

Budżetowe ABC

Rzeczpospolita, 23.09.02, Nr 222

Co roku kolejne rządy przedstawiają swoje projekty ustaw budżetowych. Jakkolwiek ich kształt określa wysokość płaconych przez nas podatków, ceny towarów i inne ważne dla sytuacji ekonomicznej naszych rodzin warunki, to sposób ich prezentowania powoduje, że mało kto, poza fachowcami, jest w stanie je ocenić. Z roku na rok liczba terminów używanych przez nich wzrasta. Dodatkowo zaczyna się tworzyć slang, operujący takimi zwrotami jak święte krowy czy wydatki sztywne. Aby pomóc tym wszystkim, którzy jednak usiłują przebrnąć przez gąszcz tych terminów, przedstawiamy słownik zawierający najczęściej stosowane określenia i zwroty.

Budżet – przyjęty przez parlament plan dochodów i wydatków państwa: powinien obejmować wszystkie dochody, jakie państwo osiąga, i wszystkie wydatki, jakie ponosi. W praktyce jednak część tych dochodów trafia do funduszy celowych oraz agencji i przez nie jest wydawana. Ustawa budżetowa określa przewidywane dochody państwa w konkretnym roku, a także wydatki, jakie w tym samym roku wolno ponieść instytucjom państwowym. Ustala także, w jaki sposób sfinansować wydatki, na które nie wystarczy planowanych dochodów, albo na co przeznaczyć ich nadwyżkę nad wydatkami; to, niestety, nas nie dotyczy.

Deficyt budżetu państwa, deficyt budżetowy – ta część wydatków zaplanowanych na konkretny rok, na której pokrycie nie wystarczy pieniędzy z dochodów budżetu. Wielkość tego deficytu odnosi się zazwyczaj do wartości produktu krajowego brutto: w przyszłym roku ta relacja ma wynieść 4,92 proc. (w unii walutowej, do której zdążamy, nie może przekraczać 3 proc.). Oprócz określenia "deficyt budżetowy" używa się również pojęcia "deficyt finansów publicznych", które obejmuje także samorządy, fundusze celowe i kasy chorych. Po dodaniu z kolei wypłat rekompensat dla sfery budżetowej oraz dla emerytów i rencistów i odjęciu tej części składek na ubezpieczenie społeczne, która trafia do otwartych funduszy emerytalnych, otrzymamy "deficyt ekonomiczny".

Dług publiczny – są to zobowiązania zaciągnięte przez skarb państwa, państwowe fundusze celowe i przez gminy. Skarb państwa zaciąga zobowiązanie m.in. emitując bony skarbowe i obligacje - papiery dłużne, za pomocą których finansuje się deficyt budżetowy. Jeśli czyni to przez dłuższy czas i na większą skalę, dług publiczny może sięgnąć poziomu, przy którym uruchamia się przewidziane ustawowo procedury ostrożnościowe, polegające na niezwiększaniu wydatków lub na ich cięciach. W Polsce pierwszy sygnał do ostrożności pojawia się, gdy wartość długu publicznego przekroczy 50 proc. PKB (co właśnie nastąpiło), a drugi - gdy dług będzie większy niż 60 proc. PKB.

Dochody budżetu – składają się na nie przede wszystkim podatki; najwięcej pieniędzy (55-60 proc. dochodów) przynoszą podatki pośrednie, płacone przy zakupie, czyli podatek od towarów i usług (VAT) oraz podatek akcyzowy. Około jednej czwartej dochodów budżet uzyskuje z podatku dochodowego od osób fizycznych (PIT), mniej od osób prawnych (CIT), przy czym wpływy z tych dwóch podatków dzieli z samorządami. Źródłem niewielkich wpływów jest podatek od gier, reszta to "dochody niepodatkowe", czyli cła, wpłaty z zysku NBP, mandaty, kary grzywny i opłaty sądowe, a także opłaty koncesyjne (np. za telewizję kablową trzeciej generacji).

Fundusze celowe – instytucje państwowe, którym państwo przekazało zadania w pewnej dziedzinie i które mają ustawowo określone źródła dochodów. Najbardziej znane są: Fundusz Ubezpieczeń Społecznych, Fundusz Pracy oraz Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej. Plany finansowe tych funduszy nie wchodzi do budżetu, choć załącza się je do ustawy budżetowej. Na podobnych zasadach funkcjonują też agencje rządowe. Przez te wszystkie "budżeciki" przechodzi w sumie więcej dochodów państwa niż przez sam budżet.

Makroekonomiczne założenia budżetu – prognoza rozwoju sytuacji gospodarczej, obejmująca m.in. tempo wzrostu, stopę inflacji, zmiany inwestycji i konsumpcji, tempo wzrostu płac, relacje

między importem a eksportem, stopy procentowe i kurs waluty krajowej. Na podstawie tej prognozy szacuje się, jakie mogą być dochody państwa. Jeśli rzeczywistość okazuje się gorsza niż przewidywano, skutkuje to na ogół dochodami budżetu znacznie mniejszymi do zaplanowanych, co przerabialiśmy latem 2001 r.

Obsługa długu publicznego – wydatki na spłatę odsetek od długów zaciągniętych przez skarb państwa (fundusze celowe i gminy swoje długi obsługują same) i wypłaty z tytułu udzielonych przezeń poręczeń i gwarancji. Odsetki pochłaniają około 12 proc. wydatków budżetu.

Poręczenia i gwarancje – metoda wspierania przez państwo rozwoju działalności gospodarczej. Poręczając kredyt przedsiębiorstwu, państwo bierze na siebie obowiązek jego spłaty, jeśli kredytobiorca zawiedzie. Na szczęście zdarza się to dość rzadko: chociaż w 2000 r. skarb państwa gwarantował kredyty warte około 20 mld zł, to na ich spłatę przewidziano ponad 600 mln zł, a faktycznie zapłacono 311 mln zł.

Przychody i rozchody budżetu państwa – część pieniędzy wpływających do budżetu nie stanowi jego dochodów i nazywa się je przychodami; dotyczy to wpływów z prywatyzacji oraz zaciągniętych kredytów. Z kolei spłaty tych kredytów nie uważa się za wydatek budżetu, tylko za rozchód. Przychody są dla budżetu istotne, bo stanowią źródło finansowania jego deficytu.

Rezerwy budżetowe – nie da się przewidzieć dokładnie wszystkich wydatków w ciągu roku (może pojawić się klęska żywiołowa), żeby więc uniknąć konieczności nowelizowania budżetu, w ogólnej sumie zaplanowanych wydatków zawsze umieszcza się pewne kwoty "bez przydziału" (nie mogą stanowić więcej niż 0,2 proc. wydatków). Rezerwa może być ogólna - wtedy rząd sam decyduje, na co zostanie przeznaczona – albo celowa (do 5 proc. wydatków). W takim przypadku rząd nie może zmienić przeznaczenia pieniędzy, ale jest uprawniony do zmiany sposobu ich podziału. Zdarzało się, że rezerwę celową stanowiły pieniądze na podwyżki dla nauczycieli, bo w momencie uchwalania budżetu nie dogadano się jeszcze co do zasad jej podziału.

"Święte krowy" – kilkanaście instytucji państwowych, które same, bez ingerencji ministra finansów i rządu, ustalają plan wydatków. Może je zmienić tylko parlament. Wśród tych instytucji są: kancelaria Prezydenta, Sejm, Senat, Sąd Najwyższy, a od przyszłego roku - także sądy powszechne. Na 2003 r. "święte krowy" zaplanowały łącznie wzrost wydatków o ponad 30 proc., już po uwzględnieniu inflacji.

"Szttywne" wydatki – tak zwykło się określać wydatki, na których wielkość minister finansów nie ma wpływu i które musi wpisać do budżetu, nawet jeśli uważa, że powinno się je zmniejszyć. Musi je wpisać dlatego, że wielkość tych wydatków wynika z innych ustaw, a jest ich wiele. Może to być np. ustawa zawierająca zasady wyliczania emerytur, za które w znacznej części płaci budżet. Wydatki "szttywne", do których zalicza się też koszty obsługi długu publicznego, stanowią w Polsce znacznie więcej niż połowę całkowitych wydatków z budżetu. Narzekają na to wszyscy kolejni ministrowie finansów. W tym roku np. szttywne stały się wydatki na podwyżki płac, bo choć inflacja zmalała, rząd nie zgodził się obniżyć wskaźnika wzrostu płac nominalnych, ustalonego wówczas, gdy jej poziom był sporo wyższy,

Wydatki budżetu państwa – obejmują koszty wykonywania funkcji państwa (na sądy, wojsko, policję, drogi - są to wydatki własne jednostek budżetowych), koszty wsparcia jednostek organizacyjnych i osób fizycznych (renty, zasiłki, szkoły, czyli wszystko, co wiąże się z redystrybucją dochodów) oraz koszty obsługi długu publicznego.

Część definicji zaczerpnięto z książki Elżbiety Malinowskiej i Wojciecha Misiąga: "Na co idą nasze pieniądze". H.B.