

STANOWISKO

ZA MAŁO DETERMINACJI

stanowisko BCC w sprawie projektu ustawy o zmianie ustawy o finansach publicznych

Projekt ustawy z dnia 10 czerwca 2010 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych jest pierwszą ze zmian legislacyjnych zapowiedzianych w Planie Rozwoju i Konsolidacji Finansów Publicznych na lata 2010-2011, przedstawionym przez premiera Donalda Tuska w styczniu br. Zgodnie z tym Planem założenia do odpowiednich zmian legislacyjnych miały być przyjęte przez Radę Ministrów do końca I półrocza 2010 r. Teraz te zmiany mają być zaproponowane jako tzw. ustawy okołobudżetowe w najbliższych miesiącach.

Plan konsolidacji finansów publicznych zapowiada dobre cele: wzmocnienie instytucjonalnych ram organizacji tych finansów, „odsztynwienie” wydatków publicznych, dokończenie reformy emerytalnej, poszerzenie bazy podatkowej i przyspieszenie prywatyzacji. Problemem jest niewielki zakres i planowane rozłożenie realizacji tych celów na dziesięciolecia, a nie na najbliższe lata. Oznacza to niewielkie efekty w koniecznym już teraz ograniczaniu deficytu sektora finansów publicznych.

Proponowana nowelizacja wprowadza regułę wydatkową, której zamierzonym celem jest ograniczenie wzrostu wydatków elastycznych, tj. niewynikających z istniejących ustaw oraz wydatków sztywnych wynikających z nowych ustaw. Reguła ta będzie miała zastosowanie do czasu uchylecia procedury nadmiernego deficytu, kiedy to zostanie zastąpiona przez wydatkową regułę stabilizującą, zapewniającą utrzymanie strukturalnego deficytu finansów publicznych na poziomie średniookresowego celu budżetowego, który dla Polski ma wynosić 1 proc. PKB.

Główną ideą projektowanej ustawy jest zasada, zgodnie z którą kwota wydatków budżetu państwa, których ustawa dotyczy, nie będzie mogła być wyższa niż kwota środków przeznaczonych na ich realizację w roku poprzednim, powiększona o prognozowaną inflację na dany rok budżetowy plus 1 punkt procentowy. Jednocześnie reguła wydatkowa nie będzie stosowana do kosztów obsługi długu publicznego, składek wpłacanych do budżetu Unii Europejskiej i organizacji międzynarodowych, wydatków refundowanych z budżetu Unii Europejskiej, a także wydatków na realizację programów finansowanych z udziałem środków pochodzących z budżetu UE oraz niepodlegających zwrotowi środków z pomocy udzielanej przez państwa członkowskie EFTA.

Powyższe założenia potwierdzają niestety ograniczony zasięg działania proponowanego rozwiązania. Biorąc pod uwagę, że obecnie wydatki sztywne stanowią ok. 74 proc. wszystkich wydatków budżetowych, zaś koszty obsługi długu publicznego i wydatki związane z projektami dotowanymi z UE to odpowiednio 12 proc. i 5 proc., w praktyce reguła wydatkowa będzie obejmować mniej niż 9 proc. wydatków całego sektora finansów publicznych, obejmując głównie wydatki na wynagrodzenia, bieżące koszty jednostek zaliczanych do sfery budżetowej, dotacje oraz wydatki majątkowe. **W efekcie trudno spodziewać się, że samo wprowadzenie reguły przyniesie znaczące oszczędności.** W przyszłym roku obniżyłoby to deficyt o 0,2 pkt proc. PKB, zaś w 2012 r. o 0,4 pkt proc. PKB, co będzie miało marginesowe znaczenie dla zejścia już w 2012 r. z deficytem sektora finansów publicznych z obecnych około 7 proc. PKB do poziomu poniżej 3 proc. PKB.

Wobec takich faktów, jedynym skutecznym rozwiązaniem byłoby istotne ograniczenie wydatków sztywnych. Wprawdzie projektodawca ustawy wskazuje, że niezbędne jest prowadzenie działań mających na celu „odsztynwianie” wydatków publicznych, ale nie proponuje żadnych konkretnych przedsięwzięć w tym zakresie. **Samego założenia, że udział wydatków sztywnych ma spaść w ciągu dekady z 74 proc. do 63 proc. nie można uznać za satysfakcjonujące.**

Opracowując wydatkową regułę dyscyplinującą słusznie wzięto pod uwagę wprowadzone w ubiegłym roku rozwiązania związane z wieloletnim planowaniem finansowym. W efekcie projektowana ustawa przewiduje obowiązek zamieszczania w treści nowych projektów ustaw przyjmowanych przez Radę Ministrów maksymalnego, kwotowego limitu skutków finansowych dla jednostek sektora finansów publicznych, które wynikają z wprowadzenia w życie proponowanych regulacji na okres 10 lat, oddzielnie dla każdego roku w podziale na budżet państwa, jednostki samorządu terytorialnego i pozostałe jednostki sektora finansów

publicznych. Dodatkowo, nowe regulacje prawne będą musiały zawierać mechanizmy korygujące, mające zastosowanie w przypadku faktycznego lub potencjalnego przekroczenia przyjętego na dany rok budżetowy poziomu skutków finansowych. Dzięki takiemu rozwiązaniu Wieloletni Plan Finansowy Państwa pozwoli na bardziej wiarygodne planowanie środków na realizację poszczególnych funkcji państwa. Podobnie pozytywnie trzeba ocenić projektowany przepis, zgodnie z którym wejście w życie przepisu wykonawczego nie może skutkować zmianą limitu wydatków jednostek sektora finansów publicznych określonego w danej ustawie.

Wprowadzenie reguły wydatkowej nie budzi naszych zastrzeżeń. Jednak praktyczne znaczenie tego rozwiązania dla istotnego zmniejszenia ujemnego wyniku sektora finansów publicznych w relacji do PKB oraz relacji długu publicznego do PKB jest niewielkie, żeby nie powiedzieć symboliczne. BCC obawia się również, iż reguła wydatkowa spowoduje ograniczenia wydatków prorozwojowych, na których w przeszłości wielokrotnie już oszczędzano.

Zdaniem BCC odpowiednia determinacja rządu i parlamentu w oszczędnym kształtowaniu wydatków elastycznych mogłaby zastąpić potrzebę wprowadzania reguły wydatkowej. Zgłoszony projekt ustawy potwierdza tym samym, że mamy raczej do czynienia z brakiem takiej determinacji. **Nie rokuje to dobrze innym koniecznym rozwiązaniom na rzecz przywrócenia równowagi fiskalnej, zarówno w krótkim okresie czasu, jak i w dłuższej perspektywie.**

prof. Stanisław Gomułka, główny ekonomista BCC
609 556 506, stanislaw.gomulka@bcc.org.pl

Janusz Zieliński, ekspert BCC
członek Zespołu ds. budżetu w Komisji Trójstronnej
22 58 26 115, janusz.zielinski@bcc.org.pl

Business Centre Club istnieje od 1991 roku. Jest największą w kraju organizacją indywidualnych pracodawców. Zrzesza 2500 członków (osób i firm). Wśród członków BCC znajdują się największe międzynarodowe korporacje, instytucje finansowe, ubezpieczeniowe, firmy telekomunikacyjne, najwięksi polscy producenci, uczelnie wyższe, koncerny wydawnicze itd.

Członkami Klubu są także prawnicy, dziennikarze, naukowcy, wydawcy, lekarze, wojskowi i studenci. BCC koncentruje się na działaniach lobbingowych, których celem jest rozwój polskiej gospodarki, zwiększenie liczby miejsc pracy i pomoc przedsiębiorcom. Związek Pracodawców BCC jest członkiem Komisji Trójstronnej. Członkowie Klubu, reprezentujący blisko 250 miast, skupiają się w 24 lożach regionalnych na terenie całej Polski. Koordynatorem wszystkich działań BCC jest prezes Marek Goliszewski.

Więcej: <http://portal.bcc.org.pl> Kontakty prasowe: <http://portal.bcc.org.pl/Eksperci.244.0.html>