

BUDŻETOWE SKUTKI KRYZYSU ŚWIATOWEGO SYSTEMU FINANSOWEGO

Wojciech Misiąg¹

Czy w Polsce panuje kryzys?

Światowy kryzys systemu finansowego i wywołany przez niego kryzys gospodarczy jest niezaprzeczalnym faktem. Skoro jednak zanalizować mamy skutki tego kryzysu dla polskich finansów publicznych, to zasadne jest rozpoczęcie tej analizy od postawionego powyżej pytania. Odpowiedź na nie wbrew pozorom nie jest wcale oczywista i jednoznaczna.

Kryzys ma swoje przyczyny poza Polską. Nasza gospodarka jest już jednak tak mocno związana z gospodarką światową, że skutki kryzysu musiały dotrzeć również do nas – i to kilkoma różnymi drogami. Odczuliśmy więc przede wszystkim skutki rozprzestrzeniającej się recesji. Eksport jest na tyle istotnym źródłem popytu na polskie produkty, że zjawiska recesyjne musiały przenieść się na naszą gospodarkę. Doszło do tego ograniczenie – choć niezbyt wielkie – krajowego popytu konsumpcyjnego, którego przyczyną było z jednej strony rosnące bezrobocie, z drugiej – niepewność konsumentów co do dalszego rozwoju sytuacji, powodująca ograniczenie zakupów.

Skutki kryzysu odczuł również sektor bankowy. Banki zaczęły z większą ostrożnością oceniać zdolność kredytową swoich potencjalnych klientów, dały się też odczuć obawy związane z faktem, iż polski sektor bankowy ma silne powiązania kapitałowe z bankami zagranicznymi, z których znaczna część odczuwa obecnie bardzo poważne problemy.

Kryzys zdestabilizował też rynek walutowy. Efektem była znaczna deprecjacja złotego i trwająca do dziś duża zmienność kursów walutowych. Okazało się, że w warunkach kryzysu waluty największych potęg gospodarczych uważane są za pewniejsze od walut takich krajów jak Polska – i to nawet wtedy, gdy informacje nadchodzące z tych krajów wskazywały na pogłębianie się ich trudności. Zjawiska zachodzące od prawie roku na rynku walutowym stworzyły przy tym nowy kontekst dla dyskusji o polskiej drodze do przyjęcia euro jako waluty krajowej.

Obawiano się, że recesja w Europie i Stanach Zjednoczonych wywoła falę powrotów osób pracujących obecnie za granicą. Jak dotąd powroty te mają dość ograniczony zakres – wiadomości z Polski wskazują na to, że i tu perspektywy zdobycia pracy pogarszają się.

Kryzys dotarł więc do Polski. Opisane powyżej zjawiska oddziałują zarówno na komercyjną sferę gospodarki, jak i – co będzie głównym tematem tego artykułu – na sektor finansów publicznych. Gdy spróbujemy jednak potwierdzić tą pesymistyczną ocenę wskaźnikami makroekonomicznymi okaże się, że wpływ kryzysu na stan polskiej gospodarki i finansów nie jest aż tak wielki.

Najbardziej pesymistyczne prognozy wzrostu gospodarczego zakładają, że w 2009 roku produkt krajowy brutto może zmniejszyć się o ok. 1,5%. Nie jest to oczywiście powód do zadowolenia, lecz warto przypomnieć, że w 2008 roku polski PKB zwiększył się o ok. 4,8%, co oznacza, że nawet w przypadku, gdy PKB faktycznie zmniejszy się o 1,5, czy nawet o 2%, PKB będzie nadal większe niż w roku 2007. Przez ostatnie dwadzieścia lat dokonaliśmy ogromnego skoku, podwajając w Polsce rozmiary PKB. Półtoraprocentowy spadek PKB może więc martwić, ale w żadnym przypadku nie należy z tego powodu ogłaszać narodowej katastrofy.

¹ Doktor nauk ekonomicznych. Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową.

Podobnie wygląda kwestia bezrobocia. Prawdą jest, że w ostatnich miesiącach odnotowujemy wzrost stopy bezrobocia, ale pamiętać trzeba, że wzrost bezrobocia zimą powtarza się w zasadzie co rok, a stopa bezrobocia nadal – mimo kryzysu – jest niższa niż dwa lata temu i wyraźnie niższa od przeciętnej dla całej Unii Europejskiej.

Kryzysu i jego skutków dla Polski nie można lekceważyć. Nie należy też nadmiernie ekscytować się pojawiającymi się ostatnio informacjami o pierwszych symptomach poprawy sytuacji. Nasza gospodarka, nasze finanse publiczne mają poważny problem i dla problemu tego trzeba znaleźć rozwiązanie – co zresztą nie będzie bardzo proste. Wyolbrzymianie zagrożeń jest jednak najlepszym sposobem na pogłębienie kryzysu.

Zmarnowaliśmy dobrą koniunkturę

Ocenę skutków, jakie światowy kryzys wywołał – i może jeszcze wywołać – zacznijmy od próby odpowiedzi na pytanie: czy polski sektor finansów publicznych jest dobrze przygotowany na działanie w warunkach kryzysu? Odpowiedź na to pytanie nie jest niestety pozytywna. Opisane dalej niekorzystne zjawiska, jakie w wyniku kryzysu pojawiły się w naszych finansach publicznych mają swe źródło nie tylko w tym, co dzieje się na świecie, ale i w tym, czego nie zrobiliśmy w ostatnich latach.

Gdy na świecie zaczynał się kryzys finansowy, polska gospodarka zanotowała najwyższe od dziesięciu lat tempo wzrostu. Stabilne podstawy makroekonomiczne i rosnący strumień środków z Unii Europejskiej dawały szansę na dalszy rozwój i stopniowe rozwiązywanie najważniejszych problemów, w tym – na zrównoważenie finansów publicznych i zahamowanie narastania długu publicznego.

Tej szansy nie wykorzystaliśmy. Mimo rosnących znacząco dochodów publicznych nie udało się ani zredukować deficytu budżetu, ani obniżyć dynamiki zadłużenia. Brakło determinacji w reformowaniu sektora finansów publicznych. W okresie dobrej koniunktury podjęto kilka decyzji istotnie zmniejszających dochody budżetowe (obniżono składkę na ubezpieczenie rentowe, zlikwidowano tzw. trzeci próg w podatku dochodowym od osób fizycznych), wykreowano nowe wydatki, a jednocześnie z roku na rok odkładano zapowiadaną od dawna reformę wydatków publicznych. Zamiast całej reformy finansów publicznych zrealizowano połowę – oczywiście tę droższą.

Nie ma cudownej recepty na obniżenie wydatków publicznych. Istnieją jednak nadal bardzo liczne obszary, w których środki publiczne są wydawane nieefektywnie. Nawet w tak ważnych społecznie dziedzinach, jak ochrona zdrowia, edukacja, czy pomoc społeczna istnieją możliwości poważnych oszczędności. Na dokonanie znaczących zmian politykom nie pozwala jednak autocenzura. Od lat obawy przed tym, że „nasz elektorat takich cięć nie zaakceptuje” blokuje wdrażanie przedsięwzięć, które – w istocie rzeczy – służyłyby temu elektoratowi, dając możliwość redukcji obciążeń fiskalnych i lepszego funkcjonowania szeroko rozumianej sfery usług publicznych, odciążonych od ponoszonych dziś „z przyzwyczajenia” zbędnych wydatków. Dobrą ilustracją tego mechanizmu mogłaby być historia wdrażania (a właściwie pozornego wdrażania) metod budżetowania zadaniowego – historia bardzo pouczająca, lecz niestety zbyt długa, by ją tu rozwinąć.

Obniżenie składek na ubezpieczenie społeczne i podatku dochodowego od osób fizycznych samo w sobie nie było błędem. Wręcz przeciwnie, mogło przyczynić się do zdynamizowania gospodarki. Dla tak poważnej operacji dochodowej potrzebne było jednak ubezpieczenie – redukcja wydatków publicznych, pozwalająca zachować równowagę finansów publicznych na nie pogorszonym poziomie. Tego jednak zabrakło.

W efekcie w czas kryzysu weszliśmy ze zmniejszonymi dochodami i z rosnącymi wydatkami publicznymi. Dla oceny tego faktu nie ma znaczenia to, że kryzys przyszedł z zewnątrz i zaskoczył nas (jak coroczna zima). Wzrost gospodarczy nie jest dany raz na zawsze i z tego, że od 1993 roku notujemy nieprzerwanie dodatnią dynamikę produktu krajowego brutto, nie

można było wysnuć wniosku, że grozi nam zahamowanie, a przynajmniej radykalne spowolnienie wzrostu.

Sektor finansów publicznych w kryzysie

Spróbujmy teraz dokonać przeglądu skutków, jakie kryzys już spowodował i może jeszcze spowodować w najważniejszych segmentach sektora finansów publicznych. Trzeba przy tym pamiętać, że na stan finansów publicznych oddziałują również liczne czynniki, które ze zjawiskami kryzysowymi na świecie nie mają nic wspólnego. Dla rzetelnej oceny omawianego zagadnienia niezwykle ważne jest, by kryzysowi nie przypisywać skutków różnych innych błędów i zaniedbań. Problem ten jest szczególnie istotny wtedy, gdy dążąc do zneutralizowania skutków kryzysu państwo decyduje się na uruchomienie szczególnych, „antykryzysowych” instrumentów pomocy finansowej (pomoc „oszukany” na opcjach walutowych, pomoc w spłacie kredytów osobom, które straciły pracę, dokapitalizowanie instytucji finansowych, dopłaty do nowych samochodów itd.)

Budżet państwa

Przegląd zaczniemy od budżetu państwa, stanowiącego centralny punkt całego systemu finansów publicznych. Mimo postępującej decentralizacji zadań publicznych finanse publiczne pozostają nadal bardzo silnie scentralizowane i właściwie wszystkie ważniejsze segmenty sektora finansów publicznych uzależnione są od transferów z budżetu państwa. Od sytuacji w budżecie państwa zależy więc w poważny stopniu funkcjonowanie całej sfery instytucji publicznych – zarówno rządowych, jak i samorządowych.

Dochody budżetowe

Najbardziej bezpośrednim skutkiem kryzysu będzie dla budżetu państwa ograniczenie dynamiki wzrostu dochodów budżetowych lub – w skrajnym przypadku – zmniejszenie dochodów w relacji do wielkości z poprzednich lat. Dochody budżetowe są uzależnione przede wszystkim od tempa wzrostu gospodarczego i sprzedaży, inflacji oraz od tempa wzrostu dochodów ludności. Spowolnienie wzrostu gospodarczego, którego przyczyny zasygnalizowaliśmy we wcześniejszej części artykułu, musi wywrzeć negatywny wpływ na dochody budżetu państwa. Wpływ ten nie będzie jednak bardzo silny.

Przy założeniu, że podstawowe wielkości makroekonomiczne: produkt krajowy, sprzedaż i dochody ludności rosną w jednakowym tempie, różnica jednego punktu procentowego w dynamice tych wielkości powoduje zmianę dochodów budżetowych o ok. 3 mld zł. Biorąc pod uwagę obecne prognozy wzrostu gospodarczego i fakt, że budżet państwa na rok 2009 był konstruowany przy założeniu wzrostu PKB o ok. 2%, maksymalne skutki zahamowania wzrostu gospodarczego (przy spadku PKB o 1,5%) można szacować na ok. 10 mld zł. Faktyczne skutki nawet tak dużej różnicy między założoną i zrealizowaną dynamiką wzrostu gospodarczego będą jednak niewątpliwie mniejsze, a zawdzięczamy to zjawiskom, uważanym w czasach „niekryzysowych” za niekorzystne – wysokiemu opodatkowaniu kosztów pracy oraz dużemu obciążeniu finansów publicznych kosztami ubezpieczeń społecznych. Rosnące nadal wynagrodzenia i stabilne wypłaty świadczeń z ubezpieczenia społecznego stanowią bowiem czynnik wyraźnie wzmacniający budżet państwa w sytuacji słabszej koniunktury. W efekcie możemy się spodziewać, że faktyczne skutki kryzysowego osłabienia dynamiki wzrostu gospodarczego będą mniejsze od wspomnianych powyżej 10 mld zł. Pamiętać jednak należy, że w 2009 roku budżet państwa odczuje również – choć jeszcze nie w pełni – skutki likwidacji najwyższej stawki PIT. Reasumując – kryzysowy budżet państwa musi się liczyć z niepełnym wykonaniem planu dochodów. Deklarowane przez rząd twarde podejście do kwestii ewentualnego zwiększenia deficytu budżetowego implikuje zatem konieczność dokonania pewnych cięć wydatków.

Wydatki budżetu państwa

Cięcia takie będą potrzebne tym bardziej, że kryzys oddziałuje również na wydatki budżetu państwa i w kilku ważnych (dużych kwotowo) pozycjach preliminarza budżetowego zaplanowane kwoty najprawdopodobniej okażą się niewystarczające.

Pierwszą z takich pozycji są koszty obsługi długu zagranicznego. Obecne kursy złotego do walut, w których wyrażony jest polski dług zagraniczny, są znacznie mniej korzystne niż to zakładano przy konstrukcji budżetu państwa. Należy się zatem spodziewać, że limity wydatków ustalone dla obsługi długu zagranicznego okażą się niewystarczające – nawet jeśli w drugim półroczu będziemy już obserwować aprecjację złotego. Wyższe od planowanych będą też prawdopodobnie dotacje dla Funduszu Ubezpieczeń Społecznych – tu powodem jest jednak raczej niedoszacowanie budżetu niż wpływ kryzysu.

Rosnące bezrobocie i niepewność przedsiębiorców co do dalszych perspektyw, powinna spowodować wzrost zapotrzebowania na środki z pomocy społecznej. Brak takich sygnałów przypisywałbym raczej niedostatkom rządowego systemu monitorowania zjawisk gospodarczych i społecznych, niż temu, że dodatkowe środki nie są służbom socjalnym potrzebne. Źródłem zwiększonych potrzeb w tym zakresie może być w niedługim czasie nie tylko sytuacja na krajowym rynku pracy, lecz również bardzo zła sytuacja gospodarza naszych wschodnich sąsiadów oraz krajów nadbałtyckich.

Przy okazji warto przypomnieć, że zawirowania na rynku walutowym spowodowały nie tylko konieczność zwiększenia wydatków na obsługę długu, lecz również zwiększenia kwot (w złotych) na przypadające na ten rok spłaty zobowiązań Skarbu Państwa wyrażonych w walutach obcych. Istotnym, choć niewidocznym w ewidencji budżetowej, skutkiem gwałtownej deprecjacji złotego trwającej od połowy 2008 roku do połowy lutego 2009 roku, było też duże zwiększenie złotej wartości długu publicznego (szacujemy, że różnice kursowe od zadłużenia zagranicznego zwiększyły wartość długu wyrażoną w złotych) o ok. 20 miliardów zł.

Jak zrównoważyć budżet?

Musimy się więc liczyć ze spadkiem dochodów (jeśli nie w relacji do dochodów z 2008 roku, to przynajmniej w stosunku do wielkości planowanych) i koniecznością zwiększenia niektórych pozycji planu wydatków. Proponowaną reakcją na taki stan rzeczy jest najczęściej propozycja zwiększenia deficytu (który – *nota bene* – i tak przekracza już poziom wynikający z naszych unijnych zobowiązań), albo – co proponowane jest już ze znacznie mniejszym przekonaniem – dokonanie cięć w wydatkach. Oba rozwiązania są złe, choć w skrajnej sytuacji można ich użyć. Przeciw wzrostowi deficytu przemawia fakt, iż stan nierównowagi budżetowej i tak jest już niepokojący, przeciw cięciom wydatków – ryzyko dalszego ograniczenia popytu i wzmocnienie tendencji recesyjnych.

W tej sytuacji rozważyć należy przede wszystkim możliwość wykorzystania wszelkich wolnych zasobów środków publicznych, a więc przede wszystkim szybsze wykorzystanie pomocy finansowej UE, przejęcie nadwyżek finansowych funduszy celowych i agencji. Dopiero w następnej kolejności powinny być rozpatrywane niezbędne cięcia budżetowe.

Szczególno znaczenia nabierają w obecnej sytuacji wpływy z prywatyzacji, zaplanowane na ten rok bardzo ambitnie. Wyższe wpływy z prywatyzacji nie powodują co prawda redukcji deficytu budżetowego, ale zmniejszają presję na wzrost długu publicznego i z tego powodu prywatyzacja powinna być obecnie – nie tylko z powodu kryzysu – jednym z priorytetów rządu. Zgromadzenie zaplanowanych wpływów może być jednak dość trudne, gdyż kryzysowa atmosfera nie wpływa pobudzająco na potencjalnych inwestorów.

Oszczędzamy na zakupach

Pewną „rekompensatą” za ograniczenia dochodowe jest fakt, iż w najbliższym czasie można się spodziewać spadku cen na rynku usług budowlanych. Silna recesja w większości krajów UE powoduje – jak już sygnalizowaliśmy – spadek eksportu (w tym eksportu usług) i w związku z tym wyższą podaż na polskim rynku dóbr i usług związanych z budownictwem. Wycofywanie się z działalności eksportowej wzmacnia konkurencję na rynku krajowym, a to stanowi już przesłankę do zahamowania wzrostu cen dóbr i usług inwestycyjnych. Znamy już wiele przypadków procedur udzielania zamówienia publicznych, które zakończyły się przyjęciem oferty na kwotę znacznie niższą od wynikającego z budżetu limitu wydatków na ten cel.

Antykryzysowe wsparcie gospodarki

Ważną niewiadomą w finansach publicznych jest jeszcze skala publicznego wsparcia dla gospodarki. Przygotowane przez rząd projekty działań antykryzysowych – jak na razie kierowanych głównie do sektora finansowego – zostały skierowane do Sejmu bez określenia proponowanej skali zaangażowania środków publicznych w kapitałowe wzmocnienie tego sektora. Wiemy też, że o pomoc taką zabiegają te inne sektory gospodarki. Część z nich znalazła swój wyraz w poselskich projektach ustaw.

Konieczności takiej pomocy nie można wykluczyć. Sądzymy jednak, że w polskich warunkach powinna ona mieć dość niewielki zakres. Wydaje się, że podobnego zdania jest rząd, wykazujący dużą wstrzeźliwość wobec projektów kolejnych programów restrukturyzacyjnych.

Budżety jednostek samorządu terytorialnego

Opisane powyżej problemy, jakie światowy kryzys finansowy wywoła w budżecie państwa przeniosą się również – w pewnym stopniu – na finanse samorządowe, przy czym uważamy, że dla różnych rodzajów jednostek samorządu terytorialnego skala potencjalnych problemów będzie różna. Zauważyć trzeba najpierw, że samorząd terytorialny jest dość skutecznie chroniony przed finansowymi skutkami kryzysu światowego. Wpisana w system finansowy samorządu terytorialnego bariera ochronną dla samorządów tworzą przede wszystkim następujące rozwiązania prawne:

- znaczny udział subwencji ogólnych wypłacanych jednostkom samorządu terytorialnego z budżetu państwa według reguł skonstruowanych w ten sposób, że zmniejszanie łącznych kwot subwencji jest praktycznie niemożliwe – w ten sposób silne uzależnienie samorządów od budżetu państwa, uważane zwykle za wadę systemu dochodów samorządowych – w warunkach kryzysowych okazuje się korzystne dla samorządów,
- znaczący udział w dochodach samorządowych udziałów we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych, które – jak dotąd – okazują się dość odporne na skutki spowolnienia wzrostu gospodarczego, choć w przypadku przedłużającego się kryzysu dynamika dochodów osobistych – a więc i pochodnych dochodów budżetowych – niewątpliwie musiałyby się obniżyć.

Spodziewać się więc należy, że najslabiej skutki kryzysu odczują powiaty (zwłaszcza tzw. ziemskie), w których dochodach subwencje ogólne i wpływy z udziałów w PIT stanowią największy udział. Stosunkowo bezpieczne są też gminy, zwłaszcza gminy wiejskie i małe miasta, dla których subwencje ogólne stanowią podstawowe źródło dochodów.

Instytucjonalne zabezpieczenia stabilności dochodów samorządowych nie mają oczywiście bezwzględniego charakteru. Skutecznie chronią one jednostki samorządowe tak długo, jak długo udaje się utrzymać budżet państwa we względnej równowadze finansowej. W naszej opinii nie ma jednak podstaw, by przewidywać załamanie budżetu państwa

Większe zagrożenia niesie kryzysowa sytuacja dla większych gmin miejskich oraz dla samorządów województw. W przypadku dużych miast źródłem zagrożenia jest przede wszystkim potencjalna możliwość dużego spadku dochodów własnych – zarówno dochodów podatkowych (trudniejsza sytuacja wielu przedsiębiorstw przełoży się na ich problemy z terminowym opłacaniem podatków), jak i dochodów z majątku, takich jak dochody z czynszów, gdyż stabilność tych dochodów jest również mocno związana ze stanem gospodarki.

W przypadku samorządów województw głównym zagrożeniem jest duży udział w ich dochodach udziałów we wpływach z podatku dochodowego od osób prawnych. Zagrożenie to wynika z dwóch istotnych cech tego podatku:

- po pierwsze – dochody z CIT bardzo szybko reagują na zmiany sytuacji gospodarczej; należy się więc spodziewać, że nawet jeśli w Polsce utrzyma się dodatnia dynamika wzrostu gospodarczego (co wydaje się prawdopodobne, ale nie jest pewne), wpłaty z tytułu CIT mogą ulec wyraźnemu zmniejszeniu – czynnikami mogącymi wywołać taki spadek są zwłaszcza trudności z eksportem i tworzenie rezerw na potencjalne negatywne skutki kryzysu (niepewne należności, koszty operacji walutowych itp.);
- po drugie – znacząca część wpływów z CIT pochodzi od przedsiębiorstw z sektora szeroko rozumianych usług, w tym – od banków i firm ubezpieczeniowych, które w największym stopniu narażone są na skutki kryzysu.

Wydaje się więc, że samorzady województw zmuszone są do bardzo ostrożnego planowania wpływów z CIT, a co za tym idzie – do dostosowania swych wydatków do opisanych powyżej zagrożeń występującej po stronie dochodowej ich budżetów.

Wspólnym zagrożeniem dla jednostek samorządu terytorialnego wszystkich szczebli jest też bardzo prawdopodobne ograniczenie rozmiarów dotacji przekazywanych z budżetu państwa. Dotyczy to zarówno dotacji na zadania zlecone, jak też dotacji na zadania własne. Budżet państwa będzie w bieżącym roku (a prawdopodobnie i w roku 2010) bardzo napięty, co oznacza między innymi konieczność usilnego poszukiwania możliwości ograniczenia wydatków budżetowych. W przypadku dotacji na zadania zlecone możliwość „oszczędzania na samorządach” stwarza fakt, że reguły ustalania wysokości tych dotacji są bardzo nieprecyzyjne. Jeszcze łatwiejsze – z punktu widzenia rządu – jest ograniczenie dotacji na zadania własne, których wypłacanie w znacznej części nie mają charakteru obligatoryjnego. Ograniczeń w dotacjach należy się spodziewać dopiero w 2010 roku.

Niezależnie od problemów związanych z dochodami, zagrożeniem dla sprawnego wykonywania zadań samorządowych mogą być w najbliższym okresie trudności z pozyskiwaniem środków kredytowych, a co za tym idzie – prawdopodobne spowolnienie inwestycji, w tym również inwestycji finansowanych z udziałem środków budżetowych UE. Planowane rozmiary zadań inwestycyjnych wspieranych środkami UE są w latach 2009–2010 znacznie większe niż w latach 2007–2008, gdy stopniowo kończone były zadania z perspektywy finansowej 2004–2006, a zadania finansowane środkami z nowej perspektywy finansowej (2007–2013) dopiero się rozpoczynały.

Samorzady będą więc w najbliższym czasie potrzebowały znacznych środków zarówno na wydatki stanowiące własny wkład finansowy do realizacji zadań wspieranych środkami UE, jak i na prefinansowanie wydatków podlegających refundacji. Przeszkodą w przeznaczeniu dostatecznej kwoty środków własnych będą sygnalizowane powyżej ograniczenia dochodów, przeszkodą w płynnym prefinansowaniu wydatków podlegających refundacji – poważne ograniczenie podaży kredytów. Jeśli rząd nie zdecyduje się na rozszerzenie możliwości prefinansowania wydatków refundowanych środkami publicznymi, możemy spodziewać się problemów w absorpcji przyznanych Polsce środków z budżetu UE.

Ewentualne opóźnienia w realizacji zadań finansowanych środkami UE są o tyle niebezpieczne, że prowadzić mogą do nadmiernej kumulacji zadań i wydatków w końcowych

latach perspektywy finansowej 2007–2013. Pełna absorpcja środków unijnych może się wtedy okazać trudna nawet przy znacznie lepszej niż obecna koniunkturze gospodarczej. Nie można liczyć na to, by rozwiązaniem tego problemu mogła być próba zastąpienia środków kredytowych środkami pozyskiwanymi z emisji samorządowych papierów wartościowych. Przy widocznej na rynkach finansowych awersji do ryzyka, uplasowanie na rynku kolejnych emisji obligacji samorządowych wydaje się bardzo problematyczne.

Jak widać z tego krótkiego przeglądu, potencjalnych zagrożeń dla finansów samorządowych jest wiele i nie można ich lekceważyć, choć jednocześnie zwrócić należy uwagę, że opisane powyżej problemy nie stanowią podstawy do bardzo alarmistycznych ocen obecnego stanu i perspektyw finansów samorządowych.

Analizując potencjalny wpływ spowolnienia wzrostu gospodarczego na finanse samorządowe, pamiętać należy, że dodatkowym czynnikiem, który w roku 2009 i przynajmniej w kilku następnych latach będzie negatywnie wpływał na finanse samorządowe, jest wprowadzone w roku 2009 obniżenie stawek podatku dochodowego od osób fizycznych, którego skutkiem będzie zmniejszenie dochodów jednostek samorządowych z udziałów w tym podatku. Przypomnieć też należy, że zmianie stawek podatkowych i zmniejszeniu dochodów publicznych pochodzących z tego podatku, nie towarzyszyły żadne zmiany w systemie dochodów, rekompensujące jednostkom samorządowym utratę dochodów z jednego z głównych źródeł tych dochodów

Sektor ubezpieczeń społecznych

Publiczne instytucje ubezpieczeń społecznych nie mają w Polsce charakteru kapitałowego i z tego powodu nie są mocno narażone na zawirowania wynikające z kryzysu finansowego. Pewnym zagrożeniem dla stabilności systemu ubezpieczeń społecznych może być jedynie większy od przewidywanego wzrost liczby osób odchodzących na emerytury, będący normalną reakcją na pogarszanie się koniunktury w gospodarce i rosnące bezrobocie. Odnotować tu należy pojawiające się już propozycje „rozmiękczenia” ustawy o emeryturach pomostowych, a także zgłoszoną już Sejmowi propozycję zniesienia ograniczeń zarobkowych dla emerytów i rencistów. Wejście w życie takich rozwiązań niewątpliwie spowodowałoby wzrost liczby emerytów i rencistów, co dla funduszy ubezpieczeń społecznych oznacza jednocześnie ograniczenie przychodów i wzrost wydatków.

Pewnym zagrożeniem dla publicznych funduszy emerytalnych jest też fakt, iż ich wydatki finansowane są w znacznej części z dotacji budżetowych – dla Funduszu Ubezpieczeń Społecznych udział dotacji w finansowaniu wydatków wynosi ok. 35%, dla Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego – ok. 91%. Trudna sytuacja budżetu państwa może być powodem ograniczenia dotacji dla FUS i powrotu do złej tradycji wymuszonego finansowania wydatków FUS komercyjnymi kredytami.

Skarbowe papiery wartościowe

Na marginesie dodać warto – choć wykracza to poza formalnie określone ramy tego artykułu – że znacznie gorsza jest sytuacja otwartych funduszy emerytalnych, których kapitały uległy w ostatnich dwóch latach poważnemu zmniejszeniu. Może to być w przyszłości źródłem poważnych problemów społecznych.

Zagrożeniem dla OFE są zarówno straty notowane na inwestycjach w podmioty sfery produkcyjnej, jak i coraz trudniejszy dostęp do skarbowych papierów wartościowych. Przy widocznej na rynkach finansowych ogromnej awersji do ryzyka OFE pragnąc nabywać skarbowe papiery wartościowe zmuszone są coraz ostrzej konkurować z bankami i komercyjnymi instytucjami ubezpieczeniowymi, dysponującymi znacznym kapitałem i bardzo zainteresowanymi bezpiecznymi inwestycjami w papiery skarbowe.

Strategia finansowania deficytu budżetu państwa to jeden z poważniejszych problemów, którego powstanie jest pośrednio związane z oddziaływaniem na polską gospodarkę światowego kryzysu finansowego. Redukując oprocentowanie sprzedawanych bonów i obligacji (te ostatnie cieszą się zresztą ostatnio małą popularnością – kryzys nie sprzyja operacjom długoterminowym) Ministerstwo Finansów ryzykuje problemami przy wykonywaniu budżetu państwa, utrzymując wysoką rentowność papierów skarbowych – pośrednio wpływa na ograniczanie akcji kredytowej banków. Jak dotąd za priorytet uznawane są potrzeby budżetu państwa.

Rozliczenia z Unią Europejską

Problemem, którego rozwiązanie pomogłoby w utrzymaniu stabilności finansów publicznych, pobudzając jednocześnie gospodarkę, byłoby przyspieszenie absorpcji środków pochodzących z budżetu UE. Konieczne jest także lepsze gospodarowanie środkami już otrzymanymi z budżetu UE – z naszych obliczeń wynika, że znaczna część środków, które zostały już przekazane Polsce w ramach nowej perspektywy finansowej na lata 2007–2013, nie została dotychczas przekazana do budżetu państwa. Nie przekonuje przy tym wyjaśnienie, iż środki te są blokowane pod przyszłe refundacje wydatków na już uruchomione projekty. Utrzymywanie dużej rezerwy unijnej ma bowiem sens tylko w sytuacji, w której Skarb Państwa nie jest zmuszony do zaciągania zobowiązań na finansowanie bieżących wydatków. Szybsza realizacja projektów unijnych (zwłaszcza dużych projektów infrastrukturalnych) wzmocniłaby popyt (w obecnej, kryzysowej sytuacji byłoby to niezwykle ważne), zmniejszając jedynie napięcia w sektorze finansów publicznych.

Wnioski

Coraz silniej zintegrowana z gospodarką europejską (i nie tylko) gospodarka polska nie mogła uchronić się przed skutkami kryzysu, który dotknął naszych głównych partnerów gospodarczych. Polska okazała się jednak dość odporna na kryzysowe zagrożenia i skutki światowego kryzysu finansowego nie są – jak dotychczas – zbyt dotkliwe dla Polski. Nie spowodowały też – jak dotąd – poważniejszych zaburzeń w funkcjonowaniu sektora finansów publicznych.

Spowolnienie gospodarcze spowodowało jednak utratę przez budżet państwa części planowanych dochodów, a wywołana czynnikami leżącymi poza polską gospodarką deprecjacja złotego znacznie powiększyła nasze zadłużenie zagraniczne (w ujęciu złotowym). Problemy, z jakimi boryka się dziś sektor finansów publicznych spowodowane są w dużej części nie tylko skutkami światowego kryzysu, ale zaniechaniami w reformowaniu finansów publicznych. To, czego nie zrobiono w komfortowych warunkach wysokiego wzrostu gospodarczego, trzeba będzie prawdopodobnie realizować teraz, w sytuacji znacznie mniej sprzyjającej takim przedsięwzięciom. Być może jednak trudne decyzje mogą być w Polsce podejmowane tylko pod taką ostrą presją. Jeśli tak jest – powinniśmy kryzys wykorzystać.

Taktykę funkcjonowania sektora finansów publicznych określać powinna dziś zasada: „Nie lekceważyć i nie histeryzować”. Receptą na kryzys powinno być zaostrzenie dyscypliny wykonywania budżetu państwa i dążenie do efektywnego wykorzystania wszystkich dostępnych środków, w tym – środków już pozyskanych i możliwych do pozyskania z budżetu Unii Europejskiej. Wymaga to zarówno przyspieszenia realizacji projektów wspieranych środkami europejskimi, jak i bardziej aktywnej polityki wykorzystania środków już otrzymanych. Dużej rozwagi wymagać też będzie uruchamianie programów pomocowych dla gospodarki.