

Ekonomiczny przegląd półrocznych rządów PiS

7 czerwca 2016

Niedawno minęło pół roku od powołania rządu Beaty Szydło. Jakie skutki przyniesie 500+, podatek bankowy, podatek od sprzedaży detalicznej, ustawa o obrocie ziemią rolną? Półroczne rządy PiS przyczyniły się do zwiększenia wydatków publicznych oraz obciążeń fiskalnych. Biorąc pod uwagę niższe wpływy podatkowe od zapisanych w budżecie, wzrośnie deficyt budżetowy, pogłębiając zły stan finansów publicznych. Do tego rządy PiS-u charakteryzuje: niska jakość stanowienia prawa, negatywne nastawienie do kapitału zagranicznego oraz etatystyczne skłonności.

WSTĘP

W połowie maja minęło pół roku sprawowania władzy przez PiS. Spróbujmy ocenić politykę gospodarczą prowadzoną przez nowy rząd przez ostatnie sześć miesięcy. Oczywiście nasz komentarz – ze względu na ograniczoną objętość i przeglądowy charakter – nie będzie bardzo szczegółowy i skupi się na najważniejszych inicjatywach rządowych, takich jak program 500+, podatek bankowy, podatek detaliczny, ustawa rolna itd.

PROGRAM 500+

Program 500+ jest flagowym projektem nowego rządu. Jest to jednocześnie nie najlepsza inicjatywa pod względem ekonomicznym. Po pierwsze, skuteczność świadczeń wychowawczych w pobudzaniu diety jest relatywnie niewielka (w odniesieniu do kosztów programu). Choć badania wskazują na pozytywny wpływ między świadczeniami pieniężnymi a dietą, istnieją silne argumenty przemawiające za tym, że rozwiązania instytucjonalne ułatwiające rodzicom opiekę nad dziećmi i łączenie z nią pracy zawodowej mogą mieć większy wpływ na dietę (obniżają one bowiem koszty alternatywne

posiadania dzieci w przeciwieństwie do świadczeń wychowawczych)[1]. Oczywiście tego typu reformy są trudniejsze do wprowadzenia i nie tak atrakcyjne z politycznego punktu widzenia niż świadczenia wychowawcze.

Po drugie, program będzie negatywnie wpływać na podaż pracy, zwłaszcza kobiet (co ciekawe, dostrzega to sam ustawodawca w ocenie skutków regulacji). Jest to wyjątkowo niekorzystny skutek, ponieważ wskaźniki zatrudnienia są w Polsce wciąż relatywnie niskie (zwłaszcza wśród kobiet)[2], co ilustruje poniższa tabela. Biorąc pod uwagę, że główną przyczyną ubóstwa jest brak pracy, program może przynieść, przynajmniej w pewnym zakresie, skutki odwrotne od zamierzonych).

Stopa zatrudnienia w krajach UE w latach 2004-2014 w podziale na płeć (za: EC.Europa.eu).

Po trzecie, program zwiększa konsumpcję prywatną, podczas gdy jednym z głównych problemów polskiej gospodarki jest niska stopa inwestycji[3]. Wyższy deficyt budżetowy oraz wyższe obciążenia fiskalne służące sfinansowaniu programu raczej nie przełożą się na wzrost stopy inwestycji.

Po czwarte, jest to kosztowny program, który negatywnie wpłynie na kondycję finansów publicznych, złą jeszcze przed wprowadzeniem programu. Program ma kosztować 17 mld zł w tym roku i 23 mld zł rocznie w kolejnych. W konsekwencji deficyt budżetowy na ten rok planowany jest na 55 mld zł. Rząd twierdzi, że próg 3 proc. PKB deficytu finansów publicznych nie zostanie przekroczony, jednak istnieje takie ryzyko w najbliższym czasie, zwłaszcza biorąc pod uwagę mniejsze od zaplanowanych wpływy do budżetu[4]. Zwiększone wydatki publiczne muszą zostać pokryte w jakiś sposób. Z tego powodu rząd wprowadził nowe podatki, o których poniżej.

PODATEK BANKOWY

Jednym ze źródeł dochodów na pokrycie realizacji obietnic wyborczych ma być podatek od aktywów banków i firm

ubezpieczeniowych. Jak mawiał Say, nie ma dobrych podatków – są tylko mniej lub bardziej złe. Podatek bankowy należy do tej drugiej kategorii. Dlaczego? Po pierwsze, negatywnie wpłynie na kondycję sektora bankowego (oraz ubezpieczeniowego), będącego do tej pory mocną stroną polskiej gospodarki. Choć póki co tego nie widać, może przełożyć się na mniejszą podaż oszczędności i wolniejsze tempo wzrostu gospodarczego oraz wyższe opłaty i prowizje bądź niższe oprocentowanie depozytów dla klientów bankowych.

Po drugie, podatek może zaburzyć funkcjonowanie rynku międzybankowego. Nowe, niejasne regulacje opodatkowują bowiem także transakcje zawierane pomiędzy bankami. Biorąc pod uwagę niewielkie marże w transakcjach międzybankowych, podatek bankowy może spowodować skurczenie się rynku międzybankowego, wzrost stóp WIBOR oraz zmniejszenie ich wartości informacyjnej (dodatkowo, z podatku bankowego jest zwolniony BGK oraz banki objęte procesem sanacyjnym – podmioty te będą jednak brać udział w określaniu stóp WIBOR).

Po trzecie, prawdą jest, że podatek bankowy istnieje w wielu innych krajach. Jednak jego stawka jest na ogół niższa, zaś konstrukcja inna (nie zawsze podstawą są aktywa, a rynek międzybankowy jest często wyłączony z podatku). Ponadto jego wprowadzenie było uzasadniane albo wcześniejszą pomocą publiczną dla banków w wyniku kryzysu finansowego, albo stworzeniem funduszu stabilizacyjnego. W Polsce cel podatku jest wyłącznie fiskalny (zauważmy, że wpływy z jego tytułu będą prawdopodobnie mniejsze niż zakładane) – mimo że fundusze Bankowego Funduszu Gwarancyjnego zostały ostatnio nadszarpnięte przez pomoc dla SKOK-ów.

Po czwarte, z podatku wyłączone są skarbowe papiery wartościowe, co sztucznie zwiększa popyt na te instrumenty, pozwalając rządowi na tańsze zadłużanie się i finansowanie swoich rozdmuchanych wydatków.

Po piąte, podatek bankowy zwiększa ryzyko inwestowania w

Polsce. Według niektórych, przygotowuje do repolonizacji (czytaj: nacjonalizacji) polskiego sektora bankowego. Jednocześnie konstrukcja podatku zachęca do transferu aktywów za granicę, i tym samym uderza bardziej w polskie banki, które nie mogą wytransferować nigdzie aktywów.

PODATEK OD SPRZEDAŻY DETALICZNEJ

Drugim filarem polityki przychodowej nowego rządu ma być podatek od sprzedaży detalicznej. W maju na stronach Rządowego Centrum Legislacji pojawiła się kolejna wersja projektu stosownej ustawy wraz z uzasadnieniem oraz oceną skutków regulacji. Projekt przewiduje kwotę wolną od podatku w wysokości 17 mln zł miesięcznie – podstawą opodatkowania ma być nadwyżka przychodu ponad tę kwotę uzyskaną ze sprzedaży detalicznej. Podatek ma mieć charakter progresywny o dwóch stawkach: 0,8 proc. od podstawy do kwoty 170 mln zł i 1,4 proc. od nadwyżki ponad 170 mln. W porównaniu do poprzednich projektów zrezygnowano także z opodatkowania sprzedaży internetowej (sprzedaż na rzecz przedsiębiorców również nie będzie opodatkowana, jak i sprzedaż wybranych towarów, jak np. węgla kamiennego czy leków), obniżono kwotę wolną od podatku oraz wycofano się z pomysłu silniejszego opodatkowania handlu w weekendy i dni wolne od pracy. Głównymi celami podatku mają być „zwiększenie konkurencyjności małych i średnich przedsiębiorstw (mśp) w stosunku do dużych firm działających w branży handlowej”[5] oraz „zwiększenie dochodów podatkowych przeznaczonych na finansowanie wydatków budżetowych wynikających z realizacji programu pomocy państwa w wychowaniu dzieci »Rodzina 500 plus«”. Szczerość rządu szukającego dodatkowych źródeł finansowania wydatków budżetowych budzi najwyższe uznanie.

Wpływy brutto do budżetu w 2016 r. (przy obowiązywaniu od 1 lipca, co nie jest pewne) szacowane są na niecałe 0,8 mld zł. Niemniej podatek detaliczny będzie można zaliczyć jako koszty uzyskania przychodu w podatkach dochodowych, zmniejszy zatem wpływy z podatku PIT oraz CIT. Wpływy netto szacowane są więc

na ponad 0,6 mld zł, czyli znacznie poniżej obietnic wyborczych oraz kwoty zapisanej do budżetu (2 mld zł). Wpływy do budżetu będą zatem względnie niewielkie (względem potrzeb wykreowanych przez program 500+).

Jak zaś podatek wpłynie na gospodarkę? Przede wszystkim podatek zaburza konkurencję na rynku, faworyzując część firm ze względu na wielkość (a pośrednio na pochodzenie kapitału). Taki jest zresztą jego cel: zwiększenie konkurencyjności małych i średnich przedsiębiorstw względem dużych. Niestety, jak zwykle rząd „wyrównuje” konkurencję poprzez podwyżki podatków zamiast ich obniżenie dla małych i średnich przedsiębiorstw, o które ponoć tak się troszczy. Tym samym funkcjonowanie i rozwój większych i bardziej efektywnych podmiotów będzie hamowane, zmniejszając tempo wzrostu produktywności w handlu detalicznym oraz PKB. Co jednak ciekawe, w ocenie regulacji można przeczytać, że „może nastąpić czasowe obniżenie rentowności niektórych podatników”, zarówno jeśli chodzi o duże, jak i małe i średnie podmioty. Marcin Zieliński oraz Aleksander Łaszek wskazują, że podatek detaliczny uderzający najbardziej w sklepy wielkopowierzchniowe będzie niekorzystny dla konsumentów (wyższe ceny), pracowników (duże podmioty oferują lepsze warunki pracy) oraz przedsiębiorców będących dostawcami tych sklepów (a nie są to tylko duże podmioty).

Warto dodać, że podatek (ze względu na swoją konstrukcję zakładającą progresję) może zostać zaskarżony przez Komisję Europejską jako naruszający zasadę niedyskryminacji w prawie gospodarczym ze względu na skalę działalności (taki los przynajmniej spotkał podobną ustawę na Węgrzech). Taki scenariusz będzie negatywny dla wizerunku Polski wśród inwestorów zagranicznych, i tak już nadszarpniętego ostatnio[6].

ZIEMIA TYKO DLA ROLNIKÓW

Od 1 maja 2016 r. obowiązują nowe ograniczenia w obrocie

ziemią. Aby nie dopuścić do nabywania polskiej ziemi przez inwestorów zagranicznych i spekulantów[7], ustawodawca ograniczył sprzedaż ziemi wyłącznie dla rolników indywidualnych, czyli dla osób, które osobiście gospodarują na gruntach do 300 ha, mają kwalifikacje rolnicze oraz co najmniej od 5 lat zamieszkują w gminie, gdzie jest położona co najmniej jedna działka gospodarstwa i prowadzą przez ten okres osobiście to gospodarstwo. Ograniczanie transakcji ziemią rolną stanowi naruszenie w dysponowaniu własnością prywatną właścicieli ziemi, mogącą zmniejszyć inwestycje na terenach rolnych. Regulacje ograniczające popyt powinny doprowadzić do spadku cen ziemi rolnej, co dla ich właścicieli, którzy często traktowali ziemię jako swoiste zabezpieczenie na emeryturę, nie jest zbyt dobrą wiadomością. Cóż, ich błąd, że nabyli ziemię w celu niezgodnym z jej gospodarczą funkcją. Jak wyjaśnia bowiem ustawodawca w uzasadnieniu nowych regulacji: „takie warunki dają wysokie prawdopodobieństwo, że nabyta nieruchomość rolna będzie spełniała swoją gospodarczą funkcję przez efektywne wykorzystywanie w procesie produkcji rolnej, a nie będzie traktowana wyłącznie jako lokata kapitału”. Może teraz obszarnicy zrozumieją, że ziemia rolna to zbyt poważna sprawa, aby traktować ją jako lokatę kapitału, jest ona bowiem „niepomnażalnym dobrem publicznym”, który gwarantuje bezpieczeństwo żywnościowe kraju.

Biorąc pod uwagę przerost zatrudnienia w rolnictwie oraz nadmiernie rozdrobnioną strukturę rolną w kraju, zamrożenie obrotu ziemią rolną zahamuje przechodzenie rolników do sektorów bardziej produktywnych oraz wzrost produktywności rolnictwa (jest ona bowiem powiązana z wielkością gospodarstwa). Choć polskie rolnictwo jest zbyt rozdrobnione, dla ustawodawcy najważniejsze było „przeciwdziałanie nadmiernej koncentracji nieruchomości rolnych (zapobieganie koncentracji ziemi w takim stopniu, w którym gospodarstwo straci już charakter gospodarstwa rodzinnego)”.

PODSUMOWANIE

Oczywiście nie omówiliśmy wszystkich ważnych zmian ważnych dla polskiej gospodarki, takich jak: awantura o Trybunał Konstytucyjny mogąca negatywnie wpłynąć na percepcję rządów prawa przez inwestorów; ustawa o darmowych lekach dla seniorów stanowiąca kolejne nieprzemyślane rozdawnictwo; zmiany w prokuraturze itd.[8]

Nie przeanalizowaliśmy także wielu projektów rządowych. Niepokoi przede wszystkim projekt ustawy antyterrorystycznej (ograniczającej wolności osobiste), pomysł obniżenia wieku emerytalnego (który skutkowałby zmniejszeniem stopy zatrudnienia), prezydencki projekt ustawy frankowej mogącej dodatkowo uderzyć w sektor bankowy, kontynuowanie walki z umowami cywilnoprawnymi i projekt wprowadzenia godzinowej płacy minimalnej, która będzie wypychać osoby o najniższej produktywności z rynku pracy itd. Nie nastraja optymistycznie również wprowadzenie tzw. składki audiowizualnej, planowany wzrost opłat za korzystanie z energii oraz wody czy bawienie się przez państwo w dewelopera (zamiast uproszczenia skomplikowanych regulacji budowlanych)[9].

Oprócz konkretnych ustaw negatywnie wpływających na wzrost gospodarczy, warto podkreślić jeszcze jedną rzecz. Rządy PiS-u zmniejszyły jakość procesu stanowienia prawa, i tak relatywnie niewielką. Ustawy są często wprowadzane jako projekt poselski bez przeprowadzania konsultacji społecznych oraz z iluzorycznymi ocenami skutków regulacji. Szybkie tempo wprowadzania prawa i brak konsultacji nie tylko pokazuje arogancję władzy, ale skutkuje niższą jakością prawa (a więc i jego większą zmiennością) oraz niższym zaufaniem obywateli do władzy. Badania wskazują na pozytywny wpływ większej przejrzystości procesu stanowienia prawa i konsultowania projektów ustaw. Niejasne oraz zmienne regulacje prawne – w szczególności przepisy podatkowe – stanowią od lat jedną z głównych przeszkód prowadzenia działalności gospodarczej w Polsce.

Podsumowując, półroczne rządy PiS przyczyniły się do

zwiększenia wydatków publicznych oraz obciążeń fiskalnych. Biorąc pod uwagę niższe wpływy podatkowe od zapisanych w budżecie, wzrośnie deficyt budżetowy, pogłębiając zły stan finansów publicznych. Gorsze perspektywy finansów publicznych oraz niższa ocena rządów prawa (czy też wzrost postrzeganej niepewności, nieprzewidywalności) już skłoniły agencje ratingowe bądź do obniżenia ratingu (jak w przypadku S&P), bądź do obniżenia perspektywy (jak w przypadku Moody's). Do tego rządy PiS-u charakteryzuje: niska jakość stanowienia prawa, antyrynkowa retoryka i negatywne nastawienie do kapitału zagranicznego (choć inwestycje zagraniczne były jednym z czynników przyczyniających się do wzrostu gospodarczego w minionym ćwierćwieczu, ponieważ sprzyjały lepszemu wykorzystaniu kapitału i wyższej produktywności pracy) oraz jawnie etatystyczne ciągoty. Świadczyć o nich mogą arbitralnie nakładane podatki sektorowe, porzucenie prywatyzacji na rzecz zwiększania wpływu polityków na gospodarkę, czy marzenia o reindustrializacji, mimo że w Polsce nigdy nie doszło do dezindustrializacji (według danych OECD w latach 1990–2014 produkcja przemysłowa wzrosła o 228 proc., zaś w 2014 r. udział wartości dodanej przemysłu w Polsce wynosił 33 proc. PKB przy średniej UE na poziomie 24,5 proc. PKB).

Autorstwo: Arkadiusz Sieroń

Źródło: Mises.pl

PRZYPISY

[1] Jeśli z kolei za główny cel programu uznać przeciwdziałanie ubóstwu wśród rodzin wielodzietnych, to również w tym aspekcie istnieją tańsze rozwiązania niż uniwersalne świadczenia wychowawcze.

[2] Wychodzenie kobiet z rynku pracy z powodu programu 500+ tylko spotęguje ten problem. Oczywiście obniżenie wieku emerytalnego również negatywnie wpłynęłoby na wielkość zatrudnienia.

[3] Plan Morawieckiego dostrzega problem niskich inwestycji prywatnych, niemniej działania rządu nie wydają się ukierunkowane na rozwiązanie tego problemu. Widać tutaj niespójność w deklaracjach i działaniach rządu.

[4] Po kwietniu dochody budżetu są o 2 mld zł niższe, niż przewidywano to w harmonogramie wykonania budżetu. Wyraźnie mniejsze od planów będą zapewne wpływy z podatków sektorowych: podatku bankowego, podatku od sprzedaży detalicznej, podatku od wydobycia miedzi, choć wpływy z podatków pośrednich i dochodowych też mogą być niższe niż planowane. Budżet mogą uratować z kolei niższe niż planowane wydatki i większa wpłata zysku z NBP – uwagę tę zawdzięczam MB.

[5] W obronie sklepów wielkopowierzchniowych wystąpił jakiś czas temu Mateusz Benedyk.

[6] Szerzej na temat najnowszego projektu podatku od sprzedaży detalicznej pisze Marcin Zieliński.

[7] W uzasadnieniu ustawy czytamy, że „Projektowana ustawa zmierza do wzmocnienia ochrony ziemi rolniczej w Polsce przed jej spekulacyjnym wykupywaniem przez osoby krajowe i zagraniczne, które nie gwarantują zgodnego z interesem społecznym wykorzystania nabytej ziemi na cele rolnicze”.

[8] Jeśli chodzi o pozytywne zmiany w ciągu minionego pół roku, przychodzi nam do głowy jedynie szersza legitymizacja używania importowanych leków zawierających marihuanę (formalnie było to możliwe od kilku lat). Relatywnie jasnymi postaciami w obecnym rządzie zdają się minister Anna Strężyńska cyfryzująca rząd oraz wicepremier Jarosław Gowin zapowiadający debiurokratyzację uczelni wyższych. Za wcześniej jednak na oceny ich poczyną.

[9] Rząd planuje także wprowadzenie jednolitego podatku łączącego PIT oraz składki na ubezpieczenia społeczne, ale nie prezentuje jeszcze szczegółów.

BIBLIOGRAFIA

1. Frączyk, J., 2016, „PiS zaczyna repolonizację banków. Amerykański bank będzie teraz polski”, <http://finanse.wp.pl/kat,1033715,title,PiS-zaczyna-repolonizacje-bankow-Amerykanski-bank-bedzie-teraz-polski,wid,18202525,wiadomosc.html?ticaid=11713d>, [data dostępu: 26.05.2016 r.].
2. Gajewski, D. J., 2016, „Podatek bankowy w Polsce – wady i zalety”, CASP Analizy i Studia, nr 1/2016, http://kolegia.sgh.waw.pl/pl/KES/casp/Documents/CASP_001.pdf, [data dostępu: 26.05.2016 r.].
3. Gonzalez, L., 2011, “The Effects of a Universal Child Benefit”, IZA Discussion Papers, nr 5994.
4. Kolany, K., 2016, „Wpływy z podatku bankowego będą mniejsze od zakładanych”, <http://www.bankier.pl/wiadomosc/Wplywy-z-podatku-bankowego-beda-mniejsze-od-zakladanych-7391765.html>, [data dostępu: 26.05.2016 r.].
5. Łaszek, A., et al., Następne 25 lat. Jakie reformy musimy przeprowadzić, by dogonić Zachód?, Forum Obywatelskiego Rozwoju, Warszawa 2015.
6. Łaszek A., Trzeciakowski R., 2016, „Uwagi do programu »Rodzina 500 plus«”, Forum Obywatelskiego Rozwoju, <https://www.for.org.pl/pl/d/2c4f32adebbd256d18373651aa3ed525>, [data dostępu: 26.05.2016 r.].
7. Łaszek, A., Trzeciakowski R., 2016, „Podatek bankowy – rząd szuka finansowania obietnic wyborczych”, Analiza FOR, nr 3/2016.
8. Mironczuk, T., Mielus P., 2016, „Ujawniają się skutki uboczne podatku bankowego”, <http://www.obserwatorfinansowy.pl/tematyka/bankowosc/ujawniaja>

-sie-skutki-uboczne-podatku-bankowego/, [data dostępu: 26.05.2016 r.].

9. OECD, 2011, Doing Better for Families, OECD Publishing.

10. Patrick, D., Kirkpatrick C., 2012, „Measuring Regulatory Performance. The Economic Impact of Regulatory Policy: A Literature Review of Quantitative Evidence”, OECD Expert Paper, nr 3.

11. Ramotowski, J., 2016, „Źle, że ustawę o podatku bankowym można dowolnie interpretować”, <http://www.obserwatorfinansowy.pl/tematyka/bankowosc/to-niedobrze-ze-ustawe-o-podatku-bankowym-mozna-dowolnie-interpretowac/?k=bankowosc>, [data dostępu: 26.05.2016 r.].

12. Szymielewicz, K., 2016, „Czy warto dokręcać śrubę nadzoru?”, <http://kulturaliberalna.pl/2016/05/10/nadzor-ustawa-antyterrorystyczna-polska-szymielewicz/>, [data dostępu: 26.05.2016 r.].

13. World Economic Forum, Global Competitiveness Report 2015-2016, Geneva 2015.

14. Zieliński, M., Łaszek A., 2016, „Dodatkowy podatek od handlu – szkodliwy i nieuzasadniony”, FOR Analiza, nr 1/2016.