

## Reformatorzy i szkodnicy, czyli skąd się wzięła dziura w przyszłorocznym budżecie?

**Streszczenie:** Dziura w przyszłorocznym budżecie ma sięgnąć rekordowych kwot. Będzie nas ona sporo kosztować. Dlatego trzeba ją jak najprędzej ograniczyć. Ale aby udało się na trwałe poprawić stan finansów publicznych, trzeba wiedzieć, skąd się wzięły ich dzisiejsze kłopoty. Bez prawidłowej diagnozy nie może być bowiem skutecznego leczenia.

Deficyt budżetu, czyli wydatki nie mające pokrycia w jego dochodach, ma wynieść w przyszłym roku ponad 52 mld. Kwota ta nie uwzględnia wydatków na projekty unijne, które UE zwróci budżetowi, ale nie w przyszłym roku. Suma tych unijnych wydatków, nie mających pokrycia w środkach, które UE ma przekazać do naszego budżetu w przyszłym roku, jest niebagatelna – na dziś przekracza 15 mld. Do tego jeszcze dochodzą koszty reformy emerytalnej w wysokości ponad 22 mld, których nadal nie wlicza się do deficytu. Łącznie rzeczywista dziura w budżecie, tj. po dodaniu do oficjalnego deficytu tych 2 pozycji, wyniesie aż 90 mld. Tylko nieco ponad 9 mld z tej dziury zostanie pokryte przychodami z prywatyzacji (reszta z wpływów z prywatyzacji planowanych na 25 mld ma być, zgodnie z obowiązującym prawem, podzielona między różnego rodzaju fundusze pozabudżetowe). Pozostała część kwoty brakującej do sfinansowania wydatków – 82 mld – budżet będzie musiał pozyczyć.

Każdy deficyt budżetu kosztuje, a wysoki – kosztuje szczególnie dużo.

Deficyt, po pierwsze, oznacza wyższe podatki w przyszłości. Po drugie, zwiększa dług publiczny, od którego odsetki wypychają w pierwszym rzędzie wydatki państwa na cele prorozwojowe. Po trzecie, ułatwia przechwytywanie publicznych pieniędzy grupom, które potrafią zadbać o własny interes kosztem reszty społeczeństwa. Politycy mogą spełniać ich żądania i uchylać wydatki, na które trudniej byłoby im uzyskać społeczne przyzwolenie, gdyby dla ich sfinansowania musieli natychmiast podnieść podatki. Po czwarte, pogłębia nierówności w dochodach między bogatymi a biednymi, gdyż odsetki od długu publicznego, zaciągniętego przez państwo na pokrycie deficytu, trafiają wyłącznie do osób, które pożyczyły pieniądze państwu, a więc zazwyczaj do osób zamożnych, natomiast podatki, które państwo ściąga na opłacenie odsetek od tego długu, obciążają wszystkich – również najbiedniejszych. Po piąte, pochłania prywatne oszczędności, które mogłyby finansować inwestycje. Wysoki deficyt dodatkowo zwiększa niepewność co do przyszłych ciężarów podatkowych i stabilności gospodarki, a niepewność nie sprzyja inwestowaniu. Ponadto, wywołuje przyptywy i odpływy zagranicznego kapitału portfelowego, co powoduje wahania kursu, utrudniające wymianę między narodową. Wreszcie, gdy jest utrzymywany przez zbyt długi czas, kończy się kryzysem.

Polsce kryzys przy stabilizującej się sytuacji na międzynarodowych rynkach finansowych nie grozi. Ale pozostałe 7 kosztów deficytu będziemy ponosić tak długo, jak długo go nie usuniemy. Aby skutecznie rozprawić się z deficytem, trzeba wiedzieć, skąd wzięła się choroba finansów publicznych; kto za nią odpowiada.

Wolna Polska, po uporaniu się ze zbankrutowanym budżetem, odziedziczonym po socjalizmie, sama stanęła przed widmem kryzysu w finansach państwa w 2001 roku, tj. w okresie poprzedniego globalnego spowolnienia. Skutkiem wolniejszego wzrostu gospodarki był spadek dochodów z podatków i wzrost niektórych wydatków, np. na zasiłki dla bezrobotnych. Ale te tzw. automatyczne stabilizatory nie doprowadziłyby budżetu państwa na skraj katastrofy, gdyby nie działalność podwójnej opozycji w sejmie, obejmującej nie tylko formalną opozycję, ale i posłów z ugrupowań wspierających rząd Jerzego Buzka. Opozycja ta, po pierwsze, blokowała rozwiązania, które miały ukrócić wyłudzenie pieniędzy z budżetu, np. wyeliminowanie możliwości pobierania zasiłków, świadczeń przedemerytalnych lub wcześniejszej emerytury przez osoby pracu-

*Dziura w przyszłorocznym budżecie ma przekroczyć 90 mld zł*

*Za wysoki deficyt zapłacimy wyższymi podatkami, większym marnotrawstwem publicznych pieniędzy, większą rozpiętością dochodów w społeczeństwie, niższymi inwestycjami oraz, wahaniami kursu walutowego*

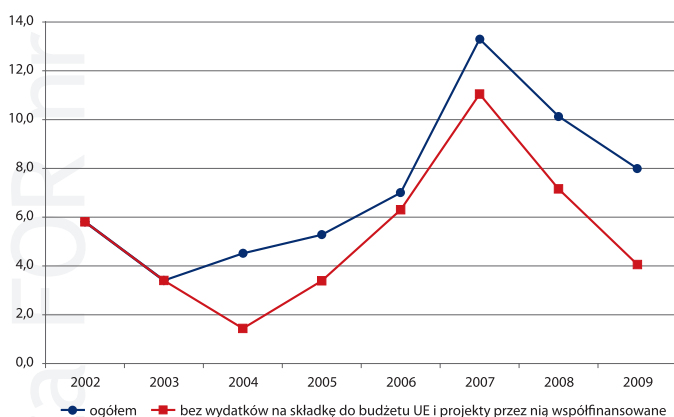
*Obecny deficyt przywodzi na myśl dziurę z 2001 roku...*

*Odpowiadała za nią podwójna opozycja w Sejmie – podwójna, bo złożona również z posłów należących do ugrupowań formalnie wspierających rząd*

Nazwano ją, choć niesłusznie, dziurą Bauca, który był wtedy ministrem finansów

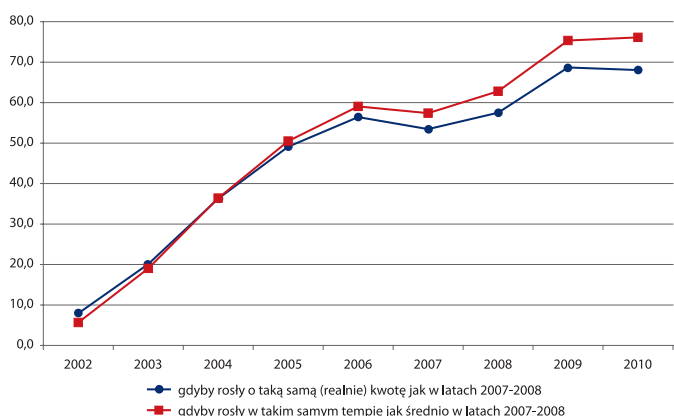
jące, uszczelnienie systemu zasiłków chorobowych, odebranie tzw. zakładom pracy chronionej nadmiernych przywilejów, rodzących oczywiste patologie (m.in. zwolnienia z wpłacania podatku VAT do urzędu skarbowego, przy zachowaniu uprawnień do wystawiania faktur VAT oraz żądania od urzędu skarbowego zwrotu nadwyżki podatku naliczonego nad należnym). Po drugie, masowo, szczególnie w roku wyborczym, uchwalala ustawy rujnujące budżet – m.in. podniosła składkę na Kasy Chorych, którą wtedy można było sobie w całości odliczyć od PIT, przyznała rolnikom bony paliwowe, wydłużyła urlopy macierzyńskie itp. To mianem owej podwójnej opozycji powinien być nazwany deficyt z 2001 roku, niesłusznie określany jako dziura Bauca. Jarosław Bauc, wówczas minister finansów, jedynie ujawnił fatalny stan budżetu.

Wykres 1. Dynamika wydatków budżetu w latach 2002-2009



Źródło: zestawienie własne na podstawie danych ze strony internetowej Ministerstwa Finansów

Wykres 2. Kwota, o jaką byłby wyższy deficyt w latach 2002-2009, gdyby wydatki inne niż na składkę do budżetu UE oraz projekty przez nią współfinansowane w całym okresie zwiększano tak jak w latach 2007-2008 (w mld)



Źródło: zestawienie własne na podstawie danych ze strony internetowej Ministerstwa Finansów

Po 2001 roku, wydatki budżetu rosły w każdym kolejnym roku – najwolniej w latach 2003 i 2004 (odpowiednio, o nieco ponad 3 i 4%), a najszybciej w latach 2007-2008 roku (o ponad 13 i 10%). Po wyeliminowaniu wydatków budżetu na składkę do budżetu UE oraz projekty, za które UE zwraca nam pieniądze, tj. wydatków, których przed przystąpieniem Polski do Unii, w ogóle nie było, ten obraz nie ulega większej zmianie. W takim ujęciu najslabiej zwiększono wydatki w 2004 roku (o nieco ponad 1%), najmocniej zaś w 2007 roku (o 11%). Autorem oszczędnej ustawy budżetowej był Andrzej Raczko, zaś autorką najbardziej rozrutnej – Zyta Gilowska. Zaplanowała ona także inny rozrutny budżet – na 2008 rok; gdyby nie korekty wprowadzone przez nowego ministra na etapie uchwalania ustawy i późniejsze blokowanie wydatków w sytuacji niższych od przewidywań dochodów, wzrosłyby one równie mocno co w 2007 roku (w rzeczywistości ich wzrost, z pominięciem składki do budżetu UE i wydatków na projekty unijne, wyniósł ponad 7%). Gdyby wszystkie budżety w latach 2002-2009 były tak samo rozrutne jak budżety Zyty Gilowskiej, wtedy faktyczna dziura w przyszłorocznym budżecie sięgnęłaby aż 158-166 mld (oczywiście przy nierealistycznym założeniu, że wcześniej budżet nie musiałby ogłosić bankructwa). I odwrotnie, gdyby nie było epizodu tak masowego rozdawnictwa i w latach 2007-2008 wydatki rosłyby tak samo jak w latach 2002-2006, wtedy przyszłoroczna dziura byłaby o 20-23 mld mniejsza. Lata 2002-2006 rozpatrywane jako całość, nie były przy tym okresem nadzwyczajnych oszczędności. Obejmują bowiem one, z jednej strony, rok 2002, w którym w pełni ujawniły się skutki „twórczości” podwójnej opozycji, a z drugiej strony, lata 2005-2006, czyli kolejnej przedwyborczej gorączki i jej następstw.

Minister Gilowska i – szerzej – rząd Jarosława Kaczyńskiego nie byli zmuszeni do rozrutności przez działania lub ustawy uchwalone przez poprzedników. W 2007 roku najważniejsze kategorie wydatków sztywnych (takich jak koszty obsługi długu, składka do budżetu UE, dotacja do FUS, dotacja do KRUS, subwencje dla samorządów, wydatki na emerytury mundurowe, czy wydatki na obronę narodową) wzrosły o nieco ponad 6 mld, zaś pozostałe wydatki (i to po wyłączeniu wydatków na programy unijne) – o prawie 18 mld. Te ostatnie w ciągu zaledwie jednego roku zwiększono o kwotę niewiele mniejszą (2 mld) niż łącznie w latach 2002-2006.

...Przeciwnie – zagospodarował przestrzeń, jaką stworzyły oszczędności uzyskane dzięki planowi Hausnera

Zyta Gilowska i Jarosław Kaczyński zagospodarowali przestrzeń, jaką w budżecie stworzył „Program uporządkowania i ograniczenia wydatków publicznych”, opracowany przez Jerzego Hausnera w 2003 roku i przyjęty przez rząd Leszka Millera, który w poprzednim parlamencie przewodził podwójnej opozycji – historia lubi płatać takie figle. Program Hausnera był w zasadzie

pierwszą strategią powstała po eksplozji deficytu budżetu w 2001 roku, która koncentrowała się na jego źródle, tj. na nadmiernych wydatkach. Jej poprzedniczka, „Program naprawy finansów Rzeczypospolitej”, przedstawiona przez Grzegorza W. Kołodkę, odrzucała radykalne oszczędności. Sam minister nazywał je „scenariuszem awanturnictwa społecznego”. Poza tym, 10 dni po przedstawieniu drugiej wersji swojego programu został zdymisjonowany.

Pełna realizacja programu Hausnera miała w latach 2004-2007 ograniczyć wydatki lub zwiększyć dochody budżetu łącznie o 54 mld, w tym w 2007 roku o 19 mld. Nie wszystkie proponowane rozwiązania udało się wprowadzić. Premier Belka po objęciu urzędu premiera w czerwcu 2004 roku zapowiedział m.in. wycofanie się z planów weryfikacji rent orzeczonych na czas stały, z obniżenia o jedną czwartą rent z tytułu całkowitej niezdolności do pracy rencistom pracującym, z podwyższenia wieku uprawniającego do renty wdowiej, czy ze zrównania wieku emerytalnego kobiet i mężczyzn (choć plan, po korekcie przewidywał rozpoczęcie tego procesu dopiero od 2014 roku i rozłożenie go na 10 lat). Słowa niestety dotrzymał. Niektóre z rozwiązań zostały okupione kosztownymi ustępstwami. Np. sejm podniósł świadczenie przedemerytalne z 600 zł proponowanych przez rząd do 670 zł, postanowił też rozpocząć likwidację tzw. starego portfela emerytalnego (chodzi o emerytury, które w latach 1993-1998 wyliczano na podstawie obniżonej kwoty bazowej). Wiele ustaw poprawiających stan budżetu udało się jednak uchwalić. Np. przyhamowano wzrost wydatków na wojsko, uchwalono ustawę wygaszającą przyznawanie świadczeń przedemerytalnych, zmieniono formułę waloryzacji rent i emerytur z cenowo-płacowej na cenową, zmniejszono częstotliwość waloryzacji przy niskiej inflacji z rocznej na dwuletnią.

Ustawy przyhamowujące wzrost wydatków budżetu uchwalono – coś nie do pomyślenia w obecnym parlamencie – przy wsparciu części opozycji. Nie była to jednak ta opozycja, która pod koniec 2005 roku przejęła rządy.

Rządy Kaczyńskiego obciąża odpowiedzialność nie tylko za rozrzutne budżety z lat 2007-2008, ale i za ustawy dodatkowo zawężające następcom pole manewru w finansach publicznych. W latach 2006-2007 rozmontowano program Hausnera, w tym przede wszystkim, na zakończenie skróconej kadencji parlamentu, przywrócono coroczną płacowo-cenową waloryzację rent i emerytur oraz przyspieszono likwidację starego portfela emerytalnego. Na fali przedwyborczego populizmu w sejmie żaden z posłów nie ośmielił się zagłosować przeciwko tym zmianom. Budżet zapłaci za nie w przyszłym roku około 6 mld.

Gwałtownie zwiększając wydatki, rząd Kaczyńskiego jednocześnie głęboko obniżał dochody budżetu i to w taki sposób, że koszt tych zmian spadł prawie wyłącznie na następców. Zmniejszono składkę rentową, wprowadzono ulgę w PIT na wychowywanie dzieci oraz wprowadzono dwie stawki PIT-u w miejsce trzech. Jedynie redukcja składki rentowej zaczęła obowiązywać (i to tylko w części), kiedy rządził Jarosław Kaczyński (od 1 lipca 2007 r. wprowadzono pierwszą część obniżki; koszt tej zmiany poniesiony w 2007 roku wyniósł nieco ponad 5 mld – ponad 4 razy mniej niż budżet płaci za niższą składkę teraz). Problem, co zrobić z powstałą na skutek tych wszystkich zmian wyrwą w dochodach budżetu, pozostawiono następcom, a wyrwa ta jest niebagatelna. Koszt w przyszłym roku dla budżetu obniżenia składki rentowej można szacować na około 24 mld, ulgi prorodzinnej – na ponad 3 mld, a nowej skali podatkowej – na 4-5 mld. W sumie, z budżetu, na który nałożono dodatkowe wydatki, ubyło ponad 31 mld dochodów. Kiedy zamiast redukować wydatki, się je zwiększa, obniżka składek i podatków nie może być trwała.

Również na obecnym rządzie ciąży zwiększanie wydatków. Np. rokrocznie przyznawał kosztowne dla budżetu podwyżki nauczycielom, wydłużył urlopy macierzyńskie, upowszechnił dopłaty do kredytów na zakup pierwszego mieszkania, zgodził się przyjąć ciężar wypłaty części postojowego i spłaty kredytów mieszkaniowych za osoby, które straciły pracę. Jednak część z nowych wydatków ma wygasnąć, zgodnie z przyjętymi ustawami, wraz z końcem kryzysu. Ponadto, w przeciwieństwie do poprzedniego rządu, obecny ma też zasługi w ograniczaniu wydatków. Np. w budżecie na 2009 rok zmniejszył wydatki inne niż najważniejsze kategorie wydatków sztywnych o 5 mld (w przeszłości, w tym także po pojawieniu się tzw. dziury Bauca, te wydatki zawsze były zwiększane); wprowadził emerytury pomostowe, które zawęziły możliwości przed-

*Plan Hausnera udało się zrealizować tylko w części...*

*...Wyszczerbił go najpierw premier Belka...*

*...a potem postowie*

*Wiele ustaw poprawiających stan budżetu udało się jednak uchwalić...*

*...i to przy wsparciu opozycji – rzecz nie do pomyślenia w obecnym parlamencie*

*Kaczyński odpowiada nie tylko za rozrzutne budżety z lat 2007-2008...*

*...Po jego rządach pozostały też ustawy, z jednej strony, silnie zwiększające wydatki sztywne w następnych latach...*

*...a z drugiej strony, głęboko obniżające dochody budżetu*

*Również na obecnym rządzie ciąży zwiększanie wydatków...*

*Ale ma on też zasługi  
w ograniczaniu wydatków*

*Lech Kaczyński od początku  
swojej kadencji podpisywał  
wszystkie zmiany rujnujące  
budżet, a wetował te, które  
racjonalizowały wydatki*

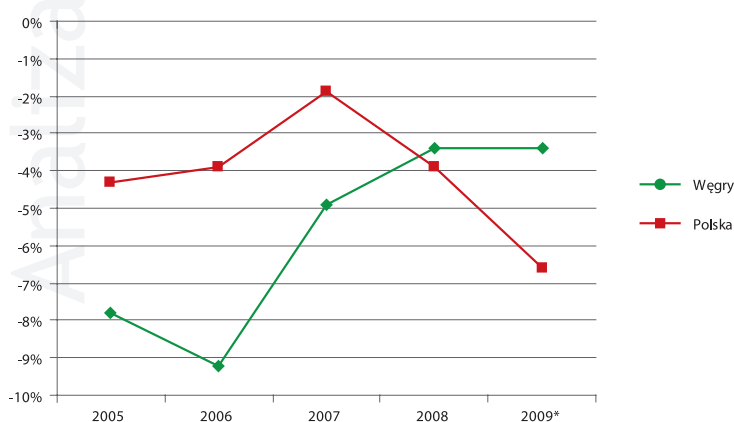
*I jedno, i drugie odróżnia go od  
poprzedniego prezydenta, choć  
Aleksander Kwaśniewski nie  
zawsze był obrońcą budżetu*

wczesnego odchodzenia z rynku pracy (poprzednicy, pod naciskiem związków zawodowych, systematycznie wydłużali okres obowiązywania poprzednich, kosztownych dla finansów państwa, przepisów); podjął się dokończenia reformy rentowej (tutaj również poprzednicy wykazywali się pełną uległością wobec grup nacisków).

Wszystkie zmiany, które rujnowały budżet i trafiły do podpisu Lecha Kaczyńskiego, były przez niego podpisywane. Natomiast ustawy racjonalizujące wydatki publiczne prezydent konsekwentnie wetował – np. reformę rentową, czy wprowadzenie emerytur pomostowych w miejsce wcześniejszych emerytur (w tym drugim przypadku jego weto zostało odrzucone z pomocą głosów SLD, ale kosztem dodania rekompensat, czyli specjalnych dodatków do kapitału początkowego dla osób, które utraciły prawo do wcześniejszej emerytury). I jedno, i drugie zachowanie negatywnie odróżnia go od poprzednika.

Aleksander Kwaśniewski, choć bardzo późno, bo dopiero w drugiej połowie 2001 roku, ale zaczął wetować ustawy, które doprowadziły do tzw. dziury Bauca. Zawetował m.in. ustawę o corocznym dodatku rodzinnym, o prorodzinnych ulgach podatkowych, o dodatku dla rodzin wielodzietnych, o gotowości cywilnej i zarządzaniu kryzysowym. Wziął udział w kosztownej dla budżetu kampanii wyborczej Włodzimierza Cimoszewicza, np. podpisał ustawę o przywilejach emerytalnych dla górników, ale wcześniej pomagał w realizacji programu Hausera, dzięki któremu budżet zaoszczędził miliardy złotych.

Wykres 3. Deficyt sektora finansów publicznych w stosunku do PKB w latach 2005-2009 w Polsce i na Węgrzech



\* za 2009 prognoza Komisji Europejskiej

Źródło: zestawienie własne na podstawie danych ze strony internetowej Eurostatu i Komisji Europejskiej

Budżet państwa znalazł się obecnie w pułapce populistycznej opozycji, prezydenta, podporządkowanego przywódcy opozycji oraz rządu, przekonanego, że na forsowaniu zmian uzdrawiających finanse publiczne można tylko stracić, skoro i tak zablokuje je opozycja i prezydent. Jeśli ta sytuacja nie skończy się w przyszłym roku, już niedługo możemy z zazdrością patrzeć na Węgrów. W zeszłym roku wprowadzono tam regułę, wedle której deficyt budżetu nie może przekraczać kosztów obsługi długów, wydatki publiczne nie mogą rosnąć w tempie wyższym niż połowa dynamiki PKB, zaś każdy nowy wydatek musi być powiązany z finansującą go redukcją innych wydatków lub podwyżką podatków. Przestrzeganie tych zasad przez rząd ma podlegać ocenie przez niezależną 3 osobową swoistą Radę Polityki Fiskalnej.

Węgier po szkodzi okazał się (przynajmniej na razie) mądry (w przyszłym roku na Węgrzech mają się odbyć wybory, które mogą wszystko zmienić). A Polak?