



Jak bezboleśnie uzdrowić finanse publiczne

Artykuł ukazał się w Gazecie Wyborczej, 22 października 2007 r.

Andrzej Rzońca, Michał Chyczewski*

Trzeba ująć w karby nie deficyt budżetowy, ale wzrost wydatków publicznych. Proponujemy regułę, która pozwoli to zrobić niewielkim kosztem.

Finanse publiczne w Polsce są chore, chociaż dobra koniunktura przejściowo łagodzi niektóre symptomy choroby. Państwo wydrenuje w tym roku za pośrednictwem różnego rodzaju podatków, składek i opłat z kieszeni każdej rodziny w naszym kraju prawie 32 tys. zł.

Mimo tak olbrzymich ciężarów podatkowych to, co oddajemy państwu, nie pokrywa w pełni rozdętych wydatków publicznych, z których część państwo musi finansować, zaciągając długi. Obecnie wielkość tych długów przekracza 38 tys. zł na każdą rodzinę. W przyszłym roku wedle projektu ustawy budżetowej wzrosną o kolejne 3,5 tys. na rodzinę.

Wydatki szkodzą

Ta ostatnia liczba pokazuje, że wprowadzona przez obecny rząd tzw. kotwica budżetowa zamiast być lekiem na chorobę finansów publicznych, może pociągnąć je na dno. O skutkach utrzymywania w nieskończoność różnicy między wydatkami budżetu (z wyłączeniem kosztów składek przekazywanych do otwartych funduszy emerytalnych) a jego dochodami na poziomie 30 mld zł pisaliśmy w "Gazecie" 29 września 2007. To, iż kotwica jest groźna dla finansów państwa, nie oznacza jednak, że w ogóle nie powinny one być kształtowane według sztywnych reguł. Przeciwnie - powinny, ale reguła musiałaby dotyczyć źródła choroby, a nie jednego z jej objawów.

Źródłem jest zaś nie deficyt budżetu, do którego odnosi się kotwica, lecz rozdęte wydatki publiczne. To one odpowiadają zarówno za ciągłe zapożyczanie się budżetu w naszym kraju, jak i za wysokie podatki, a więc także za fatalne skutki obu zjawisk dla wzrostu gospodarki.

Wydatki publiczne szkodzą też gospodarce na wiele innych sposobów. W dużym stopniu odpowiadają np. za niski odsetek pracujących w naszym społeczeństwie. Takie szkody wyrządzają w szczególności wcześniejsze emerytury lub - ogólniej - wszelkie świadczenia kierowane do osób w wieku produkcyjnym, które są zdolne do pracy, ale ani nie pracują, ani nie szukają zatrudnienia. Nie tylko zmniejszają one opłacalność zatrudnienia, ale w ogóle pozwalają na uzyskiwanie dochodu bez jakiegokolwiek pracy.

Wydatki socjalne sprawiają, że w gospodarstwach domowych maleje część dochodów odkładana jako oszczędności. Osłabiają one bowiem ważny bodziec do oszczędzania, czyli ostrożność. Po co się zabezpieczać na wypadek utraty lub spadku dochodów, skoro państwo mi pomoże? Zapłacą za to podatnicy - nawet za to, że mało zarabiam, bo nie chce mi się pracować.

Ponadto wydatki socjalne tworzą grupę osób, które nie mogą oszczędzać, bo jeśli zaczną to robić i w efekcie ich sytuacja materialna się poprawi, utracą przynajmniej część świadczeń.

W skali całej gospodarki niższe oszczędności oznaczają mniejsze inwestycje, bo to z

oszczędności są one finansowane.

Wreszcie wydatki socjalne, a jest ich w Polsce łącznie ponad 170 rodzajów, marnotrawią ludzką energię. I energię ludzi, którzy się o nie starają, i samych urzędników. Potrzebna do przyznawania i regularnej wypłaty świadczeń armia urzędników - choć często ciężko pracujących - nie wnosi nic do łącznego dochodu w gospodarce.

Jak w Irlandii albo jak w Azji

Tak więc reguła, która pozwoliłaby uzdrowić polskie finanse publiczne, powinna dotyczyć wydatków państwa. Wyznaczałaby ona maksymalne tempo ich wzrostu.

Mogłoby ono wynosić początkowo 1 pkt proc. ponad cel inflacyjny. Po spadku relacji wydatków publicznych do PKB do pożądanego poziomu byłyby one zwiększane w tempie równym dynamice nominalnego PKB sprzed trzech lat.

Zmiana reguły w pewnym momencie byłaby konieczna, bo przy zbyt długim utrzymywaniu dynamiki wydatków publicznych poniżej tempa wzrostu gospodarki ich relacja do PKB w końcu zaczęłaby się zbliżać do poziomu uniemożliwiającego państwu wypełnianie jego podstawowych funkcji, takich jak ochrona porządku publicznego czy egzekwowanie prawa.

Pożądaną relację wydatków publicznych do PKB można byłoby ustalić np. na 30 proc., czyli mniej więcej tak jak w Irlandii. Umożliwi to wypełnianie wszystkich funkcji państwa realizowanych obecnie w krajach rozwiniętych (w tym utrzymanie racjonalnego systemu zabezpieczenia społecznego). Innym wariantem byłoby 20 proc., co jest charakterystyczne dla azjatyckich tygrysów.

Taka reguła pozwoliłaby w ciągu kilkunastu lat radykalnie obniżyć relację wydatków publicznych do PKB, i to bez wyrzeczeń ze strony osób, do których te wydatki są kierowane (wydatki publiczne nadal by rosły, tylko wolniej niż obecnie). W ciągu 12 lat spadłaby ona poniżej 30 proc., a po 24 latach poniżej 20 proc., i to przy dosyć konserwatywnym założeniu, że spadek fiskalizmu państwa umożliwiłby nam jedynie podtrzymanie tempa wzrostu z ostatnich 15 lat, a nie jego przyspieszenie.

Trzeba jednak podkreślić, że samo utrzymanie dynamiki rozwoju na poziomie z ostatnich 15 lat byłoby sukcesem. W poprzednich trzech dekadach równie wysokie lub wyższe tempo wzrostu gospodarki udało się osiągnąć zaledwie ośmiu państwom na świecie: Chinom, Botswanie, Tajwanowi, Korei Południowej, Malcie, Singapurowi, Hongkongowi i Tajlandii.

Przy takiej dynamice rozwoju po 16 latach dochód na mieszkańca w naszym kraju osiągnąłby obecny poziom w strefie euro, a po kolejnych 10 latach Polska stałaby się zamożniejsza niż strefa euro - mieszkańcy z Europy Zachodniej zaczęliby szukać pracy w Polsce.

Kraina łagodności

Omawiana reguła zmniejszałaby także cyklicznie powtarzające się wahania

aktywności gospodarczej. Z jednej strony, w okresie spowolnienia wzrostu PKB prawdopodobny jest spadek inflacji poniżej celu inflacyjnego, w fazie boomu zaś - jej wzrost powyżej celu. Tym samym reguła oznaczałaby wzrost wydatków po odjęciu inflacji o więcej niż 1 proc. w okresie spowolnienia oraz o mniej niż 1 proc. w fazie rozkwitu.

Z drugiej strony, podnoszenie wydatków publicznych po osiągnięciu przez nie pożądanego poziomu w tempie wzrostu PKB sprzed trzech lat powodowałoby, że w okresie spowolnienia wzrostu gospodarki byłyby one zwiększane zgodnie z dynamiką PKB z fazy boomu, a w fazie boomu - zgodnie z dynamiką z okresu spowolnienia. Tym samym stymulowałyby one łączny popyt w gospodarce, gdy były on niedostateczny w stosunku do zdolności wytwórczych w gospodarce, i hamowałyby go, gdy były on nadmierny.

Dzięki wprowadzeniu do reguły celu inflacyjnego zamiast prognoz inflacji Ministerstwa Finansów oraz przeszłego tempa wzrostu gospodarki zamiast przewidywanego przez resort - trudno byłoby nią manipulować, oczywiście pod warunkiem, że politykom odebrano by prawo swobodnego decydowania o tym, co jest wydatkiem publicznym, a co nim nie jest.

Wariant B

Można rozważyć inną regułę. W tym wariantcie można by było od razu ustalić maksymalne tempo wzrostu wydatków publicznych na poziomie około 2 pkt proc. ponad cel inflacyjny. Jest to poziom zbliżony do długofalowego tempa wzrostu gospodarki w krajach wysoko rozwiniętych, do których Polska miałaby dołączyć.

Przy takiej regule wydatki publiczne w ciągu 18 lat spadłyby poniżej 30 proc. PKB, a po 35 latach - poniżej 20 proc. PKB, ale pod warunkiem, że udałoby się nam utrzymać tempo wzrostu gospodarki z ostatnich 15 lat, co wcale nie jest pewne przy tak powolnym sprowadzaniu wydatków do rozsądnych rozmiarów. Dlatego tę regułę należałoby uzupełnić o możliwie szybkie zredukowanie do zera tych wydatków, które są same w sobie szkodliwe dla rozwoju.

Reguły zobowiązują

Jeżeli rządzący mają jej przestrzegać, reguła wydatkowa powinna mieć umocowanie w konstytucji. Wskazuje na to doświadczenie z regułą zaproponowaną przez Marka Belkę w 2002 r. - wzrost wydatków o 1 proc. ponad prognozowaną inflację. Miała ona obowiązywać od 2003 r., ale została złamana zaraz na starcie.

Regułę wydatkową można byłoby uzupełnić o regułę nadwyżki w finansach publicznych. Takie reguły wprowadzono np. w Chile (nadwyżka w wysokości 1 proc. PKB na przestrzeni całego cyklu koniunkturalnego) czy w Szwecji (nadwyżka 2,5 proc. PKB). W przypadku naszego kraju należałoby jednak ograniczyć okres, w którym byłaby ona rozliczana, do jednej kadencji parlamentu. Takie skrócenie mogłoby co prawda utrudniać zmniejszanie skali cyklicznych wahań w aktywności gospodarczej za pośrednictwem finansów publicznych (od ożywienia do kolejnej recesji upływają zazwyczaj mniej więcej dwie kadencje parlamentu), ale bez niego reguła zapewne w ogóle by nie obowiązywała (każdy kolejny rząd oczekiwałby, że to

następcy wypracują odpowiednio dużą nadwyżkę).

Utrzymywanie nadwyżki w finansach publicznych podniosłoby wielkość krajowych oszczędności, z których są finansowane inwestycje. Jednocześnie pozwoliłoby zakumulować rezerwę, np. na pokrycie wypłat przyszłych emerytur w momencie, kiedy polskie społeczeństwo się zestarzeje.

Uzdrowienie finansów publicznych dawałoby nam szansę na utrwalenie obecnego szybkiego wzrostu gospodarczego. Jednak rządzący z tej szansy nie korzystali, a to może się zemścić na społeczeństwie bardzo szybko - już przy najbliższym spowolnieniu gospodarki.

***Andrzej Rzońca** jest wiceprezesem Forum Obywatelskiego Rozwoju, **Michał Chyczewski** - starszym ekonomistą Banku BPH