieżącym. Wysoki deficyt całego sektora powoduje, że relacja długu publicznego do PKB przekroczyła już pierwszy z ustawowych progów ostrożnościowych (50 proc.) i może wkrótce przekroczyć kolejny (55 proc.), z daleko idącymi konsekwencjami dla stabilności i jakości życia gospodarczego.

Wysoki deficyt w połączeniu z wysokim poziomem zadłużenia powoduje pojawienie się ryzyka szybkiego wzrostu kosztów obsługi długu publicznego. Wzrost tych kosztów będzie z kolei wymuszał ograniczanie ważnych dla gospodarki publicznych wydatków inwestycyjnych. Rządowe prognozy nie zakładają wprowadzenia przekroczenia przez dług publiczny drugiego progu ostrożnościowego w latach 2010-2013, ale prognoza ta opiera się na dość optymistycznych przewidywaniach dotyczących średniorocznego tempa wzrostu PKB, korzystnego kształtowania się dochodów i wydatków państwa oraz kontynuacji osiągania wysokich przychodów z prywatyzacji i trendu aprecjacyjnego kursu złotego do euro i dolara.

Wobec powyższych realiów, systemowe zmiany w dziedzinie finansów publicznych są nie tylko pilną koniecznością, ale jednocześnie powinny one mieć stosunkowo radykalny charakter, na miarę skali występujących problemów. Według deklaracji rządu projektowana ustawa ma trzy podstawowe cele:

- obniżenie poziomu długu publicznego i kosztów jego obsługi poprzez zmniejszenie potrzeb pożyczkowych Skarbu Państwa, wynikających z wykorzystania aktywów finansowych jednostek sektora finansów publicznych w zarządzaniu płynnością budżetu państwa,
- obniżenie deficytu sektora finansów publicznych poprzez wprowadzenie wydatkowej reguły dyscyplinującej, która ma ograniczać dynamikę i ryzyko nadmiernego wzrostu wydatków,
- wzmocnienie konstrukcji i efektów oddziaływania norm ostrożnościowych w budżecie państwa.

Tak sformułowane cele nie budzą oczywiście zastrzeżeń i zasługują na poparcie. Powstaje jednak pytanie czy zakres proponowanych zmian będzie wystarczający dla zdecydowanej poprawy stanu finansów publicznych. Odpowiedź na tak postawione pytanie nie jest już tak jednoznacznie pozytywna. Zaproponowane przez rząd działania, chociaż w większości kierunkowo słuszne, są zbyt mało radykalne, aby doprowadzić do znaczniejszego i trwałego ograniczenia nierównowagi fiskalnej oraz skutecznego zwiększenia efektywności i poprawy struktury wydatków publicznych.

W tym kontekście trzeba przypomnieć ogłoszony w październiku br. przez Monitorujący Komitet BCC pakiet kilkunastu propozycji, których realizacja powinna przynieść począwszy od 2013 r. trwałe zmniejszenie deficytu sektora finansów publicznych o ok. 4-5 pp. PKB. Osiągnięcie tego celu wymagałoby dodatkowych oszczędności i dochodów budżetu państwa, zmniejszających potencjalny deficyt sektora finansów publicznych o 15-20 mld zł w 2011 r., o około 30-40 mld zł w 2012 r. i około 50-60 mld zł w 2013 r. oraz w latach następnych, ale już w skali rocznej.

Odmienne od obecnych propozycji rządowych, MK BCC postulował m.in. wprowadzenie wydatkowej reguły dyscyplinującej zgodnie z formułą realnego spadku (a nie wzrostu) o 1 pp. rocznie wydatków elastycznych nieinwestycyjnych oraz nowych wydatków prawnie zdeterminowanych. Monitorujący Komitet zaproponował również likwidację i/lub racjonalizację większości ulg podatkowych. Rozwiązanie takie znalazło się wprawdzie we wcześniejszej wersji projektowanej ustawy, ale ostatecznie rząd odstąpił od realizacji tego pomysłu na obecnym etapie.

Podobnie nie została podjęta przez rząd propozycja przyjęcia zasady, że indeksacja emerytur i rent w okresie najbliższych 3 lat będzie odbywać się tylko według wskaźnika inflacji (bez procentowego dodatku związanego z przeciętnym wzrostem wynagrodzeń w gospodarce narodowej). Odnotować również trzeba brak reakcji na proponowane podwyższanie ustawowego wieku emerytalnego dla kobiet co rok o 9 miesięcy (aż do zrównania wieku emerytalnego kobiet i mężczyzn na poziomie 65 lat) oraz rozpoczęcie działań mających na celu likwidację szczególnych uprawnień emerytalnych.

W odniesieniu do porządkowania kwestii emerytalnych projekt ustawy przewiduje jedynie zawieszenie wypłaty emerytury w przypadku kontynuowania zatrudnienia u dotychczasowego pracodawcy, i to niezależnie od wysokości uzyskiwanego przychodu. Konstytucyjność tego przepisu może budzić wątpliwości, gdyż różnicuje prawa poszczególnych grup emerytów. Wydaje się również, że oszczędności dla FUS z tego tytułu (700 mln zł rocznie) są przeszacowane z uwagi na przyjęcie zawyżonej liczby osób (300 tys.), którym w skali roku przyznawane są po raz pierwszy emerytury.

Wśród kwestii dyskusyjnych trzeba zwrócić uwagę na projektowane rozwiązania w zakresie dotacji celowej z budżetu państwa dla PFRON. W tym zakresie projektodawca przewiduje, że wysokość dofinansowania do wynagrodzeń pracowników niepełnosprawnych nie mogłaby być wyższa niż 30 proc. środków zaplanowanych na realizację tego zadania na dany rok, w przypadku przekroczenia relacji kwoty państwowego długu publicznego do PKB ponad 55 proc. w roku budżetowym następującym po roku, w którym nastąpiło ogłoszenie tej relacji. Zgodnie z obecnymi przepisami PFRON w latach 2009 i 2011 otrzymuje dotację w wysokości nie mniejszej niż 30 proc. środków zaplanowanych na realizację tego zadania na dany rok. Istnieje obawa, że nowa formuła dofinansowania spowoduje zachwianie stabilizacji finansowej systemu pomocy osobom niepełnosprawnym.

Wiele problemów dla podmiotów prowadzących działalność gospodarczą mogą spowodować proponowane rozwiązania w zakresie warunkowych wzrostów stawek VAT. Tym bardziej, że ich ewentualna zmiana miałaby wejść w życie w połowie danego roku podatkowego. Doświadczenia związane z planowaną podwyżką VAT

od 1 stycznia 2011 r. potwierdzają, że zmiany przepisów nie przewidują ochrony przedsiębiorców realizujących tzw. umowy długoterminowe, w tym w szczególności zawarte w wyniku przetargów rozstrzygniętych w trybie ustawy – Prawo zamówień publicznych. W efekcie takiego podejścia ustawodawcy, wykonawcy tych umów będą narażeni na straty finansowe, co pozostaje w sprzeczności z powszechną w UE zasadą neutralności podatku VAT.

Sprawą, która nie budzi wątpliwości jest zamiar poprawy zarządzania płynnością w sektorze finansów publicznych poprzez wprowadzenie obowiązku przekazywania wolnych środków przez wymienione w ustawie jednostki sektora w depozyt lub zarządzanie przez ministra finansów. Nie powinno to mieć negatywnego wpływu na prawidłowe i terminowe wykonywanie zadań publicznych przez te jednostki, natomiast spowoduje znaczące obniżenie nominalnego długu w wyniku zmniejszenia potrzeb pożyczkowych budżetu państwa o 19,8 mld zł. Jednocześnie wpływ poprawy zarządzania płynnością na wynik sektora finansów publicznych powinien być w 2011 r. zbliżony do neutralnego.

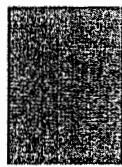
Za ważne działanie uzupełniające należy uznać proponowaną zmianę obowiązujących procedur dotyczących przedstawiania rządowych projektów aktów prawnych. Zgodnie z tą zmianą, w treści projektu ustawy, a nie tylko w uzasadnieniu, miałyby być określone maksymalne limity wydatków sektora finansów publicznych w ujęciu kwotowym na okres 10 lat budżetowych wykonywania ustawy, oddzielnie dla każdego roku i w podziale na budżet państwa, jednostki samorządu terytorialnego i ich jednostki organizacyjne oraz pozostałe jednostki sektora. Ta sama zasada ma dotyczyć przyjmowanych przez Radę Ministrów projektów ustaw zmieniających. Dodatkowo określono regułę, zgodnie z którą wejście w życie przepisów wykonawczych, wydanych na podstawie danej ustawy, nie może skutkować zmianą limitu wydatków jednostek sektora finansów publicznych wynikających z tej ustawy. Nie ulega wątpliwości, że rozwiązania te przyczynią się do wzmocnienia samodyscypliny fiskalnej autorów projektów ustaw generujących skutki finansowe.

Reasumując należy podkreślić, że działania przewidziane projektowaną nowelizacją ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw, chociaż w większości

kierunkowo słuszne, nie są rozwiązaniami na miarę skali występujących problemów. O ile można zgodzić się z opinią projektodawcy, że proponowane rozwiązania przyczynią się do poprawy stanu finansów publicznych, o tyle trudno oczekiwać, że uda się osiągnąć tą drogą trwałą ich stabilność skutkującą w ciągu 2-3 lat obniżeniem deficytu sektora finansów publicznych poniżej poziomu 3 proc. PKB, a tym samym spełnieniem kryterium fiskalnego z Maastricht, które jest głównym warunkiem wejścia do strefy euro.

Business Centre Club

26.11.2010



**Business Centre
Club**

Monitorujący Komitet BCC:

**Program
stabilizacyjno-ratunkowy
finansów publicznych**

Warszawa, 18 października 2010 r.

Program dostępny jest w Internecie: www.bcc.org.pl

Analizy ekonomistów nie pozostawiają złudzeń odnośnie obecnego stanu finansów publicznych w Polsce. Jest on zły i wymaga pilnej naprawy. Dotąd o słabości finansów państwa świadczył wysoki udział wydatków publicznych w relacji do PKB (ok. 45 proc. PKB w 2009 r.) w połączeniu z silnie „usztynioną” i mało pro wzrostową ich strukturą. Teraz mamy jednak dodatkowo zagrożenie bardziej bezpośrednie, wynikające z wysokiego deficytu sektora finansów publicznych w relacji do PKB (7,1 proc. PKB w 2009 r.) oraz zbliżony do tego poziomu (ok. 7 proc. PKB w 2009 r.) rozmiar deficytu strukturalnego, tj. nie związanego ze stanem koniunktury gospodarczej.

Wysoki deficyt przez szereg lat powoduje, że relacja długu publicznego do PKB przekroczyła już pierwszy z ustawowych progów ostrożnościowych (50 proc.) i może przekroczyć kolejny (55 proc.) w latach najbliższych, z daleko idącymi konsekwencjami dla stabilności i jakości życia gospodarczego. Wysoki deficyt w połączeniu z wysokim poziomem zadłużenia powoduje także pojawienie się ryzyka szybkiego wzrostu (do bardzo wysokich poziomów) kosztów obsługi długu publicznego. Wzrost tych kosztów będzie z kolei wymuszał ograniczanie ważnych dla gospodarki publicznych wydatków inwestycyjnych.

Powyższa ocena nie jest kwestionowana przez rząd, który w przyjętym na przełomie lipca i sierpnia br. Wieloletnim Planie Finansowym Państwa 2010-2013 (WFPF) przedstawił realistyczną diagnozę istniejącej sytuacji. Według założeń Planu, w latach 2010-2013 dług publiczny w relacji do PKB będzie oscylował tuż poniżej drugiego progu ostrożnościowego. Prognoza ta opiera się na dość optymistycznych przewidywaniach dotyczących średniorocznego tempa wzrostu PKB, kształtowania się dochodów i wydatków państwa oraz kontynuacji osiągania wysokich przychodów z prywatyzacji i trendu aprecjacyjnego kursu złotego wobec euro i dolara. Oznacza to, że nawet przy stosunkowo niewielkim wahnięciu prognozowanego wzrostu PKB czy nieznacznie uszczuplonych w stosunku do planu przychodach z prywatyzacji, przekroczenie przez dług publiczny w relacji do PKB drugiego progu ostrożnościowego będzie faktem, ze wszystkiego negatywnymi tego konsekwencjami wynikającymi z ustawy o finansach publicznych.

W ramach przeciwdziałania temu scenariuszowi, w WFPF przedstawiono zarys pakietu działań obliczonych zarówno na krótkookresowe efekty fiskalne, jak

i propozycje reform strukturalnych, których skutki będą odczuwalne dopiero w średnio i długookresowej perspektywie. W ocenie Business Centre Club proponowane przez rząd działania, chociaż kierunkowo słuszne, są niewystarczające dla znacznego i trwałego ograniczenia nierównowagi fiskalnej oraz skutecznego zwiększenia efektywności i poprawy struktury wydatków publicznych. W sumie nie stanowią one realistycznego planu zapobieżenia szybkiemu wzrostowi kosztów obsługi długu i wpadnięciu w pułapkę zadłużenia.

Osiągnięcie wskazanych wyżej celów wymaga pilnego wdrożenia programu stabilizacyjno-ratunkowego w dziedzinie finansów państwa obejmującego 3 lata: 2011-2013. Celem takiego planu powinien być pakiet dodatkowych oszczędności i dochodów budżetu państwa, zmniejszający potencjalny deficyt sektora finansów publicznych o 15-20 mld zł w roku 2011, o około 30-40 mld zł w 2012 r. i około 50-60 mld zł w 2013 r. Kontynuacja tych działań po 2013 r. pozwoliłaby na trwałe zmniejszenie deficytu sektora finansów publicznych o około 4-5 pp. PKB począwszy od roku 2013.

Business Centre Club, koncentrując się głównie na stronie wydatkowej budżetu państwa, proponuje następujące działania:

1. Wprowadzenie **wydatkowej reguły dyscyplinującej**, zgodnie z którą wydatki elastyczne nieinwestycyjne oraz nowe wydatki prawnie zdeterminowane miałyby realnie w tempie 1 proc. rocznie przez 3 lata (2011-2013). Innymi słowy wzrost tych wydatków byłby ograniczony do tempa równego inflacji minus 1 proc., co przyniosłoby oszczędności dla budżetu państwa w 2013 r. rzędu ok. 15 mld zł.
2. Przyjęcie zasady, że **indeksacja emerytur i rent w okresie najbliższych 3 lat odbywa się tylko według wskaźnika inflacji**, z pominięciem procentowego dodatku związanego z przeciętnym wzrostem wynagrodzeń w gospodarce narodowej. Efektem takiego rozwiązania byłyby oszczędności po stronie wydatkowej budżetu w 2013 r. i później na sumę ok. 6 mld zł rocznie.

3. **Podwyższanie ustawowego wieku emerytalnego kobiet co rok o 9 miesięcy (rozwiązanie słowackie)**, aż do zrównania ustawowego wieku emerytalnego kobiet i mężczyzn na poziomie **65 lat**. Łącznie z działaniami zachęcającymi do późniejszego przechodzenia na emeryturę kobiet i mężczyzn **da to ok. 6 mld zł oszczędności w 2013 r.** oraz dużo większe oszczędności w latach następnych. Rozpoczęcie działań mających na celu **likwidację szczególnych uprawnień emerytalnych** (emerytury mundurowe, górnicze i in.).
4. **Obniżenie zasiłku pogrzebowego** do poziomu 100 proc. przeciętnego wynagrodzenia, czego efektem byłyby oszczędności w wysokości **ok. 1,5 mld zł rocznie**.
5. **Ograniczenie funduszu płac w administracji publicznej** w latach 2012-2013 o 15 proc. To działanie przyniosłoby oszczędności na sumę **ok. 1,5 mld zł rocznie** i byłoby istotnym czynnikiem racjonalizacji zatrudnienia.
6. Zreformowanie zasad przyznawania świadczeń społecznych, poprzez **wprowadzenie w odniesieniu do wszystkich transferów socjalnych kryterium dochodowego**. Oczekiwane oszczędności wyniosą **1,5 mld zł rocznie**.
7. Objęcie podatkiem od dochodów osobistych (PIT) **rolników** oraz podwyższenie **składek płaconych do KRUS**. Związany z takimi decyzjami efekt to **ponad 1 mld zł oszczędności rocznie**.
8. **Ujednoczenie stawek VAT na poziomie 19 proc. i poszerzenie bazy podatkowej**. Da to efekt w wysokości **ok. 13 mld zł rocznie w 2013 r.** i w **latach następnych**, w porównaniu z dochodami wynikającymi ze stawek i bazy obowiązujących w 2010 r.
9. **Likwidacja zwrotu VAT za materiały budowlane**. Przyniesie to oszczędności na poziomie **ok. 1 mld zł rocznie**.

10. **Konsolidacja funkcji pozamerytorycznych w administracji** – dziś bez mała każdy urząd, agenda, instytut, szkoła czy szpital ma swoją księgowość, kadry, prawników itd. W skrajnych przypadkach pracownicy pozamerytoryczni stanowią 30 proc. zatrudnionych. Konsolidacja funkcji pozamerytorycznych mogłaby skutkować oszczędnościami rzędu **2 mld zł rocznie**.

11. **Konsolidacja i racjonalizacja zakupów towarów i usług w sektorze finansów publicznych** (również w edukacji i służbie zdrowia), np. usług telekomunikacyjnych, komputerów, ubezpieczeń, energii, samochodów, paliw, najmu lokali, remontów itd. Potencjalnie oszczędności z tym związane mogą wynieść ok. **2 mld zł rocznie**.

12. **Zmniejszenie kosztów obsługi zadłużenia sektora finansów publicznych poprzez konsolidację długu oraz stworzenie tzw. *cash pool*** (system skonsolidowanego zarządzania finansami; częściowo uwzględniony w WPPF). W tym kontekście pożądanym byłoby powołanie profesjonalnego, krajowego biura do spraw zarządzania długiem, na wzór brytyjskiego *Debt Management Office*, które zajmowałoby się pozyskiwaniem finansowania jednostek sektora finansów publicznych (jsfp) na możliwie najkorzystniejszych warunkach. Zmniejszenie kosztów obsługi długu jsfp mogłoby przynieść oszczędności ok. **2 mld zł rocznie**.

13. **Skuteczniejsze przeciwdziałanie szarej strefie i transferowi zysków za granicę**. Ograniczenie tych zjawisk zaledwie o 10 proc. przyniosłoby dodatkowe dochody budżetu państwa w wysokości ok. **4 mld zł rocznie**.

14. **Likwidacja i/lub racjonalizacja większości ulg podatkowych**. Uzależnienie „ulg na dzieci” od poziomu dochodów osiąganych przez rodziców. Działania te przyniosą rocznie dodatkowe dochody przekraczające **2 mld zł**.

Podsumowanie

Przedstawiony w WFPF pakiet działań obliczonych na krótkookresowe efekty fiskalne nie jest wystarczającym *panaceum* na osiągnięcie do 2013 r. trwałego ograniczenia nierównowagi fiskalnej oraz skutecznego zwiększenia efektywności i poprawy struktury wydatków publicznych.

W tej sytuacji istnieje konieczność przygotowania programu ratunkowego finansów państwa, który to program powinien przynieść, począwszy od 2013 r., trwałe zmniejszenie deficytu sektora finansów publicznych o około 4-5 pp. PKB. Jest to zadanie wymagające (również po 2013 r.) działań skutkujących dodatkowymi dochodami i oszczędnościami na sumę ok. 50-60 mld zł rocznie. Obecna sytuacja finansów publicznych jest trudna, jednak jest jeszcze trochę czasu, by do katastrofy nie doszło. Stąd propozycja BCC, żeby niezwłocznie zacząć wprowadzać w życie 3-letni plan przedsięwzięć stabilizacyjno-ratunkowych, odpowiedni do skali problemu.

Monitorujący Komitet
Business Centre Club