

Budżet państwa i jego funkcje w polityce fiskalnej

Jerzy Żyżyński

Autor omawia zmiany w polityce budżetowej w Polsce w okresie minionych lat i na ich tle projekt ustawy budżetowej na 2005 r. Analizuje kształtowanie się deficytu budżetowego i finansujących go operacji oraz skutki dla powstawania długu publicznego. Poddaje krytyce wykorzystanie prywatyzacji w celu finansowania deficytu oraz fetyszyzowanie problemu wielkości długu publicznego. Omawia zmiany w strukturze dochodów i politykę wydatkową. W ostatniej części artykułu analizuje koncepcję reformy budżetu z punktu widzenia podstawowych ekonomicznych funkcji budżetu.

Budżet państwa, choć zajmuje centralne miejsce w systemie finansów publicznych, nie jest szeroko znany, nawet w środowisku ekonomistów, a nazbyt często jest poddawany krytyce przez publicystów i polityków na podstawie pobieżnych analiz, bez znajomości jego treści, bez zrozumienia zależności i relacji między podstawowymi tworzącymi go elementami. Przyjrzyjmy się zatem, czym jest budżet, jakie są jego podstawowe zadania i funkcje, jakie proporcje pozyskiwanych i wydawanych środków, jakie stwarza problemy i rodzi wyzwania dla reformy finansów publicznych.

1. Budżet państwa jako dokument wyznaczający finansowe zadania państwa

Budżet jest dokumentem mającym rangę ustawy, opracowywanym wstępnie przez rząd, przy wiodącej roli ministerstwa finansów, uchwalanym przez parlament po dyskusji i wprowadzeniu ewentualnych zmian. Obejmuje ok. 50 artykułów, które określają następujące kwestie¹:

- 1) planowany poziom dochodów państwa z różnych źródeł (154,6 → 174,7 mld zł), dopuszczalny poziom wydatków (199,9 → 209,7 mld zł) oraz dopuszczalny poziom deficytu (45,3 → 35,0 mld zł), wynikający z różnicy między wydatkami a dochodami;
- 2) wielkość, zakres i zasady operacji finansowych związanych z finansowaniem deficytu i obsługą długu publicznego:
 - wielkość przychodów (320,5 → 369,9 mld zł) i rozchodów (275,2 → 334,9 mld zł) budżetu państwa;
 - sposób i dopuszczalny zakres finansowania potrzeb pożyczkowych budżetu państwa, w tym deficytu budżetowego z różnych źródeł;

- limity dopuszczalnego przyrostu zadłużenia z tytułu emisji papierów skarbowych na rynek krajowy (85 → 80 mld zł) i rynki zagraniczne (15 → 20 mld zł), limity kredytów i pożyczek przeznaczonych na przedterminową spłatę, wykup lub zamianę zobowiązań Skarbu Państwa oraz na spłatę różnych innych zobowiązań (na przykład orzeczeń sądowych);
 - zakres możliwych przeniesień wydatków budżetowych planowanych na obsługę długu publicznego i dopuszczalny zakres wykorzystywania instrumentów pochodnych w ramach obsługi długu publicznego oraz upoważnienie ministra do sprzedaży aktywów zwolnionych w wyniku przedterminowego wykupu długu zagranicznego;
- 3) wielkość i zakres operacji pożyczkowych budżetu państwa:
- dopuszczalny poziom poręczeń i gwarancji skarbu państwa (17 → 20 mld zł);
 - limit zobowiązań Korporacji Ubezpieczeń Kredytów Eksportowych S.A. (KUKKE) z tytułu gwarantowanych przez Skarb Państwa ubezpieczeń eksportowych i gwarancji ubezpieczeniowych (9,5 → 10,5 mld zł);
 - limity (1,03 → 1,006 mld zł) kredytów i pożyczek rządowi innych krajów na finansowanie importu z Polski towarów i usług, pożyczek udzielanych KUKKE, pożyczek dla banków na rzecz finansowania inwestycji w Polsce realizowanych przez przedsiębiorstwa polsko-francuskie (w wyniku umowy z rządem Francji) oraz limit pożyczek jednostkom samorządu terytorialnego;
 - limity pożyczek udzielanych ze środków budżetu państwa jednostkom samorządu terytorialnego w ramach postępowania naprawczego (do 30 → 30 mln zł);
 - projekt ustawy na 2005 r. zawiera punkt (w artykule 9), którego nie było w ustawie budżetowej na 2004 r., dający uprawnienie do udzielenia pożyczek (do 2,2 mld zł) samodzielnym publicznym zakładom opieki zdrowotnej – jego umieszczenie umożliwiła nowa ustawa o NFZ;
 - limit zwolnień od cła.
- 4) zestawienie programów finansowanych ze źródeł zagranicznych nie podlegających zwrotowi;
- 5) przychody, wydatki i rozliczenia z budżetem zakładów budżetowych i gospodarstw pomocniczych państwowych jednostek budżetowych;
- 6) plany finansowe funduszy celowych, agencji i fundacji;
- 7) różne ograniczenia i normy związane z zatrudnieniem i wynagrodzeniami w jednostkach budżetowych:
- poziom zatrudnienia i środki na wynagrodzenia dla państwowych jednostek budżetowych – jest to 377,5 → 377,2 tys. osób², dla których przeznaczono na wynagrodzenia ogółem 15,7 → 16,9 mld zł, co oznacza, że średnie wynagrodzenie miesięczne brutto (z nagrodami i dodatkami) wynosi w tej grupie zatrudnionych 3,5 → 3,7 tys. zł (jest to wzrost o 7,5%);
 - limity zatrudnienia osób objętych tzw. mnożnikowym systemem wynagrodzeń (w 2005 r. ma to być 19130 osób, w tym 15279 osób w sądach powszechnych, 2874 osób na placówkach zagranicznych oraz 682 osoby w NSA);

- limit mianowań urzędników służby cywilnej (600 → 1500 osób);
 - limit wynagrodzeń dla służby cywilnej (3,97 → 4,54 mld zł);
 - dopuszczalny poziom zatrudnienia (tzw. etaty kalkulacyjne) w sferach finansowanych przez budżet (w tym w służbie cywilnej, w policji 103, 3 → 118,1 tys. osób);
 - ustalone prognozowane przeciętne wynagrodzenie w gospodarce narodowej 2290 → 2423 zł (wzrost o 5,8%) i wskaźnik wzrostu wynagrodzeń w sferze budżetowej (zarówno na 2004 r. jak i na 2005 r. – 103% - a więc niższy niż prognozowany w gospodarce narodowej);
 - tzw. kwoty bazowe³ dla określania wynagrodzeń pewnych kategorii osób zatrudnionych w sferze budżetowej; kwoty rezerw celowych na wzrost funduszy wynagrodzeń w wyniku zmian organizacyjnych, wskaźnik wzrostu wynagrodzeń w sferze budżetowej (103%);
 - wielkości obowiązkowych składek: na Fundusz Pracy (2,45% podstawy wymiaru składki na ubezpieczenie społeczne) i na Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych (0,15% podstawy wymiaru składki na ubezpieczenie emerytalno-rentowe);
- 8) finansowanie różnych programów o charakterze gospodarczym:
- finansowanie państwowych inwestycji wieloletnich (w 2004 r 37 pozycji⁴, które będą zasilane z budżetu na łączną kwotę ok. 475 mln zł⁵, w 2005 r. jest już tylko 11 pozycji⁶), programów wieloletnich (13 → 23 pozycji na ogólną sumę nakładów 12,4 → 19,3 mld zł, z tego z budżetu państwa 3,07 → 7,0 mld zł, z czego na 2004 r. przypada 0,264 → 2,1 mld zł) i różnych zadań objętych tzw. programem wsparcia itp.⁷;
 - finansowanie programów restrukturyzacyjnych, oddłużeniowych, kompensacyjnych;
 - finansowanie wydatków związanych z budową, przebudową, remontami i utrzymaniem dróg publicznych krajowych (1,9 → 2,25 mld zł);
- 9) różne kategorie dotacji:
- dotacje przedmiotowe i podmiotowe:
 - do wyrobów i usług na łączną kwotę 398 → 418 mln zł, w tym 370 → 390 mln zł rekompensaty dla PKP za przejazdy ulgowe, do podręczników szkolnych i akademickich (9,2 → 9,2 mln zł), posiłków w barach mlecznych (18 → 18 mln zł), przesyłek ustawowo zwolnionych z opłat pocztowych (1 → 1 mln zł),
 - szkolenia sportowe w Centralnym Ośrodku Sportu (11,6 → 17,2 mln zł), naukę w zakładach poprawczych i schroniskach dla nieletnich (666 → 579 tys zł), ochronę gospodarki leśnej, rezerwatowej oraz przyrody prowadzona przez gospodarstwa pomocnicze parków narodowych (2,4 → 2,1 mln zł), na programy rolnicze w zakresie postępu biologicznego w rolnictwie, zwalczanie chorób zakaźnych zwierząt, ochronę roślin itp. (189 → 143 mln zł);
 - na finansowanie różnych instytucji i spółek z udziałem Skarbu Państwa i określonych przedsiębiorstw państwowych – według załącznika nr 10 ogółem ok. 70 podmiotów, dla których przeznaczono 12,5 → 14,4 mld zł

- w tym 5,57 → 7,3 mld zł na szkolnictwo wyższe, 1,75 → 1,8 mld zł na naukę; na podmioty ujęte w części budżetowej „Gospodarka” 1,007 → 0,983 mld zł, kulturę 0,67 → 0,791 mld; zdrowie 1,04 → 1,14 mld zł;
- dla PKP na inwestycje 270 → 92 mln zł;
- dla agencji i fundacji z udziałem Skarbu Państwa (0,347 → 0,329 mld zł; jest to praktycznie tylko Wojskowa Agencja Mieszkaniowa oraz niewielka kwota dla Agencji Mienia Wojskowego);
- dotacje celowe (załącznik nr 9) – na finansowanie przez jednostki samorządu terytorialnego tzw. zadań z zakresu administracji rządowej w układzie gmin (2,17 → 6,83 mld zł)⁸, powiatów (1,95 → 2,0 mld zł)⁹ i województw (148 → 136 mln zł);
- 10) kwoty wydatków na prewencję rentową, prewencję wypadkową i finansowanie rent strukturalnych (95 → 115 mln zł)¹⁰;
- 11) poziom ogólnej rezerwy budżetowej Rady Ministrów (62 → 93 mln zł)¹¹;
- 12) planowaną wielkość wpłat z gmin, powiatów i województw (jest to ogółem 1,167 → 1,208 mld zł);
- 13) prognozowany średnioroczny wskaźnik wzrostu cen towarów i usług konsumpcyjnych (102 → 103%);

Wszystkie te zadania, cele i plany są szczegółowo rozpisane w 14. załącznikach. Choć sam tekst ustawy liczy tylko około 10 stron, to łącznie z załącznikami jest dokumentem mającym blisko 300 stron. Jego analiza wymaga więc wiedzy i dużego doświadczenia.

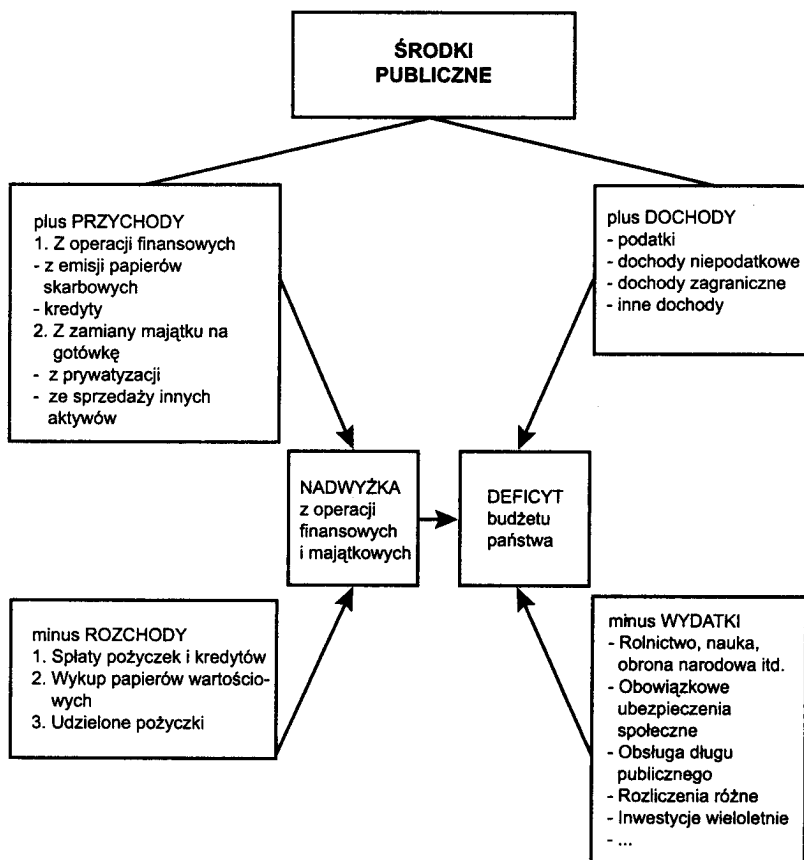
2. Dochody i wydatki a przychody i rozchody budżetu

Tak więc w pierwszych artykułach budżetu określa się poziom najważniejszych kategorii finansowych: dochodów i wydatków oraz przychodów i rozchodów budżetu. Art. 1. ustawy budżetowej na rok 2004 określa dochody na poziomie 154,553 mld zł, wydatki 199,852 mld zł; ustawa na 2005 r. projektuje 174,704 mld zł dochodów i 209,704 mld zł wydatków. Różnica między wydatkami, które są wyższe, a dochodami, które są niższe, jest deficytem budżetu, który wyniósł 45,299 mld zł w 2004 i 35 mld zł w 2005 r. Gdyby relacja między tymi wielkościami była odwrotna, budżet charakteryzowałby się nadwyżką. Część ekonomistów postuluje stan równowagi budżetowej; niektórzy laicy zalecają stan nadwyżki budżetu państwa, która uważana jest za stan pożądany dla budżetu każdego podmiotu gospodarującego, a w powszechnym odczuciu przynajmniej dla zwykłego gospodarstwa domowego – i ten pogląd rozszerza się na finanse państwa. W dalszej części pracy omówimy ten problem.

Z kolei w art. 2. ustawy określone są przychody budżetu państwa w wysokości: 320,544 mld zł w 2004 r. i 369,857 mld zł w 2005 r. (podczas gdy w 2003 r. było to 266,723 mld zł), rozchody na kwotę 275,245 mld zł w 2004 r. i 334,857 mld zł w 2005 r. (w 2003 r. 227,989 mld zł). Przychody i rozchody są tu inaczej rozumiane niż w mikroekonomii, gdzie pierwsze stanowią utarg całkowity,

wszystkie wpływy z tytułu sprzedaży dóbr i usług, a drugie to koszty poniesione na rzecz uzyskania przychodów (Begg, Fischer, Dornbusch 1993: 167); są to więc określone wielkości strumieniowe, będące wynikiem działalności gospodarczej danego podmiotu. W finansach publicznych zarówno dochody jak i przychody należą do tzw. środków publicznych¹², ale pełnią różne funkcje, mają odmienny charakter. Dochody to tzw. daniny publiczne, głównie podatki, oraz inne dochody, nie podlegające zwrotowi, zaś przychody to środki finansowe pochodzące ze sprzedaży papierów wartościowych, otrzymanych pożyczek, kredytów i innych operacji finansowych oraz z prywatyzacji majątku i spłat pożyczek – są to więc środki powstające w wyniku operacji majątkowych, na zasobach.

Środki publiczne przeznaczane są z jednej strony na wydatki publiczne, a więc różne cele, realizację zadań budżetu w stosunku do państwa i gospodarki, z drugiej strony – na rozchody publiczne, do których zalicza się spłaty otrzymanych



Rys. 1. Struktura finansowania deficytu budżetu państwa.

pożyczek i kredytów, wykup papierów wartościowych i ewentualnie pożyczki udzielone przez Skarb Państwa; rozchody są zatem kosztami pozyskiwania przychodów, podczas gdy wydatki realizacją celów budżetowych; część kapitałowa spłat pożyczek i kredytów, wykup długów stanowi rozchody, natomiast część odsetkowa obciąża wydatki budżetu.

Relacje między dochodami i wydatkami oraz przychodami i rozchodami można zilustrować schematem przedstawionym na rys. 1.

Przychody i rozchody są, jak widzimy, operacjami finansowymi realizowanymi na aktywach i pasywach, są to więc operacje majątkowe, na zasobach Skarbu Państwa, których celem jest zapewnienie równowagi finansowej budżetu. Przychody pozwalają pozyskać środki finansowe, ale wiążą się z powstawaniem zobowiązań, powodują wzrost pasywów; rozchody są zaś operacjami przeciwnymi, powodującymi zmniejszanie pasywów i ewentualnie zwiększanie strony aktywnej bilansu.

Dochody budżetowe są natomiast wpływami pieniężnymi, służącymi finansowaniu wydatków – obie te kategorie są operacjami na strumieniach przepływów pieniężnych. Gdy zaplanowane wydatki są wyższe od dochodów, wtedy różnica między nimi musi być sfinansowana różnicą między przychodami a rozchodami, czyli działaniami na zasobach skarbu państwa. O ile zatem wydatki są wyższe od dochodów – czego efektem jest deficyt, to przychody są wyższe od rozchodów – i ta różnica jest równa deficytowi budżetu, służy jego sfinansowaniu. W sytuacji nadwyżki budżetowej rozchody byłyby większe od przychodów, a więc Skarb Państwa zamiast zdobywania środków w drodze operacji majątkowych i na rynku finansowym, zajmowałby się lokowaniem środków z nadmiaru ściągniętych podatków i innych dochodów – przez zakup różnych aktywów finansowych (co może obejmować także własny wcześniej zaciągnięty dług) i majątku rzeczowego.

3. Finansowanie deficytu i obsługa długu publicznego

O sposobie finansowania deficytu mówi art. 3 ustawy budżetowej, zgodnie z którym „źródłem pokrycia pożyczkowych potrzeb państwa, w tym deficytu budżetowego, są środki pozostające na rachunkach budżetu państwa w dniu 31 XII poprzedniego roku (czyli to, co zostało w kasie państwa z minionego roku), przychody z tytułu sprzedaży skarbowych papierów wartościowych, przychody z prywatyzacji, przychody z tytułu kredytów i pożyczek zagranicznych oraz przychody z innych tytułów”.

Jednocześnie w art. 4. stawia się ograniczenia dla finansowania zadłużenia emisją skarbowych papierów wartościowych: przyrost zadłużenia na dzień 31 XII 2004 (a więc na koniec roku planowego), z tytułu emisji i spłaty (wykupu terminowego, przedterminowego i wcześniejszego, odkupu lub zamiany) papierów skarbowych na rynku krajowym ma nie przekroczyć 85 mld zł w 2004 r. (podczas gdy rok wcześniej było to 60 mld zł) i 80 mld zł w 2005 r., a na rynkach zagranicznych 15 mld zł w 2004 r. (rok wcześniej 37 mld zł) i 20 mld zł w 2005 r. Limit emisji na przedterminową spłatę, wykup lub zamianę zobowiązań Skarbu Państwa i inne zobowiązania (na przykład z tytułu orzeczeń sądowych) określono na 15 mld zł w 2004 i 2005 r. (w 2003 r. było 53 mld zł). Ma więc miejsce – słusz-

nie – tendencja przesuwania zadłużenia na krajowy rynek finansowy, zmniejszanie zaangażowania na rynkach zagranicznych.

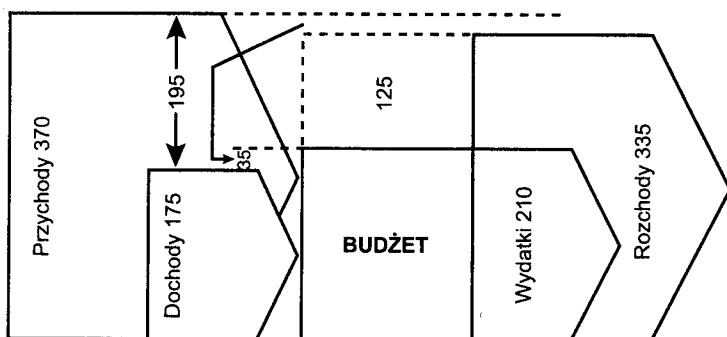
Kwoty te mogą w istotny sposób wpływać na rynki finansowe. Świadczy o tym porównanie z następującymi wielkościami:

- 1) w 2002 r. kredyty, pożyczki i inne należności wobec sektora bankowego od podmiotów krajowych¹³ wynosiły 241,7 mld zł – o 5,4% więcej niż w 2001 r., (229,3 mld zł); w tych kwotach sektor instytucji rządowych i samorządowych miał w 2002 r. 14,5 mld, czyli 6% udziału, rok wcześniej 11,2 mld zł, czyli 4,8% udziału;
- 2) dłużne papiery wartościowe wyemitowane przez podmioty krajowe, a będące w posiadaniu sektora bankowego¹⁴ miały wartość 84,9 mld zł (nieco mniej niż w 2001r, gdy wynosiły 85,3 mld zł, przy czym lwia część tych kwot to papiery instytucji rządowych i samorządowych w obu latach na poziomie 81,4 mld zł, o prawie 17% więcej niż w 2000 r.);
- 3) nakłady inwestycyjne miały wartość 109 mld zł (w 2001 r. - 121 mld zł)¹⁵.

Jak widzimy, obsługa deficytu budżetowego jest związana z prowadzonymi na szeroką skalę operacjami finansowymi, o poziomie porównywalnym z sumą zobowiązań osób prywatnych i podmiotów gospodarczych wobec sektora bankowego, który jest wszak bardzo mały w stosunku do gospodarki w porównaniu z innymi krajami o rozwiniętej gospodarce rynkowej. Emisja papierów dłużnych przez skarb państwa jest zatem czynnikiem, który kształtuje i może zdestabilizować rynek finansowy. Jako że jest to działalność prowadzona w ramach operacji przychodowych, zobaczmy, jak się ma ona do pozostałych elementów budżetu. Zauważmy, że mają miejsce następujące proporcje:

- Przychody budżetu państwa w 2005 r. mają być o prawie 112% wyższe od jego dochodów (w 2004 r. było o 107%, w 2003 r. o 71%).
- Rozchody budżetu państwa mają być o 60% wyższe od wydatków (w 2004 r. było o 38%, w 2003 o 17,3%).
- Deficyt budżetu państwa ma stanowić 16,7% (w latach 2002-2004 było ponad 20%) jego wydatków i 20% (w 2004 29%, w 2003 r. 25%) jego dochodów.
- Dopuszczalna emisja papierów skarbowych (na rynek krajowy i zagraniczny) ma być prawie trzykrotnie wyższa (w 2004 r. 2,2, w 2003 r. 2,5) razy wyższa od deficytu.

Relacje te dodatkowo zilustrowane są na rys. 2. Sam budżet, jako zestawienie dochodów i wydatków, reprezentują linie pogrubione, w ich tle zarysowane są przychody i rozchody budżetu. Z jednej strony widzimy, że znaczne są dysproporcje między tymi dwoma różnymi mechanizmami finansowania budżetu, z drugiej, że obecnie realizacja zadań państwa wymaga planowania olbrzymiego zaangażowania w operacje finansowe pozwalające na finansowanie deficytu budżetowego. Podstawowym wszak skutkiem trwającego wiele lat deficytu jest kumulowanie zadłużenia. Przeanalizujemy zatem mechanizmy finansowania deficytu i proces kształtowania się długu publicznego.



Rys. 2. Przychody i rozchody a dochody i wydatki budżetu w mld zł.

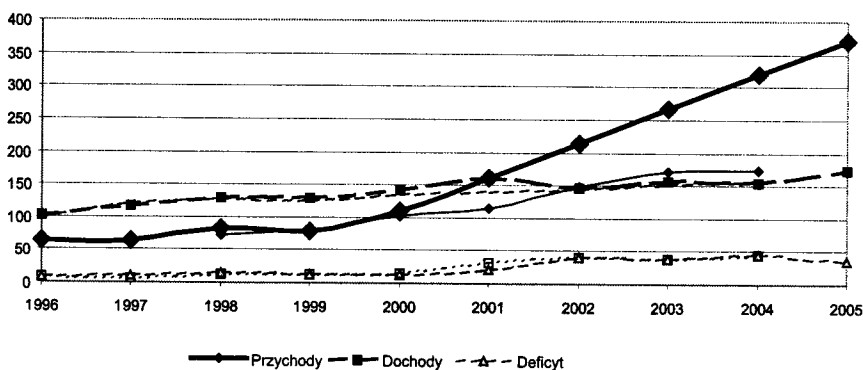
Na rys. 2 zostały ukazane jedynie podstawowe proporcje między wielkościami przychodów i rozchodów oraz dochodów i wydatków w ustawie budżetowej na 2005 r.; przychody i rozchody są szerszym tłem dla tego, co tradycyjnie nazywamy budżetem - jako zestawienie dochodów i wydatków. W toku minionych lat miało miejsce stopniowe narastanie dysproporcji między operacjami finansowania deficytu a wielkością budżetu.

Rok	Przychody	Dochody	Deficyt	2/3 w proc.	2/4
1	2	3	4	5	6
1996	64,364	102,133	9,500	63,0	6,8
1997	63,991	116,436	11,300	55,0	5,7
1998	82,154	129,041	14,400	63,7	5,7
1999	77,939	129,288	12,812	60,3	6,1
2000	110,693	141,441	12,700	78,3	8,7
2001	160,945	161,065	20,539	99,9	7,8
2002	214,348	145,102	40,000	147,7	5,4
2003	266,723	155,698	38,734	171,3	6,9
2004	320,544	154,553	45,299	207,4	7,1
2005	369,857	174,704	35,000	211,7	10,6

Tablica 1. Relacja między przychodami, dochodami i deficytami budżetów. Źródła: ustawy budżetowe, obliczenia własne.

Tablica 1. ilustruje kształtowanie się relacji przychodów do dochodów budżetu i do deficytu. Jak widzimy, w kolejnych latach wyraźnie rośnie stosunek przychodów do dochodów, mocno ponad trzykrotnie, z 63 do ponad 200 proc., co wskazuje na dramatyczny wzrost wielkości operacji finansowych, jakie są niezbędne dla „utrzymania państwa w ruchu”, czyli jego zdolności do finansowania

swoich wydatków. Jednocześnie jednak wskaźnik relacji przychodów do deficytu przez długie lata, do 2004 r., utrzymywał się na zbliżonym poziomie od blisko 6 do blisko 7; wyjątkowo w 2000 r. osiągnął prawie 9, ale w 2005 r. wzrosł do ponad 10. Wskaźnik ten mówi, ile razy większe przychody trzeba zrealizować na rynkach finansowych w stosunku do deficytu, by go sfinansować. Dowodzi to, że rosnący poziom deficytu w relacji do PKB wymuszał mniej więcej proporcjonalne zaangażowanie państwa w operacje finansowe, ale według planu na 2005 r. wzrosł znacznie, operacje te staną się zatem dużo mniej efektywne.



Rys. 3. Przychody, dochody i deficyt (cienkie przerywane linie – wykonanie).

Rys. 3. ilustruje kształtowanie się dochodów, przychodów i deficytu – w poszczególnych ustawach budżetowych, z uwzględnieniem rzeczywistego wykonania poszczególnych wielkości.

Widzimy tu, jak przychody, stanowiące w 1996 r. ok. 2/3 dochodów, od 1999 r. zaczęły dynamicznie rosnąć, w 2001 r. zrównały się z poziomem dochodów budżetowych i w 2005 r. mają być od nich ponad dwa razy większe. Jednakże cienkie linie ukazujące wykonanie poszczególnych wielkości wskazują, że od 2000 r. realizacja przychodów jednak znacznie różniła się planów przedstawianych w ustawach budżetowych, poziom wykonywanych przychodów w latach 2003 i 2004 ustabilizował się, znacznie odbiegając od planów. Częściowo wynikało to ze zmiany warunków finansowych w trakcie roku, ponadto jednak planowanie niektórych elementów tej części ustawy budżetowej miało – i zapewne nadal ma, gdyż widzimy wyraźny trend planowanych wielkości rozchodów – bardzo asekuracyjny charakter: niektóre planowane pozycje permanentnie nie były realizowane lub realizowano je na znacznie mniejszą skalę, niż ujmowano to w ustawach budżetowych. Do takich pozycji należały „pozostałe przychody” i „pozostałe rozchody”, planowane na poziomie kilkudziesięciu miliardów złotych (w 2002 r. 50 mld zł, w 2003 r. 35 mld zł, podczas gdy wykonanie wynosiło praktycznie zero; w 2004 r. zaplanowano 45 mld zł, identycznie na 2005 r.). Podobnie przychody na sfinansowanie przedterminowej spłaty zobowiązań

zagranicznych i innych operacji zagranicznych, jak i po stronie rozchodów przedterminowe spłaty zobowiązań zagranicznych, planowane w latach 2001 i 2003 na poziomie ponad 30 mld zł, zostały zrealizowane na kwoty znacznie niższe.

Art. 2. ustawy wyznacza jedynie ogólny poziom przychodów i rozchodów, natomiast ich strukturę dołączony do niej załącznik 3. (w ustawie na 2003 r – załącznik 4.) – wybrane z nich podstawowe dane zostały ujęte w Tablicy 2.

Operacje związane z finansowaniem deficytu budżetowego dzielą się na trzy kategorie ze względu na charakter źródeł pozyskiwanych środków finansowych: krajowe, zagraniczne, prywatyzacyjne; w ustawie na 2004 r. wyróżniono dodatkowo wprowadzone w tym roku specjalne operacje, związane z prefinansowaniem zadań realizowanych z udziałem środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej.

Przychody są pozyskiwane przede wszystkim z emisji papierów wartościowych na rynkach krajowym i zagranicznym oraz sprzedaży majątku, ale tworzą je też spłaty przez różne podmioty zobowiązań wobec skarbu państwa. Rozchody stanowią operacje wykupu papierów dłużnych, terminowego lub przedterminowego (wtedy przychody z innych emisji finansują te wykupy), wykupu obligacji oszczędnościowych, spłaty rat kapitałowych od obligacji, spłaty kredytów uzyskanych jeszcze w czasach komunistycznych (dla Klubu Paryskiego¹⁶ i wykup obligacji Brady'ego¹⁷), ale też kredyty, jakie państwo udziela podmiotom krajowym i zagranicznym. Niewielką część rozchodów stanowią kwoty niecałych 200 mln zł przekazane na działalność tzw. Ekofunduszu¹⁸. Do operacji rozchodowych zaliczane są też wydatki związane z wypłatą rekompensat, ale też z reformą systemu zabezpieczeń społecznych, która miała być finansowana wpływami z prywatyzacji. Jak jednak widzimy, w 2005 r. będzie to spora kwota, ponad 11 mld zł, podobna do kwoty planowanej w 2004 r (według przewidywanego wykonania będzie o 1 mld mniejsza), co znacznie obciąży rozchody, w rezultacie czego będą one w kolejnym roku znacznie wyższe od przychodów z prywatyzacji, które miały nie tylko wesprzeć finansowanie deficytu budżetu, jak we wcześniejszych latach, ale też finansować reformę systemu emerytalnego. W rezultacie zdolność finansowania długu jest mniejsza, co wymusza na skarbie państwa większe zaangażowanie w operacje finansowe.

Zwraca uwagę spadek operacji przychodowych na rynku krajowym z planowanego poziomu ponad 200 mld zł w 2004 r. do 186 mld, w rezultacie czego dodatnie saldo uzyskiwane na rynku krajowym, planowane na ponad 53 mld zł, zmniejszy się do 43 mld zł (według przewidywanego wykonania saldo na rynku krajowym wyniesie w 2004 r. i tak mniej niż planowano: 47,6 mld zł).

Z drugiej strony wyraźnie rośnie zakres operacji zagranicznych: przychodów i rozchodów o ponad 60% (z 108/106 planowanych w 2004 do 174/170 mld planowanych na 2005 r.), przy relatywnie bardzo niskim dodatnim saldzie tych operacji: 3,6 mld, wobec 2,26 mld zł planowanych na 2004 r. i przewidywanym wykonaniu 3,2 mld zł – można by powiedzieć, że z punktu widzenia finansowania deficytu, operacje zagraniczne są bardzo mało efektywne. Jak wszak widzimy, gros tych środków to kwoty przychodów i rozchodów, zaksięgowane na kwotę

Wyszczególnienie	Przychody			Rozchody			Saldo	
	2003	2004	2005	2003	2004	2005	2004	2005
	Finansowanie deficytu budżetowego	266,723	320,544	369,857	227,989	275,245	334,857	38,734
I. Ze źródeł krajowych *	158,316	202,099	185,592	124,783	148,577	142,677	33,633	53,522
w tym: 1. Skarbowe papiery wartościowe (SPW)	115,640	146,518	133,190	86,310	97,793	87,299	29,330	48,725
1.1. Rynkowe SPW	111,250	141,118	125,870	79,405	92,857	82,016	31,845	48,261
a) Bony Skarbowe	53,258	60,047	50,029	51,371	56,745	50,029	1,886	3,302
b) Obligacje rynkowe	57,992	81,071	75,841	28,034	36,112	31,988	29,959	44,959
- o zmiennym oprocentowaniu	2,383	4,582	7,804	1,766	2,663	2,210	0,617	1,919
- o stałym oprocentowaniu	55,609	76,489	66,201	21,832	33,450	29,778	33,777	43,040
- nominowane w USD				4,436			-4,436	
1.2. Obligacje oszczędnościowe	4,390	5,400	7,320	4,156	3,177	4,380	0,234	2,223
1.3. Obligacje nierynkowe				2,749	1,758	0,903	-2,749	-1,758
- dolarowa				1,818	0,875		-1,818	-0,875
- restrukturyzacyjna				0,845	0,795	0,811	-0,845	-0,795
- dla BGZ				0,086	0,089	0,092	-0,086	-0,089
2. Pożyczki udzielone	0,417	0,192	0,325	0,311	0,331	3,230	0,106	-2,905
3. Pozostałe przychody i rozchody	35,000	45,000	45,000	35,000	45,000	45,000		
4. Środki przechodzące i depozyty	7,116	10,389	7,077	7,162	5,454	7,148	-0,46	-0,071
II. Ze źródeł zagranicznych	101,007	108,644	173,819	95,906	106,385	170,389	5,101	2,259
w tym: 1. Kredyty zagraniczne udzielone	0,025	0,030	0,089	1,037	1,029	1,006	-1,013	-0,999
2. Kredyty zagraniczne otrzymane, spłaty	2,816	5,229	4,959	7,104	9,464	10,618	-4,287	-5,660
- Klub Paryski				5,861	8,040	9,753	-5,861	-8,040
- Bank Światowy	1,132	1,865	1,398	0,894	0,932	0,399	0,238	0,999
- Europejski Bank Inwestycyjny	1,515	3,195	3,452	0,106	0,251	0,260	1,409	2,944

Tablica 2. Przychody i rozchody budżetu w latach 2003 - 2005 w mld. zł. Źródła: załącznik nr 4 do ustawy budżetowej na 2003 r. i załączniki nr 3 do ustawy budżetowej na 2004 i 2005 r.

*/Przychody w 2003 r. bez prywatyzacji, natomiast rozchody bez rekompensat i środków na reformę systemu zabezpieczeń społecznych, które w 2004 r. zostały ujęte w oddzielnej (III) grupie pozycji. **/W ustawie na 2003 r. układ załącznika był nieporównywalny, inny niż na 2004 r., nie ujmował łącznie dochodów z prywatyzacji i rozchodów na cele rekompensat, reformy systemu zabezpieczeń społecznych, i środków specjalnych (w 2004 r. łącznie 1,8 mld zł), wydatkowanych na różne cele, w tym pomoc restrukturyzacyjną. Dlatego inna jest wartość rozchodów i inne saldo tej części pozycji finansowania. ***/Z czego 5 922 056 tys. zł z emisji spw.

64,8 mld zł, przeznaczone na sfinansowanie przedterminowej spłaty zobowiązań zagranicznych (8 mln USD i 8 mln EUR) oraz 84 mld zł zasilające rachunek walutowy i ściągane z tego rachunku z przeznaczeniem na obsługę zadłużenia zagranicznego (9,4 mld USD i 11,25 mld EUR). Są to poważne, mające bezpośredni związek z obsługą zadłużenia zagranicznego kwoty. Zerowe saldo tych rachunków odzwierciedla fakt, że operacje przychodów i rozchodów dokonywane są w tym samym roku sprawozdawczym, nie ujawnia się jednak kosztów tych operacji, nie znajdujemy wyjaśnienia, czy rachunki są nie oprocentowane, czy obciążają koszty obsługi długu.

Przyjrzyjmy się strukturze planów i wykonania operacji finansowych budżetu w latach 2000-2005.

Jak widzimy, większość przychodów pochodziła ze źródeł krajowych, jak i rozchody realizowane były w większej części na rzecz podmiotów krajowych. Wykonanie budżetu 2003 r. dało zwiększenie w stosunku do planu udziału finansowania krajowego, jednakże ustawa na 2004 r. zniwelowała tę tendencję, a projekt budżetu na 2005 r. znacznie pogłębia kierunek zmian prowadzący do zmniejszania znaczenia źródeł krajowych: z prawie 90% po stronie przychodów i ponad 70% po stronie rozchodów w 2001 r. do 50% po stronie przychodów i nieco ponad 40% po stronie rozchodów w 2005 r. Następuje za to wyraźne zwiększenie roli zagranicy zarówno po stronie przychodów jak i rozchodów, plan na rok 2005 silnie pogłębia ten kierunek zmian. O ile w 2000 r. udział podmiotów zagranicznych w operacjach finansowych planowano na ponad 20%, ale realizowano na poziomie ponad 4%, a w rozchodach niecałych 11%, to już w następnym roku widać dynamiczny wzrost rozchodów na rzecz podmiotów zagranicznych, w 2002 r. zarówno przychody jak i rozchody na rzecz podmiotów zagranicznych stanowiły już ponad 20%, w budżecie na 2004 r. zaplanowano się ich udział w przychodach niecałe 34%, w rozchodach prawie 39%, a w 2005 r. przychody sięgają 47%, rozchody nieco ponad 50%.

Trzeba však przyznać, że o ile jeszcze w 2000 i 2001 r. rozchody na rzecz podmiotów zagranicznych były w wykonaniu ponad dwukrotnie wyższe od przychodów, saldo było więc ujemne, to w 2002 i 2003 r. ta relacja zmieniła kierunek – przychody były o kilkanaście procent wyższe od rozchodów – a w 2004 r., choć przychody są nadal nieco wyższe od rozchodów, następuje praktycznie ich zrównanie – na bardzo wysokim poziomie prawie 110 mld zł, saldo dodatnie jest niewielkie (2,3 mld zł), zaś w planie na 2005 r. dodatnie saldo jest niewiele wyższe (3,6 mld zł).

Podstawowym środkiem pozyskiwania przychodów są oczywiście skarbowe papiery wartościowe, przy czym niewątpliwie pozytywną tendencją był pewien wzrost – przynajmniej w wykonaniu – udziału obligacji (lata 2001-2003) i malejące znaczenie bonów skarbowych. Zwraca uwagę regularnie wyższe, w stosunku do projektu ustawy budżetowej, wykonywanie przychodów uzyskiwanych w wyniku emisji obligacji o stałym oprocentowaniu, plan na 2005 r. przewiduje jednak dwukrotnie niższy udział obligacji o stałym oprocentowaniu niż w 2003 r. Racjonalne jest odchodzenie od finansowania obligacjami o stałym oprocentowaniu,

Wyszczególnienie	2000						2001						2002					
	Przychody			Rozchody			Przychody			Rozchody			Przychody			Rozchody		
	Ust.	Wyk.	Wyk.	Ust.	Wyk.	Wyk.	Ust.	Wyk.	Wyk.	Ust.	Wyk.	Wyk.	Ust.	Wyk.	Wyk.	Ust.	Wyk.	
Ogółem Przychody/Rozchody	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	
I. Źródła krajowe*	58,9	69,4	85,4	66,9	85,4	87,9	77,8	74,4	76,9	77,6	74,4	76,9	77,6	74,4	74,4	72,0	72,0	
Przychody z prywatyzacji	17,0	26,5	0,0	8,1	5,7	0,0	0,0	0,0	3,1	1,3	0,0	0,0	3,1	1,3	0,0	0,0	0,0	
Skarbowe papiery wartościowe - Przychody/Wykup	45,2	65,1	42,8	70,9	79,9	56,8	65,6	61,7	49,0	72,5	41,6	65,3	49,0	72,5	41,6	65,3	65,3	
- Rynkowe	45,2	65,1	42,8	70,2	76,0	53,3	61,7	61,7	46,6	70,6	39,1	61,5	46,6	70,6	39,1	61,5	61,5	
- bony skarbowe	26,2	42,0	29,9	34,2	37,9	35,6	39,6	39,6	21,1	30,1	22,6	33,6	21,1	30,1	22,6	33,6	33,6	
- obligacje rynkowe	19,0	23,1	12,9	33,2	38,1	17,6	22,0	22,0	25,5	40,5	16,5	27,9	25,5	40,5	16,5	27,9	27,9	
- o stałym oprocentowaniu									22,7	39,1	11,7	20,6	22,7	39,1	11,7	20,6	20,6	
Pozostałe przychody/rozchody	9,8	0,0	16,3	8,0	0,0	10,9	0,0	0,0	23,3	0,0	28,7	0,0	23,3	0,0	28,7	0,0	0,0	
Środki przechodzące i depozyty	3,9	4,2	4,8	7,3	7,7	10,1	8,7	8,7	4,5	4,9	4,1	6,6	4,5	4,9	4,1	6,6	6,6	
Rekompensaty	0,0	0,0	3,3	0,0	4,0	2,7	3,0	3,0	0,0	0,0	1,6	2,5	0,0	0,0	1,6	2,5	2,5	
II. Źródła zagraniczne	24,1	4,1	29,8	5,3	6,4	19,5	22,7	22,7	20,0	21,1	24,0	25,5	20,0	21,1	24,0	25,5	25,5	
Kredyty zagraniczne otrzymane:	2,1	1,5	0,0	1,2	1,2	0,0	0,0	0,0	0,0	3,3	0,0	0,0	0,0	3,3	0,0	0,0	0,0	
Splaty rat kredytów otrzymanych	0,0	0,0	3,7	3,9	3,9	4,6	5,1	5,1	0,0	0,0	1,4	6,6	0,0	0,0	1,4	6,6	6,6	
Emisja/Wykup obligacji skarbowych na międzynarodowym ryнку finansowym	1,5	2,3	1,0	2,3	3,2	0,6	0,7	0,7	3,4	7,3	0,0	0,0	3,4	7,3	0,0	0,0	0,0	

Tablica 3. Struktura przychodów i rozchodów (ważniejsze pozycje) w latach 2000-2005.

* / W latach 2000-2003 bez prywatyzacji w przychodach i rekompensat w rozchodach, które w 2004 r. zostały ujęte w oddzielnej grupie pozycji; mimo to wielkości przychodów i rozchodów ze źródeł krajowych nie są w pełni porównywalne z wielkościami dla roku 2004. Źródło: Obliczenia własne na podstawie ustaw budżetowych i sprawozdań z wykonania budżetów.

Wyszczególnienie	2003				2004		2005	
	Przychody		Rozchody		Przychody Ust.	Rozchody Ust.	Przychody Ust.	Rozchody Ust.
	Ust.	Wyk.	Ust.	Wyk.				
Ogółem Przychody/Rozchody	100	100	100	100	100	100	100	100
I. Źródła krajowe*	59,4	73,8	56,5	70,9	63,0	54,0	50,2	42,6
Przychody z prywatyzacji	2,8	1,7	0,0	0,0	2,8	0,0	1,5	3,7
Skarbowe papiery wartościowe - Przychody/Wykup	43,4	69,5	37,9	63,1	45,7	35,5	36,0	26,1
- Rynkowe	41,7	67,2	34,8	57,7	44,0	33,7	34,0	24,5
- bony skarbowe	20,0	31,8	22,5	35,5	18,7	20,6	13,5	14,9
- obligacje rynkowe	21,7	35,5	12,3	22,2	25,3	12,8	20,5	9,5
- o stałym oprocentowaniu	20,8	34,9	9,6	17,8	23,9	12,2	17,9	8,9
Pozostałe przychody/rozchody	13,1	0,0	15,4	0,0	14,0	16,3	12,2	13,4
Środki przechodzące i depozyty	2,7	4,2	3,1	7,8	3,2	2,0	1,9	2,1
Rekompensaty	0,0	0,0	1,4	2,3	0,0	0,5	0,0	0,0
II. Źródła zagraniczne	37,9	24,4	42,1	26,8	33,9	38,7	47,0	50,9
Kredyty zagraniczne otrzymane:	1,1	1,7	0,0	0,0	1,6	3,4	1,4	0,0
Splaty rat kredytów otrzymanych	0,0	0,0	3,1	5,2	0,0	2,9	0,0	3,2
Emisja/Wykup obligacji skarbowych na międzynarodowym rynku finansowym	4,4	10,6	0,0	0,0	3,2	0,4	2,9	0,0

Tablica 3 - cd. Struktura przychodów i rozchodów (ważniejsze pozycje) w latach 2000-2005.

w sytuacji gdy można oczekiwać spadku stóp procentowych, natomiast gdy są one niskie i może nastąpić ich podwyższenie, obligacje o stałym oprocentowaniu powinny dominować w puli emisji. Wysoki udział obligacji o stałym oprocentowaniu wtedy, gdy stopy procentowe były wysokie, był więc nieracjonalny z punktu widzenia emitenta.

Celem wszystkich tych operacji przychodowo-rozchodowych jest dostarczenie środków na pokrycie rocznego deficytu budżetu i finansowanie okresowego niezrównoważenia dochodów i wydatków, suma sald różnych kategorii operacji finansowych musi być zatem równa deficytowi. Efektem jest określona struktura finansowania deficytu. Przyjrzyjmy się zmianom tej struktury. Poniższe tablice przedstawiają wielkość i strukturę podstawowych źródeł finansowania deficytu w latach 2000-2004 według ustaw budżetowych i przewidywanego wykonania oraz ustawowe założenia na 2005 r.

Jak wskazują powyższe dane, w latach 2000 i 2001 w założeniach ustawowych przychody krajowe przewyższały o ok. 10 % wielkość deficytu, a w realizacji finansowanie krajowe było nawet ponad 30% wyższe od deficytu – po to, by sfinansować ujemne saldo operacji zagranicznych. Trzeba było zatem ściągnąć znaczne środki na krajowym rynku finansowym, by pokryć rozchody na rzecz zagranicy. W 2003 r. tak niekorzystna relacja nie miała już co prawda miejsca, ale w ustawie na 2004 r. widzimy znowu znaczną nadwyżkę przychodów krajowych ponad deficyt w celu sfinansowania silnego ujemnego salda operacji, które mają być finansowane przychodami z prywatyzacji: wypłaty rekompensat i reformę systemu emerytalnego, pochłaniającego coraz większe środki. Ustawa na 2005 r. przewiduje utrzymanie tej tendencji, i choć wygasła konieczność finansowania rekompensat, to utrzymuje się potrzeba znacznego finansowania reformy systemu emerytalnego.

Ujemne saldo finansowania bankowego w 2000 r. wskazuje, że państwo musiało przekazać bardzo wysokie netto (ponad pozyskane przychody) rozchody na rzecz banków, stanowiące 87% deficytu budżetowego i ponad 13% swych przychodów finansowych ogółem. W 2001 r. zdołano odwrócić tę niekorzystną relację i z systemu bankowego pozyskać netto 10 mld zł przychodów, stanowiących 32% deficytu i ponad 9% przychodów ogółem, zaś w 2002 r. saldo operacji z bankami było praktycznie zerowe i nastąpiło znaczne przesunięcie finansowania w kierunku podmiotów pozabankowych – ta tendencja utrzymała się w roku 2003. W latach 2003 i 2004 miała wszak miejsce wyraźna tendencja mniejszego wykonania finansowania bankowego w porównaniu z założeniami, zaś na rok 2005 zakłada się zmniejszenie w stosunku do 2004 zarówno bankowego jak i pozabankowego finansowania, wzrost natomiast udziału inwestorów zagranicznych. Jednocześnie wyraźnie rośnie rola podmiotów zagranicznych w finansowaniu budżetu na rynku krajowym. Wynika to z konieczności sfinansowania zarówno wysokiego deficytu budżetu, jak i wysokiego ujemnego salda operacji, które miały być finansowane z przychodów prywatyzacyjnych (reforma systemu emerytalnego).

Wzrost znaczenia finansowania pozabankowego (którego saldo z poziomu nieco ponad 7 mld zł w 2000 r. wzrosło do ok. 23 mld zł w latach 2001 i 2002,

Wyszczególnienie	2000			2001			2002			2003			2004			2005			
	mld zł	struktura	% przychodów	mld zł	Struktura	% przychodów	mld zł	struktura	% przychodów	mld zł	struktura	% przychodów	mld zł	struktura	% przychodów	mld zł	struktura	% przychodów	
Finansowanie deficytu	15,4	100,0	13,0	20,5	100,0	16,5	40,0	100,0	18,7	38,7	100,0	14,5	45,5	100,0	14,2	46,5	100,0	12,6	
Finansowanie krajowe	17,5	113,6	14,8	22,4	108,9	17,9	38,8	97,1	18,1	33,6	86,8	12,6	53,7	118,1	16,8	42,9	92,3	11,6	
przychody z prywatyzacji	20,1	130,5	17,0	18,0	87,6	14,4	6,6	16,5	3,1	7,4	19,1	2,8	-6,0	-13,2	-1,9	-6,9	-14,8	-1,9	
bankowe													13,4	29,4	4,2	8,2	17,7	2,2	
pozabankowe													27,6	60,7	8,6	22,5	48,3	6,1	
inwestorzy zagraniczni																			
saldo środków przechodzących																			
Finansowanie zagraniczne	-2,1	-13,6	-1,8	-1,8	-8,9	-1,5	1,2	2,9	0,6	5,1	13,2	1,9	2,3	5,0	0,7	3,6	7,7	1,0	
saldo prefinansowania													-4,5	-9,9	-1,4	-4,6	-9,9	-1,2	

Tablica 4. Źródła finansowania deficytu według ustaw budżetowych. Źródło: Ustawy budżetowe i sprawozdania z wykonania budżetów, obliczenia własne.

Wyszczególnienie	2000			2001			2002			2003			2004*		
	mln zł	struktura	% przychodów	mln zł	struktura	% przychodów	mln zł	struktura	% przychodów	mln zł	struktura	% przychodów	mln zł	struktura	% przychodów
Finansowanie deficytu	15,4	100,0	15,3	32,4	100,0	28,2	39,4	100,0	26,6	37,0		21,7	50,8	100,0	34,2
Finansowanie krajowe	20,4	132,6	20,2	43,7	135,0	38,0	36,0	91,2	24,3	31,1	83,9	18,2	47,6	93,7	32,0
przychody z prywatyzacji	26,7	173,8	26,5	6,5	20,1	5,7	2,0	5,0	1,3	3,0	8,0	1,7	-4,8	-9,3	-3,2
bankowe	-13,4	-87,0	-13,3	10,6	32,7	9,2	0,7	1,9	0,5	2,9	7,9	1,7	7,3	14,3	4,9
pozabankowe	7,1	45,9	7,0	23,9	73,9	20,8	22,8	57,8	15,4	15,4	41,6	9,0	22,0	43,3	14,8
inwestorzy zagraniczni				2,7	8,2	2,3	10,5	26,6	7,1	9,8	26,4	5,7	15,0	29,5	10,1
Finansowanie zagraniczne	-5,0	-32,6	-5,0	-11,3	-35,0	-9,9	3,4	8,8	2,3	6,0	16,1	3,5	3,3	6,5	2,2
saldo prefinansowania													3,2	6,3	2,2

Tablica 5. Źródła finansowania deficytu – wykonanie. Źródło: Obliczenia własne na podstawie ustaw budżetowych i sprawozdań z wykonania budżetów; */ według przewidywanego wykonania podanego w projekcie ustawy budżetowej na 2005 r.

w 2003 r., spadło co prawda ostatecznie do nieco ponad 19 mld zł, zaś według budżetu na 2004 r. miało znowu wzrosnąć do ponad 27 mld zł, ale według przewidywanego wykonania wyniesie tylko 22 mld zł i w 2005 r. 22,5 mld zł, czyli nieco tylko mniej niż w latach 2000-2001) wydaje się skądinąd korzystny, gdyż uniezależnia budżet od banków komercyjnych, a same banki jakby zmusza do poszukiwania zysków przez inwestowanie w gospodarkę. Jednakże ta tendencja wynika przede wszystkim ze zwiększenia roli funduszy emerytalnych, które stają się głównym odbiorcą papierów średnio i długoterminowych oraz rozwoju funduszy inwestycyjnych i instytucji ubezpieczeniowych; nabywcami obligacji są co prawda także osoby prywatne, ale w znacznie mniejszym zakresie.

Te wymienione wyżej instytucje rynku kapitałowego mogą częściowo odgrywać rolę pośredników finansowych na rzecz rozwoju gospodarki – zwłaszcza fundusze inwestycyjne typu *venture capital*. Jednak w przypadku niektórych instytucji rynku finansowego – na przykład funduszy emerytalnych – dla których ważniejsze od rentowności jest bezpieczeństwo inwestycji, kluczowe znaczenie ma możliwość lokowania w bezpieczne instrumenty, jakimi są papiery skarbowe¹⁹.

Zmienia się też rola finansowania zagranicznego. Ujemne saldo finansowania zagranicznego w latach 2000 i 2001, jak już zostało powiedziane, wynika z tego, że rozchody na rzecz podmiotów zagranicznych były wyższe od pozyskiwanych od nich przychodów – i to, co ciekawe, także wykonanie ujemnego salda było znacznie wyższe od założeń ustaw budżetowych. W 2002 i 2003 r. pojawia się dodatnie saldo, a więc więcej pozyskiwaliśmy, niż przekazywaliśmy podmiotom zagranicznym (przy czym wykonanie w 2002 r. było lepsze od planów ustawy budżetowej, a w 2003 r. znacznie gorsze od ustawy), lecz już ustawa na 2004 r. przewiduje co prawda dodatnie saldo, ale bardzo niewielkie, nieco ponad 2 mld zł. Dziesięciokrotny wzrost skali operacji finansowych na rynkach zagranicznych w okresie minionych czterech lat – z wykonania przychodów nieco ponad 4 mld zł w 2000 r. do 42 mld zł w 2003 r. – dał w efekcie niewielki bilans dodatni tych operacji, które stanowiły 38% ogółu operacji przychodowych, a sfinansowały tylko 16% deficytu. W 2004 r. operacje zagraniczne mają stanowić 34% ogółu operacji, a sfinansują 5% salda tych operacji; rozchody przekazane na rzecz podmiotów zagranicznych to prawie 39% ogółu operacji rozchodowych. Według założeń na 2005 r. przychodowe i rozchodowe operacje zagraniczne, które sfinansują niecałe 8% salda, to blisko połowa operacji finansowych.

Trudno oprzeć się wrażeniu, że mamy tu do czynienia z bardzo niewydajną – dla nas – pompą finansową.

Inwestorzy zagraniczni nabywający instrumenty rynku krajowego zasilają zasób pieniądza w waluty zagraniczne, które sprzedają, by kupić pieniądź krajowy dla dokonania transakcji zakupu obligacji skarbowych. Z jednej strony, generując popyt na złotego i wnosząc do gospodarki (systemu bankowego) podaż walut zagranicznych, powodują wzmocnienie złotego i prowadzą do wzrostu zasobów dewizowych banku centralnego, który waluty skupuje. Z drugiej zaś strony, perspektywa realizacji zysków przez te podmioty oznacza, że gdy będą dążyć do wycofania zainwestowanych środków, powstanie niebezpieczeństwo destabiliza-

cji, niekontrolowanego spadku kursu złotego. Staje się to źródłem niepewności, podstawą do kalkulacji podwyższonego ryzyka, zwłaszcza dla podmiotów operujących na rynku walutowym, głównie prowadzących wymianę z zagranicą oraz mających zobowiązania denominowane w walutach obcych.

Zaciąganie długu na rynkach zagranicznych rodzi nieco inne skutki. Są to kredyty pozyskiwane przez rząd w Banku Światowym, Europejskim Banku Inwestycyjnym i Banku Rozwoju Rady Europy, przychody z emisji obligacji skarbowych na międzynarodowym rynku finansowym oraz przychody z innych operacji finansowych, które bezpośrednio zasilają rachunki walutowe skarbu państwa. Po sprzedaniu bankowi centralnemu, który powiększa swoje rezerwy dewizowe, zasilają ewentualnie wydatki krajowe budżetu.

Przyjrzyjmy się teraz, jaka jest struktura instrumentów finansujących deficyt budżetowy; tablica 6. ukazuje wartość salda i strukturę instrumentów krajowych.

Wyszczególnienie	2002**		2003**		2004***		2005	
Deficyt	39,4		37,0		43,7		35,0	
Finansowanie krajowe*	36,0	100	31,1	100	47,6	100	42,9	100
Skarbowe papiery wartościowe (SPW)	36,4	101,1	34,3	110,5	44,5	93,5	45,9	106,9
- SPW rynkowe	37,7	104,9	37,6	121,1	43,4	91,1	43,9	102,2
- Bony skarbowe	8,0	22,2	6,8	21,8	3,2	6,8		
- Obligacje rynkowe	29,7	82,6	30,9	99,3	40,1	84,3	43,9	102,2
- o zmiennym oprocentowaniu	-1,4	-4,0	-0,8	-2,7	7,5	15,7	5,6	13,0
- o stałym oprocentowaniu	37,5	104,3	35,9	115,5	30,8	64,7	36,4	84,9
- nominowane w USD (indeksowane)	-4,8	-13,2	-4,2	-13,4	1,8	3,8	1,8	4,3
- Obligacje oszczędnościowe	1,3	3,7	-0,4	-1,1	2,9	6,1	2,9	6,9
- Obligacje nierynkowe	-5,7	-15,9	-3,0	-9,5	-1,7	-3,6	-0,9	-2,1

Tablica 6. Instrumenty (ważniejsze) krajowego finansowania deficytu budżetowego w mld zł. Źródła: Sprawozdania z wykonania budżetów 2002 i 2003 oraz ustawa budżetowa na 2005 i obliczenia własne. */ Bez prywatyzacji. **/ Wykonanie budżetu. ***/ Przewidywane wykonanie według projektu budżetu na 2005 r.

Jak widzimy, podstawowymi instrumentami finansowymi służącymi do pozyskiwania środków od pożyczkodawców są obligacje skarbowe. W 2002 r. stanowiły nieco ponad 100% finansowania krajowego, w 2003 r. pozyskane dzięki nim środki stanowiły nawet prawie 110% finansowania krajowego, pokryły praktycznie cały deficyt i dały nadwyżkę finansująca inne pozycje, które musiały mieć wartość ujemną, gdyż rozchody przeważały nad przychodami. Co však zna-

mienne, saldo papierów rynkowych w latach 2002 i 2003 wyraźnie przeważało, stanowiąc odpowiednio 105% i ponad 121% finansowania krajowego, a więc więcej niż skarbowych papierów ogółem, by skompensować ujemne saldo papierów nierynkowych.

Ustawa na 2004 r. przewidywała co prawda, że SPW będą stanowiły tylko 91% finansowania krajowego, jak się wszak przewiduje, będzie to 93,5%, ale pozyskane dzięki nim środki mają być w sumie wyższe od przewidywanego deficytu o prawie 2%, a całość salda finansowania krajowego będzie wyższa nawet o prawie 4 mld zł, czyli o 10% wyższa od poziomu deficytu – przede wszystkim po to, by sfinansować zobowiązania, które miały być pokryte przychodami z prywatyzacji. W 2005 r. finansowanie krajowe będzie od deficytu wyższe o prawie 8 mld zł, czyli o 23%, zatem operacje finansowe „zaczynają zjadać własny ogon”, gdyż trzeba nie tylko finansować deficyt budżetowy, ale także różne zadania dodatkowe i kompensować deficyty na innych obszarach.

Podstawowym źródłem finansowania deficytu są obligacje o stałym oprocentowaniu i – w znacznie mniejszym zakresie, raczej na finansowanie krótkookresowych niedoborów wynikających z cyklicznych wahań splotu dochodów – bony skarbowe. W 2003 r. saldo przychodów z tej kategorii obligacji nawet o prawie 15% przekroczyło poziom finansowania krajowego, niemal zrównując się z poziomem deficytu. Jak widzimy, było to spowodowane koniecznością sfinansowania deficytu w obligacjach o zmiennym oprocentowaniu, w obligacjach nominowanych w USD i obligacji nierynkowych. Z tych kategorii SPW w 2003 i 2004 r. wycofano się bowiem, nie wykorzystywano ich już do osiągania przychodów, a pozostały rozchody wynikające z wcześniej zaciągniętych zobowiązań. W 2005 r. dodatnie saldo z emisji papierów skarbowych ma nawet przekroczyć poziom deficytu o prawie 11 mld zł, czyli o ponad 30%. Trudno już zatem oskarżać sam poziom deficytu o zły stan finansów państwa, okazuje się bowiem, że różne dodatkowe zadania same z siebie stwarzają konieczność presji na rynki finansowe (chodzi tu obecnie głównie o dofinansowanie ZUS-u, w rezultacie błędów popełnionych przy reformowaniu systemu emerytalnego).

Operacje zagraniczne sfinansowały niecałe 7% deficytu w 2002 r., 11% deficytu w 2003 r., nieco ponad 7% w 2004 r. i na 2005 r. przewiduje się ich udział na nieco ponad 10% deficytu, gdy tymczasem operacje na zagranicznych rynkach finansowych stanowiły (por. tablica 3) w 2002 i 2003 r. ponad 20% ogółu operacji finansowych budżetu, w 2004 mają stanowić ponad 30%, zaś w 2005 w przychodach 47%, a w rozchodach ponad 50%. Głównym celem operacji zagranicznych jest jednak nie tyle finansowanie deficytu budżetowego, co raczej obsługa zadłużenia zagranicznego.

Środki pozyskiwane są głównie poprzez emisję obligacji skarbowych na rynkach międzynarodowych – ich saldo w 2002 r. wyniosło ponad 8 mld zł, potem wzrosło do prawie 20 mld zł, w 2004 r. 13 mld zł, zaś na 2005 r. przewiduje się nieco ponad 10 mld zł. Ich wielkość znacznie przekracza saldo operacji zagranicznych, właśnie dlatego iż niezbędne jest sfinansowanie ujemnego salda kredytów zagranicznych: wynika to przede wszystkim z konieczności spłacania długu wobec Klubu Paryskiego, który w 2004 pochłonie 7,9 mld zł, a w 2005 r. prawie 10 mld zł.

Wyszczególnienie	2002**		2003**		2004***		2005	
Deficyt	39,4		37,0		43,7		35,0	
Finansowanie zagraniczne*	2,7	100,0	4,1	100,0	3,2	100,0	3,6	100,0
Kredyty zagraniczne udzielone/ otrzymane	-3,9	-148,8	-5,5	-134,1	-6,5	-201,8	-6,4	-179,5
Emisja obligacji skarbowych na ryнку międzynarodowym	8,2	308,7	18,5	455,2	13,0	403,1	10,7	298,4
Przedterminowa spłata zobowiązań zagranicznych i inne operacje zagraniczne	-1,7	-64,1	-6,2	-151,5	-3,6	-112,0		
Saldo związane z obrotami na rachunku walutowym	0,7	26,7	-1,5	-37,0	0,8	26,2		

Tablica 7. Instrumenty (ważniejsze) zagranicznego finansowania deficytu budżetowego w mld zł Źródła: Sprawozdania z wykonania budżetów 2002 i 2003 oraz ustawa budżetowa na 2005 i obliczenia własne. */ Bez prywatyzacji. **/ Wykonanie budżetu. ***/ Przewidywane wykonanie według projektu budżetu na 2005 r.

Emisja papierów skarbowych dostarcza funduszy, które charakteryzują się obowiązkiem zwracalności, co oznacza, że w określonym czasie trzeba je oddać, a ponadto pożyczkodawcom płacić odsetki, które obciążają koszty obsługi długu. Wieloletnie generowanie deficytu i finansowanie go zobowiązaniami długoterminowymi powoduje zatem narastanie długu. Zgodnie z Konstytucją RP dług państwa nie powinien przekraczać 60% PKB – jest to wymóg, zaczerpnięty z kryteriów integracyjnych Unii Europejskiej uchwalonych w Maastricht i do konstytucji wprowadzony pod ich inspiracją. Z problemem poziomu długu wiąże się jednak nieporozumienie, które wymaga wyjaśnienia. Dla każdego podmiotu gospodarującego, także dla budżetu państwa, zasadnicze znaczenie ma bowiem nie sam poziom długu, lecz koszt jego obsługi – wielkość długu to w zasadzie sprawa drugorzędna.

Koszty obsługi zależą od trzech czynników:

- a) poziomu długu,
- b) struktury długu,
- c) wysokości stopy procentowej.

Poziom długu jest efektem wieloletniego narastania, kumulacji zadłużenia spowodowanego finansowaniem deficytu przez emisję instrumentów dłużnych. Jednakże sam poziom długu nie jest czynnikiem decydującym o kosztach jego obsługi. Zależą one bowiem także od czasowej struktury instrumentów dłużnych. Jeśli podmiot gospodarczy – na przykład gospodarstwo domowe – zaciąga dług na kosztowną inwestycję (powiedzmy budowę domu), to wielkość długu może wielokrotnie przekroczyć jego roczne dochody. Gdyby kredyt miał charakter krótkookresowy czy średniookresowy, a więc dług musiałby być szybko spłacony, to rodzina nie byłaby w stanie tego długu obsłużyć, koszty przekraczałyby jej

dochody i doprowadziłyby ją do bankructwa. Dlatego pożyczka na budowę domu czy nabycie mieszkania ma zwykle charakter długotrwały, okres jej spłaty wynosi 15, 20 a nawet 30 lat, a zabezpieczenie hipoteczne jest dodatkowym elementem chroniącym interesy banku. Oczywiście gdyby gospodarstwom domowym narzucić ograniczenie, że dług nie może przekroczyć jakiegoś ułamka czy nawet całości ich rocznych dochodów, to olbrzymia większość nie byłaby w stanie wziąć pożyczki pokrywającej koszty (wymaganą część kosztów) i ludzie nie mogliby nabyć mieszkania. W praktyce dług może być zatem wyższy od wielkości rocznych dochodów, kluczowym natomiast czynnikiem są koszty obsługi długu, a te zależą od długości czasu, na jak kredyt został zaciągnięty i od poziomu stopy procentowej. Oczywiście czym dłuższy czas, tym są one mniejsze, gdyż spłata kapitału jest rozłożona na większą liczbę rat; o sytuacji pożyczkobiorcy decyduje wtedy wielkość stopy procentowej, która powoduje obciążenie go w relacji do aktualnego poziomu zadłużenia. Rozkład obciążenia zależy też od matematycznego mechanizmu spłaty długu²⁰.

W przypadku gospodarstw domowych za koszty obsługi długu uważa się sumę raty kapitałowej i odsetek. Zgodnie z zasadami księgowania i organizacji finansów państwa rat kapitałowych i odsetek nie łączy się, zatem dług powoduje obciążenie na dwóch oddzielnych obszarach. Po pierwsze, spłata zobowiązań kapitałowych obciąża rozchody, jeśli więc istnieje deficyt, to prowadzone przez skarb państwa operacje finansowe muszą wypracować przychody na takim poziomie, by nie tylko pokryć wielkość deficytu, ale i sfinansować niezbędne rozchody, tak aby spłacać zobowiązania – państwo ma być wszak najbardziej solidnym dłużnikiem. Po drugie, istnieje konieczność spłaty odsetek, które obciążają wydatki budżetu²¹, finansowane jego dochodami. Przyjrzyjmy się zatem, jak w ostatnich latach kształtował się dług i koszty jego obsługi. W poniższej tabelicy przedstawiono je w wielkościach nominalnych i w relacji do PKB oraz poziomu wydatków.

Państwowy dług publiczny²² do 2000 r. rósł wolniej niż PKB, którego wzrost nominalny sięgał kilkunastu procent (wszystkie wielkości finansowe określone są tu w cenach bieżących, a zatem dla lepszej porównywalności w cenach bieżących określone jest także nominalne tempo wzrostu PKB), ale od 2001 r. relacja temp jest odwrotna: dług rośnie kilkanaście, a gospodarka kilka procent rocznie (przy niskiej inflacji, zatem wzrost nominalny jest bliższy realnemu). Po kilku latach dopiero w 2005 r. tempo wzrostu długu ma spaść poniżej tempa wzrostu PKB, jest to efekt drastycznego ograniczenia deficytu budżetowego z prawie 44 mld zł w 2004 r. do 35 w planie na 2005 r. Z kolei relacja długu publicznego do PKB od 1998 r. do 2000 r. stopniowo spada, by od 2002 r. systematycznie rosnąć, a następnie w 2005 r. spaść do poziomu nieco wyższego niż w 2003 r.; podobnie dzieje się z długiem skarbu państwa, który stanowi ponad 90% długu publicznego. Co jednak znamienne, ta część długu systematycznie rośnie w relacji do PKB i tempo w 2005 r. będzie jednak wyższe niż w 2004 r., choć mniejsze niż w 2002 i 2003 r.

Zauważmy jednak, że koszty obsługi długu, obciążające wydatki budżetu, tylko w 1998 r. i 2001 r. rosły szybciej niż sam dług, w pozostałych latach rosły

Wyszczególnienie	jednostki	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Państwowy dług publiczny ogółem	a	252,0	273,4	280,5	302,1	352,6	408,6	456,5	490,2
	b	7,2	8,5	2,6	7,7	16,7	15,9	11,7	7,4
	c	45,5	44,4	39,3	40,2	45,2	50,1	52,3	50,9
Dług Skarbu Państwa	a	237,4	263,5	265,9	282,6	326,8	378,5	425,7	483,8
	b	7,1	11,0	0,9	6,3	15,6	15,8	12,5	13,2
	c	42,9	42,8	37,3	37,6	41,9	46,4	48,8	50,2
- dług krajowy Skarbu Państwa	a	121,2	133,8	145,1	185,0	218,2	250,7	302,5	351,9
	b	16,5	10,4	8,4	27,6	17,9	14,9	20,6	16,3
	c	21,9	21,8	20,3	24,6	28,0	30,8	34,7	36,5
- dług zagraniczny Skarbu Państwa	a	116,2	129,7	120,8	98,9	108,6	127,8	123,2	131,9
	b	-1,2	11,6	-6,8	-18,1	9,8	17,7	-3,6	7,1
	c	21,0	21,1	16,9	13,2	13,9	15,7	14,1	13,7
Koszty obsługi długu publicznego	a	17,9	18,8	18,0	20,9	24,2	24,1	26,7	27,4
	b	9,9	4,8	-4,0	16,0	15,6	-0,1	10,7	2,5
	c	3,2	3,1	2,5	2,8	3,1	3,0	3,1	2,8
	d	12,8	13,6	11,9	12,1	13,2	12,8	13,4	13,1
- koszty obsługi długu krajowego	a	135,7	150,5	116,1	62,3	61,3	65,1	59,0	78,3
	b	14,1	14,9	13,7	17,1	21,5	21,5	21,0	21,4
	c	12,1	5,3	-7,8	24,6	25,8	0,1	-2,3	1,8
	d	2,6	2,4	1,9	2,3	2,8	2,6	2,4	2,2
- koszty obsługi długu zagranicznego	a	10,1	10,8	9,1	9,9	11,8	11,4	10,5	10,3
	b	3,8	3,9	4,3	3,8	4,5	4,6	5,9	6,0
	c	2,4	3,0	10,6	-11,7	18,6	1,7	29,9	4,6
	d	0,7	0,6	0,6	0,5	0,6	0,6	0,7	0,6
Tempo wzrostu PKB w cenach bieżących w%		2,7	2,8	2,8	2,2	2,5	2,4	3,0	2,9
Realne tempo wzrostu PKB w%		17,2	11,1	16,0	5,2	4,0	4,4	9,3	8,1
Przyrost długu publicznego w mld zł		4,8	4,1	4,0	1,0	1,4	3,7	5,7	5,0
Przyrost długu Skarbu Państwa w mld zł		17,0	21,4	7,1	21,6	50,5	56,0	47,9	33,7
Deficyt budżetowy w mld zł		15,7	26,1	2,4	16,7	44,1	51,8	48,9	56,4
Nadwyżka pierwotna (Koszty obsługi długu - Deficyt)		13,2	12,5	15,5	33,5	39,4	37,1	43,7	3,5
		4,7	6,3	2,5	-12,6	-15,3	-12,9	-17,0	-7,6

Tablica 8. Dług publiczny i koszty jego obsługi. Źródła: Obliczenia własne na podstawie danych GUS, Sprawozdani z wykonania budżetu i budżetu na rok 2004. a) mld zł; b) tempo wzrostu w % w stosunku do roku poprzedniego; c) % PKB; d) % wydatków budżetu; e) % deficytu budżetowego. Dane za 2005 r. według „Uzasadnienia ustawy budżetowej”.

wolniej, przy czym nawet spadały w 2000 r. i 2003 r. Koszty obsługi stanowiły mniej więcej stabilny, choć wysoki, ułamek wydatków budżetu: 12% do nieco ponad 13%. Co jednak ciekawe, dług zagraniczny w 1998 i 1999 r. był prawie równy długowi krajowemu, w latach 2000 i 2001 stopniowo spadał, potem, choć znowu zaczął rosnąć, w 2004 r. miał nieco spaść, by ostatecznie w 2005 r. być 2, 3 razy mniejszym od długu krajowego. Koszty jego obsługi są jednak znacznie mniejsze: cztero – prawie pięciokrotnie niższe niż dla długu krajowego i stanowią około 2% do 3% wydatków budżetu, podczas gdy obsługa długu krajowego kosztuje 9% do ponad 11% budżetu, w 2004 r. będzie stanowiła 10,5% i w 2005 niewiele mniej. Jednakże ma miejsce następująca relacja: dług zagraniczny to 27% długu skarbu państwa, koszty jego obsługi zaś to 22% ogółu kosztów obsługi długu, natomiast w obszarze przychodów operacje zagraniczne to 47% operacji finansowych budżetu.

Porównanie kosztów obsługi długu z wielkością deficytu wskazuje, że w 2001 r. nastąpiła zasadnicza zmiana: do 2000 r. budżet charakteryzował się pierwotną nadwyżką budżetową, jednak w następnym roku przekształcił się on w pierwotny deficyt budżetowy. Nie było to bynajmniej efektem spadku kosztów obsługi długu, które przecież wzrosły. W 2001 r. dwukrotnie wzrósł deficyt i przekroczył poziom tych kosztów, w rezultacie czego zanikł efekt pierwotnej nadwyżki.

Koszty obsługi długu w okresie 1998 do 2004 wzrosły o prawie 9 mld zł, czyli o 50%, jednak ich udział w PKB co prawda najpierw spadał z 3,2% do 2,5%, potem rósł, ale utrzymuje się stale na poziomie 3% PKB. Jest więc w relacji do PKB stabilny. Udział w wydatkach budżetu jest też mniej więcej stabilny: w okolicach 12 – 13,5%. Można zatem powiedzieć, że chociaż deficyt i dług publiczny znacznie wzrosły, to nie odbiło się to tak bardzo na kosztach obsługi długu w kategoriach udziału tych kosztów w wydatkach czy ich stosunku do PKB.

Niemniej jednak poziom kosztów obsługi długu jest wysoki. Dla zdrowia finansów publicznych istotniejszy jest zatem nie tyle poziom deficytu czy relacja długu publicznego do PKB, co raczej waga kosztów obsługi długu w wydatkach budżetu. Zajmują one wszak (w planie na 2005 r. jak i we wcześniejszych budżetach) trzecią pozycję²³. O ich skali świadczą następujące porównania: Kwotą ponad 27 mld zł są prawie dwa razy mniejsze od środków przeznaczonych na obowiązkowe ubezpieczenia społeczne (43 mld zł), prawie 10 razy większe od wydatków na jedną z najważniejszych dla rozwoju kraju pozycji – naukę (2,9 mld. zł), 3 razy większe od wydatków na szkolnictwo wyższe (9,6 mld zł), ponad 11 razy większe niż na rolnictwo (2,4 mld. zł), prawie 19 razy większe niż na gospodarkę mieszkaniową (1,45 mld. zł), prawie 4 razy większe niż na wymiar sprawiedliwości (7,03 mld. zł), ponad 3 razy większe niż na bezpieczeństwo publiczne (8,96 mld. zł) i prawie 2,3 razy większe niż zamierza się przeznaczyć na obronę narodową (12,16 mld zł). Gdyby nie koszty obsługi długu, to wymienione pozycje mogłyby mieć łącznie zwiększone finansowanie o prawie 80%.

Tak wysoki poziom kosztów obsługi w relacji do niedofinansowanych dziedzin niewątpliwie jest najpoważniejszym argumentem na rzecz obniżenia długu – poprzez redukcję deficytu i/lub zmianę struktury długu, ale też poprzez obniżkę

stóp procentowych oraz kursów decydujących o poziomie kosztów – na to wszak rząd nie ma wpływu. Wynika z tego wniosek, że w planowaniu strony dochodowej budżetu powinny być preferowane dochody i przychody nie powodujące powiększania długu. Jest to więc też jedyny racjonalny argument usprawiedliwiający nadanie prywatyzacji charakteru fiskalnego wsparcia – choć jej makroekonomiczne i długofalowe skutki są bardzo szkodliwe, o czym będzie dalej mowa.

W gruncie rzeczy przywiązywanie wielkiego znaczenia do relacji długu do PKB można uzasadniać przede wszystkim właśnie tym, że wysoki poziom długu pociąga za sobą niebezpieczeństwo znacznego wzrostu kosztów jego obsługi w przypadku wzrostu poziomu stóp procentowych lub niekorzystnych zmian kursowych (spadku wartości pieniądza krajowego w stosunku do walut zagranicznych), gdy część długu jest lokowana na rynkach zagranicznych lub denominowana w walutach obcych²⁴. Jednak w sytuacji gdy stopy procentowe i kursy są względnie stabilne, a zwłaszcza wtedy, gdy dług ma charakter wewnętrzny, a więc władze państwowe nie są na tyle nierozsądne, by zadłużać się poza granicami kraju, wymóg ograniczania relacji długu publicznego do PKB na poziomie 60% jest co najmniej niepraktyczny²⁵.

W ostatnich wierszach tablicy 8 mamy zestawienie przyrostów długu publicznego i długu Skarbu Państwa z poziomem deficytu. Jest to o tyle interesujące, że przecież dług jest skutkiem permanentnego utrzymywania deficytu, powstaje w wyniku kumulowania wielu deficytów. Na przyrost wartości długu powinien składać się nie tylko sam deficyt ale i koszty pozyskania dodatkowych środków finansujących go - dlatego przyrost długu może być wyższy od wielkości deficytu. Z drugiej jednak strony dług może rosnać wolniej jeśli część deficytu finansujemy wyprzedając aktywów, na przykład majątku rzeczowego. Istotna jest też struktura czasowa instrumentów finansujących deficyt, zapadalność długów wcześniej zaciągniętych; pewne, aczkolwiek marginesowe znaczenie może mieć zamiana długów na inne instrumenty finansowe, nie zaliczane w poczet długów, czy ich umarzanie.

Tak więc w latach 1998 i 1999 przyrosty obu tych kategorii długu były znacznie wyższe od poziomu deficytu budżetowego. Jednakże w 2000 r. przyrosty długu okazały się – dzięki zastosowanej strategii zarządzania długiem – znacznie niższe od poziomu deficytu. W 2001 r. ta relacja utrzymała się, ale od 2002 r. znowu są wyższe, przy czym w 2003 znacznie wyższe, w 2004 w wyniku spadku przyrostów długu i wzrostu deficytu przewaga tych pierwszych zmniejszyła się, o kilka miliardów przekracza poziom deficytu, natomiast w 2005 r. przyrost długu publicznego okazuje się mniejszy od deficytu, zaś długu skarbu państwa znacznie, o 60%, czyli ponad 20 mld, wyższy od deficytu budżetowego.

Przyjrzyjmy się strukturze długu od strony wierzycieli. W latach 1998 i 1999 mniej niż połowę długu Skarbu Państwa posiadały w swoich aktywach podmioty krajowe, w następnych latach ich udział wzrósł do prawie 60%. Z kolei podmioty zagraniczne do 2000 r. posiadały ponad połowę zobowiązań Skarbu Państwa, potem ich znaczenie zaczęło maleć, udział spadł do nieco ponad 40%, by potem jednak znowu powoli rosnąć. Trudno uznać to za zjawisko korzystne. Lepiej,

gdy państwo pożycza od własnych obywateli, bowiem wtedy jego dług staje się częścią bogactwa wewnętrznego. Obligacje skarbowe pełnią w systemach finansowych ważną rolę swego rodzaju amortyzatorów finansowych, gdyż stanowią dla podmiotów gospodarczych – zwłaszcza gospodarstw domowych, funduszy emerytalnych i innych instytucji ubezpieczeniowych – narzędzie bezpiecznego lokowania kapitału na długie okresy: wysokie bezpieczeństwo wiąże się wszak z niskim poziomem oprocentowania. Dla wielu podmiotów gospodarczych w Polsce, ale przede wszystkim poza jej granicami, zakup instrumentów dłużnych Skarbu Państwa jest jednak najlepszym rodzajem lokaty nie tylko z powodu niskiego ryzyka, lecz stosunkowo wysokiego oprocentowania – i dlatego polityka stóp procentowych jest wadliwa. Przy wysokiej stopie oprocentowania obsługę długu można więc uznać faktycznie za ukryte dotowanie podmiotów dzierżących dług Skarbu Państwa. Poniższa tablica ukazuje podmiotową strukturę wierzycieli Skarbu Państwa.

Wyszczególnienie	stan na XII1999 r.	stan na XII2000 r.	stan na XII2001 r.	stan na XII2002 r.	stan na XII2003 r.	stan na XII2004 r.
I. Dług krajowy Skarbu Państwa	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
1. Sektor bankowy	57,0	48,3	41,8	36,0	35,0	33,8
1.1. NBP	14,4	12,0	9,8	3,0	0,2	0,0
1.2. Krajowe banki komercyjne	42,7	36,4	32,0	33,0	34,8	33,8
2. Krajowy sektor pozabankowy, w tym:	37,6	39,6	47,0	50,1	51,2	52,2
3. SPW u inwestorów zagranicznych	5,3	12,0	11,2	14,4	13,8	14,0
II. Dług zagraniczny Skarbu Państwa	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
1. Dług z tytułu SPW	19,5	18,9	23,6	26,9	34,3	39,9
2. Kredyty, w tym:	80,5	81,1	76,4	73,1	65,7	60,1
2.1. Klub Paryski	72,9	71,7	65,7	60,8	53,2	44,5
2.2. Międzynarodowe instytucje finansowe	6,6	8,6	9,9	10,6	11,4	14,3
2.3. Pozostali wierzyciele	1,0	0,8	0,8	1,7	1,0	1,3

Tablica 9. Struktura podmiotowa wierzycieli Skarbu Państwa w latach 1999-2004. Źródło: Ustawy budżetowe na lata 2000-2004 – uzasadnienia ustaw.

W ramach długu krajowego ma miejsce sukcesywne ograniczanie roli sektora bankowego, wzrost znaczenia sektora pozabankowego i inwestorów zagranicznych działających na krajowym rynku. Dług zagraniczny w coraz większym stopniu stanowią skarbowe papiery wartościowe w rękach różnych nabywców, maleje zaś rola kredytów, w tym zmniejsza się dług na rzecz Klubu Paryskiego; co jednak charakterystyczne, wyraźnie rośnie rola międzynarodowych instytucji finansowych.

Szczególną pozycją finansującą deficyt są przychody z prywatyzacji. Jak stwierdzono, „podstawowym celem polityki prywatyzacyjnej w 2004 r. będzie korzystna sprzedaż wybranych spółek i składników majątku Skarbu Państwa, która powinna zapewnić osiągnięcie zaplanowanych (...) przychodów z prywatyzacji (...)”²⁶ – jest to więc przede wszystkim cel fiskalny: pozyskanie środków pieniężnych na pokrycie części wydatków budżetowych. Jeszcze w 2000 r. wynosiły prawie 27 mld zł, co stanowiło 26,5% przychodów. Później ich rola w finansowaniu deficytu znacznie spadła, w planie finansowym na 2004 r. przewidywano, że wyniosą 8,83 mld zł, czyli będą stanowiły niecałe 3% przychodów, z czego budżet państwa ma otrzymać 7 mld zł. Na 2005 r. przewiduje się niższe przychody – na poziomie 5,7 mld zł. O ile w 2004 r. ze środków, które zasilają budżet, kwota 1,5 mld przeznaczona została na kontynuację programu rekompensat dla pracowników sfery budżetowej z tytułu niepodwyższania wynagrodzeń²⁷, to w 2005 r. przynajmniej ta pozycja już nie występuje. Stosunkowo niewielkie kwoty przeznaczono na inne cele, w tym na zaspokojenie roszczeń byłych właścicieli mienia przejętego przez Skarb Państwa, na pokrycie kosztów prywatyzacji i gospodarowania mieniem SP i drobne zasilenie (w 2004 r. 177 mln zł, w 2005 r. 113 mln zł) na rozwój nauki.

Największą kwotą zapisaną po stronie rozchodów w części prywatyzacyjnej bilansu transakcji finansowych są wydatki na reformę systemu ubezpieczeń społecznych. W 2004 r. przeznaczono na nie 10,3 mld zł, w 2005 r. kwota ta wzrosła do 11,3 mld zł. Tak wysoki poziom tych środków powoduje, że ta część bilansu²⁸ charakteryzuje się wysokim ujemnym saldem, które musi być kompensowane przez wyższe dodatnie saldo innych pozycji. Założeniem reformy systemu emerytalnego było jednak kompensowanie niedoboru środków ZUS-u - co musiało być nieuchronną konsekwencją przestawienia strumieni środków na zasilanie funduszy emerytalnych – przychodami z prywatyzacji.

Choć jak widzimy, prywatyzacja pozwoliła w minionych latach pozyskiwać na rzecz budżetu znaczne środki, to włączenie jej do narzędzi finansujących deficyt było poważnym merytorycznym błędem polityki finansowej po 1990 r. Prywatyzacja to proces, w którym następuje zamiana szczególnej formy aktywów – majątku rzeczowego – na inną formę majątku – aktywa pieniężne. Zasadnicze znaczenie ma tu ekwiwalentność tej zamiany i jej cel oraz skutki makroekonomiczne, wpływ, jaki wywiera na mechanizmy gospodarcze.

Sprzedaż majątku państwowego – jak każdego majątku – jest przecież niczym innym jak procesem wtórnej jego realokacji. Przeprowadzana jest w relatywnie krótkim czasie, zatem nie może być ekwiwalentna. Majątek rzeczowy stanowi bowiem efekt wieloletniej akumulacji i pomimo, że jest częściowo zamortyzowany, wartość kapitału finansowego (zakumulowanego pieniądza), jaki może zostać przeznaczony na jego zakup, musi być niższa. W żadnej gospodarce, nawet w Ameryce, nie byłoby możliwe w krótkim czy nawet w średnim okresie wykupienie majątku rzeczowego od jego aktualnych właścicieli przez resztę społeczeństwa, nigdzie bowiem oszczędności pieniężne (różnica między agregatami pieniężnymi M3 i M1) nie są równe wartości majątku.

Co więcej, taki wymuszony wtórny obrót majątkiem odciąga znaczną część oszczędności od inwestycji pierwotnych, co musi odbić się negatywnie na rozwoju gospodarczym. Trzeba pamiętać, że cała pula dokonywanych w danym kraju oszczędności jest – poprzez różne instytucje pośrednictwa finansowego²⁹ – przeznaczana na inwestycje na rynku pierwotnym i wtórnym oraz – poprzez system bankowy i inne instytucje finansowe – na różne formy kredytu. Tylko inwestycje na rynku pierwotnym i część kredytów na cele inwestycyjne tworzą nowy majątek i pomnażają bogactwo kraju – są zatem inwestycjami w sensie makroekonomicznym. Pozostały strumień oszczędności, kierowanych na rynek wtórny, choć przez indywidualne podmioty i prasę finansową jest nazywany inwestycjami, faktycznie nie przekształca się w inwestycje w sensie makroekonomicznym, może zostać bezpośrednio (przez sprzedających majątek na wtórnym rynku) przekształcony w wydatki konsumpcyjne³⁰. Jeśli zatem część oszczędności jest „odciągana” na rynek wtórny, to siłą rzeczy mniejsza musi być pula oszczędności przekształcanych w inwestycje pierwotne, a to bezwzględnie uderza w dynamikę gospodarczą³¹.

Można lapidarnie powiedzieć, że „prywatyzacja wypiera rozwój” – podobnie jak wtedy, gdy zbyt duża część zaoszczędzonych środków jest lokowana w obligacje skarbowe finansujące deficyt budżetowy, tylko że obligacje skarbowe są szczególnym instrumentem „mapy finansowej” w każdej rozwiniętej gospodarce rynkowej: są aktywami finansowymi najbardziej wiarygodnymi, o najmniejszym ryzyku i co prawda z tego względu najniżej oprocentowanymi, ale stanowiącymi swego rodzaju amortyzator portfeli inwestycyjnych dla tych, którzy preferują bezpieczeństwo inwestycji.

Skoro wewnętrzny popyt na majątek oferowany w procesie prywatyzacji musi być niższy od wartości tego majątku, to konieczne stało się albo rozszerzenie popytu przez skierowanie oferty do podmiotów zagranicznych, albo rezygnacja z fiskalnego celu prywatyzacji i wykreowanie specjalnych instrumentów prywatyzacyjnych, które uczyniłyby z niej jedynie mechanizm przekazania majątku państwowego w ręce prywatne szerokiej rzeszy obywateli. Tą drugą drogą poszły Czechy i choć zrealizowana przez nie koncepcja miała inne wady, to osiągnęły niepodważalny sukces: nie popełniły kardynalnych błędów polskiej drogi prywatyzacji, w rezultacie mają i mniej zmarnowanego majątku, i wyższy dochód na głowę, i dużo niższe bezrobocie.

Skierowanie oferty do podmiotów zagranicznych i sprzedaż poniżej wartości musiało jednocześnie oznaczać, że w znacznej części były to wrogie przejęcia majątku³² (wykup w celu likwidacji), lub dostał się w ręce nabywców przypadkowych, niemających umiejętności zarządzania, czego efektem była degeneracja znacznej części majątku, bankructwa i utrata wielu miejsc pracy. Celem prywatyzacji powinno być zatem jedynie sprawne, szybkie przekazanie majątku w ręce prywatne, tak aby był jak najlepiej wykorzystywany, pomnażając bogactwo społeczeństwa, a nie realizacja fiskalnych zadań państwa.

Co więcej, można powiedzieć, że ze względów zasadniczych prywatyzacja jest ekonomicznie niewłaściwym zasilaniem strumieni wydatkowych, bo polega

na wyzbywaniu się zasobów. Zasoby raczej w ogóle nie powinny zastępować strumieni, działanie takie jest sprzeczne ze zdrowymi zasadami gospodarowania, które polegają przecież na tym, że podmiot gospodarujący wykorzystuje część strumieni do powiększania zasobów, zwiększania bogactwa – nazywamy to akumulacją, a nie postępuje odwrotnie, nie wyzbywa się majątku. Może co prawda okresowo wykorzystywać zasoby dla zasilenia strumieni wydatków, jeśli w wyniku kumulowania strumieni są one celowo zamieniane na jakieś formy zbywalnego majątku. Tak więc można częściowo finansować wydatki używając nagromadzony majątek pieniężny lub spieniężając, czyli sprzedając na rynku finansowym wcześniej nabyte papiery wartościowe, waluty, dewizy itd. Takie postępowanie – nazywamy je „zarządzaniem aktywami” – musi być jednak realizowane tak, aby przynajmniej w średnim okresie zachować równowagę finansową, by zaledwie nie uszczuplić rezerw finansowych. Wiele podmiotów gospodarczych, także państwo, może zatem zamiast wyzbywać się majątku, kreować własne instrumenty finansowe i dzięki temu funkcjonować w warunkach wieloletniego, permanentnego deficytu, ale jest to ograniczone przez możliwość obsługi długu: koszt obsługi nie może przekroczyć poziomu dochodów³³.

Prywatyzacji nie można jednak zaliczyć do takiej formy finansowania. Jest to bowiem zamiana szczególnej części majątku: majątku rzeczowego, będącego w formalnej dyspozycji państwa³⁴, którego zasoby – jak już zostało powiedziane – muszą w końcu ulec wyczerpaniu i tego nie wolno było nie uwzględniać. Podobnie jak dla gospodarstwa domowego czy innego podmiotu gospodarczego życie ze sprzedaży majątku rzeczowego jest bowiem najgorszą, wręcz niemoralną formą pokrywania wydatków, która może być stosowana co najwyżej na krótką metę, w ostateczności, a najlepiej w ogóle. Wypzedaż tej kategorii zasobów staje się bowiem swego rodzaju „łatwym pieniądzem”, który przyzwyczajają podmiot gospodarujący do finansowania wydatków bez konieczności pozyskiwania dostatecznych dochodów. Następuje erozja strony dochodowej budżetu – w przypadku państwa rodzi się pokusa populistycznej polityki niskich – w stosunku do potrzeb wydatkowych – podatków, propagandowo chwytliwej, która (niestety w Polsce stosowana w ostatnich latach) po wyczerpaniu prywatyzacyjnego źródła przychodów musi jednak prowadzić do załamania finansów publicznych. Powstaje konieczność cięć wydatkowych lub zwiększenia dochodów, bowiem w przeciwnym razie podmioty publiczne popadają w pułapkę zadłużenia lub na skutek niedostatecznego finansowania przestają właściwie realizować swoje funkcje³⁵.

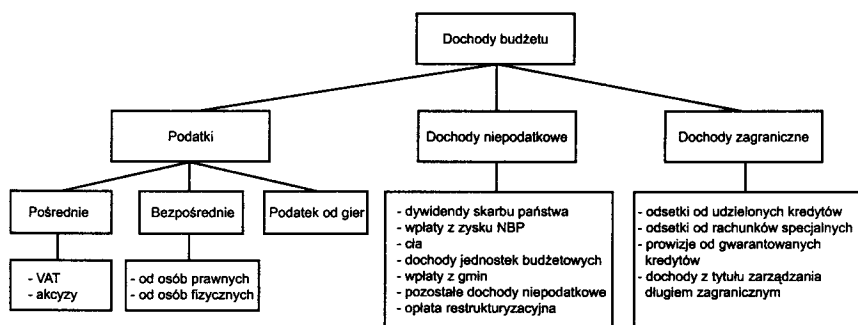
Prywatyzacja jest zatem przejadaniem części oszczędności własnych. Ale jest to też przejadanie oszczędności zewnętrznych, gdy odbywa się ona z udziałem „inwestorów” zagranicznych³⁶. Prywatyzacja stała się jednak u nas przede wszystkim działalnością o charakterze ideologicznym³⁷: jest zasadniczym elementem zmiany ustrojowego charakteru gospodarki. Szkoda, że zmiana charakteru gospodarki nie odbyła się bez tak wielkich strat oszczędności. Natomiast włączenie jej do systemu budżetowego było błędem koncepcyjnym, wynikającym z niezrozumienia długookresowych i strukturalnych konsekwencji takiego kroku dla spójności systemu finansów publicznych.

Skoro jednak prywatyzacja faktycznie miała na celu nie tylko realizowanie ideologicznego dogmatu przekazania własności w ręce prywatne – byle jakie, byle nie były państwowe – ale po części miała też cel fiskalny, to wynikało to z kolei z również dogmatycznego przekonania, że – jak powiedział pewien prominentny ekonomista i polityk – „nie należy zadłużać się na koszt przyszłych pokoleń”. Pogląd ten wynikał jednakowoż z niezrozumienia, że kredyt jest nieodłącznym i niezbędnym elementem gospodarki rynkowej, a zadłużanie się na rzecz przyszłych pokoleń jest czymś jak najbardziej zasadnym, jeśli to zadłużanie służy nie bieżącej konsumpcji, lecz tworzeniu majątku – na przykład infrastruktury, z której te przyszłe pokolenia także mają korzystać. Jak to lapidarnie ujął M. Pietrewicz: „wydatki publiczne o charakterze kapitałowym, których efekty wykraczają poza bieżący okres, powinny być finansowane kredytem publicznym, natomiast wydatki bieżące – dochodami podatkowymi” (Pietrewicz 1998: 90). Kluczową sprawą jest zatem, na co wydaje się środki budżetowe – pozyskane w formie dochodów niezwracalnych i w formie kredytów. Zajmijmy się więc stroną dochodową budżetu, a następnie jego wydatkami.

4. Dochody budżetu

Dochody budżetu państwa stanowią strumień niezwracalnych środków, pozyskiwanych przez państwo w różnej formie od różnych podmiotów gospodarki krajowej, jak i podmiotów zagranicznych – ich strukturę ilustruje schemat na rys. 4.

Dochody nie powodują zatem żadnych zobowiązań finansowych państwa w stosunku do płatników – poza oczywiście zobowiązaniem politycznym wobec wyborcy, że zostaną dobrze wydane. Wielkości poszczególnych pozycji dochodów mają charakter prognozy, ich rzeczywistego poziomu nie można przewidzieć, gdyż zależą od wielu nieprzewidywalnych czynników – przede wszystkim od stanu koniunktury gospodarczej w różnych dziedzinach – także za granicą. Niemniej jednak określa się je nie tylko ogólnie, ale i szczegółowo z rozbiciem na części i działy budżetu – znajomość szczegółowego rozkładu wpływów jest



Rys. 4. Struktura dochodów budżetu państwa.

wszak niezbędna dla właściwego oszacowania ich ogólnej wielkości. Części budżetowe to poszczególne urzędy centralne (od Kancelarii Prezydenta, Sejmu i Senatu, po Urząd Regulacji Telekomunikacji, Regionalne Izby Obrachunkowe, obsługę zadłużenia zagranicznego i długu krajowego, Subwencje Ogólne dla jednostek Samorządu Terytorialnego – w sumie 60 części) oraz województwa (w sumie 16). Podział na części ma zatem charakter instytucjonalny.

Działy budżetowe obejmują około 30 pozycji o charakterze nie instytucjonalnym, jak części, lecz branżowym i funkcjonalnym - od rolnictwa i łowiectwa, leśnictwa, poprzez handel, obronę narodową, naukę oświatę, szkolnictwo wyższe, ochronę zdrowia, po kulturę fizyczną i sport, dlatego jako typ struktury mają większe znaczenie w prezentacji wydatków – ale i w części dochodowej realizowane są w ramach różnych części. Podział na działy jest wyznaczony przez obszary działalności państwa, w których dostarcza ono społeczeństwu dobra publiczne i społeczne, zatem realizuje szeroko rozumiane cele i funkcje państwa w gospodarce.

Poniższe tablice zestawiają podstawowe kategorie dochodów budżetowych za ostatnie lata na tle produktu krajowego brutto w wymiarze pieniężnym i w ujęciu procentowym. Kształtowanie się relacji dochodów ogółem i dochodów podatkowych do PKB ilustruje wykres na rys. 5.

Jak widać, w okresie minionych 10 lat stopniowo zmniejszono relację dochodów budżetu do produktu krajowego brutto z ponad 27% w 1995 i prawie 23% w 1998 r. do poniżej 19% w 2003 r., mniej niż 18% w 2004 r. i dokładnie 18% w planie na 2005 r.; jednakowoż od 1999 r. około 3 punkty procentowe tego spadku były rezultatem wyłączenia z budżetu finansów ochrony zdrowia – w każdym razie zasadniczej ich części – w wyniku utworzenia kas chorych, przekształconych potem w Narodowy Fundusz Zdrowia.

Ta tendencja obniżania relacji dochodów budżetu do PKB była konsekwentnie realizowana od połowy lat 90., ale wtedy tempo realnego wzrostu PKB było jeszcze stosunkowo wysokie 5,2% w 1994 r., 7% w 1995, 6% w 1996 i 6,8% w 1997 r.

Zasadnicza część dochodów, dochody podatkowe budżetu, po znacznym zmniejszeniu relacji do PKB z ponad 22% w 1995 r., nieco poniżej 22% w 1996 i jeszcze ponad 20% w 1998 r., do poniżej 16% w 2001 r., w 2002 lekko zwiększyły swój udział w 2002 i 2003 r., w 2004 r. obniżyły swój udział w dochodach budżetu do 15,4%, ale w 2005 r. oczekuje się zwiększenia wpływów podatkowych do 16%. Zmiany te były z jednej strony wynikiem konsekwentnej polityki zmniejszania udziału państwa – i szerzej sektora publicznego – w gospodarce, z drugiej przesuwania części zadań na szczeble lokalne i do instytucji zewnętrznych, działających niezależnie od budżetu centralnego – przede wszystkim, jak powiedziano wyżej, finansowania ochrony zdrowia poprzez kasy chorych, zasilanych ze składek wydzielonych z podatku dochodowego. Oddzielenie wkładu na ochronę zdrowia zniekształca obraz, powoduje, że wskaźniki od 1999 r. są nieporównywalne z wartościami lat poprzednich. Dlatego w obu tablicach podane są wartości dochodów ogółem, dochodów podatkowych i podatków od osób fizycznych skorygowane przez uwzględnienie składek na kasy chorych, a na rys. 5. dodane są pogrubione linie skorygowanych dochodów budżetowych i podatków.

Wyszczególnienie	1995	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
PKB	308,1	553,6	615,1	713,4	750,8	780,4	815,0	890,7	963,3*
Dochody budżetu	83,7	126,6	125,9	135,5	139,4	143,5	152,1	156,1	174,7
- z wpłatami na kasy chorych			143,8	157,0	163,2	168,0	178,5	184,1	204,3
Dochody podatkowe	69,0	114,0	112,8	119,6	119,1	128,8	135,2	136,8	155,3
- z wpłatami na kasy chorych			130,6	141,1	143,0	153,3	161,6	164,8	184,9
- podatki pośrednie	36,3	64,4	74,6	79,7	82,4	89,6	95,4	101,5	117,0
- podatki dochodowe	32,3	49,5	38,2	40,0	36,7	39,1	39,8	35,2	38,3
- dochodowe z kasami chorych			56,0	61,4	60,5	63,7	66,1	63,2	67,9
- od os. prawnych	8,8	14,8	15,1	16,9	13,2	15,0	14,1	13,2	14,7
- od os. fizycznych	23,5	34,7	23,1	23,1	23,4	24,1	25,7	22,1	23,6
- z wpłatami na kasy chorych			40,9	44,5	47,3	48,7	52,0	50,0	53,2
Dochody niepodatkowe	12,1	12,6	13,1	22,9	20,3	14,3	16,8	16,9	16,6
- wpłaty z zysku NBP	2,98	0,3	0,5	2,2	4,9	2,6	4,7	4,1	4,6
Wpłaty z Unii Europejskiej	-	-	-	-	-	-	-	-	2,7

Tablica 10. Dochody budżetu³⁸ oraz poziom PKB w mld. zł

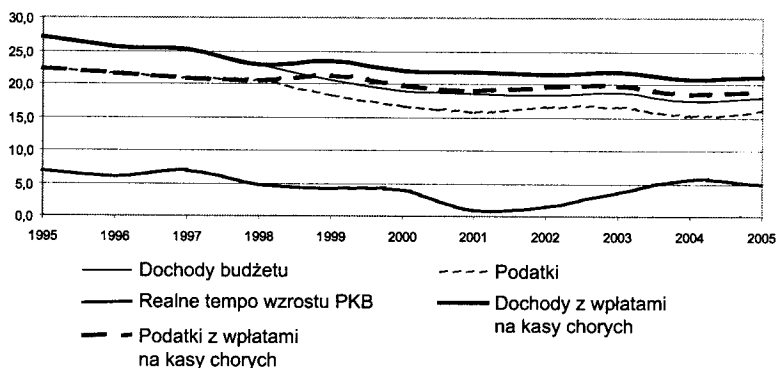
Źródła: PKB według roczników GUS i uzasadnienia ustawy budżetowej na 2004 r.; lata 1995-2003 według wykonania z uzasadnienia projektu budżetu na 2003; dane za rok 2004 według ustawy budżetowej. * Oszacowanie z uzasadnienia ustawy budżetowej na 2005 r.

Wyszczególnienie	1995	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
PKB	100	100	100	100	100	100	100	100	100
Dochody budżetu	27,2	22,9	20,5	19,0	18,6	18,4	18,7	17,5	18,1
- z wpłatami na kasy chorych			23,4	22,0	21,7	21,5	21,9	20,7	21,2
Dochody podatkowe	22,4	20,6	18,3	16,8	15,9	16,5	16,6	15,4	16,0
- z wpłatami na kasy chorych			21,2	19,8	19,0	19,6	19,8	18,5	19,2
- podatki pośrednie	11,8	11,6	12,1	11,2	11,0	11,5	11,7	11,4	12,1
- podatki dochodowe	10,5	8,9	6,2	5,6	4,9	5,0	4,9	4,0	4,0
- dochodowe z kasami chorych			9,1	8,6	8,1	8,2	8,1	7,1	7,0
- od os. prawnych	2,9	2,7	2,4	2,4	1,8	1,9	1,7	1,5	1,5
- od os. fizycznych	7,6	6,3	3,8	3,2	3,1	3,1	3,2	2,5	2,5
- z wpłatami na kasy chorych			6,7	6,2	6,3	6,2	6,4	5,6	5,5
Dochody niepodatkowe	3,9	2,3	2,1	3,2	2,7	1,8	2,1	1,9	1,7
- wpłaty z zysku NBP	1,0	0,1	0,1	0,3	0,6	0,3	0,6	0,5	0,5

Tablica 11. Dochody budżetu w relacji do PKB w proc.

Widzimy zatem, że skorygowane dochody podatkowe zmniejszyły wskaźnik relacji do PKB z ponad 22% w 1995 r. do ponad 19% w latach 2000-2003, by w 2004 r. zmniejszyć się do 18,5%, zaś według zamierzeń na 2005 r. lekko wzrosnąć do 19,2% - poziomu z kryzysowego roku 2001.

Na dochody podatkowe składają się podatki pośrednie (VAT i akcyza) oraz bezpośrednie – od osób prawnych i fizycznych. W okresie od 2001 r. udział podatków pośrednich wyraźnie wzrósł o 1,1 pkt. proc z poziomu 11 %. Co jednak znamienne, ich wysoki udział w PKB, wynikający z poziomu wpływów z tego podatku przewidzianego na 2005 r., miał miejsce wcześniej, już w latach 1996 i 1999. Znaczne zmniejszenie udziału tego podatku w latach 2000-2002 i stagnacja na niskim poziomie w następnych latach to zapewne rezultat spowolnienia wzrostu gospodarczego, zaś znaczny wzrost w 2005 r. można przypisać wzo-



Rys. 5. Udział dochodów ogółem budżetu państwa (linia ciągła) i dochodów podatkowych (linia przerywana) w PKB w % oraz tempo wzrostu PKB (dolna linia cieniowana); linią pogrubioną oznaczone są wskaźniki porównywalne, uwzględniające wpłaty na kasy chorych i NFZ.

stowi stawek podatku VAT po wstąpieniu do Unii Europejskiej. Porównując te dane z poziomem z lat 1995-1996 można wszak przyjąć, że wpływy z podatków pośrednich w relacji do PKB są jak na razie względnie stabilne.

Znacznie natomiast zredukowano udział podatków od osób prawnych i fizycznych. W 1995 r. podatki od osób prawnych stanowiły prawie 3% PKB i jak widzimy do 2001 r. zmniejszyły swój udział w PKB znacznie, do poziomu 1,8%; po przejściowym wzroście w 2002 r. ta relacja była utrzymana, ale w 2003 r. spadła do 1,7%, zaś w 2005 r. przewidziano dla tej kategorii dochodów budżetowych znacznie niższą niż kilka lat wcześniej relację do PKB – na poziomie 1,5%, takim, jaki przewiduje się dla 2004 r., czyli prawie dwa razy mniejszy niż na początku badanego okresu.

Osoby prawne, w tym głównie przedsiębiorstwa mają mieć zatem coraz mniejszy udział w finansowaniu zadań państwa. Podobna tendencja charakteryzuje podatki od osób fizycznych. W 1995 r. stanowiły 7,6% PKB i – po uwzględnieniu od 1999 r. wpłat na kasy chorych – wyraźnie zmniejszyły swój udział, by

w 2004 i 2005 r. osiągnąć wartość w porównaniu z 1995 r. dużo (o prawie 1/5) niższą; 5,5%.

W wyniku prowadzonej polityki zasadniczej zmianie ulegają proporcje między podatkami pośrednimi i bezpośrednimi. Oto podczas gdy w 1995 r. wpływy z podatków pośrednich i bezpośrednich były prawie równe – pośrednie były tylko o 12% wyższe od bezpośrednich – to w 2004 r. mają być o 74% wyższe³⁹. Zasadnicza zmiana nastąpiła też w ramach podatków bezpośrednich. Podczas gdy w 1997 r. i 1998 r. podatki od osób prawnych dawały wpływy 2,3 razy niższe niż podatki od osób fizycznych, to w 2000 r. mają być pięciokrotnie niższe. Ma więc miejsce silna tendencja odciążania instytucji i przedsiębiorstw funkcjonujących jako osoby prawne – na niekorzyść osób fizycznych płacących podatki w formie bezpośredniej i w cenach kupowanych dóbr.

Sukcesywnie z tymi zmianami następowało wszak pogarszanie dynamiki gospodarczej – ilustruje to rys. 5: widzimy wyraźny trend malejący tempa wzrostu gospodarki w okresie 1995 – 2001, z silnym obniżeniem w latach 1998-2000 i jego załamaniem w latach 2001-2002. Jednocześnie miała miejsce wyraźna ujemna korelacja ($r = -0,4$) zarówno między tempem wzrostu a relacją podatki bezpośrednie/pośrednie, jak i między tempem wzrostu a relacją podatki od osób fizycznych/od osób prawnych. Zatem wzrost udziału podatków bezpośrednich w stosunku do pośrednich, i podobnie wzrost relacji podatków od osób fizycznych w stosunku do osób prawnych, wiązały się ze spadkiem tempa wzrostu gospodarki.

Znacząca, a nawet silna i dodatnia była korelacja ($r = 0,6 - 0,8$) między udziałem w PKB podatków (skorygowanych o składki na kasy chorych/NFZ) a tempem wzrostu gospodarki: spadkowi udziału podatków i dochodów ogółem w PKB towarzyszył wyraźny spadek tempa. Dla lat 1995 – 2002, a więc okresu sukcesywnego spadku tempa wzrostu, dodatnia i szczególnie silna była korelacja między tempem wzrostu a udziałem w PKB:

- podatków od osób prawnych ($r = 0,98$),
- dochodów ogółem budżetu ($r = 0,89$),
- podatków ogółem ($r = 0,86$).

Natomiast udział podatków od osób fizycznych korelował z tempem wzrostu najslabiej ($r = 0,57$).

Korelacja nie jest oczywiście dowodem na istnienie związków przyczynowych, wskazuje jedynie na czasową zgodność tendencji zmian dwóch wielkości. Niemniej jednak trzeba wyraźnie powiedzieć, że wszystkie nadzieje związane z paradygmatem neoliberalnym nie znajdują potwierdzenia w rzeczywistych korelacjach.

5. Wydatki budżetu

Wydatki budżetu miały oczywiście wyższy udział w PKB niż dochody, ale zmniejszał się on konsekwentnie z ponad 30% w latach 1990-1994, prawie 30% w 1995 r do około 26% w latach 2002-2004 i mniej niż 25% w 2005 r. (bez skła-

dek na kasy chorych udział ten jest niższy o ok. 3,5 pkt proc. – w 2005 r. 3,4). W załączniku 2 budżetu wydatki ujęte są w ogólnym podziale na działy budżetowe oraz bardziej szczegółowo rozpisane na części z wykazem kierunków rozdysonowania według działów i rozdziałów budżetu. W tablicy 12 ukazana jest struktura podstawowych kierunków rozdysonowania środków budżetowych – według działów, czyli obszarów, w których państwo realizuje swe publiczne funkcje w okresie 1995-2005, wraz z danymi za rok 1992, by pokazać, jakie zmiany nastąpiły od kryzysu transformacyjnego początku lat 90., gdy struktura budżetu była jeszcze najbliższa strukturze sprzed 1990 r.

Jak widzimy, państwo zmniejszyło swe zaangażowanie w gospodarkę poprzez wydatki budżetowe o prawie 9 pkt. proc., czyli o 1/4. Jednakże podczas gdy zaangażowanie państwa zmniejszało się drastycznie, udział całego sektora publicznego w wydatkach spadał znacznie wolniej – o 4-5 pkt. proc., czyli o 1/10 – gdyż następowało sukcesywne przesuwanie pewnych zadań (głównie oświaty i częściowo pomocy społecznej) na poziom lokalny. Tablica 13. ukazuje zmiany udziału sektora publicznego w zestawieniu z relacją budżetu centralnego do PKB.

Sektor publiczny ogółem miał zatem, jak widać z powyższych danych, dużo większy udział – jego dochody to ok. 40% PKB, w ostatnich latach ok. 38% -- zmniejszały swój udział wolniej niż dochody budżetu. Z kolei wydatki sektora publicznego były ustabilizowane na poziomie ok. 43-45%, w ostatnich latach unormowały się na poziomie bliskim 40%.

Tablica 12. wskazuje, że wyraźnie zmniejszyły się wydatki państwa w wielu ważnych dziedzinach, gdzie jego funkcja zaspokajania dóbr publicznych i potrzeb społecznych jest szczególnie ważna, jak i tam, gdzie wydatki są ważne dla rozwoju, zatem powinny być zwiększane dla budowania strategicznej pozycji Polski. Tak więc poważnie, bo aż dwukrotnie, zmniejszyły się wydatki państwa na naukę⁴⁰, ochronę zdrowia – gdzie wprowadzenie kas chorych ustabilizowano wydatki na poziomie ok. 3,4-3,5%, bliskim poziomowi przed wprowadzeniem kas, ale zdecydowanie niższym niż w 1992 r. a nawet w 1995 r.⁴¹. Zmniejszono też znacznie nakłady na bezpieczeństwo publiczne (o 1/4) i obronę narodową (prawie o połowę), choć zwiększono na wymiar sprawiedliwości. Znacznie zmniejszono w relacji do PKB nakłady na kulturę (prawie trzykrotnie). Natomiast trzeba przyznać, że w latach 2001 i 2002 nieco zwiększono nakłady na szkolnictwo wyższe (znacznie w porównaniu z okresem zapaści w 1995 r.), jak widzimy, w 2004 r. osiągnięto poziom roku 1992. Co prawda w planie budżetu na 2005 r. szkolnictwo wyższe otrzyma w relacji do PKB i oczywiście w liczbach bezwzględnych nieco więcej, lecz wobec faktu, że po wejściu do Unii Europejskiej polska nauka została wystawiona na konkurencję innych krajów Wspólnoty, gdzie wynagrodzenia w szkolnictwie wyższym i nakłady na jego naukową działalność są dużo wyższe, ten niewielki wzrost jest zdecydowanie za niski w stosunku do potrzeb.

Trzeba wszak pamiętać, że w 1992 r. PKB znajdowało się w najniższym stanie w okresie transformacji, gdy w wyniku recesji wywołanej przez program trans-

Wyszczególnienie	1992	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
PKB	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
wydatki budżetu*	33,22	29,59	28,05	27,04	25,91	25,68	24,35	27,51	26,39	26,14	25,58	24,84
Rolnictwo		0,47	0,38	0,42	0,35	0,32	0,32	0,41	0,39	0,43	0,28	0,25
Gospodarka mieszkaniowa		0,04	0,03	0,07	0,02	0,01	0,01	0,28	0,27	0,21	0,18	0,15
Nauka	0,64	0,47	0,37	0,46	0,43	0,45	0,43	0,44	0,34	0,33	0,32	0,30
Oświata i wychowanie**/	3,45	3,35	3,11	3,16	2,98	3,04	2,71	2,95	3,12	3,17	2,91	2,78
Szkolnictwo wyższe	0,88	0,71	0,56	0,74	0,71	0,78	0,75	0,86	0,88	0,87	0,88	1,00
Kultura i sztuka	0,27	0,23	0,17	0,19	0,19	0,07	0,07	0,11	0,10	0,11	0,09	0,10
Kultura fizyczna i sport		0,04	0,03	0,04	0,04	0,03	0,03	0,02	0,02	0,02	0,02	0,02
Ochrona zdrowia	4,99	4,26	3,11	3,44	3,44	0,95	0,54	0,41	0,46	0,46	0,36	0,32
- łącznie z kasami chorych						3,53	3,28	3,73	3,41	3,39	3,50	3,39
Opieka społeczna	2,30	2,76	2,19	2,48	1,95	1,54	1,49	1,65	1,98	1,92	1,57	1,13
Różne rozliczenia***/		0,28	0,71	3,81	3,54	4,74	4,71	5,05	3,82	3,91	5,74	5,73
Obrona narodowa	2,21	1,70	1,34	1,51	1,49	1,47	1,44	1,27	1,20	1,22	1,23	1,26
Urzędy naczelnych organów		0,13	0,10	0,17	0,16	0,18	0,17	0,17	0,17	0,18	0,17	0,17
Wymiar sprawiedliwości	0,55	0,56	0,43	0,55	0,52	0,58	0,58	0,60	0,65	0,72	0,71	0,73
Bezpieczeństwo publiczne	1,25	1,10	0,86	1,00	0,99	1,04	0,98	1,05	1,02	1,03	0,96	0,95
Administracja publiczna	0,89	1,01	0,77	0,96	0,98	0,91	0,89	0,84	0,85	0,80	0,85	0,86
Ubezpieczenia społeczne	1,96	4,97	3,96	4,07	4,19	4,80	4,96	6,86	6,77	6,66	5,28	4,46
Obsługa długu publicznego****	4,69	4,66	4,63	3,78	3,83	3,36	2,58	2,91	3,09	2,96	3,00	2,77
Rozliczenia z bankami		0,65	0,66	0,47	0,40	0,27	0,32	0,15		0,21	0,14	0,12

Tablica 12. Zmiany struktury wydatków budżetu. Źródła: obliczenia własne na podstawie sprawozdań z wykonania budżetów i budżetów uchwalonych przez Sejm. */ Od 1999 r. skorygowane o składki na kasy chorych/NFZ (dla porównywalności z poprzednimi latami); **/ od 1997 r. - wydatki w dziale „Oświata i wychowanie” plus subwencja oświatowa dla gmin, realizowana w dziale „Rozliczenia różne”; ***/ od 1997 zawierają subwencję oświatową dla gmin. ****/ Wielkość ogólna wydatków na obsługę długu publicznego w ostatecznie uchwalonej ustawie jest nieco inna niż kwota z „Uzasadnienia ustawy budżetowej”, która w rozbiściu na obsługę długu krajowego i zagranicznego podana została w tablicy 8.

Wyszczególnienie	1995	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Dochody budżetu	27,2	22,9	23,4	22,0	21,7	21,5	21,9	20,7	21,2
Wydatki budżetu	29,6	25,2	25,4	24,2	26,2	26,6	26,4	25,6	24,8
Deficyt budżetu	2,4	2,4	2,0	2,2	4,5	5,0	4,5	4,9	3,6
Dochody sektora publicznego	43,0	41,1	41,5	37,9	42,1	37,5	39,2	37,5	37,9
Wydatki sektora publicznego	44,8	43,6	44,3	41,5	45,4	41,1	42,1	40,9	39,4
Deficyt sektora publicznego	1,8	2,5	2,8	3,6	3,3	3,6	3,0	3,4	1,5

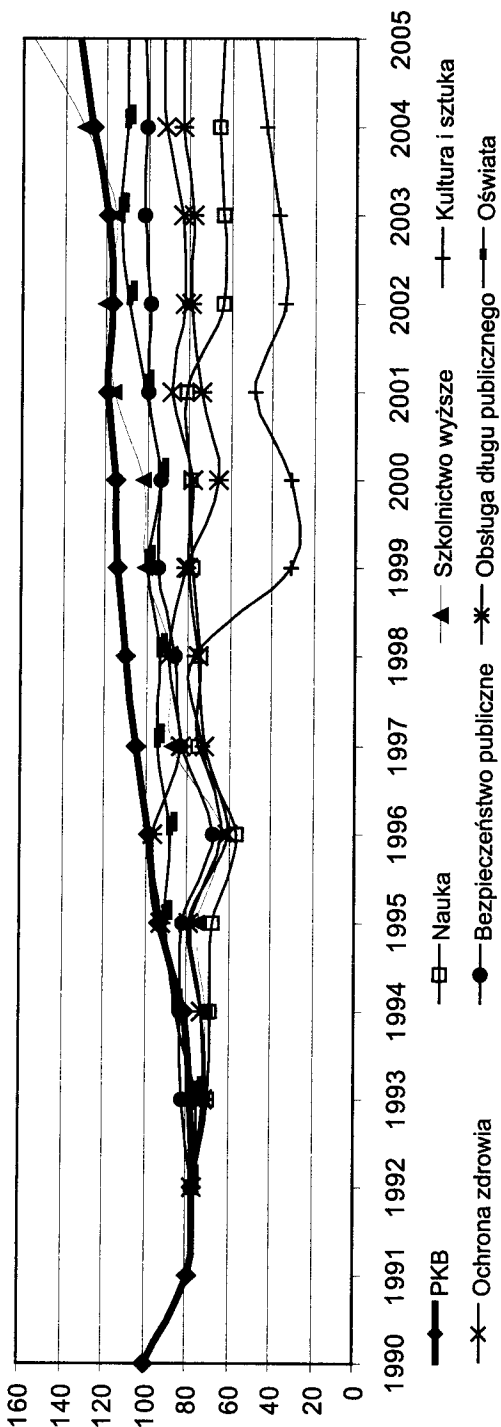
Tablica 13. Dochody i wydatki sektora publicznego w relacji do PKB w proc. Dochody i wydatki budżetu za lata 1999 - 2005 skorygowane przez dodanie kas chorych (NFZ).

formacji gospodarki jego poziom obniżył się o ponad 20%. Poniższy rysunek ukazuje kształtowanie się poziomu PKB w cenach stałych od roku 1990. i relatywne zmiany nakładów na podstawowe dziedziny kulturotwórcze i ważne ze względu jakość życia obywateli i na strategiczną pozycję Polski.

Widzimy też, że w ostatnich latach relatywnie wyraźnie niższe w stosunku do pierwszej połowy lat 90. są koszty obsługi długu publicznego, które do 1996 r. rosły w tempie identycznym z tempem wzrostu PKB, ale w następnych latach ustabilizowały się, jak już zostało powiedziane, na poziomie ok. 3% PKB.

Rodzi się zatem pytanie: dlaczego, skoro w okresie najniższego poziomu, w czasie głębokiego kryzysu, budżet państwa i społeczeństwo było stać na wyższe nakłady na naukę, ochronę zdrowia, bezpieczeństwo, kulturę, teraz nie stać nas na utrzymanie zbliżonego poziomu w stosunku do PKB? A jest sprawą oczywistą, że dla rozwoju cywilizacyjnego, rozwoju jakości życia, kształtowania przyszłości i wypracowania sobie lepszej pozycji po wstąpieniu do Unii Europejskiej niektóre z tych nakładów powinny być zdecydowanie wyższe, powinny wznieść się na jakościowo wyższy poziom. Jeśli zatem PKB w 2002 r. w stosunku do poziomu w 1992 r. było w cenach stałych o 50% wyższe, a w 2005 r. ma być o 70% wyższe, to można by oczekiwać większej dbałości o finansowanie tych ważnych dziedzin.

Przez cały miniony okres realizowana była polityka ogólnego obniżania tak dochodów, jak i nakładów budżetowych na różne dziedziny zaliczane do dóbr publicznych i społecznych, te zaś, które zaliczano do obszaru spożycia zbiorowego, sukcesywnie przesuвано w obszar spożycia indywidualnego. Jednak wbrew oczekiwaniom autorów tej „strategii” temu stałemu, metodycznie realizowanemu obniżaniu udziału budżetu w PKB nie można przypisać jakiegokolwiek pozytywnego wpływu na wzrost gospodarczy, gdyż dodatnio i wyraźnie, a nawet silnie koreluje z dynamiką gospodarki: a więc czym mniejszy udział, tym zarazem mniejsze tempo wzrostu⁴². Jak jednak widzimy z zestawienia w tabli-



Rys. 6. Poziom PKB w cenach stałych (PKB w roku 1990 = 100) i relatywne zmiany nakładów na wybrane działy wydatków budżetowych od 1992 r.; nakłady na oświatę dla lat 1992-1996 - wydatki budżetu w dziale „Oświata i wychowanie”, dla lat następnych - wydatki w dziale „Oświata i wychowanie” plus część oświatowa subwencji ogólnej dla JST w dziale „Rozliczenia różne”; ochrona zdrowia od 1999 r. z kasami chorych (NFZ).

cy 13., gdyby po 1998 r. nie realizowano z taką determinacją polityki obniżania dochodów budżetowych, to od 1999 r. mielibyśmy równowagę budżetową, a w każdym razie zachowując deficyt na rozsądnym, niewysokim poziomie, można by sobie pozwolić na lepsze finansowanie dziedzin ważnych dla rozwoju gospodarki, stanu infrastruktury i poprawienia jakości życia.

Niewątpliwie hamulcem poważniejszych zmian strukturalnych w budżecie są tzw. wydatki zdeterminowane, zwane sztywnymi, czyli takie, których poziom jest określony przez niezależne od budżetu ustawy i inne zobowiązania państwa, między innymi wynikające z umów międzynarodowych. Ich udział w wydatkach ogółem ilustruje poniższa tablica.

Wyszczególnienie	1999*	2000*	2001*	2002*	2003*	2004**	2005**
Wydatki ogółem	100	100	100	100	100	100	100
Wydatki zdeterminowane	58,2	61,1	65,2	66,7	67,6	62,2	58,8
Wydatki elastyczne	41,8	38,9	34,8	33,3	32,4	37,8	41,2

Tablica 14. Udział wydatków zdeterminowanych i elastycznych w wydatkach budżetu. Źródło: Sprawozdanie z wykonania ustawy budżetowej na 2003 r. i Uzasadnienie Ustawy budżetowej na 2005 r. */ Wykonanie; **/ Przewidywane wykonanie.

Jak widzimy, udział wydatków zdeterminowanych wyraźnie wzrósł w okresie 1999-2003, o ponad 9 pkt proc., ale w 2004 r. zmniejszono je o 5,4 pkt, a na 2005 r. zaplanowano dalszą redukcję o 3,4 pkt. Ten spadek udziału został osiągnięty dzięki temu, że ogólna wartość wydatków zdeterminowanych w 2004 r. (122,3 mld zł) była niewiele mniejsza niż rok wcześniej (127,9 mld zł), zaś w planie na 2005 r. została praktycznie utrzymana na niezmiennym poziomie (122,7 mld zł) w stosunku do 2004 r. Najważniejsze z tych wydatków, to⁴³:

- subwencje dla jednostek samorządu terytorialnego (29,1 → 31,1 → 32,4 mld zł),
- dotacja dla FUS (28,3 → 20,9 → 18,6 mld zł),
- koszty obsługi długu publicznego (24,1 → 27,0 → 27,4 mld zł),
- dotacja dla KRUS (15,0 → 15,1 → 14,3 mld zł),
- świadczenia emerytalno-rentowe dla żołnierzy i funkcjonariuszy oraz uposażenia sędziów i prokuratorów w stanie spoczynku (8,0 → 8,6 → 9,0 mld zł),
- zasiłki rodzinne, pielęgnacyjne, wychowawcze (5,1 → 5,3 → 0 mld zł),
- finansowanie dróg (5,3 → 1,9 → 2,2 mld zł),
- dotacja dla Funduszu Pracy (3,9 → 3,1 → 0 mld zł),
- wydatki sądów powszechnych⁴⁴ (3,4 → 3,8 → 4,3 mld zł),
- wydatki urzędów naczelnych organów władzy państwowej, kontroli i ochrony prawa oraz sądownictwa (1,5 → 1,63 → 1,65 mld zł),
- dotacja dla Funduszu Alimentacyjnego (1,5 → 1,5 → 0 mld zł),
- dopłaty do wykupu kredytów mieszkaniowych i refundacja premii gwa-

rancyjnych wypłaconych oszczędzającym na książeczkach mieszkaniowych (0,85 → 0,74 → 0,82 mld zł),

- składki na ubezpieczenia społeczne za osoby przebywające na urloпах wychowawczych i macierzyńskich oraz za osoby niepełnosprawne (1,04 → 0,99 → 1,03 mld zł),

- składki na ubezpieczenia zdrowotne finansowane z budżetu państwa (0,64 → 0,68 → 0,7 mld zł),

- składki do budżetu Unii Europejskiej (0 → 0 → 10,2 mld zł).

Jak widzimy, osiągnięty od 2004 r. ogólny spadek względnego poziomu wydatków zdeterminowanych jest rezultatem zmian sposobu refundacji FUS ubytku dochodów z tytułu wprowadzenia reformy ubezpieczeń społecznych (przesunięcia do części rozchodowej operacji finansowych budżetu), a także zmiany sposobu finansowania niektórych zadań budżetu państwa. Z drugiej jednak strony, przybyło – jak widzimy – ważne i kosztowne zadanie: składka do budżetu Unii Europejskiej, która ma być co prawda obciążeniem budżetu kompensowanym w skali globalnej z nadwyżką przez różne środki pomocowe – w sumie prawie 25 mld zł⁴⁵ – jednak kierowane na dziedziny niekoniecznie służące długofalowym celom rozwojowym, a raczej na łatanie niektórych różnic strukturalnych i dofinansowanie obszarów, w których spodziewane są napięcia (jak choćby rolnictwa).

Sumaryczny zakres tych wydatków niewątpliwie silnie rzutuje na możliwości wzmocnienia innych wydatków, czyli na strukturalną prorozwojową reformę budżetu.

Część zadań państwa jest realizowana przez wydzielone z podstawowej części budżetu państwowe fundusze celowe, wokół których narosło wiele nieporozumień. Publiczne fundusze celowe, organizowane nie tylko na szczeblu państwa, ale także na szczeblach lokalnych, a nawet ponadnarodowych (jak fundusze celowe Unii Europejskiej), są szczególnym elementem systemu finansów publicznych; już nawet w starożytnej Grecji stanowiły alternatywną w stosunku do budżetu formę gromadzenia i wydatkowania środków publicznych (Owsiak 2002: 130). Mają własną osobowość prawną i własne finanse, służą określonym, wydzielonym z budżetu celom. Proponowana przez część polityków ich likwidacja byłaby zatem nie tylko niepotrzebna, ale i ryzykowna, jeśli miałyby ucierpieć realizowane przez nie cele.

Źródłem ich finansowania są środki własne w formie przymusowych podatkopodobnych danin (jak składki na ZUS czy na NFZ), ale też dobrowolne wpłaty różnych podmiotów czy dochody z prywatyzacji (Fundusz Nauki i Technologii Polskiej), różne składki od określonych podmiotów. Ich przychody ogółem w 2004 r. wyniosły 137 mld zł, z czego 30% stanowiły dotacje budżetowe, podczas gdy rok wcześniej było to prawie 37%; w planie na 2005 r. przychody ogółem to 142 mld, a dotacja stanowiła relatywnie już dużo mniej, bo 24%. Poniższa tablica ukazuje wielkości wydatków i przychodów funduszy z uwzględnieniem dotacji budżetowych.

Wyszczególnienie	2003			2004			2005		
	Przychody	W tym: Dotacja z budżetu	Wydatki	Przychody	W tym: Dotacja z budżetu	Wydatki	Przychody	W tym: Dotacja z budżetu	Wydatki
Fundusz Ubezpieczeń Społecznych	102,348	28,265	104,196	106,599	20,917	107,261	111,939	18,646	112,558
Fundusz Emerytalno-Rentowy KRUS	16,101	15,014	16,227	16,119	15,066	16,271	16,330	14,250	16,418
Fundusz Prewencji i Rehabilitacji	0,034	0,029	0,033	0,035	0,029	0,035	0,026		0,027
Fundusz Administracyjny	0,467		0,478	0,471		0,485	0,493		0,503
Fundusz Pracy	9,812	3,944	10,494	8,964	3,144	11,129	6,867		6,547
Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych	0,224		0,035	0,502		0,049	0,319		0,082
Państwowy Fundusz Kombatantów	0,009	0,009	0,018	0,062	0,062	0,016	0,071	0,071	0,002
Fundusz Alimentaacyjny	1,650	1,469	1,640	1,724	1,535	1,729			
Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych	1,314	0,032	1,588	2,109	0,750	2,980	3,081	0,980	3,058
Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej	0,794		0,800	0,742		0,659	0,745		0,807
Centralny Fundusz Ochrony Gruntów Rolnych	0,018		0,018	0,017		0,017	0,019		0,019
Państwowy Fundusz Gospodarki Zasobem Geodezyjnym i Kartograficznym	0,203		0,170	0,159		0,182	0,197		0,266
Fundusz Promocji Twórczości	0,001		0,001	0,001		0,001	0,001		0,001
Fundusz Nauki i Technologii Polskiej							0,113		0,113
Fundusz Zaięć Sportowo-Rekreacyjnych dla Uczniów							0,012		0,026
Fundusz Rozwoju Kultury Fizycznej							0,494		0,494
Fundusz Promocji Kultury							0,122		0,122
Fundusz Reprywatyzacji							0,182		0,620
Fundusz Restrukturyzacji Przedsiębiorców							0,863		0,863
Fundusz Skarbu Państwa							0,157		0,156
Fundusz Wsparcia Policji							0,001		0,001
Fundusz Modernizacji Bezpieczeństwa Publicznego							0,001		0,001
Fundusz – Centralna Ewidencja Pojazdów i Kierowców							0,075		0,077
Fundusz Pomocy Postpenitencjarnej							0,009		0,009
Fundusz Rozwoju Przywiózniennych Zakładów Pracy							0,001		0,002
Fundusz Modernizacji Sił Zbrojnych							0,097		0,097
Razem	132,619	48,730	135,345	137,148	41,503	140,457	141,847	33,947	142,501

Tablica 15. Przychody, wydatki i dotacje budżetowe funduszy celowych w latach 2003-2005. Źródło: Sprawozdanie z wykonania budżetu na 2003 r., ustawa budżetowa na 2004 i projekt ustawy budżetowej na 2005 r.

Jak więc widzimy, realizuje się politykę odsuwania od budżetu obciążeń wynikających z zadań realizowanych przez fundusze celowe. Jednak większość z nich jest samowystarczalna, natomiast dwa fundusze, Fundusz Ubezpieczeń Społecznych i Fundusz Emerytalno-Rentowy KRUS, pochłaniają prawie wszystkie środki dotacji budżetowej: w tych kolejnych trzech latach odpowiednio 89%, 87% i 97%. Ogólna redukcja wkładu budżetowego do funduszy celowych była więc rezultatem znacznego ograniczenia ich zadań, co znalazło wyraz w znacznym zmniejszeniu ich budżetu (Fundusz Pracy), przesunięcia części wydatków na stronę rozchodową (dla FUS-u w deficytowym dziale „Przychody z prywatyzacji i ich rozdysponowanie”), co łatwo uznać za swego rodzaju kamuflaż, ewentualnie częściowego zastąpienia funduszami unijnymi (w przypadku Funduszu Pracy będzie to jednak niewiele, bo tylko 0,5 mld zł, podczas gdy dofinansowanie z budżetu w latach 2003 i 2004 przekraczało 3 mld zł) czy nawet całkowitej likwidacji funduszu (Fundusz Alimentacyjny).

Za to w zestawie funduszy w projekcie budżetu na 2005 r. przedstawiono dodatkowo kilkanaście nieobciążających budżetu niewielkich funduszy o różnych, na ogół marginesowych zadaniach⁴⁶.

Trudno natomiast nie wyrazić zdziwienia i niepokoju, że podczas gdy ujęto takie niewielkie fundusze, o bilansach kilku, kilkunastu milionów, to nie znalazła się żadna informacja o jednym z najważniejszych: Narodowym Funduszu Zdrowia. Informacje o finansach NFZ, dysponującym blisko 30 mld zł, jak i poprzednio kas chorych, są skrzętnie ukrywane: od reformy systemu ochrony zdrowia nie podają ich kolejne ustawy budżetowe, a nawet Główny Urząd Statystyczny pomija je w swym roczniku, co nie świadczy dobrze o tej instytucji.

Poza funduszami pewne środki pochłaniają agencje, dofinansowywane przez budżet dotacjami. Nie są to jednak duże środki: w 2004 r. 2,64 mld zł (przewidywane wykonanie), w 2005 2,82 mld zł, z czego mniej więcej połowę otrzymuje Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa⁴⁷.

Znaczne transfery z budżetu centralnego otrzymują budżety samorządowe, w ramach subwencji ogólnej na rzecz jednostek samorządu terytorialnego, oraz dotacji celowych. Poniższa tablica (16) ukazuje wielkości tych środków w ostatnich latach. Jak widzimy, zasadnicza część subwencji ogólnej to środki przeznaczone na rzecz oświaty, po względnym wzroście w latach 2001-2003, na 2005 r. planuje się relatywne wyraźne zmniejszenie tych nakładów, co widać było na rys. 6.

Widzimy też relatywny spadek dotacji celowych dla jednostek samorządu terytorialnego. Jednocześnie zmienia się ich struktura. Poniższa tablica ukazuje zmiany struktury podziału środków dotacji celowych.

Jak widzimy, przy ogólnie zmniejszających się kwotach dotacji celowych ma miejsce wyraźne przesuwanie finansowania od województw (które w 2000 r. otrzymywały prawie 30% dotacji celowych, a w 2005 r. przewidziano dla nich tylko 1,5% środków) i powiatów, gdzie udział finansowania zmniejsza się z ponad 43% w 2000 r. do zaplanowanych w 2005 r. ponad 22%, ku gminom, których udział w finansowaniu rośnie z ponad 27%, do ponad 76%. Można zauważyć, że nominalnie finansowanie gmin do 2004 r. utrzymywało się na stabilnym poziomie ponad 3 mld zł, w 2004 r. spadło do ponad 2 mld zł, natomiast na 2005 r. zapła-

Wyszczególnienie	2000		2001		2002		2003		2004		2005	
	mld zł	% PKB	mld zł	% PKB	mld zł	% PKB	mld zł	% PKB	mld zł	% PKB	mld zł	% PKB
Dotacje celowe	12,07	1,69	10,89	1,45	9,81	1,26	6,55	0,80	4,27	0,48	8,97	0,93
Subwencje ogólne	25,86	3,62	29,43	3,92	29,70	3,81	31,74	3,89	31,14	3,50	32,36	3,36
w tym: część oświatowa	19,37	2,71	22,12	2,95	22,32	2,86	24,32	2,98	25,08	2,82	25,92	2,69

Tablica 16. Przychody, wydatki i dotacje budżetowe funduszy celowych w latach 2000-2005. źródła: 2000 – 2003 - wykonanie budżetu; 2004 - ustawa budżetowa, 2005 - projekt ustawy budżetowej.

Wyszczególnienie	2000		2001		2002		2003		2004		2005	
	mld zł	%	mld zł	%	mld zł	%	mld zł	%	mld zł	%	mld zł	%
Dotacje celowe ogółem	12,07	100	10,89	100	9,81	100	6,55	100	4,27	100	8,97	100
Gminy	3,29	27,2	3,47	31,8	3,90	39,8	3,46	52,8	2,17	50,9	6,83	76,2
w tym - pomoc społeczna	2,64	21,9	2,77	25,5	3,00	30,6	2,79	42,5	1,92	45,0	6,57	73,2
Powiaty	5,21	43,2	6,34	58,2	5,26	53,7	2,09	31,8	1,95	45,6	2,00	22,3
w tym - bezpieczeństwo publ. i ochrona p. poż.	3,77	31,2	4,15	38,1	4,23	43,1	1,09	16,7	1,16	27,3	1,23	13,8
- ochrona zdrowia	0,32	2,7	1,50	13,7	0,34	3,5	0,34	5,1	0,43	10,2	0,43	4,7
Województwa	3,57	29,6	1,08	9,9	0,64	6,5	1,01	15,3	0,15	3,5	0,14	1,5
w tym - rolnictwo i łowiectwo	0,35	2,9	0,27	2,5	0,09	0,9	0,47	7,1	0,14	3,2	0,10	1,2
- transport i łączność			0,67	6,1	0,40	4,1	0,40	6,1				
- ochrona zdrowia			0,14	1,3	0,13	1,4	0,13	2,0	33*	0,0	74*	0,0

Tablica 17. Struktura podziału środków dotacji celowych w % ogółu dotacji celowych. */ tys zł.; źródła: 2000 – 2003 - wykonanie budżetu; 2004 - ustawa budżetowa, 2005 - projekt ustawy budżetowej.

nowano dość znaczny wzrost do prawie 7 mld zł. Gros tych środków pochłania jednak pomoc społeczna i ten wzrost wynika z jej częściowej decentralizacji.

Widzimy też, że większość środków przekazanych powiatom jest przeznaczona na bezpieczeństwo publiczne i ochronę przeciwpożarową – środki te od 2003 r. zmniejszono 3,5-krotnie. Natomiast zupełnie środki przekazywane samorządom województw przeznaczano na zadania w dziale rolnictwo i łowiectwo (zmniejszono je do śladowych kwot) oraz transport i łączność, dla których w latach 2004 i 2005 zabrakło środków w ramach dotacji celowych.

Widzimy też znaczny regres finansowania ochrony zdrowia poprzez dotacje dla samorządów województw przy lekkim wzroście finansowania poprzez samorządy powiatów; w 2001 r. wsparcie ochrony zdrowia na szczeblu powiatów było jednak 3-5 razy wyższe niż w pozostałych latach badanego okresu.

Subwencje obejmują część oświatową (od 75% ogółu środków subwencji w latach 2000-2002 do 80% w latach 2004 i 2005), tzw. część podstawową subwencji ogólnej dla gmin, część rekompensującą (głównie rekompensata dochodów utraconych w wyniku likwidacji podatku od środków transportu) oraz część drogową (zlikwidowaną po 2003 r.).

Wobec faktu, że kwota przepływów z budżetu centralnego do jednostek niższego szczebla jest w przybliżeniu równa wpływom, jakie budżet otrzymuje z tytułu poboru podatków bezpośrednich (PIT i CIT – łącznie to w 2004 r. 35,2 mld zł, a w 2005 r. 38,2 mld zł, zaś dotacje celowe i subwencje to w tych latach odpowiednio 35,4 mld zł i 41,3 mld zł), można dojść do wniosku, że pozostawienie wpływów z tych podatków władzom lokalnym na realizację podstawowych zadań, na jakie przeznaczone są dotacje (szkolnictwo i drogi), pozwoliłoby zlikwidować okrężny obieg środków poprzez budżet centralny, co zmniejszyłoby koszty ponoszone w wyniku realizacji tych transferów – budżet miałby być wtedy utrzymywany z wpływów z podatków pośrednich i dochodów niepodatkowych.

Wniosek taki byłby jednak błędny. Każdy kraj, także Polska, jest tak zróżnicowany terytorialnie pod względem zdolności podatkowej podmiotów gospodarczych i osób indywidualnych, że pozyskiwane lokalnie wpływy nie byłyby w stanie sfinansować tych potrzeb. Powstałaby Polska A – bogata, opływająca w środki finansowe, i Polska B – biedna, niedofinansowana, pogrążona w regresie. Dysproporcje w finansowaniu ochrony zdrowia poprzez zdecentralizowany system regionalnych kas chorych był tego najlepszym empirycznym dowodem.

Taki jest w końcu cel istnienia państwa: pozyskiwać środki od całego społeczeństwa i rozdzielać je na finansowanie dóbr publicznych i społecznych, tak aby członkom społeczeństwa zapewnić w miarę równomierny do nich dostęp. Dla usprawnienia dystrybucji środków i pewnych oszczędności można wszak ustalić pewne proporcje wstępnego podziału pozyskiwanych środków, od razu pozostawiać część szczeblom lokalnym⁴⁸.

Całkowicie marginesową pozycją wydatków budżetu są inwestycje centralne, realizowane w ramach wieloletnich programów; poniższa tablica przedstawia podstawowe dane o ich liczbie i strukturze finansowania.

Wyszczególnienie	2003	2004	2005
Liczba inwestycji	46	37	12
Wartość kosztorysowa	3,27	2,74	0,69
Środki z budżetu państwa	1,02	0,47	0,39
Kredyt bankowy, pożyczki	0,96	0,40	
Środki własne	0,31	0,01	0,03

Tablica 18. Inwestycje wieloletnie – liczba i źródła finansowania w mld zł.

Jak widzimy, plan na 2005 r. przewiduje czterokrotne zmniejszenie liczby inwestycji wieloletnich wspomaganych z budżetu centralnego, zaś przeznaczonych na nie środków budżetowych trzykrotnie – z ok. 1 mld zł do niecałych 390 mln zł. W 2003 r. spośród 46 inwestycji ponad połowa (28) to inwestycje w infrastrukturę transportową, 6 wspomagało ochronę zdrowia (głównie akademie medyczne) i 3 szkolnictwo wyższe (uniwersytety). W planie na 2005 r. liczba inwestycji w infrastrukturę transportową to już tylko 3. Utrzymano liczbę i wielkość inwestycji w ochronę zdrowia, szkolnictwo wyższe wsparto jedną inwestycją. Polityka budżetowa ewoluje zatem w kierunku praktycznego wycofania państwa z tego obszaru jego silnej niegdyś obecności.

6. Zadania i funkcje budżetu a problem reformy finansów publicznych

Stosunkowo wysoki deficyt budżetu i rosnący dług publiczny stały się bodźcem do podjęcia prób reformowania finansów publicznych. Prace zmierzające do zmniejszenia deficytu budżetowego i zatrzymania procesu wzrostu długu publicznego podjęto w 2003 r. Efektem było zmniejszenie deficytu o blisko 10 mld zł: z planowanych na 2004 r. 45,5 mld zł (przewiduje się faktyczną⁴⁹ realizację na poziomie 43,7 mld zł) do planowanych w budżecie na 2005 r. 35 mld zł. Jest to znaczna redukcja, w relacji do PKB deficyt zmniejszył się z prawie 5% do 3,6%. Nie będzie to wynik imponujący, skoro jeszcze w 2000 r. wskaźnik udziału wynosił nieco ponad 2%. Wyraźny wzrost deficytu w relacji do PKB nastąpił od 2001 r., gdy osiągnął 4,5% PKB.

Redukowanie deficytu do poziomu 3% oznaczało konieczność ograniczenia wydatków – w relacji do PKB zmniejszono je z ponad 23% w latach 2001-2003 do 21,7% w planie na 2005 r. Ogólne obniżenie wydatków od 1999 r. było wszak efektem wyłączenia z budżetu finansów ochrony zdrowia, przez utworzenie kas chorych, przekształconych potem w NFZ. To jednakowoż spowodowało także zmniejszenie dochodów, po wyłączeniu z nich składek zdrowotnych; jak się okazuje, w układzie porównywalnym wydatki budżetowe liczone ze składkami na kasy chorych zmniejszyły się z ponad 28 i prawie 27% w latach 1996 i 1997 do 25,6% w 2004 r. i 24,7% w planie na 2005 r. Wyłączenie z budżetu ochrony zdro-

wia pozornie nie ma wpływu na wielkość deficytu, jednakże w sytuacji gdy jest ona wyraźnie niedofinansowana, jej własny deficyt znalazł się poza finansami publicznymi, co pomogło zredukować deficyt samego budżetu centralnego. Efekt ten jest zatem tylko pozornym sukcesem, gdyż nie uwzględnia ważnego obszaru finansów publicznych, pochłaniającego około 30 mld zł rocznie.

Polityka redukcji wydatkowej strony budżetu szła szerokim frontem, koncentrując się jednak głównie na wydatkach o charakterze społecznym, co do których istnieje szerokie przekonanie, że są zdecydowanie za wysokie. Raport „Racjonalizacja wydatków społecznych – Zielona księga”⁵⁰ proponował przede wszystkim reformę wydatków o charakterze socjalnym, nakierowaną na wyraźną ich redukcję, ograniczanie świadczeń przedemerytalnych, zrównanie wieku emerytalnego kobiet i mężczyzn, wprowadzenie elastycznego wieku emerytalnego, zaostrzenie zasad orzecznictwa, zmniejszenie wypłat na rzecz osób niepełnosprawnych i niezdolnych do pracy, ograniczanie rent rodzinnych, zmiany zasad opłacania składek przez rolników. Oczekiwano, iż proponowane zmiany spowodują, że wydatki na renty i emerytury zmniejszą się z 14% PKB w 2004 r. do 9% w 2020 r.⁵¹ i choć wiele z tych zmian jest koniecznych, to społeczny opór był nieunikniony i z części propozycji musiano się jednak wycofać lub je osłabić.

Polityka budżetowa ostatnich lat wskazuje jednak, że uznano cel zmniejszenia deficytu za nadrzędny i zrezygnowano z ambitniejszej reformy, która nie ograniczałaby się tylko do redukcji wydatków zmniejszającej skalę transferów socjalnych i nie tylko wystrzegalaby się cięć w wydatkach pro wzrostowych⁵², ale nawet proponowałaby racjonalne ich zwiększenie. Koncepcje reform finansów publicznych i polityki budżetowej są dalekie od jakże trafnego postulatu sformułowanego przez Herberta Steina, który stwierdził – co prawda w odniesieniu do gospodarki amerykańskiej, ale przecież jego poglądy mają walor ogólniejszy – że decyzje dotyczące budżetu powinny uwzględniać dwie kwestie: (1) kolejność narodowych priorytetów i (2) pewien pogląd na relacje między budżetem i priorytetami, jakie chcemy osiągnąć⁵³. Poglądy te są bliskie zaleceniom innych ekonomistów, którzy zwracają uwagę na konieczność monitorowania wydatków budżetowych, a więc realizacji kontrolnej funkcji finansów publicznych. Są one też sygnałem świadczącym z jednej strony o odchodzeniu od paradygmatu neoliberalnego i monetarystycznego, który w minionym ćwierćwieczu odcisnął swe dojmujące piętno na poglądach o roli państwa i miejscu finansów publicznych, z drugiej strony o renesansie poglądów bliskich A. H. Hansenowi, który twierdził, że równowaga budżetowa nie może być celem samym, a rząd powinien aktywnie pożyczać na rynku finansowym i poprzez swe wydatki nadawać gospodarce impulsy rozwojowe, tak aby zmobilizować ją do tworzenia miejsc pracy⁵⁴, czy A. Lernerowi, twórcy koncepcji funkcjonalnych finansów publicznych, który podobnie jak Hansen zalecał podatki progresywne i forsowanie wydatków publicznych, w sytuacji gdy wydatki prywatne są niewystarczające do zapewnienia pełnego zatrudnienia⁵⁵.

Wydaje się, że zapomniano, iż budżet powinien w pewnej harmonii realizować następujący zestaw funkcji⁵⁶:

- 1) redystrybucyjną albo rozdzielczą,
- 2) stabilizacyjną, zwaną wyrównawczą lub kompensacyjną,
- 3) alokacyjną,
- 4) fiskalną albo skarbową,
- 5) bodźcową,
- 6) kredytową,
- 7) kontrolną,
- 8) koordynacyjną,
- 9) planowania,
- 10) administracyjną,
- 11) prawną,
- 12) ustrojową,
- 13) demokratyczną.

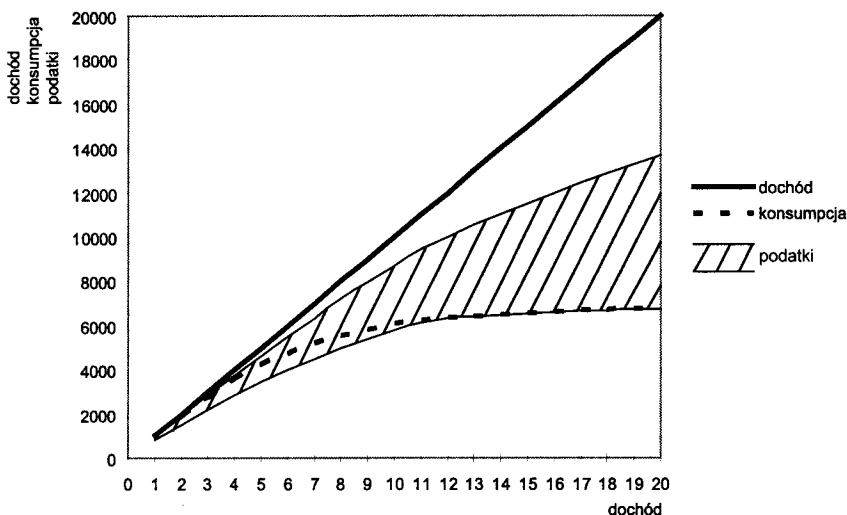
O ile funkcje 7 do 13 mają charakter organizacyjny i polityczno-administracyjny, to 1 do 6 czysto ekonomiczny i ich rzeczywiste znaczenie często nie jest rozumiane albo spływane w daleko idących uproszczeniach.

1. Jedną z kluczowych, nie zawsze rozumianych funkcji budżetu jest **funkcja redystrybucyjna**. Budżet jest narzędziem redystrybucji dochodu narodowego, czyli przenoszenia jego części od jednych podmiotów ku innym. Odbywa się to przez płacenie podatków, w efekcie czego ludzie indywidualnie (podatkami od osób fizycznych i podatkiem VAT) bądź poprzez przedsiębiorstwa i instytucje, w których są zatrudnieni (podatek od zysków przedsiębiorstw i od osób prawnych), przekazują część swych dochodów, które umożliwiają państwu finansowanie swych wydatków. Dochód odbierany jednym nie ginie zatem, staje się dochodem innych – gospodarstw domowych pracowników sektora publicznego (budżetowego) oraz przychodem podmiotów gospodarczych, które otrzymują kontrakty rządowe. O skutkach tego przeniesienia strumieni dochodowych decyduje wpływ całego procesu redystrybucji na zmianę struktury dochodów i na inne przepływy strumieni pieniężnych w gospodarce.

Na przykład uważa się, że zwiększenie podatków to „odebranie podatnikom ich dochodów, które powoduje spadek zagregowanego popytu”, natomiast zmniejszenie podatków „zostawia podatnikom więcej pieniędzy, co powoduje wzrost popytu” – stwierdzenia takie często znajdujemy w publicystyce ekonomicznej. Za tak sformułowanymi, daleko uproszczonymi poglądami kryje się jednak niezrozumienie redystrybucyjnych, transferowych mechanizmów budżetu. Przecież skoro podatki stanowią transfer, przekazanie dochodów to zmniejszanie ich – gdy połączone jest ze zmniejszaniem wydatków państwa, musi spowodować redukcję dochodów u innych podmiotów. Identycznie stałoby się wtedy, gdyby konsumenci nagle solidarnie wstrzymali się z kupowaniem jakiegoś produktu – na przykład ciastek. Cukiernicy nie osiągnęliby dochodów i pozostałoby im zwolnić pracowników i ogłosić bankructwo⁵⁷; rezygnacja z zakupów jakiegoś produktu nie oznaczałaby przecież automatycznego zwiększenia wydatków na inne dobra, zatem gdyby ciastka stanowiły istotną pozycję w wydatkach konsumpcyjnych

społeczeństwa, nastąpiłby, oczywiście, raptowny spadek dochodu narodowego z wszystkimi negatywnymi konsekwencjami. Skutki zmiany w obciążeniach podatkowych są jednak bardziej skomplikowane, zależą bowiem od tego, kogo obejmuje redukcja podatków i jakie w rezultacie następują zmiany w rozkładzie strumieni wydatków, popycie globalnym i kształtowaniu oszczędności.

Aczkolwiek wpływ podatków na zmiany strukturalne w sferze dochodów i wydatków omówimy w trzeciej części pracy, przyjrzyjmy się teraz podstawowym zależnościom strukturalnym, jakie mają wpływ na efekty polityki fiskalnej i funkcje budżetu. Wykres na rys. 7. pokazuje (hipotetyczną) strukturę podziału dochodów indywidualnych na konsumpcję i oszczędności i zakres oddziaływania na nią podatku dochodowego od osób fizycznych.



Rys. 7. Dochody, konsumpcja i podatki bezpośrednie przy różnych poziomach dochodu.

Pogrubiona ciągła linia nachylona pod kątem 45° reprezentuje dochody; pogrubiona linia przerywana jest wklęsłą krzywą konsumpcji, odzwierciedlającą malejącą stopę konsumpcji; obszar między krzywą dochodów a krzywą konsumpcji stanowi nadwyżkę, która – gdyby nie podatki – w całości stanowiłaby oszczędności podmiotów osiągających różne poziomy dochodów. Podatki ilustruje zakreskowany obszar wydzielony z obszaru dochodów.

Jak widzimy, w obszarze najniższych dochodów od około 1 tys. zł do 2-3 tys. zł podatki w całości płacone są kosztem konsumpcji, od ok. 3 do ok. 10 – 12 tys. zł kosztem konsumpcji i oszczędności, przy wyższych dochodach wyłącznie kosztem oszczędności. Jak możemy zaobserwować, w przypadku osób najbogatszych – tu posiadających dochód od 12 do 20 tys. zł – płacenie podatków nie uszczupla konsumpcji, a jedynie oszczędności.

Jeśli zatem zmniejszenie podatków dotyczyłoby górnych klas dochodowych – jak stałoby się w przypadku wprowadzenia podatku liniowego – to nie zmieniłaby się ich konsumpcja, zwiększyłyby się oszczędności, ale gdyby wiązało się to z jednoczesnym zwiększeniem obciążenia dolnych i średnich klas dochodowych, wtedy nieuchronnym efektem byłoby zmniejszenie konsumpcji tych grup. Podatki stanowiłyby bowiem transfer siły nabywczej na rzecz pracowników sektora publicznego, w większej części z obszaru niskich i średnich dochodów. Ostatecznym tego efektem musiałoby być zatem zmniejszenie ogólnego (zagregowanego) popytu.

Z drugiej strony zwiększenie podatków dla górnych klas dochodowych i zmniejszenie ich dla niższych i średnich klas dochodowych – co jest istotą progresji podatkowej – nie spowoduje spadku popytu, lecz jego wzmocnienie przez przeniesienie dochodów nadwyżkowych od bogatych do biedniejszych i średnio zamożnych, zatrudnionych w sektorach budżetowych lub w firmach prywatnych, które realizują kontrakty rządowe – a ci wydadzą je na swoje cele konsumpcyjne bądź inwestycyjne.

Z kolei obniżanie podatków w górnych klasach dochodowych, jeśli łączy się z obniżaniem wydatków budżetowych, może nie dać wzrostu gospodarczego i tworzenia miejsc pracy, bo powoduje spadek zagregowanego popytu. Z pewnym uproszczeniem, lapidarnym skrótem, można powiedzieć, że dla rozwoju gospodarczego nie jest ważne, jakie podatki płacą bogaci, między innymi przedsiębiorcy: ważne jest, jakie podatki płacą ich klienci, bo to decyduje o ich sile nabywczej, a zatem o zagregowanym popycie. Progresja podatkowa, która odciąża podatników z niższych klas dochodowych, jest zatem w gruncie rzeczy mechanizmem kształtowania popytu w gospodarce. Poprzez zmniejszenie tzw. klina podatkowego⁵⁸ pozwala jednocześnie obniżyć koszty pracy największych grup pracowników i zwiększyć ich motywację do podejmowania pracy przy niższych zarobkach.

Trzeba też pamiętać, że w nowoczesnej, rozwiniętej gospodarce rynkowej przedsiębiorcy dla prowadzenia interesów nie muszą mieć własnych pieniędzy: mogą i powinni pożyczać pieniądze – głównie od klasy średniej, która dysponuje nadwyżką dochodów nad wydatkami i oszczędza. Taka jest, jak wiadomo, logika zdrowych systemów ekonomicznych, że pożyczkodawcami netto są gospodarstwa domowe – pracownicy, klasa średnia i oczywiście klasy wyższe, u których stopa konsumpcji jest najniższa, zaś pożyczkobiorcami netto – przedsiębiorstwa.

2. Funkcja alokacyjna w sensie treści ekonomicznej może być uznawana za synonim funkcji redystrybucyjnej⁵⁹, jednak o ile redystrybucja jest raczej przekazywaniem strumieni dochodów od jednych podmiotów ku innym, to alokacja jest bardziej procesem przekazywania zasobów, głównie w celu pobudzenia lub zainicjowania produkcji albo dla wyrównania rozkładu majątku. Redystrybucja jest tożsama z alokacją o tyle, o ile jej celem jest finansowanie wytwarzania dóbr publicznych i społecznych.

3. Funkcja stabilizacyjna (wyrównawcza) wynika z ekonomicznej funkcji państwa, wyeksponowanej przede wszystkim w modelu keynesowskim, gdzie

celem państwa jest łagodzenie procesu falowania koniunktury – występowania naprzemiennie okresów przyspieszonej ekspansji, która może być za szybka i wtedy gospodarkę trzeba „chłodzić”, i okresów depresji lub spowolnienia wzrostu, gdy trzeba gospodarkę pobudzać. Przed funkcją stabilizacyjną państwa nie da się uciec. Nawet jeśli keynesowskie rozumienie procesów ekonomicznych na danym etapie rozwoju gospodarczego staje się w danym kraju w jakimś stopniu nieadekwatne do rzeczywistości, każde państwo ponosi odpowiedzialność za stan gospodarki swego kraju. Jego rolą jest więc interweniowanie w gospodarkę przez tworzenie i inicjowanie zmian w rozkładzie strumieni wydatków, oszczędności i inwestycji po to, by ją stabilizować, niwelować niedoskonałości procesu rynkowego. Narzędziem stabilizacji są zarówno elementy dochodowe, jak i wydatkowe budżetu – określone własności mechanizmu, jaki się za ich działaniem kryje, powodują, że stają się one automatycznymi stabilizatorami koniunktury. Na przykład podatki dzięki progresywnej skali zwiększają automatycznie presję fiskalną wtedy, gdy dochody rosną w wyniku inflacji, natomiast zmniejszają ją, gdy dochody w wyniku depresji maleją.

4. Najwięcej nieporozumień wiąże się z **funkcją fiskalną** budżetu. Jest ona zwykle rozumiana wąsko, jako proces przejmowania dochodów na rzecz państwa, jednakże w szerokim sensie to, co nazywamy polityką fiskalną, tworzą wszystkie funkcje ekonomiczne, realizowane łącznie. Jest to zatem nie tylko pozyskiwanie dochodów, ale też mechanizm sprawnego finansowania określonych dziedzin, zapewniającego realizację ich funkcji, zatem przede wszystkim pokrywającego ich koszty funkcjonowania. Słabo jest uświadamiany fakt, że suma ciężarów, jakie ponosi społeczeństwo, jest swego rodzaju **zagregowaną ceną**, jaką płaci ono za konglomerat usług oraz dóbr publicznych i społecznych, a także funkcji, jakie państwo poprzez system swych instytucji temuż społeczeństwu dostarcza.

Jak każda cena, powinna przede wszystkim pokryć koszty wytworzenia dostarczanych dóbr i usług, a koszty te są określone po prostu przez rynek, zatem państwo działające w otoczeniu rynkowym musi finansować swe koszty zgodnie z tymi cenami. Przykładem niezrozumienia tego prostego faktu jest ustanowienie w 1999 r. zaniżonej składki na ochronę zdrowia. Gdy uchwalono ją na poziomie 7,5%, podczas gdy w innych krajach o zbliżonych strukturach gospodarczych jest około dwa razy wyższa – co ilustruje tablica 19. – nieuniknione musiało być powstanie obserwowanego obecnie kryzysu zadłużeniowego w służbie zdrowia i kryzysu realizacji przypisanych jej funkcji.

Funkcja fiskalna państwa jest zatem w obszarze ochrony zdrowia realizowana wadliwie. Politycy odpowiedzialni za finanse publiczne i za funkcjonowanie sektora ochrony zdrowia wydają się nie rozumieć, że finanse publiczne są zdrowe wtedy, kiedy zapewniają finansowanie tych dziedzin, w których państwo realizuje swe funkcje, na poziomie zapewniającym ich sprawne funkcjonowanie, tak aby zapobiegać powstawaniu wieloletniej nierównowagi finansowej podmiotów gospodarki publicznej. Stan obiektów ochrony zdrowia jest właśnie wymownym przykładem złego, niedostatecznego finansowania, prowadzącego do choroby finansów publicznych w tym szczególnym obszarze⁶⁰.

Kraj	Wielkość składki (jako część zarobków) w procentach	Rozkład obciążeń pomiędzy pracodawców i pracowników w procentach
Albania	3,4	50:50
Bułgaria	6,0	50:50
Chorwacja	16,0	50:50
Czechy	13,5	66:33
Węgry	14,0	79:21
Macedonia	3,6	100:0
Polska	7,5	0:100
Rumunia	14,0	50:50
Słowacja	13,7	66:33
Słowenia	12,8	50:50

Tablica 19. Wielkość składki na opiekę zdrowotną i rozkład obciążeń pomiędzy pracodawców i pracowników (późne lata 90.). Źródło: Janos Kornai, Karen Eggleston; *Solidarność w procesie transformacji* Warszawa 2002, s. 144.

5. Szczególnie ważna jest **funkcja bodźcowa** budżetu i całej polityki fiskalnej. Budżet daje bodźce gospodarce, przekazując środki, a więc realizując funkcje alokacyjną i redystrybucyjną. Szeroko rozumiana polityka fiskalna, której częścią jest budżet, motywuje dodatkowo poprzez system podatkowy. Zatem właśnie po to, by polityka fiskalna pełniła funkcję bodźcową, system podatkowy powinien zawierać ulgi, zwolnienia i inne mechanizmy motywujące podmioty gospodarcze i gospodarstwa domowe do określonych zachowań ekonomicznych – na przykład przeznaczania środków na różnego rodzaju sponsoring, rozwój indywidualny i badania naukowe, kulturę czy w ogóle na cele inwestycyjne.

Ulgi są jednak w kolejnych modyfikacjach systemu podatkowego stopniowo ograniczane, liczne są głosy za wręcz całkowitą ich likwidacją. Warto zastanowić się, czy nie jest przypadkiem tak, że powszechne u nas niezrozumienie znaczenia ulg podatkowych i negatywne ich traktowanie, odrzucanie jako rzekomego narzędzia uprzywilejowania przez państwo jednych kosztem innych, nie ma swojego źródła w wadliwej, uproszczonej terminologii. Potwierdzałoby to dobitnie, że widzenie świata zależy od używanego języka. Tak więc w terminologii angielskiej, która jest precyzyjniejsza od polskiej, obok pojęcia *tax reliefs* lub *tax allowances* (ulgi podatkowe) funkcjonuje inne: *tax incentives* – bodźce podatkowe. U nas natomiast wszystko wrzuca się do jednego worka „ulg podatkowych”, rozumianych pejoratywnie. Funkcja bodźcowa jest więc niedostrzegana i rozumienie funkcji podatków zubożone.

A tymczasem dla kształtowania pożądanego poziomu oszczędności w gospodarce kluczowe znaczenie mają właśnie ulgi (bodźce) prooszczędnościowe i proinwestycyjne. Jeśli podatnik z górnych stref podatkowych może obniżyć swe obciążenie podatkowe dzięki temu, że odkłada część dochodów i je oszczędza bądź bezpośrednio inwestuje, zatem zamiast zamieniać strumień dochodów w strumień konsumpcji, przekształca go w zasoby, tworzy majątek, to nachylenie krzywej konsumpcji obniży się, zwiększy się obszar oszczędności i zarazem zawęży zakresowany na rys. 7. obszar obciążenia podatkowego – realne opodatkowanie będzie niższe od nominalnego. Jednakże przepływ pieniądza ku inwestycjom może przyczynić się do powstania nowych miejsc pracy, zatem wykreowania nowych dochodów, i to spowoduje ostatecznie zdynamizowanie gospodarki, a w dłuższym okresie nawet zwiększenie wpływów podatkowych, wzmocnienie budżetu. W ten sposób pełniej jest realizowana bodźcowa funkcja polityki fiskalnej.

Rozumiany szerzej mechanizm bodźcowej funkcji polityki fiskalnej, jako oddziaływanie na przepływy strumieni pieniężnych, oznacza jednak, że państwo działa nie tylko poprzez motywowanie systemem podatkowym, ale też odpowiednio kształtując swoje wydatki. Jeśli zatem, na przykład, fundusze budżetowe wydawane są na produkty krajowe, to pieniądz wraca do gospodarki, kreując dochody i pobudzając gospodarkę, zmniejszając zatem bezrobocie. Jeśli natomiast państwo wydaje swe środki na zakupy dóbr zagranicznych, to kreuje miejsca pracy za granicą. Niezrozumienie tego prostego faktu prowadzi do wielu nieprzemyślanych wydatków budżetu. Żaden z omawianych budżetów tej kwestii jasno nie stawiał i nie uczynił z niej elementu swej strategii.

Reasumując, polityka fiskalna powinna integrować wszystkie te funkcje, tak aby państwo sprawnie realizowało swe zadania i – jak to sformułował Stein – osiągało narodowe priorytety. Ale polityka ta ma z jednej strony szerokie konsekwencje, a z drugiej złożone uwarunkowania tak makroekonomiczne, a więc ze względu na relacje między parametrami i agregatami makroekonomicznymi, jak i mikroekonomiczne, czyli określone przez to, co dzieje się na poziomie przedsiębiorstw i gospodarstw domowych.

Podstawowe kwestie identyfikujące politykę fiskalną pod względem makroekonomicznym to stosunek dochodów i wydatków do PKB, zakres redystrybucji budżetu, jego funkcje stabilizacyjne, poziom deficytu budżetowego, poziom i metody finansowania długu publicznego, określonego przez deficyt budżetowy w długim okresie i poziom stóp procentowych, wpływ na inne aspekty makroekonomiczne, a przede wszystkim na dynamikę i rozwój gospodarki w długim okresie.

Jedną z kluczowych kwestii ważnych dla zrozumienia polityki fiskalnej jest to, że nie można jej absolutyzować. Zasady jej prowadzenia i uznane kryteria racjonalności⁶¹ muszą być względne, uwarunkowane przez aktualny stan gospodarki. Jeśli, na przykład, zły stan koniunktury gospodarczej obniża dochód krajowy i zdolność podmiotów gospodarczych i gospodarstw domowych do płacenia podatków, to najlepszym postępowaniem nie jest bynajmniej zmniejszanie

wydatków i dążenie do równoważenia budżetu, jak zalecają niektórzy ekonomiści zafascynowani prostymi interpretacjami modeli klasycznych, charakterystycznymi dla neoliberalizmu. Należałoby wtedy raczej dążyć do utrzymania stałego strumienia finansowania dóbr publicznych i niedobory przychodów podatkowych pokrywać przez zaciąganie pożyczek – z punktu widzenia realizacji funkcji budżetu jest przy tym bez znaczenia, czy pożyczki zaciągane są w kraju, czy za granicą, jednak ze względu na bezpieczeństwo ekonomiczne i zewnętrzną stabilność gospodarki najlepiej jest pożyczać w kraju, a za granicą dopiero w ostateczności, gdy ograniczone są możliwości ulokowania długu na krajowym rynku finansowym z powodu jego płytkości i nadmiernego wzrostu stóp procentowych. Dług zagraniczny, zwłaszcza denominowany w walutach obcych, może wszak w sytuacji niekorzystnych zmian kursowych stać się źródłem poważnego kryzysu, gdy pojawi się konieczność spłaty zadłużenia, która – poprzez negatywne sprzężenia zwrotne pojawiające się w okresie spłaty długu wysoko oprocentowanego – będzie prowadzić do lawinowego narastania niekorzystnych zmian kursowych.

W określonych sytuacjach finansowanie może – i powinien – podjąć bank centralny, co nazywamy finansowaniem z senioratu; aczkolwiek tę metodę trzeba, jak wiadomo, wykorzystywać bardzo ostrożnie, gdyż może to prowadzić do skutków inflacyjnych, wymusza na gospodarce opłatę zwaną podatkiem inflacyjnym. Jak powiadają Burda i Wyplosz, „seniorat i podatek inflacyjny idą w parze” (Burda, Wyplosz 2000: 490). Z drugiej jednak strony jest ta metoda skutecznym mechanizmem finansowania wydatków publicznych bez zaciągania pożyczek, a jednocześnie prowadzącym poprzez obniżenie wartości pieniądza do zmniejszania wartości długu. Na krótką metę posiada zatem istotne walory polityczne, ma więc dla rządów kuszący urok.

Finansowanie drukiem pieniądza jest jednak najefektywniejszą metodą wprowadzania dodatkowego pieniądza (bazy monetarnej) do gospodarki, ale przez ekonomicznych dyletantów jest z góry odrzucana jako „wysoce naganny druk pustego pieniądza”. Faktycznie jednak w wielu krajach finansowanie państwa drukiem pieniądza jest skrzętnie ukrywane, przy gromko formułowanych naganach w stosunku do innych, gdy robią to samo. Jak jednakowoż powiada Barro, „w gospodarce USA dochód z drukowania pieniądza przypada bezpośrednio Rezerwie Federalnej, która następnie większą część swoich zysków przekazuje do skarbu państwa. Z przyczyn historycznych jednak w rachunkach narodowych traktuje się Rezerwę Federalną tak, jakby to była prywatna korporacja, a nie część centralnych organów państwowych. Transfer funduszy z Rezerwy Federalnej do skarbu państwa wykazuje się więc w systemie rachunków narodowych jako podatek od zysków korporacji (możemy niemal żałować Systemu Rezerwy Federalnej, ponieważ jego „zyski” są opodatkowane według stopy bliskiej 100%!). Ta niekonsekwencja w rachunkach narodowych może sprawić trudność nieświadomym badaczom, ponieważ wpłaty Rezerwy Federalnej do skarbu państwa sięgały 22% rejestrowanej łącznej sumy podatków federalnych od zysków korporacji w 1991 r. (22,8 mld dolarów z łącznej a łącznej sumy 102,9 mld dolarów)”⁶².

Włączenie senioratu do finansowania budżetu nakłada jednakowoż wymóg efektywnej i skutecznej realizacji kontrolnych funkcji finansów publicznych, gdyż brak szczegółowego rozeznania w faktycznej, a często ukrytej, strukturze wydatków budżetowych powoduje, że nawet niewielka część deficytu budżetowego finansowana kreacją pieniądza może doprowadzić do inflacji wielokrotnie wyższej od pierwotnie przewidywanej⁶³. Kluczowe znaczenie ma wtedy rozeznanie, jaka część wydatków jest przeznaczana na autentyczne dobra publiczne, a jaka na działalność dotacyjną i subwencje dla różnych grup nacisku i dla słabych ekonomicznie przedsiębiorstw, co ostatecznie osłabia tempo wzrostu wydajności pracy i rozwój gospodarczy jako taki. Dotacje rządowe i ulgi podatkowe muszą być zatem realizowane w ramach racjonalnego systemu planowania budżetowego i konsekwentnie ukierunkowane na przedsięwzięcia prorozwojowe i służące tworzeniu nowych miejsc pracy, a nie konserwowaniu nieefektywnych struktur.

Gdy natomiast w wyniku nadspodziewanie dobrej koniunktury dochody rosną, tak że powiększają się wpływy podatkowe, nie powinno się wykorzystywać ich na zwiększanie konsumpcji finansowanej z budżetu, lecz na podnoszenie oszczędności sektora publicznego⁶⁴. W okresach zmian koniunktury gospodarczej budżet powinien zatem pełnić funkcję automatycznego stabilizatora przez przesunięcia w ramach popytu globalnego między popytem prywatnym a popytem sektora publicznego.

Drugą ważną kwestią jest wpływ polityki fiskalnej na dynamikę gospodarki, jej rozwój, a zwłaszcza długookresowe uwarunkowania rozwoju. Jest truizmem, że celem prowadzonej przez rząd polityki powinien być zarówno wzrost PKB na mieszkańca, jak i zmniejszanie bezrobocia, jednakowoż w warunkach gospodarki transformowanej przedmiotem jego zainteresowania musi być też kwestia skutków prowadzonej polityki dla rekonstrukcji instytucjonalnych elementów gospodarki rynkowej i właściwych jej struktur. Kluczową kwestią staje się rozwój sektora bankowego i innych instytucji finansowych, instytucji wspierania oraz finansowania innowacji i postępu technicznego, jak i rozwoju kapitału ludzkiego. Kwestie strukturalne są jednak albo niedoceniane, albo rozumiane wąsko w kategoriach struktur branżowo-gałęziowych przemysłu czy struktur instytucjonalnych. Nie dostrzega się, że z jednej strony gospodarka jako całość na zintegrowanym rynku musi konkurować z innymi silniejszymi krajami o zasoby, czynniki produkcji, także o ludzi – w ramach zintegrowanej wspólnoty obowiązują wszak tak zwane cztery swobody: przepływu dóbr, usług, pracy i kapitału; z drugiej strony państwo musi konkurować na rynku o zasoby i czynniki produkcji z podmiotami gospodarki rynkowej – sygnalizowany wcześniej problem sektora ochrony zdrowia jest tylko jednym z przykładów. To z kolei determinuje niezbędny poziom jego wydatków i, oczywiście, dochodów na ich sfinansowanie. Jedną z konsekwencji jest konieczność kształtowania właściwych relacji między wynagrodzeniami⁶⁵ w różnych sferach gospodarki i w stosunku do wyżej rozwiniętych krajów Unii Europejskiej. I oczywiście to samo dotyczy sfery publicznej, gdzie wynagrodzenia muszą uwzględniać zarówno konkurencję wewnątrz krajową z sektorem rynkowym, jak i konkurencję z innymi krajami Unii.

Informacje o autorze

Dr hab. Jerzy Żyżyński, prof. UW – Kierownik Zakładu Gospodarki Publicznej Wydziału Zarządzania Uniwersytetu Warszawskiego. E-mail: jzyzyn@hotmail.com.

Przypisy

- ¹ W ustawie budżetowej uchwalonej na rok 2004 – dokładnie 50 artykułów; w ustawie na 2005 r. – 52 artykuły. Dla zorientowania czytelnika o wielkościach środków w nawiasach podane są ważniejsze kwoty z obu tych dokumentów, oddzielone strzałką; tam, gdzie podana jest pojedyncza liczba i nie zostało zaznaczone, że dotyczy 2005 r., dana wartość dotyczy 2004 r.
- ² Warto wszak wiedzieć, że nie są to wyłącznie urzędnicy. W tej grupie osób 119,2 tys. osób to członkowie korpusu służby cywilnej, 14,2 tys. osób to pracownicy etatowi służb celnych, a 234,2 tys. to żołnierze i funkcjonariusze.
- ³ Są to różne kwoty zależnie od grupy zawodowej: 1396,38 → 1438,27 zł dla sędziów i prokuratorów oraz żołnierzy i funkcjonariuszy, 1651,67 → 1701,22 zł dla osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe i 1717,73 → 1769,26 zł dla kuratorów sądowych, członków korpusu służby cywilnej, etatowych członków samorządowych kolegiów odwoławczych i kolegiów regionalnych izb obrachunkowych, ekspertów Urzędu Patentowego, asesorów i aplikantów prokuratorских, funkcjonariuszy Służby Celnej, nauczycieli i pracowników uczelni państwowych. Jak widzimy, kwoty te wzrosły zgodnie z ustawą o 3%, ale w rezultacie dla najniższej z nich jest to przyrost o 41,9 zł, dla najwyższej – o 51,5 zł; przyrost procentowy zawsze wszak daje większą korzyść bogatszemu, mniejszą zaś biedniejszemu i prowadzi do narastania dysproporcji dochodów. Kwoty te nie mają jednak bezpośredniego związku z poziomem przeciętnych płac w gospodarce: w 2003 r. przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto wyniosło 2201,47 zł, w ostatnim kwartale 2276,84 zł (wg Biuletynu Statystycznego GUS 3/2004).
- ⁴ Z tego większość to inwestycje drogowe.
- ⁵ Przy wartości całkowitej kosztorysowej inwestycji 11,7 mld zł, z czego na rok 2004 miało przypadać 2,7 mld zł, natomiast na 2005 w budżecie na 2004 r. przewidywano 2,6 mld zł, obecnie w budżecie przewiduje się już tylko 573 mln zł. Wkład budżetu państwa w 2005 r. według zeszlórcznego budżetu miał wynosić 577 mln zł, w obecnym projekcie przewiduje się 278 mln zł, a więc dwa razy mniej; pozostałe środki to kredyty, środki własne inwestorów i środki pomocowe (Phare, Ipsa itp.). Jest przy tym znamienne, że w ustawie budżetowej na rok 2003 środki budżetowe przewidziane na 2003 i 2004 r. stanowiły odpowiednio ok. 1 i 1,5 mld zł, a więc ustawa na 2004 r. obciążyła te środki o ponad 2/3, następna dokonała dalszych cięć. Autorzy ustawy przewidują natomiast większe zaangażowanie unijnych środków pomocowych.
- ⁶ Anulowano większość inwestycji o charakterze drogowym: wzmocnienia i budowy dróg i autostrad, budowy obwodnic, wiaduktów itp., aczkolwiek zwiększono środki przydzielone dla ministra transportu na cele drogowe (o czym dalej).
- ⁷ Jak więc widzimy, nastąpiło swego rodzaju przesunięcie akcentów: zrezygnowano ze znacznej części inwestycji wieloletnich w tej dziedzinie znacznie zmniejszono zaangażowanie państwa, ale z drugiej strony zwiększono je w obszarze programów wieloletnich.
- ⁸ W tym najwięcej środków (1,92 → 6,57 mld zł) jest przeznaczonych na pomoc społeczną. Jak widzimy, następuje przesunięcie finansowania pomocy społecznej w kierunku szczebla samorządowego.
- ⁹ W tej grupie jednostek najwięcej środków (1,16 → 1,23 mld zł) jest przeznaczonych na bezpieczeństwo publiczne i ochronę przeciwpożarową oraz (434 → 425 mln zł) na ochronę zdrowia.
- ¹⁰ W projekcie ustawy na 2004 r. planowano 115 mln zł, ostatecznie uchwalona ustawa obniżyła te środki do 95 mln zł; jak widzimy, w projekcie ustawy na 2005 r. proponuje się ponownie kwotę wcześniej planowaną.
- ¹¹ Jest to znaczny wzrost rezerwy, o ponad 60%, niewyjaśniony w uzasadnieniu ustawy.
- ¹² Podane tu definicje wynikają z ustawy o finansach publicznych.
- ¹³ Według bilansu skonsolidowanego monetarnych instytucji finansowych, Rocznik statystyczny GUS 2003, s. 508.
- ¹⁴ Tamże.
- ¹⁵ Tamże, s. 554.

- ¹⁶ Klub Paryski jest organizacją zrzeszającą państwa będące wierzycielami Polski w wyniku zaciągnięcia przez nią pożyczek u rządów zachodnich w latach 70. Ogólnie, Klub Paryski zrzesza państwa wierzycielskie, które pożyczają krajom socjalistycznym, stwarzając tym samym jeden z czynników doprowadzających je do kryzysu ekonomicznego w końcu lat 70. i w latach 80.
- ¹⁷ Obligacje Brady'ego są instrumentami finansowymi, opracowanymi według koncepcji amerykańskiego sekretarza skarbu Nicholasa Brady'ego, które pozwoliły zredukować i zamienić polski dług wobec banków zachodnich (zrzeszonych w tzw. Klubie Londyńskim) na obligacje podlegające obrotowi na rynkach finansowych. Koncepcja ta miała pomóc odłżyć kraje Ameryki Łacińskiej, ale zastosowano ją także do Polski.
- ¹⁸ W ramach umowy z 1991 r. z krajami wierzycielskimi tworzącymi Klub Paryski połowa polskiego długu, powstałego w latach 70. (w tzw. epoce E. Gierka), została umorzona, lecz pozostała jego część Polska zobowiązana jest spłacić do roku 2010. Sześć państw wierzycielskich zgodziło się zamienić polski dług – w sumie 571 mln USD, czyli około 2 mld zł – na inwestycje na rzecz ochrony środowiska – nazwano to „ekokonwersją”. Spłaty te zasilają konto tzw. EkoFunduszu. EkoFundusz powołany został w 1992 roku przez Ministra Finansów w formie fundacji, której zadaniem było zarządzanie środkami pochodzącymi z ekokonwersji. Środki te są przeznaczone jedynie na realizację konkretnych inwestycji, a nie na doradztwo, szkolenia itp., zatem mniejsze jest niebezpieczeństwo zmarnowania ich. Ważnym walorem tej koncepcji jest to, że ułatwia ona transfer najlepszych technologii od krajów donatorów (największym są Stany Zjednoczone, które w ramach tej kwoty przeznaczyły 370 mln USD), gdyż na realizowane inwestycje dokonuje się zakupów środków inwestycyjnych właśnie w tych krajach.
- ¹⁹ Z tego właśnie – między innymi – powodu lansowanie jako zasady równowagi budżetowej jest błędem. Gospodarka potrzebuje istnienia na rynku finansowym puli bezpiecznych lokat, jakimi są papiery skarbowe. Ale oczywiście w rozsądnej ilości i oprocentowanych niż niż inne lokaty na bardziej ryzykownym rynku inwestycji gospodarczych. U nas – paradoksalnie – lokaty skarbowe są bardzo opłacalne, kredyty zaś wyjątkowo drogie, co ma ze sobą związek.
- ²⁰ W spłatach kredytów bankowych stosuje się metodę stałych rat kapitałowych lub bardziej popularną tzw. metodę annuitetową, która umożliwia obciążenie nominalnie stałymi kosztami obsługi kredytu. Jak jednak zostało udowodnione w pracy „Pieniądz a transformacja gospodarki” (Żyżyński 1998), w warunkach zmiennej i okresowo wysokiej inflacji właściwą metodą spłaty kredytu jest metoda z jednej strony waloryzująca stopą inflacji wartość zadłużenia kapitałowego i z drugiej redukująca stopę procentową, według której liczy się odsetki, do poziomu realnego – metoda ta powinna być stosowana w praktyce, gdyż dłużnika obciąża kosztami obsługi stałymi realnie, a bankom zapewnia realnie stabilny strumień spłat.
- ²¹ Na koszty obsługi długu publicznego składają się koszty odsetkowe oraz koszty emisji papierów skarbowych i rozliczenia z tytułu gwarancji i poręczeń udzielonych przez Skarb Państwa; koszty odsetkowe to ponad 95% kosztów obsługi długu.
- ²² Na państwowy dług publiczny (w 2004 r. 456,5 mld zł) składa się dług sektora rządowego (435,9), którego zasadniczą częścią jest dług Skarbu Państwa (423,3) i dług sektora samorządowego (20,6).
- ²³ Największą pozycją są rozliczenia różne (53,9 mld.), obejmujące między różne kategorie wydatków, między innymi subwencje oświatową, drugą – wydatki na ubezpieczenia społeczne.
- ²⁴ Najlepszym przykładem skutków tego może być kryzys argentyński z 2001 r.
- ²⁵ Do Uzasadnienia ustawy budżetowej jest dołączany dokument „Strategia zarządzania długiem sektora finansów publicznych” – w ustawie na 2004 r. w latach 2004-2005, w ustawie na 2005 r. w latach 2005-2007 – ten drugi dokument jest nieco lepiej opracowany. Przywiązuje się w nich zbyt dużą wagę do poziomu długu, choć przynajmniej się, że koszty obsługi długu mają tak naprawdę kluczowe znaczenie dla finansów publicznych. Proponowane strategiczne koncepcje obniżenia kosztów obsługi wydają się jednak zbyt pasywne, skoro na 2007 r. prognozuje się wzrost relacji kosztów obsługi długu do PKB do 3,18-3,24%. Wymienia się tam więcej czynników wpływających na poziom kosztów obsługi długu: ryzyko refinansowania w walucie krajowej, ryzyko refinansowania w walutach obcych, ryzyko stopy procentowej, ryzyko płynności budżetu państwa, ryzyko kredytowe, ryzyko operacyjne, rozkład kosztów obsługi długu w czasie
- ²⁶ Uzasadnienie Ustawy Budżetowej na 2004 r., s. 309.
- ²⁷ Ustawa z 6 marca 1997 r.

- ²⁸ W rozliczeniu przychodów i rozchodów budżetu na 2004 r. i 2005 r. przychody z prywatyzacji i ich rozdysponowanie ujęto inaczej niż w poprzednich budżetach – zgrupowano je oddzielnie jako część III bilansu (Załącznik 3 ustawy budżetowej na 2004 r. i analogicznie na 2005 r.).
- ²⁹ I oczywiście w drobnej części bez ich pośrednictwa, gdy na przykład ktoś buduje dom z własnych oszczędności lub przedsiębiorstwo inwestuje własne zaoszczędzone środki. Na takie samofinansowanie niewiele podmiotów gospodarczych może sobie pozwolić, zaś oparcie na nim organizacji gospodarki musiałyby oznaczać znaczne spowolnienie jej dynamiki.
- ³⁰ Gdy ktoś „zainwestuje” w kupno starego domu lub akcji na giełdzie, która jest wtórnym rynkiem obrotu papierami wartościowymi, to sprzedawca tych aktywów pozyskane pieniądze może w całości przeznaczyć na konsumpcję, aczkolwiek część może zainwestować w inne aktywa. Podobnie dzieje się, gdy państwo sprzedaje majątek w procesie prywatyzacji i uzyskane pieniądze przeznacza na rekompensaty, emerytury itp.
- ³¹ Pamiętajmy, że zakłócenie procesu przekształcania oszczędności w inwestycje może być podstawową przyczyną kryzysu gospodarczego. Oderwanie procesów inwestycyjnych od oszczędności przez wysunięcie ich na plan pierwszy i nadanie państwu roli kreującej, napędzającej inwestycje, może zaś stabilizować i dynamizować gospodarkę, co jest treścią teorii J. M. Keynesa, w której pierwotnym czynnikiem są właśnie inwestycje, a nie oszczędności. Niewątpliwie zaś w dobie dominacji paradygmatu neoliberalnego „topienie” części oszczędności w programach prywatyzacyjnych jest poważnym błędem koncepcyjnym. Autor niniejszej pracy zaproponował swego czasu (Żyżyński 1991) inną koncepcję prywatyzacji, w której podstawą uzyskiwania przez osoby prywatne praw własności do majątku państwowego byłoby inwestycje pierwotne, a nie sprzedaż majątku. Niestety, spotkała się ona z chłodnym przyjęciem, a szkoda, gdyż oparcie prywatyzacji na niej pozwoliłoby uniknąć wielu błędów i strat, jakie przyniosła praktycznie realizowana błędna koncepcja.
- ³² Wrogie przejęcia są kategorią zarządzania, a ściślej strategii biznesu, nie są kategorią ekonomiczną, dlatego też niektórzy ekonomiści, rozumujący wyłącznie na poziomie makroekonomicznych abstrakcji i idealizacji, nie znają jej i nie rozumieją – a niestety zajęli się polityką gospodarczą i promowaniem określonych hasłowo i idealistycznie rozumianych koncepcji prywatyzacyjnych.
- ³³ Teoretycznie każdy może żyć wyłącznie na kredyt, jednakże pod warunkiem, że całkowite koszty obsługi zaciągniętych przez niego kredytów (spłata kapitału i odsetek) nie przekroczą sumy jego dochodów.
- ³⁴ Toczone wiele sporów o to, czy państwo ma prawo do sprzedaży majątku, będącego własnością społeczną. Można uznać państwo za tylko „władające” majątkiem, którego właścicielem jest społeczeństwo; jako depozytariusz własności społecznej państwo nie miałoby zatem prawa jej sprzedawać.
- ³⁵ Ostatnio szczególnie drastycznym tego przykładem jest ochrona zdrowia.
- ³⁶ Prywatyzacja na rzecz „inwestorów zagranicznych” rodziła patologie, słabo dokumentowane w publicznie dostępnych materiałach i jakby niedostrzegane przez polityków i rząd. Po pierwsze w bardzo wielu przypadkach były to wrogie wykupy, czyli nabycia w celu likwidacji konkurencji i przejęcia rynku (poważnym koncepcyjnym błędem było wszak sprzedawanie przedsiębiorstw – i to znacznie poniżej wartości – ich zagranicznym konkurentom). Po drugie, nawet jeśli nie były to wrogie przejęcia, to spowodowało to, że zyski z kapitału przestały być własnością Polski, wpływają za granicę; sprzyja temu mało roztropna i nie mająca żadnego merytorycznego uzasadnienia polityka bezwarunkowego obniżania podatków dla osób prawnych (o czym będzie mowa w dalszej części pracy).
- ³⁷ Dlatego znaczna część prywatyzacji była nie tylko niepotrzebna, ale i szkodliwa. Prywatyzacja była elementem tzw. consensusu waszyngtońskiego, zestawu zaleceń przygotowanych przez ekonomistę amerykańskiego Williamsona dla krajów Ameryki Łacińskiej i przyjętego jako podstawa programu transformacji. Niestety, tych powierzchownie sformułowanych postulatów nie podano rzetelnej analizie. Nie jest wszak celem tej pracy ani analizowanie procesu transformacji, ani rozwijanie wątku prywatyzacyjnego, nie będzie on tu zatem szerzej dyskutowany.
- ³⁸ Z dochodów podatkowych pominięty został marginesowy podatek od gier. W 2003 r. przyniesione przez ten podatek wpływy wyniosły 696,1 mln zł (o 24 mln więcej niż rok wcześniej), podczas gdy w planie budżetu szacowano je na 860 mln zł, zaś na 2004 r. szacuje się je w wysokości 922 mln zł.

- ³⁹ Takie skoncentrowanie obciążeń społeczeństwa na podatkach pośrednich było wszak charakterystyczne dla gospodarki socjalistycznej, w której obywatele byli obciążeni przede wszystkim podatkiem obrotowym (indywidualny podatek dochodowy miał marginalne znaczenie), a podstawową część dochodów państwo osiągało, przejmując zyski przedsiębiorstw państwowych.
- ⁴⁰ Erkki Liikanen, komisarz Unii Europejskiej do spraw przedsiębiorczości i społeczeństwa innowacyjnego, stwierdził w wywiadzie: „Z całą stanowczością będę upierał się przy tym, aby w krajach Unii na badania i rozwój przeznaczać nie mniej niż 3 procent produktu krajowego brutto”. Zwraca on uwagę, że źródłem sukcesów niektórych krajów, na przykład Finlandii, jest dobry system kształcenia ogólnego i zawodowego oraz nakłady na naukę, badania i rozwój („Nasza Europa”, dodatek do Rzeczpospolitej, 7.04.2003, s. 3).
- ⁴¹ Zważywszy zaś, że w wydatkach na ochronę zdrowia zwiększył się znacznie udział środków na leki i koszty energii, środki na działalność podstawową relatywnie znacznie się zmniejszyły. To musiało zaowocować tymi problemami z niedofinansowaniem ochrony zdrowia, jakie obserwujemy obecnie. Świadczy to też, że ustanowienie w 1999 r. składki na ochronę zdrowia na poziomie 7% było wynikiem bardzo nieprofesjonalnego zarządzania finansami państwa.
- ⁴² Wyżej zostały opisane korelacje z tempem wzrostu gospodarki podstawowych kategorii dochodów. Dla wydatków ogółem budżetu korelacja była także dodatnia i dość silna (ponad 0,85). Jest natomiast znamienne, że praktycznie z tempem wzrostu nie miał związku udział deficytu budżetowego w PKB. Dochody całego sektora publicznego korelowały dość silnie i też dodatnio (0,8), słabiej – wydatki (0,5). Deficyt sektora publicznego dał natomiast korelację bliską -1 (-0,96: wzrostowi deficytu sektora publicznego towarzyszył prawie liniowo z nim związany spadek tempa wzrostu). Oczywiście współczynnik korelacji jest miarą zbyt ogólną, by z jego wartości wyciągać dalej idące wnioski o zależnościach przyczynowych, tym bardziej, że sam nic nie mówi o kierunku zależności. Niemniej jednak wskazuje przecież na pewne czasowe koincydencje w szeregach danych.
- ⁴³ Oddzielone strzałkami kwoty wykonania budżetu na 2003, założeń budżetu na 2004 i projektu na 2005 r.
- ⁴⁴ Zaliczone do tej grupy wydatków od 2003 r.
- ⁴⁵ Oczekuje się, że na środki pozyskane z Unii Europejskiej złożą się kwoty przekazane na programy realizowane z udziałem funduszy strukturalnych (8,8 mld zł), środki na zadania wynikające ze wspólnej polityki rolnej (4,7 mld zł), specjalne kwoty ryczałtowe na poprawę płynności budżetowej (2,7 mld zł), środki na programy przedakcesyjne ISPA (2,5 mld zł), PHARE (2,4 mld zł) i SAPARD (1,2 mld zł), projekty tzw. Funduszu Spójności (2,1 mld zł) i niewielkie kwoty z tzw. instrumentu finansowego Schengen (0,5 mld zł) oraz programu Transition Facility (0,1 mld zł). Środki obciążające polski budżet to poza wymienioną w tekście składką do budżetu UE obciążającą wydatki sztywne, kwota ujemnego salda 4,6 mld zł zapisana w bilansie operacji finansowych (przychody – rozchody) na rzecz prefinansowania zadań przewidzianych do finansowania ze środków UE.
- ⁴⁶ Niewątpliwie Fundusz Nauki i Technologii Polskiej nie powinien być tak marginalny, jak przyznane mu środki: ich wielkość niewątpliwie musi prowadzić do refleksji i dyskusji, czy planuje się tu mądrze i z myślą o przyszłości.
- ⁴⁷ Oprócz niej funkcjonują następujące agencje: Agencja Mienia Wojskowego, Wojskowa Agencja Mieszkaniowa, Agencja Rezerw Materiałowych, Agencja Rynku Rolnego, Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości, Agencja Nieruchomości Rolnych, Zasób Własności Rolnej Skarbu Państwa; dwie ostatnie nie otrzymują dotacji z budżetu.
- ⁴⁸ Na przykład w Niemczech po 42,5% wpływów z podatku dochodowego otrzymują władze centralne i rządy landów, a resztę (15%) władze miejskie. Podobnie dzielony jest podatek od plac. Podatek od dochodów kapitałowych (20%) dzielony jest, zaś równo, po 50%, między rząd federalny i rządy landów, podobnie podatek od spółek (wynoszący 25%). Natomiast podatek od odsetek kapitałowych (30%) w proporcji po 44% między rząd i landy, 12% władze miejskie. Podatek VAT dzielony jest w proporcji: rząd 52%, landy 45,9%, władze miejskie 2,1%.
- ⁴⁹ Według założeń ustawy budżetowej na 2005 r.
- ⁵⁰ Ministerstwo Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej, październik 2003
- ⁵¹ Tamże. s. 129.

- ⁵² Jak stwierdzono, „jest niezwykle istotne, aby redukcja wydatków polegała głównie na zmniejszaniu skali transferów socjalnych, a nie na cięciach w wydatkach o charakterze pro wzrostowym.” - Tamże, s. 23. Jednakże zmiany choćby w wydatkach na inwestycje centralne, stagnacja w nakładach na naukę czy brak zdecydowanych zmian w kierunku zwiększenia nakładów na szkolnictwo wskazują jednak, że tę deklarację należy raczej zaliczyć do czczych frazesów.
- ⁵³ H. Stein, *Governing the \$ 5 Trillion Economy*; cytowane za: R. E. Hall, J. B. Taylor, *Makroekonomia Teoria, Funkcjonowanie i Polityka*; PWN, Warszawa 1995; Herbert Stein jest byłym przewodniczącym Rady Doradców Ekonomicznych, który potem przeszedł do Amerykańskiego Instytutu Przedsiębiorczości.
- ⁵⁴ A. H. Hansen, *Fiscal Policy and Business Cycles, New York 1941*; A. H. Hansen, *Economic Policy and Full Employment, New York-London 1947*.
- ⁵⁵ Por. S. Owsiak, *Finanse publiczne, teoria i praktyka*, PWN, Warszawa 2000, s. 49.
- ⁵⁶ Por. S. Owsiak, *op. cit.*, s. 102; podobnie: P. M. Gaudemet, J. Molinier, *Finanse publiczne*, PWE, Warszawa 2000, s. 89-144.
- ⁵⁷ Teoretycznie mogliby przestawić się na inną produkcję, ale jest problematyczne, czy znalazłoby zbyt produkując na przykład chleb i bułki, gdy popyt jest nasycony. Oczywiście w dynamicznie rozwijającej się gospodarce, gdy konsumenci zmieniają swoje preferencje konsumpcyjne, wciąż dochodzi do zmian struktury produkcji, ponieważ producenci śledzą rynek i dostosowują do zachodzących w nim zmian sposób wykorzystania posiadanych mocy wytwórczych. Na tym polega wielkość systemu rynkowego, jednakże takie zmiany na wielką skalę są w krótkim czasie niemożliwe, a jeśli są możliwe w dłuższym czasie, to wymagają znacznych nakładów finansowych. W przypadku raptownych zmian struktury konsumpcji w wyniku zmiany systemów podatkowych gospodarka ukształtowana do określonej struktury konsumpcji też musi z trudem się dostosowywać.
- ⁵⁸ Tymczasem niektórzy ekonomiści błędnie posługują się pojęciem klina podatkowego dla uzasadnienia podatku liniowego.
- ⁵⁹ Por. S. Owsiak, *op. cit.*, s.104-106.
- ⁶⁰ Warto zwrócić uwagę na niepokojące skutki tego, jakie szczególnie nasiliły się w 2004 i 2005 r. Majątki rzeczowe i konta szpitali, które popadły w pętlę zadłużenia są zajmowane przez komorników na poczet długów wobec różnych wierzycieli. Jest to rzecz niedopuszczalna w państwie, że majątek instytucji użyteczności publicznej, pełniących szczególne funkcje publiczne – ochrony zdrowia obywateli – jest marnotrawiony z powodu niezdolności władzy publicznej do rozwiązania prostego problemu finansowania tych instytucji na poziomie zapewniających ich zrównoważone finansowo funkcjonowanie. Oczywiście zobowiązania finansowe powinny być wypelniane i rachunki płacone, ale to nie do szpitali powinni swe kroki kierować komornicy, lecz do ich właścicieli. Prosta zasada: za zobowiązania instytucji publicznej powinien odpowiadać jej organ założycielski – pozwoliłaby zabezpieczyć majątek szpitali przed ewidentnym rabunkiem, a państwo zmusiłaby do rozsądnego kształtowania składki zdrowotnej.
- ⁶¹ Racjonalne jest to, co jest zgodne z zasadami poprawnego myślenia i skutecznego działania.
- ⁶² Robert J. Barro, *Makroekonomia*, PWE Warszawa 1997, s. 347.
- ⁶³ C. Zarazaga, „How a Little Inflation Can Lead to a Lot”, Federal Reserve Bank of Philadelphia Business Review, September-October 1994.
- ⁶⁴ Por. Burda, Wyplosz, *Makroekonomia, podręcznik europejski*, PWE, Warszawa 2000, s. 477-478.
- ⁶⁵ Szczególnym przykładem skutków niezrozumienia tej kwestii jest drenaż przez wyspecjalizowane firmy pracowników służby zdrowia. W sytuacji rażąco niskiego poziomu wynagrodzeń w Polsce przyjmują atrakcyjne finansowo propozycje pracy i emigrują do krajów Unii Europejskiej oferujących w tym sektorze wynagrodzenia nawet dziesięciokrotnie wyższe.

Bibliografia

- Begg, D., S. Fischer i R. Dornbusch. 1993. *Ekonomia*, Warszawa: PWE, tom 1.
- Burda, M. i Ch. Wyplosz, 2000. *Makroekonomia. Podręcznik europejski*, Warszawa: Państwowe Wydawnictwo Ekonomiczne.
- Gaudemet, P. M. i J. Molinier. 2000. *Finanse publiczne*, Warszawa: PWE.
- Owsiak, S. 2002. *Finanse publiczne. Teoria i praktyka*, Warszawa: PWN.

Pietrewicz, M. 1998. *Polityka fiskalna*, Warszawa: Poltext.

Żyżyński, J. 1998. *Pieniądz a transformacja gospodarki*, Warszawa: Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego.

Żyżyński, J. 1991. Prywatyzacja gospodarki przez uwłaszczenie – propozycja uwłaszczenia potencjalnego. *Organizacja i Kierowanie*, Nr 1/1991.

Żyżyński, J. 2003. Sytuacja dochodowa pracowników i jej skutki dla rynku i finansów publicznych. *Problemy Zarządzania*, Nr 2/2003.