

Marek Benio, Mirosław Gronicki

O jakości informacji o finansach publicznych, rozterminowaniu długu publicznego w samorządach i neutralnym systemie podatkowym : wywiad z Mirosławem Gronickim

Zarządzanie Publiczne nr 9 (3), 99-103

2009

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

O jakości informacji o finansach publicznych, rozterminowaniu długu publicznego w samorządach i neutralnym systemie podatkowym

Wywiad z Mirosławem Gronickim

Marek Benio: Panie ministrze, w swoim wykładzie na seminarium *Dobre Rządzenie* mówił pan między innymi o nieprawidłowościach w sposobie pozyskiwania informacji o długu publicznym. Okazuje się, że Eurostat otrzymuje dane od rządu polskiego, który nie bierze ich z urzędu statystycznego, lecz urzędowi je podaje. Proszę powiedzieć, jakie jest znaczenie informacji o długu publicznym dla zarządzania tym długiem?

Mirosław Gronicki: Jeżeli chodzi o dług publiczny, którym zarządza minister finansów, a więc dług państwa jako takiego, nie zaś całego sektora finansów publicznych, to rzeczywiście minister ma kompletne informacje na temat długu i może przesyłać je dalej. Należy przy tym pamiętać, że o długu publicznym możemy mówić albo w sensie kasowym, albo w sensie memoriałowym, jak w postaci ESA-95, co stwarza pewne problemy. Jeśli chodzi o dług państwowy, to nie mam żadnych zastrzeżeń co do jakości informacji, może z jednym tylko wyjątkiem, gdy mamy do czynienia z dwiema definicjami długu. Jedna wyłącza z systemu finansów państwa, a także finansów publicznych pewne instytucje, jak np. Krajowy Fundusz Drogowy. To powoduje pewne zamieszanie, ale poza tym nie można mieć zastrzeżeń do jakości informacji. Nieco gorzej jest z informacją o pozostałych segmentach sektora finansów publicznych, zwłaszcza budżetach lokalnych, ponieważ dane z samorządów są przekazywane do urzędu statystycznego za pośrednictwem Ministerstwa Finansów, a nie bezpośrednio. Wydaje mi się, że dodatkowy problem stanowi niejednolite podejście samorządów do pojęcia długu publicznego.

M.B.: Czy zatem polski rząd jest w stanie stwierdzić, że posiada wystarczające, rzetelne i kompletne informacje, by planować strategiczne zarządzanie i podejmować decyzje w sprawie doboru aktywnych instrumentów zarządzania

długiem publicznym? Czy nie jest to błędzenie po omacku?

M.G.: W znacznie mniejszym stopniu jeżeli chodzi o dług, niż jeżeli chodzi o pozostałe elementy, jak dochody i wydatki. Dług można sprawdzić z dwóch stron: od strony tego, kto emituje, oraz od strony tego, kto kupuje. Porównując obie strony tego bilansu, można informację sprawdzić. Jeżeli informacja ze strony instytucji systemu finansowego, banków, funduszy itd. w sprawie tego, co mają po stronie swoich aktywów, nie współgra z tym, co rząd ma po stronie pasywów, to można reagować i uzupełniać informację, tropić te nieścisłości.

M.B.: Tak wyszło na jaw zadłużenie greckie. Ale na razie w Polsce chyba nikt tego jeszcze nie robi. Czy problem nie polega na tym, że dowiemy się o ewentualnych rozbieżnościach po fakcie, gdy już będzie za późno?

M.G.: Tak, wówczas będzie już za późno, ale my na pewno nie mamy takiej skali niezgodności jak w Grecji, gdzie były inne przyczyny.

M.B.: Chodzi o świadome nieuczciwe działania w sferze informacji?

M.G.: U nas też mamy świadome działania. Wyłączenie Krajowego Funduszu Drogowego z polskiej definicji finansów publicznych to świadome działanie, tylko, że nie jest nieuczciwe (bo już Eurostatowi podajemy poprawne informacje). Manipulacja informacją jest jednym z aktywnych instrumentów zarządzania długiem, pod warunkiem, że dokonuje się jej w dobrej wierze. Tymczasem niektóre samorządy, i to w dużych miastach, potrafią tak rozpisać dług, że przestaje on być długiem i staje się zobowiązaniem krótkookresowym – rocznym. Nazywa się to „rozterminowaniem” długu. Można wziąć kredyt na 10 lat i pokazać tylko jego każdoroczną wartość. To powoduje, że nie wiemy, jak duże zadłużenie istnieje w całym sektorze finansów publicznych.

Z drugiej strony, skala zadłużenia samorządów jest niewielka, więc nie stanowi to problemu. Może się nim stać, jeśli to będzie inkrementalne w stosunku do zadłużenia w całym systemie. Może się okazać, że rząd się zadłuża coraz bardziej i na to nałoży się zadłużenie samorządów, pojawiają się instrumenty zwiększające zadłużenie w innych segmentach sektora, a wówczas dług publiczny samorządów urosnie do poważnych rozmiarów. Jest to zawsze kwestia skali. Na razie zadłużenie samorządów to niewielka część długu publicznego. Dwa miliardy złotych mogą się wydawać ogromną kwotą, ale wobec całego długu publicznego stanowią tylko znikomą jego część. W przypadku KFD są to już dziesiątki miliardów złotych, a z czasem dług samorządów może także urosnąć do takich rozmiarów.

M.B.: Na tej kanwie rodzi się pytanie o jednolite standardy, które powinny panować w całej Unii Europejskiej. Czy harmonizacja finansów publicznych nie wymaga takiej standaryzacji informacji?

M.G.: Skoro jesteśmy w Unii, skoro Eurostat stworzył standardy obliczania i raportowania długu publicznego, skoro znakomita większość krajów je respektuje, to można przypuszczać, że tworzenie innych, krajowych metod nie ma sensu. Jednak ze względu na nasz lokalny rynek, w szczególności zaś ze względu na nasze progi ostrożnościowe, wewnętrzne zasady są pożyteczne. Z punktu widzenia dbania o porównywalność statystyki w sensie czasowym i w sensie przestrzennym, lepiej mieć jednolity system liczenia. ESA-95 to system jasny, przejrzysty, łatwy do opanowania. Urząd statystyczny jest ostatnią instancją definiującą co może, a co nie może wchodzić w skład sektora finansów publicznych. Czyni to także na podstawie określonych procedur. Mnożenie bytów zaciemnia jedynie obraz.

M.B.: Czy takie precyzyjne ustalenie kryteriów kwalifikowania elementów sektora finansów publicznych nie jest przypadkiem niewygodne dla rządów? Jak każda strategia, tak i strategia zarządzania długiem publicznym wymaga stworzenia mierników umożliwiających monitorowanie stopnia realizacji celów strategicznych. Czy mamy taką informację?

M.G.: Jeśli podchodzimy do sprawy w sposób racjonalny, a nie politycznie, to z punktu wi-

dzenia każdego podatnika dokładne, precyzyjne i porównywalne informacje są potrzebne. Można wtedy ocenić skutki podejmowanych działań. Natomiast porównywanie danych nieporównywalnych przynosi szkody – na przykład w przypadku próby porównania budżetów na lata 2008, 2009 i 2010. Każdy z tych budżetów jest nieporównywalny z pozostałymi i skala nieporównywalności jest niebywała, dlatego że choć poprzednio zdarzały się zmiany w kwalifikowaniu finansów publicznych, to nigdy nie były tak znaczne. Osoby, które się na tym nie znają, przyjmują porównanie budżetów kolejnych lat z wiarą. Skoro sam premier mówi, że w ubiegłym roku nasz deficyt był niższy niż w 2008 roku, to sugeruje doskonały wynik. Jednak informację tę oparto na nieporównywalnych kryteriach, innych założeniach, innej strukturze dochodów i wydatków. To prowadzi do kakafonii informacyjnej, której rozsądny polityk powinien unikać.

M.B.: Czy rząd, który odpowiada za finanse publiczne, gotów jest uwierzyć we własną informację i pozbawić się w ten sposób rzetelnej porównywalnej informacji?

M.G.: Nie chciałbym w ten sposób myśleć. Istnieje kilka ośrodków, które pokazują informację rządowi i mam nadzieję, że jest to informacja rzetelna i prawdziwa. Działa zespół ministra Boniego, są niezależni doradcy, którzy myślą innymi kategoriami. Sądzę więc, że informacja docierająca z różnych źródeł do rządu jest rzetelna i kompletna. Zdarzały przypadki w historii Polski, w których rząd pozbawiony był rzetelnej informacji o stanie finansów i podejmował niezrozumiałe, brzemienne w skutkach decyzje.

M.B.: Jak na zarządzanie długiem publicznym wpływają tak zasadnicze zmiany ustaw, jak wypchnięcie świadczeń rodzinnych z zaopatrzenia społecznego do pomocy społecznej, czy zapowiadana rewolucja w systemie emerytalnym, by kapitał zgromadzony w II filarze przekazywać w zarządzanie ZUS-owi na 10 lat przed emeryturą, wymuszając tym samym bezpieczniejsze inwestowanie? Wprowadzie od kilku lat aktywa gromadzone w OFE są wliczane do długu publicznego, ale czy proponowane zmiany nie wpłyną na zarządzanie długiem publicznym?

M.G.: Wszystko zależy od skali. Łączna kwota zasiłków finansowanych w ramach sekto-

ra finansów publicznych to ok. 26 mld złotych (z tego w samorządach ok. 17 mld zł). Jeżeli cała suma miałyby być przesunięta do budżetów samorządów, to jest to oczywiście duża zmiana – ponad 10% obecnych wydatków. Po stronie państwa oznaczałoby to zmniejszenie wydatków o ok. 3%, zmniejszenie deficytu i zmniejszenie potrzeb pożyczkowych, ale tylko ze strony państwa. Powstaje pytanie, jak zrekompensować to samorządom, bo jeśli samorzady zostałyby obciążone tymi wydatkami przy progach ostrożnościowych, które na nich ciążyą, to mogłoby zachwiać ich pozycją finansową. Jeśli natomiast byłaby to suma rządu jednego–dwóch miliardów, czyli przesunięto by do samorządów tylko niewielką część ciężaru finansowania świadczeń rodzinnych, to samorzady się dostosują. Zrezygnują z części wydatków na inne cele, by te środki wydać na zasiłki. Dla sektora centralnego byłaby to jednak tylko kosmetyczna zmiana. Aby dokonać zmiany poważniejszej, trzeba do problemu podejść z innej strony – od początku procesu powstawania budżetu. Najpierw należy wyznaczyć zadania, następnie określić mechanizmy finansowe, następnie rozstrzygnąć, czy decydujemy się na deficyt, czy nie oraz w jaki sposób finansujemy deficyt. To jest logiczny ciąg zdarzeń, na końcu którego mamy wzrost bądź spadek zadłużenia. Możemy wówczas również planować zarządzanie ewentualnym długiem publicznym.

M.B.: Jaki horyzont czasowy trzeba by przyjąć dla takiego procesu zmierzającego do uzdrowienia finansów publicznych?

M.G.: To zależy, czy chcemy robić to częściowo, metodą drobnych zmian, czy całościowo. Podejście częściowe powoduje, że zmienia się poprzednia stabilna struktura finansów publicznych i powstaje nowa, także stabilna struktura. Nie wiemy jednak, czy punkt równowagi da się utrzymać, czy nie. W ostatnich latach obniżono dochody w sektorze finansów publicznych, nie obniżając wydatków. Jeżeli robilibyśmy to w taki sposób, jak sugerowałem na początku, to każde cięcie po stronie wydatków strukturalnych skutkuje zmniejszeniem strukturalnego deficytu bądź w połowie obniżeniem strukturalnych dochodów, a w połowie strukturalnego deficytu. Takie są możliwe wybory, ale plany obecnego rządu są nieodgadnione, ponieważ w „Planie Tuska” nie widać takiego całościowe-

go podejścia. Brakuje wyliczenia choćby przybliżonych skutków podejmowania poszczególnych wyborów. Trudno ocenić, jaki będą miały wpływ na wysokość wydatków strukturalnych, a jaki na deficyt strukturalny. Czy wydatki będą miały zrównoważony charakter (*sustainable spending*)? Horyzont czasowy zależy od decyzji politycznych. Z pewnością nie da się przeprowadzić reformy finansów publicznych w ciągu pół roku. Należy ją zaplanować na lata, aby w przyszłości system był bezpieczny. Był dobry czas korzystnej koniunktury, w którym tę reformę można było przeprowadzić. Teraz jest ciężki czas i każda decyzja o ograniczeniu wydatków ma poważne skutki. Ponadto takie częściowe działania nie prowadzą do uzdrowienia finansów publicznych.

M.B.: Jest Pan zatem zwolennikiem przemysłowej, ale gruntownej reformy, nie zaś metody drobnych zmian?

M.G.: Tak, przy czym jestem zdania, że nawet jeżeli z takiego bogatego planu uda się wykonać 5%, to podejście całościowe pokazuje, że widzimy problem i możemy ocenić, jaki skutek dla finansów publicznych ma nawet ta niewielka zmiana, którą udało się wdrożyć. Możemy wówczas reagować elastycznie. Jeśli z góry zakładamy, że zmiany będą tylko częściowe, to chwiejemy całą konstrukcją, nie wiedząc, do czego te zmiany mogą doprowadzić.

M.B.: W jakim kierunku powinna pójść reforma systemu podatkowego?

M.G.: Tu ponownie rodzi się pytanie o kolejność działań. Czy powinniśmy w pierwszym rzędzie zmniejszyć deficyt strukturalny, co by raczej zmuszało do szukania rezerw po stronie wydatków? Zwykle obniżano obciążenia podatkowe i czekano na efekt tego zabiegu w postaci ożywienia gospodarczego i wzrostu wpływów. Są to oczywiście wybory o charakterze politycznym, jak cała polityka budżetowa. Nie ma tu racjonalności ekonomicznej, a szkoda. Ekonomista powinien postąpić w ten sposób: najpierw robimy porządek po stronie wydatków, potem dopasowujemy podatki, zwracając uwagę na to, czy chcemy mieć neutralny system podatkowy – a to też decyzja polityczna. Neutralny system podatkowy pozbawiony jest tak lubianych przez polityków instrumentów „janosikowych”. Nie ma arbitrażu podatkowego, jaki występuje

obecnie na przykład w przypadku akcyzy – innej na olej opałowy, innej na olej napędowy. Jest to ten sam produkt inaczej opodatkowany w zależności od jego przeznaczenia. Powoduje to racjonalne z ekonomicznego punktu widzenia zachowania podatników. Ekonomista to rozumie, polityk – niekoniecznie. Zapewne odpowiedź na pytanie o kształt reformy systemu podatkowego będzie zależała od poglądów politycznych rozmówcy. Moim zdaniem powinien to być system neutralny i pozbawiony arbitrażu podatkowego. Najlepiej, gdy stawki podatkowe są identyczne. Gdy pracę opodatkujemy tak samo jak kapitał, zbliżamy się do warunku neutralności podatkowej. Jeżeli polityk uważa, że powinny być preferencje i powiedzmy, praca powinna być niżej opodatkowana niż kapitał, lub odwrotnie, to znajduje to wyraz w określonej decyzji politycznej. Przy czym konsekwencją tej decyzji jest zaburzenie w systemie podatkowym. Ważne, by zdawać sobie sprawę z tego, że poruszamy się w określonych ograniczeniach politycznych i makroekonomicznych. Zmiany w systemie podatkowym powinny iść w kierunku neutralności. Każde preferencje odbijają się wcześniej czy później na gospodarce. Jeśli podatki będą sprawiedliwe, to nie będą prowadziły do zaburzeń podatkowych.

M.B.: Czy w koncepcji takiego neutralnego, niepowodującego zaburzeń systemu podatkowego zmieściłoby się objęcie rolników podatkiem dochodowym?

M.G.: Oczywiście, że tak. Spójrzmy na to w ten sposób. Z jednej strony państwo sprawiedliwie nakłada i ściąga podatki, a z drugiej strony sprawiedliwie pomaga tym, którzy tego potrzebują. Zapewne i wśród rolników będą tacy, którzy sobie nie radzą i państwo powinno im zgodnie z konstytucją pomóc. Można sobie oczywiście wyobrazić i taki system, w którym państwo nie pomaga potrzebującym. Na przykład Konfucjusz zachęcał: pomóż sobie sam. Ale przy takim podejściu trudno uzasadnić potrzebę płacenia podatków. W Polsce unikanie opodatkowania wynika z braku zaufania do państwa. Mamy z jednej strony państwo, które jest nieufne wobec obywateli, a z drugiej strony obywatele, którzy są nieufni wobec państwa. Dopóki tego zaufania nie ma, państwo nie zostało osadzone w świadomości obywateli, traktują go jako ciało

obce, obywatele nie będą widzieli niczego złego w unikaniu podatków. Niemniej jednak każdy ekonomista weźmie to pod uwagę i potraktuje jako ograniczenie przy podejmowaniu decyzji, formułowaniu rozwiązań podatkowych.

M.B.: Skoro mówimy już o rolnikach, jakie są warunki do przeprowadzenia reformy KRUS? (Pytanie nie bez znaczenia w kontekście długu publicznego).

M.G.: Po pierwsze należy określić, jaki jest problem socjalny na wsi. Ile osób potrzebuje wsparcia socjalnego w postaci emerytur? Po drugie, wyjaśnijmy rzecz oczywistą. Jeśli ktoś ma dochody, podlegają one opodatkowaniu. Jeśli np. student zarobi więcej niż 3000 złotych w ciągu roku, musi zapłacić podatek.

M.B.: Podatek tak, ale czy składkę?

M.G.: Składkę nie. Cały czas rozmawiamy o systemie podatkowym. Jeśli zaś chodzi o składkę ubezpieczeniową, można sobie wyobrazić różne rozwiązania. Na przykład takie jak dla przedsiębiorców – składka od zadeklarowanego dochodu, nie niższego od 60% przeciętnego prognozowanego wynagrodzenia. Jeśli rolnik jej nie zapłaci, nie może liczyć na przyszłe świadczenie. Tylko jeśli nie jesteś w stanie zapłacić składki, to podlegasz opiece socjalnej, a nie obowiązkowi podatkowemu i składkowemu. Minimalna płaca, która podlega opodatkowaniu i oskładkowaniu, wynosi kilkanaście tysięcy złotych rocznie. Jeśli rolnik ma taki dochód, płaci minimalną składkę. Można sobie zatem wyobrazić system, w którym składka jest opłacana od podstawy będącej minimalnym wynagrodzeniem. To wymaga innej obserwacji statystycznej. Rolnik musiałby deklarować swoje dochody i konieczne byłoby stworzenie możliwości ich kontrolowania. Gdyby ilość błędów popełnianych była w takim systemie duża, ich weryfikowanie kosztowne, to postawi to pod znakiem zapytania racjonalność i efektywność takiego systemu podatkowego.

M.B.: W 1999 r. przy okazji reformy systemu ubezpieczeń społecznych była doskonała okazja do tego, by ujednoczyć podstawę opodatkowania i podstawę składki na ubezpieczenia społeczne. Pozostawiono jednak pewne rodzaje dochodów, które nie podlegają obowiązkowi składkowemu, choć podlegają opodatkowaniu. Gdyby objąć każdy dochód obowiązkiem składkowym,

zwiększyłaby się baza dla składek i można by obniżyć stopę składki. Nie mielibyśmy także takich zachowań, że taksówkarze zostają rolnikami, a przedsiębiorcy przenoszą fikcyjnie swe firmy na Litwę. Co stoi na przeszkodzie ujednoczenia i uproszczenia tego systemu?

M.G.: Do tego można wykorzystać istniejące już ograniczenie maksymalnego dochodu podlegającego obowiązkowi składkowemu. Składki będą odprowadzane od dochodu nieprzekraczającego trzydziestokrotności miesięcznej przeciętnej pensji w roku, ale od wszystkich dochodów. Pod koniec roku można zwrócić się do ZUS-u o zwrot nadpłaconej składki. Unikniemy wówczas tego arbitrażu, wg którego opłaca się bardziej pracować na zlecenie czy na umowę o dzieło. Dopóki mamy system z zaburzeniami podatkowymi, również dla pracodawców najatrakcyjniejsi będą studenci i renciści lub emeryci. Należy pamiętać, że szukanie sposobów na obchodzenie składki lub podatku też wymaga czasu i wysiłku, mało produktywnego, który niesie ze sobą pewien koszt. Neutralny system fiskalny pozwala unikać tych kosztów.

M.B.: Jakie jest Pańskie zdanie na temat wprowadzenia podatku katastralnego?

M.G.: Nie rozumiem, skąd bierze się obawa przed tym podatkiem. Gdy byłem ministrem finansów, przekonywano mnie, że na przeszkodzie stoi brak komputerowego systemu ewidencji gruntów. Obecnie taki system już jest dość zaawansowany. Z punktu widzenia finansów publicznych rodzi się pytanie: czy dochody z własności powinny być opodatkowane, czy nie? Mamy tu do czynienia z dobrem, którego wartość zwiększa się szybciej w długim okresie niż dochody. Nieruchomości jest zawsze tyle samo, a popyt na nie długookresowo zawsze będzie rósł. Jeśli uznamy, że ten fakt może być źródłem podatku, to nie ma problemu, kiedy to wprowadzimy. Powstaje jeszcze pytanie, czy chcemy wprowadzić ten podatek jako nowy podatek, czy zastąpić nim jakieś inne podatki i jakie, a zatem, czy ma to być część kompleksowej refor-

my systemu podatkowego. Ja jestem zwolennikiem wprowadzenia tego podatku. Uważam, że Polska jest na tyle zamożnym krajem, że podatek od wartości nieruchomości można wprowadzić. Naturalnie istnieje problem wyceny wartości, ale skoro nieruchomości są ubezpieczane na podstawie ich wartości, najprościej byłoby użyć tej wyceny również na potrzeby podatku katastralnego. Są także inne sposoby wyceny, choć wolałbym, by to nie była wycena urzędnicza.

M.B.: Na zakończenie chciałbym zapytać, czy kryzys ostatnich lat wpłynął w jakiś sposób na Pański pogląd o konieczności szybkiego przystąpienia Polski do strefy euro?

M.G.: Pozostaję nadal w grupie entuzjastów tego pomysłu. Jeśli nie powtórzymy błędów greckich, będziemy nadal zarządzać finansami publicznymi rozsądnie, to w każdym przypadku przystąpienie do strefy euro będzie dla Polski korzystne. Wynika to trochę z renty zapóźnienia. Nasza gospodarka będzie rozwijała się szybciej niż gospodarki „starej” Unii. Mamy tylko jeden brak podstawowy – brak kapitału. Posiadamy doskonałe zasoby ludzkie, ale wobec braku rodzimego kapitału potrzebujemy napływu kapitału z zewnątrz. Będzie on łatwiejszy po wprowadzeniu euro. Inną sprawą jest realny termin spełnienia przez Polskę warunków z Maastricht. To nie stanie się w ciągu najbliższych kilku lat. Choć na pytanie, czy możemy spełnić kryteria w ciągu 5 lat, odpowiem twierdząco, pod warunkiem, że przeprowadzimy reformę finansów publicznych, o której rozmawialiśmy na początku. Pozbądźmy się deficytu strukturalnego, zacznijmy zarządzać aktywnie długiem publicznym i finansami publicznymi, a kryteria spełnimy. Ostatnia kwestia to ta, że musimy do strefy euro wejść jako gospodarka o zdrowych finansach publicznych. W przeciwnym razie każde zawirowanie w strefie euro odbije się niekorzystnie na naszej gospodarce.

M.B.: Dziękuję za rozmowę.