

Halina Wasilewska-Trenkner

Jesień to pora roku związana z rozpoczęciem prac parlamentu nad kolejnym projektem budżetu państwa na nadchodzący rok. Teoretycznie dyskusje nad budżetem państwa są w kolejnych latach bardzo do siebie podobne. Rząd i wspierające go ugrupowania polityczne przekonują, że budżet jest opracowany na podstawie realistycznych prognoz rozwoju sytuacji gospodarczej w ciągu najbliższego roku. Przedstawione w nim szacunki dochodów są prawidłowe i określone w sposób gwarantujący ich pozyskanie bez hamowania tempa rozwoju gospodarczego, skłonności do inwestowania, a także bez zachęcania podatników do uciekania w szarą strefę. Zdaniem grupy broniącej projektu budżetu, również proponowana struktura i wielkość wydatków są planowane w sposób co prawda oszczędny, ale zapewniający sfinansowanie wszystkich zadań wytyczonych przez politykę społeczno-gospodarczą. Krytycy projektu budżetu – ta rola zwykle należy do przywilejów opozycji rządowej – wnikliwie wyszukują wszelkie błędy związane z projekcją rozwoju gospodarczego oraz dochodów budżetu, a także opisują prawdziwe i domniemane błędy i przekłamania w planowanych na przyszły rok wydatkach budżetu państwa. W obecnej sytuacji Polski szczególnie dużo uwagi poświęca się omówieniu i krytycznej analizie deficytu budżetu państwa oraz zmianom wielkości długu Skarbu Państwa.



Budżet państwa na 2005 r. jest konstruowany w specjalnych warunkach, będących konsekwencją przekroczenia w grudniu 2003 r. prognozy 50% przez relację długu publicznego do produktu krajowego brutto (PKB). Sprawia to, że uruchomione zostały procedury ostrożnościowe przewidziane w ustawie o finansach publicznych. Deficyt budżetowy w 2005 r. nie może być wyższy niż 29,3% dochodów budżetu. Przyjęty na 2005 r. deficyt budżetowy w pełni respektuje ten wymóg i wynosi 35,0 mld zł, czyli 20,1% tych dochodów. Projekt budżetu państwa na 2005 r. jest zatem zbudowany tak, aby zmniejszyć tempo przyrostu długu publicznego w porównaniu z tempem, w jakim dług ten powiększał się w latach 2002-2004. Stało się to możliwe dzięki zwiększonym wpływom dochodów w następstwie poprawy koniunktury gospodarczej, a z drugiej – ograniczeniu niektórych wydatków w wyniku wprowadzenia części regulacji prawnych tworzących tzw. Program Hausnera.

W porównaniu z przewidywanym wykonaniem dochodów budżetu państwa w 2004 r. dochody w roku przyszłym nominalnie zwiększą się o 11,3%, z 156,1 mld zł w 2004 r. do 173,7 mld zł w 2005 r. Według przedstawionego przez rząd projektu, w 2005 r. miały nastąpić jedynie zmiany wysokości podatków akcyzowych. Wiadomo jednak, że zmieni się prawdopodobnie także skala naliczania podatku dochodowego od osób fizycznych. Wątpliwe jest, aby ta ostatnia zmiana spowodowała znaczące zwiększenie podatkowych dochodów sektora finansów publicznych, to znaczy budżetu państwa oraz budżetów jednostek samorządowych.

Wydatki budżetu państwa w 2005 r. zwiększają się nominalnie o 4,4% w porównaniu z wydatkami z 2004 r. i po raz pierwszy przekroczą poziom 200 mld zł. Warto zwrócić uwagę, że przyszłoroczne wydatki budżetu charakteryzują się tempem wzrostu zbliżonym do sformułowanej w 2001 r. „reguły Belki”. Zgodnie z tą regułą, wydatki budżetu powinny wzrastać w tempie: prognozowane CPI plus 1%. Stosowanie tej zasady przy planowaniu wydatków budżetu miało w ciągu kilku lat umożliwić znaczne zmniejszenie długu publicznego. Tej reguły nie udało się zastosować w okresie słabej koniunktury gospodarczej, pojawiających się nowych wydatków (przygotowanie do akcesji związane z przebudową administracji, współfinansowaniem projektów realizowanych z wykorzystaniem środków z budżetu UE, a także zobowiązania finansowe wobec budżetu UE po akcesji w dniu 1 maja br.). Obecnie projektanci budżetu zdają się powracać do tej reguły, ponieważ średniookresowym celem reformowania finansów publicznych jest doprowadzenie do sytuacji, w której gospodarka polska będzie mogła wypełnić kryteria konwergencji finansowej. Wydaje się jednak, że obecnie zastosowanie „reguły Belki” do ograniczania tempa wzrostu wydatków publicznych to krok zbyt skromny, by można było bez gwałtownych wstrząsów wypełnić kryteria konwergencji finansowej w ciągu najbliższych 3-5 lat. Dla osiągnięcia tych kryteriów niezbędne jest bardziej energiczne reformowanie wydatków. Reformowanie, ponieważ możliwości prostego ich ograniczania są praktycznie wyczerpane. Redukcja kwot wydatkowanych na realizację różnych zadań może prowadzić raczej do marnotrawstwa niż oszczędności. Np. dalsze ograniczanie wydatków na bieżące utrzymanie jednostek budżetowych może prowadzić do niedoboru środków w materiałach niezbędnych do wykonania przez te jednostki ustawowo przypisanych im zadań degradacji użytkowanego przez nie majątku. Należy też pamiętać, że w przypadkach współfinansowania zadań środkami z budżetu Unii Europejskiej nakłady polskiego budżetu na to zadanie nie mogą podlegać redukcji, a więc zakres poszukiwania ewentualnych oszczędności ulega zawężeniu. Konieczna reforma wymaga raz jeszcze rozważenia co musi, a co może być finansowane ze środków publicznych. Tej odpowiedzi należy poszukiwać uwzględniając warunki, w jakich gospodarka znajduje się w okresach słabej koniunktury, jak miało to miejsce w latach 2001–2002. Jednak wprowadzenie w życie rozstrzygnięć, które mogą wynikać z tej odpowiedzi, powinno następować w okresie dobrej koniunktury, trwającej kilka lat. Taki okres właśnie nadszedł z ekonomicznego punktu widzenia. Sądzę, że dyskusja o niezbędnej restrukturyzacji i komercjalizacji jednych oraz ewentualnym rozwiązaniu innych instytucji sektora finansów publicznych nie będzie łatwa. Finalizacja tego procesu będzie wymagać głębokich zmian legislacyjnych, a w niektórych sytuacjach nawet zmian w Konstytucji RP.

W tej sytuacji nacisk w polityce społeczno-gospodarczej powinien przesunąć się z czasami barwnych, lecz mało produktywnych polemik wokół kwot dochodów i wydatków budżetowych na poważną dyskusję nad działaniami, które będą sprzyjać stabilizacji wysokiego tempa rozwoju gospodarki. Utrzymanie wysokiego tempa rozwoju gospodarki wymaga jednak rozsądnego wykorzystania przyrostów PKB na inwestycje i uruchamianie nieaktywnych dziś zasobów pracy, a nie rozdzielanie tych przyrostów na szeroko zakrojone świadczenia społeczne.

dr Halina Wasilewska-Trenkner
Członek Rady Polityki Pieniężnej