

Warszawa, 25.03.2019

DO POLITYKÓW I OBYWATELI O ROZWAGĘ I POSZANOWANIE ZASAD STABILIZACJI W FINANSACH PUBLICZNYCH

WYGRANA NIE ZA KAŻDĄ CENĘ

1. Z racji zbliżających się wyborów potrzebna jest obywatelom poprawna ocena stanu finansów publicznych i zagrożeń dla nich. Ich stan obecny jest lepszy niż mogło się wydawać trzy lata temu, ale nie jest tak dobry jak być powinien. Jest lepszy z czterech powodów. Jeden to rezygnacja z realizacji dwóch kosztownych obietnic wyborczych: dużego podwyższenia wszystkim kwoty wolnej od podatku PIT oraz przewalutowania kredytów mieszkaniowych w walutach obcych. Drugi powód to procykliczne wsparcie dochodów podatkowych silnym (o 13%) wzrostem PKB, wzmocnione uszczelnieniem systemu podatkowego. Trzeci to zmniejszenie inwestycji publicznych, 4,9% PKB średniorocznie w latach 2008-2015 do 3,9% w latach 2016-2018. Wreszcie czwarty powód to nadzwyczajne jednorazowe dochody niepodatkowe, takie jak zysk NBP. W sumie te cztery powody poprawiły bardzo znacznie stan finansów publicznych, uchroniły je przed otwartym kryzysem na znaczną skalę.
2. Ale pomimo tej poprawy ten stan jest obecnie znacząco gorszy niż być powinien. Bowiemy aby deficyt sektora finansów publicznych nie przekraczał bezpiecznego poziomu 3% PKB w każdych okolicznościach, to w warunkach wyjątkowo dobrej koniunktury w Europie i Polsce powinniśmy mieć w roku 2018 znaczną nadwyżkę budżetową, tak jak to miało miejsce w większości krajów UE, a nie deficyt 10 mld zł. W rezultacie, mimo jednego z najlepszych wyników wzrostu PKB w ostatnich latach w UE, wynik sektora w Polsce należy do najgorszych. Postęp na drodze do osiągnięcia dla wyniku sektora finansów publicznych średniookresowego celu 0,5% PKB jest dalece niewystarczający.
3. Przedkładane przez polityków propozycje zwiększania wydatków i zmniejszania dochodów publicznych muszą być ocenione przez pryzmat skutków makroekonomicznych, jakie w tych okolicznościach idą za nimi w krótkim i długim okresie. Ponadto propozycje te muszą mieścić się w ramach prawnie wiążących zabezpieczeń, gwarantujących stabilność finansów publicznych i zabezpieczających kraj przed wejściem na drogę znaną jako „scenariusz grecki”. Ostatnie propozycje rządowe lekceważą oba te podstawowe wymogi.
4. Brakuje tam nie tylko odpowiedzi na pytanie o sens stymulacji fiskalnej wspierającej konsumpcję i zaaplikowanej gospodarce znajdującej się wciąż w wysokiej fazie cyklu koniunkturalnego, ale cierpiącej na brak inwestycji. Brakuje też odpowiedzi na pytanie podstawowe: czy da się w ogóle taką stymulację przeprowadzić bez wyłamywania zabezpiecznika, jakim dla stabilności finansów publicznych jest wprowadzona w 2013 r. do ustawy o finansach publicznych stabilizująca reguła wydatkowa (SRW)? Reguła wytycza

maksymalną bezpieczną wielkość wzrostu i limitu wydatków sektora finansów publicznych w kolejnych latach.

5. Przekroczenie prawnie dopuszczalnych limitów wzrostu wydatków jest naszym zdaniem nieuniknione, o ile rząd nie wskaże, gdzie zamierza dokonać znaczących cięć innych wydatków publicznych lub jakich istotnych podwyżek podatków chce dokonać począwszy już od roku 2020.
6. Oszacowany przez rząd, zgodny ze SRW, możliwy przyrost wydatków w roku 2020 wynosi 44,3 mld zł. W związku z wyższą niż wcześniej przewidywano ścieżką wzrostu PKB można go dodatkowo powiększyć o ok. 1,5-2 mld zł. Równocześnie kwotę tę należy uszczuplic o skutki już uchwalonych zmian redukujących dochody budżetowe o ponad 4 mld zł, a związanych z przeciwdziałaniem skokowemu wzrostowi cen energii elektrycznej. W efekcie, bez złamania zasad SRW przyrost wydatków sektora finansów publicznych nie może być w 2020 r. wyższy niż 42 mld zł. Tymczasem spodziewany przyrost tylko ośmiu, choć istotnych pod względem wolumenu, kategorii wydatkowych (wydatki JST, MON, NFZ, FUS, MSW, MNiSzW, obsługa długu publicznego oraz składka do UE) wynosi w przyszłym roku około 70 mld zł, i to nawet bez uwzględnienia spodziewanego zwiększenia wydatków samorządów o ok. 6 mld zł ze środków nowoutworzonego Funduszu Dróg Samorządowych. Oznacza to, że planowane w przyszłym roku wydatki już teraz przewyższają o ok. 28 mld zł ich maksymalny poziom wynikający z reguły wydatkowej. Poszukiwanie oszczędności tego rządu w innych elementach sektora finansów publicznych lub wypchnięcie w większości sztywnych wydatków o takiej skali poza sektor jest czystą utopią.
7. A przecież tu dopiero dochodzimy do oceny skutków budżetowych nowych propozycji rządu. Koszt Nowej Piątki wynosi ok. 41 mld zł. Szacunek ten nie jest kontrowersyjny i z dokładnością +/- 2-3 mld zł jest akceptowany przez wszystkie zainteresowane strony. Kluczowe jest zatem wskazanie trwałych źródeł finansowania tego pakietu fiskalnego. Co istotne, chodzi o dodatkowe działania względem już wpisanych przez rząd do budżetu na rok 2019 i w planach na rok 2020, które – głównie poprzez ograniczenie luki podatkowej – pozwoliły już zwiększyć przestrzeń na wydatki o ok. 10,2 mld zł w 2019 r. i kolejne 6,3 mld zł w 2020 r. Ta przestrzeń została już jedynek dawno zagospodarowana we wcześniejszych planach wydatkowych rządu. Potrzebne są zatem nowe działania, które dotychczas zostały przedstawione przez rząd w sposób bardzo niejasny i nieprecyzyjny. Dotyczą one uszczelnienia w NFZ, FUS, CIT, VAT i akcyzie, którego łączny efekt miałyby przynieść 15-22 mld zł. Nasze wątpliwości dotyczą jednak okresu wdrożenia tych działań, ich rzeczywistych skutków dla poszczególnych lat oraz podwójnego, w przypadku zwiększonej ściągłości VAT, liczenia efektów dla budżetu państwa. Najjaskrawszym przykładem wątpliwych wyliczeń rządowych jest VAT. Przyjmując cytowaną przez rząd lukę VAT na poziomie 13,8 mld zł w 2018 r., zakładana dalsza poprawa ściągłości oznaczałaby nie tylko pełne domknięcie tej luki, ale nawet dochody o 3-5 mld zł większe niż wynikałoby to z przepisów ustawy o VAT, czyli mielibyśmy do czynienia z ujemną luką VAT.

8. Gdybyśmy jednak nawet przyjęli, że realizacja zamarkowanych przez rząd działań da już w 2020 r. wszystkie zakładane efekty, to i tak luka w wydatkach wyniosłaby aż 41-56 mld zł. Przy czym nie ma tu jeszcze innych potencjalnych wydatków, związanych z artykułowanymi oczekiwaniami płacowymi wielu grup zawodowych w sektorze publicznym. Oszacowana przez nas kwota mogłaby jeszcze zostać obniżona o ok. 2 mld zł, gdyby tzw. trzynastka dla emerytów została wypłacona na zasadach analogicznych do Programu 500 plus, tj. w kwocie netto. To jednak zaledwie kropla w morzu potrzeb, która nie uchroni nas przed przekroczeniem limitu wydatków o olbrzymią kwotę, co oznaczałoby złamanie SRW, poważne ryzyko wejścia w unijną procedurę znaczących odchyień od pożądanej ścieżki stabilizowania finansów publicznych, a następnie ponownie w procedurę nadmiernego deficytu, ze wszystkimi tego negatywnymi rynkowymi konsekwencjami dla kosztów finansowania długu publicznego i wyceny złotych aktywów. Równie istotna byłaby utrata wiarygodności wynikająca z likwidacji głównej kotwicy stabilności polskich finansów publicznych, jaką jest SRW.

9. A co z kolejnymi, po roku 2020 latami? Nadmierny wzrost wydatków może mieć charakter strukturalny, trudny do usunięcia. W efekcie istnieje bardzo poważne ryzyko przekroczenia przez deficyt sektora finansów publicznych 3 % PKB już w roku przyszłym i dalszego znacznego wzrostu deficytu po roku 2020, tym silniejszego im głębsze będzie cykliczne spowolnienie wzrostu gospodarczego.

10. Trudno nam wyobrazić sobie, by ktoś z polityków mógł świadomie lekceważyć takie niezbyt przecież odległe w czasie skutki nielimitowanego wzrostu wydatków. Podpisujemy się pod deklaracją zawartą w uzasadnieniu do projektu ustawy budżetowej na rok 2019: *„Priorytetowy cel rządu stanowi utrzymanie stabilności finansów publicznych przy wspieraniu inkluzywnego wzrostu gospodarczego. Wymaga to prowadzenia polityki budżetowej w ramach ograniczeń takich jak konieczność przestrzegania stabilizującej reguły wydatkowej, które zapewniają zachowanie tej stabilności.”*

11. Zwracamy się do wszystkich sił politycznych w Polsce, do rządzących i opozycji, o przestrzeganie zacytowanej wyżej zasady. Naszym obowiązkiem jest dbałość o dobro wspólne, jakim jest stabilność gospodarki i jej finansów.

Elżbieta Adamowicz, Marek Belka, Stanisław Gomułka, Bogusław Grabowski, Maciej Grabowski, Mirosław Gronicki, Janusz Jankowiak, Ludwik Kotecki, Jeremi Mordasewicz, Jarosław Neneman, Andrzej Olechowski, Witold Orłowski, Ryszard Petru, Dariusz Rosati, Mateusz Szczurek, Wojciech Warski, Paweł Wojciechowski, Cezary Wójcik.