

Dziura. Instrukcja obsługi

29 grudnia 2014

Wszelkie rozważania na temat osławionej „dziury budżetowej” zacząć należy od podstawowej uwagi: ta (ujemna) różnica między przychodami i wydatkami państwa to nie żaden dopust boży, ale całkowicie świadomy wybór władz.

O kryzysie z lipca 2007 słychać już było pod koniec 2007 i trzeba było wykazać się złą wolą, by jeszcze na początku 2008 (a niekiedy i później) twierdzić, że nie ma załamania [1]. Spadek wpływów budżetowych z podatków musiał przyczynić się do powstawania „dziury”. Rząd powinien był zaniechać wątpliwych posunięć z ostatnich lat, a więc obniżania składki rentowej, faktycznej likwidacji podatku spadkowego, a przede wszystkim – obniżenia już w roku 2009 (gdy kryzys był oczywisty nawet dla najbardziej zatwardziałyh neoliberalistów) podatku dochodowego PIT. Na skutek tych działań wpływy do budżetu są niższe o dobre kilkadziesiąt miliardów złotych, a ich jedyną (poza rosnącym deficytem) konsekwencją pozostaje wzbogacenie najbogatszych. Skoro jednak „dziura budżetowa” stała się faktem, wypada zastanowić się, jak sobie z nią radzić.

Próbując zmniejszyć gwałtownie rosnący deficyt budżetowy, można przede wszystkim zrobić to, co rządy i bez kryzysu czynią na co dzień: zwiększyć dług publiczny. W Polsce jest to manewr bardzo trudny, ponieważ kraj nasz należy do grona nielicznych państw świata z zapisanym w ustawie zasadniczej (i niezwykle restrykcyjnym, wynoszącym bowiem 60% PKB [2]) ograniczeniem zadłużenia sektora publicznego. Gdy zadłużenie państwa u społeczeństwa musi wzrosnąć, ponieważ obniżono podatki dla najbogatszych, fundusze (które państwo drenuje z rynku) w olbrzymiej większości pochodzą od charakteryzującego się najwyższą skłonnością do oszczędzania najbogatszego odsetka społeczeństwa, czyli tych osób, którym właśnie obniżono podatek dochodowy. Tym samym neoliberalne państwo, zamiast ściągać należne mu środki, pożycza te same pieniądze,

ale na procent! W konsekwencji dług publiczny zamiast poprawiać sytuację budżetu, jeszcze ją pogarsza, gdyż obciąża bilans zbędnymi odsetkami, za które oczywiście płaci reszta społeczeństwa [3].

Z rosnącym deficytem budżetowym można walczyć przez zmniejszanie wydatków publicznych. Trzeba jednak pamiętać, że są one mniej elastyczne niż wpływy budżetowe. Oczywiście nie dla wyznawców ideologii wolnorynkowej, dla których publiczne wydatki na edukację czy służbę zdrowia nie stanowią większej wartości. Przypomnijmy tymczasem, że opieka medyczna jest w Polsce jedną z najbardziej niedofinansowanych w Europie (6,2% PKB, podczas gdy średnia dla krajów OECD wynosi 9% [4]), o czym warto pamiętać, gdy – rzekomo z powodu kryzysu – powrócą pomysły prywatyzacji „nierentownej” opieki zdrowotnej. Dotykamy tym samym sedna problemu, ponieważ każda redukcja wydatków budżetowych (poza obcięciem wydatków na wojny i zbrojenia) stanowi dla większości społeczeństwa realną stratę. Kraje o tak daleko posuniętym demontażu państwa opiekuńczego jak Polska odczuwają to najdotkliwiej, ponieważ dalsze „przykręcanie śruby” wydatków państwowych może oznaczać jedynie redukcję niezmiernie okrojonego już systemu świadczeń społecznych.

Taka argumentacja nie znajduje jednak zrozumienia nie tylko wśród neoliberalistów u władzy, ale także miłośników koncepcji neoliberalnych w mediach. Oto w anonimowej notce w „Gazecie Wyborczej”, o rosnącym deficycie budżetowym w USA czytamy, że „by spłacać należności z tytułu głównie takich programów jak Social Security i Medicare (emerytury i ubezpieczenia medyczne dla emerytów) rząd amerykański musi zaciągać coraz większe pożyczki”. [5] Abstrahując od niedorzeczności takiej wypowiedzi (nie można stwierdzić, którym wydatkom „odpowiada” deficyt), na usta ciśnie się pytanie: a co z wojną? Otóż według obliczeń Lindy Bilmes i noblisty Josepha Stiglitz, kilka lat agresji i okupacji Iraku kosztowało Stany Zjednoczone ogółem ponad 3 biliony USD, a zatem wielokrotnie więcej, niż opisywany przez

Gazetę deficyt [6]. Polskim neoliberalom wyrzucanie pieniędzy na wojnę nie przeszkadza.

Trzecią wreszcie możliwą w Polsce metodą walki z deficytem jest prywatyzacja przedsiębiorstw. Naciski na prywatyzację są zresztą – podobnie jak w wypadku emisji długu – niezależne od kryzysu. Forum Obywatelskiego Rozwoju Leszka Balcerowicza już na początku rządów koalicji PO-PSL postulowało prywatyzację pozostałego w państwowych rękach majątku [7]. W raporcie forum uderza szczególnie, że „eksperti” nawet przez moment nie zająknęli się o teoretycznych czy ideologicznych podstawach prywatyzacji. Nie wspominają też o dość oczywistym fakcie, że prywatyzowany obecnie majątek ktoś kiedyś stworzył, czyli – mówiąc językiem ekonomii – w niego zainwestował. Społeczeństwo, które taką inwestycję wówczas sfinansowało, zostaje obecnie pozbawione płynących z niego zysków, w całości i przeważnie po dramatycznie zaniżonej cenie przekazanych nowemu, prywatnemu właścicielowi. W dodatku pozbawione trwale, bo prywatyzacja jest w warunkach neoliberalnego kapitalizmu nieodwracalna. Liczba państwowych spółek jest skończona, a w Polsce zbliża się do zera, dlatego prywatyzacja w żadnym wypadku nie może być traktowana jako „normalne” źródło wpływów budżetowych, jak ma to miejsce od dwóch dekad.

Co innego można zatem zrobić? Istnieje jeszcze czwarte, jak się wydaje dość intuicyjne rozwiązanie kwestii deficytu budżetowego. Zamiast zmniejszać wydatki, należy zwiększyć wpływy do budżetu, czyli zwyczajnie podnieść podatki. Tu oczywiście mamy do dyspozycji kilka opcji. Stanowiący główne źródło wpływów podatkowych w Polsce podatek pośredni VAT nie daje wielkiego pola do popisu, gdyż reguluje go Unia Europejska, ograniczając jego wysokość do 26%. Jego podwyżka grozi ponadto wzrostem cen, co uderzyłoby w najbiedniejszych Polaków (podniesienie podatku pośredniego, który choć nie musi, to jednak zwykle wpływa na cenę większości dóbr, w zdecydowanie większym stopniu dotyczy osoby niezamożnej, która wydaje na cele bytowe 100% swoich dochodów, niż tych, dla

których takie wydatki to tylko 5 czy 10% uzyskiwanych zarobków). Ostatecznie podwyżka VAT miałaby ujemne konsekwencje dla samego budżetu, gdyż nasiliłoby się znane już w gospodarce zjawisko zmniejszenia konsumpcji towarów opodatkowanych wysokim (obecnie 22-procentowym) VAT-em, na rzecz żywności, na którą obowiązują niższe (dziś 3 lub 7-procentowe) stawki.

Podatek akcyzowy tymczasem – drugie pod względem wielkości źródło wpływów podatkowych do budżetu państwa – mógłby okazać się instrumentem nieadekwatnym, biorąc pod uwagę choćby dość dużą cenową elastyczność popytu na używki, zwłaszcza w okresie załamania gospodarczego. Zresztą podniesienie akcyzy np. na paliwo znów dotknęłoby przede wszystkim zwykłych, zmuszonych do wykorzystywania samochodu jako narzędzia pracy, obywateli.

Pozostają zatem podatki dochodowe. To, że trzeba radykalnie zwiększyć progresję systematycznie spłaszczanego (a dla przedsiębiorców wręcz liniowego [8]) podatku PIT, nie ulega najmniejszej wątpliwości [9]. Wbrew kłamliwym i czysto ideologicznym twierdzeniom, jakoby sprawiedliwy miał być tylko podatek liniowy, gdy „każdy oddaje taki sam odsetek swoich dochodów”, wiemy doskonale, że świat, a za nim gospodarka, kierują się prawami bardziej skomplikowanymi niż prosta zasada matematycznej proporcjonalności. Nie trzeba być ekonomistą, aby zrozumieć, że jeśli ktoś, kto zarabia 1000 zł miesięcznie, porusza się po świecie rowerem, to zarabiający stukrotnie więcej nie kupuje stu rowerów, tylko kilka paliwożernych samochodów, którymi zatruwa środowisko naturalne nie tylko sobie, ale i 99 przypadającym na niego w danym społeczeństwie rowerzystom. I dlatego właśnie, a jest to zaledwie przykład, zarabiający więcej powinien płacić nie proporcjonalnie, ale odpowiednio więcej.

Podatek dochodowy od przedsiębiorstw (CIT) w Polsce stanowi prawdziwe tabu. Zakonserwowany kilka lat temu, liniowy i niezwykle niski, skutecznie umożliwia przede wszystkim akumulację kapitału [10]. W „skapywanie” bogactwa nie wierzą

już nawet sami twórcy i wyznawcy trickle-down theory, o mitycznym „tworzeniu miejsc pracy” nie wspominając. Jeśli nawet uznamy fetyszyzowany przez neoliberalistów produkt krajowy brutto za wartość najważniejszą, okazuje się, że zmiany CIT mają najmniejszy wpływ na dynamikę PKB [11] spośród wszystkich instrumentów polityki fiskalnej. Oznacza to, że obniżka podatku dochodowego dla przedsiębiorstw może jedynie zwiększyć zyski ich właścicieli i pogorszyć i tak już trudną sytuację budżetu. I odwrotnie: podwyższenie CIT mogłoby stać się dobrym źródłem wpływów budżetowych bez obniżania poziomu produkcji.

Rząd oświadczył, że podatki pozostaną takie same [12], a rosnący deficyt budżetowy zamierza łątać dzięki wyprzedaży udziałów skarbu państwa w dużych spółkach. To rozwiązanie kuriozalne. Nie tylko z powodów pryncypialnych, lecz także dlatego, że przedsiębiorstwa te przynoszą zyski, które potem wpływają do państwowej kasy. Doskonale zjawisko to ilustruje przykład z wypłatą dywidendy PKO BP. Niezależnie od bezmyślności takiego kroku w chwili zamierania akcji kredytowej w gospodarce, zyski z PKO BP dadzą skarbowi państwa dodatkowe kilkaset milionów złotych, a w skrajnym wariancie wypłaty 100% dywidendy mogłoby przynieść nawet bez mała 2 miliardy. Sprzedaż przedsiębiorstw, zwłaszcza w czasie kryzysu, jest przejawem skrajnej krótkowzroczności, ponieważ pozbawia ministerstwo finansów przyszłych przepływów pieniężnych. Przy okazji widać, że neoliberalni decydenci gospodarczy w Polsce poruszają się w teoretycznej próżni, bowiem prowadzona przez nich polityka budżetowa pozostaje w sprzeczności ze wszystkimi ważnymi hipotezami w tej materii, w szczególności zaś z tzw. teorią budżetu cyklicznego, która sugeruje, aby w okresach prosperity redukować deficyt, przewidując konieczność jego zwiększenia w czasie recesji. Skutki załamania gospodarczego poprzedzonego prodeficytowymi działaniami kolejnych ekip (takimi choćby, jak wspomniane na początku niniejszego tekstu) w okresie wzrostu gospodarczego, możemy niezwykle mocno odczuć już w bardzo niedługim czasie.

Omawiając wybrane elementy „polityki gospodarczej” [13] polskich władz warto pamiętać o szczęśliwym poniechaniu realizacji innej neoliberalnej idee fixe – przystąpieniu Polski do strefy euro. Wystarczy przypomnieć, z jaką wściekłością i oburzeniem rządzących spotkał się raport „Za i przeciw euro”[14] sporządzony w styczniu dla prezydenta przez trzech profesorów ekonomii, by zrozumieć, jak poważnie w sferach rządowych traktowano pomysł zastąpienia złotego wspólną europejską walutą. Nie bez znaczenia dla wybuchu niezadowolenia był zapewne fakt, że wraz z tym raportem do debaty publicznej przedostały się, skrzętnie dotychczas ukrywane, oczywistości, jak choćby to, iż poza warunkami konwergencji nominalnej (to do nich odwołują się tzw. Kryteria z Maastricht), są jeszcze warunki związane z konwergencją realną.

Zdaniem autorów raportu poziom ich spełnienia przez Polskę przedstawia się następująco: „Polska wg aktualnie dostępnych danych nie spełnia minimalnych realnych kryteriów konwergencji ze strefą euro pod żadnym względem, poza udziałem ludności z wyższym wykształceniem w ludności ogółem w wieku 25-64 lata, i dlatego nie może być zaliczona do optymalnego obszaru walutowego. W szczególności poziom PKB na głowę jest za mały o 40-50%, zbyt niski jest poziom rozwoju infrastruktury technicznej, w tym zwłaszcza transportowej, trzykrotnie (!) za małe są nakłady na naukę, badania i prace rozwojowe, dwukrotnie za niski poziom zatrudnienia w sektorze B+R (poza szkolnictwem wyższym), zbyt niski poziom spójności społecznej wyrażany płacą minimalną (dwukrotnie za niska, by dorównać średniej w trzech najgorszych krajach Unii Walutowej), zbyt niski poziom rozwoju infrastruktury ochrony zdrowia (liczba ludności na jednego lekarza o 30% wyższa niż w najgorszej trójce Unii Walutowej), trzykrotnie za mały poziom budownictwa mieszkaniowego, zbyt niski poziom ochrony środowiska naturalnego przed zanieczyszczeniami przemysłowymi.”[15]

Podsumowując w ten sposób dwie dekady „sukcesów” polskiej

transformacji, autorzy wskazują na realne i niezwykle niebezpieczne problemy, z jakimi musiałaby zmierzyć się Polska, gdyby zdecydowała się na tak nieodpowiedzialny krok, jak próba przystąpienia do wspólnego obszaru walutowego w czasie kryzysu: „niebezpieczeństwa płynące z (...) niedostawiania realnego przy elastycznym, mobilnym rynku pracy w skali całej strefy (wyludnienie obszarów – tak jak doświadczyły tego Niemcy po zjednoczeniu) skłaniają do szczególnego odroczenia terminu wejścia do strefy, aż dokonają się właściwe dostosowania na rynku pracy w Polsce (...)”.[16]

Konkluzja płynąca z tej lekcji nie napawa optymizmem. Jeśli bowiem, mimo pełnej wiedzy na temat możliwych skutków wprowadzenia w Polsce euro, nadwiślańscy wyznawcy niewidzialnej ręki rynku jeszcze kilka miesięcy temu bez zahamowań forsowali pomysł z przystąpieniem do „przedpokoju” wspólnej waluty, jakim jest obszar ERM II, by następnie odstąpić od tego zamiaru, może to oznaczać tylko jedno. Z polską gospodarką jest naprawdę źle. Nie może być inaczej, skoro minister finansów Jacek Rostowski jest pierwszym od czasu „pierwszego Balcerowicza” ministrem [17], który nie tworzy samodzielnie polityki gospodarczej, ale biernie wykonuje polecenia specjalistów rządu od public relations. Spece od wizerunku najpierw zabraniali wspominać o kryzysie (stąd alergiczne reakcje przedstawicieli władzy wykonawczej na jakiegokolwiek negatywne prognozy dla polskiej gospodarki), a gdy nie dało się problemu dalej zamiatać pod dywan, dyktują rozwiązania dobre marketingowo, choć niekoniecznie sensowne ekonomicznie. Dzielona przez członków gabinetu i władze Platformy Obywatelskiej bezkrytyczna wiara w neoliberalne recepty może całą sytuację jedynie pogorszyć.

Autor: Grzegorz Konat

Źródło: „Nie nasz dług”

Licencja: [CC BY-NC-SA 3.0](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/3.0/)

PRZYPISY

- [1] Por. L. Balcerowicz, R. Kim, Kryzys? Nie widzę kryzysu, Dziennik, 23 stycznia 2008.
- [2] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dn. 2 kwietnia 1997 r., Art 216, pkt 5.
- [3] Por. B. Tinel, F. Van de Velde, „Jak sektor prywatny tworzy dług publiczny”, Le Monde diplomatique – edycja polska, Nr 7 (29), lipiec 2008.
- [4] Por. G. Konat, „Płać, choruj i rób, co chcesz”, Le Monde diplomatique – edycja polska, Nr 9 (31), wrzesień 2008.
- [5] „Deficyt budżetowy USA wynosi już ponad bilion dolarów”, Gazeta Wyborcza, 13 lipca 2009.
- [6] Por. J.E. Stiglitz, L. Bilmes, The Three Trillion Dollar War: The True Cost of the Iraq Conflict, W. W. Norton, 2008.
- [7] M. Chyczewski, A. Domański, J. Mordasewicz, A. Rzońca, Raport o konsekwencjach zablokowania prywatyzacji w latach 2006-2007, Warszawa, październik 2007.
- [8] Jedną z czterech form opodatkowania, jakie mają do wyboru polscy przedsiębiorcy, jest – poza opodatkowaniem na zasadach ogólnych (podatek progresywny o stawkach 18 i 32%), ryczałtem oraz kartą podatkową – właśnie 19-procentowy podatek liniowy.
- [9] Warto zauważyć, że to właśnie podatek liniowy jest główną przyczyną obecnych kłopotów budżetowych krajów Europy Środkowo-Wschodniej. Przypomnijmy: Estonia wprowadziła to rozwiązanie w 1994 r., Łotwa w 1997 r., Rosja w 2001 r., a Ukraina w 2004 r. Nie trzeba chyba dodawać, że we wszystkich tych krajach stawki były nie tylko płaskie, ale także bardzo niskie. Por.: Geografia podatku liniowego, NBPortal.pl, 27 marca 2007 r.
- [10] Abstrahujemy tutaj od rozwiązań prawnych, które sprzyjają nieuczciwym praktykom podatkowym firm, takich jak likwidacja obowiązku składania przez przedsiębiorców comiesięcznych

deklaracji w urzędach skarbowych, co prowadzi do nielegalnego kredytowania się firm kosztem budżetu przez zaniżanie zaliczek podatkowych, czy przepisy nakazujące aparatowi skarbowemu uprzedzanie firm o planowanych kontrolach. Por. J. Solska, „Łagodna egzekucja”, *Polityka*, Nr 31 (2716), 2009.

[11] „Economic Forecast”. Spring 2009, *European Economy*, 3/2009, European Commission, Directorate-General for Economic and Financial Affairs.

[12] P. Szumlewicz, „Nie będzie podwyżki podatków”, www.lewica.pl/?id=19789, 24 lipca 2009.

[13] O tym, czym naprawdę – wedle naukowej definicji – jest polityka gospodarcza oraz dlaczego ostatnie dwie dekady działalności polskich decydentów gospodarczych nie zasługują na to miano, mówię szczegółowo w rozdziale książki *Stracone szanse? Bilans transformacji 1989-2009* (DIFIN, Warszawa 2009) pt. „Antypolityka społeczno-ekonomiczna, czyli niedobór w gospodarce”.

[14] S. R. Domański, A. Kaźmierczak, J. Żyżyński, *Za i przeciw euro*, tezy raportu przygotowanego dla prezydenta Lecha Kaczyńskiego pt. *Polska wobec perspektywy wstąpienia do strefy euro. Za i przeciw szybkiej integracji walutowej*, 10 stycznia 2009.

[15] Tamże.

[16] Tamże.

[17] O tym, kto był autorem planu reform gospodarki polskiej w 1989 r., a kto tylko jego biernym wykonawcą, pisze dobitnie Jeffrey Sachs w poświęconym Polsce rozdziale książki *Koniec z nędzą* (PWN, Warszawa 2006).