

Janusz Sarnowski

UWARUNKOWANIA REFORMY FINANSÓW PUBLICZNYCH W POLSCE *Conditions of public finance reform in Poland*

W opracowaniu przedstawiono kwestie dotyczące reformy finansów publicznych w Polsce. Wykazano, że w procesie przygotowywania i wdrażania programów naprawy finansów publicznych występuje wiele różnorodnych barier, które powodują, że do chwili obecnej żadna z podjętych reform nie zakończyła się w pełni sukcesem. Aktualny stan finansów publicznych wymusza podjęcie działań na rzecz kompleksowej ich reformy. Dokonane zmiany w Ustawie o finansach publicznych, oraz planowane działania rządu na rzecz konsolidacji finansów publicznych to dopiero pierwszy krok w tym kierunku. Głęboką reformę finansów publicznych warunkuje określenie (i zaakceptowanie przez społeczeństwo) długookresowego modelu społeczno-ekonomicznego Polski. Pewna wizja tego modelu występuje w dokumencie rządowym: Polska 2030. Wyzwania rozwojowe.

WSTĘP

Co pewien czas w literaturze przedmiotu, w mediach oraz wśród polityków wybucha dyskusja na temat niezbędności reformy finansów publicznych. Najczęściej ma to miejsce w sytuacji występowania dużego deficytu i konieczności poczynienia w związku z tym dość niepopularnych oszczędności w wydatkach lub/i podniesieniu obciążeń fiskalnych. Rzeczą charakterystyczną jest, iż bardzo często w tych dyskusjach i propozycjach dominuje podejście księgowe, czysto rachunkowe, zapominając o naturze finansów publicznych oraz ich funkcjach. Ponadto dyskutanci nie precyzują jasno samego pojęcia reforma, tego na czym miałyby ona polegać, jakie są jej cele, zakres czy sposoby realizacji.

Przystępując do jakiegokolwiek reformy czy zmian w finansach publicznych należy zdawać sobie sprawę z bardzo ważnego faktu, iż finanse publiczne są podstawowym instrumentem finansowym władz publicznych, wykorzystywanym do realizacji istotnych zadań społeczno-ekonomicznych. Dlatego też przy reformowaniu finansów publicznych punktem wyjścia powinny być reformy społeczne i gospodarcze, bowiem istotne zmiany w finansach publicznych wymagają wcześniejszych rozstrzygnięć dotyczących podstawowych zagadnień życia gospodarczego i społecznego. Finanse publiczne pełnią służebną rolę – są instrumentem państwa. Dlatego bardzo ważnym jest sformułowanie doktryny społeczno-gospodarczej realizowanej przez rządzącą partię. Nie można bowiem reformować finansów publicznych bez wyraźnego określenia roli państwa w sferze publicznej, społecznej i gospodarczej¹. Przygotowując i realizując reformę finansów publicznych należy sobie

¹ Szerzej na ten temat zob. St.Owsiak: *Finanse publiczne. Teoria i praktyka*. PWN, Warszawa 2005, s.757-759.

także zdawać sprawę z istnienia bardzo wielu różnych barier, które utrudniają czy wręcz uniemożliwiają wykonanie planowanych zmian.

Celem opracowania jest analiza istoty, zakresu oraz uwarunkowań reformy finansów publicznych w Polsce. Dla prezentacji tych zagadnień w pierwszej części przedstawiono uwagi teoretyków, dotyczące celów, zakresu, uwarunkowań oraz procedury przygotowania reformy finansów publicznych. Części druga zawiera charakterystykę aktualnej sytuacji finansów publicznych wraz z analizą przyczyn tego stanu rzeczy a także wynikających makro-społecznych zagrożeń. Natomiast w części trzeciej poddano wnikliwej analizie działania rządu premiera Donalda Tuska w zakresie naprawy finansów publicznych wynikające ze znowelizowanej ustawy o finansach publicznych oraz propozycji działań zawartych w Planie Rozwoju i Konsolidacji Finansów 2010–2011, opublikowanym w styczniu 2010 r.

ISTOTA I BARIERY REFORMY FINANSÓW PUBLICZNYCH

Finanse publiczne to stosunki społeczne powstające w toku gromadzenia i wydatkowania środków publicznych. Biorąc pod uwagę istotę finansów publicznych oraz ich funkcje, istnieje stała potrzeba analizowania funkcjonowania finansów publicznych oraz poddawania ich ewentualnej naprawie, jeżeli z różnych przyczyn stan finansów jest niezadawalający i wymaga istotnych zmian. Finanse publiczne mogą być wadliwe w szczególności ze względu na² :

- strukturę i poziom dochodów,
- strukturę i poziom wydatków
- strukturę i poziom długu publicznego,
- występowanie nierównowagi (deficyt) i jej wielkość,
- organizację sektora finansów publicznych,
- system prognozowania i planowania finansowego,
- stan obowiązującego prawa finansowego.

Przedmiotem naprawy finansów publicznych może być każdy pojedynczy ich element, kilka elementów a w skrajnych przypadkach nawet ich większość. W zależności od skali i przedmiotu zmian możemy więc mieć do czynienia z korektą, naprawą lub też reformą finansów publicznych. Często drobne, mało istotne z merytorycznego punktu widzenia, zmiany w systemie finansów publicznych określane są przez polityków czy publicystów jako reforma czy naprawa. Jest to błędne, gdyż termin *reforma* oznacza wprowadzanie w danym systemie przekształceń, zmian i ulepszeń³. Natomiast nie budzi zastrzeżeń używanie zamiennie określeń „reforma” oraz „naprawa”, gdyż są to bowiem niewiele różniące się od siebie pojęcia. Termin *naprawa* oznacza bowiem „uczynienie czegoś lepszym, sprawniej funkcjonującym,

²Szerzej na ten temat zob. C.Kosikowski: Naprawa finansów publicznych (Koncepcja metodologiczna i proponowane kierunki zmian) [w] J.Głuchowski (red) :Uwarunkowania i bariery w procesie naprawy finansów publicznych. KUL, Lublin 2007, s.11-12.

³ Zob. Słownik języka polskiego PWN. Wydawnictwo Naukowe PWN (T III), Warszawa 1996, s.30 oraz Słownik współczesnego języka polskiego. Wilga, Warszawa 1996, s.936.

doskonalszym”⁴. Tak więc nie stanowią reformy/ naprawy finansów publicznych, liczne lecz drobne korekty odnoszące się do wybranych elementów (często nie najważniejszych) finansów publicznych. Często takie działania pozorują jedynie chęć decydentów do podjęcia i przeprowadzenia faktycznej reformy finansów publicznych. W przypadku autentycznych zamiarów reformy finansów publicznych procedura i kolejność prowadzonych w tym kierunku działań, winny przedstawiać się następująco⁵:

- analiza stanu funkcjonowania finansów publicznych, z punktu widzenia roli jaką pełnią środki publiczne (a także sposoby ich gromadzenia i wydatkowania) w realizacji podstawowych zadań społeczno-ekonomicznych a także zobowiązań Polski wynikających z przynależności do Unii Europejskiej⁶,
- określenie przyczyn istniejącego stanu rzeczy,
- sprecyzowanie przedmiotu i zasięgu naprawy finansów publicznych,
- ustalenie występujących barier utrudniających działania naprawcze: ekonomicznych, społecznych, prawnych, międzynarodowych itp.,
- przygotowanie i podanie do publicznej wiadomości koncepcji i programu reformy,
- poddanie programu reformy ocenie i opinii ekspertów oraz opinii publicznej.

Podstawową przyczyną niewielkiej skuteczności podejmowanych jak dotychczas przez różne rządy prób naprawy/ reformy finansów publicznych, były występujące liczne bariery, ograniczające, uniemożliwiające lub unieważniające prowadzone działania naprawcze.

Jedną z podstawowych przyczyn słabych rezultatów wielokrotnych prób reformy finansów publicznych jest brak wypracowanego w procesie transformacji i zaakceptowanego przez społeczeństwo modelu społeczno-ekonomicznego naszego kraju. Tymczasem w ramach UE mimo istnienia różnych systemów podatkowych i różnych modeli socjalnych istnieje pewien konsensus w podstawowych sprawach dotyczących życia obywateli. Natomiast doktryna społeczno-ekonomiczna w naszym kraju w różnym stopniu, w różnych okresach była (i jest) pod bardzo silnym wpływem amerykańskiego liberalizmu. Nie sprzyja to integracji Polski z UE, gdzie model gospodarki i społeczeństwa jest inny. Brak akceptowanego, ustalonego modelu społecznego powoduje, iż podejście do finansów oraz zadań publicznych poszczególnych partii często znacznie się różni. Mieliśmy więc koncepcję „*Polski solidarnej*” z rozbudowanymi transferami socjalnymi oraz istotną rolę instytucji publicznych (np. szkolnictwo, nauka, ochrona zdrowia) oraz „*Polskę liberalną*”, zakładającą ograniczanie roli i zadań państwa w sferze społecznej i gospodarczej. W efekcie obserwujemy nasilające się negatywne procesy ucieczki państwa, w tym od odpowiedzialności finansowej za kluczowe sfery życia społecznego i gospodarczego (np. w sektorze zdrowia, nauki, edukacji, drogownictwa, kolejnictwa). W rezultacie w tych obszarach panuje chaos lub/i niekontrolowane procesy przekształceń

⁴ Zob. Słownik języka polskiego PWN. Wydawnictwo Naukowe PWN (T II), Warszawa 1996, s.263 oraz Słownik współczesnego języka polskiego. Wilga, Warszawa 1996, s.568.

⁵ Zob.C.Kosikowski, op.cit., s. 11.

⁶ Chodzi tutaj m.in. o wypełnianie tzw. kryteriów konwergencji zawartych w Traktacie z Maastricht oraz ustaleń zawartych w Pakcie Stabilności i Wzrostu.

własnościowych. Tak więc bez generalnej debaty o modelu społeczno-gospodarczym wszelkie próby reformy finansów publicznych niewiele dadzą⁷.

Ważną z przeszkód reformy finansów publicznych może stanowić prawo. Po pierwsze, chodzi tutaj o poziom legislacyjny – jego niezupełność, sprzeczność, nieczytelność czy niestabilność, jak również nieadekwatność do zmieniającej się rzeczywistości oraz konserwatyzm przyjętych rozwiązań prawnych. Po drugie, zazwyczaj poprawa organizacji i zarządzania finansami publicznymi obejmująca wprowadzenie nowych rozwiązań dotyczących sposobów gromadzenia i wydatkowania środków publicznych, wielkości i źródeł finansowania deficytu czy też zarządzania długiem publicznym, wymaga znacznych zmian w prawie obowiązującym⁸. Po trzecie, reforma wydatków publicznych napotyka istotną barierę prawną w postaci ochrony praw słusznie nabytych. Czyli niemożliwe jest wprowadzenie działań naprawczych w okresie, w którym czas ochronny obowiązuje⁹.

Inną z barier, są ograniczenia w zakresie prowadzenia narodowej polityki fiskalnej, wynikające z przynależności Polski do Unii Europejskiej. Chodzi tutaj m.in. o ustalenie górnego poziomu deficytu finansów publicznych (i ew. sankcje za jego przekroczenie) jak również poziomu długu publicznego. Ponadto obowiązuje zakaz finansowania deficytu budżetowego ze środków Narodowego Banku Polskiego oraz zakaz uprzywilejowanego dostępu władz publicznych do rynków finansowych. Ograniczenia te nie mogą być zmienione ani uchylone przez władze polskie. Przynależność do UE utrudnia także w pewnym stopniu ograniczanie wydatków publicznych. Chodzi tutaj m.in. o wpłaty do budżetu Unii (tzw. środki własne) a także konieczność współfinansowania ze środków publicznych projektów finansowanych ze środków Unii.

Istotne utrudnienia w zakresie reformowania strony dochodowej finansów publicznych, tj. ich struktury, poziomu, czy sposoby gromadzenia, są natury makrospołecznej. Wyznaczają one bowiem granice obciążenia daninami publicznymi i wynikające z nich skutki. Chodzi tutaj o ew. negatywny wpływ wzrostu obciążeń fiskalnych na poziom zamożności społeczeństwa, konsumpcję, skłonność do oszczędzania i inwestowania. Jednym z najbardziej popularnych postulatów reformy finansów publicznych jest obniżanie podatków. Ten kierunek zmian jest słuszny, jeśli chodzi o prorozwojowe przekształcanie finansów publicznych. Niskie podatki sprzyjają bowiem rozwojowi gospodarczemu. Jednakże warunkiem koniecznym jest to, aby takie działania nie powodowały zwiększania deficytu, gdyż rosnący deficyt finansów publicznych nie sprzyja z kolej rozwojowi. Kwestia obniżek podatków praktyce nie jest jednak taka prosta, gdyż w przypadku powstania dodatkowych możliwości finansowych spowodowanych wzrostem gospodarczym (lub/i oszczędnościami w wydatkach publicznych), w pierwszej kolejności środki te powinny być przeznaczane na zmniejszenie deficytu (lub długu publicznego), a dopiero w dalszej kolejności na obniżenie podatków¹⁰.

⁷ Zob. St.Owsiak: *Finanse publiczne. Teoria i praktyka*. PWN, Warszawa 2005, s.718.

⁸ Szerzej na ten temat zob. C.Kosikowski: *Bariery prawne w procesie naprawy finansów publicznych*. Uniwersytet w Białymstoku. Maszynopis powielony, s.6.

⁹ Szerzej na ten temat zob. M.Jackowski: *Ochrona praw nabytych w polskim systemie konstytucyjnym*. Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2008.

¹⁰ Zob. A.Wernik: *Czy jest możliwa prorozwojowa reforma finansów publicznych*. Referat na Konferencję Naukową Instytutu Finansów 24 listopada 2008 r. pt „Finanse a wzrost gospodarczy”, s.3.

Decentralizacja finansów publicznych, także w pewnym stopniu utrudnia działania władz centralnych w zakresie naprawy finansów publicznych. Znacznej części wydatków nie można bowiem ograniczyć, gdyż są to wydatki pozostające w gestii jednostek samorządu terytorialnego, a konstytucja zapewnia tym jednostkom samodzielność działania. Nie można zatem ograniczyć zakresu zadań finansowanych w ramach budżetów samorządów terytorialnych, jeśli właściwe organy samorządowe oceniają te zadania jako użyteczne i konieczne dla społeczności lokalnych. Ponadto przedstawiciele samorządów terytorialnych na ogół uważają, że środki finansowe, którymi dysponują są zbyt małe, dla należytego wykonywania przez te jednostki zadań.

Niezbyt sprawnie działające urzędy administracji publicznej stanowią także pośrednią barierę naprawy finansów publicznych. Polska jest chyba jedynym krajem w Unii Europejskiej, w którym rząd nie ma komórki zajmującej się organizacją zarządzania zasobami instytucjonalnymi państwa. W rezultacie nikt nie bada struktur ministerstw i innych urzędów w stosunku do zadań, jakie te urzędy mają realizować. Co pewien czas, kolejni premierzy deklarują realizację koncepcji „taniego państwa” i zmniejszenia zatrudnienia w administracji o jakiś tam procent, a tym czasem brak rzetelnych informacji o tym czy wydatki ponoszone na administrację są u nas za niskie, czy może za wysokie, a także w których urzędach pracuje za dużo ludzi a w których za mało. Brak komórki organizacyjnej przy prezesie Rady Ministrów, której celem byłaby stała analiza struktur administracji rządowej powoduje, że kompletnie nie wiadomo, czy polska administracja jest racjonalnie zbudowana. Wszystko natomiast co na ten temat wiemy to domysły, intuicje, obserwacje polityków, dziennikarzy, urzędników czy samych petentów¹¹.

Do innych barier utrudniających reformę finansów publicznych należy zaliczyć brak zgody politycznej na konsekwentne i długookresowe działania naprawcze finansów publicznych; „psucie” finansów publicznych przez niektórych populistycznie nastawionych (lub/i lekkomyślnych) polityków poprzez dokonywanie na rzecz wybranych grup społeczno-zawodowych różnych transferów finansowych (np. tzw. becikowe, korzystniejsze zasady emerytalno-rentowe dla górników, korzystne waloryzacje różnych świadczeń socjalnych bez względu na stan budżetu). Istotną barierą jest także niski poziom edukacji (lub świadomości) ekonomicznej wielu obywateli. Chodzi tutaj m.in. o słabe uświadomienie społeczeństwa o istnieniu złotej reguły finansów publicznych, mówiącej o zależnościach między korzyściami, które uzyskuje obywatel i społeczeństwo a bieżącymi ciężarami fiskalnymi, które ponosi obywatel, a także ciężarami przyszłymi, o ile wydatki budżetowe są finansowane przez zaciąganie pożyczek i powiększanie długu publicznego¹². Ponadto u wielu osób występuje swoista asymetria w podejściu do finansów publicznych – z jednej strony bardzo popularny jest postulat obniżenia obciążeń fiskalnych, z drugiej zaś powszechne są żądania zwiększenia wydatków na różne ważne cele publiczne (np. nauka, ochrona zdrowia, infrastruktura).

W efekcie istnienia wymienionych oraz szeregu innych barier, większość zapowiadanych lub realizowanych działań naprawczych/ reform finansów publicznych miała wycinkowy charakter, wąski zakres lub też służyła realizacji krótkookresowych i doraźnych celów.

¹¹ Szerzej na ten temat zob. A.Koziński: *Reforma administracji jest również ważna jak finansów publicznych*. Wywiad z prof. M.Kuleszą, współtwórcą reformy administracyjnej lat 90. Zob. <http://www.polskatimes.pl>.

¹² St.Owsiak: *Finanse publiczne. Teoria i praktyka*. PWN, Warszawa 2005, s.717.

STAN FINANSÓW PUBLICZNYCH W POLSCE

Jak już uprzednio stwierdzono, z diagnozy aktualnego stanu finansów publicznych (z pewnymi elementami prognozy) winny wynikać ustalenia co do celów i zakresu reformy finansów publicznych. Biorąc pod uwagę zakres fiskalizmu, mierzony relacją dochodów i wydatków publicznych do PKB, nie można się zgodzić z tezą o istniejącym w Polsce nadmiernym, wysokim fiskalizmie. W porównaniu z pozostałymi krajami członkowskimi UE jest on bowiem na poziomie średnim.

Tabela 1. Stan finansów publicznych w Polsce w latach 2004 – 2011

Wyszczególnienie	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
	<i>w % PKB</i>							
Saldo fiskalne	-5,7	-3,8	-3,7	-1,9	-3,7	-7,1	-7,3	-7,0
Dochody ogółem	36,9	39,4	40,2	40,3	39,6	37,4	38,7	39,2
Wydatki ogółem	42,6	43,2	43,9	42,2	43,3	44,5	46,0	46,2
z tego								
- odsetki	2,8	2,8	2,7	2,3	2,2	2,6	2,9	3,0
- wydatki bieżące	36,0	36,2	36,4	35	35,6	35,6	35,9	34,9
- wydatki majątkowe	3,4	3,4	3,9	4,2	4,6	5,3	6,3	7,4
Dług publiczny	45,7	47,1	47,7	45,0	47,2	51,0	53,9	59,3

Źródło: Convergence Report 2010. European Economy 3/2010. European Commission, Directorate General Economic and Financial Affairs, s.166. Uwaga: lata 2010, 2011 - prognoza Komisji Europejskiej

Zaniepokojenie natomiast budzi występujący przez cały czas deficyt finansów publicznych, przy czym jego wielkość w relacji do PKB w ostatnim okresie istotnie wzrosła, przekraczając znacznie wartość referencyjną (3% PKB) ustaloną w Traktacie z Maastricht¹³. Prawie dwukrotny wzrost w roku 2008 poziomu deficytu w relacji do PKB był spowodowany spadkiem dochodów w relacji do PKB (m.in. w wyniku obniżenia składki rentowej oraz słabnącej dynamiki PKB), przy jednoczesnym wzroście wydatków w relacji do PKB, w szczególności inwestycji i kosztów związanych z zatrudnieniem. Natomiast w roku 2009 wzrost deficytu spowodowany był głównie znacznym spowolnieniem wzrostu gospodarczego, obniżeniem składki rentowej w poprzednim okresie, obniżeniem w 2009 r. skali podatkowej PIT oraz korzystną dla podatników zmianą w rozliczeniu podatku VAT.

W dotychczasowym podejściu do finansów nie uwzględniano cykliczności procesów gospodarczych. Osłabienie tempa wzrostu gospodarczego przeważnie skutkuje zmniejszeniem dochodów publicznych. Nieuwzględnienie tego faktu w ustawach budżetowych skutkowało nierealizowaniem planowanych dochodów i zwiększeniem deficytu budżetowego. Doświadczenia lat 2008 -2009 wykazały, iż Polskę charakteryzuje bardzo niekorzystny na tle innych krajów Unii Europejskiej

¹³ Konsekwencją przekroczenia przez deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych jeszcze w 2008 r. wartości referencyjnej z Maastricht (3,0%) było podjęcie przez Radę Ecofin 7 lipca 2009 r. decyzji, o istnieniu w Polsce nadmiernego deficytu i równocześnie wydanie rekomendacji, zgodnie z którą Polska powinna do 2012 r. zredukować nadmierny deficyt w sposób wiarygodny i trwały.

współczynnik elastyczności deficytu względem wzrostu gospodarczego (silny wzrost deficytu przy relatywnie niskim spowolnieniu gospodarczym).

Jednakże kryzys nie jest jednak główną i jedyną przyczyną tłumaczącą aktualną sytuację finansów publicznych w Polsce. W rzeczywistości nierównowaga fiskalna ma przede wszystkim podłoże strukturalne i jest wynikiem zaniechania reform w okresie dobrej koniunktury. Deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych utrzymywał się w Polsce średnio na poziomie 4,3% PKB, a jego przejściowe ograniczenie było przede wszystkim efektem dobrej koniunktury.

Wysoki aktualnie deficyt fiskalny powoduje dwa negatywne dla Polski następstwa. Po pierwsze, przesunięta została na czas nieokreślony data wstąpienia Polski do strefy euro (pierwotnie zakładano, że może być to rok 2012/13). Po drugie w rezultacie znacznego wzrostu deficytu zwiększył się znacznie dług publiczny. W roku 2009 relacja długu publicznego do PKB przekroczyła pierwszy z ustawowych progów ostrożnościowych (50%), zbliżając się do kolejnego progu (55%), przy równoczesnym ryzyku przekroczenia go w roku kolejnym. Jak wynika z prognoz Komisji Europejskiej, istnieje ryzyko przekroczenia w kolejnych latach konstytucyjnej bariery 60% dla powyższej relacji. Jak wynika z Ustawy o finansach publicznych, przekroczenie kolejnych progów ostrożnościowych wiąże się z koniecznością podjęcia natychmiastowych działań naprawczych, których skutkiem są dotkliwie dla obywateli ograniczenia w zakresie wydatków publicznych, w tym socjalnych oraz zwiększenie obciążeń fiskalnych. Aby do tego nie doszło, konieczne jest opracowanie i wdrożenie niezbędnych reform finansów publicznych. Ich pierwszoplanowym celem winno być zmniejszenie nierównowagi fiskalnej. Następnym krokiem winno być zwiększenie efektywności i poprawy struktury wydatków publicznych.

Tabela 2. Struktura wydatków publicznych w latach 2004-2008

Wyszczególnienie	2004	2005	2006	2007	2008
	<i>w % ogółu wydatków</i>				
1. Działalność ogólnopaństwowa	14,7	14,4	13,6	13,2	12,6
2. Obrona narodowa	2,3	2,4	2,6	3,4	3,3
3. Bezpieczeństwo i porządek publiczny	3,7	3,9	4,1	4,3	4,5
4. Sprawy gospodarcze	7,9	8,9	10,2	11,2	11,4
5. Ochrona środowiska	1,3	1,4	1,4	1,3	1,4
6. Gospodarka mieszkaniowa i komunalna	3,3	3,2	2,8	2,7	2,5
7. Ochrona zdrowia	9,7	10,2	10,6	10,8	11,7
8. Rekreacja, kultura, religia	2,3	2,4	2,6	2,6	3,0
9. Edukacja	13,4	14,0	13,6	13,4	13,3
10. Ochrona socjalna	41,3	39,0	38,5	37,0	36,1
OGÓŁEM	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Źródło: obliczenia własne na podstawie OECD database.

Przedstawiona w tabeli 2 struktura wydatków nasuwa wiele uwag krytycznych. Dominującą pozycję stanowią wydatki socjalne, choć ich udział stopniowo maleje. Składają się na nie w głównej mierze emerytury, renty oraz inne świadczenia ubezpieczeniowe. Choć z jednej strony wydatki socjalne zmniejszają intensywność i zakres konfliktów społecznych, to jednak tak wysoki ich udział ogranicza finansowanie zadań z zakresu inwestycji, infrastruktury, prorozwojowych czy ochrony środowiska naturalnego. Pozytywnym jest natomiast stopniowy wzrost wydatków na sprawy gospodarcze. Niepokoić natomiast może spadek udziału wydatków na gospodarke mieszkalną i komunalną, biorąc pod uwagę znaczny zakres niezaspokojonych potrzeb społecznych w tym zakresie (szczególnie dotkliwy jest niedostatek mieszkań komunalnych oraz stan techniczny istniejących zasobów). Biorąc pod uwagę fakt, iż wiek XXI jest nazywany wiekiem gospodarki opartej na wiedzy oraz społeczeństwa informacyjnego, stagnację a nawet niewielki spadek udziału wydatków na edukację należy ocenić negatywnie. Np. Polska ma jeden z najniższych wskaźników w UE pod względem dzieci objętych wychowaniem przedszkolnym (38% ogółem, w tym 17,5 % na wsi). W analizowanym okresie zaobserwować można także systematyczny, odczuwalny spadek udziału wydatków na działalność ogólnopaństwową. Nie jest to dobra tendencja, biorąc pod uwagę fakt, iż pozycja ta zawiera także wydatki na naukę, badania i rozwój. Należy tutaj zaznaczyć, iż Polskę charakteryzuje bardzo niski udział wydatków na badania i rozwój (ok. 0,7 % PKB), ponad czterokrotnie niższy, niż wynika to z odnowionej Strategii Lizbońskiej (3,0% PKB).

Podstawowym problemem całego ubiegłego dziesięciolecia, w przypadku budżetu państwa stanowił (i nadal stanowi) wysoki i rosący udział tzw. wydatków sztywnych. Aktualnie stanowią one blisko 75% ogółu wydatków budżetu. Są to wydatki, które muszą być sfinansowane, ponieważ wynikają z przepisów ustawowych lub wcześniej podjętych zobowiązań. Ich redukcja wymaga znacznych reform strukturalnych i jest niezwykle trudna, gdyż wśród tych wydatków znajdują się m.in. tak wrażliwe społeczne kwestie jak dotacja do Funduszu Ubezpieczeń Społecznych czy Kasy Rolniczych Ubezpieczeń Społecznych. Bez zmiany tego stanu rzeczy, redukcja deficytu a także zmiana struktury wydatków w kierunku bardziej prorozwojowym będzie bardzo trudna. Niska elastyczność wydatków publicznych nie sprzyja efektywnemu zarządzaniu środkami publicznymi

REFORMY FINANSÓW PUBLICZNYCH RZĄDU D.TUSKA

Zmianom prowadzącym do zrównoważenia finansów publicznych sprzyjać ma wprowadzona 1 stycznia 2010 r. znowelizowana ustawa o finansach publicznych. Jej implementacja doprowadzi do poprawy przejrzystości finansów oraz racjonalizacji wydatkowania środków publicznych. Doprowadzenie do sytuacji, w której zasady jawności i przejrzystości będą przestrzegane w praktyce, stanowi bowiem warunek pomyślnej realizacji przedsięwzięć zmierzających do uzdrowienia finansów państwa. Ustawa wprowadza m.in. następujące zmiany:

- ograniczenie form organizacyjno – prawnych sektora finansów publicznych, polegające na zlikwidowaniu gospodarstw pomocniczych jednostek budżetowych, rachunków dochodów własnych jednostek budżetowych i samorządowych funduszy

celowych oraz znaczne ograniczenie zakresu funkcjonowania zakładów budżetowych. Było to konieczne, ponieważ wielość funkcjonujących form organizacyjnych stosowanych w sektorze finansów publicznych zmniejszała przejrzystość finansów publicznych,

- wprowadzenie Wieloletniego Planu Finansowego Państwa (WPF) oraz wieloletniej prognozy finansowej w JST. Te nowoczesne instrumenty zarządzania finansami publicznymi sprzyjać będą racjonalnemu gospodarowaniu środkami publicznymi, zwiększeniu wiarygodności i przewidywalności polityki fiskalnej,
- wprowadzenie rozwiązań w zakresie budżetu zadaniowego. Implementacja rozwiązań opierających funkcjonowanie systemu finansów państwa na zadaniowym charakterze wydatków publicznych w istotnym stopniu wpłynie na poprawę celowości, efektywności oraz skuteczności gospodarki środkami publicznymi,
- wzmocnienie norm ostrożnościowych w budżecie państwa oraz w budżetach JST, przy utrzymaniu dotychczasowych progów relacji długu publicznego do PKB.
- wyodrębnienie, w ramach budżetu państwa „budżetu środków europejskich”, który będzie zawierał środki na realizację programów finansowanych z udziałem środków europejskich w części podlegającej refundacji. Deficyt (lub nadwyżka) związany ze środkami europejskimi nie będzie wliczany do deficytu (nadwyżki) budżetu państwa, a jego finansowanie stanowić będzie dodatkową potrzebę pożyczkową budżetu.

Naprawie finansów publicznych mają służyć także zaprezentowane przez premiera Donalda Tuska działania zawarte w „*Planie Rozwoju i Konsolidacji Finansów 2010-2011*”¹⁴. Obejmują one m.in.¹⁵:

- reformę systemu zabezpieczenia społecznego służb mundurowych, polegającą na objęciu osób rozpoczynających służbę do 1 stycznia 2012 r. powszechnym systemem emerytalnym i rentowym. W efekcie nastąpi wydłużenie okresu aktywności zawodowej oraz zmniejszenie obciążenie finansów publicznych,
- stopniowe podnoszenie i zrównanie efektywnego wieku emerytalnego mężczyzn i kobiet,
- wprowadzenie wiążących reguł wydatkowych. Pierwsza z nich, o charakterze tymczasowym, polega na tym, iż wydatki elastyczne będą mogły wzrosnąć w ciągu roku wg formuły: 1% + inflacja. Po osiągnięciu przez deficyt budżetowy poziomu poniżej 3% PKB, rząd zamierza zamienić regułę wydatkową na regułę budżetową. Wg niej, wydatki budżetu państwa powinny rosnać w tempie niższym, niż dynamika PKB w ciągu 5-6 lat poprzedzających konstruowanie budżetu,

¹⁴ Zob. *Plan Rozwoju i Konsolidacji Finansów 2010–2011 (Propozycje)*. 29 stycznia 2010 r. Kancelaria Prezesa Rady Ministrów.

¹⁵ Szczegóły zostały przedstawione w dokumencie: *Pierwszy pakiet reform dla konsolidacji finansów publicznych*. Ministerstwo Finansów, Warszawa, 3 marca 2010 r.

- rozpoczęcie debaty nad metodami aktywizacji zawodowej rolników z jednoczesnym przeprowadzeniem ewolucyjnej reformy systemu emerytalno-rentowego tej grupy zawodowej.

Zdaniem rządu, działania te w pierwszej kolejności mają doprowadzić do zmniejszenia nierównowagi fiskalnej, a następnie otworzyć przestrzeń dla zwiększenia efektywności i poprawy struktury wydatków publicznych¹⁶.

PODSUMOWANIE

1. System finansów publicznych wymaga głębokich reform. Ich konieczność wynika z aktualnego stanu finansów publicznych. Wskazują na to takie fakty jak np.¹⁷:
 - wysoki deficyt fiskalny,
 - wysokie (i rosnące) zadłużenie sektora finansów publicznych
 - powszechne nieprzestrzeganie ustalonych standardów wykonywania zadań publicznych,
 - liczne, wskazywane przez NIK, RIO i inne instytucje kontrolne przypadki niegospodarnego wykorzystywania środków publicznych,
 - niski udział wydatków na naukę i cele rozwojowe,
 - wysoki udział tzw. wydatków sztywnych w łącznych wydatkach publicznych.
2. W celu naprawy finansów publicznych potrzebne jest podjęcie takich działań jak np.:
 - zmniejszenie deficytu finansów publicznych, ale w sposób nie zagrażający sprawnemu wykonywaniu przez państwo podstawowych zadań,
 - wprowadzenie bezpośredniej odpłatności za niektóre usługi społeczne,
 - weryfikację zestawu zadań publicznych, pod względem ich rodzajów i zakresu,
 - poprawę efektywności funkcjonowania jednostek sektora finansów publicznych oraz gospodarowania środkami publicznymi,
 - wzmocnienie roli ustawy budżetowej jako podstawowego planu finansowego państwa m.in. poprzez zamieszczanie w niej planów finansowych wszystkich jednostek sektora finansów publicznych powołanych na mocy odrębnych ustaw (np. NFOZ, ZUS).
 - wprowadzenie jednolitej, zgodnej z systemem ESA 95, metody liczenia deficytu i długu publicznego.
3. Dokonane zmiany w ustawie o finansach publicznych oraz planowane przez rząd D.Tuska działania na rzecz konsolidacji finansów publicznych należy ocenić

¹⁶ Zob. Program Konwergencji. Aktualizacja 2009. Ministerstwo Finansów, Warszawa, luty 2010, s.6.

¹⁷ Zob. np.:W. Misiąg: Organizacja sektora finansów publicznych – niezbędne zmiany. Referat wygłoszony na seminarium: Główne uwarunkowania i bariery w procesie naprawy finansów publicznych. NIK, Warszawa 18 października 2006 r.; J. Sarnowski: *Reforma finansów publicznych. Stan i kierunki zmian*. Zeszyty Naukowo-Teoretyczne PWSBiA w Warszawie nr.1/7/2003

pozytywnie. Zwiększą one bowiem przejrzystość finansów publicznych, usprawnią zarządzanie środkami finansowymi a także zmniejszą zagrożenie wystąpienia kryzysu finansów państwa spowodowanego aktualnie wysokim (i rosnącym) długiem publicznym.

4. Dotychczasowe działania rządu stanowią jedynie jeden krok, w kierunku gruntownej reformy finansów publicznych. Sprawą zasadniczą dla dalszych reform jest opracowanie koncepcji (oraz poddanie społecznej dyskusji) modelu społeczno-ekonomicznego, który w dłuższej perspektywie będzie w Polsce realizowany. Wynikające z przyjętego modelu rodzaje zadań publicznych oraz ich zakres determinują bowiem zarówno poziom obciążeń fiskalnych jak również poziom i strukturę wydatków publicznych¹⁸.

Literatura

1. *Convergence Report 2010. European Economy 3/2010*. European Commission, Directorate General Economic and Financial Affairs.
2. *Government finance statistics. Summary tables – 1/2010*. Data 1996-2009. Eurostat, European Commission, Luxembourg, 05 May 2010.
3. M.Jackowski: *Ochrona praw nabytych w polskim systemie konstytucyjnym*. Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2008
4. C.Kosikowski: *Naprawa finansów publicznych (Koncepcja metodologiczna i proponowane kierunki zmian)* [w] J.Głuchowski (red) :*Uwarunkowania i bariery w procesie naprawy finansów publicznych*. KUL, Lublin 2007, s.11-12.
5. A.Koziński: *Reforma administracji jest również ważna jak finansów publicznych*. Wywiad z prof. M.Kuleszą, współtwórcą reformy administracyjnej lat 90. Zob. <http://www.polskatimes.pl>.
6. W. Misiąg: *Organizacja sektora finansów publicznych – niezbędne zmiany*. Referat wygłoszony na seminarium: *Główne uwarunkowania i bariery w procesie naprawy finansów publicznych*. NIK, Warszawa 18 października 2006 r.
7. St.Owsiak: *Finanse publiczne. Teoria i praktyka*. PWN, Warszawa 2005
8. *Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2009 r. Omówienie*. Rada Ministrów, Warszawa 2010 r.
9. *Pierwszy pakiet reform dla konsolidacji finansów publicznych. Propozycje dla prezydenta RP*. Ministerstwo Finansów, Warszawa 2 marca 2010.
10. *Plan Rozwoju i Konsolidacji Finansów 2010–2011 (Propozycje)*. 29 stycznia 2010 r. Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, Warszawa.
11. *Program Konwergencji. Aktualizacja 2009*. Ministerstwo Finansów, Warszawa, luty 2010.
12. J. Sarnowski: *Reforma finansów publicznych. Stan i kierunki zmian*. Zeszyty Naukowo-Teoretyczne PWSBiA w Warszawie nr.1/7/2003
13. *Słownik języka polskiego PWN*. Wydawnictwo Naukowe PWN (T III), Warszawa 1996,
14. *Słownik współczesnego języka polskiego*. Wilga, Warszawa 1996,
15. Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, Dz.U. Nr 127, Poz.1240.
16. A.Wernik: *Czy jest możliwa prorozwojowa reforma finansów publicznych*. Referat na Konferencję Naukową Instytutu Finansów 24 listopada 2008 r. pt „Finanse a wzrost gospodarczy”

Summary

This elaboration introduces some problems of the public finance reform in Poland. It clearly shows that the proceeding of preparing and introducing public finance reforms have to face many barriers that bring about its limited effectiveness. The current situation of the public finances shows a need of their profound reform. The last changes

¹⁸ Pewną wizję w tym zakresie stanowi dokument: *Polska 2030. Wyzwania rozwojowe*. Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, Warszawa, lipiec 2009.

in polish public finances legal regulation and the governmental project of consolidating public finances tend to be the first step in a new direction. The suggested reform should be preceded by preparation and social acceptance of a long-term socio-economic model, made specifically for Poland. Basic elements of that program are included in governmental document "Poland 2030. Development challenges".

Informacje o autorze:

dr Janusz Sarnowski

ul. Wiktorska 91a m. 1

02-582 Warszawa

Tel. 600949292

E mail: jsarnowski@pwsbia.edu.pl