



Narodowa Rada Rozwoju

Jerzy Żyrzyński
Wydział Zarządzania
Uniwersytet Warszawski

Finanse publiczne – kwestia pozycji państwa i perspektyw rozwoju gospodarki

Pełny tekst wystąpienia na posiedzeniu Narodowej Rady Rozwoju, dnia 2 marca 2010 r.

Reforma finansów publicznych jest od kilkunastu lat przedstawiana, jako jedyne panaceum na problemy stojące przed państwem i gospodarką. Finanse publiczne rzeczywiście potrzebują zmian, jest to jeden z podstawowych problemów dla rozwoju kraju i ustanowienia mu odpowiedniego naszym aspiracjom miejsca w Europie, ale związane z tą reformą propozycje budzą wiele kontrowersji i sam charakter tej reformy wciąż pozostaje niejasny.

Po pierwsze, spróbujmy w tym referacie zdefiniować przedmiot naszych zainteresowań, czym są finanse publiczne, co ma oznaczać ich reforma.

Ustawowa definicja mówi, że finanse publiczne to: *procesy związane z gromadzeniem środków publicznych oraz ich rozdysponowaniem, a w szczególności:*

- 1) *gromadzenie dochodów i przychodów publicznych;*
- 2) *wydatkowanie środków publicznych;*
- 3) *finansowanie potrzeb pożyczkowych budżetu państwa;*
- 4) *finansowanie potrzeb pożyczkowych budżetu jednostki samorządu terytorialnego;*
- 5) *zaciąganie zobowiązań angażujących środki publiczne;*
- 6) *zarządzanie środkami publicznymi;*
- 7) *zarządzanie długiem publicznym;*
- 8) *rozliczenia z budżetem Unii Europejskiej.*

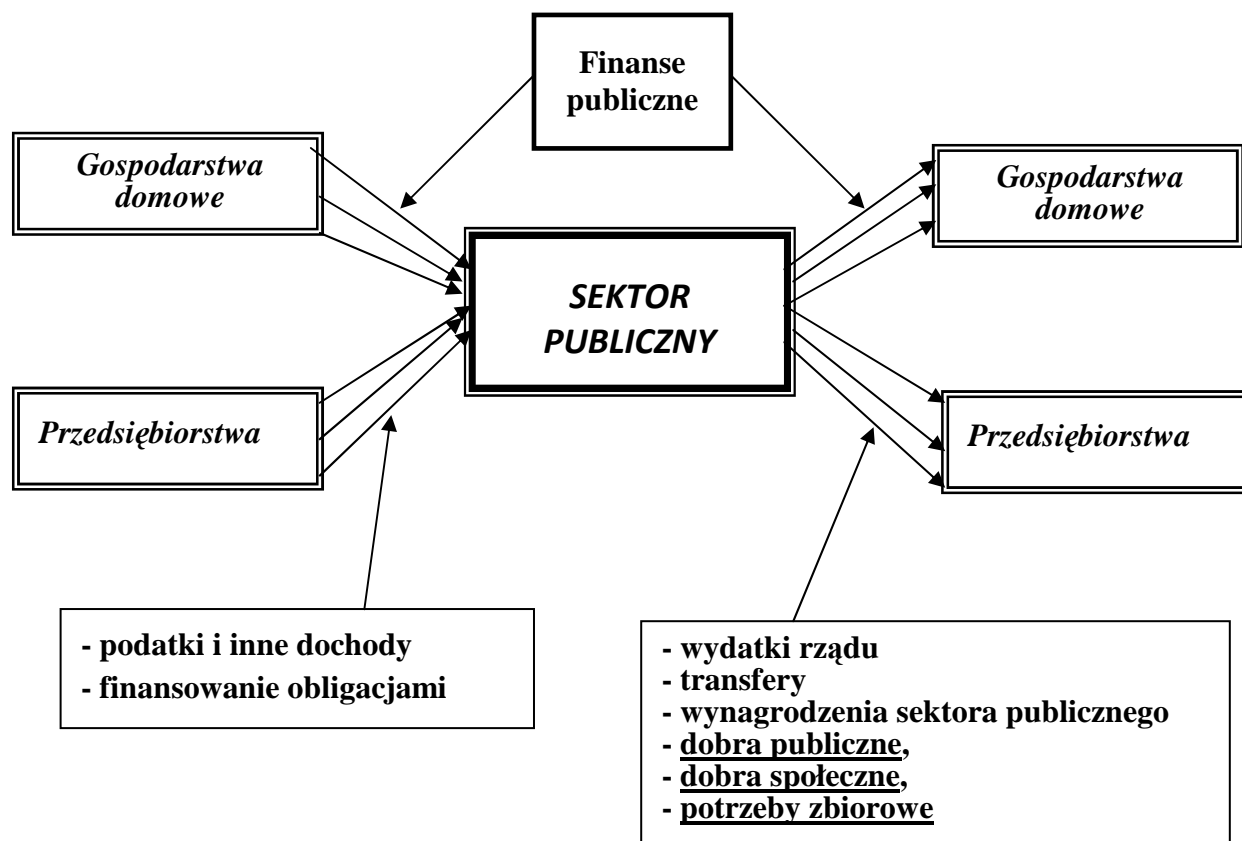
Te procesy finansowe realizowane są przez podmioty finansów publicznych, do których należą różne organy władzy publicznej, organy administracji rządowej, sądy i trybunały, jednostki samorządu terytorialnego, różne jednostki budżetowe, uczelnie publiczne, jednostki badawczo-rozwojowe, samodzielne publiczne zakłady opieki zdrowotnej, ZUS i KRUS, NFZ, PAN itd.

Institucje te poprzez finanse publiczne realizują podstawowe funkcje państwa:

- | | |
|----------------------------|---------------------------|
| - ekonomiczne: | - prawno-administracyjne: |
| 1) redystrybucyjną, | 10) administracyjną, |
| 2) stabilizacyjną, | 11) prawną, |
| 3) alokacyjną, | - organizacyjne: |
| 4) fiskalną albo skarbową, | 12) ustrojową, |
| 5) bodźcową, | 13) demokratyczną, |
| 6) kredytową, | |
| - organizacyjne: | |
| 7) kontrolną, | |
| 8) koordynacyjną, | |
| 9) planowania, | |

Ogólnie mówiąc, poprzez finanse publiczne realizowane są publiczne funkcje i zadania szeroko rozumianego państwa, czyli zbioru instytucji, które regulują funkcjonowanie społeczeństwa, jako zbiorowości żyjącej w ramach jego terytorialnych granic. Finanse publiczne stają się w tym procesie narzędziem regulującym pozyskiwanie i rozdysponowanie środków na realizację tych zadań i funkcji.

W ten sposób państwo jest – mówiąc językiem teorii finansów - swego rodzaju pośrednikiem finansowym, który od jednych podmiotów pobiera środki, innym je przekazuje – ilustruje to rys. 1.



Rys. 1. Państwo jako pośrednik finansowy
Źródło: opracowanie własne

Schemat ten wskazuje na trzy następujące istotne aspekty:

Po pierwsze, środki stanowiące wpływy sektora finansów publicznych, to podatki i inne opłaty oraz pożyczki, pozyskiwane na sfinansowanie deficytu; środki przekazane to wydatki sektora, które trafiają do gospodarstw domowych pracowników sektora finansów publicznych i innych gospodarstw (na przykład otrzymujących zasiłki) oraz do przedsiębiorstw zawierających z nim kontrakty - gdy państwo dokonuje zakupów dóbr i usług w przedsiębiorstwach sektora rynkowego.

Te środki stają się dochodami części społeczeństwa i kreują istotną część popytu konsumpcyjnego i inwestycyjnego, co ma szczególne znaczenie dla koniunktury gospodarczej właśnie w sytuacji kryzysowej, prowadzącej do spadku popytu globalnego – obecny kryzys dał wiele tego dowodów.

Po drugie, sektor publiczny nie pełni tylko funkcji transferowej, alokacyjnej itd. Istotne jest to, że dostarcza tak zwanych dóbr publicznych i dóbr społecznych oraz zaspokaja potrzeby zbiorowe. To one stanowią swego rodzaju wartość dodaną, dzięki której możemy powiedzieć, że warto żyć w swoim państwie. Ta wartość dodana wynika – powinna wynikać - z realizacji przez państwo zasady *PRO PUBLICO BONO*. Okazuje się, że często słowo „publiczny” jest opacznie rozumiane, uważa się je za synonim słowa państwowy, identyfikuje się je z socjalizmem; nie rozumie się, co ono faktycznie oznacza, gdy mówimy sektor publiczny, dobro publiczne, wartości publiczne.

Słowo „publiczny” pochodzi od zasady, reguły wyznaczającej właśnie sens istnienia państwa: pro publico bono – dla dobra powszechnego, wyrosłej przeciw z europejskiej tradycji państwowości, wywodzącej się z kultury starożytnego Rzymu, kręgu cywilizacji europejskiej.

Po trzecie, lewa strona schematu pokazuje, że środki pozyskiwane na realizację przez państwo jego funkcji są – mogą być i powinny być – dwojakiego rodzaju: są to podatki i inne dochody bezzwrotne, czyli nie rodzące wobec państwa zobowiązań finansowych oraz pożyczki, czyli środki rodzące zobowiązania finansowe. Ta kwestia jest jednym z podstawowych przedmiotów sporu: czy w ogóle, a jeśli tak, to w jakim zakresie, sektor publiczny może się zadłużać.

Po czwarte, ten szczególny pośrednik finansowy, jakim jest państwo, nie funkcjonuje według reguł rynkowych, nie regulują go prawa podaży i popytu, ani wszystkie konsekwencje dla dynamiki i racjonalności ekonomicznej, jakie wynikają z dążenia podmiotów gospodarczych do osiągnięcia zysku; sektor publiczny to sfera *non profit*. I tu pojawiają się finanse publiczne jako ten zastępujący rynek czynnik regulacyjny.

Dlatego finanse publiczne stanowią:

- gałąź prawa – prawa finansowego i administracyjnego, regulującego pozyskiwanie środków i ich wydawanie przez sektor publiczny,
- gałąź polityki i administrowania, czyli podejmowanych decyzji i realizowanych działań, które tworzą praktykę funkcjonowania sektora publicznego, oraz
- gałąź nauki – nauki o finansach publicznych, badającej reguły rządzące procesami realizowanymi w ramach sektora publicznego - stojącej jedną nogą w ekonomii, drugą w naukach prawnych.

Ale z drugiej strony, państwo funkcjonuje w otoczeniu rynkowym. A to rodzi ważne skutki. Instytucje publiczne muszą bowiem:

po pierwsze, płacić ceny rynkowe za pozyskiwane dobra i usługi niezbędne dla swego funkcjonowania,

po drugie, muszą konkurować o zasoby z sektorem rynkowym.

Jeśli ignoruje się ten fakt i na przykład propaguje tanie państwo, państwo takie, które w efekcie tej doktryny nie jest w stanie opłacić rachunków wystawionych przez sektor rynkowy i przegrywa w konkurencji o zasoby, a w rezultacie nie jest w stanie realizować swych funkcji, to powstają zjawiska kryzysowe zarówno w obszarze finansów publicznych, jak i sferze społecznej i sferze politycznej.

Taki kryzys to zatem, nie tylko kryzys finansów publicznych, to także kryzys państwa, kryzys demokracji, kryzys polityki.

Państwo takie jest przez obywateli odrzucane, postrzegane jako twór obcy i wrogi, pojawiają się głosy: „Płacę podatki i jaki otrzymuję efekt? Państwo bubel.”

Rodzi się obywatelski sprzeciw, odmowa „płacenia na takie państwo”. I rodzi się podatność na iluzję, że drogą do poprawy sytuacji jest obniżenie obciążeń podatkowych, bo „jak zapłacę mniej, to będzie lepiej”. I rodzi się podatność na manipulację. Także o kwestiach tych manipulacji i charakterze oferowanych iluzji warto dyskutować.

Różne obszary tych związków, które syntetycznie zilustrowano na tym schemacie, funkcjonują wadliwie. Można powiedzieć: *nic nie jest doskonałe*, są liczne przykłady marnowania środków publicznych i wadliwego wydawania przez państwo pieniędzy pozyskiwanych od podatnika (lewej strony schematu).

Wtedy to, co nazwałem wartością dodaną, jest mniejsze niż oczekujemy od naszego państwa. Jednak wiele krytyk jest tendencyjnych, wyrastają z ideologicznego i doktrynerskiego dążenia do minimalizowania, niemal negowania państwa.

Ale warto zauważyć, że niektórym doktrynerstwo przesłania oczy. Nie jak Temidzie, która ma przepaskę na oczach, by być sprawiedliwą, ale po to, by patrzeć na rzeczywistość selektywnie, nie dostrzegać niedoskonałości drugiej strony, otoczenia rynkowego, gdzie też marnuje się środki, źle zarządza. Nie jest bynajmniej prawdą, że jak ktoś źle zarządza w sektorze prywatnym, to „*jest to jego prywatna sprawa, najwyżej zbankrutuje*”, bowiem za bankructwami „prywatnych spraw” idzie często utrata miejsc pracy – dziesiątek, setek, a nawet tysięcy. Nie zawsze zauważa się, że bankructwo prywatnego przedsiębiorcy nie jest jego prywatną sprawą. Zapomina się, że przedsiębiorstwo to nie tylko zyski, ale też odpowiedzialność za innych ludzi.

I także państwo i finanse publiczne to kwestia odpowiedzialności: finanse publiczne to przede wszystkim odpowiedzialność. Ale ten zakres odpowiedzialności, jaką implikują finanse publiczne, powinien być przedmiotem debaty. Uważam, że trzeba na nią spojrzeć szerzej niż to się zwykle robi.

Trzeba zatem odpowiedzieć sobie na pytanie – co to jest kryzys finansów publicznych? W tej kwestii istnieje też wiele nieporozumień. Istnieje swego rodzaju „*prawda medialna*”, czyli rozumienie tego pojęcia spotykane w szerokim przekazie dla opinii publicznej, „*prawda polityczna*”, czyli konsekwencje określonego stanu rzeczy dla polityki wewnętrznej, stanu demokracji, jak i stosunków zewnętrznych, przede wszystkim w ramach Unii Europejskiej; i wreszcie „*prawda ekonomiczna*”, która jednak nie jest jedyną prawdą, jest z jednej strony konsekwencją „*obiektywnej wymowy liczb*”, z drugiej strony interpretacji danych, sposobu ich rozumienia i poglądów normatywnych, które wynikają z wyznawanej doktryny.

Zauważmy, że prawda ekonomiczna ma jakby dwie strony, dwie twarze: z jednej strony istnieje coś, co można by nazwać „*ekonomicznie obiektywnym stanem rzeczy*” polegającym na tym, że jeśli się na przykład „*zrestrukturyzuje*” zobowiązania, dług, zamieniając je na inny strumień płatności, w efekcie czego dług księgowy się zmniejszy, ale trzeba będzie płacić w przyszłości wyższe odsetki przy niższych ratach kapitałowych, bo księgową wartość długu zostanie zmniejszona, to ostateczny ciężar ekonomiczny może się nawet zwiększyć, pomimo że formalny stan zobowiązań będzie wyglądał korzystniej (oczywiście nasuwa się problem Grecji). To taka sztuczka finansistów nazywana *swapowaniem*, która zmienia formę, a nie zmienia, albo wręcz pogarsza treść – czyli ekonomicznie obiektywny stan rzeczy. Podobnie jest, gdy się przerzuci wydatki budżetowe „*pod kreskę*”, czyli z budżetu w obszar operacji finansowych finansujących deficyt, albo do instytucji

pozabudżetowych – to oficjalny deficyt budżetu państwa się zmniejszy, ale zobowiązania całego sektora bynajmniej nie. Te przykłady odnoszą się do naszych finansów publicznych.

Z drugiej strony, jest coś, co można by nazwać „*subiektywnym stanem rzeczy*” wynikającym z postrzegania rzeczywistości zarówno przez własnych obywateli, jak i międzynarodowych partnerów. Ta prawda jakby miesza się z prawdą medialną i prawdą polityczną. Oczywiście sztuczki księgowe tzw. kreatywnej, twórczej księgowości służą temu, by kształtować subiektywną prawdę ekonomiczną.

Powszechnie uważa się, że przejawem kryzysu finansów publicznych jest wzrost deficytu i długu publicznego. Rozumienie tych pojęć wymaga jednak dyskusji. Co do deficytu, czyli finansowania części wydatków poprzez zaciąganie zadłużenia, istnieją poglądy bardzo zróżnicowane:

- od skrajnej hipotezy znanego amerykańskiego ekonomisty Roberta Barro, który stwierdził, że nie ma różnicy między finansowaniem zwiększonych wydatków budżetowych przez wzrost opodatkowania a pożyczaniem pieniędzy poprzez sprzedaż papierów skarbowych
- po drugi skrajny pogląd, że wszelki dług jest złem, życiem na koszt przyszłych pokoleń, że państwo, jak gospodarstwo domowe dobrej gospodyni, powinno wydawać tylko tyle, ile pozyskuje dochodów; ostatnio i w Polsce lansowana jest teza, że „należy przywrócić zasadę, że nie można żyć na kredyt”. Pewna medialna popularność tej tezy wymaga wyjaśnienia dlaczego są to poglądy błędne.

Poglądy skrajne nigdy nie są słuszne, prawda zwykle leży gdzieś między stanami wynikającymi z takich skrajnych tez. Ale hipoteza Roberta Barro, pomimo że została poddana w wątpliwość, ma jednak głęboki sens, wskazuje bowiem, że zadłużanie jest ważnym alternatywnym sposobem finansowania, że zadłużanie może i w pewnym stopniu powinno być uzupełnieniem finansowania podatkami.

Czasami zadłużanie się jest niezbędne także dla dobrej gospodyni domowej – na przykład w przypadku gospodarstwa domowego, które otrzymuje wynagrodzenie „z dołu”, czyli po wykonaniu pracy, na przykład w końcu miesiąca. Do momentu otrzymania tego wynagrodzenia musi żyć na kredyt. Odpowiedź na pytanie, czy finansowanie wydatków takiego gospodarstwa długiem jest równoważne finansowaniem dochodami z pracy jest oczywista: nie jest równoważne, bo to zależy od kosztów zadłużania się.

Przykład jest tylko częściowo porównywalny z państwem, ale w pewnym stopniu oddaje istotę problemu. Jakie są granice tego uzupełnienia finansowania pożyczkami – łatwo odpowiedzieć: wyznaczają je koszty odsetkowe, a te zależą bezpośrednio od stopy procentowej.

Kredyt jest zatem nie tylko naturalnym i niezbędnym elementem gospodarki rynkowej, ale też niezbędnym elementem sektora finansów publicznych.

Sektor finansów publicznych prawidłowo funkcjonuje tylko wtedy, gdy część swych wydatków zaspokaja poprzez zaciąganie długu. Wynika to z dwóch prostych spostrzeżeń:

Po pierwsze, że dla społeczeństwa stanem negatywnym jest stan nadwyżki finansów państwa. Jest to stan oczywiście negatywny, bo oznacza, że państwo więcej zabiera społeczeństwu w formie podatków, tych niezwracalnych danin, niż oddaje w formie swych wydatków. Społeczeństwu i gospodarce zostaje ujęta część siły nabywczej, która nie wraca do gospodarki. Tylko w wyjątkowych i rzadkich sytuacjach nadmiernie rozkręconej koniunktury stan taki może być korzystny, natomiast normalnie jest to stan niepożądany.

Po drugie, że stan idealnej równości dochodów i wydatków mógłby prowadzić do ciągłych wahań wydatków w sytuacji, gdy dochody z różnych powodów są zmienne, niestabilne.

Deficyt jest zatem elementem stabilizującym budżet i gospodarkę jako całość, z matematycznej analizy dynamiki gospodarczej wynika, że jest korzystny także dla przedsiębiorców, gdyż staje się ważnym źródłem dodatkowej siły nabywczej. Jak łatwo się domyślić istnieje pewien optymalny poziom deficytu, czyli ten punkt między skrajnymi poglądami.

Za taki optymalny poziom można uznać 3% wyznaczone przez kryteria z Maastricht, ale tak naprawdę optymalna stopa deficytu zależy od konkretnych warunków gospodarczych. Granica, jakiej ten punkt optymalny nie powinien przekroczyć jest wyznaczona przez tak zwany deficyt pierwotny, czyli to, co zostanie po odjęciu kosztów obsługi długu, a te zależą bezpośrednio od stopy oprocentowania obligacji skarbowych.

Deficyt prowadzi oczywiście do narastania długu. Z definicji dług jest to po prostu skumulowany deficyt. Uważa się, że podstawowym problemem finansów publicznych jest jego istnienie i wzrost. Ale i w tej kwestii istnieje wiele doktrynalnych nieporozumień.

By znaleźć właściwe podejście do problemu długu, trzeba sięgnąć do podstawowej zależności wyrażonej formułą:

$$(1) \frac{F}{Y} \rightarrow \frac{\alpha}{\gamma}$$

gdzie: F – dług publiczny; Y – PKB; α – deficyt budżetowy (udział w PKB); γ – tempo wzrostu gospodarki.

Jest to fundamentalny wzór teorii finansów publicznych. Wzór ten mówi, że relacja długu publicznego do PKB dąży do relacji między stopą deficytu a tempem wzrostu gospodarczego – ten wynik to po prostu konsekwencja matematycznych własności procesu wzrostu. Załóżmy, że zgodnie z kryterium z Maastricht deficyt stanowi 3% PKB, a tempo wzrostu 5%, wtedy udział długu w PKB nie może przekroczyć poziomu 60%. Jest to wielkość graniczna, nie ma żadnej możliwości, by dług rósł w nieskończoność – stabilizuje się na poziomie 60%. Dzieje się tak dlatego, że wzrost powoduje stałe poszerzanie bazy podatkowej. Wzór ten daje też podstawowe wyjaśnienie, dlaczego dług publiczny „zbliżył się do niebezpiecznej granicy 60%” – przyczyną tego jest spadek tempa wzrostu.

Widzimy, że dekoniunktura, powodująca spadek tempa wzrostu, czyli mianownika ilorazu α/γ na przykład do 3%, przy utrzymaniu deficytu na nie zmienionym poziomie 3%, będzie prowadziła do

sukcesywnego wzrostu udziału długu w PKB do poziomu 100%, ale tego poziomu nie przeskoczy, chyba że państwo postępuje nieracjonalnie i zmniejsza bazę podatkową (bo wtedy wbrew założeniu rośnie licznik tej relacji α – i efektem ogólnym jest zwiększenie stosunku długu do PKB ponad tę granicę).

Ale państwo nie powinno podcinać gałęzi, na której siedzi, czyli zmniejszać bazy podatkowej. Przy czym dodajmy: pomijając te zmniejszenia podatków, które wynikają z racjonalnie skonstruowanego systemu ulg podatkowych. Ulgi są bowiem ważnym czynnikiem zwiększającym racjonalność podatków. Do sprawy racjonalności podatków przejdę za chwilę.

Zatem ważne jest zrozumienie tego, że przy nie zmienionym deficycie, utrzymywanym na stabilnym poziomie 3% może nastąpić zwiększenie stosunku długu do PKB właśnie w sytuacji spadku tempa wzrostu gospodarki – i jest to naturalnym efektem matematycznego charakteru procesu wzrostu, tzw. procentu składanego, a nie kryzysu finansów publicznych. Wzrost długu jest po prostu przesunięciem części zasobu oszczędności do sektora publicznego, gdy w sytuacji osłabienia koniunktury nie pochłania ich sfera rynkowa.

Tu zakładałem, że deficyt się nie zmienia i jest stale na poziomie 3%. Ale deficyt w sytuacji osłabienia koniunktury gospodarczej może wzrosnąć z prostego powodu: osłabienie koniunktury prowadzi z jednej strony do spadku dochodów budżetowych, z drugiej do zmniejszenia inwestycji, podczas gdy oszczędności utrzymują się na nie zmienionym poziomie lub nawet rosną, bo ludzie powstrzymują się z zakupami dóbr nie pierwszej potrzeby.

Gospodarka dobrze funkcjonuje, gdy ludzie zarabiają i wydają. Jeśli nie wydają, to nie wydane pieniądze w ramach oszczędności przekazują innym, którzy je wykorzystują na cele inwestycyjne (lub konsumpcyjne). Sprawność tego procesu zależy od jakości systemu finansowego. Wydatek jednych staje się dochodem innych – tak kręci się machina gospodarcza. Ale w sytuacji spadku koniunktury strumień wydatków osłabia się, powstaje nadwyżka oszczędności w stosunku do realizowanych inwestycji; inwestycje też mogą spadać, bo przedsiębiorcy nie widzą korzystnych perspektyw.

Rolą deficytu budżetowego jest ściąganie tej nadwyżki do gospodarki. Zawrócony do obiegu gospodarczego pieniądz – zawrócony właśnie poprzez wydatki budżetowe – działa pobudzająco na gospodarkę. Taka jest rola deficytu budżetowego: ekonomiści nazywają to automatycznym stabilizatorem koniunktury.

Dezawuowanie deficytu budżetowego i postulowanie w sytuacji kryzysowej obniżania go jest swego rodzaju dywersją gospodarczą i wprowadzaniem w błąd opinii publicznej.

Bo oczywiście Keynes się nie mylił. Ci, którzy twierdzą, że się mylił, dają najgorsze świadectwo swych profesjonalnych kompetencji. Trzeba wyraźnie powiedzieć, że w kryzysie deficyt budżetowy może i powinien rosnąć, bo ściągając z sektora finansowego nadpłynność, czyli te zaoszczędzone środki, których sektor finansowy nie wprowadził do gospodarki poprzez kredyty, tworzy dodatkowe dochody i tym samym pobudza gospodarkę.

Można retorycznie zapytać – Czy jest rzeczą właściwą, że środki te giną gdzieś w czeluściach banku centralnego, gdy bank centralny sprzedaje bankom swoje bony pieniężne? Czy nie byłoby lepsze dla gospodarki, by banki kupowały bony skarbowe państwa, które by je wykorzystało na przykład na finansowanie inwestycji w infrastrukturę czy inne inwestycje dające bodźca nauce i przemysłowi?

Nawiasem mówiąc, ta sytuacja pokazuje, jak dobrą, ważną rzeczą jest to, że kraj dysponuje własną polityką fiskalną i pieniężną – oczywiście o ile są dobrze prowadzone. I jak ważną rzeczą jest mieć własne banki niepodporządkowane dyrektywom swych zagranicznych central.

Warto zwrócić uwagę, że z tym przesunięciem części oszczędności na finansowanie deficytu budżetowego wiąże się zasadnicze nieporozumienie związane z błędną koncepcją tak zwanego „wypychania”, wedle której „deficyt budżetowy przez finansowanie go na rynku pożyczkowym drogą emisji obligacji jest zawsze szkodliwy, ponieważ zabiera środki, które mogłyby finansować inwestycje”.

Ta koncepcja jest błędna z powodu nierozróżnienia inwestycji na rynku pierwotnym od inwestycji na rynkach wtórnych. Dla niektórych wszystkie środki kierowane na rynki finansowe to inwestycje – w efekcie traktują jako „inwestorów” wszystkich, którzy „wprowadzają” jakieś środki do systemu finansowego. A tymczasem ekonomiczny sens obu tych kategorii jest zasadniczo różny: tylko inwestycje na rynkach pierwotnych i inwestycje ze środków własnych, powiększające majątek rzeczowy, są inwestycjami w sensie makroekonomicznym – zwiększają liczbę miejsc pracy lub jej wydajność albo tworzą nowy majątek i prowadzą do realnego wzrostu gospodarczego.

Zatem inwestor inwestorowi nierówny. W sensie wpływu na wzrost gospodarczy, inwestorzy na rynkach wtórnych (zwani też portfelowymi lub krótkoterminowymi) niewątpliwie pełnią ważną rolę, gdyż na rynku wtórnym następuje realizacja zysków i weryfikacja wartości papierów wartościowych, ale poprzez rynki wtórne inwestorzy poprawiają swoją kondycję majątkową przez ściągnięcie części zasobu oszczędności wykreowanych przez innych, ale nie przyczyniają się do wzrostu gospodarki realnej. Tymczasem dobrobyt społeczeństwa, nasza przyszłość, zależą przede wszystkim od tego, czy rośnie sfera realna, innymi słowy od tego, czy inwestycje tworzą nowe majątki realne, nowe miejsca pracy i czy zwiększają wydajność.

Obligacje skarbowe mają to istotne znaczenie, że zmniejszają środki, które przeszłyby na rynki wtórne, natomiast rzadko, tylko przy bardzo wysokiej koniunkturze „odbierałyby” z rynku finansowego środki, które finansowałyby inwestycje realne. Ale przy wysokiej koniunkturze raczej nie powinno być problemów z realizacją dochodów budżetowych, nawet może pojawić się zrównoważenie budżetu, albo nawet nadwyżka, która przy przegrzaniu koniunktury działa hamująco na gospodarce.

Gorzej, gdy gospodarkę hamuje się przy wcale nie nadzwyczajnej koniunkturze.

Absorbując środki z rynku wtórnego obligacje w rzeczywistości mają pozytywne działanie, gdyż zmniejszają presję na „pompowanie” baniek spekulacyjnych na wtórnym rynku.

Można oczywiście przyjąć za cel obniżenie relacji długu publicznego do PKB, ale przedstawiony tu wzór wskazuje na dwie drogi: albo zwiększanie mianownika, albo zmniejszanie licznika. Na przykład przy spadku tempa wzrostu do 3% trzeba by zmniejszyć deficyt do 1,8% PKB – i taki jest kierunek działania rządu. Ale dopiero to może doprowadzić do rzeczywistego kryzysu finansów publicznych, bowiem rezultatem będzie niedofinansowanie wielu dziedzin odpowiedzialności państwa.

Wzór ten prowadzi też do bardzo ważnego wniosku: relacja długu do PKB to kwestia aktualnych warunków gospodarczych. Zauważmy, że jednym z aspektów tej aktualności warunków gospodarczych jest to, co dzieje się z długiem zagranicznym w wyniku zmian kursu walutowego. Zmienia się on w zależności od stanu koniunktury, ale też od czynników od nas niezależnych, na przykład od tego, co dzieje się w światowej gospodarce.

W pewnych okresach dług zagraniczny stanowił połowę całkowitego długu. Zauważmy, że o ile zadłużanie się państwa u własnych obywateli powoduje, że państwo ściąga część ich oszczędności (na przykład emerytalnych) i kieruje do gospodarki (a obywatelom daje papiery wartościowe stanowiące ich majątek), to w przypadku zadłużania się za granicą, państwo ściąga środki z zewnątrz, co z jednej strony pobudza tę gospodarkę, z drugiej prowadzi do aprecjacji pieniądza krajowego, co, jak wiadomo, ma wielorakie skutki oraz powoduje, że w przyszłości trzeba oddać część dochodu narodowego za granicę z tytułu spłaty odsetek i zwrotu długu. A pojawia się ryzyko walutowe.

Tak więc kluczowe znaczenie ma to, że obsługa zadłużenia, czyli spłaty odsetek, które obciążają wydatki budżetowe, w przypadku długu krajowego powiększają dochody obywateli, na przykład emerytów, ale w przypadku długu zagranicznego, powodują wypływ części dochodu narodowego, a przez to mogą być nawet bardzo szkodliwe – przypomina się kryzys argentyński i nie on jeden.

Państwo powinno zadłużać się przede wszystkim u własnych obywateli. Oczywiście mogą pojawić się problemy z lokowaniem obligacji skarbowych na rynku krajowym, jest problem wpływu zadłużania na stopy procentowe itd. Trzeba jednak realizować politykę ułatwiająca lokowanie długu na rynku krajowym. Są to sprawy wymagające dyskusji.

Dla kwestii stosunku długu do PKB istotne jest to, iż zmiany kursu walutowego mogą zasadniczo zburzyć ład gospodarczy. W sytuacji, gdy dajmy na to dług stanowi w miarę bezpieczne 50% PKB, przy czym połowa tego to zobowiązania wobec zagranicy, a pieniądź krajowy znacznie się osłabi, na przykład z powodu zewnętrznego kryzysu – ekonomiści nazywają to szokami zewnętrznymi – to z dnia na dzień relacja długu do PKB może przekroczyć magiczną granicę 60% i złamana zostanie Konstytucja.

Konstytucja i ład państwa nie mogą zależeć od tak efemerycznych czynników jak rynkowe zmiany kursu walutowego. Te zapisy konstytucyjne, bardzo nieroztropnie żywcem przeniesione z traktatu z Maastricht, powinny zostać z Konstytucji wykreślone. Wprowadzenie ich było poważnym błędem. Uważam, że na etapie tworzenia Konstytucji zabrakło wsparcia ze strony dojrzałego profesjonalizmu ekonomicznego. Trzeba pamiętać, że kryteria z Maastricht są pewną normą ustanowioną dla tak zwanej konwergencji fiskalnej krajów, które w sferze realnej i tak już były

bardzo do siebie zbliżone, a chodziło o to, by nie destabilizowały wspólnego pieniądza. Ale w przypadku kraju w sferze realnej bardzo odległego, nie powinno się ich stosować. Uważam, że w tej kwestii i Komisja Europejska powinna być bardziej elastyczna.

Ale oczywiście te zapisy konstytucyjne są znakomitym przykładem na to, że łatwo jest coś zepsuć, ale potem naprawić bardzo trudno. Trzeba mieć na uwadze to, że ewentualne zniesienie takich zapisów w sytuacji kryzysowej byłoby dla kraju niekorzystne ze względów wizerunkowych.

Problem finansów publicznych musi być postrzegany w szerokim kontekście funkcji publicznych państwa i systemowo złożonego układu instytucji, które te funkcje realizują, także instytucji pozabudżetowych, które z budżetu państwa zostały wyłączone, ale stanowią istotną część sektora publicznego i stanowią niezbywalny element odpowiedzialności państwa. Instytucje te mają swój wpływ na stan deficytu całego sektora, który jest z definicji równy różnicy między wydatkami i dochodami.

I tu istnieje poważny problem polegający na tym, że niektórych okazałych dochodów, które ewidentnie są przeznaczone na funkcje publiczne do dochodów nie można zaliczyć – chodzi o dochody towarzystw emerytalnych.

To kwestia reformy, w której zobowiązano obywateli, by przekazywali część swych składek emerytalnych do prywatnych instytucji, nie przewidując, że środki te przestaną być środkami publicznymi. Z drugiej strony jest to kwestia tego, że Komisja Europejska, skądinąd formalnie słusznie, nie chce zgodzić się na wliczanie tych środków do dochodów sektora publicznego. Trzeba powiedzieć, że taka sztywność stanowiska jest bardzo dyskusyjna, bo choć towarzystwa emerytalne są prywatne, to realizują zadania publiczne. Zatem środki do nich kierowane powinny być traktowane tak, jak publiczne. Problem systemu emerytalnego, pomijając jego ocenę, to też kwestia narastania olbrzymich zobowiązań państwa przy bardzo niepokojącej perspektywie utraty przyszłych płatników składek – do tego prowadzi lekkomyślna polityka promowania pracy Polaków za granicą, przy braku skutecznej polityki tworzenia miejsc pracy w kraju i braku polityki dochodowej. Analizy wskazują na bardzo niekorzystne bilanse przyszłości (szczególnie wnikliwie bada te kwestie dr Cezary Mech).

Dochody to kwestia podatków. Obiegowym i medialnym poglądem co do istoty kryzysu finansów publicznych jest twierdzenie, że mamy bardzo wysokie podatki. Ktoś nawet pisał, że mamy najwyższe podatki. To jest oczywiście nieprawda.

Oto dane potwierdzające tezę, że nie mamy wysokich podatków:

Zestawienie 1. Podstawowe stawki podatku VAT w wybranych krajach zachodnich

Austria: 20%	Kanada: 5%
Belgia: 21%	Niemcy: 19%
Dania: 25%	Norwegia: 25%
Finlandia: 22%	Portugalia: 20%
Francja: 19,6%	Szwajcaria: 7,6%
Grecja: 19%	Szwecja: 25%
Hiszpania: 16%	USA: do 10% (podatek akcyzowy)
Holandia: 20%	W. Brytania: 17,5%
Irlandia: 21,5%	Włochy: 20%
Izrael: 15,5%	<u>Polska 22%</u>

Zestawienie 2. Podstawowe stawki podatków dochodowych w wybranych krajach zachodnich

Austria – 0%, 36,5%, 43,2%, 50%	Japonia – 5%, 10%, 20%, 23%, 33%, 40%
Belgia – 25%, 30%, 40%, 45%, 50%	Kanada – 15%, 22%, 26%, 29%; do 48,3%
Dania – 5,04% do 59%	Niemcy – 14% do 45%.
Finlandia – 0%, 6,5%, 17,5%, 21,5%, 30%	Norwegia – 13,5% do 51,3%
Francja – 0% do 40%	Portugalia – 10,5% do 42%
Grecja – 0%, 25%, 35%, 40%	Szwecja – 31% do 56%
Hiszpania – 24%, 28%, 37%, 43%	USA – 10%, 15%, 25%, 28%, 33%, 35%
Holandia – 1,8%, 9,35%, 42%, 52%	W. Brytania – 20%, 40%
Irlandia – 20%, 41%	Włochy – 23%, 27%, 38%, 41%, 43%
Izrael – 10%, 15%, 23%, 30%, 34%, 46%	<u>Polska – 18%, 32%</u>

Zestawienie 3. Podstawowe stawki podatku od zysków przedsiębiorstw w wybranych krajach zachodnich

Austria – 25%,	Japonia – 22% do 30%
Belgia – 24,98%, 31,93%, 35,53%	Kanada – 38%.
Dania – 25%	Niemcy – 15%, 25%.
Finlandia – 26%	Norwegia – 28%
Francja – 33,33% + 1,5%	Portugalia – 12,5%, 25%
Grecja – 20% do 25%	Szwecja – 26,3%
Hiszpania – 30% do 35%	USA – od 15% do 39%, 35%
Holandia – 25,5%	W. Brytania – 21% (10%) do 28%
Irlandia – 12,5% , 25%	Włochy – 31,4% (27,5+3,9)
Izrael – 26%	Polska – <u>19%</u>

Nie mamy wysokich podatków – ale mamy ZŁE podatki. Mamy wadliwy, zepsuty system podatkowy i mamy niskie dochody . To jest problem, bo niskie podatki to nie tylko nasza bieda, ale i biedne państwo o anemicznym budżecie.

Nie każdy zdaje sobie sprawę z tego, że w minionych latach, gdy obowiązywały trzy stawki podatku od dochodów osób fizycznych, olbrzymia większość, do 95% podatników, płaciła podatek w pierwszej grupie 19% a ich dochody niewiele przekraczały 1000 zł.

Według ostatnich danych, za 2008 r., z ogółu 24,4 mln podatników nieco ponad 92% nie przekraczało pierwszego progu dochodowego, a ich średni dochód brutto, ze składkami ubezpieczeniowymi, wynosił miesięcznie poniżej 1500 zł., czyli ok. 350 euro.

Tabela 1. Podatnicy i ich dochody brutto w 2008 r.

Próg	Osoby tys.	%	Dochody mld zł	%	Doch. mies.	- bez skł. ubezp.	Podatki należne mld zł	%
19	22525	92,2	402,511	72,5	1489,10	1369,25	23,559	52,3
30	1576	6,4	99,475	17,9	5261,53	4737,52	10,449	23,2
40	342	1,4	53,257	9,6	12968,15	12125,10	11,042	24,5
Ogółem	24443	100	555,243	100	1892,98	1736,95	45,051	100

Warto dodać, że w drugą grupę podatkową weszło 6,4%, w trzecią 1,4%. I ta najbogatsza grupa dała 24,5% wpływów z podatku dochodowego, grupa „klasy średniej” (6,5%) dała ponad 23% wpływów, a olbrzymia grupa najbiedniejszych, te ponad 92%, dała nieco ponad połowę wpływów.

W skali europejskiej nasze społeczeństwo jest bardzo biedne. Z tej biedy państwo ciuła część swoich dochodów – dochody z podatku od osób fizycznych. Podatki budzą niechęć, bo dla każdego jest to obciążenie. Najbardziej dokucza bogatym: średnie obciążenie tego 1,4% najbogatszych wyniosło nieco ponad 29%, zaś dla rzeszy najbiedniejszych niecałe 14%. No, oczywiście każdy wolałby zapłacić mniej, ale przecież powinniśmy zdawać sobie sprawę, że płacone przez nas podatki są swoistą skumulowaną ceną za istnienie państwa.

Z cenami jest zwykle tak, że za niską cenę mamy kiepski produkt, tandetę, buble. Podobnie jest z państwem: za niską cenę, jaką godzimy się płacić, mamy państwo niskiej jakości.

Czy to znaczy, że dla poprawienia jakości państwa powinniśmy płacić wyższe podatki? Taka propozycja wywołuje szczególne emocje – podatki jest łatwo obniżyć, ale podwyższyć – znacznie trudniej. Ludzie często niemal alergicznie reagują na propozycje podwyższenia jakichkolwiek opłat. Można by powiedzieć, że to jest swoisty mechanizm alergiczny, społeczeństwo reaguje jak organizm na przeszczep wadliwy z powodu niezgodności tkankowej.

Podatki są też przykładem tego, że bardzo łatwo jest coś zepsuć, wprowadzić wadliwy system, chory mechanizm, ale naprawić go jest bardzo trudno. Obniżyć podatki – żadna sztuka, poklask murowany, ale podwyższyć – praca syzyfowa.

Tymczasem, jak widać z zestawienia 2., społeczeństwa bogatszych krajów zachodnich płacą wyższe podatki – to oczywiście: bogatemu taki ciężar łatwiej znieść, ale ma i lepsze państwo.

Doprowadzenie polskiego społeczeństwa do takiej biedy, daje nie tylko słabe państwo, ale i państwo niereformowalne – a w każdym razie trudno reformowalne.

Sfera podatków wymaga bardzo wielu zmian, które wymagałyby właściwie rozpoczęcia prac od nowa nad spójnym i racjonalnym systemem. Ponosimy konsekwencje chaotycznego lobbingu ze strony różnych grup interesu, różnych grup eksperckich czy pseudoeksperskich, konsekwencje doktrynerstwa i krótkowzroczności.

Problemy są w sferze tworzenia, poboru, kontroli i konstrukcji całego systemu.

Konsekwencje systemowej wadliwości są szczególnie ostro widoczne w ostatnio nagłośnionych problemach. Oto informacja z prasy: „Płacili 4 tysiące złotych, teraz muszą 150”. Chodzi o to, że Wrocław zmienił wyceny gruntów i ustanowił nowe opłaty za użytkowanie wieczyste, w wyniku czego koszty z tym związane wzrosły nawet o 3800%.

Władza, której nadano prawo tworzenia podatków wykazuje brak zrozumienia, że podatek zawsze jest ujęciem części strumienia dochodów. Dlatego trzeba bardzo ostrożnie podchodzić do

podatków majątkowych. Raptowny wzrost takiego podatku spowoduje albo to, że ciężar zostanie przerzucony na odbiorcę i gwałtownie zmniejszy konkurencyjność firm, albo doprowadzi do bankructwa lub konieczności wyprzedaży majątku, bowiem podatnik nie będzie miał strumienia dochodów pozwalających zapłacić podatek.

Inny, ostatni przykład: tzw. „janosikowe”. Bardzo zły, szkodliwy termin. Niektórzy zapominają, że po to żyjemy w państwie, aby stworzyć dla wszystkich harmonijne warunki – poprzez coś, co się nazywa zasadą solidaryzmu. Sam ten termin „janosikowe” świadczy o pewnej niedojrzałości osób, które go wylansowały. Państwo nie jest „Janosikiem”, państwo ma obowiązek harmonizować struktury społeczne między innymi w ten sposób, że bardziej obciąża bogatych na rzecz biedniejszych, by stworzyć im warunki egzystencji i rozwoju.

Ale z drugiej strony, obciążenie bogatych nie może niszczyć podstaw ich egzystencji. W tym przypadku problem polega na tym, że wpłaty bazują na dochodach sprzed dwóch lat. W czasie spowolnienia bogate gminy, miasta muszą płacić stawki wyliczone na podstawie bardzo dobrego dla gospodarki roku 2008. Wtedy wpływy z podatków PIT i CIT, które stanowią dla miast ważne źródło dochodów, szybko rosły. Tymczasem już w zeszłym roku były niższe niż w 2008 r. i w tym roku może być podobnie. Sama konstrukcja tego podatku jest wadliwa, bo podatek jest odjęciem części realnego bieżącego strumienia dochodów. Dlatego powinien być liczony na bazie tego bieżącego strumienia, a nie wartości nieaktualnych.

Rację miał ten, kto mówił, że zasada solidaryzmu społecznego jest słuszna, ale nie może prowadzić do poważnych kłopotów finansowych.

Państwo nie może niszczyć podatnika – podatnik jest tą gałęzią, na której siedzi państwo. Z drugiej strony podatnik musi zdawać sobie sprawę z doniosłości jego zobowiązania wobec państwa, rozumianego, jako ogół instytucji publicznych, które służą dobru publicznemu, dobru wspólnemu i że jednym z elementów tego dobra wspólnego jest owoc, jaki daje zasada solidaryzmu społecznego.

Jest problem różnych absurdów podatkowych, wynikających z niezrozumienia podatku, jako kategorii ekonomicznej. Na przykład opodatkowanie przychodów niepieniężnych. Firma wysłała członka rady nadzorczej na kurs szkoleniowy. To jest jego korzyść, przychód niematerialny, dlatego urzędnik skarbowy nakłada mu podatek od przychodu. Absurd wynikający z niezrozumienia, jakie wnioski trzeba wyciągnąć z faktu, że podatek jest kategorią pieniężną. Można sobie wyobrazić kogoś, kto ma wyłącznie przychody niepieniężne – przysłowiowy wikt i opierunek – nie można z niego ściągnąć podatku, bo po prostu nie ma pieniędzy. Podatek może być tylko zasileniem pieniężnym, opodatkowanie przychodów niepieniężnych jest absurdem ekonomicznym.

Takich problemów jest wiele. Gdy mówimy o podatkach trzeba pewne kwestie uporządkować.

Po pierwsze, trzeba jasno powiedzieć, że podatek powinien być progresywny. To jest podstawowy atrybut racjonalności systemu podatkowego – a nie po to, by państwo było „Janosikiem” wobec bogatego.

Jest wiele argumentów na rzecz progresji podatkowej (ja w swojej książce sformułowałem 10 takich podstawowych argumentów). Ale jeden jest najważniejszy: progresja służy temu, by biedniejszy płacił mniej. Nie, by bogaty płacił więcej, lecz by biedniejszy płacił mniej.

To zmniejsza tzw. klin podatkowy pracowników, tej wielkiej rzeszy ludzi mało i średnio zarabiających, z jednej strony zwiększa ich siłę nabywczą, a więc i dochody realne, z drugiej – pozwala zmniejszyć koszty pracy przy zachowaniu siły nabywczej.

Za to oczywiście muszą zapłacić bogatsi, ale ich na to stać. A co ważne, jak łatwo udowodnić, bogaty płaci podatek nie kosztem swojego poziomu życia, swej konsumpcji, lecz ze swej nadwyżki, która zasila rynki wtórne. Obniżanie podatków najbogatszym prawie nigdy nie dawało realnego wzrostu gospodarczego, powodowało natomiast zwiększenie środków w systemie finansowym, napędzanie rynków wtórnych, głównie finansowych, i prowadziło do narastania baniek spekulacyjnych.

Ale po drugie progresja podatkowa ma sens tylko wtedy, gdy współgra z nią system racjonalnie skonstruowanych ulg podatkowych.

Swego czasu wylansowano tezę, że podatki powinny być jednolite (liniowe), bez ulg, bo wtedy będą neutralne, nie będą zakłócać decyzji gospodarczych, bo każdy będzie poddany takiemu samemu ciężarowi podatkowemu. Oczywiście nie będą neutralne, bo każdy jest w innej sytuacji, indywidualne warunki powodują, że ten sam ciężar daje inne skutki. Dopiero ulgi pozwalają zneutralizować działanie systemu podatkowego. Rzecz w tym, by ulgi były czytelne, ich system prosty, dający się łatwo kontrolować. To wszystko jest na świecie znane, wiadomo, jak to robić – trzeba skorzystać z dobrych wzorców.

Warto zauważyć, że samo pojęcie ulgi ma u nas bardzo jednostronną interpretację językową: ulga to ulżenie komuś, uprzywilejowanie, budzi negatywne konotacje. Tymczasem w terminologii angielskiej ulgi to przede wszystkim *tax incentives* – bodźce podatkowe (choć jest też *tax relieve* i *tax deduction*).

Chodzi o to, by wesprzeć i pobudzić pewne decyzje ekonomiczne służące rozwojowi. Gdy na przykład ktoś wydał wszystkie pieniądze na budowę czy remont domu, to w momencie rozliczania podatku może mu zabraknąć pieniędzy – ulga ma zwolnić go z tego ciężaru. Gdyby nie było ulgi, musiałby się powstrzymać z budowaniem domu. Gdy przedsiębiorca zainwestował, ulga uwalnia go od niebezpieczeństwa bankructwa z powodu niemożności zapłacenia podatku.

Ulgą podatkowa dostosowuje obciążenie na rzecz państwa do skutków, jakie dla budżetu podatnika mają pewne jego działania gospodarcze. Ulgą ma sens, bo ten, kto buduje albo remontuje dom, albo przedsiębiorca inwestujący w nowe budynki – dają pracę innym, a ci zapłacą podatek. Zatem ulga rozszerza bazę podatkową, bo bez niej nie zdecydowałby się na te przedsięwzięcia.

Ulgą ma też działanie kompensujące pewne ryzyka. Na przykład, gdy przedsiębiorca inwestuje w badania nad nowymi technologiami, to ryzykuje. Ulgą ma mu to ryzyko do pewnego stopnia zniwelować.

Gdy wydaje na dom kultury dla młodzieży, wspiera państwo w promowaniu wyższych wartości, ulga go do tego motywuje itd.

Dobrze skonstruowane ulgi nie zawężają bazy podatkowej, ale wspierają jej zwiększanie obecnie lub w przyszłości, służą państwu i gospodarce.

Źle skonstruowane ulgi to takie, które bazę podatkową zawężają, które dają przywileje. Ulga nie powinna być przywilejem, lecz czymś, co się należy w określonych warunkach i pełni jakieś funkcje ekonomiczne. U nas niektóre ulgi to właśnie takie szkodliwe przywileje. Na przykład możliwość przejścia wysoko opłacanego menedżera na samozatrudnienie i opodatkowanie się jako firma na 19% – trudno to rozwiązanie uznać za racjonalne z punktu widzenia interesu państwa i racjonalności finansów publicznych.

Istnieje wszak jednak kategoria ulg, które rzeczywiście są ulgami i są bardzo potrzebne, mają ważne znaczenie ze względu na stabilność społeczną i rozwój kapitału ludzkiego. To ulgi prorodzinne – u nas systematycznie deprecjonowane.

Współczesne kraje cywilizowane mają szeroko rozbudowane ulgi prorodzinne. Ulgi pomagają rodzinom rozwiązywać cztery kategorie problemów: dzieci, mieszkanie, zdrowie i starość. Szczególne ważne są dzieci – chodzi po prostu o długookresową racjonalność ekonomiczną. Dzieci to nasza ekonomiczna przyszłość, jako kapitał ludzki. Kluczowe znaczenie ma dbałość o jego wartość, która kształtuje się w rodzinie i w dobrym systemie edukacji. Dzieci to też przyszłość naszej gospodarki. To dzieci będą wypracowywały dochód narodowy, od którego będzie zależała realna wartość naszych emerytur. O tym się jakoś dziwnie zapomina, deprecjonując ulgi na rzecz dzieci.

Mieszkanie, zdrowie, starość (zarówno opieka nad ludźmi starymi, jak i wydatki na własne zabezpieczenie starości) to kluczowe kwestie rodziny, które powinny być wspierane przez ulgi podatkowe zmniejszające ciężar wydatków na te cele, albo ryzyko związane z tymi wydatkami.

Ulgi prorodzinne to podstawa państwa demokratycznego, konstytuują podstawowy atrybut demokracji, tego, że państwo jest dla obywatela, a nie obywatel dla państwa. Negowanie ich to ewidentnie scheda pokomunistycznej mentalności, likwidowanie ich na pewnym etapie naszej transformacji to efekt braku dojrzałego profesjonalizmu ekonomicznego w zarządzaniu finansami polskiego państwa.

Powiadam, że racjonalny jest system podatku progresywnego z obwiednio skonstruowanymi ulgami. Natomiast problemem jest koncepcja podatku liniowego. Podatek liniowy, z wielkim zaangażowaniem lansowany przez różne grupy nacisku, jedna z tak zwanych prawd medialnych, jest oczywiście nieporozumieniem, to koncepcja bardzo szkodliwa, która wiele napsuła w świadomości ekonomicznej społeczeństwa.

Zawsze bardzo mnie dziwiło, że młodzież tak bardzo angażuje się za podatkiem liniowym, kompletnie nie rozumiejąc, że to przecież im najbardziej szkodzi, bo podatek liniowy byłby

wprowadzony kosztem najmniej zarabiających, czyli młodych. Na Zachodzie polityk, który wyszedłby z takim pomysłem, zostałby przez wyborców zmieciony ze sceny politycznej. W krajach postkomunistycznych zniekształcenie świadomości ekonomicznej społeczeństwa przez media, niewykształconych ekonomicznie dziennikarzy, różnych słabych profesjonalnie „ekspertów” nierozumiejących kwestii podatkowych, spowodowało, że ta szkodliwa koncepcja jest wciąż dość żywa.

Tak właściwie, podatek liniowy, pomijając to, że rzeczywiście jest prosty i łatwy do ściągnięcia u źródła (ale to mieliśmy za Gierka), ma tylko jeden walor. Umożliwia szybką akumulację kapitału przez wąską grupę, buduje klasę kapitalistów, co wydaje się jedyną drogą do szybkiego przekształcenia kraju pokomunistycznego w kraj kapitalistyczny.

Ale tym samym oczywiście zwiększa nierówności. Nierówności są immanentną i niezbędną cechą gospodarki kapitalistycznej, ale zbyt duże nierówności są dla gospodarki szkodliwe. Jeden z krajów postkomunistycznych, który wprowadził podatek liniowy, zapewne właśnie po to, by umożliwić przyspieszoną akumulację kapitału sam wie, jakie poniósł z tego powodu straty, bo znaczna część tego kapitału wypłynęła w lokaty za granicą. Jednym z negatywnych skutków było też to, że znacznie wzrosły na przykład ceny mieszkań, doprowadzając swego czasu do licznych protestów.

A przecież nie potrzeba przyspieszonej akumulacji przy pomocy podatku liniowego, wystarczyłby dobry system finansowy i sprawne banki.

Podatki to też kwestia VAT-u – u nas wysokiego, ale jego 22% stawka nie jest najwyższa (Zestawienie 1). Uważam, że jest to podatek ekonomicznie wadliwy, aczkolwiek korzystny, wygodny fiskalnie.

Jest szkodliwy, bo zmniejsza dochody realne, zwłaszcza w sytuacji, gdy polityka dochodowa i pieniężna państwa hamują wzrost wynagrodzeń.

Jest to podatek silnie degresywny, to znaczy bardziej obciąża biednych, czyli zwykłych pracowników – i ten degresywny charakter powinien być kompensowany przez progresję podatkową – to jest też ważny powód odrzucenia podatku liniowego.

Jest to podatek rodzący pokusę nadużycia poprzez uzyskiwanie zwrotu VAT. Pokusa ta jest szczególnie silna przy wysokim poziomie stawki podatku.

Podatki i pożyczki to dwa podstawowe zasilenia sektora publicznego, podstawa finansów publicznych. Do kwestii budowania właściwych ich konstrukcji i relacji wzajemnych (jakie mają być podatki i jaki w danym momencie poziom deficytu) nie powinniśmy podchodzić doktrynalnie, według tez narzuconych przez neoliberalizm. Uważam, że trzeba tu postępować racjonalnie, ostrożnie.

Ale by znaleźć właściwe podejście do kwestii sposobu rozumienia kryzysu finansów publicznych zadajmy sobie pytania:

- co jest tak naprawdę przejawem słabości finansów publicznych?
- czy deficyt i dług, czy może niezdolność państwa do realizacji swych funkcji?

Na przykład wtedy, gdy służba zdrowia, odmawia leczenia z powodu przekroczenia limitów wydatków na leczenie, albo od lat nie potrafi sobie poradzić z ustawieniem płac pielęgniarek zgodnie z wartością ich pracy? Albo może kryzys przejawia się w tym, że niszczą dobra narodowe, dobra kultury, świadectwa historii, bo państwa nie stać na remonty zabytkowych obiektów?

„Sypią się bezcenne zabytki w Łazienkach Królewskich”

Pałac Na Wodzie, Myślewicki i Biały Dom wymagają pilnego remontu. W złym stanie są też m.in. Świątynia Diany i Amfiteatr. Dyrekcja Łazienek na ich ratowanie potrzebuje 200 mln zł.

Informacja z prasy

Fragment wywiadu George'a Charpaka (laureata nagrody Nobla z fizyki w 1992 roku) z dnia 17.X.1997:

„..... kiedy zwiedzałem laboratoria na Uniwersytecie Warszawskim, pewna rzecz bardzo mnie uderzyła. Dowiedziałem się, że Polacy przeznaczają 0,5% swojego dochodu narodowego na badania naukowe i pomyślałem sobie, że musicie być chyba niespełna rozumu. My wydajemy 2,5% i twierdzimy, że to skandal. Niemcy 3,5%. Wiem, że jesteście dużo biedniejsi od Francji i Niemiec, ale przecież Japończycy, którzy wyszli z wojny zupełnie zrujnowani, wydawali na naukę 3,5% dochodu. Wasze 0,5% to dywersja. Przeciw Polsce i przeciw jej talentom. To zbrodnia.”

(według: <http://oto-polska.blogspot.com>)

Proponuję definicję: ZDROWE FINANSE PUBLICZNE to takie finanse, które zapewniają instytucjom publicznym dostateczne środki, by mogły właściwie realizować swoje cele w warunkach konkurencji o zasoby z przedsiębiorstwami rynkowymi.

Zatem zdrowe finanse publiczne powinny umożliwiać państwu sprawne, zgodne z oczekiwaniami społecznymi pełnienie swych funkcji.

Mówi się, że państwo nie jest w stanie w pełni realizować swych funkcji, bo trzeba oszczędzać. Czy racjonalne jest państwo, które oszczędza na administracji, czy takie, które dobrze opłaca swego urzędnika, tak, aby z satysfakcją pełnił swą publiczną służbę, czyli pracę na rzecz dobra powszechnego, *pro publico bono*?

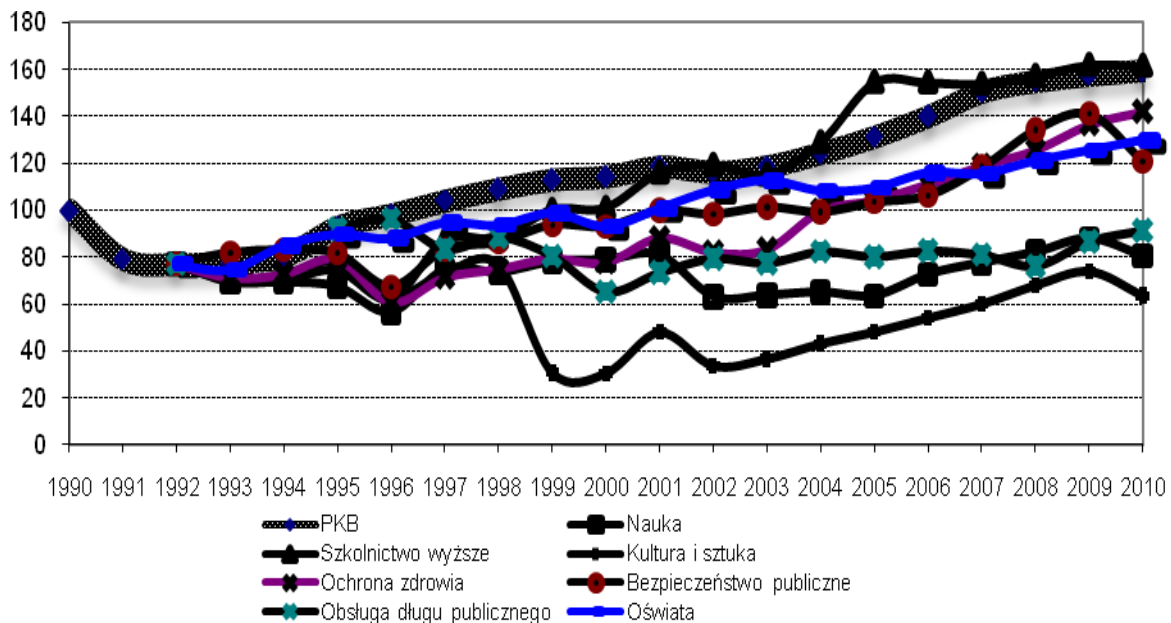
Ale liczne przykłady szkodliwych oszczędności, to nie kwestia ostatniego roku, lecz całego minionego dwudziestolecia, koncepcji transformacji, w której zapomniano o konieczności zmiany struktur, kształtowania ich tak, aby służyły zarówno gospodarce, jak i lepszemu wypełnianiu przez państwo swych funkcji.

Trzeba sobie odpowiedzieć na podstawowe pytanie – Czy to państwo ma się podporządkować finansom publicznym, czy finanse publiczne powinny być podporządkowane państwu, jego roli w gospodarce?

To jest fundamentalny problem współczesnego świata – Co ma pełnić rolę wiodącą, czemu nadać prymat – gospodarce, czy sektorowi finansowemu; państwu, czy finansom publicznym i ogólnie finansom?

Reforma finansów publicznych powinna iść w kierunku, który doprowadzi do umocnienia państwa i umocnienia pozycji obywatela w tym państwie.

Obywatel ma się lepiej w silnym państwie, które dobrze realizuje swe funkcje, a nie w państwie słabym.



Rys. 2. Poziom PKB w cenach stałych (PKB w roku 1990 = 100) i relatywne zmiany nakładów na wybrane działy wydatków budżetowych

Źródło: opracowanie własne

Na rys. 2. pokazane są zmiany wydatków budżetowych na kilku wybranych kierunkach (tzw. działach budżetowych) w relacji do zmian realnych PKB od tzw. dołka transformacyjnego, po pierwszych latach transformacji). Jak widzimy, praktycznie na wszystkie te obszary

odpowiedzialności państwa wydawano w relacji do PKB mniej niż w tym najgorszym okresie po rozpoczęciu transformacji.

Jedynie wydatki na szkolnictwo wyższe nieco przekroczyły wzrost PKB, ale potem wróciły do poziomu zrównującego ich wzrost ze wzrostem PKB. Ale czy są to wydatki wystarczające, skoro doktoranci strajkują, bo otrzymują uwłaczające wynagrodzenia nieco ponad 1000 zł, a profesorowie dorabiają do swych skromnych wynagrodzeń, zamiast rozwijać naukę?

Szczególnie niepokojące jest, że za wzrostem gospodarki nie nadążały: kultura i sztuka, nauka, oświata, bezpieczeństwo publiczne – te obszary, po których oceniamy nasze państwo.

Przyjrzyjmy się, co zdecyduje o naszej przyszłości, o miejscu Polski w Europie. Społeczeństwo, jeśli ma się rozwijać, budować swoją przyszłość i swoje miejsce w Europie, musi inwestować w edukację, w naukę, ale też w swoje zdrowie. To fachowo nazywa się obecnie budowaniem, tworzeniem czy poprawianiem jakości kapitału ludzkiego. Musi inwestować w infrastrukturę.

Na ograniczaniu wydatków rozwoju się nie zbuduje.

Szczególne istotne znaczenie ma tworzenie bazy rozwoju poprzez inwestycje w infrastrukturę, naukę, edukację, wychowanie.

W kapitał ludzki trzeba inwestować już od wychowywania dzieci w przedszkolu, bo już na tym etapie kształtują się pierwsze umiejętności, stosunek do świata, do innego człowieka, do własności, kształtuje się zdolność do innowacyjności.

Kardynalnym błędem polskiej transformacji, był brak programu strukturalnych zmian w wydatkach budżetowych na te ukazane tu kierunki rozwojowe.

Nakłady na niektóre powinny wzrosnąć od kilkudziesięciu procent do kilkukrotności (na przykład wydatki na naukę, infrastrukturę). Okazuje się, że w pewnych dziedzinach wyraźnie zawiodła koncepcja partnerstwa publiczno-prywatnego, nadzieja, że przekazanie przedsiębiorcom prywatnym realizacji publicznych obowiązków państwa, da oczekiwane dobra szybko, dobrej jakości i tanio. Stało się odwrotnie: jest wolno, kiepskiej jakości i drogo (przykładem autostrady).

Na początku wspomniałem, że państwo funkcjonuje w otoczeniu rynkowym własnego kraju, ale i w otoczeniu innych, bogatszych krajów Unii Europejskiej. Musi z nimi konkurować o zasoby na rynku unijnym, w którym obowiązują cztery wolności: przepływu dóbr, usług, kapitału i pracy. W tym najważniejszy zasób: kapitału ludzkiego.

Ktoś niedawno powiedział: nie warto zwiększać składek zdrowotnych, bo i tak wszystko pójdzie na płace. No, ale przecież skoro musimy konkurować o kapitał ludzki, czyli o tych lekarzy i pielęgniarki, to trzeba im zapewnić satysfakcjonujące wynagrodzenie. Czy Polskę stać na to, by tracić najzdolniejszy: młodych lekarzy, inżynierów, naukowców?

Musimy sobie zadać pytanie – czy stać nas na politykę, która spycha nas w peryferyjność?

Często podnosi się kwestię sztywnych wydatków w budżecie, że trzeba te sztywności zmniejszyć. Ale duży procentowo i rosnący udział sztywnych wydatków to przecież skutek zmniejszania wielkości budżetu: gdy zmniejsza się dochody i wydatki, to siłą rzeczy udział tego, co sztywne, musi rosnać.

Ale może należy zakres wydatków sztywnych zwiększyć, poszerzyć o wydatki na zdrowie, bezpieczeństwo, inwestycje w infrastrukturę, w rozwój, tak aby istniało wymuszenie, ogranicznik uniemożliwiający zmniejszanie nakładów na te dziedziny, swego rodzaju kotwica rozwojowa, gwarantująca wydatki, które są ważne dla rozwoju i naszego szeroko rozumianego bezpieczeństwa w sytuacji, gdy następuje tąpnięcie koniunktury gospodarczej i spadają wpływy budżetowe i strumienie składek?

Ta kotwica rozwojowa musi wynikać z przeświadczenia, że Polski nie tylko nie stać na ograniczanie wydatków w tych dziedzinach, ale i nie stać jej na utrzymywanie ich pozycji strukturalnej na takim poziomie, jaki był ustanowiony w latach socjalistycznej gospodarki planowej, gdy powszechnie przyznawano, że wydatki te są za niskie.

Istnieje problem innych obszarów odpowiedzialności: szczególnie ważnego – ochrony zdrowia. To wymaga także szerokiej dyskusji, jest tu wiele problemów związanych z konstrukcją systemu finansowania – po prostu niedoboru środków, w wyniku źle ustanowionej składki już na starcie w 1999 r., ale to wymaga chyba oddzielnej dyskusji.

Istnieje wiele innych kwestii, których ten wprowadzający wykład nie był w stanie ująć, ale dlatego – warto rozmawiać i wspierać się swymi różnymi spojrzeniami na poddany tu dyskusji problem.