

II. PRZEGLĄD PIŚMIENICTWA

Stanisław Owskiak, Maria Kosek-Wojnar, Krzysztof Surówka,
Równowaga budżetowa. Deficyt budżetowy - dług publiczny,
PWN, Warszawa 1993, ss. 228.

Recenzowana książka jest pierwszym polskim opracowaniem naukowym o charakterze zwartym, ujmującym w sposób kompleksowy zagadnienia równowagi budżetowej, deficytu budżetowego, pożyczki publicznej i długu publicznego w gospodarce rynkowej i gospodarce w okresie transformacji systemowej. Zagadnienia te są bardzo różnie ujmowane w zachodniej teorii makroekonomii i teorii finansów publicznych; są jednocześnie przedmiotem "ścierania się" krańcowo odmiennych doktryn i poglądów politycznych. W związku z kryzysem finansów publicznych, jaki występuje w Polsce począwszy od 1991 r., prezentowane w książce zagadnienia mają doniosłe znaczenie praktyczne, gdyż z ich analizy wynikają wskazania dla polityki gospodarczej, w tym przede wszystkim dla polityki budżetowej.

Podstawowym celem książki jest zapoznanie czytelnika z teoretycznymi i praktycznymi aspektami równowagi budżetowej, deficytu budżetowego, pożyczki publicznej i długu publicznego oraz analiza ich skutków i konsekwencji dla gospodarki rynkowej. Przedmiotem badania jest przy tym nie tylko budżet państwa, lecz również budżety samorządowe.

Rozważania prowadzone w książce przebiegają w czterech nurtach. Są to kolejno: 1) analiza teoretyczna równowagi budżetu państwa, deficytu budżetowego, pożyczki i długu publicznego, nawiązująca do zachodniej teorii makroekonomii i teorii finansów publicznych; 2) analiza teoretyczna równowagi budżetów samorządowych z licznymi odniesieniami do praktycznych rozwiązań przyjętych w tym zakresie w Polsce; 3) analiza faktograficzna równowagi budżetowej, deficytu budżetowego i długu publicznego, odnosząca się do wybranych krajów o gospodarkach rynkowych; 4) analiza faktograficzna i teoretyczna równowagi budżetowej, deficytu budżetowego i długu publicznego poświęcona Polsce, ze szczególnym wyeksponowaniem wymienionych zagadnień w odniesieniu do okresu po 1990 r. Wprowadzeniem do tych rozważań jest analiza aktywności gospodarczej i funkcji ekonomicznych państwa w gospodarce rynkowej. Autorzy wyszli przy tym z założenia, że w nowoczesnej gospodarce rynkowej i w nowoczesnym społeczeństwie państwo powinno pełnić nie tylko funkcje publiczne, lecz również funkcje socjalne i gospodarcze. Zakres redystrybucji budżetowej nie może być zatem wąski i winien być dostosowany do tak rozbudowanych funkcji państwa.

W podstawowej kwestii będącej przedmiotem analiz w recenzowanej książce, a mianowicie w kwestii równowagi budżetowej, aż do lat trzydziestych bieżącego wieku kierowano się zasadą zachowania równowagi budżetowej. Zasada ta była na ogół rygorystycznie przestrzegana, a nieliczne odstępstwa od niej występowały w wyjątkowych sytuacjach, takich jak wojna. Następnie, pod wpływem J. M. Keynesa, sformułowano skrajną teorię systematycznego deficytu budżetowego i bardziej umiarkowaną teorię budżetu cyklicznego i impasu budżetowego (teorie te znalazły szerokie zastosowanie w polityce budżetowej prowadzonej przez państwa wysoko rozwinięte). W ostatnim okresie niekiedy formułowany jest postulat powrotu do skrajnych kanonów gospodarki budżetowej w postaci zasady zrównoważenia budżetu.

Autorzy recenzowanej książki opowiadają się za wyważonym, racjonalnym podejściem do problemu równowagi budżetowej. Budżet państwa — w mniejszym lub większym stopniu — odzwierciedla gospodarkę pieniężną państwa. Zrównoważenie budżetu (i nadwyżka budżetowa) samo w sobie nie musi być jednak utożsamiane z dobrą gospodarką finansową państwa, tak samo, jak deficyt budżetowy nie w każdym przypadku jest symptomem złej gospodarki finansowej.

W Polsce w ostatnim okresie przypisuje się zbyt duże znaczenie równowadze budżetowej i górnej granicy deficytu budżetu państwa. Tymczasem budżet ten jest wprawdzie najważniejszym, lecz nie jedynym elementem składowym funduszy publicznych. Pozostałe fundusze publiczne są zasilane dochodami typu budżetowego i najczęściej środki tych funduszy są powiększane dotacjami i subwencjami z budżetu państwa. Z tego względu należy zgodzić się ze stwierdzeniem Autorów, że analiza równowagi budżetowej nie może ograniczać się wyłącznie do budżetu państwa, lecz należy w niej uwzględnić pozostałe centralne, regionalne i lokalne fundusze publiczne.

Ocena sytuacji finansowej państwa - nawet przez pryzmat wszystkich funduszy publicznych, a nie tylko budżetu państwa — zdaniem recenzenta również jest nazbyt wycinkowa i mogą być z niej wysunięte błędne wnioski. System kasowego zamykania budżetu stwarza wiele możliwości "poprawiania" faktycznej sytuacji finansowej kraju i fikcyjnego ograniczania deficytu budżetowego poprzez limitowanie możliwości realizowania zobowiązań przez jednostki budżetowe. Bez wyjątku wszystkie ostatnie rządy w Polsce uciekały się do tego typu manipulacji poprawiających obraz działań władzy wykonawczej kosztem powiększania zatorów płatniczych wprowadzających chaos do gospodarki. W ocenie sytuacji finansowej państwa — obok budżetu państwa i skonsolidowanego bilansu finansów publicznych — należałoby uwzględnić również bilans należności i zobowiązań Skarbu Państwa, odnoszący się do pierwszego i ostatniego dnia rozpatrywanego roku budżetowego. W przypadku Polski nie budżet państwa, lecz wspomniany bilans pokazuje dramatyczną sytuację finansów publicznych i skalę problemów finansowych, jakie będą musiały być rozwiązywane w przyszłości, jeśli w znacznej części nie zostanie umorzony polski zagraniczny dług publiczny

Omawiana książka posiada istotne walory naukowe, a przy tym napisana jest wyjątkowo przystępnie, piękną polszczyzną. Z tego względu może być wykorzystana do celów dydaktycznych. Na szczególnie wyróżnienie zasługuje prezentacja zagadnień redystrybucji budżetowej, kształtowania równowagi budżetowej na etapie wykonywania budżetu i równoważenia budżetu państwa w świetle praktyki polskiej. Niepełna jest natomiast analiza skutków i konsekwencji zrównoważenia budżetu, deficytu budżetowego, pożyczki publicznej i długu publicznego dla funkcjonowania gospodarki rynkowej, równowagi gospodarczej i przebiegu koniunktury. Zagadnienia te zostały w książce jedynie sformułowane i wstępnie rozpoznane; jako wyjątkowo ważne i interesujące powinny być przedmiotem dalszych badań.

Problematyka równowagi budżetowej, deficytu budżetowego i długu publicznego jest przedmiotem licznych kontrowersji i sporów teoretycznych. Recenzent w odniesieniu do tych zagadnień zajmuje stanowisko wyraźnie antymonetarystyczne. Autorzy książki nie skłaniają się raczej do tego stanowiska. Nic dziwnego zatem, że kontrowersyjne dla recenzenta są niektóre poglądy i tezy Autorów książki.

Nie można zgodzić się ze stwierdzeniem, że państwo nie prowadzi bezpośrednio żadnej działalności gospodarczej przynoszącej dochody (s. 28). Autorzy zresztą sami częściowo zaprzeczają temu stwierdzeniu pisząc, że działalność państwa w sferze gospodarczej, związana z procesami realnymi, polega na wytwarzaniu dóbr i usług przez podmioty państwowe; działalność ta przynosi przecież określonego rodzaju dochody (s. 14).

Dyskusyjny jest również pogląd Autorów, że dochody przejęte przez budżet są dochodami wprowadzonymi poza obieg ściśle gospodarczy (s. 34). Wprawdzie gospodarowanie tymi dochodami nie jest już prowadzone na podstawie kryteriów rynkowych, lecz w dalszym ciągu jest to jednak gospodarowanie. Obieg pieniądza budżetowego regulowany jest przez państwo, a nie przez mechanizm rynkowy, ale jest to nadal gospodarczy obieg pieniądza. Należy zgodzić się z tezą, że w ogóle niemożliwe jest określenie, jaka część dochodów wykreowanych w gospodarce powinna być przedmiotem redystrybucji budżetowej (s. 35). Należałoby dodać, że w żadnej gospodarce przedmiotem redystrybucji budżetowej nie mogą być wszystkie dochody (pierwotne) jednostek gospodarczych i gospodarstw domowych.

W kwestii źródeł finansowania deficytu budżetowego Autorzy książki zajmują stanowisko zgodne z postulatami formułowanymi przez monetarystów i podkreślają, że deficyt ten nie powinien być pokrywany za pomocą emisji dodatkowego pieniądza, zarówno skarbowej, jak i w formie zaciągania przez budżet kredytów bankowych nie znajdujących pokrycia w przyroście oszczędności. Argumentują przy tym, że ten sposób równoważenia budżetu prowadzi do nierównowagi gospodarczej i nasilenia zjawisk inflacyjnych.

Szanując poglądy Autorów w wymienionej, wyjątkowo kontrowersyjnej kwestii, należy jednak zauważyć, że spełnienie tego postulatu w przypadku Polski, gdy deficyt budżetowy sięga w skali

roku 70 bln złotych, nie jest już możliwe. Skazani jesteśmy zatem na większą lub mniejszą emisję budżetową pieniądza. Nie musi ona jednak prowadzić - gdy czynniki produkcji nie są w pełni wykorzystane — do zachwiania równowagi gospodarczej i nasilenia zjawisk inflacyjnych, pod warunkiem jednak, że do poziomu emisji budżetowej zostanie dostosowana skala emisji kredytowej pieniądza. Zresztą w ostatnim rozdziale sami Autorzy stwierdzają: "Nie można np. w żadnym wypadku zgodzić się z tezą, że istnieje bezpośredni związek między deficytem budżetowym a tworzeniem 'pustego pieniądza'. Z punktu widzenia ekonomicznej treści zbiorczego bilansu banków (planu kredytowego) nie można dowieść, że zaciągany przez budżet kredyt na sfinansowanie deficytu pochodzi akurat z emisji pieniądza bez pokrycia, natomiast kredyty udzielane przedsiębiorstwom pochodzą z 'zdrowych oszczędności'" (s. 196).

Można udowodnić nawet, że ograniczenie w Polsce finansowania deficytu budżetowego jedynie do tzw. "zdrowych źródeł" - przy restrykcyjnej polityce monetarnej banku centralnego - musi prowadzić do nadmiernego wchłaniania pieniądza przez budżet państwa, pasywowania systemu bankowego na tym budżecie, wzrostu stopy procentowej i zwiększenia się inflacji. Otwarta jest natomiast kwestia, w jakiej skali budżetowy impas pieniądza nie spowoduje zachwiania równowagi gospodarczej i wzrostu stopy inflacji.

Nie można zgodzić się z opinią Autorów, że przyjęta w Polsce procedura sporządzania i uchwalania budżetu państwa sprzyjała racjonalnemu gospodarowaniu środkami budżetowymi (s. 95). W ostatnich latach wszystkie bez wyjątku budżety autorytowane przez parlament były w wysokim stopniu nierealistyczne. Trudno jest zatem mówić o skuteczności planowania budżetowego w Polsce. Usprawiedliwienia tego stanu rzeczy nie można doszukiwać się w złożoności rzeczywistości społeczno-gospodarczej naszego kraju. Pomimo tej złożoności CUP w ostatnich kilku latach był w stanie sporządzić wyjątkowo trafne prognozy koniunktury gospodarczej, dzięki czemu podstawowe wskaźniki makroekonomiczne, zawarte w założeniach polityki społeczno-gospodarczej, w niewielkim tylko stopniu odbiegały od rzeczywistości. Przyczyny nierealistycznego planowania budżetowego należy upatrywać w przyjętej procedurze planowania budżetowego i uchwalania budżetu. Radykalnego reformowania wymagają w szczególności prace parlamentu związane z uchwalaniem budżetu. W pierwszej kolejności parlament powinien zatwierdzać dochody tego budżetu i maksymalną wysokość deficytu budżetowego oraz źródła jego sfinansowania, a dopiero w drugiej kolejności — wydatki budżetowe. Wszelkie wnioski o zwiększenie wydatków budżetowych w danej dziedzinie powinny mieć charakter konstruktywny, a więc wskazywać, jakie wydatki budżetowe powinny ulec ograniczeniu. W przyszłości, po ustabilizowaniu się gospodarki, roczne planowanie budżetowe winno być uzupełnione - wzorem takich państw jak RFN - wieloletnim kroczącym planowaniem budżetowym. Tego typu planowanie umożliwiłoby podporządkowanie gospodarki budżetowej w danym roku założeniom wieloletniej polityki finansowej i przyczyniłoby się do stabilizacji polityki budżetowej państwa.

Nie można zgodzić się z opinią Autorów, że pełna autonomia finansowa gminy musi oznaczać, iż będą istniały jednostki gminne o permanentnie niezrównoważonych budżetach, gdyż wydajność źródeł dochodów przypisanych gminom jest silnie zróżnicowana w przestrzeni (s. 137). Groźba permanentnego niezrównoważenia budżetów w znacznej liczbie gmin istnieje w tym przypadku tylko wówczas, gdy w skali państwa zunifikowane są obligatoryjne zadania, jakie powinny realizować gminy. Unifikacja ta pozostaje jednak w sprzeczności z autonomią gmin. Autonomia finansowa gmin wiąże się z koniecznością zróżnicowania oferowanego przez poszczególne gminy asortymentu i standardu usług publicznych i społecznych w zależności od ich dochodów. W przypadku takiego zróżnicowania nie ma niebezpieczeństwa, że będą funkcjonowały gminy o permanentnie niezrównoważonych budżetach.

Nie należy przeceniać bodźcowego oddziaływania na organy lokalne udziałów budżetów samorządowych w dochodach ze źródeł przyznanych budżetowi państwa (s. 138 - 139). Oddziaływanie to może zaistnieć tylko wówczas, gdy samorzady terytorialne będą w stanie wpływać na rozwój tych form działalności gospodarczej, w których wyznaczono im udziały. Możliwość takiego oddziaływania w większości przypadków są niewielkie, a w krótkim okresie - wręcz znikome.

Autorzy książki nie zajmują jasnego stanowiska w kwestii dopuszczalnych granic deficytu budżetowego; powołują się jedynie na zalecenie międzynarodowych instytucji finansowych, ażeby deficyt ten nie przekraczał 5% produktu krajowego brutto (s. 218). W opinii recenzenta tak wyznaczona granica maksymalnego deficytu budżetowego ma charakter arbitralny. Przy ustalaniu maksymalnej dopuszczalnej wysokości deficytu budżetowego należałoby uwzględnić w pierwszej

kolejności możliwości obsługi długu publicznego w przyszłości. Gdy Skarb Państwa jest już silnie zadłużony, dopuszczalny deficyt budżetowy może być niższy nawet od 5% PKB, gdy natomiast Skarb Państwa nie jest aktualnie zadłużony - może on przekraczać (i to znacznie) 5% PKB.

Oprócz przedstawionych wyżej uwag polemicznych można pod adresem omawianej książki skierować kilka uwag szczegółowych, odnoszących się do zagadnień w niej pominiętych lub ujętych nieprecyzyjnie. W książce brak jest przede wszystkim jasnej definicji równowagi budżetowej, w której by podkreślono, że równowaga budżetowa istnieje tylko wówczas, gdy w danym okresie (roku) wydatki budżetowe są równe definitywnym (bezzwrotnym) dochodom budżetowym, a nie wszystkim dochodom budżetu; pominięto w niej całkowicie kwestię skutków i konsekwencji nadwyżki budżetowej dla funkcjonowania gospodarki; nie jest jasne, kiedy mamy do czynienia z restrykcyjną, a kiedy z ekspansywną polityką budżetową. Nieuzasadnione jest używanie określenia "optymalizacja dotacji" w rozumieniu przyznawania dotacji gminom na podstawie obiektywnych kryteriów (s. 143). Płaszczyzny podziału na schemacie obrazującym system podmiotów w gospodarce narodowej powinny przebiegać poziomo, a nie pionowo (s. 22).

Przedstawione wyżej uwagi polemiczne i zastrzeżenia nie podważają bynajmniej ogólnej pozytywnej oceny recenzowanej książki. W znaczący sposób rozszerza ona bowiem stan wiedzy na temat istoty równowagi budżetowej, deficytu budżetowego, pożyczki publicznej i długu publicznego oraz — w mniejszym stopniu - wyjaśnia ich skutki i konsekwencje dla funkcjonowania gospodarki, równowagi rynkowej i przebiegu koniunktury gospodarczej.

Tadeusz Juja

Następny numer

RUCHU PRAWNICZEGO, EKONOMICZNEGO I SOCJOLOGICZNEGO
(zeszyt 3 za 1993 r.)

omawiać będzie

ZAGADNIENIA GMIN, MIAST I POWIATÓW W ICH PERSPEKTYWACH ROZWOJOWYCH

W zeszycie omówione zostaną m.in. takie zagadnienia, jak badanie rozwoju społeczno-gospodarczego gmin w nowych warunkach organizacyjnych, problemy polskich miast u progu XXI wieku, procedury i mechanizmy reaktywowania powiatów w procesie reformy struktury administracyjnej kraju.

Informujemy jednocześnie, iż zeszyty "Ruchu Prawniczego, Ekonomicznego i Socjologicznego" nabywać można m.in. we Wzorcowniach Ośrodka Rozpowszechniania

Wydawnictw Naukowych PAN w Warszawie i Poznaniu,

w Księgarni Naukowej, ul. Krakowskie Przedmieście 7 w Warszawie

oraz w Księgarni Uniwersyteckiej, ul. Zwierzyniecka 7 w Poznaniu.

Redakcja RPEiS dysponuje jeszcze ograniczoną liczbą egzemplarzy zeszytów monograficznych:

zesz. 4/1991 - "Prawo polskie a obce"	(35.000,-)
zesz. 2/1992 - "Region-Regionalizacja-Regionalizm"	(45.000,-)
zesz. 4/1992 - "Problemy Wielkopolski"	(45.000,-)
zesz. 1/1993 - "Co to jest prawo gospodarcze"	(50.000,-)