

Długofalowe równoważenie finansów publicznych

Październik 2010



więcej / niż standard

Długofalowe równoważenie finansów publicznych



więcej / niż standard

Warszawa, październik 2010

Niniejszy raport jest wspólnym przedsięwzięciem
Instytutu Badań nad Gospodarką Rynkową
i AXA Powszechnego Towarzystwa Emerytalnego S.A.

© **Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową**

ul. Do Studzienki 63, 80-227 Gdańsk

tel.: 058 524 49 00

faks: 058 524 49 08

www.ibngr.pl

ibngr@ibngr.pl

Redakcja naukowa:

Aleksandra Wiktorow

Bohdan Wyżnikiewicz

Redakcja:

Alicja Dąbrowska-Nowacka

ISBN 978-83-7615-056-7

Spis treści

Bohdan Wyżnikiewicz	
Wprowadzenie	5
Ryszard Michalski	
Długookresowe równoważenie finansów publicznych.....	8
Wojciech Misiąg	
Długookresowa strategia równoważenia finansów państwa	20
Witold M. Orłowski	
Jak naprawiać finanse publiczne Polski?	28
Jerzy Osiatyński	
Równoważenie finansów publicznych a system zabezpieczenia emerytalnego	41
Halina Wasilewska-Trenkner	
Równoważenie finansów publicznych w długim okresie	52
Noty o autorach.....	62

Czwarty raport ukazujący się w ramach „Forum Finansowego” poświęcony jest długofalowemu równoważeniu finansów publicznych i wpływowi tego procesu na system emerytalny. System emerytalny jest ściśle związany z finansami publicznymi, które w Polsce prawie przez wszystkie lata budowy systemu rynkowego pozostawały w nierównowadze. Nierównowaga ta w ostatnich kilku latach zaczęła narastać, a jej skutkiem jest coroczny deficyt budżetowy prowadzący do nieustannego narastania rozmiarów długu publicznego.

Temat raportu jest bardzo aktualny, gdyż jego wydanie zbiegło się z początkiem debaty sejmowej nad projektem budżetu państwa na 2011 rok. Jednym z najważniejszych wątków w tej debacie jest bowiem długookresowe równoważenie finansów państwa.

Autorzy artykułów zawartych w raporcie, w większości piastujący w przeszłości wysokie stanowiska w resorcie finansów, zastanawiają się nad perspektywami długookresowego równoważenia finansów państwa. Rozważania autorów stanowią z jednej strony pogłębioną diagnozę sytuacji, a z drugiej strony – z uwagi na ich wieloletnie doświadczenie – pozwalają spojrzeć na problem z dystansu.

Z teoretycznej perspektywy finanse publiczne powinny pozostawać w długookresowej równowadze lub przynajmniej dążyć do takiej równowagi. W okresach dobrej koniunktury gospodarczej naturalną rzeczą jest nadwyżka budżetowa. W czasach kryzysu bądź recesji służy ona jako bufor gwarantujący utrzymanie wydatków publicznych na realnym poziomie z okresu dobrej koniunktury. Chodzi zarazem o niedopuszczanie ani do, nawet przejściowego, obniżenia poziomu życia obywateli, ani do zmniejszenia potencjału rozwojowego gospodarki. W systemy gospodarcze wbudowane są ponadto mechanizmy wymuszające utrzymywanie wielu wydatków publicznych na określonym poziomie. Mechanizmy te noszą nazwę automatycznych stabilizatorów koniunktury.

Realia gospodarcze Polski i większości krajów rozwiniętych są odmienne od teoretycznego modelu. Deficyt w finansach publicznych powstaje zarówno w okresach kryzysu, jak i w latach prosperity. Na taki stan nie ma wpływu nawet fakt, że okresy dobrej koniunktury są znacznie dłuższe niż okresy gorszej koniunktury czy recesji. Wynika to z dwóch przesłanek. Pierwszą jest skłonność polityków do podnoszenia wydatków ze środków publicznych, motywowana najczęściej względami politycznymi wynikającymi z walki wyborczej między partiami. Drugą przesłanką jest możliwość zaciągania przez państwa długów w bardzo dużym zakresie.

Zadłużanie się państw przebiega w odmienny sposób niż zadłużanie się przedsiębiorstw czy gospodarstw domowych. Pierwszym powodem takiego stanu rzeczy jest możliwość nakładania przez państwa bezzwrotnych danin pieniężnych, głównie podatków, na pozostałe sektory instytucjonalne gospodarki. Możliwością taką nie dysponują ani

przedsiębiorstwa, ani gospodarstwa domowe. Drugim powodem jest możliwość zaciągania przez rządy zobowiązań finansowych za granicą. Nie pojawia się groźba bankructwa państw w sposób analogiczny jak bankructwa przedsiębiorstw; co najwyżej powstaje ryzyko ogłoszenia niewypłacalności kraju. Konsekwencją ogłoszenia niewypłacalności musi być restrukturyzacja długu, oznaczająca zwykle co najmniej kilkuletnie obniżenie tempa wzrostu gospodarczego, a także spadek poziomu życia społeczeństwa.

Zadłużenie sektora publicznego nie jest niczym niekorzystnym dla gospodarki, jeżeli spełnione są dwa ważne warunki. Pierwszym z nich jest przeznaczenie zaciągniętego długu na cele rozwojowe, najlepiej inwestycyjne. Był on spełniany w Polsce w początkowym okresie transformacji systemowej w związku z pilną potrzebą modernizacji gospodarki, znacząco zdewastowanej przez nieefektywny system planowania centralnego. Drugim warunkiem jest zdolność kraju do obsługiwanego zadłużenia publicznego w sposób niezagrożający realizacji celów rozwojowych kraju. W Polsce obciążenie budżetu obsługą długu staje się powoli problemem.

Długi sektora publicznego charakteryzują się tym, że bardzo łatwo jest w nie wejść, a niezmernie trudno z nich wyjść. Naturalnym sposobem wychodzenia z długu publicznego jest uzyskiwanie nadwyżki budżetowej w miejsce kreowania deficytu.

Równoważenie finansów publicznych nie musi oznaczać całkowitej likwidacji długu publicznego, lecz doprowadzenie jego rozmiarów do poziomu, który uznawany jest za bezpieczny. Bezpieczny poziom długu publicznego to taki, który nie zagraża realizacji celów rozwojowych kraju, głównie dlatego, że prowadzi do stosunkowo niewielkich rozmiarów obciążeń finansowych wynikających z potrzeby obsługi tego długu.

Najbardziej pożądanym zjawiskiem gospodarczym, które nieomal mechanicznie doprowadziłoby do zrównoważenia finansów publicznych, jest szybki wzrost gospodarczy, któremu będzie towarzyszyła konsekwentna polityka budżetowa, niedopuszczająca do powstawania deficytu.

Przy braku efektów szybkiego wzrostu gospodarczego pozostaje stosowanie dwóch oczywistych sposobów równoważenia finansów publicznych w krótkim, a także w długim okresie: ograniczanie wydatków budżetowych i zwiększanie dochodów budżetu oraz – co wydaje się szczególnie racjonalne – stosowanie obu sposobów równocześnie.

Praktyka Polski i innych krajów pokazuje, że zwiększanie dochodów budżetu jest sposobem częściej stosowanym niż ograniczanie wydatków. Podstawową przyczyną utrudniającą zmniejszanie wydatków z budżetu są zobowiązania ustawowe gwarantujące odpowiedni poziom środków przekazywanych z budżetu do jego beneficjentów. W szczególności chodzi tu o wydatki przeznaczone na cele socjalne i na utrzymanie tzw. sfery budżetowej oraz administracji państwowej. Z kolei próby zmniejszania obciążeń budżetu poprzez zmiany ustawowe prowadzące do jakichkolwiek uszczupień tzw. praw nabytych powodują wybuchy niezadowolenia społecznego. Przykładem może tu być zakończona niepowodzeniem próba cofnięcia polskim służbom mundurowym prawa do przechodzenia na emeryturę po 15 latach pracy. Obawa przed niezadowoleniem zainteresowanych

doprowadziła do rozłożenia odbierania tego absurdalnego przywileju na kilkadziesiąt lat. Warto tu przypomnieć, że początkowo reforma emerytalna z 1999 r. włączyła wstępujących do służby do systemu powszechnego. Jednak w 2002 r., po dojściu do władzy SLD, przywrócono odrębność systemów mundurowych, wycofując składki żołnierzy i funkcjonariuszy z FUS i OFE. Stracono, tym samym, już co najmniej 10 lat.

Z praktycznego punktu widzenia znacznie łatwiejszą do przeprowadzenia operacją jest zwiększanie dochodów budżetowych, przede wszystkim podatków nakładanych na osoby i podmioty gospodarcze. Metod zwiększania obciążeń podatkowych jest wiele – począwszy od podnoszenia stóp podatkowych, a kończąc na wprowadzaniu nowych form opodatkowania.

Zwiększanie stopnia fiskalizmu ma jednak wiele skutków niekorzystnych dla gospodarki. Wyższe podatki zmniejszają zyski przedsiębiorstw i ograniczają tym samym inwestycje. Zmniejsza się siła nabywcza społeczeństwa i następuje zniechęcenie do zwiększania dochodów (ograniczanie aktywności) u osób o wyższych dochodach. Rozrasta się szara strefa gospodarcza. Obniża się atrakcyjność kraju dla inwestorów zagranicznych. W efekcie maleje tempo wzrostu gospodarczego.

Politykom gospodarczym, dążącym do równoważenia finansów publicznych w dłuższym okresie, pozostaje zatem stosowanie – w różnych proporcjach – obu podstawowych sposobów równoważenia finansów publicznych: ograniczania wydatków i zwiększania dochodów.

W pięciu rozdziałach raportu autorzy zajmują się rozważaniami na temat długookresowego równoważenia finansów publicznych w Polsce. Ryszard Michalski w swoim eseju dokonuje analizy aktualnej sytuacji, omawia problem ram instytucjonalno-legislacyjnych i wskazuje możliwe kierunki naprawcze. Wojciech Misiąg przedstawia zarys strategii równoważenia finansów państwa obejmujący liczne wątki i propozycje wielokierunkowych działań. Z kolei Witold Orłowski, oprócz diagnozy problemu i identyfikacji źródeł obecnego stanu rzeczy, wprowadza do dyskusji kontekst międzynarodowy. Jerzy Osiatyński koncentruje się na bezpośrednich związkach systemu emerytalnego z finansami publicznymi. W ostatnim rozdziale raportu Halina Wasilewska-Trenkner porusza kwestię budżetu zadaniowego i rozważa możliwość wieloletnich działań prowadzących do zbilansowania wydatków i dochodów budżetowych.

Długookresowe równoważenie finansów publicznych

1. Próba diagnozy

Obecna zapaść polskich finansów publicznych, objawiająca się ich dużym deficytem, jest trzecim poważnym kryzysem w ciągu ostatnich dwudziestu lat i zapewne nie ostatnim. Pierwszy tego typu kryzys z lat 1991–1992 można było, poza błędami polityki makroekonomicznej, objaśniać szokiem transformacyjnym – budową zrębów gospodarki rynkowej w połączeniu z głęboką przebudową systemu społeczno-gospodarczego kraju, natomiast oba kryzysy kończącej się dekady (zarówno ten z roku 2001, jak i obecny) trudno tłumaczyć inaczej, niż jako bezpośredni skutek błędnej polityki gospodarczej. Co istotne, o ile kryzys budżetowy z początku dekady wynikał w znacznej mierze z czynników koniunkturalnych, o tyle wciąż trwający kryzys ma *par excellence* charakter strukturalny, sprowadza się bowiem głównie do narastania tzw. deficytu strukturalnego¹. Świadomość nasilania się strukturalnego charakteru nierównowagi polskich finansów publicznych i zagrożeń stąd płynących przejawia się w powtarzającym się od lat, jak mantra, postulacie ich reformy. To, że postulat ten po dziś dzień nie został efektywnie zrealizowany, świadczy nie tylko o zamęć informacyjnym i doktrynalnym, ale także o słabości koncepcyjnej podejmowanych prób reformatorskich oraz przede wszystkim o sile ukrytych interesów różnych podmiotów, które rzeczywista reforma mogłaby naruszyć czy nawet jedynie obnażyć. Dotychczas czynione, wcale liczne posunięcia reformatorskie w dziedzinie finansów publicznych noszą na ogół doraźny i kosmetyczny charakter, najczęściej wynikając z krótkookresowych kalkulacji. Rzadko towarzyszy im rzetelna analiza długookresowych konsekwencji w skali zarówno makro-, jak i mikroekonomicznej przyjmowanych rozwiązań. Wprowadzane zmiany często nie uwzględniają już istniejących regulacji, powodując nadmierne skomplikowanie, małą spójność i niską skuteczność ogółu obowiązujących przepisów.

W przypadku podatków dochodowych i majątkowych daje się zauważyć wyraźną tendencję do zmniejszania liczby i wysokości ich stawek (szczególny przykład CIT i PIT oraz obciążeń z tytułu dziedziczenia majątku). Jednocześnie w polskim systemie podatkowym systematycznie rośnie rola podatków pośrednich². Śladowe udziały mają natomiast

1 Strukturalny deficyt budżetowy to taki, który występuje w danej gospodarce w sytuacji braku luki produktowej, inaczej mówiąc – w warunkach pełnego zatrudnienia zasobów. W przeciwieństwie do deficytu cyklicznego (koniunkturalnego) poziom deficytu strukturalnego jest niezależny od wahań koniunktury, będąc wynikiem obowiązujących w gospodarce rozwiązań systemowych i instytucjonalnych w dziedzinie dochodów i wydatków budżetowych.

2 Gwoli ścisłości, jest to tendencja wspólna dla wszystkich krajów, gdzie występują trudności ze zbieraniem danin publicznych, czy to ze względu na słabość aparatu skarbowego i niedoskonałości ordynacji podatkowej, czy to wobec oporu społecznego, często skutecznie podsycanego przez stronnicych polityków i *mass media* w imię realizacji ich własnych, partykularnych interesów.

szybko zyskujące na znaczeniu w świecie, najnowsze typy podatków w postaci obciążeń ekologicznych czy danin od transakcji finansowych. Postulowane od lat wprowadzenie podatku katastralnego wciąż pozostaje na papierze. Swoistym paradoksem polskiego ustawodawstwa gospodarczego jest to, że nawet mało znaczące zmiany podatkowe wymagają żmudnej procedury parlamentarnej (co samo w sobie rodzi kompromisy, komplikacje i niespójności) oraz obowiązkowej *vacatio legis*, natomiast decyzje o wysokości stóp procentowych, przesądzające w znaczący sposób o stopniu aktywności gospodarczej całego kraju, są podejmowane *ad hoc* przez grono 10 osób, nie zawsze dobrze przygotowanych i poinformowanych.

Specyfika obecnego kryzysu finansów publicznych w Polsce polega na tym, iż do istotnego zaostżenia sytuacji budżetowej w ostatnich kilku kwartałach doszło pomimo spektakularnego w ramach całej Unii Europejskiej (UE) zachowania pozytywnej stopy wzrostu. Przy dość biernej postawie władz fiskalnych i monetarnych, wyraźnie hołdujących filozofii nieinterwencji, a nawet *free ridingu* – korzystania z efektów pakietów stymulacyjnych innych rządów i banków centralnych, trudno mówić o przemyślanej i skutecznej polityce antykryzysowej mimo ogłaszania różnych posunięć i pakietów stabilizacyjnych³. Z drugiej strony, brak aktywności władz gospodarczych uruchomił w miarę skuteczne mechanizmy autoregulacji. Tak na przykład, mimo deklarowanej przez Ministerstwo Finansów niechęci do uruchamiania środków dyskrecjonalnej fiskalnej polityki antykryzysowej, doszło *de facto* do zwiększenia ważnych wydatków budżetowych ze względu na wcześniejsze ustawowe rozszerzenie zakresu polityki socjalnej oraz w związku z potrzebą współfinansowania unijnych funduszy strukturalnych. Co istotne, utrzymanie w mocy obniżek składki rentowej i stawek podatku od dochodów osobistych, które w momencie uchwalania były z gruntu procykliczne i krótkowzroczne, w diametralnie zmienionych warunkach globalnego kryzysu finansowo-gospodarczego (GKFG) i spowolnienia dynamiki gospodarczej okazały się działać antycyklicznie i tym samym antykryzysowo. Niestety, trudno w tym doszukiwać się elementów świadomej, wyprzedzającej polityki przeciwdziałania kryzysowi. *A fortiori*, nie wolno zapominać, że rozejście się wydatków i dochodów budżetowych – i związane z tym szybkie zwiększanie deficytu sektora finansów publicznych oraz rozmiarów długu publicznego – grozi na dłuższą metę poważnymi konsekwencjami dla równowagi finansowej kraju i wynikającymi stąd negatywnymi reperkusjami w sferze realnej.

Polityka budżetowa ostatnich lat niewiele zmieniła w strukturze dochodów i wydatków budżetu państwa. Co gorsza, wobec narastania skutków globalnego kryzysu finansowo-gospodarczego w latach 2008–2009 ich zaplanowany poziom okazał się nierealistyczny. W konsekwencji podstawowe wielkości tak dochodów, jak wydatków budżetowych zostały zrealizowane na poziomie na ogół niższym od planowanego. Bardzo niekorzystnie układały się dochody budżetu, które po raz pierwszy od 1991 r. były o blisko 10% niższe

³ Krytyczne omówienie strategii fiskalnej polskiego rządu, w tym „Planu stabilności i rozwoju”, zawiera artykuł Jerzego Osiatyńskiego *Strategia makroekonomiczna Polski w warunkach światowego kryzysu*, w: „Gospodarka Narodowa” 7–8/2009, s. 1–16.

od planowanych. Również wydatki budżetowe ukształtowały się poniżej planu, w tym wydatki na inwestycje publiczne (infrastrukturalne). W konsekwencji podstawowe wielkości tak dochodów, jak wydatków budżetowych zostały wykonane na poziomie na ogół niższym od planowanego. Lepiej pod tym względem przedstawiała się sytuacja w 2009 r. – ze względu na zwiększone wydatki na budowę dróg i przygotowania do Euro 2012. Niepełna realizacja dochodów, zwłaszcza z podatków pośrednich, wymusiła w ostatnich tygodniach 2008 r. ostre, często nieskoordynowane cięcia w wydatkach, a w połowie 2009 r. doprowadziła do konieczności nowelizacji nierealistycznie zbudowanego budżetu.

Przejawem zaostrzającej się choroby polskich finansów publicznych pod koniec obecnej dekady jest gwałtowne narastanie deficytu tego sektora. Na przestrzeni lat 2007–2009 w wyrażeniu nominalnym wzrósł on prawie 4,4 raza – z 22,1 mld złotych w 2007 r. do 96,6 mld złotych w 2009 r.⁴ Co niepokojące, zwiększenie deficytu nastąpiło w warunkach wzrostu gospodarczego, wprawdzie słabnącego, ale wciąż pozytywnego. Perspektywy jego kształtowania się w roku 2010 również nie wyglądają najlepiej. Wobec utrzymującej się niepewności co do rozwoju gospodarki światowej i klęski powodzi można co najwyżej spodziewać się jego stabilizacji na wysokim poziomie.

Przyczyn szybkiego wzrostu deficytu polskich finansów publicznych należy szukać nie tyle w oddziaływaniu GKFG, co w czynnikach strukturalnych i doktrynalnych, które w ostatnich kilku latach przesądziły o strumieniach szeroko rozumianych dochodów i wydatków budżetowych. W latach 2007–2008, w zgodzie z doktryną neoliberalną, podjęto szereg decyzji w sprawie obniżek i ulg podatkowych. W celu ograniczenia tzw. klina podatkowego, tj. zmniejszenia kosztów pracy, obniżono w dwóch krokach składkę na ubezpieczenie rentowe o całe 7 punktów procentowych – z 13% do 6%, przy czym nastąpiło to przede wszystkim w części płaconej przez pracobiorców (spadek o 4 punkty procentowe, z 6,5% do 1,5%) i w mniejszym stopniu w części płaconej przez pracodawców (spadek o 2 punkty procentowe, z 6,5% do 4,5%). Spowodowało to znaczny ubytek wpływów do Funduszu Ubezpieczeń Społecznych – o 24,8 mld złotych brutto (20,1 netto) w 2008 r. – i konieczność znacznie większego niż dotychczas jego alimentowania przez budżet państwa. Dodatkowo z początkiem 2007 r. weszły w życie ulgi rodzinne, które po raz pierwszy zostały zrealizowane w 2008 r. – w wysokości 5,4 mld złotych – w ramach rozliczania podatku dochodowego za rok poprzedni. Mimo drastycznie pogarszających się warunków gospodarowania w wyniku GKFG w 2009 r. wprowadzono radykalną obniżkę podatku dochodowego od osób fizycznych (PIT), zgodnie z ustawą przeforsowaną w 2006 r. przez rząd Prawa i Sprawiedliwości, za którą – *horribile dictu* – głosowała znakomita większość opozycji sejmowej. W szczególności zmniejszono liczbę stawek podatkowych – z trzech na dwie, i zamieniono stopy 19%, 30% i 40% na 18% i 32%⁵. Ponadto

4 Prof. A. Wernik mówi w związku z tym o ciężkiej zapaści polskich finansów publicznych na przełomie lat 2009–2010 – patrz jego referat *Reforma finansów publicznych a przechodzenie do cywilizacji wiedzy*, w: „Zarządzanie Ryzykiem”, nr 32, Akademia Finansów, Warszawa 2010, s. 47.

5 Tak drastyczna obniżka stawek PIT oznaczała dla znakomitej większości – ponad 90% podatników tego podatku (płacących według niższej stopy) wprowadzenie *de facto* podatku płaskiego, niepoprawnie nazywanego liniowym.

skrócono terminy zwrotu podatku od towarów i usług (ze 180 do 60 dni), zmniejszono rozmiary płatności sanacyjnych z tytułów fiskalnych i rozszerzono zakres ulg rodzinnych o około 10%. Te nowe posunięcia oznaczały dodatkową utratę dochodów sektora publicznego w wysokości około 15 mld złotych, co oznacza ekwiwalent 1,1% PKB⁶.

Można szacować, iż ubytek wpływów budżetowych z omówionych tytułów wyniósł w sumie 25,5 mld złotych w 2008 r. i ponad 43 mld złotych w 2009 r., tj. odpowiednio 5% i 8,5% rzeczywistych dochodów. Co gorsza, tak istotnemu ubytkowi dochodów publicznych towarzyszył wysoki wzrost wydatków publicznych: o 10,9% w 2008 r. i o 8,7% w 2009 r., a więc o wiele szybciej, niż przyrastał nominalny PKB (wzrost odpowiednio o 8,2% i o 5,4%). Wszystko to razem musiało doprowadzić do szybkiego pogorszenia stanu finansów publicznych, wyrażającego się gwałtownym narastaniem ich deficytu – z poziomu 22,1 mld złotych w 2007 r., poprzez 46,5 mld złotych w 2008 r., aż po rekordowe 95,7 mld złotych w 2009 r. (odpowiednio 1,9%, 3,6% i 7,1% PKB). W związku z przekroczeniem w roku 2008 przez polski sektor finansów publicznych dopuszczalnej granicy 3% udziału deficytu w PKB – 7 lipca 2009 r. Rada Ecofin Unii Europejskiej, działając w ramach Paktu Stabilności i Wzrostu, uruchomiła po raz drugi wobec Polski procedurę nadmiernego deficytu przewidzianą w art. 104 traktatu z Maastricht, zobowiązując nasz kraj do korekty nadmiernego deficytu do 2012 r.⁷ Przeszło rok temu, w czerwcu 2008 r., po czterech latach stosowania, procedura ta została wobec Polski odwieszona.

Znamienne, że lawinowe narastanie deficytu tylko częściowo można tłumaczyć pogorszeniem koniunktury gospodarczej. Jej załamanie przypada na IV kwartał 2008 r., a więc w nieznacznym stopniu wpłynęło na ograniczenie dochodów budżetu w skali całego roku. Wpływ załamania koniunktury na te dochody był niewątpliwie większy w roku następnym z racji spowolnienia tempa wzrostu bazy podatkowej, trudno jednak mówić o jej kurczeniu się. Z kolei zwiększanie wydatków publicznych w latach 2008–2009 następowało w dużej mierze niezależnie od stanu koniunktury, przewyższając tempo przyrostu nominalnego PKB odpowiednio o 2,7 i 3,3 punktu procentowego. W niewielkim tylko stopniu wynikało ze świadomej polityki antycyklicznej i wiązało się przede wszystkim z szybkim powiększaniem się tzw. wydatków sztywnych z tytułu obsługi długu publicznego – tak krajowego, jak zagranicznego, wpłat do budżetu ogólnego Unii Europejskiej, świadczeń z ubezpieczeń społecznych i wydatków na obronę narodową. Jeszcze szybciej rosły wydatki na oświatę, policję i ochronę zdrowia, formalnie nie zaliczane do sztywnych, co można traktować jako nadrabianie zaległości i zaniedbań w dziedzinie ważnych usług publicznych z lat ubiegłych. Godna podkreślenia jest wysoka dynamika wydatków budżetowych na cele inwestycyjne, która w ostatnich latach wynikała z jednej strony z konieczności współfinansowania projektów realizowanych z udziałem środków unijnych, a z drugiej – ze stosunkowo niskiego poziomu inwestycji publicznych w Polsce, który od lat nie odpowiada potrzebom rozwojowym kraju. Skala potrzeb w zakresie szeroko

6 Patrz A. Wernik, *Reforma finansów publicznych (...)*, op. cit., s. 50.

7 Patrz *Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa za rok 2009*, tom I, Omówienie, Ministerstwo Finansów, Warszawa 2010, s. 409.

rozumianej infrastruktury techniczno-gospodarczej kraju (energetyka, sieci przesyłowe, drogownictwo, koleje) jest przeogromna. Do ich zaspokojenia niezbędne będzie zaangażowanie w ciągu najbliższych kilkunastu lat znacznych środków publicznych.

2. Ramy instytucjonalno-legislacyjne

Strukturalne niedostosowanie wydatków do uzyskiwanych dochodów publicznych doprowadziło w latach 2008–2009 do rozejścia się wydatków i dochodów budżetowych oraz związanego z tym dużego deficytu sektora finansów publicznych oraz szybkiego zwiększania rozmiarów długu publicznego w Polsce. Tym samym aktualne stały się ograniczenia i sankcje związane z przekraczaniem kolejnych progów ostrożnościowych przez udziały tego długu w PKB. Progi te zostały wprowadzone do polskiego porządku prawnego w drugiej połowie lat 90. w celu przeciwdziałania nieracjonalnej, nieliczącej się z realiami finansowymi, nadmiernie ekspansywnej polityce budżetowej. Można w nich wprawdzie doszukiwać się reminiscencji kryterium fiskalnego konwergencji (zbieżności) nominalnej z traktatu z Maastricht, ale stanowią one przykład rodzimej inwencji stopniowania dyscypliny budżetowej.

O progach ostrożnościowych traktują art. 216 Konstytucji RP oraz art. 86 ustawy o finansach publicznych. Zgodnie z fiskalnym kryterium zbieżności nominalnej polska konstytucja zabrania zaciągania pożyczek lub udzielania gwarancji i poręczeń finansowych, w których następstwie państwowy dług publiczny przekroczy 60% PKB. Przekroczenie pierwszego progu (50% PKB) powoduje, iż rząd nie może przedłożyć sejmowi projektu ustawy budżetowej, w którym relacja deficytu budżetu państwa do planowanych jego dochodów wzrosłaby w porównaniu z rokiem poprzednim. Z kolei przekroczenie drugiego progu (55% PKB) wymaga przedłożenia takiego projektu budżetu państwa, który zapewnia obniżenie relacji długu Skarbu Państwa do PKB. Dodatkowo zostają wtedy uruchomione poważne restrykcje finansowe, takie jak blokada wynagrodzeń pracowników państwowej sfery budżetowej czy ograniczenie skali rewaloryzacji emerytur i rent. Osiągnięcie konstytucyjnej granicy – trzeciego progu ostrożnościowego o wysokości 60% PKB – oznacza automatyczne zrównanie wydatków z dochodami budżetowymi, konieczność awaryjnego przygotowania przez rząd programu naprawczego oraz zakaz udzielania nowych gwarancji i poręczeń finansowych przez jednostki sektora finansów publicznych.

Zachodzi pytanie, kiedy deficyt polskiego sektora publicznego przekroczył pierwszy próg ostrożnościowy. Ministerstwo Finansów utrzymuje, że nastąpi to w ciągu roku 2010. Tymczasem szacunki według metodyki ESA 95 wskazują, że doszło do tego już w roku 2009⁸. Różnica ta wynika przede wszystkim z odmiennych definicji deficytu i długu publicznego, stosowanych w Polsce i Unii Europejskiej. Tak np. polska ustawa o finansach publicznych nie zalicza do sektora publicznego Krajowego Funduszu Drogowego, administrowanego przez Bank Gospodarstwa Krajowego, natomiast zgodnie z ESA 95, Fundusz

⁸ Dług publiczny Polski według ESA 95 wzrósł w ciągu lat 2008–2009 aż o 152,6 mld złotych, osiągając na koniec 2009 r. kwotę 681,9 mld złotych, tj. 50,7% PKB.

powinien wchodzić do tego sektora. Z kolei Eurostat nie zalicza do sektora finansów publicznych otwartych funduszy emerytalnych, podczas gdy w ujęciu krajowym znajdują się one w sektorze, co znakomicie obniża i deficyt, i dług publiczny⁹. Dla wysokości tych ostatnich ważny jest także sposób liczenia kursu złotego wobec walut obcych, jako że około jednej czwartej polskiego długu publicznego to zobowiązania zagraniczne.

Podnoszona różnica jest ważna zarówno dla konstrukcji budżetu na rok 2011, jak i przebiegu ścieżki konsolidacji fiskalnej do roku 2013. By relacja deficytu budżetu państwa do planowanych jego dochodów nie wzrosła w porównaniu z rokiem poprzednim, pojawia się pokusa manipulowania rozmiarami tak deficytu, jak dochodów. Dlatego potrzebny jest daleko posunięty realizm w planowaniu zarówno dochodów, jak i wydatków budżetu państwa, szczególnie w sytuacji kryzysu – wobec trudnych i zmiennych warunków gospodarowania. Rząd zakłada ryzyko przekroczenia kolejnego prognozy (55%) w 2011 r., a więc wciąż wysoki deficyt sektora – na poziomie 6,9% PKB. Słusznie przy tej okazji podkreśla się, że w dużym stopniu decydują o tym lawinowo rosnące deficyty i tym samym zadłużenie sektora samorządowego¹⁰, na który władze centralne mają niewielki i wciąż malejący wpływ. Zwiększone wydatki budżetowe w związku z koniecznością usuwania skutków katastrofalnych powodzi mogą spowodować zwiększenie deficytu finansów publicznych w 2010 r. nawet do 7,3% PKB.

By doraźnie opanować sytuację budżetową, rząd ogłosił zamrożenie płac w administracji centralnej i podwyżkę stawek akcyzy. Wcześniej zapowiedział intensyfikację prywatyzacji resztek majątku narodowego znajdujących się w gestii Ministerstwa Skarbu Państwa, która w 2010 r. powinna przynieść około 25 mld złotych, a w 2011 r. około 15 mld złotych, wydatnie zmniejszając narastanie długu publicznego. Ten ambitny plan prywatyzacyjny ma jednak jednorazowy charakter, będąc dodatkowo obciążony dużą niepewnością, bowiem jego realizacja następuje w sytuacji przymusowej, w wysoce niesprzyjających, kryzysowych warunkach rynkowych. Żadną więc miarą nie może zastąpić długofalowych działań skierowanych na obniżenie bieżącego deficytu.

Projekcje rozwoju sytuacji budżetowej na najbliższe lata zakładają dalszy szybki przyrost długu co najmniej do roku 2012, kiedy ma dojść do odwrócenia tendencji zmiany relacji długu brutto do produktu krajowego brutto i spadku tej relacji o pół punktu procentowego¹¹. Jeśli nie nastąpi dezaktualizacja rządowego programu konwergencji z początku 2010 r., będzie to równoznaczne z zejściem deficytu finansów publicznych poniżej granicy 3% udziału w PKB. Taki scenariusz wydaje się realistyczny, pod warunkiem osiągnięcia

9 W 2010 r. Polska i osiem innych państw członkowskich UE, które przeprowadziły reformy emerytalne w wariantcie kapitałowym, rozpoczęły na forum Ecofin negocjacje w sprawie zmiany liczenia deficytu i długu z tego tytułu. Szanse na nią są jednak minimalne, gdyż największe kraje Unii pozostały przy modelu partycypacyjnym.

10 W 2009 r. dług tego sektora wzrósł o około 40%. W roku 2010 oczekuje się podobnej skali wzrostu zadłużenia polskich samorządów ze względu na olbrzymie koszty usuwania skutków powodzi, dalszą realizację programów inwestycji infrastrukturalnych współfinansowanych z funduszy unijnych i – *last but not least* – wybory samorządowe.

11 Por. *Program konwergencji. Aktualizacja 2009*, Ministerstwo Finansów, Warszawa, luty 2010, s. 16.

ścieżki wzrostu gospodarczego powyżej 4% średniorocznie w latach 2011–2012. Jest to jednak bardzo ambitne zadanie, trudne do osiągnięcia wobec rysującego się wolnego wzrostu gospodarczego naszych partnerów w Unii Europejskiej, od którego uzależniony jest poziom polskiego eksportu, a tym samym stopnia aktywności gospodarczej kraju. Dodatkowo wiele będzie zależało od kształtowania się takich uwarunkowań realizacji budżetu, jak możliwości finansowania jego deficytu w zależności od sytuacji na międzynarodowych rynkach finansowych oraz przebieg polityki pieniężnej, w tym kursowej NBP. Rząd zakłada na ogół pomyślny układ zewnętrznych warunków finansowych, co się przejawia wiarą w spore możliwości zaciągania długu za granicą oraz nadzieją na łatwe sfinansowanie rosnącego deficytu na rachunku obrotów bieżących napływem kapitału długookresowego, w tym inwestycji bezpośrednich. Tymczasem wszystko wskazuje na to, że o finansowanie zewnętrzne będzie w przyszłości coraz trudniej krajowi takiemu jak Polska – wolno rozwijającemu się, z obciążonej dużym ryzykiem inwestowania peryferii UE. W skali globalnej, wobec konieczności finansowania pokaźnych deficytów tak wewnętrznych, jak zewnętrznych wystąpi bowiem ze strony krajów rozwiniętych silny efekt tzw. *crowding out* – wypychania z rynku pożyczkowego słabszych państw.

W świetle doświadczeń drugiego kwartału 2010 r. nie można w najbliższych latach zakładać nieuchronności wzmocnienia kursu złotego. W wyniku ścierania się dwóch przeciwstawnych tendencji – długookresowej aprecjacji z tytułu *caching-up* oraz bieżących perturbacji na międzynarodowych rynkach finansowych, wynikających zwłaszcza z kryzysu strefy euro, należy raczej liczyć się ze znaczną zmiennością kursu waluty krajowej. Będzie to niewątpliwie wpływało na wysokość wyceny zagranicznego komponentu długu publicznego i koszty jego obsługi w złotych. Wobec prognozowanej niskiej inflacji w 2011 r. (2,3% wzrostu CPI) i latach następnych trudno też mówić o nieuchronnych podwyżkach stóp procentowych NBP¹². Ewentualne zacieśnienie polityki pieniężnej stoi zresztą w jawnej sprzeczności z potrzebą konsolidacji finansów publicznych zarówno z teoretycznego, jak i praktycznego punktu widzenia. Ograniczając wzrost łącznego popytu, połączenie restrykcyjnej polityki pieniężnej z polityką ograniczania deficytu budżetowego stanowi poważne zagrożenie dla perspektyw przyspieszenia wzrostu gospodarczego, tak niezbędnego dla uzdrowienia finansów państwa.

3. Możliwości sanacji

Głównym wyzwaniem stojącym przed polską polityką fiskalną w najbliższych latach jest taka przebudowa budżetu, by z jednej strony jego wydatki nabrały bardziej produktywnego, prorozwojowego charakteru, a z drugiej – doszło do trwałego ograniczenia deficytu budżetowego i tym samym potrzeb pożyczkowych państwa, dzięki zwiększeniu dochodów budżetu i racjonalizacji jego wydatków¹³. Doświadczenia wielu krajów, w tym najświeższe

12 Z pewnym uproszczeniem można przyjąć, że w warunkach małej, otwartej gospodarki, poprawiającej sukcesywnie swój standing finansowy, zwiększanie restrykcyjności polityki pieniężnej, w porównaniu z głównymi partnerami gospodarczymi, sprzyja wzmocnieniu kursu waluty krajowej.

13 Zwraca na to uwagę OECD w swych publikacjach z ostatnich lat o Polsce, patrz dla przykładu „Przeglądy gospodarcze OECD: Polska 2010”, Paryż, kwiecień 2010, s. 40–51.

trudności z równowagą płatniczą peryferyjnych państw strefy euro, pokazują, że dla niezakłóconego, trwałego wzrostu gospodarczego niezbędne jest obniżenie deficytu sektora finansów publicznych do takich rozmiarów, które nie powodują nadmiernego przyrostu jego zadłużenia. W pewnym ograniczonym zakresie można przeciwdziałać szybkiemu narastaniu długu poprzez finansowanie części deficytu przychodami z wyprzedaży majątku narodowego. Jednak w dłuższym horyzoncie kluczową sprawą staje się obniżenie deficytu strukturalnego finansów publicznych.

W Polsce ostatnich lat obserwujemy powiększanie się wielkości deficytu finansów publicznych, w znacznej mierze niezależnie od stanu koniunktury. Wprawdzie GKFG gwałtownie powiększył skalę deficytu cyklicznego, niemniej od paru lat zwiększa się również deficyt strukturalny, prowadząc do szybkiego wzrostu długu publicznego i związanych z nim płatności odsetkowych. Te ostatnie najlepiej określają rzeczywisty ciężar długu publicznego i od kilku już lat utrzymują się na bardzo wysokim poziomie, z wyraźną tendencją do wzrostu, znacznie przekraczając 2% PKB (w 2009 r. – 2,4%).

Wysoki poziom łącznego deficytu rzędu 6–7% PKB jest nie do utrzymania na dłuższą metę, ponieważ wymaga ciągłego zwiększania dopływu środków pożyczanych na potrzeby finansowania zarówno samego deficytu, jak i refinansowania (rolowania) starego długu. Terminowa obsługa długu stanowi podstawę oceny wiarygodności wypłacalności każdego dłużnika, także państwa, będąc warunkiem *sine qua non* pozyskiwania dalszych pożyczek – zaciągania nowego długu. Równie ważne są osiągnięte wskaźniki bezpieczeństwa, pokazujące na ogół dynamikę deficytu i długu oraz relacjonujące je względem PKB czy kwoty zbieranych podatków. Przekroczenie granicznych wielkości tych wskaźników skutkuje z reguły wzrostem – niekiedy drastycznym – kosztów finansowania, tak krajowego, jak zagranicznego. W skrajnych przypadkach może nawet prowadzić do całkowitego jego wstrzymania. Pouczające pod tym względem są traumatyczne doświadczenia Argentyny z lat 2001–2002 czy trudności budżetowe Węgier z lat 2007–2008.

By nie dopuścić do pogłębienia katastrofalnej sytuacji w finansach publicznych, rząd Polski przygotował na początku 2010 r. zręby ich reformy w postaci dwóch dokumentów: „Planu rozwoju i konsolidacji finansów 2010–2011 (propozycja)” i „Pierwszego pakietu reform dla konsolidacji finansów publicznych – propozycji dla Prezydenta RP”, a w sierpniu 2010 r. „Wieloletniego planu finansowego państwa 2010–2013”. Wspólną cechą proponowanych w nich zmian jest wciąż ich wstępny i długofalowy charakter, etapowość rozwiązań i koncentracja uwagi prawie wyłącznie na stronie wydatkowej. To ostatnie stanowi zresztą największy mankament wszystkich dotychczas podejmowanych prób reformowania finansów publicznych, ponieważ pozostawia poza racjonalnym osądem cały kompleks wpływów budżetowych.

Obecne propozycje ograniczenia przyrostu wydatków publicznych sprowadzają się głównie do dwóch kwestii. Po pierwsze, mówi się o potrzebie wprowadzenia w układzie wieloletnim tzw. reguły wydatkowej (dyscyplinującej), odnoszącej się do niesztynnych wydatków budżetowych, tj. takich, które nie są zdeterminowane przez zapisy ustawowe.

Miałyby one rosnać w wymiarze realnym co najwyżej o 1% rocznie. Formuła ta do złudzenia przypomina tzw. regułę ministra Belki z 2001 r., która miała ograniczać wzrost wydatków całego budżetu do wysokości tempa przewidywanej inflacji mierzonej CPI, powiększonego o 1 punkt procentowy. Reguły Belki nie udało się w pełni wdrożyć, ze względu na silny napór beneficjentów budżetu na zwiększanie jego wydatków. Co więcej, próby jej wdrożenia napotkały ostrą barierę legislacyjną – jej forsowanie naruszało obowiązujące prawo, które niełatwo jest szybko zmienić. Proponowana dzisiaj reguła ma mieć o wiele mniejszy zakres stosowania, ograniczając się do tzw. wydatków uznaniowych. Stawia to pod znakiem zapytania jej skuteczność, mimo że zakłada się podjęcie działań odsztywniających stronę wydatkową budżetu, które jednak wymagają dłuższego czasu oraz dużej determinacji władz. Po drugie, ratunek dla równowagi budżetowej upatruje się w poważnej modyfikacji reformy emerytalnej z roku 1999, która ograniczyłaby wypłaty z budżetu państwa na rzecz otwartych funduszy emerytalnych. W ramach tzw. dokończenia reformy systemu emerytalnego przewiduje się daleko idące zmiany zasad przyznawania i wymiaru świadczeń z tytułu ubezpieczeń społecznych. Wprawdzie mają one nie dotyczyć już przyznanych emerytur i zasad ich rewaloryzacji, niemniej skala i głębokość proponowanych zmian mogą zachwiać zaufaniem społecznym do funkcjonującego już dwanaście lat systemu emerytalnego, opartego na trzech filarach.

Z przekonaniem godnym lepszej sprawy twierdzi się, iż zmniejszenie tempa wzrostu długu publicznego wymaga przede wszystkim ograniczenia wzrostu wydatków publicznych. Oczywiście wydatki należy ciąć wszędzie tam, gdzie znajduje to racjonalne uzasadnienie lub oznacza likwidację ewidentnych nonsensów wydatkowych. Trzeba jednakże pamiętać, że dla modernizującego się kraju o średnim poziomie dochodu na mieszkańca mamy, z jednej strony, do czynienia z szybkim rozrostem usług publicznych, a z drugiej – ze zjawiskiem usztywniania wydatków publicznych. Szacuje się, że w Polsce aż trzy czwarte wydatków budżetowych jest z góry przesądzone, a pozostała jedna czwarta – formalnie nie zaliczana do sztywnych – też jest trudno redukowalna (z wyjątkiem inwestycji publicznych, które akurat nie powinny być ograniczane w sytuacji spadku inwestycji ogółem i znacznych zaległości infrastrukturalnych).

W warstwie postulatycznej dotychczasowe próby reformy odnoszą się głównie do wydatków budżetowych, co okazuje się niezmiernie trudne w realizacji. W praktyce dotyczą przede wszystkim sfery obciążeń fiskalnych, ponieważ okazuje się, że stosunkowo najłatwiej uzyskać konsens – tak rządzących, jak rządzonych – na obniżanie i dużo rzadziej – na podwyższanie podatków. W rezultacie w ostatnich kilku latach można mówić nie tylko o permanentnej reformie podatkowej, ale o swego rodzaju ciągłym majstrowaniu przy obciążeniach fiskalnych. W celu przeciwdziałania tym negatywnym zjawiskom proponuje się niekiedy powołanie, na wzór Rady Polityki Pieniężnej, organu nie tyle doradczego, co odpowiedzialnego za politykę fiskalną państwa. Trudno sobie jednak wyobrazić niezależną Radę Polityki Fiskalnej bez niezależnego Ministerstwa Finansów, które stanowi przecież integralną składową rządu. Co więcej, sprawy budżetowe i polityka podatkowa

są niezmiernie istotnym elementem gry parlamentarnej i tym samym demokratycznego porządku politycznego.

W zgłaszanych propozycjach reformy finansów publicznych uderza nie tylko tromtadacja słowna, ale także połowiczność czy wręcz minimalistyczny i kosmetyczny charakter proponowanych zmian systemowych w dziedzinie dochodów budżetowych. Z wyjątkiem decyzji o podwyższeniu stawek podatku od towarów i usług (VAT) również obecnie prawie zupełnie nie podejmuje się, najważniejszej dla powodzenia reformy budżetu, kwestii podwyższenia pozostałych podatków, która staje się coraz powszechniej ewidentna, a nawet paląca, wobec rysującej się perspektywy osłabienia długookresowej stopy wzrostu gospodarczego i niewielkich praktycznych możliwości ograniczenia wydatków publicznych.

Od wielu lat wśród większości elit rządzących Polską panuje silne, acz z gruntu fałszywe przekonanie, iż ograniczanie deficytu i długu publicznego poprzez wzrost podatków, zwłaszcza dochodowych, wiązałoby się w dłuższej perspektywie ze znacznie bardziej negatywnymi konsekwencjami dla wzrostu gospodarczego niż cięcie wydatków budżetowych. Tymczasem ani teoria ekonomii, ani praktyka gospodarowania wielu krajów nie dostarczają jednoznacznego dowodu na istnienie bezpośredniego związku między poziomem obciążeń fiskalnych, na przykład podatków dochodowych czy tym bardziej majątkowych, a tempem wzrostu gospodarczego¹⁴, które jest wynikiem działania wielu czynników rozmaitej natury, często nieuchwytnych statystycznie. Bezsporny wydaje się jedynie wpływ bodźców podatkowych, zwłaszcza kredytów podatkowych, na rozmiary inwestycji oraz działalności badawczo-rozwojowej. Na gruncie ekonomii podażowej próbuje się dowodzić negatywnego wpływu podnoszenia ciężarów podatkowych na rozmiary zgłaszanej podaży siły roboczej i osiąganego wydajności pracy, zapominając jednak, że wpływ ten zależy także od poziomu i rozkładu dochodów osiągniętych w danej gospodarce, stanu równowagi rynku pracy czy wreszcie postaw samych pracobiorców. Uderza przy tym abstrahowanie od skutków popytowych zmian zachodzących w systemie podatkowym. Empirycznie zauważa się pozytywną korelację między wysokością podatków dochodowych a rozrostem „szarej strefy” (gospodarki nieformalnej) oraz negatywną – pomiędzy skalą obciążeń podatkami pośrednimi, w tym akcyzą, a poziomem konsumpcji.

Przede wszystkim należy pamiętać, że uprawianie polityki niskich podatków przy braku innych dochodów w kraju o niskiej ogólnej skłonności do oszczędzania i ograniczonej bazie podatkowej – jest niczym innym jak przejadaniem przyszłości – egoistycznym

¹⁴ Autorzy zbiorowego opracowania OECD z 2008 r. – *Tax and Economic Growth*, „Economics Department Working Paper” No. 620 – utrzymują natomiast, że na tempo wzrostu mają wpływ zmiany w strukturze podatków (ang. *tax mix*). Opierając się na panelowych regresjach wykorzystujących informacje z ponad dziesięciu krajów członkowskich, stworzyli ranking poszczególnych rodzajów podatków z punktu widzenia „szkodliwości” podnoszenia ich wagi w podatkach ogółem dla wzrostu gospodarczego. Zgodnie z tym rankingiem, najbardziej szkodliwe jest zwiększanie znaczenia CIT, a następnie PIT, najmniej zaś szkodliwe jest powiększanie roli podatków konsumpcyjnych i majątkowych. Z kolei w innej pracy tegoż departamentu (G.D. Myles, *Economic Growth and the Role of Taxation – Disaggregate Data*, „OECD Economics Department Working Papers” 2009, No. 715) jej autor stwierdza, że mimo bogatej literatury przedmiotu na temat roli podatków we wzroście gospodarczym wyciągane konkluzje i nawet stosowana metodologia badań pozostają do zakwestionowania (por. s. 60–63).

nakładaniem podatku na przyszłe pokolenia, w dodatku opodatkowaniem wysoce niemoralnym, bo dokonywanym bez wiedzy i zgody przyszłych podatników.

Każdy system podatkowy, poza zapewnieniem odpowiednich dochodów budżetowych, spełnia istotne funkcje redystrybucyjne poprzez działanie mechanizmu wydatkowego. W zależności od swej konstrukcji podatki mogą pozytywnie wpływać na rozmiary ogólnego popytu, jeśli prowadzą do przesuwania siły nabywczej od podmiotów o niskiej skłonności do wydatku konsumpcyjnego czy inwestycyjnego do podmiotów o skłonności wysokiej. W szczególności progresywność podatku od dochodów osobistych zmniejsza presję na wzrost wynagrodzeń poprzez osłabianie efektu naśladownictwa płacowego. Racjonalna polityka podatkowa musi przeciwdziałać narastaniu rozwarstwienia dochodowego, które *per se* szkodzi pokojowi społecznemu i procesom sprawnego gospodarowania. W związku z powyższym, można z dużą dozą prawdopodobieństwa twierdzić, że niedawno dokonane w Polsce zmiany stawek podatku od dochodów osobistych, mocno uprzywilejowujące najlepiej zarabiających podatników¹⁵, oraz obniżki stopy składki rentowej doprowadziły w końcowym rozrachunku do spadku popytu krajowego, a także – co oczywiste – do zwiększenia skali nierównowagi budżetowej.

Problem dobrego systemu opodatkowania, a zwłaszcza jego właściwej struktury – z punktu widzenia podziału na podatki majątkowe, pośrednie (od konsumpcji) i dochodowe – jest tak istotny dla polityki gospodarczej, że trudno zrozumieć, dlaczego nie jest poddany w naszym kraju dogłębnym badaniom i studiom. Zamiast rzetelnej debaty podatkowej mamy do czynienia z neoliberalnymi uzurpacjami na temat rzekomej wyższości tzw. podatku liniowego nad podatkami progresywnymi, i postulatami obniżania podatków jako sposobu przyspieszania wzrostu gospodarczego – bez oglądania się na rozmiary bazy podatkowej. Często przy tej okazji używa się odwołań do praktyki podatkowej niektórych krajów postsocjalistycznych, które w dziedzinie podatków dochodowych stosują rozwiązania oparte na koncepcji podatku płaskiego, czyli proporcjonalnego z kwotą wolną. Zazwyczaj zapomina się jednak o trzech ważnych okolicznościach, które istotnie różnią sytuację państw stosujących podatek płaski od sytuacji Polski. Po pierwsze, kraje te zastosowały systemy podatku płaskiego niejako z konieczności, mając ogromne kłopoty z poborem podatków w warunkach szybkiego powiększania się „szarej strefy”, przy słabo rozwiniętych służbach i niedostatecznie wykształconych ordynacjach podatkowych. Po drugie, wprowadzaniu podatku płaskiego, i to przy stosunkowo niskiej stawce, sprzyjało na ogół niskie zadłużenie finansów publicznych tych państw. Po trzecie, niskie stawki oraz uproszczone zasady podatkowe stanowiły – i wciąż stanowią – istotny element konkurencji podatkowej, który ma zapewnić tym krajom zwiększony napływ kapitału zagranicznego, w tym inwestycji bezpośrednich. Temu celowi zostały w tych krajach podporządkowane nie tylko rozwiązania podatkowe.

15 O głęboko niesprawiedliwym charakterze zmiany podatkowej roku 2009 traktuje opracowanie Leszka Morawskiego *Efekty wprowadzenia dwóch stóp w podatku dochodowym od osób fizycznych w 2009 roku*, w: „Gospodarka Narodowa” 7–8/2009, s. 37–58.

Problematyka reformy finansów państwa jest niezwykle skomplikowana i oporna, zwłaszcza w sytuacji stagnacji wzrostu gospodarczego czy tym bardziej w miarę stopniowego pogarszania się sytuacji makroekonomicznej. Sprawę dodatkowo komplikuje silny wpływ czynników pozaekonomicznych, szczególnie widoczny w ramach cyklu politycznego (wyborczego). Nie tylko w Polsce sfera finansów publicznych jest tą dziedziną polityki gospodarczej, gdzie najwyraźniej ujawnia się supremacja polityki nad ekonomią. Jedno wszakże wydaje się pewne – bez porzucenia mitu niskich podatków dla wszystkich, i związanej z nim gigantycznej dezinformacji ze strony wielu mediów oraz polityków, Polska nie ma szans na wypracowanie skutecznego mechanizmu odpowiednio dużych własnych dochodów budżetowych, i tym samym na wyjście z zapaści swych finansów publicznych, w interesie długofalowego rozwoju gospodarczego.

Długookresowa strategia równoważenia finansów państwa

1. Wprowadzenie

W okres transformacji ustrojowej Polska wchodziła ze zniszczoną gospodarką, ogromnym zadłużeniem zagranicznym i nieustabilizowaną sytuacją w sektorze publicznym. Dobre wyniki gospodarcze ostatniego dwudziestolecia, które zawdzięczamy przede wszystkim reformom gospodarczym i ustrojowym podjętym na przełomie lat osiemdziesiątych i dziewięćdziesiątych ubiegłego stulecia, tylko w niewielkim stopniu przełożyły się na poprawę stanu finansów publicznych, choć reformy podjęte w roku 1989 sprzyjały finansom publicznym – liberalizacja cen uwolniła budżet państwa od ogromnego ciężaru dotacji, reformy podatkowe wzmocniły stronę dochodową budżetu. Nie wykorzystano również szans, jakie dla poprawy tego stanu stwarzały takie czynniki, jak wynegocjowana na początku lat dziewięćdziesiątych redukcja polskiego długu zagranicznego, napływ do Polski – po roku 2004 – znaczących kwot z budżetu Unii Europejskiej.

Przyczyny takiego stanu rzeczy są dość złożone. Przyczyną też należy, że utrzymanie w okresie transformacji ustrojowej i potężnych zmian w gospodarce żelaznej dyscypliny finansów publicznych było niezwykle trudne. Rozpoczęcie budowy nowoczesnego demokratycznego państwa opartego na rynkowej gospodarce wywołało z jednej strony poważne trudności dostosowawcze (czego efektem były trudności z pełnym wykorzystaniem potencjału gospodarki), z drugiej – spotęgowało oczekiwania i żądania obywateli dotyczące poziomu ich życia. Żadna z ekip rządzących po upadku rządu Tadeusza Mazowieckiego nie zdecydowała się już na tak zdecydowane reformy. Obserwowaliśmy więc wzrost dochodów publicznych i ich natychmiastowe wykorzystywanie na wzrost wydatków oraz – zamiast koniecznych reform – ich zapowiedzi lub niezbyt daleko idące zmiany, dobre jako alibi, lecz niewystarczające dla rozwiązania narastających problemów.

W warunkach stałego wzrostu gospodarczego, przy rozwijającym się sektorze prywatnym, brak reform nie powodował gwałtownych, negatywnych skutków. Pojawiające się napięcia rozładowywano, wykorzystując rosnące dochody publiczne, lecz nierozwiązane problemy narastają.

Efekt trwałego deficytu finansów publicznych jest wzrost państwowego długu publicznego. W 2010 roku jego poziom przekroczył już 50% PKB, a koszty obsługi długu publicznego ujmowane w budżecie państwa zbliżają się do 3% PKB. Zasadniczą część długu publicznego stanowi dług Skarbu Państwa, choć w ostatnich latach dynamicznie rośnie też zadłużenie jednostek samorządu terytorialnego.

Jedną z istotnych przyczyn trudnej sytuacji sektora finansów publicznych jest brak zapowiedzianych od wielu lat i niezbędnych do poprawy funkcjonowania instytucji publicznych reform, dotyczących zarówno kluczowych elementów systemu zarządzania środkami publicznymi, jak i organizacji oraz zasad finansowania kluczowych działań sektora finansów publicznych. Nie udało się uporządkować organizacji sektora finansów publicznych, nie ma też praktycznych skutków wprowadzenia do ustawy o finansach publicznych przepisów dotyczących wdrażania metod budżetowania zadaniowego. Znamienny jest fakt, że po roku 1998, w którym dość powszechnie było już przekonanie o konieczności głębokiej reformy sektora finansów publicznych, podjęto wiele decyzji radykalnie pogarszających stan finansów państwa (reforma ubezpieczeń społecznych, trwały wzrost wydatków na ochronę zdrowia, obniżenie składki rentowej, obniżenie stawek podatku dochodowego od osób fizycznych), nie podejmując jednocześnie żadnych poważniejszych prób redukcji wydatków publicznych i – co gorsza – nie osiągając przy tym widocznej poprawy standardu świadczonych przez administrację publiczną i podległe jej instytucje usług na rzecz obywateli.

Spośród problemów sektorowych odnotować należy przede wszystkim brak zmian w systemie ubezpieczeń społecznych rolników, a także utrzymywanie ewidentnie niesprawnego systemu finansowania ochrony zdrowia oraz nauki i szkolnictwa wyższego. Poważnych zmian wymagają również procedury dystrybucji środków publicznych pomiędzy województwa.

2. Strategia reformy finansów publicznych

Równoważenie finansów publicznych odbywać się może – z czysto teoretycznego punktu widzenia – albo poprzez zwiększenie dochodów publicznych, albo przez redukcję wydatków, albo wreszcie przez jednoczesne zwiększenie dochodów i redukcję wydatków. W obecnej sytuacji polskiego sektora finansów publicznych wybór nie jest jednak tak szeroki – jedynym racjonalnym rozwiązaniem wydaje się oparcie długookresowej strategii równoważenia finansów państwa na dwóch podstawowych założeniach:

- **utrzymania na stałym poziomie relacji dochodów publicznych do produktu krajowego brutto;**
- **radykalnego ograniczenia – nie tylko w relacji do produktu krajowego, lecz również w ujęciu nominalnym – wydatków publicznych.**

Przyjęcie takich założeń oznacza, że strategia równoważenia finansów państwa odpowiadałaby trzeciemu z wymienionych powyżej modeli. Wzrost dochodów byłby przy tym ograniczony do efektów wzrostu gospodarczego (co oznacza, że średni roczny wzrost dochodów publicznych wynosiłby prawdopodobnie 3–4%), co przy obecnej skali nierównowagi finansów publicznych przenosi punkt ciężkości całej strategii na przedsięwzięcia mające na celu redukcję wydatków publicznych.

Przedsięwzięcia związane z wydatkami publicznymi powinny koncentrować się na trzech zagadnieniach:

- dokonaniu przeglądu i rewizji zakresu zadań publicznych;
- zmianie systemu organizacji wykonywania zadań publicznych oraz systemu finansowania tych zadań w wybranych sferach sektora publicznego;
- modyfikacji ogólnych zasad funkcjonowania sektora finansów publicznych, w tym na uproszczeniu organizacji sektora finansów publicznych i dokonaniu promujących efektywność zmian procedur gospodarowania środkami publicznymi.

Kluczowe znaczenie mieć będą działania związane z przeglądem i modyfikacją zakresu zadań publicznych, których efektem będą bezpośrednie oszczędności środków publicznych. Pozostałe przedsięwzięcia mają na celu podniesienie efektywności gospodarowania środkami publicznymi. Działania te – od dawna potrzebne – powinny pozwolić na ograniczenie negatywnych skutków społecznych nieuniknionych cięć w wydatkach publicznych, a jednocześnie „ucywilizować” procedury gospodarowania środkami publicznymi.

3. Przegląd zadań i standardów

Najważniejszym, najpilniejszym i niewątpliwie najtrudniejszym zadaniem w całej reformie finansów publicznych jest przeprowadzenie szczegółowego przeglądu wszystkich zadań publicznych. Jego celem winno być dokonanie oceny celowości dalszego utrzymywania statusu zadania publicznego i finansowania ze środków publicznych wszystkich zadań, na które obecnie wydatkowane są środki publiczne, oraz – dla tych zadań, których celowość dalszego finansowania zostanie potwierdzona – oceny obowiązujących obecnie norm i standardów regulujących ich wykonanie, zwłaszcza tych, od których zależy wysokość wydatków przypadających na dane zadanie. Pojęcie „normy i standardy” powinniśmy przy tym rozumieć dość szeroko, pamiętając, że charakter tych norm będzie różny dla różnego typu zadań publicznych:

- dla zadań polegających na wypłacie różnego typu świadczeń pieniężnych normy będą określały krąg osób uprawnionych (kryteria otrzymywania świadczeń) i zasady ustalania wysokości świadczeń;
- dla zadań polegających na świadczeniu usług publicznych normy i standardy określały będą ponownie krąg osób uprawnionych (odbiorców usług), a także parametry ilościowe i jakościowe, jakimi mają się charakteryzować te usługi;
- dla zadań polegających na wspieraniu społecznie użytecznej działalności prowadzonej przez podmioty spoza sektora finansów publicznych normy i standardy określać będą zakres przedmiotowy takiej pomocy (rodzaje wspieranych zadań) oraz warunki, które muszą być spełnione przez podmioty ubiegające się o otrzymanie środków publicznych.

Jasno deklarowanym celem przeglądu powinno być ograniczenie zakresu zadań publicznych finansowanych ze środków publicznych. Przegląd – jeśli zostanie rzetelnie przeprowadzony – będzie również służył innym celom. W szczególności ważnym efektem przeglądu powinno być przywrócenie standardom wykonywania usług publicznych faktycznie normatywnego charakteru. Paradoks obecnej sytuacji polega bowiem na tym, że w wielu

dziedzinach ustalone zostały standardy, których osiągnięcie nie jest – przy obecnym stanie finansów państwa – możliwe, co w konsekwencji powoduje powszechne przyzwolenie na naruszanie obowiązujących standardów i osłabienie pozycji konsumenta-podatnika w jego relacjach z aparatem administracji publicznej.

Przy ukształtowanej strukturze wydatków publicznych jest oczywiste, że osiągnięcie znaczących efektów przeglądu nie będzie możliwe bez ingerencji w sferę wydatków socjalnych. Przeprowadzenie rzetelnej i rzeczowej analizy wydatków socjalnych bez poddawania się populistycznej histerii, która wywoływana jest zwykle w takich przypadkach, jest jednym z najtrudniejszych, ale i nieodzownych przedsięwzięć całej szkicowanej tu strategii równoważenia finansów publicznych. W toku tego przeglądu muszą paść pytania o celowość utrzymywania zróżnicowanego wieku emerytalnego kobiet i mężczyzn, o skuteczność działania funkcjonującego systemu ubezpieczeń społecznych rolników, o kształt, zakres i sposoby finansowania preferencyjnych systemów emerytalnych, o skuteczność funkcjonowania Funduszu Pracy.

Przeгляд zadań i wydatków publicznych musi objąć wszystkie sfery działalności finansowanej ze środków publicznych. Wyniki badań prowadzonych w Instytucie Badań nad Gospodarką Rynkową (a także badania innych ośrodków) wskazują bowiem na fakt, że nawet w dziedzinach uznawanych za społecznie ważne, a przy tym mocno niedofinansowane, istnieją możliwości znacznego obniżenia wydatków bez szkody dla wykonywanych zadań. Dotyczy to między innymi takich działów sektora publicznego, jak oświata, szkolnictwo wyższe i nauka, administracja.

Podkreślając ponownie znaczenie dokonania przeglądu zadań publicznych i standardów ich wykonania, należy zwrócić uwagę, że nie należy zlecać jego wykonania instytucjom odpowiedzialnym za wykonywanie zadań poddawanych przeglądowi. Gdyby został tak przeprowadzony, rezultaty będą podobne do tych, które obserwujemy przy wdrażaniu budżetowania zadaniowego.

Przeгляд zadań publicznych nie powinien być jednorazową akcją, choć w chwili obecnej akcja taka jest potrzebna. Dążyć należy do tego, by analiza zakresu zadań publicznych i niezbędnych modyfikacji tego zakresu, a także analiza standardów wykonania zadań publicznych były traktowane jako ważne, stały element wstępnych prac nad kolejnymi ustawami budżetowymi.

4. Przeгляд algorytmów dystrybucji środków publicznych

Jednocześnie z przeglądem zakresu zadań publicznych trzeba przeprowadzić przegląd obowiązujących algorytmów planowania środków na kluczowe rodzaje zadań publicznych oraz algorytmów dystrybucji pomiędzy województwa środków przypisanych tym zadaniom. Wyniki badań przeprowadzonych w IBnGR na przełomie lat 2009–2010 wskazują, że algorytmy podziału środków publicznych na takie ważne zadania publiczne, jak ochrona zdrowia, edukacja, szkolnictwo wyższe, a także algorytmy podziału środków na wydatki strukturalne wspierane środkami budżetowymi UE nie zapewniają efektywnego

wykorzystania środków, nie prowadzą do zmniejszania międzywojewódzkich różnic w poziomie życia i nie realizują postulatu zapewnienia równego dostępu do usług publicznych. W większości analizowanych algorytmów uderzał też brak troski o poprawę jakości życia na terenach wiejskich¹.

5. Zarządzanie środkami publicznymi

Za najważniejsze z zadań dotyczących sposobu zarządzania środkami publicznymi uważam podjęcie działań zmierzających do możliwie szybkiego, realnego (a nie tylko formalnego) wdrożenia w całym sektorze finansów publicznych metod opartych na koncepcjach budżetowania zadaniowego. Trzeba przy tym uznać, że możliwości efektywnej kontynuacji eksperymentu z budżetem zadaniowym rozpoczętego w roku 2006 wyczerpały się i konieczne jest zamknięcie tego okresu i ponowne uruchomienie procesu wdrożeniowego.

Nowy system budżetowania zadaniowego powinien być oparty na następujących założeniach:

- zakres budżetowania zadaniowego powinien obejmować wszystkie instytucje podsektora rządowego w horyzoncie rocznym i wieloletnim;
- mierniki stopnia realizacji celów i zadań, a także wymagane wartości tych mierników powinny być ustalane na szczeblu rządowym, a nie przez poszczególne instytucje wykonujące zadania publiczne;
- do stosowania metod budżetowania zadaniowego powinny być również zobowiązane jednostki samorządu terytorialnego;
- wielkości wydatków na wykonanie zadań ujętych w budżecie zadaniowym nie powinny być nadmiernie dezagregowane;
- systemy informacyjne, na podstawie których ustalane będą faktyczne wartości mierników budżetu zadaniowego, powinny być poddane ścisłej kontroli, umożliwiającej poświadczenie rzetelności danych o wykonaniu mierników.

6. Planowanie wieloletnie

Pełne wykorzystanie potencjalnych możliwości wdrożenia procedur budżetowania zadaniowego będzie możliwe tylko wtedy, gdy w zasadniczy sposób wydłużony zostanie horyzont planowania finansowego. Wieloletni plan finansowy musi być jednak konstruowany w sposób zasadniczo odmienny od wprowadzonego nową ustawą o finansach publicznych Wieloletniego Planu Finansowego Państwa, który – w moim głębokim przekonaniu – nikomu i niczemu nie służy. Za podstawę koncepcji wieloletniego planu finansowego przyjąć należy następujące założenia:

¹ Por. W. Misiąg, M. Tomalak, *Analiza algorytmów podziału środków publicznych z punktu widzenia polityki regionalnej*, Warszawa 2010, opracowanie wykonane w IBnGR na zlecenie Ministerstwa Rozwoju Regionalnego, oraz W. Misiąg, M. Tomalak, *Zasady podziału środków publicznych między województwa. Rekomendacje dla polityki regionalnej*, Warszawa 2010, opracowanie wykonane na zlecenie Ministerstwa Rozwoju Regionalnego.

- po pierwsze – zakres podmiotowy i przedmiotowy takiego planu musi obejmować nie tylko dochody i wydatki włączane do budżetu państwa, lecz wszystkie dochody i wydatki instytucji publicznych szczebla centralnego i podległych władzom centralnym;
- po drugie – procedura planistyczna, której efektem ma być projekt wieloletniego planu finansowego, musi być ściśle powiązana z dokumentami strategicznymi określającymi główne kierunki rozwoju państwa;
- po trzecie – podstawowe ustalenia wieloletniego planu finansowego winny stanowić bezwzględnie wiążące ograniczenia obowiązujące przy planowaniu i uchwalaniu budżetu państwa na kolejne lata okresu objętego planem wieloletnim;
- po czwarte – wieloletni plan finansowy powinien mieć charakter planu finansowo-rzeczowego, lecz powinien uwzględniać stosunkowo niewielką liczbę mierników wykonania kluczowych zadań państwa.

7. „Proste pomysły”

Przekonanie, że przywrócenie równowagi finansów publicznych wymaga podjęcia wielu trudnych i – przynajmniej w opinii polityków – ryzykownych politycznie przedsięwzięć, spowodowało pojawienie się „prostych, księgowych rozwiązań” służących bezkonfliktowemu zmniejszeniu deficytu budżetowego i długu publicznego. Do takich prostych rozwiązań zaliczyć należy na przykład zrealizowane praktycznie wyłączenie z zakresu wydatków budżetu państwa części dotacji dla Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, propozycję włączenia otwartych funduszy emerytalnych do sektora finansów publicznych, czy też zgłoszony ostatnio projekt zmiany zasad wyliczania wielkości państwowego długu publicznego, którego realizacja miałaby obniżyć relację długu publicznego do PKB o ok. 15 punktów procentowych.

Pomysły takie uznać należy za skrajnie niebezpieczne. Jest z jednej strony oczywiste, że wykorzystując różne manipulacje księgowe, można ustalić wielkość deficytu sektora finansów publicznych lub wielkość zadłużenia publicznego na dowolnym poziomie. Operacje takie nie zmieniają wprawdzie realnego stanu gospodarki i finansów państwa, tworząc jednak niebezpieczne pozory poprawy sytuacji. Stąd już tylko krok do zakwestionowania potrzeby głębszych reform.

8. Dochody publiczne i wpływy z prywatyzacji

Postulat utrzymania obecnej relacji dochodów publicznych do produktu krajowego brutto nie oznacza, by zasadne było zamrożenie regulacji dochodowych w ich obecnym kształcie. Co więcej, wydaje się, że dość poważne zmiany w systemie dochodów publicznych powinny być dość szybko wprowadzone. Zmian – po rzeczowej dyskusji, ale bez nadmiernego odwlekania decyzji – wymagają zwłaszcza problemy obciążeń fiskalnych rolnictwa, dochodów podsektora ubezpieczeń społecznych, a także uproszczenia coraz bardziej złożonego systemu opodatkowania towarów i usług, bardzo już dalekiego od jego modelowej koncepcji.

W kwestii dochodów z prywatyzacji niezbędne uznaje się z jednej strony zintensyfikowanie procesów prywatyzacyjnych (ważne nie tylko z powodów finansowych), z drugiej zaś – konsekwentne przestrzeganie zasady, że wpływy z prywatyzacji nie mogą być uzasadnieniem dla zwiększania wydatków publicznych, lecz powinny służyć wyłącznie redukcji naszego zadłużenia.

Do ustanowienia takiej reguły zmierzają wysuwane ostatnio koncepcje „reguł budżetowych”, sprowadzające się do ustanowienia sztywnych limitów wzrostu wydatków publicznych. Koncepcja ta – w swoim zamyśle interesująca – nie powinna być jednak wdrażana przed rozwiązaniem omawianego wcześniej problemu uporządkowania standardów wykonywania zadań publicznych.

9. Finanse samorządowe

Wszystkie opisane powyżej przedsięwzięcia powinny zostać zainicjowane w podsektorze rządowym, lecz reformy wymagają również finanse jednostek samorządu terytorialnego. Aby jednak było możliwe powszechne wdrożenie w samorządach takich nowych rozwiązań jak budżetowanie zadaniowe, czy też faktyczne (a nie tylko formalne) planowanie wieloletnie, system finansów samorządowych powinien ulec poważnym zmianom prowadzącym do:

- wzmocnienia finansowej samodzielności jednostek samorządu terytorialnego, co w praktyce winno oznaczać rozszerzenie zakresu dochodów własnych jednostek samorządu terytorialnego;
- zniesienia znaczącej części ograniczeń w swobodnym gospodarowaniu przez samorządy posiadanymi środkami – powinno to w szczególności oznaczać radykalne ograniczenie zakresu zadań zleconych samorządom i zniesienie dotacji celowych jako źródła finansowania zadań zleconych;
- faktycznego obowiązywania w finansach samorządowych zasad jawności i przejrzystości finansów publicznych.

Należy też poważnie rozważyć możliwości dalszej decentralizacji wykonywania zadań publicznych, a w szczególności powierzenie samorządom wykonywania zadań z zakresu podstawowej opieki zdrowotnej, pomocy społecznej, a w odniesieniu do samorządów województw – również z zakresu szkolnictwa wyższego².

10. Uspołecznienie zarządzania środkami publicznymi

Strategicznie ważnym, a często pomijanym problemem, jest stopień uspołecznienia procesów programowania i planowania wykorzystania środków publicznych. Udział organizacji pozarządowych w tych procesach zapewnia – jak dowodzą tego przykłady państw

² W. Misiąg, M. Tomalak, *Koncepcja nowego systemu finansowego samorządu terytorialnego*, ekspertyza zlecona przez MSWiA w ramach projektu systemowego *Zdiagnozowanie samorządu terytorialnego w wybranych aspektach jego funkcjonowania oraz wsparcie reformy decentralizacji administracji publicznej* (Działanie 5.2 Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki), IBnGR, Warszawa 2010.

o starszej tradycji demokratycznej gospodarki rynkowej – wyraźne wzmocnienie kontroli gospodarowania środkami publicznymi. Udział organizacji pozarządowych (albo szerzej – różnego typu instytucji społeczeństwa obywatelskiego) wzmacnia również w zasadniczy sposób presję na uwzględnianie w procesach planistycznych faktycznych (czyli odczuwalnych przez obywateli) efektów.

Tworzenie organizacji pozarządowych nie jest oczywiście zadaniem administracji publicznej. Ważne jest jednak to, by społeczną kontrolę gospodarki środkami publicznymi wspierać, a przede wszystkim, by bezwzględnie egzekwować respektowanie prawa obywateli do możliwie pełnej informacji o sprawach publicznych i działalności administracji. Tylko pozornie samobójczym ruchem byłoby też finansowanie ze środków publicznych działalności szkoleniowej, dzięki której administracja publiczna coraz częściej znajdowałaby w organizacjach pozarządowych trudnego, wymagającego, ale merytorycznie dobrze przygotowanego partnera.

11. Podsumowanie

Strategia równoważenia finansów państwa musi mieć charakter długookresowy, gdyż wiele z opisanych zadań wymaga wielu lat ciężkiej pracy, a „prozadaniowa” reorientacja procedur budżetowych możliwa będzie dopiero, gdy w świadomości tak administracji, jak obywateli utrwali się przekonanie o celowości i konieczności takiego właśnie podejścia do zarządzania środkami publicznymi. Przekonanie, że pierwszych znaczących efektów naszkicowanej powyżej strategii można się spodziewać dopiero po kilku latach od wdrożenia działań reformujących finanse publiczne, nie może być jednak powodem, dla którego podjęcie takich działań odkładać będziemy na „politycznie lepszy moment”. Wiemy już bowiem – z doświadczenia ostatnich lat – że dobrego „politycznie” momentu na podjęcie trudnych działań praktycznie nie ma. Trzeba więc zaczynać jak najszybciej, co powtarzamy zresztą od co najmniej dziesięciu lat. Porozumienie różnych partii w kwestii zapoczątkowania realnej reformy finansów publicznych będzie ważnym kryterium oceny „demokratycznej dojrzałości” polityków, a niemożność takiego porozumienia – sygnałem pogłębiania się kryzysu państwa.

Jak naprawiać finanse publiczne Polski?

1. Uwagi wstępne

Obecna sytuacja w zakresie finansów publicznych Polski, a w szczególności rozgrywający się na naszych oczach dramat globalnego kryzysu finansowego, każe przewartościować wiele dotychczasowych poglądów zarówno na gospodarkę, jak i na rolę państwa w gospodarce. Każe jednocześnie ponownie przyjrzeć się problemowi równowagi finansów publicznych, a w szczególności niebezpieczeństw, które niesie ze sobą nadmierny poziom zadłużenia. W ciągu minionych lat relacja długu publicznego do PKB Polski wzrosła z 45% w roku 2007 (ostatnim roku przedkryzysowym) do prognozowanych niemal 55% w roku 2010 – a więc poziomu grożącego automatycznym uruchomieniem procedur ostrożnościowych, zapisanych ustawowo w celu niedopuszczenia do złamania konstytucyjnej bariery maksymalnego zadłużenia państwa. Według prognoz Komisji Europejskiej, w przypadku niepodjęcia bardziej radykalnych działań dostosowawczych relacja długu do PKB osiągnie poziom bliski 60% już w końcu roku 2011 [European Commission, 2010]. Tak gwałtowny wzrost zadłużenia wynika z jednej strony z wysokiego deficytu sektora publicznego, oscylującego w latach 2009–2010 około poziomu 7% PKB, z drugiej zaś z umiarkowanej dynamiki wzrostu gospodarczego, będącej konsekwencją globalnego kryzysu finansowego (ok. 3% średniorocznie).

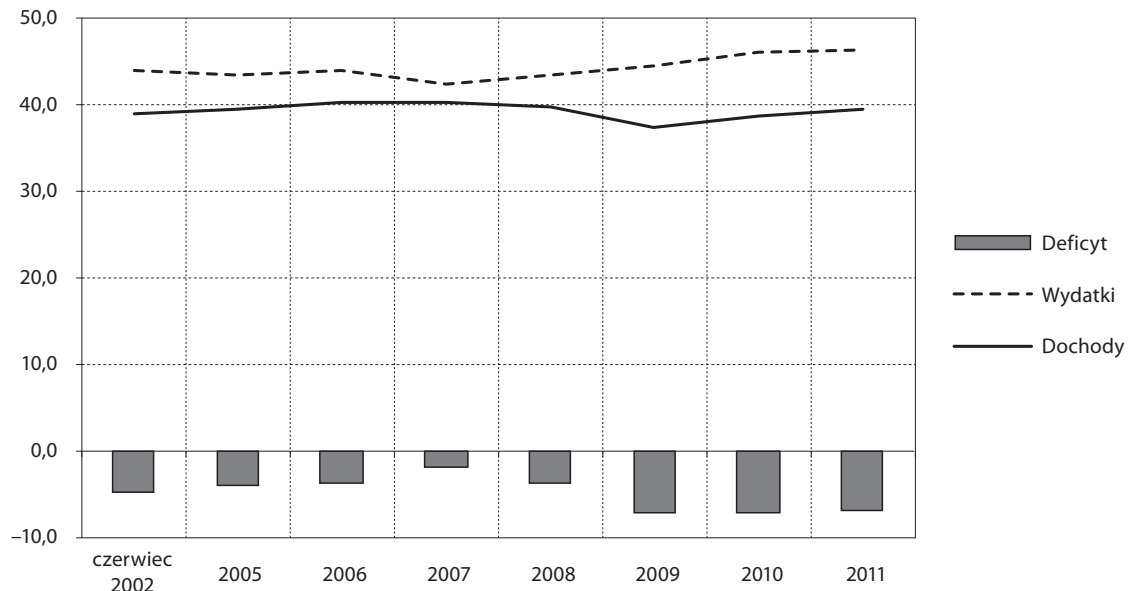
Rozgrywający się obecnie kryzys musi prowadzić do sformułowania poważnych wniosków. Po pierwsze, polskie państwo, tak jak niemal wszystkie państwa Europy, potrzebuje nowego zdefiniowania swojej roli w gospodarce. Po drugie, Polska potrzebuje programu dostosowawczego, który zapewni poprawę równowagi finansów publicznych i trwale oddali groźbę przekroczenia konstytucyjnej granicy 60%, dotyczącej relacji zadłużenia do PKB. Efektem powinny więc stać się głębokie reformy, które dostosują polskie finanse publiczne do wyzwań przyszłości. Dotyczy to zarówno skali deficytu i długu publicznego, jak i struktury wydatków i dochodów publicznych, a także form i środków, za pomocą których państwo oddziałuje na sytuację na rynku.

W tym tekście zastanawiam się głównie nad problemem ograniczenia skali nierównoważenia finansów publicznych (nadmiernego deficytu i długu publicznego), w drodze trwałego zmniejszenia obciążenia gospodarki niektórymi wydatkami publicznymi. Należy jednak pamiętać, że działania takie powinny stanowić jedynie część programu reform, mającego na celu zmodernizowanie aktywności gospodarczej polskiego państwa. W celu zapewnienia trwałości, powinny również zyskać minimum aprobaty społecznej, a więc muszą wpisywać się w logikę prowadzonej przez państwo polityki ekonomicznej i społecznej.

2. Stan aktualny

W roku 2009 suma wydatków publicznych sięgała w Polsce nieco ponad 44% PKB, suma dochodów bieżących nieco ponad 37% PKB, a deficyt około 7% PKB. W porównaniu z sytuacją przedkryzysową relacja wydatków do PKB wzrosła o ponad 2 punkty procentowe, relacja dochodów do PKB spadła o 3 punkty procentowe (m.in. skutkiem decyzji o obniżkach podatków i składki rentowej), a deficyt wzrósł o ponad 5 punktów procentowych PKB. W latach 2010–2011 Komisja Europejska prognozuje wzrost relacji wydatków i dochodów sektora publicznego do PKB po około 2 punkty procentowe. Oznacza to, że osiągnięcie zakładanego przez polski rząd trwałego obniżenia deficytu finansów publicznych do poziomu niższego niż 3% PKB wymagałoby podjęcia w najbliższych latach działań, które w trwały sposób obniżyłyby deficyt o około 3–4 punkty procentowe PKB.

Rysunek 1. Wydatki, dochody i deficyt sektora publicznego w Polsce, 2002–2011



Źródło: Eurostat, Komisja Europejska.

Poza samą skalą deficytu, warta odnotowania jest również struktura finansów publicznych Polski, stanowiąca istotne ograniczenie swobody prowadzenia średniookresowej polityki fiskalnej (por. tab. 1). Około dwóch trzecich wszystkich wydatków publicznych Polski stanowią wydatki dokonywane przez władze samorządowe (ponad 15% PKB) oraz przez fundusze ubezpieczeń społecznych (ponad 12% PKB). Wydatki te finansowane są po części dochodami własnymi, po części zaś obligatoryjnymi dotacjami i subwencjami przekazywanymi z budżetu państwa. W rezultacie, budżet państwa – choć teoretycznie obejmuje wydatki rządu 29% PKB, przy dochodach 27% PKB – ma charakter niezwykle sztywny, niepozostawiający rządowi wiele miejsca na podejmowanie działań oszczędnościowych (po konsolidacji, a więc odjęciu obligatoryjnych transferów z budżetu państwa do samorządów i funduszy ubezpieczeń społecznych, okazuje się, że rzeczywiste wydatki budżetu centralnego stanowią tylko nieco ponad 17% PKB, przy czym również część z tych wydatków ma charakter sztywny).

Tabela 1. Zestawienie szacunku dochodów i wydatków polskiego sektora finansów publicznych w roku 2009 (jako procent PKB)

	Sektor finansów publicznych ¹	Podsektor rządowy ²	Podsektor samorządowy ²	Ubezpieczenia społeczne ²	Efekt konsolidacji ³
I. DOCHODY OGÓŁEM	40,2	27,1	14,4	11,7	13,1
1. Dochody bieżące	37,0	24,6	13,0	11,7	12,3
A. Dochody podatkowe	19,9	16,1	3,9		0,0
- podatki pośrednie	11,5	11,5			0,0
- podatek CIT	2,3	1,8	0,5		0,0
- podatek PIT	4,7	2,7	2,0		
- cło	0,1	0,1			
- inne podatki	1,4	0,0	1,4		0,0
B. Dochody niepodatkowe	17,1	8,5	9,1	11,7	12,3
- dywidenda	0,6	0,6			
- dochody własne	15,4	6,6	9,1	11,7	12,1
- dochody zagraniczne	0,0	0,0			
- pozostałe dochody	1,0	1,2			0,2
2. Dochody kapitałowe	0,5		0,5		
3. Środki z UE	2,7	2,5	1,0		0,8
II. WYDATKI OGÓŁEM	44,0	29,0	15,4	12,6	13,1
1. Wydatki bieżące	38,8	26,5	12,0	12,6	12,3
A. Na rzecz sektora niepublicznego	38,8	26,5	12,0	12,6	12,3
- dotacje do zadań gospodarczych	0,4	0,2	0,2		
- wydatki socjalne	16,6	5,6	1,0	12,1	2,0
- inne wydatki bieżące	18,2	17,3	10,7	0,5	10,3
- obsługa długu publicznego	2,5	2,4	0,1	0,0	
- środki własne UE	1,0	1,0			
2. Wydatki kapitałowe	5,2	2,4	3,5	0,0	0,8
III. DEFICYT/NADWYŻKA (I.–II.)	-3,8	-1,9	-1,0	-0,9	
IV. FINANSOWANIE WYNIKU	3,8	1,9	1,0	0,9	
A. Krajowe	3,7	2,1	0,8	0,8	
B. Finansowanie zagraniczne	1,6	0,0	0,2		
C. Saldo przychodów z prywatyzacji	-1,2	-1,3	0,0	0,1	
D. Saldo prefinansowania	-0,3	-0,3			

1 Po konsolidacji międzysektorowej.

2 Po konsolidacji wewnętrznej.

3 Różnica pomiędzy sumą wydatków podsektorów, a skonsolidowanymi wydatkami sektora.

Źródło: Ministerstwo Finansów.

Problemem, o którym należy pamiętać, analizując możliwości trwałego obniżenia relacji wydatków publicznych do PKB, jest więc to, że zmian nie da się dokonać bez poważnych dostosowań prawnych, które spowodowałyby objęcie reformami również podsektora samorządowego i ubezpieczeń społecznych. W dalszej części tekstu nie będę już wracał do tego problemu, odnotowując jednak w tym miejscu jego kluczową rolę z punktu widzenia realności możliwych rozwiązań.

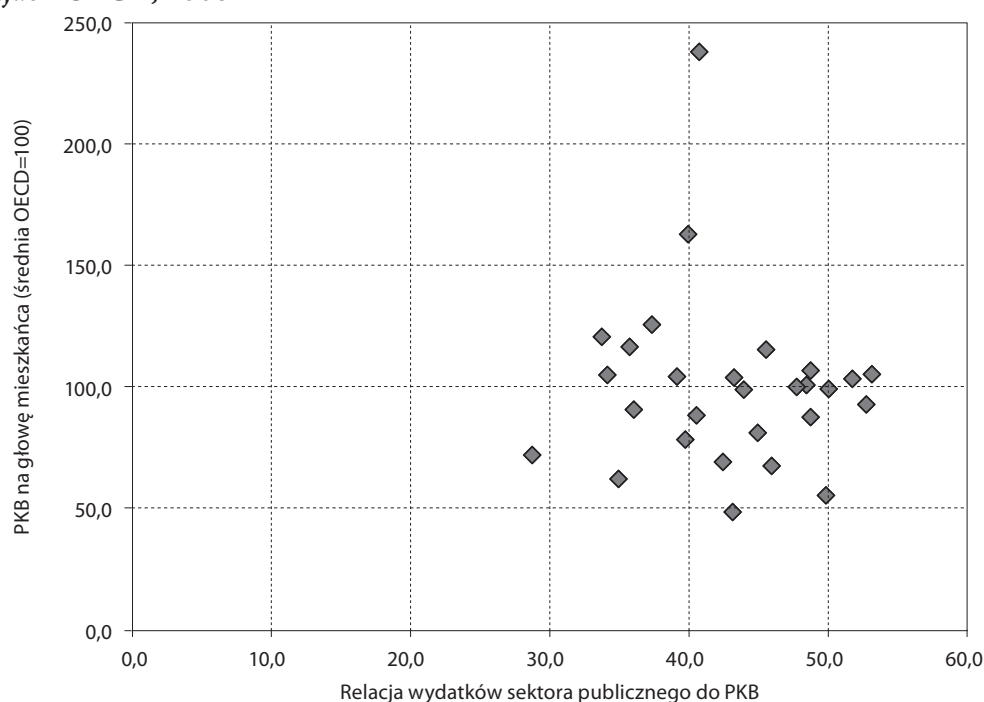
3. Skala wydatków publicznych w Polsce – uwagi ogólne

Analizując skalę wydatków publicznych w Polsce, należy zauważyć, że mówimy o zjawisku mającym swoje głębokie korzenie historyczne. Zmiany relacji wydatków do PKB miały miejsce na całym świecie, choć droga, która doprowadziła do ukształtowania się ich w Polsce, różniła się od tej, która wystąpiła w Zachodniej Europie.

Rozpoczynając analizę od zjawisk występujących na świecie, należy zauważyć, że jeszcze wiek temu obecność państw w gospodarce była nieznaczna, a ich wydatki sięgały zazwyczaj 7,5–15% PKB [Tanzi, 2000]. Państwo sprawowało oczywiście w jakimś zakresie funkcje regulacyjne (choć kanonem polityki *laissez-faire* było ograniczenie do minimum takich ingerencji, by nie psuć rynku), włączało się też często z sukcesem w rozwój infrastruktury i niektórych potrzebnych gospodarce usług. Ale jego główne wydatki szły na utrzymanie armii, policji, administracji, wymiaru sprawiedliwości. Potem dopiero pojawiło się nowe wcielenie państwa – państwo dobrobytu, które uznało za swą najważniejszą rolę aktywność gospodarczą i społeczną. Choć jego symbolicznym początkiem były reformy wprowadzone przez kanclerza Bismarcka, jednak przez długie dziesięciolecia skromne, wymagające umiarkowanego finansowania systemy ubezpieczeń społecznych nie stanowiły obciążenia dla finansów publicznych. Jeszcze w połowie XX wieku całość pokojowych wydatków rządowych państwa Zachodniej Europy nie przekraczała 20–30% PKB, a w USA 20% PKB, z czego około połowy wydatków socjalnych. Aktywność państwa i jego udział w gospodarce wyraźnie jednak wzrosły, a doktryna leseferyzmu została powszechnie wyparta przez Keynesowski dogmat o możliwości usprawnienia funkcjonowania rynku przez umiejętną rządową ingerencję w gospodarkę. Gwałtowne zmiany nastąpiły dopiero w drugiej połowie XX wieku. W grę wchodził świadomy wybór modelu społecznego, w którym rolą państwa stało się zapewnienie stabilności społecznej poprzez redystrybucję dochodów i wysokie standardy zabezpieczenia socjalnego. Burzliwemu rozwojowi gospodarczemu Zachodniej Europy w latach 50. i 60. dwudziestego wieku towarzyszyło ukształtowanie się „europejskiego modelu społecznego”, w którym wysokiej wydajności pracy towarzyszyło duże poczucie bezpieczeństwa socjalnego.

Na świadomy wybór nałożyła się charakterystyczna dla wydatków społecznych „sztywność w dół”. Choć w okresie prosperity wydatki socjalne rosły równoległe z PKB, w okresie spadku lub powolnego wzrostu produkcji były chronione przed spadkiem przez odpowiednie zabezpieczenia o charakterze indeksacyjnym. W rezultacie, udział wydatków socjalnych w PKB zazwyczaj utrzymuje się na stałym poziomie w dobrych latach, a wzrasta w latach chudych. Skutkiem tego, łączne wydatki państwa w Zachodniej Europie wzrosły do 45–60% PKB (w USA 35%). Mimo podejmowanych – poczynając od lat 80. ubiegłego wieku – prób reform, stanu tego niemal nigdzie nie udało się w trwały sposób zmienić. Jest to często uważane za potwierdzenie tzw. prawa Wagnera, stwierdzającego, że wraz ze wzrostem poziomu rozwoju udział wydatków publicznych w PKB systematycznie wzrasta [Wilkin, 2005]. Nie sądzę, by było to jednak prawdą. Analiza danych dotyczących krajów OECD pokazuje, że na ukształtowanie się relacji wydatków do PKB wpływ ma wiele czynników o charakterze gospodarczym, społecznym i politycznym, a rezultatem jest brak jasnej zależności pomiędzy poziomem PKB na głowę mieszkańca, a skalą wydatków publicznych.

Rysunek 2. PKB na głowę mieszkańca i relacja wydatków sektora publicznego do PKB w krajach OECD, 2008



Źródło: OECD.

Jakie czynniki wpłynęły więc na skalę wydatków w Polsce? Wydatki publiczne sięgają w Polsce około 44% PKB, tyle co przeciętnie w Zachodniej Europie. Jest to jednak przypadek. Obecna rola państwa w krajach Europy Środkowej i Wschodniej nie ukształtowała się ani w wyniku świadomej decyzji, ani procesu demokratycznej dyskusji. Ukształtowała się najpierw w rezultacie silnej ingerencji państwa w gospodarkę, charakterystycznej dla systemu komunistycznego, a następnie w wyniku swoistego dryfu, który nastąpił po upadku komunizmu. Tam, gdzie doszło do hiperinflacji, wydatki publiczne w relacji do PKB gwałtownie spadły. Czasem udało się je trwale utrzymać na nieco niższym poziomie (np. w krajach bałtyckich czy Rosji), ale zazwyczaj po jakimś czasie znów wzrosły. W warunkach wysokiej inflacji na kształtowanie się relacji poszczególnych wydatków do PKB wpływ miały też zastosowane mechanizmy indeksacyjne (przykładowo, wysoki wskaźnik indeksacji emerytur w Polsce w roku 1990 spowodował znaczący, trwały wzrost ich udziału w PKB). Nasze państwo wydaje więc w proporcji do PKB tyle samo, co państwa Europy Zachodniej, choć zazwyczaj mniej efektywnie. Społeczeństwo zachowuje się w sposób nieco schizofreniczny: w większości jest niezadowolone z funkcjonowania państwa i chciałoby ograniczenia jego roli (co wyraża poparciem dla idei obniżki podatków i powszechnym przyzwoleniem na ucieczkę w szarą strefę), a jednocześnie nie ma nic przeciwko temu, że każda grupa społeczna zazdrośnie strzeże wszystkich odziedziczonych przywilejów – często trudnych dziś do uzasadnienia.

4. Zmiany w polskich finansach publicznych w ostatnich latach

Paradoksalnie, dalszym etapem dryfu polskich finansów publicznych stało się członkostwo kraju w Unii Europejskiej. Dryf rozumiany jest tu jako zjawisko zmiany struktury i skali wydatków niewynikające ze świadomej i przemyślanej polityki państwa, ale raczej będące

wynikiem zjawisk nie do końca kontrolowanych (co nie znaczy, że zawsze niekorzystnych). Dryf ten wiązał się przede wszystkim z koniecznością wygospodarowania środków niezbędnych do współfinansowania projektów inwestycyjnych realizowanych z wykorzystaniem środków budżetu Unii. W wyniku tego relacja inwestycji publicznych do PKB wzrosła o 1,2 punktu procentowego PKB (por. tab. 2). W szczególności, spowodowało to znaczny wzrost wydatków kierowanych na sprawy gospodarcze (zwłaszcza do transportu i rolnictwa – łączny wzrost o 1,5 punktu procentowego PKB). Towarzyszył temu wyraźny wzrost wydatków na administrację (o 0,4 punktu procentowego PKB), w znacznej mierze tłumaczony koniecznością zapewnienia obsługi administracyjnej transferów unijnych (zatrudnienie w administracji wzrosło jednocześnie o 9,6%, głównie w podsektorze samorządowym).

Tabela 2. Zmiany struktury wydatków sektora publicznego Polski w latach 2002–2008 (jako procent PKB)

	2002	2008	Zmiana w punktach 2002–2008
Usługi publiczne i obsługa długu	6,0	5,5	-0,5
Administracja	2,3	2,7	0,4
Obsługa długu publicznego	3,0	2,3	-0,7
Pozostałe usługi publiczne	0,7	0,5	-0,2
Obrona narodowa	1,3	1,4	0,1
Porządek publiczny i bezpieczeństwo	1,5	2,0	0,5
Sprawy gospodarcze	3,5	4,9	1,4
Rolnictwo, leśnictwo, rybołówstwo	0,5	1,0	0,5
Transport	2,3	3,3	1,0
Ogólne sprawy gospodarcze	0,2	0,2	0,0
Pozostałe sprawy gospodarcze	0,5	0,4	-0,1
Ochrona środowiska	0,6	0,6	0,0
Gospodarka mieszkaniowa i komunalna	1,5	1,1	-0,4
Gospodarka mieszkaniowa	1,0	0,6	-0,4
Pozostałe sprawy mieszkaniowe i komunalne	0,5	0,5	0,0
Ochrona zdrowia	4,4	5,1	0,7
Produkty i urządzenia medyczne	0,8	0,4	-0,4
Pozostałe usługi medyczne	3,6	4,7	1,1
Kultura i rekreacja	1,1	1,3	0,2
Edukacja	6,1	5,8	-0,3
Przedszkolna i podstawowa	2,2	1,9	-0,3
Pozostała	3,9	3,9	0,0
Ochrona socjalna	18,3	15,6	-2,7
Renty, zwolnienia chorobowe	2,8	2,1	-0,7
Emerytury, opieka nad seniorami	11,1	9,4	-1,7
Zasiłki pogrzebowe, renty rodzinne	1,7	1,7	0,0
Dodatki rodzinne	1,3	1,2	-0,1
Walka z bezrobociem	0,9	0,8	-0,1
Dodatki mieszkaniowe	0,1	0,1	0,0
Pozostałe wydatki socjalne	0,4	0,3	-0,1
RAZEM	44,2	43,3	-0,9
W tym:			
Płace	10,8	10,0	-0,8
Inwestycje	3,4	4,6	1,2

Źródło: Eurostat.

Powyższy wzrost wydatków, wynikający głównie z efektów członkostwa Polski w UE, skompensowany został dwoma czynnikami. Pierwszym był wzrost wiarygodności finansowej kraju, a w ślad za tym spadek kosztów obsługi zadłużenia publicznego (o 0,7 punktu procentowego PKB). Drugą ważną zmianą był podjęty wysiłek na rzecz zmniejszenia obciążenia budżetu wydatkami na emerytury, głównie w drodze ograniczenia prawa do wcześniejszego przechodzenia na emerytury (oszczędności rządu 1,7 punktu procentowego PKB). Wraz z widocznymi do roku 2008 efektami szybkiego wzrostu gospodarczego, spowodowało to spadek relacji wydatków do PKB o 0,9 punktu procentowego. Niestety, poprawa okazała się bardzo nietrwała: osłabienie tempa wzrostu w roku 2009, przy jednoczesnym dalszym wzroście wydatków na inwestycje, spowodowało ponowny wzrost relacji wydatków do PKB powyżej poziomu sprzed akcesji. Przy spadających w okresie recesji dochodach sektora publicznego, efektem stał się znaczny wzrost deficytu tego sektora.

5. Konieczność ograniczenia relacji wydatków publicznych do PKB

W efekcie początkowej struktury i wielkości wydatków, a także dryfu wywołanego najpierw zjawiskami charakterystycznymi dla transformacji gospodarczej, a potem członkostwem w Unii, w polskim sektorze publicznym ukształtowała się silna nierównowaga, wyrażająca się nadmiernym deficytem i szybkim wzrostem zadłużenia publicznego. Zjawiska te w znaczący i niekorzystny sposób wpływają na perspektywy rozwojowe kraju.

Literatura na temat związków polityki fiskalnej, a w szczególności nadmiernych deficytów, ze wzrostem gospodarczym jest bardzo szeroka. Generalnie cytuje się występowanie następujących związków [Orłowski, 2004]:

- Wysoki poziom deficytu sektora publicznego powoduje spadek oszczędności krajowych, a w ślad za tym wzrost stóp procentowych i presję na wzrost deficytu obrotów bieżących, importu i aprecjację kursu walutowego. Konsekwencją tego jest spadek inwestycji (efekt wypychania) lub wzrost deficytu handlowego, co w obu przypadkach oznacza ograniczenie długookresowego tempa wzrostu PKB.
- Wysoki poziom deficytu, pociągający za sobą wzrost długu, wpływa na zmniejszenie zaufania do rządu i polityki gospodarczej. W takiej sytuacji inwestorzy finansowi żądają wyższej premii za ryzyko, co powoduje wzrost kosztów obsługi długu i zwiększa ryzyko pojawienia się pułapki zadłużenia.
- Wysoki poziom deficytu wpływa negatywnie na politykę pieniężną, zwiększając ryzyko nadmiernej emisji pieniądza i destabilizacji gospodarki.
- Wysoki poziom wydatków publicznych negatywnie wpływa na długookresowe tempo wzrostu PKB, zarówno z powodu wysokiego opodatkowania zakłócającego mechanizmy funkcjonowania rynku oraz mało efektywnego zużywania zasobów przez sektor publiczny, jak i z powodu pokusy choćby częściowego sfinansowania wydatków za pomocą podatku inflacyjnego.

Deficyt jest więc generalnie szkodliwy dla wzrostu. Jednocześnie jednak sam proces ograniczania deficytu ma oczywiste, ujemne krótkookresowe efekty dla zagregowanego popytu

w gospodarce (efekty keynesowskie, [Dethier, Orłowski, 1999]). W wielu pracach zwraca się jednak uwagę, że w gospodarkach charakteryzujących się niskim stopniem zaufania do polityki fiskalnej zdecydowane, radykalne programy dostosowania fiskalnego i redukcji deficytu mogą wieść do pojawienia się tzw. efektów niekeynesowskich, eliminujących negatywny wpływ ograniczenia wydatków rządowych na zagregowany popyt w krótkim okresie, a wiodących do pozytywnych efektów w okresie średnim [McDermott, Wescott, 1996]. Należy zauważyć, że trudno jest dać gwarancję, iż w danym kraju w momencie realizacji polityki zacieśnienia fiskalnego efekty niekeynesowskie (pozytywne dla wzrostu) przeważają nad keynesowskimi (negatywnymi). Generalnie rzecz biorąc, prawdopodobieństwo pojawienia się efektów niekeynesowskich rośnie, im gorsza jest sytuacja wyjściowa kraju.

Najistotniejsze wnioski wynikające z doświadczeń krajów OECD w zakresie skutków zacieśnienia fiskalnego mówią, że programy bardziej radykalne okazywały się trwalsze i wiodły do silniejszych efektów niekeynesowskich, a programy koncentrujące się na obniżaniu wydatków dawały zazwyczaj znacznie lepsze wyniki, niż programy operujące w znaczniejszej mierze wzrostem podatków [Alesina, Perotti, 1997]. Co równie ważne, o konieczności dostosowania głównie po stronie wydatkowej decyduje również bardzo ograniczona możliwość wzrostu dochodów budżetowych – próba znaczącego podwyższenia podatków w warunkach globalizacji wiodłaby zapewne do ucieczki kapitału i wykwalifikowanej pracy, a w konsekwencji do strat gospodarczych. Pewne możliwości wzrostu dochodów oczywiście istnieją (np. redukcja szarej strefy), ale generalnie dostosowanie polskich finansów publicznych powinno się raczej odbywać przy stałej, a jeśli to możliwe – spadającej relacji dochodów do PKB [Orłowski, 2010]. Oznacza to, że eliminacja ryzyka rozwojowego związanego z negatywnym wpływem, jaki na rozwój Polski może mieć nadmierny deficyt i dług publiczny, musi odbywać się głównie właśnie w drodze ograniczenia relacji wydatków publicznych do PKB – zwłaszcza w kontekście wspomnianego powyżej, w znacznej mierze przypadkowego ukształtowania się tej relacji w przeszłości.

6. Główne kierunki pożądanych zmian roli państwa w gospodarce

Obecny globalny kryzys finansowy – zakładając, że będzie on jeszcze trwać latami i wywoływać szoki swoimi kolejnymi odsłonami – może się stać katalizatorem myślenia o nowej roli państwa oraz nowej skali i strukturze jego wydatków. Współczesne państwo musi na nowo zdefiniować swoje funkcje i rolę, którą może i powinno odgrywać. Pewnych zobowiązań z przeszłości po prostu nie da się zrealizować, inne zobowiązania dopiero się pojawiają. Trendy demograficzne już obecnie grożą pojawieniem się kolosalnych deficytów w państwowych systemach emerytalnych, a w przypadku braku zasadniczych reform systemowych, za kolejne 2–3 dekady, doprowadziłyby do powszechnej ruiny państw i gospodarek. Oznacza to, że systemy emerytalne, a zapewne także systemy ochrony zdrowia, muszą zostać w znacznej mierze zreprivatyzowane – czyli większa część odpowiedzialności za własny los z powrotem musi wrócić od państwa do obywateli. A to oznacza konieczność niezwyklego wzrostu skali i wyrafinowania działalności regulacyjnej, bo tylko w ten sposób państwo może wypełnić swoją część zadania.

Zawężając rozważania do sytuacji Polski, należy stwierdzić, że struktura i wielkość wydatków państwa powinny ulec całkowitej przebudowie. W budżetach muszą się znaleźć pieniądze na zatrudnianie sprawnych urzędników, którzy powinni mieć dochody podobne do uzyskiwanych przez najlepszych specjalistów w sektorze prywatnym (jeśli rzeczywiście mają ich skutecznie nadzorować). Muszą znaleźć się pieniądze na wspieranie badań naukowych, edukacji, innowacyjności – to znaczy na te działania, które bezpośrednio się przełożą na konkurencyjność gospodarki. A że wszystko to trzeba będzie zapewne zrobić w warunkach ograniczonych wpływów podatkowych, inne wydatki muszą ulec redukcji. Na dłuższą metę, głównym źródłem oszczędności musi oczywiście być redukcja skali państwa dobrobytu, zgodnie z logiką opisaną powyżej. Ale stopniowej eliminacji muszą też ulec inne wydatki „dnia wczorajszego”, takie jak subsydia dla kopalni czy rolnictwa. Oczywiście trzeba będzie jednocześnie wypracować nowe spojrzenie na problem efektywności działania współczesnego państwa. Jeśli ma działać skuteczniej i kosztować mniej – musi być bardziej efektywne. Narzędzia poprawy efektywności działania instytucji publicznych sugeruje *New Public Management*, czyli szkoła myślenia o zarządzaniu sektorem publicznym, która narodziła się w latach 80. U jej podstaw leżała irytacja spowodowana małą przejrzystością i skutecznością działania instytucji publicznych, przy jednoczesnym osiągnięciu rekordowego w historii ludzkości poziomu środków, którymi obraca współczesne państwo. Nie ma powodu, by do instytucji publicznych nie wprowadzić podstawowych zasad obowiązujących w świecie instytucji prywatnych: racjonalności wydawania środków, jasności zadań i celów, odpowiedzialności za wyniki, wynagradzania w zależności od wyników. Realizacji tego celu służyć może m.in. konsekwentne wdrożenie zasad budżetu zadaniowego, umożliwiającego wzrost efektywności wydatkowania środków publicznych [Postiła, Perczyński, 2008].

7. Główne kierunki możliwych zmian relacji wydatków publicznych do PKB

Konsekwencją zmian, jakie powinny wystąpić w sposobie funkcjonowania państwa i jego roli w gospodarce, muszą być niezbędne przekształcenia struktury i skali wydatków. Wobec braku możliwości znaczącego wzrostu relacji dochodów do PKB (w odróżnieniu od sytuacji w Zachodniej Europie w ciągu pierwszych dekad drugiej połowy XX wieku), ciężar dostosowania musi znaleźć się po stronie wydatkowej. Jak się wydaje, dla zapewnienia odpowiednich warunków rozwoju polskiej gospodarki w ciągu najbliższych kilku lat niezbędne jest dostosowanie fiskalne rządu co najmniej 4 punktów procentowych PKB, a więc głównie, takiej właśnie skali, trwałe zmniejszenie relacji polskich wydatków publicznych do PKB.

Przede wszystkim należy zacząć od stwierdzenia, w jakich dziedzinach nie należy oczekiwać znacznych oszczędności. Pierwszą taką dziedziną są koszty obsługi długu publicznego. W odróżnieniu od wielu krajów Zachodniej Europy, w przypadku których stabilizacji finansów publicznych towarzyszyło znaczne obniżenie się stóp procentowych i kosztów obsługi długu publicznego (w latach 1995–1999 w Portugalii spadek relacji kosztów obsługi

długu do PKB o 3 punkty procentowe, we Włoszech i Grecji o 5 punktów [Orłowski, 2004]), w Polsce nie można liczyć na efekty podobnej skali. Już obecnie, wskutek znacznej stabilności finansowej i mocnej waluty, stopy procentowe nie odbiegają znacznie od stóp w strefie euro. Można szacować, że dobrze przyjęty przez rynek program konsolidacji może dać w tym zakresie oszczędności rządu co najwyżej 0,2–0,3% PKB.

Drugą dziedziną, w której w średnim okresie nie są możliwe duże oszczędności, są wydatki na ochronę zdrowia. Należą one obecnie do najniższych w krajach OECD i Unii, a ich wzrost uwarunkowany jest ewentualnym wzrostem składki na ubezpieczenia zdrowotne. Istotnym problemem jest za to uporządkowanie finansów publicznej służby zdrowia, w celu uniknięcia zjawiska dzikiego zadłużania się oraz przejadania wydatków niezbędnych do odtworzenia niezbędnej infrastruktury i aparatury (niepokojący z tego punktu widzenia jest bardzo niski udział wydatków na produkty i urządzenia medyczne).

Poza tymi dwiema dziedzinami, warto również odnotować obszary, w których – podobnie jak w przypadku ochrony zdrowia – z różnych przyczyn nie ma co liczyć na duże oszczędności, choć jednocześnie często niezbędne są reformy, które zwiększyłyby efektywność wydatkowania środków. Są to szeroko rozumiane wydatki prorozwojowe – na badania i rozwój, szkolnictwo wyższe, sądownictwo, kulturę, a także wynikające ze zobowiązań międzynarodowych wydatki na obronność.

Jak sugerują porównania międzynarodowe (por. tab. 3), w niemal wszystkich pozostałych dziedzinach możliwe jest poszukiwanie większych lub mniejszych oszczędności.

- W szczególności dotyczy to wydatków na administrację, przede wszystkim na szczeblu samorządowym. Można sądzić, że w tej dziedzinie możliwe są oszczędności rządu co najmniej 0,5% PKB. Należy jednak zauważyć, że wymaga to rewolucji w sposobie myślenia na temat funkcjonowania instytucji publicznych – zamiast ogromnej, zwiększonej w ciągu minionych 5 lat o 10% rzeszy kiepsko płatnych urzędników (zwłaszcza zatrudnianych przez władze samorządowe), niezbędne jest posiadanie znacznie mniejszego, ale lepiej wynagradzanego i bardziej efektywnie wykorzystywanego korpusu pracowników służby cywilnej.
- Dotyczy to również spraw gospodarczych, a w szczególności wydatków inwestycyjnych (kierowanych głównie do sfery transportu). Dostępność funduszy unijnych, a w ślad za tym konieczność ich współfinansowania, spowodowała w ostatnich latach gwałtowny wzrost udziału tych wydatków w PKB. O ile dążenie do maksymalnego wykorzystania tych środków w pierwszych latach po akcesji (w ramach perspektywy budżetowej 2007–2013) wydaje się słuszne, to obecnie liczyć się należy z coraz mniejszą efektywnością dokonywanych inwestycji. Jak się wydaje, w zakresie współfinansowania inwestycji publicznych i innych programów unijnych wskazane jest stopniowe ograniczenie ich skali (łącznie w ciągu kilku najbliższych lat np. o 0,5–0,8% PKB), przy zapewnieniu zwiększonej efektywności – m.in. w drodze powszechnego odejścia od bezzwrotnych grantów na rzecz udzielanych na bardzo atrakcyjnych warunkach kredytów.

- Oszczędności są możliwe w dziedzinie wspierania gospodarki mieszkaniowej, m.in. w drodze wycofania się z powszechnych ulg, kierowanych głównie do zamożnych gospodarstw domowych (np. zwrotu części VAT). Pozwoliłoby to na uzyskanie, bez jakichkolwiek poważniejszych kosztów społecznych, oszczędności rządu co najmniej 0,2–0,4% PKB.

Tabela 3. Wydatki sektora publicznego wybranych krajów UE w roku 2008 (jako procent PKB)

	UE-27	UE-15	Czechy	Niemcy	Estonia	Hiszpania	Francja	Słowacja	Polska
Usługi publiczne i obsługa długu	6,3	6,4	4,5	5,5	2,9	4,7	7,1	3,7	5,5
Administracja	.	.	2,0	1,5	2,1	1,6	.	.	2,7
Obsługa długu publicznego	.	.	1,2	2,7	0,3	1,5	.	.	2,3
Pozostałe usługi publiczne	.	.	1,3	1,3	0,5	1,6	.	.	0,5
Obrona narodowa	1,5	1,5	1,1	1,0	1,8	1,0	1,8	1,4	1,4
Porządek publiczny i bezpieczeństwo	1,8	1,7	2,1	1,6	2,7	2,0	1,2	2,3	2,0
Sprawy gospodarcze	4,2	4,1	7,2	3,5	4,9	5,1	2,8	5,4	4,9
Rolnictwo, leśnictwo, rybołówstwo	.	.	0,7	0,2	0,8	0,7	.	.	1,0
Transport	.	.	5,3	1,5	2,9	2,3	.	.	3,3
Ogólne sprawy gospodarcze	.	.	0,4	1,1	0,3	1,2	.	.	0,2
Pozostałe sprawy gospodarcze	.	.	0,8	0,7	0,9	0,9	.	.	0,4
Ochrona środowiska	0,8	0,8	1,0	0,6	1,1	1,0	0,9	0,6	0,6
Gospodarka mieszkaniowa i komunalna	1,0	1,0	1,1	0,7	0,6	1,0	1,9	0,6	1,1
Gospodarka mieszkaniowa	.	.	0,6	0,3	0,1	0,2	.	.	0,6
Pozostałe sprawy mieszkaniowe i komunalne	.	.	0,5	0,4	0,5	0,8	.	.	0,5
Ochrona zdrowia	6,9	7,0	7,2	6,6	5,2	6,1	7,8	6,7	5,1
Produkty i urządzenia medyczne	.	.	1,1	1,6	0,5	1,2	1,3	.	0,4
Pozostałe usługi medyczne	.	.	6,1	5,0	4,7	4,9	6,5	.	4,7
Kultura i rekreacja	1,1	1,1	1,2	0,7	2,3	1,7	1,5	0,9	1,3
Edukacja	5,2	5,2	4,7	3,9	6,7	4,6	5,8	3,3	5,8
Przedszkolna i podstawowa	.	.	0,5	1,1	2,6	1,7	.	.	1,9
Pozostała	.	.	4,2	2,8	4,1	2,9	.	.	3,9
Ochrona socjalna	18,2	18,5	12,9	19,7	11,7	13,9	21,8	9,8	15,6
Renty, zwolnienia chorobowe	.	.	3,1	2,4	2,4	2,2	2,5	.	2,1
Emerytury, opieka nad seniorami	.	.	6,8	9,2	6,5	6,4	12,3	.	9,4
Zasiłki pogrzebowe, renty rodzinne	.	.	0,6	1,9	0,1	1,9	1,5	.	1,7
Dodatki rodzinne	.	.	1,5	2,1	1,6	0,7	2,4	.	1,2
Walka z bezrobociem	.	.	0,3	2,2	0,6	2,1	1,6	.	0,8
Dodatki mieszkaniowe	.	.	0,1	0,1	0,0	0,1	0,8	.	0,1
Pozostałe wydatki socjalne	.	.	0,5	1,8	0,5	0,5	0,7	.	0,3
RAZEM	46,8	47,2	42,9	43,7	39,9	41,1	52,7	34,8	43,3
W tym:									
Płace	10,5	10,6	7,6	6,9	11,4	10,8	12,7	6,6	10,0
Inwestycje	2,7	2,5	4,9	1,5	5,3	3,8	3,3	2,0	4,6

Źródło: Eurostat.

- Potencjalne pole do oszczędności istnieje w dziedzinie szkolnictwa podstawowego, zwłaszcza biorąc pod uwagę obserwowane trendy demograficzne. Porównania międzynarodowe wskazują na możliwość uzyskania tu oszczędności rządu co najmniej 0,5% PKB – podobnie jak w przypadku administracji, wymagających jednak zmiany sposobu myślenia o zatrudnieniu (zatrudnianie nadmiernej liczby źle opłacanych nauczycieli – zatrudnienie w publicznej edukacji wzrosło w ciągu minionych 5 lat o 13%).
- Pozostałe oszczędności – a więc ponad 1,5% PKB – muszą pochodzić z obszaru ochrony socjalnej, stanowiącej 36% wszystkich wydatków publicznych. O ile w przypadku rent i emerytur znaczne zmniejszenie wydatków jest niemożliwe ze względu na problem praw nabytych, które chronią wysokość świadczeń, jednak w grę wchodzi stopniowy wzrost składek uzyskiwanych od zamożniejszych rolników (dziś objętych systemem KRUS). Realistycznie sądząc, wraz z objęciem powszechnym systemem emerytalnym służb mundurowych mogłoby to dać poprawę wydatków netto rządu 0,3–0,4% PKB.
- Pozostałe niezbędne oszczędności w zakresie wydatków socjalnych można uzyskać stosunkowo niewielkim kosztem społecznym, wprowadzając żelazną zasadę, że do korzystania z jakichkolwiek zasiłków niezbędne jest spełnienie kryterium dochodowego (np. dochód na członka rodziny po uzyskaniu zasiłków niższy od krajowej mediany). Oznaczałoby to radykalne zmniejszenie zjawiska „wycieku” ogromnej części wydatków socjalnych do rodzin stosunkowo zamożnych, a więc takich, które ich koniecznie nie potrzebują (w Polsce udział wydatków socjalnych uzależnionych od spełnienia kryterium dochodowego w całości pieniężnych transferów socjalnych wynosi 7%, podczas gdy przeciętnie w OECD jest to 16%, a w skrajnym przypadku Australii aż 78% [Adema, Ladaique, 2009]).
- Z punktu widzenia finansów publicznych ważny jest również sposób liczenia deficytu i długu publicznego. W szczególności kontrowersje budzi wzrost obu tych wartości wynikający z przyjętych rozwiązań reformy emerytalnej. Istnieją oczywiście możliwości takich zmian, które spowodowałyby mniejsze uwidacznianie kosztów reformy w przyroście zadłużenia. Warto jednak zauważyć, że jest to problem raczej rachunkowościowy, a nie realny – oznacza tylko, jaką część zadłużenia emerytalnego ujawniamy, a jaką trzymamy w ukryciu.

Zakładając, że przeprowadzono by w Polsce w ciągu 3–4 lat wymienione powyżej działania stabilizacyjne, oraz zakładając jednocześnie względnie pomyślne kształtowanie się koniunktury gospodarczej (a więc wzrost PKB sięgający co najmniej 3,5–4% w skali roku), efektem mogłoby być zmniejszenie relacji wydatków publicznych do PKB do poziomu około 41–42% PKB, przy jednoczesnym ukształtowaniu się dochodów na prognozowanym przez Komisję Europejską poziomie około 39–40% PKB. Oznaczałoby to deficyt finansów publicznych rządu 2% PKB, a więc zgodny z wymogami traktatu z Maastricht. Deficyt na takim poziomie oznaczałby również coroczny spadek relacji długu publicznego do PKB (przy realnym wzroście PKB o 4% – spadek o niemal 2 punkty procentowe rocznie). Dalsza, w znacznej mierze prezentacyjna poprawa tego wyniku, byłaby możliwa w przypadku uzyskania korzystniejszej interpretacji statystycznej deficytu i długu

publicznego wynikającego z przyjętych rozwiązań reformy emerytalnej. Niezależnie od sukcesu lub porażki w tej dziedzinie, osiągnięcie takiego deficytu oznaczałoby radykalną poprawę stanu polskich finansów publicznych, eliminując ich negatywny wpływ na rozwój gospodarczy.

Literatura

Adema W., Ladaique M. (2009), *How Expensive is the Welfare State?: Gross and Net Indicators in the OECD Social Expenditure Database (SOCX)*, „OECD Social, Employment and Migration Working Papers”, No. 92, OECD Publishing, Paris.

Alesina A., Perotti R. (1997), *Fiscal Adjustments in OECD Countries: Composition and Macroeconomic Effects*, „IMF Staff Papers”, nr 44, Washington.

Barr N. (1992), *Economic Theory and the Welfare State: A Survey and Interpretation*, „Journal of Economic Literature”, vol. 30.

Dethier J.J., Orłowski W.M. (1999), *Long Term Effects of Fiscal Adjustment*, (w:) L. Bokros, J.J. Dethier (red.), *Public Finance Reform During the Transition: The Experience of Hungary*, World Bank, Washington.

European Commission (2010), *European Economic Forecast – Spring 2010*, „European Economy”, nr 2/2010.

McDermott J., Wescott R. (1996), *An Empirical Analysis of Fiscal Adjustment*, „IMF Staff Papers”, nr 43, Washington.

Orłowski W.M. (2004), *Optymalna ścieżka do euro*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa.

Orłowski W.M. (2010), *W pogoni za straconym czasem. Wzrost gospodarczy w Europie Środkowo-Wschodniej 1950–2030*, PWE, Warszawa.

Postiła M., Perczyński P. (red.), (2008), *Budżet zadaniowy w administracji publicznej*, Ministerstwo Finansów, Warszawa.

Tanzi V. (2000), *The Changing Role of the State in the Economy: A Historical Perspective*, „IMF Working Paper”, WP/97/114, IMF, Washington.

Wilkin J. (red.), (2005), *Teoria wyboru publicznego*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa.

World Bank (2010), *Doing Business 2010*, Palgrave MacMillan, Houndsmills.

Równoważenie finansów publicznych a system zabezpieczenia emerytalnego*

1. Strukturalne problemy polskich finansów publicznych

Trzy są podstawowe problemy strukturalne polskich finansów publicznych, których wspólnym efektem jest trwała nierównowaga między stroną wydatkową sektora finansów publicznych a jego stroną dochodową. Są one wzajemnie ze sobą powiązane, występują od lat, a ich rozwiązanie wymaga długiego czasu. Pierwszym jest znaczny udział wydatków sztywnych w całości wydatków państwa. Drugim jest stałe dążenie do obniżania relacji wpływów sektora publicznego do PKB przez redukcję podatków i innych danin na rzecz państwa. Trzecim, będącym konsekwencją dwóch pierwszych, jest stałe narastanie długu publicznego w tempie szybszym niż wzrost PKB.

Trwałe rozwiązanie tych problemów jest warunkiem stabilności finansów publicznych Polski, warunkiem wypełnienia zobowiązania zawartego w Traktacie Akcesyjnym i wymagającego od każdego nowego kraju członkowskiego Unii Europejskiej spełniania kryteriów konwergencji, w tym kryteriów fiskalnych, wyznaczających wielkość deficytu sektora finansów publicznych poniżej progu 3% PKB i długu publicznego – poniżej 60% PKB.

2. Sztywność wydatków

Kiedy u podstaw deklarowanej strategii rozwoju leży przekonanie, że tym wyższa jest dynamika gospodarcza i dobrobyt obywateli, im mniej jest „państwa w państwie”, i kiedy wobec tego imperatywem jest co najmniej niepodwyższanie – a w miarę możliwości obniżanie – efektywnej stopy opodatkowania, wtedy w sposób naturalny projekty reform finansów publicznych skupiają się na redukowaniu wydatków. Tym ważniejsze staje się jednak wtedy pytanie o rząd wielkości wymaganych redukcji wydatków, a także o to, czy takie redukcje są w ogóle możliwe.

Od lat udział wydatków sztywnych w całości wydatków publicznych innych niż ze środków europejskich jest rzędu 3/4, i przy występującej w ostatnich latach tendencji do wzrostu tej proporcji powstaje pytanie, jakiego rzędu oszczędności są możliwe na wydatkach elastycznych i jak się one mają do skali redukcji wydatków wymaganych do spełnienia pierwszego kryterium fiskalnego Maastricht.

* Referat na IV Forum AXA Polska oraz Instytutu Badań nad Gospodarką Rynkową, „Równowaga finansów publicznych a system ubezpieczeń emerytalnych”, Warszawa, 21 października 2010 r. W referacie tym wykorzystałem fragmenty mojej syntezy debaty i wniosków z drugiego posiedzenia Narodowej Rady Rozwoju poświęconego stanowi i perspektywie polskich finansów publicznych (zob. *Polskie finanse publiczne – stan i perspektywa. Raport z drugiego posiedzenia Narodowej Rady Rozwoju*, Kancelaria Prezydenta RP, w przygotowaniu do druku).

Przy deficycie sektora w 2009 r. w wysokości ok. 97 mld zł (7,2% PKB) i tylko nieco niższej prognozowanej relacji deficytu do PKB w 2010 r. doprowadzenie deficytu sektora do pożądaných 3% PKB musiałoby oznaczać jego redukcję o około 50 mld zł. Przy łącznych wydatkach budżetu państwa innych niż finansowanych ze środków UE w 2010 r. rzędu 300 mld zł i przy udziale w nich wydatków elastycznych rzędu $\frac{1}{4}$, ich redukcja nawet aż o 10% (praktycznie niewykonalna) mogłaby przynieść nie więcej niż 7,5 mld zł oszczędności rocznie. Redukcja zgodna z wymogami Maastricht i polskiego Programu Konwergencji wymaga zatem „odszywnienia” wydatków, do których ponoszenia zobowiązują inne niż budżet ustawy lub zobowiązania cywilno-prawne.

W wydatkach sztywnych dominują trzy pozycje: subwencje i dotacje do jednostek samorządu terytorialnego, obsługa długu publicznego oraz dotacje do świadczeń społecznych. Jednostki samorządu wraz z przekazywanymi zadaniami publicznymi od lat otrzymują z reguły na ich realizację niewspółmiernie małe środki; zdarzają się też przeniesienia zadań bez środków na ich sfinansowanie¹. Tak więc nawet jeżeli także na poziomie jednostek samorządu terytorialnego jest przestrzeń do racjonalizacji wydatków, to nie należy tu oczekiwać większych oszczędności, a nawet sam wynik negocjacji na te tematy w Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego nie jest z góry przesądzony. Podobnie potencjalne oszczędności na wydatkach związanych z obsługą długu publicznego są ograniczone, niepewne, zależne od sytuacji na rynkach finansowych.

Głównym obszarem oszczędności w obszarze wydatków sztywnych pozostają zatem wydatki na świadczenia socjalne i na usługi publiczne. Co do tych ostatnich, lata ograniczeń wydatków na te usługi doprowadziły do niezdolności państwa do realizacji wielu podstawowych funkcji w takich obszarach, jak służba zdrowia, infrastruktura, szeroko rozumiane usługi administracji państwowej, zdolność egzekwowania prawa, kultury i dziedzictwa narodowego itd., oraz do braku jednoznacznego określania zakresu zadań, których świadczenie państwo nadal gwarantuje.

W efekcie, zważywszy że państwo funkcjonuje w otoczeniu rynkowym a instytucje publiczne za pozyskiwane dobra i usługi niezbędne do swego funkcjonowania muszą płacić ceny rynkowe, zaś o zasoby muszą konkurować z sektorem rynkowym, owo „tanie państwo”, które nie jest w stanie płacić rachunków wystawionych przez sektor rynkowy i w którym zakresie świadczeń nie dostosowano do zdolności ich sfinansowania, nie tylko musi przegrywać w konkurencji o te zasoby, ale nie jest w stanie realizować swych funkcji, ze wszystkimi tego konsekwencjami tak w obszarze finansów publicznych, jak w sferze społecznej i politycznej.

Mamy więc państwo słabe, z przerostami administracyjnymi w relacji do możliwości wykonywania zadań, ale także niezdolne do wspomagania rozwoju społeczno-gospodarczego, zwłaszcza w obszarach wspierania badań naukowych i oparcia rozwoju o naukę i informatykę, budowania trwałych przewag konkurencyjnych i wspierania sektora małych

¹ Jednocześnie z wieloletnich badań nad realizacją społecznych funkcji samorządu lokalnego wynika ich głębokie i postępujące zróżnicowanie. Józefina Hryniewicz zwraca uwagę, że aż jedna trzecia samorządów mazowieckich nie występuje o żadne środki unijne, gdyż potencjalnych projektów inwestycyjnych nie ma z czego współfinansować (*Raport z drugiego posiedzenia Narodowej Rady Rozwoju*, ed. cit.).

i średnich przedsiębiorstw, z ograniczonymi możliwościami prowadzenia polityki regionalnej i wyrównywania terytorialnych różnicowań możliwości rozwoju.

Najpewniej także obecnie, mimo wieloletnich redukcji wydatków na usługi publiczne, istnieje tu jakaś przestrzeń do ich racjonalizacji. Jednak dopóki nie jest jasno zdefiniowany zakres usług publicznych, które w ramach przyjętej i realizowanej strategii rozwoju społeczno-gospodarczego podlegają sfinansowaniu ze środków publicznych, dopóty debata nad zakresem dalszych redukcji tych wydatków nie ma właściwego punktu odniesienia. Jej naturalnym punktem wyjścia powinna być odpowiedź na dwa pytania. Po pierwsze, jaki poziom szeroko rozumianych usług publicznych jesteśmy w stanie zapewnić przy aktualnych możliwościach publicznego finansowania. Po drugie – jaki poziom tych usług powinniśmy zapewnić, aby być w zgodzie z przyjętymi celami realizowanej strategii rozwoju. Dopiero na tym tle jest potrzebny długookresowy i kompleksowy rachunek wyników projektowanych redukcji wydatków, także z punktu widzenia ich wpływu na strategię rozwoju.

3. Źródła narastania nierównowagi w systemie zabezpieczenia emerytalnego i innych świadczeń społecznych

Z drugiej strony, w wydatkach publicznych znaczny udział mają wydatki na zabezpieczenie społeczne, które rosną nieproporcjonalnie szybciej niż inne, mimo stosunkowo niskich ich jednostkowych wielkości nominalnych. Od lat tak szybki wzrost wypłat świadczeń w stosunku do zbieranych składek grozi utratą równowagi systemu zabezpieczenia społecznego i wymaga znacznych (w relacji do PKB) dotacji z budżetu państwa.

Głównym źródłem nierównowagi systemu zabezpieczenia emerytalnego w Polsce jest od lat niski współczynnik aktywności zawodowej Polaków, w 2009 roku o około 8 punktów procentowych niższy niż przeciętny w starych krajach członkowskich Unii Europejskiej². Według ostrożnych szacunków, gdyby nie te różnice, nie byłoby potrzeby dopłat do FUS ani chronicznego deficytu finansów publicznych. Za część tak niskich współczynników aktywności zawodowej w Polsce odpowiadały liczne przywileje emerytalne, niekiedy o wątpliwym uzasadnieniu, uprawniające do wcześniejszego przechodzenia na emeryturę, także z zachowaniem zdolności do dalszej pracy.

Źródła tych przywilejów są złożone³. Po pierwsze, od początku transformacji, i w zasadzie aż do końca 2008 r., jedną z metod walki z bezrobociem, ubóstwem i wykluczeniem społecznym było przenoszenie na system ubezpieczenia społecznego skutków likwidacji nierentownych przedsiębiorstw i redukcji zatrudnienia w przedsiębiorstwach czynnych. Pogarszało to bilans funduszu ubezpieczeń emerytalno-rentowych i wymagało wspierania FUS dotacjami. Przy zakładanej wówczas niższej dynamice świadczeń niż płac w ciągu kilkunastu następnych lat równowaga miała zostać przywrócona. Jednak konieczne

² Wskaźnik zatrudnienia osób w wieku 15–64 lat wynosi w Polsce 59%, a w UE 67%.

³ Więcej na ten temat zob. Grażyna Ancyparowicz (w: *Raport z drugiego posiedzenia Narodowej Rady Rozwoju*, ed. cit.), której wnioski wykorzystano w tym punkcie referatu.

do tego zróżnicowanie dynamiki świadczeń w stosunku do dynamiki płac okazało się niemożliwe do wprowadzenia.

Po drugie, nastąpił wzrost obciążeń Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, zwłaszcza funduszu emerytalnego, w związku ze zwiększeniem się liczby świadczeniobiorców z przyczyn innych niż demograficzne. Wiele osób skorzystało z możliwości przejścia na wcześniejszą emeryturę w ramach systemu repartycyjnego, bojąc się, że emerytura z nowego systemu będzie znacznie niższa.

Ponadto na wzrost liczby emerytów wpłynęło wprowadzenie emerytur pomostowych oraz drastyczne skrócenie listy zawodów zaliczanych do kategorii pracy w warunkach szczególnych lub o szczególnym charakterze. Obawa przed utratą przywilejów skłoniła wielu uprawnionych do przejścia na wcześniejsze emerytury, zanim projektowane zmiany zaczęły obowiązywać.

Wreszcie na wzrost liczby emerytów wpłynęła także ustawa z 21 listopada 2008 r. o emeryturach kapitałowych, która dała możliwość uzyskania świadczenia i kontynuowania pracy zawodowej bez powiadamiania pracodawcy.

Skutkiem tych wszystkich zmian ustawowych i społecznej reakcji na nie był przyrost liczby emerytów do 2009 r. o ok. 600 tys. osób (w stosunku do 2007 r.), co dało w następstwie dodatkowe obciążenia FUS wypłatą świadczeń.

Podnoszenie przeciętnego wieku emerytalnego jest w obecnych warunkach demograficznych w Europie i na świecie powszechną koniecznością. Jednak wszędzie, gdzie takie próby są podejmowane, napotykają one opór nie tylko ze strony beneficjentów tych przywilejów, zaś samo ich wprowadzanie musi być rozkładane na wiele lat. Tym bardziej dotyczy to Polski, gdzie z wyżej przedstawionych powodów przyczyny znacznego i długoterminowego obciążenia Funduszu Ubezpieczeń Społecznych i całego sektora finansów publicznych są tak złożone. Co więcej, nie wystarczy podnieść przeciętny wiek emerytalny. Dla uzyskanej w ten sposób dodatkowej podaży siły roboczej muszą się znaleźć dodatkowe miejsca pracy, jeśli operacja ta nie ma się skończyć zmianą pokoleniowych wskaźników bezrobocia – zwiększeniem stopy aktywności zawodowej generacji najstarszych i jej zmniejszeniem w generacji dopiero wchodzących na rynek pracy – albo po prostu zwiększeniem stopy bezrobocia⁴.

Dlatego, nawet jeśli uzyskamy ponadpolityczną zgodę co do kierunków koniecznych reform systemu emerytalnego celem zniesienia obecnych przywilejów i wydłużenia okresu aktywności zawodowej, to oczekiwania, że działania te mogą przynieść radykalną zmianę

⁴ Tak właśnie się stało w Polsce w 2009 r., kiedy w rezultacie ograniczenia od początku tego roku możliwości przechodzenia na wcześniejszą emeryturę przyrost bezrobocia był znacznie wyższy, niż wynikałoby to ze spadku popytu na pracę (zob. *Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2009 roku, Omówienie*, Rada Ministrów, Warszawa 2010, s. 12). Wskazuje to, że jeżeli redukcji przywilejów emerytalnych nie towarzyszy wzrost PKB zapewniający miejsca pracy dla osób pozbawionych tych przywilejów, to głównym tego skutkiem będzie wzrost stopy bezrobocia, a oszczędności będą wynikały jedynie z różnicy między wysokością przeciętnej emerytury a wysokością przeciętnego zasiłku dla bezrobotnych.

bilansu FUS i całego sektora finansów publicznych już w następnych 2–3 latach, są iluzoryczne, a przedstawiane przez rząd szacunki skali oszczędności – mało wiarygodne. Poważniejsze oszczędności, i też tylko pod warunkiem wieloletniej konsekwencji w ich realizacji i utrzymania dla nich szerokiego politycznego poparcia, a zarazem pod warunkiem utrzymania dostatecznie wysokiej dynamiki PKB, pozwalającej na absorpcję dodatkowej podaży siły roboczej, wymagają kilkakrotnie dłuższego czasu.

4. Niektóre przesłanki reformy systemu emerytalnego w 1999 roku

Z punktu widzenia stabilności finansów publicznych – w tym stabilności szeroko rozumianego systemu świadczeń emerytalnych – szczególnie ważne były dwie przesłanki wprowadzonego w 1999 r. nowego systemu tych świadczeń. Pierwszą było przekonanie o niemożności zachowania równowagi bilansowej między łącznym funduszem wypłacanych świadczeń z jednej strony a wielkością łącznych wpływów z tytułu składki płaconej przez obecnie pracujących na rzecz świadczeń emerytalnych, obecnych (w systemie generacyjnym) lub własnych w przyszłości (w systemie kapitałowym). Jakkolwiek nie wszystkie źródła narastania strukturalnej nierównowagi dało się wówczas przewidzieć – właśnie ze względu na prognozy demograficzne i na rynku pracy – zakładano zmniejszenie stopy zastąpienia (tj. relacji przeciętnej emerytury do przeciętnej płacy) o około 10 punktów procentowych. To była przesłanka pierwsza.

Natomiast przesłanką drugą było pobudzenie dobrowolnych oszczędności emerytalnych, w ramach dobrowolnych ubezpieczeń emerytalnych, dzięki którym dobrowolne oszczędności na rzecz przyszłej konsumpcji miały częściowo kompensować redukcję stopy zastąpienia.

5. Czy przejście od generacyjnego do kapitałowego systemu zabezpieczeń rozwiązuje problem jego strukturalnej nierównowagi⁵ i jak tę równowagę przywracać?

W niniejszym referacie nie zajmuję się oceną, czy zastąpienie systemu generacyjnego kapitałowym było słuszne, czy błędne. Jest to kwestia zasługująca na odrębną debatę i wychodząca poza tematykę tej konferencji. Na pewno jest to reforma bardzo kosztowna, wymagająca utrzymywania przez okres kilkudziesięciu lat dwóch równoległych systemów emerytalnych, przy czym koszty administracyjne systemu kapitałowego okazały się niewspółmiernie wysokie w stosunku do wyników. Co więcej, jak widzieliśmy, samo przejście od generacyjnego do kapitałowego systemu zabezpieczeń emerytalnych bynajmniej nie rozwiązuje problemów demograficznych i innych – związanych ze spadkiem współczynników aktywności zawodowej. Ponadto, ze względu na wieloletnią asymetrię między wpływami OFE a ich wydatkami, w takim stopniu, w jakim gromadzone przez OFE fundusze wpływają na rynki finansowe

⁵ Szczegółową analizę tej kwestii przedstawił Kazimierz Łaski (*Mity i rzeczywistość w polityce gospodarczej i w nauczaniu ekonomii*, INE PAN, Warszawa 2009, s. 68–75.).

szybszym strumieniem niż wzrost rzeczywistej wartości spółek notowanych na giełdzie, asymetria ta wpływa destabilizująco na „normalne” funkcjonowanie rynków finansowych. Prowadzi bowiem do systematycznej wyceny akcji powyżej wyceny zgodnej z analizą fundamentalną, zaś strukturalna nadwyżka popytu na akcje nad ich podażą i wynikające stąd zyski z lokat zniechęcają do przedsiębiorczości. Wszystko to może skłaniać do postawienia pytania o wynik pełnego rachunku tej reformy. Jednak, jak zobaczymy dalej, zważywszy naturę głównych źródeł strukturalnej nierównowagi w finansach publicznych, obecnie przedstawiane propozycje zmian w systemie świadczeń emerytalnych nie tylko nie rozwiązują problemów owej strukturalnej nierównowagi, ale zarazem niszczą spójność nowego systemu tych świadczeń i prowadzą do powstania jeszcze większych problemów w przyszłości.

Punktem wyjścia do odpowiedzi na pytanie postawione w tytule tej części referatu musi być konstatacja, że fundusz emerytalny w FUS oraz w OFE jest legitymacją emerytów do części dochodu narodowego. Wielkość tego funduszu świadczeń zależy więc od rozmiarów i dynamiki dochodu narodowego. Czy zatem przejście od jednego do drugiego systemu świadczeń może wpłynąć na dynamikę dochodu narodowego, a zwłaszcza, czy może wpłynąć na rozwiązanie problemów, które leżały u podstaw decyzji o przejściu w Polsce od systemu generacyjnego do systemu kapitałowego? Otóż nie może, co widać od razu, kiedy równowagę finansową systemu świadczeń emerytalnych przedstawić w języku prostej arytmetyki.

Z jednej strony iloczyn liczby emerytów, NP , i przeciętnej emerytury, em , równa się funduszowi wypłat z tytułu świadczeń emerytalnych, $NPem$. Z drugiej strony iloczyn liczby pracujących, PR , i przeciętnej płacy, w (czyli fundusz płac, PRw) oraz przeciętnej składki emerytalnej, b , równa się wysokości wpływów na rzecz świadczeń emerytalnych, $PRwb$. Równość wypłat i wpływów, $NPem = PRwb$, jest bilansowym równaniem równowagi systemu świadczeń emerytalnych, które musi być spełnione tak w systemie kapitałowym, jak generacyjnym. Zapiszmy to równanie bilansowe w postaci: $PR/NP = em/wb$, gdzie lewa strona równania przedstawia liczbę pracujących przypadającą na jednego niepracującego.

Kiedy z przyczyn demograficznych zmniejsza się liczba pracujących w stosunku do liczby niepracujących i kiedy dodatkowo (i z innych względów) zmniejsza się aktywność zawodowa ludności, wtedy – bez względu na to, czy mamy repartycyjny, czy kapitałowy system zabezpieczenia – zachowanie równowagi bilansowej między łącznym funduszem emerytalnym a wielkością rezygnacji z bieżącej konsumpcji obecnie pracujących na rzecz konsumpcji emerytów wymaga obniżenia relacji przeciętnej emerytury do przeciętnej płacy, em/w (tj. zmniejszenia „stopy zastąpienia”) lub zwiększenia składki emerytalnej, b , lub kombinacji jednego i drugiego. Samo przejście od systemu repartycyjnego do systemu kapitałowego bynajmniej tych problemów nie rozwiązuje.

Na czym wobec tego – z punktu widzenia równowagi finansów publicznych i równowagi systemu świadczeń emerytalnych – polega szczególna „uroda” systemu kapitałowego, do którego przeszliśmy w 1999 r. i do którego przeszło także wiele innych krajów⁶ (zgodnie

6 Do systemu kapitałowego przeszła większość krajów Ameryki Łacińskiej, Europy Środkowo-Wschodniej, krajów powstałych po rozpadzie ZSRR oraz Szwecja.

z zaleceniami międzynarodowych i europejskich instytucji finansowych)? Podczas gdy w systemie repartycyjnym te decyzje, politycznie graniczące z niemożliwymi, musi podejmować rząd, to w systemie kapitałowym zadanie to wykonuje „niewidzialna ręka rynku”, odpowiednio nisko wyceniając wartość aktywów zgromadzonych na naszych indywidualnych rachunkach emerytalnych.

Jak wobec tego należy przywracać równowagę systemu ubezpieczeń emerytalnych, a jak tego czynić nie należy?

Jak już wspomniano, u podstaw reformy świadczeń emerytalnych z 1999 r. leżały dwie przesłanki: po pierwsze – w obliczu prognozowanych zmian demograficznych i redukcji współczynników aktywności zawodowej obniżenie stopy zastąpienia oraz – i w związku z tym – celem zmniejszenia ekonomicznych i społecznych skutków redukcji przeciętnej emerytury do przeciętnej płacy – rozbudowa i wspomaganie przez państwo systemu emerytalnych ubezpieczeń dobrowolnych (trzeci filar). Z różnych względów dotychczasowy rozwój dobrowolnych ubezpieczeń emerytalnych jest daleko poniżej prognoz i oczekiwań, czym tu nie będę się zajmował. W każdym jednak razie kwestią zasadniczą było możliwe równoważenie skali redukcji stopy zastąpienia poprzez wzrost współczynnika aktywności zawodowej Polaków w drodze redukcji przywilejów emerytalnych.

W tej dziedzinie w ostatnich latach zebraliśmy trochę doświadczeń i wiemy lepiej, jakie polityczne napięcia takie działania wywołują, jakie wiążą się z tym uboczne skutki finansowe (np. redukcja przywilejów emerytalnych grup „mundurowych” musi być co najmniej w części skompensowana wzrostem wynagrodzeń, co znaczy, że oszczędności wystąpią najwcześniej za lat kilkanaście a wzrost kompensujących wydatków – od razu) itd. A także, jakiego czasu te operacje mogą wymagać. W świetle tych doświadczeń, a także własnych doświadczeń polityczno-parlamentarnych, nie bardzo widzę konstelację polityczną, która mogłaby dostatecznie szybko i łatwo przeprowadzić podniesienie przeciętnego wieku emerytalnego. W uzasadnieniu ustawy budżetowej na rok 2009 przewidywało się zwiększenie współczynnika aktywności zawodowej o pół punktu procentowego, a w 2010 r. o niewiele więcej. Daleko poniżej potrzeb, a także – być może – poniżej społecznie akceptowalnego progu, na który przecież nie bez wpływu pozostaje retoryka rządu o „zielonej wyspie” (bez zwracania uwagi na to, że podstawy dodatnich stóp wzrostu w Polsce w 2009 r. były dość niestabilne) i o braku potrzeby społecznych wyrzeczeń w celu poprawy stanu finansów publicznych. Na tle tej retoryki trudno bowiem o odpowiedź na pytanie – skoro jest tak dobrze, to dlaczego odbierać przywileje emerytalne i wydłużać obowiązkowe okresy zatrudnienia?

Co więcej, w pierwszych latach redukowania różnicy między współczynnikami aktywności zawodowej w Polsce i przeciętnymi w „starych” krajach członkowskich Unii Europejskiej postęp w wydłużaniu okresu aktywności zawodowej pozwoli tylko częściowo skompensować brak równowagi bilansowej między wydatkami a przychodami systemu ubezpieczeń emerytalnych. Jak już też wspomniałem, powodzenie tej strategii w dużym stopniu zależy od tego, czy osiągnięty na tej drodze wzrost podaży siły roboczej będzie zrównoważony

zwiększeniem popytu na nią, a więc od tego, czy uda się utrzymać stosunkowo wysoką dynamikę gospodarczą w Polsce w porównaniu ze średnią w krajach UE. Jednocześnie zarówno dalsze obniżanie stopy zastąpienia, jak i zwiększanie składki emerytalnej są decyzjami politycznie równie trudnymi. Wobec tego przestrzeń do przywracania równowagi w systemie ubezpieczeń emerytalnych i do ograniczania dotacji państwa do tego systemu (w relacji do PKB) wydaje mi się ograniczona i wymagająca niewspółmiernie więcej czasu niż ten, który wynika z oficjalnie ogłaszanych prognoz i zamierzeń związanych z deklarowanym przez rząd terminem przystąpienia Polski do obszaru euro.

Czy propozycje zmian obecnego systemu świadczeń emerytalnych w Polsce, zgłaszane ostatnio przez ministrów finansów oraz pracy i polityki społecznej, w czymkolwiek wyżej przedstawione dylematy i ograniczenia rozwiązują? Istotą tych propozycji, jeśli je dobrze rozumiem, jest przeniesienie części świadczeń, które w przyszłości mają być realizowane ze środków zgromadzonych na rachunkach otwartych funduszy emerytalnych, z powrotem do FUS, co zmniejszyłoby obecne przelewy z przychodów Skarbu Państwa na rzecz FUS (tj. przelewy obecnie kompensujące FUS-owi środki przekazywane do OFE).

Otóż, albo część zadań przenosi się z OFE z powrotem do FUS, który przejmuje od OFE gromadzenie środków na wypłaty przyszłych świadczeń w ramach systemu kapitałowego – to wtedy nadal trzeba emitować obligacje skarbowe celem sfinansowania jego dodatkowych zadań. I wtedy nadal utrzymuje się dwa równoległe systemy świadczeń emerytalnych, zaś sektor finansów publicznych z tego tytułu żadnych oszczędności nie ma. Dalej więc trzeba emitować obligacje na pokrycie wpłat składek na rzecz przyszłych świadczeń w ramach systemu kapitałowego, który nadal ma dodatnie wyniki, gdyż jeszcze przez wiele lat będzie zbierać składki, ale póki co – wypłacać będzie niewiele.

Korzyść tego rozwiązania byłaby taka, że jakkolwiek obecnie Komisja Europejska nie pozwala zaliczyć wyniku OFE do sektora finansów publicznych, bowiem wysokość świadczenia nie jest w Polsce przez państwo gwarantowana, a więc nasz system OFE pod tym względem nie różni się od systemu ubezpieczeń prywatnych, to kiedy ten dodatni wynik byłby schowany w skonsolidowanym wyniku FUS, który jest częścią sektora finansów publicznych, to być może Komisja Europejska byłaby gotowa zaliczyć OFE do tego sektora. Oznaczałoby to o 1,5–1,8 punktu procentowego mniejszą relację deficytu sektora finansów publicznych do PKB. To dużo – i jest o co kruszyć kopie. Ale przecież to rozwiązanie niczego nie zmienia w bilansie skonsolidowanego sektora finansów publicznych jako całości.

Albo też istotą tej propozycji jest wyjście z systemu OFE. To jednak znaczy, że państwo z powrotem przejmuje odpowiedzialność za całość wypłat świadczeń społecznych. Wtedy wracamy w miejsce, z którego wyszliśmy, robiąc reformę systemu świadczeń emerytalnych, ze wszystkimi tego konsekwencjami. Jednak i w tym przypadku pozostaje dług w stosunku do przyszłych emerytów objętych obecnie systemem kapitałowym. Za kilka, kilkanaście lub kilkadziesiąt lat przyjdą do FUS ubezpieczeni, którym ze środków zgromadzonych na ich indywidualnych rachunkach trzeba będzie wypłacać renty i emerytury. Jeżeli dziś zmniejszymy napływ środków do tego systemu, to odpowiednio mniejsze

będą wypłaty tych świadczeń, co oznacza kolejne obniżenie stopy zastąpienia. Kiedy więc proponuje się dalszą redukcję stopy zastąpienia w stosunku do tych przyszłych emerytów, którzy obecnie objęci są systemem kapitałowym, to nie tylko wypada im to jasno powiedzieć, ale i liczyć się z tym, że kiedy na własnej skórze sami się przekonają, do jakich świadczeń mają uprawnienia, wówczas łącznie może okazać, że państwo będzie musiało z powrotem przejąć na siebie wyrównanie tych wielkości świadczeń, które im obecnie zamierza zabrać. Gdyby bowiem się okazało, że w konsekwencji ostatnio forsowanych zmian w systemie świadczeń emerytalnych miało dojść do dalszej, znacznej redukcji stopy zastąpienia w stosunku do przyszłych emerytów (według niektórych szacunków mogliby oni liczyć ledwie na około 30% przeciętnej płacy, wobec około 60% obecnie), to społeczne i polityczne skutki takich przesunięć są trudne do przewidzenia.

Być może wreszcie, istotą tych propozycji jest tylko zaciągnięcie swego rodzaju „pożyczki” przez budżet państwa w OFE, która w przyszłości zostanie wraz z należnymi odsetkami zwrócona obecnym właścicielom środków, zapisanych na indywidualnych rachunkach emerytalnych przyszłych emerytów. Wtedy jednak, jak każda umowa cywilna – wyobrażam sobie – wymagałaby ona zgody każdego z właścicieli tych rachunków, a co najmniej upoważnienia z ich strony do akceptacji przez OFE takiej umowy z rządem. Autorzy tych projektów nic jednak o tym nie wspominają.

Jak już wspomniałem na początku tej części referatu, być może samo przejście od generacyjnego do kapitałowego systemu emerytalnego było błędem, zaś indywidualizację rachunków emerytalnych można było przeprowadzić, reformując system repartycyjny, bez konieczności jednoczesnego i bardzo kosztownego utrzymywania przez kilkadziesiąt lat dwóch systemów świadczeń emerytalnych. Dla części parlamentarzystów, którzy ostatecznie opowiedzieli się za wprowadzeniem systemu kapitałowego, podstawowym – jakkolwiek ze zrozumiałych względów raczej nie nagłaśnianym – argumentem na jego rzecz było przekonanie, że nie ma innej drogi obniżenia stopy zastąpienia o około 10 punktów procentowych. Bez tego zaś, wcześniej czy później, musi dojść do załamania bilansu FUS i narastającego obciążenia finansów publicznych dopłatami do systemu świadczeń, z uszczerbkiem dla możliwości finansowania innych zadań państwa. Obecne propozycje żadnego z tych fundamentalnych problemów nie rozwiązują, a raczej przeciwnie – albo ich istotę zamazują, odwołując rozwiązanie na bliżej nieokreśloną przyszłość, albo jeszcze je pogłębiają.

6. Dochodowa strona finansów publicznych

Kiedy rosnące relacje deficytu i długu publicznego do PKB nie dają się pogodzić z wymogami stabilnego rozwoju, osłabiają dynamikę gospodarczą a ponadto grożą utraceniem istotnej części pomocy spójnościowej Unii Europejskiej, zaś oszczędności po stronie wydatków publicznych są niewspółmierne w stosunku do potrzeb i mogą się zmaterializować dopiero w dłuższym czasie, wtedy szczególnej uwagi wymaga dochodowa strona finansów publicznych. Możliwe są tu trzy kierunki działań: a) ograniczenie szarej strefy w gospodarce i poprawa ściągłości podatków, b) reformy już istniejących podatków i danin, c) wprowadzenie nowych obciążeń publicznych i/lub podniesienie stawek podatkowych (poszerzanie bazy

podatkowej mieści się częściowo w tych wszystkich punktach, obejmuje bowiem zarówno wyższą egzekwowalność już obowiązujących przepisów, jak i wprowadzania nowych, np. objęcie podatkiem VAT prywatnie świadczonych usług medycznych itp.).

Zgodnie z metodologią GUS szara strefa w Polsce jest szacowana na około 13–14% PKB, zaś jej redukcja w najbliższych latach choćby o 3–4 punkty procentowe PKB byłaby niewątpliwym sukcesem, w realność którego można wszakże powątpiewać. Zważywszy, że suma dochodów podatkowych i składek na ubezpieczenia społeczne całego sektora finansów publicznych w latach 2008–2010 wynosi przeciętnie nieco ponad 30% PKB, przyniosłoby to około 1–1,2% PKB dodatkowych wpływów, tj. w warunkach 2010 r. około 13,5–14,5 mld zł. Byłaby to raczej górna granica dodatkowych dochodów w tych latach, po około 3,5–4,5 mld zł rocznie.

Proponowana przez innych ekspertów redukcja obciążeń podatkowych jako narzędzie redukcji zakresu szarej strefy nasuwa wątpliwości. Znaczna szara sfera występuje i w krajach o niskich podatkach (także tam, gdzie funkcjonuje podatek „liniowy”). Jej zakres jest funkcją nie tyle samych stawek podatkowych, co przejrzystości i prostoty systemu podatkowego, sprawności aparatu skarbowego i podatności na korupcję administracji podatkowej, ogólnych standardów i warunków prowadzenia działalności gospodarczej, ale także akceptacji roli usług publicznych dostarczanych przez państwo, zagwarantowania jasnych i powszechnych reguł dostępu do nich dla wszystkich uprawnionych itd.

Najprawdopodobniej redukcja szarej strefy wymaga podejścia eklektycznego i elastycznego. W każdym jednak razie wymaga systematycznych wysiłków i czasu, o czym świadczyć może i to, że chociaż niemal każdy minister finansów, obejmując urząd, zapowiada ograniczenie szarej strefy i poprawę ściągłości podatków, na koniec urzędowania rzadko można tu odnotować spektakularne sukcesy.

Część ekspertów opowiada się za radykalnym „odnowieniem” systemu podatkowego w Polsce, jego radykalną przebudową i uproszczeniem⁷. Pogląd ten może być uzasadniony tym bardziej, że z upływem czasu następuje także swego rodzaju „zużycie moralne” każdego z funkcjonujących systemów podatku. Jednak i w tym przypadku proces przygotowania nowych rozwiązań a następnie ich uchwalenia (łącznie z koniecznym w takich przypadkach *vacatio legis*) nie rokuje rychłego i znacznego zarazem zwiększenia wpływów publicznych.

Jeżeli jednak do poprawy stanu nierównowagi w finansach publicznych w najbliższych 2–3 latach nie wystarczy samo tylko redukcja wydatków – co zresztą wskutek mechanizmów mnożnikowych o około 1/3 zmniejszałoby efekty początkowych redukcji wydatków⁸ i dodatkowo ograniczało dynamikę rozwoju – zaś sama redukcja szarej strefy i poprawa ściągłości podatków też tego celu w tak krótkim horyzoncie czasu nie pozwolą osiągnąć, wtedy na okres potrzebny do zrównoważenia strumieni dochodów i wydatków

⁷ Zob. np. wypowiedzi Witolda Modzelewskiego oraz Ireny Ożóg w *Raporcie z drugiego posiedzenia Narodowej Rady Rozwoju* (ed. cit.).

⁸ Zob. K. Łaski, J. Osiatyński, J. Zięba, *Mnożnik wydatków państwowych i szacunki jego wielkości dla Polski*, „Materiały i Studia NBP” 2010, nr 246.

(przy danym zakresie sektora publicznego) trzeba rozważyć wprowadzenie nowych obciążeń podatkowych i/lub zwiększenie stawek już istniejących podatków. Jakkolwiek jest to rozwiązanie sprzeczne z poglądem o wyraźnej, silnej, ujemnej korelacji pomiędzy wysokością obciążeń podatkowych na jednostkę PKB z jednej strony a średnio- i długookresową dynamiką PKB z drugiej strony, warto zaznaczyć, że badania empiryczne takiej korelacji bynajmniej nie potwierdzają.

Równoważenie finansów publicznych w długim okresie

1. Uwagi ogólne

Terminem „równoważenie finansów publicznych” określa się działania podejmowane w celu zminimalizowania deficytu sektora finansów publicznych, a w dłuższej perspektywie dojścia do stanu, w którym ten deficyt zanika w trwały sposób. Teoretycznie jest to możliwe, w praktyce jednak należy uwzględnić występowanie cykli koniunkturalnych. W ich następstwie okresy, w których sektor finansów publicznych kończy rok budżetowy nadwyżką, będą przeplatać się z okresami, gdy rok budżetowy będzie przynosić deficyt. Równowaga w sektorze powinna sprawiać, że w latach dobrej koniunktury będzie możliwe wypracowywanie nadwyżek pozwalających na sfinansowanie deficytów występujących w okresach spowolnienia gospodarczego, bez potrzeby zwiększania długu publicznego. Jednak nawet takie działanie jest w praktyce trudne do zrealizowania – o czym świadczą przykłady z historii gospodarczej wielu krajów o gospodarce rynkowej. Z tego powodu osiągnięcie celu trwałego zrównoważenia finansów publicznych jest zastąpione w krajach Unii Europejskiej zobowiązaniem państw członkowskich do utrzymywania deficytu sektora finansów publicznych w przedziale nieprzekraczającym wartości 3% w relacji do produktu krajowego brutto w kolejnych latach, przy jednoczesnym wskazaniu, że wielkość długu publicznego nie powinna przekraczać 60% PKB. Dodatkowym czynnikiem stabilizacji gospodarki i finansów państwa są zawarte w Pakcie Stabilizacji i Wzrostu założenia dotyczące stabilizacji kursu walutowego, tempa wzrostu inflacji oraz poziomu stopy procentowej banku centralnego.

Obecna sytuacja w polskim sektorze finansów publicznych odbiega od zaleceń Paktu. Deficyt sektora od wielu lat utrzymuje się powyżej wskazanego progu 3% produktu krajowego brutto, a w konsekwencji obserwuje się szybko postępujące narastanie długu publicznego. Czy zatem możliwe jest przywrócenie w naszym kraju stanu sektora finansów publicznych zgodnego z wymogami Paktu Stabilizacji i Wzrostu? Jakie mogą być koszty takiego działania dla gospodarki? Jakie działania powinny być podjęte w celu osiągnięcia trwale zrównoważonych finansów publicznych? W niniejszym opracowaniu postaram się choćby częściowo udzielić odpowiedzi na te pytania.

2. Obecna sytuacja w polskim sektorze finansów publicznych

W 2007 r. saldo sektora finansów publicznych w relacji do PKB było dodatnie, choć budżet państwa zakończył rok deficytem. Nieco inaczej sytuację w polskich finansach publicznych oceniał Eurostat; mieliśmy nieznaczny deficyt sektora (1,9%). Państwowy dług publiczny pozostawał na relatywnie niskim poziomie 45%.

* Wyrażone w niniejszym opracowaniu opinie są osobistymi poglądami autorki.

Na tle innych krajów członkowskich Unii Europejskiej nie była to sytuacja zła. Można powiedzieć, że zbliżona do średniego stanu. W tamtym czasie 11 krajów spośród 27 państw członkowskich skończyło rok z dodatnim saldem sektora finansów publicznych, a wśród szesnastu, które odnotowały deficyt, osiem miało ten deficyt (w relacji do PKB) wyższy niż Polska. W 2008 r. kryzys finansowy odbił się niekorzystnie na stanie finansów publicznych wszystkich krajów członkowskich – aż w 19 krajach rok budżetowy zakończył się deficytem sektora finansów publicznych. W Polsce deficyt zwiększył się z 1,9 do 3,9% PKB, a dług publiczny w relacji do PKB wzrósł o ponad 2 punkty procentowe, do 47,1%. Kolejny rok przyniósł dalszy wzrost zarówno deficytu sektora (do 7,1% PKB), jak i relacji długu publicznego. Ta relacja przekroczyła pierwszy próg ostrożnościowy zapisany w ustawie o finansach publicznych, czyli 50% PKB. Przewidywania związane z realizacją budżetu państwa w bieżącym roku nie zapowiadają przełamania tego, obserwowanego od 2007 r., kierunku zmian; deficyt prawdopodobnie utrzyma się na poziomie zbliżonym do odnotowanego w 2009 r., a dług publiczny będzie nadal wzrastał, zbliżając się do 55% PKB, czyli drugiego progu ostrożnościowego zapisanego w ustawie o finansach publicznych. Przekroczenie tego drugiego progu wiąże się z koniecznością wprowadzenia działań zmierzających do ograniczenia skali nierównowagi w sektorze finansów publicznych. Ustawa o finansach publicznych przewiduje, że w takiej sytuacji „...na kolejny rok Rada Ministrów uchwała projekt ustawy budżetowej, w którym:

- nie przewiduje się deficytu budżetu państwa lub przyjmuje się poziom różnicy dochodów i wydatków budżetu państwa, zapewniający, że relacja długu Skarbu Państwa do produktu krajowego brutto przewidywana na koniec roku budżetowego, którego dotyczy projekt ustawy, będzie niższa od relacji, o której mowa w art. 38 pkt 1 lit. b, ogłoszonej zgodnie z art. 38,
- nie przewiduje się wzrostu wynagrodzeń pracowników państwowej sfery budżetowej, w tym pracowników jednostek, o których mowa w art. 139 ust. 2,
- waloryzacja rent i emerytur nie może przekroczyć poziomu odpowiadającego wzrostowi cen towarów i usług konsumpcyjnych, ogłoszonego przez Główny Urząd Statystyczny za poprzedni rok budżetowy,
- wprowadza się zakaz udzielania pożyczek i kredytów z budżetu państwa z wyjątkiem rat kredytów i pożyczek udzielonych w latach poprzednich,
- nie przewiduje się wzrostu wydatków w jednostkach, o których mowa w art. 139 ust. 2, na poziomie wyższym niż w administracji rządowej”.

Nadto Rada Ministrów jest zobowiązana dokonać przeglądu wydatków budżetu państwa finansowanych za pomocą środków pochodzących z kredytów zagranicznych oraz przeglądu programów wieloletnich, a także przedstawić Sejmowi program sanacyjny, mający na celu obniżenie relacji długu publicznego do PKB. Ograniczone zostają także działania jednostek samorządu terytorialnego. W kolejnym roku budżetowym ich wydatki mogą być wyższe od dochodów o nie więcej niż wydatki związane z realizacją zadań finansowanych ze środków otrzymywanych w formie bezzwrotnej z zagranicy.

Należy wyjaśnić, że wspomniany w cytowanym tekście art. 38 dotyczy obwieszczenia przez ministra finansów wielkości relacji długu publicznego oraz długu Skarbu Państwa do produktu krajowego brutto. W punkcie 1 (lit. b) tekstu jest mowa o relacji długu Skarbu Państwa do PKB. W ust. 2 art. 139 ustawa wylicza te jednostki należące do sektora finansów publicznych, których dochody i wydatki są włączane do projektu ustawy budżetowej, czyli urzędy obsługujące najwyższe władze państwa, sądy i trybunały, urzędy rzeczników praw itd.

Przekroczenie przez relację państwowego długu publicznego do PKB progu 55% prowadzi zatem do wyraźnego i nagłego zacieśnienia polityki budżetowej, co może być negatywnym impulsem dla rozwoju gospodarki. Jest oczywiste, że rząd powinien dokładać starań, by uniknąć takiej sytuacji. Należy mieć na uwadze, że działania rządu na rzecz ograniczania wielkości państwowego długu publicznego są jednak limitowane jedynie do długu Skarbu Państwa. Według metodologii krajowej zadłużenie to ma wynieść na koniec bieżącego roku ok. 700 mld zł, a państwowy dług publiczny będzie prawdopodobnie wynosił ok. 739 mld zł.

A zatem zobowiązania dłużne pozostałych jednostek sektora finansów publicznych, głównie jednostek samorządu terytorialnego, zwiększają skalę zadłużenia o ok. 5,5% długu Skarbu Państwa, a mierząc to w relacji do PKB – o kolejne 2,8 punktu procentowego. Tymczasem w mediach mnożą się opinie analityków, którzy twierdzą, że samorządy zamkną obecny rok budżetowy większym niż prognozowano deficytem. Oznacza to, że zagrożenie przekroczenia progu ostrożnościowego 55% wzrasta.

Teoretycznie można sobie wyobrazić szybkie zrównoważenie budżetu państwa poprzez zasadnicze zwiększenie podatków i opłat, co jednak byłoby równoznaczne z zahamowaniem tempa wzrostu produktu krajowego brutto, a następnie wprowadzeniem gospodarki w fazę kryzysu. Dodać należy, że potrzebne w obecnych polskich warunkach podwyższenie podatków i opłat – konieczne do zrównoważenia deficytu budżetu państwa – wymagałoby zebrania kwoty sięgającej 52,2 mld zł, a licząc w warunkach porównywalnych do 2009 r. prawie 66,6 mld zł (w ustawie budżetowej na 2010 r. mamy wydzielony budżet środków europejskich, dlatego wielkość deficytu porównywalna z wielkościami z lat poprzednich to wartość łączna deficytu budżetu krajowego oraz budżetu środków europejskich). Nagłe zrównoważenie takiego deficytu oznaczałoby na przykład potrzebę zgromadzenia dochodów podatkowych większych od określonych na 2010 r. prawie o 29,8%. Porównując tę kwotę z prognozowaną na 2011 r. wielkością produktu krajowego brutto, oznaczałoby to zwiększenie obciążeń fiskalnych gospodarki o dalsze 5 punktów procentowych. Podobnie można zilustrować skalę niezbędnej redukcji wydatków, przy założeniu stałych, to znaczy takich jak prognozowane na 2010 r., dochodów. Zrównoważenie budżetu wymagałoby redukcji wydatków prawie o 22%.

Wydaje się, że działania podjęte w celu takiego zrównoważenia budżetu państwa nie byłyby równoznaczne z osiągnięciem analogicznego efektu w skali całego sektora finansów publicznych. Następstwem gwałtownego ograniczenia wydatków budżetu państwa

byłoby znaczące zwiększenie skali zadłużenia w budżetach samorządów oraz pozostałych jednostek sektora. Problemem dodatkowym przy próbie gwałtownego równoważenia budżetu państwa byłyby kwestie wykorzystania środków dostępnych w ramach budżetu Unii Europejskiej. Działania na rzecz zrównoważenia dochodów i wydatków sektora finansów publicznych muszą być zatem procesem wieloletnim.

Moim zdaniem, w procesie tym można wyróżnić kilka etapów. Pierwszym z nich jest okres, w którym mamy możliwość wykorzystywania środków przyznanych Polsce w ramach perspektywy finansowej 2007–2013. Obecnie, w toku realizacji projektów dofinansowywanych z budżetu UE, istnieje konieczność wygospodarowania dodatkowych środków krajowych na prefinansowanie tych projektów. Zgodnie z obowiązującymi przepisami ostateczne rozliczenia nastąpią po sfinalizowaniu projektów i aprobacie sposobu ich realizacji przez Komisję Europejską. W tej sytuacji najbliższe lata wymagają przede wszystkim skoncentrowania zarządzania środkami publicznymi na skuteczności i efektywności ponoszonych wydatków.

Z tego punktu widzenia – moim zdaniem – pozytywnie należy oceniać decyzje rządu związane z realizacją budżetu państwa na 2011 rok. Wprowadzenie reguły hamującej wzrost wydatków oraz decyzje zwiększające w niewielkim stopniu obciążenia podatkowe gospodarki stanowią zabezpieczenie przed dalszym szybkim narastaniem wielkości długu publicznego, co powinno zachować relację długu publicznego do produktu krajowego brutto w przedziale od 50 do 55%, a więc nie będzie wymagać w kolejnych latach nagłych zmian skali wydatków sektora spowodowanych jedynie potrzebą zmniejszenia zadłużenia. Można określić decyzje dotyczące 2011 r. jako działania niezbędne do przygotowania przedpola do dalszych kroków, mających na celu racjonalizację wydatków.

3. Działania zmierzające do równoważenia sektora finansów publicznych

Tej przyszłej racjonalizacji powinny także sprzyjać działania związane z wieloletnim planowaniem finansowym oraz wprowadzenie nowego systemu budżetowania – zmiana obecnego sposobu wyznaczania wydatków jednostek sektora na podstawie wskaźników historycznych dotyczących budżetowania zadaniowego. Jednak po to, by opracowywanie budżetu poprzez wyznaczanie konkretnych zadań przyniosło pożądane skutki, należy przeprowadzić weryfikację istniejących zasad podziału kompetencji pomiędzy resortami, i to w szerokim rozumieniu tego pojęcia – jako ministerstw i podległych im jednostek budżetowych oraz funduszy i agencji.

Obecnie wiele zadań wynikających ze strategicznych funkcji państwa jest realizowanych przez grupy jednostek podporządkowane różnym resortom lub jednocześnie administracji rządowej i samorządowej. Równocześnie nie ma obowiązku wzajemnego informowania się realizatorów zadań, tylko sporadycznie istnieje koordynacja działań, a w efekcie ocena nakładów ponoszonych na te działania oraz ocena efektywności wydatków publicznych nie są możliwe w roku budżetowym. Istniejącą lukę informacyjną uzupełniają dane

opracowywane przez Główny Urząd Statystyczny, które są dostępne niestety z opóźnieniem około roku w stosunku do harmonogramu prac budżetowych. Nadto, zbiorcze dane publikowane przez GUS nie pozwalają na ocenę skuteczności działania poszczególnych ogniw administracji. Brak aktualnych informacji w okresie prac nad przygotowaniem projektu budżetu na kolejny rok jest przeszkodą w wyznaczaniu mierników dotyczących poszczególnych działań dla jednostek sektora finansów publicznych, a zatem dla pełnego wykorzystania budżetowania zadaniowego. Jest jasne, że konieczne jest usprawnienie kanałów przepływu danych – tak aby można było odpowiedzieć na pytanie: „Jakie efekty osiągnięto, ponosząc określony wydatek?” oraz na pytanie dodatkowe: „Kto poniósł ten wydatek?”, a także – niestety – na kolejne: „Kto jest odpowiedzialny, jeśli nie osiągnięto planowanego efektu?”.

Z wprowadzeniem budżetowania zadaniowego wiąże się także konieczność oceniania ryzyka towarzyszącego realizacji zadania. W polskiej tradycji finansowania działalności ze środków publicznych utrwalone są stereotypy pojmowania właściwej realizacji budżetu jako faktu, że utrzymano się w limicie wydatków. Efekt rzeczowy tych wydatków jest bagatelizowany. Drugim groźnym dla finansów publicznych wyjaśnieniem braku uzyskania zakładanych efektów jest twierdzenie, że nie otrzymano odpowiedniej kwoty na finansowanie. To wyjaśnienie ma niestety niechlubną tradycję, wynikającą z bardzo optymistycznego planowania wysokości wydatków w skali roku, w którym rozpoczyna się realizację projektu. Dotychczasowe doświadczenia ugruntowały przekonanie, że raz podjęty i wprowadzony do planu projekt będzie stanowił tytuł do domagania się środków publicznych na jego realizację w kolejnych latach. Jest to szczególnie wyraźne przy planowaniu zadań wieloletnich, przede wszystkim inwestycji. Trzeba też zaznaczyć, że ta praktyka ma swe początki w działaniach organów projektujących i zatwierdzających budżet państwa; programy wieloletnie często były redukowane na rzecz uznawanych za konieczne, niejednokrotnie z powodów politycznych, wydatków bieżących. Przełamanie tych nawyków jest niezbędne, jeśli budżetowanie zadaniowe ma przynieść oczekiwane korzyści.

Moim zdaniem niezbędne jest również ponowne przeanalizowanie zakresu poszczególnych strategicznych, priorytetowych funkcji państwa służących obecnie do budowy struktury budżetu zadaniowego. Po pierwsze, te funkcje są tak sformułowane, aby objąć nimi wszystkie działania obecnego budżetu państwa. Tych funkcji jest 22, co ujęto w załączonej tablicy, przedstawiającej wszystkie funkcje oraz liczbę zadań wyodrębnionych w każdej z nich i liczbę dysponentów środków publicznych przypisanych realizacji tych zadań, a także wysokość wydatków zakwalifikowanych jako wydatki służące realizacji danej funkcji.

W tablicy przedstawiono bardzo syntetyczny obraz struktury budżetu zadaniowego. Należy zauważyć, że każde zadanie składa się z różnej liczby podzadań, które z kolei dzielą się na działania.

Tabela 1. Struktura budżetu państwa na 2010 r. w układzie zadaniowym

Numer i nazwa funkcji strategicznej państwa	Liczba zadań	Liczba dysponentów	Wydatki zaplanowane w mln złotych
1. Zarządzanie państwem	10	12	1 179,8
2. Bezpieczeństwo wewnętrzne i porządek publiczny	8	7 + 16	13 652,1
3. Działalność edukacyjna, wychowawcza i opiekuńcza państwa	7	13 + 16	13 103,2
4. Zarządzanie finansami państwa	13	3 + 16	119 569,6
5. Ochrona praw i interesów Skarbu Państwa	3	2 + 16	187,6
6. Koordynacja polityki gospodarczej kraju	13	15 + 16	2 161,4
7. Gospodarka przestrzenna, wspieranie budownictwa i mieszkalnictwa	6	2 + 16	1 171,5
8. Kultura fizyczna i sport	4	1 + 16	478,9
9. Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego	4	6 + 16	1 220,3
10. Nauka polska	5	5 + 16	4 460,0
11. Bezpieczeństwo zewnętrzne i nienaruszalność granic	4	9 + 16	19 471,9
12. Ochrona i poprawa stanu środowiska	8	3 + 16	938,4
13. Bezpieczeństwo społeczne i wspieranie rodziny	7	13 + 16	84 841,2
14. Rynek pracy	6	4 + 16	1 034,6
15. Polityka zagraniczna	5	28	1 341,7
16. Sprawy obywatelskie	9	58* + 16	1 087,7
17. Zapewnienie równomiernego rozwoju kraju	4	12 + 16	2 028,9
18. Sprawowanie i wykonywanie wymiaru sprawiedliwości	4	5	8 585,0
19. Budowa, rozbudowa i utrzymanie infrastruktury transportowej	8	3 + 16	7 502,4
20. Organizacja opieki zdrowotnej i polityka zdrowotna	6	6 + 16	6 463,3
21. Prowadzenie polityki rolnej oraz rybackiej	9	3 + 16	5 063,3
22. Planowanie strategiczne oraz obsługa administracyjna i techniczna	3	35 + 16	6 190,9

* w funkcji 16 (sprawy obywatelskie) zostały ujęte zadania realizowane przez 49 Samorządowych Kolegiów Odwoławczych

Źródło: Opracowano na podstawie Ustawy Budżetowej na rok 2010 (Uzasadnienie, tom II, część tabelaryczna, *Budżet Państwa w układzie zadaniowym*, Rada Ministrów, Warszawa, wrzesień 2010).

Praktycznie każdy dysponent środków publicznych realizuje przypisane mu w budżecie państwa wydatki w wielu funkcjach, a to zaciiera przejrzystość budżetu zadaniowego i komplikuje kontrolę poprawności wykonywania całego budżetu zadaniowego. W kolumnie tablicy informującej o liczbie dysponentów zapisani zostali łącznie dysponenci inni niż wojewodowie. Warto zauważyć, że tylko w przypadku trzech funkcji (zarządzanie państwem (1), polityka zagraniczna (15) oraz sprawowanie i wykonywanie wymiaru

sprawiedliwości (18)) wojewodowie nie biorą udziału w realizacji budżetu. W pozostałych funkcjach mają swój udział, co zostało wskazane w tablicy oznaczeniem „+16”.

Oczywiście budżet państwa na 2010 r. przedstawiony w układzie zadaniowym, to tylko próba innego spojrzenia na zapisane w ustawie budżetowej limity wydatków z punktu widzenia nadchodzących zmian w budżetowaniu. Jednak ta próba ujawnia potrzebę przeanalizowania celowości takiego rozdrobnienia wydatków, a co za tym idzie kompetencji poszczególnych jednostek administracji rządowej. Jeśli zważyć, że równoległe działa ponad 2,5 tys. jednostek samorządowych, to rodzi się pytanie, czy tej armii urzędników nie powinno się zredukować w imię usprawnienia koordynacji zarządzania środkami publicznymi? Spójrzmy na tylko jedną funkcję strategiczną państwa. W funkcji 15, dotyczącej prowadzenia polityki zagranicznej, działa obecnie aż 28 jednostek. Obok Ministerstwa Spraw Zagranicznych oraz Urzędu Komitetu Integracji Europejskiej znajdziemy tam ministerstwa: Środowiska, Zdrowia, Gospodarki, Nauki i Szkolnictwa Wyższego, Finansów, Infrastruktury, Obrony Narodowej, Edukacji Narodowej, Rozwoju Regionalnego, Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Spraw Wewnętrznych i Administracji, Pracy i Polityki Społecznej, a także urzędy centralne oraz przedstawiciele władz ustawodawczych. Specjalnie szeroka jest grupa dysponentów biorących udział w podzadaniu 15.4.3. Przygotowanie do prezydencji polskiej w Radzie Unii Europejskiej – niewątpliwie ważne zadanie, przed jakim stanie polska administracja w II połowie 2011 r. – ma być w roku bieżącym realizowane za prawie 57,5 mln złotych, z czego 11,1 mln złotych wyniosą koszty przygotowywania przez ministerstwa kwartalnych sprawozdań akceptowanych przez Komitet Stały Rady Ministrów. Rodzi się pytanie, czy rzeczywiście niezbędne jest tworzenie takich sprawozdań co kwartał, i drugie: dlaczego opracowanie tych sprawozdań jest tak kosztowne, a koszt opracowań bardzo zróżnicowany między resortami. Na przykład, opracowanie takich sprawozdań wymaga w Ministerstwie Środowiska, czy w Ministerstwie Infrastruktury wydania 1,2 mln zł rocznie, w Ministerstwie Sprawiedliwości nieco ponad 700 tys. zł, a w Urzędzie Komunikacji Elektronicznej zaledwie 23 tys. zł. Ten przykład jedynie ilustruje zakres trudności, na jakie napotyka już obecnie i będą jeszcze napotykali zwolennicy stosowania budżetowania zadaniowego, chcąc stworzyć pewne wzorce efektywności w wydatkach budżetu państwa.

Omówiony wyżej fragment budżetu państwa na 2010 r. w układzie zadaniowym prowadzi mnie do postawienia pytania o celowość podjęcia szerokiej dyskusji o reformę sektora finansów publicznych, ale w innym ujęciu niż to, które jest obecnie najczęściej spotykane, czyli dyskusji o tym, jak zmienić podatki i/lub zmniejszyć wydatki. Moim zdaniem, aby uzyskać trwałą poprawę stanu tego sektora, należy podjąć dyskusję na tematy ustrojowe. Mam tu na myśli powrót do zagadnień wykraczających poza samo finansowanie sektora.

W procesie transformacji ustrojowej na początku lat 90. nie było właściwego klimatu do postawienia pytania, jakie powinny być zadania finansowane z budżetu państwa oraz budżetów jednostek samorządu terytorialnego i jaki powinien być ich zakres. Praktycznie, poza likwidacją wielu funduszy celowych, które istniały w budżecie kraju pod koniec lat 80. i były utworzone z przyczyn raczej pozaekonomicznych, nie wprowadzono znaczących ograniczeń w wykorzystywaniu środków publicznych do finansowania szerokiej gamy zadań.

Prawdą jest, że tymi zadaniami administracja rządowa podzieliła się z administracją samorządową. Jednak zarówno charakter przekazywanych samorządom zadań, jak i sposób podziału środków były rezultatem wymuszania pewnych kompromisów, a nie rzeczowej dyskusji na temat zakresu działań. Wprowadzone w 1998 i 1999 roku reformy w podziale administracyjnym kraju oraz reformy systemu oświaty, systemu emerytalnego i systemu opieki zdrowotnej miały być początkowym krokiem w kierunku prorynkowej orientacji zarządzania tymi ważnymi sektorami gospodarki. Jednak w następnych latach ten cel reform został w dużej mierze zaprzepaszczony. Moim zdaniem, obecnie trzeba powrócić do dyskusji społecznej nad tym, jakie zadania – bez szkody dla dostępności do niektórych usług oraz dla ich jakości – może przejąć sektor prywatny, wspomagany przez państwo jedynie środkami publicznymi. Istnieją pozytywne przykłady, że takie ograniczanie zasięgu sektora finansów publicznych przynosi pozytywne efekty. Do takich przykładów można zaliczyć działalność wspólnot mieszkaniowych, prywatnych instytucji kultury, niepublicznych zakładów opieki zdrowotnej, szkół społecznych i prywatnych, a także domów opieki społecznej lub ośrodków opieki społecznej prowadzonych przez organizacje użyteczności publicznej. We wszystkich tych instytucjach rola administracji publicznej lub samorządowej sprowadza się do wyznaczania kryteriów zapewniających utrzymanie pożądanego poziomu jakości usług i kontroli przestrzegania prawnie ustalonych zasad działania. Szersze wykorzystywanie możliwości współpracy z sektorem prywatnym będzie napotykać rozmaite opory. Przykładem jest opór polityczny przed zmianami w zasadach działania szpitali. Jednak wydaje się, że jedynie w ten sposób można trwale przywrócić równowagę finansów publicznych.

Drugim problemem wymagającym szerokiej dyskusji powinna się stać kwestia wzajemnych relacji między administracją rządową i samorządową; z punktu widzenia tematu tego artykułu szczególnie istotne jest ponowne wypracowanie regulacji dotyczących zaciągania zobowiązań przez jednostki samorządu terytorialnego. Obecne regulacje prawne dotyczące ograniczeń zaciągania pożyczek i kredytów przez jednostki samorządu terytorialnego są mało skuteczne z punktu widzenia działań zmierzających do redukcji długu publicznego. Decyzje o zaciąganiu zobowiązań samorządu podejmują suwerennie, nie uwzględniając związanych z tymi działaniami interesów państwa. W krajach europejskich, mających wieloletnie doświadczenie w zarządzaniu długiem publicznym, na przykład we francuskim systemie finansów publicznych, jednostki samorządu terytorialnego mogą się zadłużać jedynie w budżecie państwa. Takie rozwiązanie ogranicza suwerenność jednostek samorządowych, ale równocześnie służy stabilizacji ich gospodarki finansowej i pozwala na większą kontrolę tempa narastania długu publicznego w skali kraju. Jak ważne jest usprawnienie kontroli długu publicznego, wie każdy ekonomista zajmujący się problemami finansów kraju – nie tylko finansów publicznych.

Trzecim zagadnieniem, które uważam za możliwą drogę do zmniejszenia wydatków sektora finansów publicznych, jest podjęcie procesu prywatyzacji części majątku Skarbu Państwa, jakim zarządzają obecnie jednostki należące do tego sektora. W początkowej fazie procesu transformacji zostały uwłaszczone niektóre z jednostek sektora, np. jednostki

badawczo-rozwojowe i szkoły wyższe. Jednak proces ten miał bardzo ograniczony zasięg i był naznaczony wieloma patologiami. Czy oznacza to, że należy zarzucić ideę prywatyzacji? Może się ona okazać kluczem do pozyskania dla idei ograniczania zasięgu sektora finansów publicznych pracowników instytucji przeznaczonych do eliminacji z kręgu jednostek utrzymywanych ze środków publicznych. Wydaje się, że do prywatyzacji w tym sektorze szczególnie nadaje się metoda prywatyzacji pracowniczej. Można wówczas stopniowo wycofywać środki publiczne i czuwać nad kontynuacją charakteru działalności. Dla sektora byłoby to wskazane, bo dałoby szansę na stopniowe zmniejszanie wydatków, a w dalszej przyszłości – na elastyczne i prorynkowo zorientowane na potrzeby społeczności lokalnych świadczenie usług.

4. Podsumowanie

Stan braku równowagi w sektorze finansów publicznych jest zjawiskiem narastającym, związanym z obecną strukturą tego sektora i istniejącymi powiązaniem między jednostkami tworzącymi sektor.

Przeciwdziałanie narastaniu tej nierównowagi wymaga podjęcia wieloletniego programu naprawczego. Jednak w ramach projektowanych działań należy szczególną uwagę zwracać na to, by działania naprawcze nie wpływały negatywnie na wielkość dochodów sektora, ponieważ zahamowanie strumienia gromadzonych dochodów może rodzić konsekwencje w postaci pogłębiania się stanu obecnej nierównowagi. Przykładem jest to, co zdarzyło się w związku ze spowolnieniem tempa wzrostu gospodarczego w latach 2008–2009.

Konieczne jest stworzenie przedpola do podjęcia głębszych reform ustrojowych, które powinny zmierzać do ograniczania zakresu sektora finansów publicznych. Ograniczenie finansowania ze środków publicznych wielu obecnie realizowanych zadań wymaga przede wszystkim położenia specjalnego nacisku na skuteczność i efektywność wydatkowania tych środków. Temu celowi może sprzyjać przejście na wieloletnie planowanie finansowe z wykorzystaniem techniki budżetowania zadaniowego. Wprowadzaniu zmian w zakresie finansowania usług ze środków publicznych będzie także sprzyjać rosnący poziom życia społeczeństwa, dlatego polityka gospodarcza powinna wspierać wszystkie poczynania zwiększające efektywność gospodarki.

Spółeczeństwo powinno być przychylnie nastawione do ewentualnych, stopniowych zmian. Potrzebne jest zatem prowadzenie akcji objaśniającej zagrożenia, jakie niesie brak równowagi finansów publicznych, a także szeroka dyskusja społeczna na temat projektowanych zmian. Wydaje się, że w tej dyskusji nie można pomijać rzetelnego informowania o kosztach różnych, populistycznie chwytliwych rozwiązań. Byłoby też wskazane prowadzenie opisu kosztów wraz z informowaniem o tym, skąd mogą pochodzić środki na sfinansowanie takich rozwiązań, i to bardzo konkretne – o tym, o ile trzeba będzie podnieść podatki i jaki może to mieć wpływ na dochody obywateli.

Proces równoważenia finansów publicznych musi być procesem wieloletnim, i to z wielu powodów. Po pierwsze, nie należy dopuścić do gwałtownych zawirowań w tempie rozwoju

gospodarczego. Po drugie, projektowane zmiany w zarządzaniu środkami publicznymi muszą być wyjaśniane i akceptowane przez większość społeczeństwa, tak aby nie wywoływały sprzeciwu. Po trzecie, do tych zmian trzeba przygotować pracowników administracji rządowej i samorządowej, którzy będą odpowiedzialni za ich wprowadzanie. Po czwarte, trzeba tak zaprojektować scenariusze wprowadzania zmian, aby z chwilą wejścia w życie właściwych regulacji prawnych można było od razu działać według nowych zasad. Takie scenariusze pozwalają na ograniczenie kosztów. Jedną z przeszkód, a później zwiększonych kosztów reformy systemu opieki zdrowotnej, było swoiste „przygotowanie się” wielu jednostek do wkroczenia w znowelizowany system poprzez nagromadzenie zobowiązań, które ostatecznie spłaca do dziś budżet państwa. Należy też wyjaśnić, że nie ma cudownych rozwiązań, które natychmiast przyniosą wyczuwalną poprawę w świadczeniu usług publicznych oraz ograniczą brak równowagi sektora. I wreszcie, także rządzący powinni się uzbroić w cierpliwość, oczekując efektów reform. Nowelizowane bezustannie projekty nie dają możliwości wykazania swej przydatności. Warto dodać, że zbyt częste zmiany są także kosztowne. Przykładem niech będzie początek wprowadzania reformy systemu ochrony zdrowia, gdy na przemian decentralizowano i centralizowano zasady działania Narodowego Funduszu Zdrowia. Przykładem mogą być także działania związane z reformą systemu emerytalnego, w tym częste zmiany zasad waloryzacji świadczeń.

Spis materiałów źródłowych

1. Ustawa budżetowa na rok 2010.
2. Ustawa budżetowa na rok 2010. Uzasadnienie, t. II Część tabelaryczna. *Budżet państwa w układzie zadaniowym*.
3. Europejski Bank Centralny, Eurosystem: Biuletyn miesięczny, wrzesień 2009.
4. Ustawa o finansach publicznych z dnia 27 sierpnia 2009 r., Dz.U. Nr 157, poz. 1240.

Noty o autorach

Dr hab. Ryszard Michalski – doktor nauk ekonomicznych, absolwent Wydziału Handlu Zagranicznego Szkoły Głównej Planowania i Statystyki w Warszawie (obecnie Szkoła Główna Handlowa), specjalizujący się w krajowej polityce gospodarczej i finansach międzynarodowych. W życiu zawodowym stara się łączyć działalność praktyczną – głównie na niwie finansów zagranicznych Państwa – z karierą akademicką. Z powodzeniem kierował różnymi zespołami ludzkimi tak w sektorze publicznym, jak prywatnym. Od 1999 r. profesor nadzwyczajny Wyższej Szkoły Ubezpieczeń i Bankowości, obecnie Akademii Finansów w Warszawie. Od marca 2005 r. do końca 2006 r. dyrektor Instytutu Koniunktur i Cen Handlu Zagranicznego w Warszawie, a od września 2007 r. Instytutu Badań Rynku, Konsumpcji i Koniunktur. Autor i współautor kilku książek i monografii oraz kilkudziesięciu artykułów naukowych z dziedziny ekonomiki handlu zagranicznego, polityki pieniężnej, integracji europejskiej i finansów międzynarodowych.

Dr Wojciech Misiąg – doktor nauk ekonomicznych. Absolwent ekonometrii Szkoły Głównej Planowania i Statystyki (obecnie SGH), w latach 1974–1987 pracownik naukowy tej uczelni. Pracował w Komisji Planowania przy Radzie Ministrów (1984–1989). Był wiceministrem finansów w czterech kolejnych rządach (1989–1994). Przewodniczył Głównej Komisji Orzekającej (1992–1994), a także Radzie Nadzorczej PZU S.A. (1994–1996) oraz Radzie Nadzorczej PZU Życie S.A. (1998–1999). Był ekspertem Banku Gospodarstwa Krajowego, Banku Śląskiego S.A. oraz Banku Handlowego S.A. Od 1994 roku pracuje w Instytucie Badań nad Gospodarką Rynkową, gdzie kieruje Zakładem Finansów Publicznych. Długoletni wykładowca i autor szkoleń z zakresu finansów publicznych (m.in. dla Wyższej Szkoły Przedsiębiorczości i Zarządzania im. L. Koźmińskiego, Krajowej Szkoły Administracji Publicznej, Collegium Civitas, Wyższej Szkoły Informatyki i Zarządzania w Rzeszowie). Od 2003 r. doradca prezesa Najwyższej Izby Kontroli. Od roku 2008 członek Kolegium NIK. Ekspert Sejmu, Senatu i Banku Światowego. Uczestnik międzynarodowego projektu badawczego na temat jawności i przejrzystości finansów publicznych, realizowanego przez Center for Budget Policy and Priorities (USA).

Prof. dr hab. Witold M. Orłowski – profesor nauk ekonomicznych. Studiował na Uniwersytecie Łódzkim i Uniwersytecie Harvarda. W latach 1991–1993 pracował w Biurze ds. Integracji Europejskiej, uczestnicząc w negocjacjach umowy stowarzyszeniowej pomiędzy Polską a Unią Europejską. Lata 1993–1997 spędził w Banku Światowym, w Departamencie Europy Środkowej. W latach 1995–2002 pełnił funkcję wicedyrektora, a następnie dyrektora Zakładu Badań Statystyczno-Ekonomicznych GUS i PAN. W latach 2001–2005 był szefem zespołu doradców ekonomicznych Prezydenta RP. Specjalizuje się w problematyce transformacji gospodarczej i integracji europejskiej krajów Europy Środkowej i Wschodniej. Jest współzałożycielem Niezależnego Ośrodka Badań Ekonomicznych NOBE. Obecnie jest dyrektorem Szkoły Biznesu Politechniki Warszawskiej

oraz głównym doradcą ekonomicznym PricewaterhouseCoopers Polska. Jest członkiem Rady Gospodarczej przy Prezesie Rady Ministrów, a także wiceprzewodniczącym Rady Powierniczej Muzeum Narodowego w Warszawie.

Dr hab. Jerzy Osiatyński – doktor nauk ekonomicznych, absolwent Wydziału Handlu Zagranicznego Szkoły Głównej Planowania i Statystyki w Warszawie (obecnie SGH). Profesor Instytutu Nauk Ekonomicznych Polskiej Akademii Nauk. W latach 1989–1990 był szefem Centralnego Urzędu Planowania w rządzie Tadeusza Mazowieckiego. W okresie 1992–1993 zajmował urząd ministra finansów w rządzie Hanny Suchockiej. W latach 1989–2001 sprawował mandat posła na Sejm X oraz I, II i III kadencji. Członek rady naukowej Polskiego Towarzystwa Ekonomicznego.

Dr Halina Wasilewska-Trenkner – doktor nauk ekonomicznych, absolwentka Wydziału Ekonomii i Handlu Zagranicznego Szkoły Głównej Planowania i Statystyki w Warszawie (SGH). W latach 1975–1990 sekretarz naukowy Komitetu Nauk Demograficznych PAN. Od 1986 r. wicedyrektor z Zespole Zatrudnienia i Dochodów Ludności, a od 1987 r. wicedyrektor w Zespole Systemów Regulacyjnych i Metod Planowania w Komisji Planowania przy Radzie Ministrów. W latach 1989–1991 dyrektor w Centralnym Urzędzie Planowania. W latach 1995–2004 pełniła funkcję podsekretarza stanu w Ministerstwie Finansów. Do jej obowiązków należał nadzór nad przygotowywaniem i realizacją kolejnych budżetów państwa. W latach 2004–2010 była członkiem Rady Polityki Pieniężnej. Prowadzi zajęcia z zakresu finansów publicznych w Akademii im. Leona Koźmińskiego.

Dr Bohdan Wyżnikiewicz – doktor nauk ekonomicznych (UW), wiceprezes Instytutu Badań nad Gospodarką Rynkową. Absolwent ekonometrii Szkoły Głównej Planowania i Statystyki (SGH), stypendysta Fulbrighta. W latach 1991–1992 był prezesem Głównego Urzędu Statystycznego. Pracował w Europejskiej Komisji Gospodarczej ONZ, Instytucie Polityki Naukowej i Instytucie Nauk Ekonomicznych PAN. W latach 2005–2008 był niezależnym członkiem CEIES, Europejskiego Komitetu Doradczego ds. Informacji Statystycznych przy Eurostacie. Jest ekspertem Sejmu RP, Giełdy Papierów Wartościowych, PKPP Lewiatan, The Conference Board Europe i Oxford Analytica oraz arbitrem Sądu Polubownego przy KNF. Wykłada gościnnie na Uniwersytecie Warszawskim, Uniwersytecie Gdańskim i w SGH. Specjalizuje się w ekonomii stosowanej, analizach makroekonomicznych, badaniach rynków i sektorów oraz analizach konkurencyjności. Autor ponad stu raportów, studiów i artykułów naukowych, publicysta prasy gospodarczej.

