

Budżet państwa na 1995 rok a sfera społeczna i dochody gospodarstw domowych

1. Wpływ budżetu państwa na sferę społeczną oraz sytuację dochodową gospodarstw domowych manifestuje się przede wszystkim poprzez wielkość strumieni wydatków budżetowych przeznaczonych na finansowanie (wzgl. dofinansowanie) podmiotów (jednostek budżetowych) świadczących usługi społeczne, instytucji zabezpieczenia społecznego (a także organów samorządu terytorialnego) wypłacających świadczenia pieniężne z różnych tytułów; ponadto budżet dotuje niektóre podmioty gospodarcze (PKP, PKS) świadczące odpłatne usługi dla ludności, oraz spółdzielczość mieszkaniową, na jej działalność bieżącą i rozwojową, w zakresie budownictwa mieszkaniowego.

Wydatki budżetowe przeznaczone na dofinansowanie instytucji ubezpieczeń społecznych, (i inne fundusze celowe), które wypłacają świadczenia osobom uprawnionym, a także dotacje przeznaczone na dopłaty do cen niektórych usług świadczonych odpłatnie (przejazdy PKP, PKS, ciepło, ciepła woda) mają bądź bezpośredni wpływ na dochody gospodarstw domowych, bądź wpływają na ich wydatki (koszty utrzymania).

Z kolei wielkość i formy dofinansowywania ze środków budżetowych budownictwa mieszkaniowego wpływa na sytuację majątkową części gospodarstw domowych.

Zatem na sytuację materialną, a szerzej - poziom życia - gospodarstw domowych wpływa i wielkość, i struktura tych wydatków budżetowych, które przeznaczone są na finansowanie sfery usług społecznych. Funkcjonowanie jednostek tej sfery i zakres w jakim zdolne są one do nieodpłatnego świadczenia usług decyduje o tym, że gospodarstwa domowe korzystają z usług bezpłatnie lub częściowo odpłatnie, bądź z nich w ogóle rezygnują.

2. Nie przesądzając w tym miejscu, w jakim stopniu projektowany na 1995 rok budżet państwa wpływa na sferę społeczną i sytuację gospodarstw domowych, należy zwrócić uwagę, że w dokumencie tym nie akcentuje się żadnego z celów (zadań) polityki społecznej, którego osiągnięciu miałyby sprzyjać planowane wydatki budżetowe. Dotyczy to zarówno wydatków na poszczególne kategorie usług społecznych, czy dotacji na fundusze celowe, bądź na rezerwy celowe. Uzasadnienia dotyczące wydatków planowanych w poszczególnych działach budżetu nie wyróżniają celów społecznych. Ich wyodrębnienie wymaga więc dość żmudnych zabiegów analitycznych.

Mogłoby się wydawać, że taka, w pewnym sensie "odhumanizowana" forma prezentacji przyszłorocznego budżetu stanowi konwencję o charakterze redakcyjnym. Jednakże nieco głębsza analiza niektórych kategorii makroekonomicznych, przyjętych w założeniach na 1995 rok (a stanowiących podstawę do opracowania projektu budżetu), jak również wielkości i proporcji planowanych wydatków wskazuje, że nie jest to tylko zabieg formalny.

Prognozowany na 1995 rok wzrost dochodów pieniężnych, przede wszystkim z tytułu wynagrodzeń za pracę (por. załącznik 1), stanowi konsekwencję założenia o utrzymaniu w przyszłym roku ożywienia gospodarczego. Jego wyrazem ma być m.in. 5-procentowy

wzrost PKB, 7-procentowy wzrost inwestycji, wydatna poprawa wyników finansowych osiąganych przez podmioty gospodarcze, przy równoczesnym ograniczeniu stopy inflacji (przeciętnie w 1995 r. do 22,7%, wobec przewidywanej dla 1994 r. w wysokości 31,1%).

Przewidywany przyszłoroczny wzrost gospodarczy stanowi podstawę do planowania dochodów budżetowych (realnie o 6,6%), a w konsekwencji i wydatków budżetu (realnie o 6,8%). Planowane wydatki na sferę usług społecznych rosną w tempie nieco wolniejszym, a udział tych wydatków w ogólnych wydatkach budżetowych ma nadal tendencję spadkową (por. załącznik 2).

Planowany na 1995 rok wzrost - także w wyrazie realnym - wydatków budżetowych na wszystkie podstawowe dziedziny usług społecznych zasługuje na podkreślenie wobec przewidywanego w 1994 roku spadku realnej wartości nakładów budżetowych na większość dziedzin tej sfery. Trzeba jednak przypomnieć, że ze względu na narosłe przez wiele lat zaniedbania tych dziedzin, planowany na rok przyszły wzrost nakładów, nawet jeśli zostanie osiągnięty, nie zaspokoi wielu potrzeb.

Nie można przy tym wykluczyć, iż wzrost cen może okazać się w 1995 roku wyższy od obecnie zakładanego (nawet o parę punktów procentowych). W takiej sytuacji i wobec stosowanej praktyki nie podejmowania nowelizacji ustawy budżetowej, realne przyrosty nakładów byłyby niższe od planowanych, a nawet mogłyby się realnie obniżyć. Oznaczałoby to dalszą degradację poszczególnych dziedzin sfery usług społecznych, a w konsekwencji ograniczenie zakresu i jakości świadczonych usług.

Na nadal niekorzystną - z punktu widzenia zaległych, niezaspokojonych potrzeb - sytuację sfery usług społecznych nakłada się fakt, że niezmienione pozostają systemy funkcjonowania podstawowych dziedzin tej sfery. Pomimo przygotowywanych od dłuższego czasu reform służby zdrowia i ubezpieczeń zdrowotnych oraz systemu oświaty, ich realizacja nadal pozostaje odległą; założeniem tych reform jest m.in. bardziej racjonalne wykorzystywanie środków, w związku z tym wyższa efektywność - także w wymiarze społecznym - świadczonych usług.

3. Ograniczone zasilanie ze środków budżetowych w poważnym stopniu dotknie w 1995 r. gospodarki mieszkaniowej. Pośrednio wiąże się to m.in. z nadal nie rozwiązaniem problemem zasad finansowania (kredytowania) budownictwa mieszkaniowego.

Niższe w wyrazie bezwzględny niż w bieżącym roku mają być w 1995 roku dotacje na premie gwarancyjne oraz na wykup odsetek od kredytów mieszkaniowych, a także dotacje dla spółdzielni na dopłaty do ciepłej wody i centralnego ogrzewania (w konsekwencji planowanych podwyżek cen na te usługi); jedynie dotacje dla spółdzielni na usuwanie wad technologicznych budynków mają wzrosnąć nominalnie o ok. 18%, co przy uwzględnieniu przewidywanego wzrostu cen inwestycyjnych oznacza realny wzrost zaledwie o 1%.

4. Jako podstawowe przyczyny ograniczonych możliwości finansowych zasilania sfery usług społecznych z budżetu wymienia się konieczność obsługi rosnącego (bezwzględnie) długu publicznego oraz ponoszenia zwiększonych wydatków na ubezpieczenia społeczne. Istotnie, wydatki na obsługę długu publicznego nie powinny być kwestionowane, aczkolwiek rzetelnej analizie należałoby poddać przyczyny szybkiego wzrostu

obsługi krajowej części tego długu. Natomiast zwiększone finansowanie ze środków budżetowych ubezpieczeń społecznych wynika z wcześniej przyjętych zobowiązań ustawowych, dotyczących przede wszystkim emerytur i rent pracowników "mundurowych" (tj. z budżetów MSW i MON) oraz emerytalno-rentowych świadczeń rolniczych, w znikomej tylko części finansowanych ze składek rolników.

Nie wymagają zwiększonego dofinansowania świadczenia pracownicze, gdyż kwota emerytur i rent wypłacanych z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych przekracza o podobną kwotę składki w 1994 r., jak i 1995 r. (por. załącznik nr 5 do projektu ustawy budżetowej).

Warto tu jeszcze dodać, że łączna dotacja budżetowa do ubezpieczeń społecznych (193,6 bln zł w 1995 r.) jest kwotą brutto. Około 38% tej kwoty powinno bowiem z powrotem zasilić budżet w postaci podatku od dochodów osobistych należnego od emerytów i rencistów.

5. Określenie wymiernego wpływu przyszlórocznego budżetu, a w tym także jego wydatków, na kształtowanie się dochodów gospodarstw domowych nie jest możliwe. Założenia dotyczące przewidywanego wzrostu przeciętnego wynagrodzenia czy przeciętnego świadczenia emerytalno-rentowego są niewystarczające dla określenia takiego wpływu. Przede wszystkim dlatego, że od paru lat wynagrodzenia za pracę i pieniężne świadczenia społeczne stanowią mniej niż 50% ogółu dochodów osobistych ludności.

Jedynie w gospodarstwach domowych pracowników (wg wstępnych danych za 1993 r.) z tych dwu źródeł pochodzi ok. 90% dochodu (7,6% + 15%). Zakładany na 1995 rok relatywnie niski, realny wzrost przeciętnego wynagrodzenia, przy stabilnym zatrudnieniu i tendencji do różnicowania wynagrodzeń, spowoduje, że w wielu gospodarstwach domowych dochody z pracy obniżą się.

Dotyczyć to będzie przede wszystkim tych gospodarstw pracowniczych, w których pracujący zatrudnieni są na stanowiskach robotniczych i w jednostkach sfery budżetowej. Nie ulega wątpliwości, że zarówno w ujęciu makro jak i mikroekonomicznym, trudne do kontrolowania źródła dochodów (szara strefa, praca na własny rachunek i in.) stanowią znaczącą część dochodów osobistych ludności.

6. Wspomniane wyżej trudności w identyfikacji polityki makroekonomicznej w sferze dochodów wiążą się z niedostatkami i opóźnieniami statystyki publicznej. Tak np. do chwili obecnej brak jest ostatecznych danych dotyczących dochodów gospodarstw domowych i dochodów osobistych ludności (ogółem) za 1993 rok; brak jest także informacji o rezultatach bieżącej obserwacji sfery dochodów w 1994 roku.

Można przypuszczać, że jedną z przyczyn takiego stanu rzeczy jest - najogólniej biorąc - słabe zainteresowanie polityki makroekonomicznej problemami podziału, co wyraża się m.in. niestawianiem odpowiednich zadań i niezabezpieczeniem środków na realizację tych zadań przez organy statystyki publicznej.

Jednakże, niezależnie od jakości instrumentów obserwacji, procesy w sferze podziału zachodzą, a jednym z ich rezultatów, jest silnie związane z transformacją systemową naszej gospodarki, różnicowanie dochodów gospodarstw domowych. Wg szacunków dokonanych na podstawie wstępnych danych za 1993 rok na 10% gospodarstw najuboższych

przypadło tylko 2,9% ogółu dochodów gospodarstw domowych badanych przez GUS, a na 10% gospodarstw najzamożniejszych - aż 25,4% tych dochodów.

Takie cechy rozkładu dochodów ludności są właściwe dla krajów słabo zaawansowanych w rozwoju gospodarczym; np. podobny rozkład dochodów występował na przełomie lat 60-tych i 70-tych w niektórych rozwijających się krajach Ameryki Łacińskiej.

Zróżnicowanie dochodów jest wprawdzie jedną z cech gospodarki rynkowej, ale społeczne skutki tego zróżnicowania zależne są m.in. od bezwzględnej wysokości dochodu przeciętnego, który w Polsce jest wielokrotnie niższy aniżeli w wielu krajach rozwiniętych; stanowi to oczywistą konsekwencję różnic w poziomie PKB.

Nie można jednak zapominać, że społeczeństwo polskie charakteryzuje się wysoko wykształconymi potrzebami bytowo-konsumpcyjnymi, zaś możliwości ich zaspokojenia, przy obecnym poziomie dochodów, lokują się znacznie poniżej aspiracji i przyzwyczajzeń obywateli.

Jak się ocenia, około 40-45% populacji nie osiąga dochodu wyznaczonego cezurą minimum socjalnego, co - przy obecnym składzie koszyka tego minimum - nie zmieniającym od wielu lat - oznacza konsumpcję na bardzo niskim poziomie.

Fakt, że ponad połowa dzieci i młodzieży wychowuje się w Polsce w rodzinach biednych, o niskich dochodach oznacza, że właśnie młode pokolenie jest narażone na wieloletnie i nieodwracalne dla zdrowia i kondycji intelektualnej konsekwencje niskiej jakościowo i ilościowo konsumpcji. Ten aspekt ma szczególną wymowę także w świetle ograniczonych możliwości rozwoju sfery usług społecznych, finansowanych ze środków budżetowych.

Załącznik 1**Wybrane kategorie dotyczące dochodów ludności wg założeń projektu***Ustawy budżetowej na 1995 r.*

Wyszczególnienie	1994	1995	Wskaźniki wzrostu		
		w tys./zł ^{a)}	nominalne 95:94	realne 94:93	95:94
1. Przeciętne wynagrodzenie brutto:					
a) w gosp. naród.	5 440	6 885/688,5	126,6	103,9	103,1 ≠
b) w sektorze przedsiębiorstw	5 625	7 110/711,0	126,4	104,7	103,0 ≠
2. Przeciętna emerytura i renta brutto:					
a) pracownicza, pochodna i kom-batancka ^{b)}	3 365	4 450/450,0	132,2	105,8	107,8 ≠
b) rolnicza	2 260	2 956/259,6	130,8	113,9	106,64 ≠
3. Przeciętny zasiłek dla bezrobotnego	1 753	2 318/231,8	132,2	*	107,7 ≠

a) wartość po denominacji złotego

b) łącznie z wypłacanymi z budżetu MON