Kierunki i próba oceny zmian systemu finansów publicznych w Polsce

Michał Gmytrasiewicz, profesor
Katedra Bankowości i Finansów, WNE, UW

I. System finansów publicznych jest zespołem norm, które regulują gospodarkę pieniężną różnego rodzaju jednostek działających w sektorze publicznym. Definicja ta wymaga czterech komentarzy. Po pierwsze, do sektora publicznego zwykło się zaliczać (por. np. Fedorowicz, 1984):

- majątek służący władzy i administracji rządowej i samorządowej,
- majątek służący publicznym instytucjom usługowym,
- majątek w użytkowaniu publicznym,
- majątek wykorzystywany w działalności gospodarczej podmiotów publicznych.

Po drugie, spoiwem dla sektora publicznego jest nieprywatna własność majątku i funduszów. Po trzecie, tylko część środków publicznych jest związana z sektorem publicznym; w sektorze tym funkcjonują na zasadach komercyjnych przedsiębiorstwa państwowe i samorządowe, których środki nie są objęte finansami publicznymi. Po czwarte, o ile dla sektora prywatnego typowe jest samofinansowanie, to sektor publiczny musi pozyskiwać dochody, również na drodze przymusu, od innych podmiotów.

Podstawowym celem systemu finansów publicznych, jak też poszczególnych jego elementów, jest zaspokajanie potrzeb obywateli na dobra publiczne. Realizacja tego celu staje się utrudniona, kiedy mamy do czynienia z daleko idącym rozdrobnieniem (dezintegracją) systemu. Może powstać wówczas zagrożenie realizacją partykularnych celów przez niektóre ogniwa systemu finansów publicznych.

Jak w każdym systemie, również w badanym systemie finansów publicznych muszą występować powiązania między poszczególnymi jego ogniwami (elementami). Ogniwem scalającym ten system jest w decydującym stopniu budżet państwa. Ponadto, w ramach badanego systemu mamy do czynienia ze stosowaniem specyficznych instrumentów, których istota jest charakterystyczna tylko dla tego systemu.

System finansów publicznych wyróżnia się zatem wspólnotą celów, wzajemnymi powiązaniami ogniw oraz swoistością instrumentów (narzędzi). Podstawowym kryterium oceny racjonalności norm określających ten system jest możliwość i stopień oddziaływania systemu na przebieg procesów realnych w sektorze publicznym. Upraszczając nieco, można stwierdzić, że system bę-

dzie tym bardziej racjonalny, im więcej w warunkach rozporządzalnych środków zdoła wytworzyć dóbr publicznych odpowiadających popytowi obywateli. Chciałbym przy tym zwrócić uwagę, że kwestię racjonalności systemu finansów publicznych możemy zacząć rozważać dopiero przy takim zasilaniu w środki, które pozwala na zaspokojenie potrzeb publicznych (w sensie wytworzenia dóbr publicznych) na przynajmniej dostatecznym poziomie. Zbyt niskie środki w stosunku do tak określonych potrzeb uniemożliwiają i wręcz wypaczają sens badania racjonalności systemu.

II. Najczęściej system finansów publicznych jest rozpatrywany w trzech przekrojach: podmiotowym, instytucjonalnym i instrumentalnym. W pierwszym, podmiotowym trzeba odróżniać podmiot właściwy od podmiotów organizacyjnych. Podmiotem właściwym systemu jest obywatel, zarówno występujący w roli podatnika, jak też korzystającego z dóbr publicznych. Podmioty organizacyjne to m.in.: władze ustawodawcze (sejm i senat); rady gmin, powiatów i województw; rząd; zarządy jednostek samorządu terytorialnego; Najwyższa Izba Kontroli; Regionalne Izby Obrachunkowe; urzędy i izby skarbowe; jednostki i zakłady budżetowe.

W przekroju instytucjonalnym na system finansów publicznych składają się: budżet państwa, budżety jednostek samorządu terytorialnego, fundusze ubezpieczeń społecznych, finanse Kas Chorych, pozostałe fundusze publiczne, fundacje z udziałem środków publicznych.

W przekroju instrumentalnym system finansów publicznych tworzą następujące narzędzia: podatki zasilające budżet państwa, podatki lokalne, opłaty, cła, dochody z majątku publicznego, obowiązkowe składki na fundusze celowe (nazywane też parapodatkami lub podatkami celowymi), subwencje, dotacje, kredyty i pożyczki publiczne.

Dość często, np. w pracach poświęconych polityce fiskalnej, system finansów publicznych utożsamia się z budżetem państwa, pomijając inne ogniwa składające się na ten system. Takie podejście może prowadzić do błędnych ocen i wniosków, ponieważ w ostatnich latach maleje w Polsce udział budżetu państwa zarówno w dochodach, jak i wydatkach systemu finansów publicznych (czym zajmę się w dalszych rozważaniach). Okoliczność ta powinna skłaniać do analiz finansów publicznych w pełnym zakresie, co dopiero umożliwia ocenę stopy redystrybucji PKB przez te finanse i realizację funkcji alokacyjnej, poza mechanizmem rynkowym, budżetu i pozostałych elementów składających się na system finansów publicznych.

III. Koniec XX wieku przyniósł tak istotne zmiany w dziedzinie gospodarowania środkami publicznymi w Polsce, że spowodowało to ukształtowanie nowego systemu finansów publicznych. Nowego — zarówno pod względem zmodyfikowanych regulacji, jak też podmiotów i instytucji. Podwaliny nowego systemu dała Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku, określająca główne zobowiązania państwa wobec obywateli, których realiza-

cja pociąga za sobą wydatkowanie funduszów publicznych. Np. art. 68 stanowi, że obywatelom — niezależnie od ich sytuacji materialnej — władze publiczne zapewniają równy dostęp do świadczeń opieki zdrowotnej finansowanej ze środków publicznych; art. 71 zobowiązuje państwo do uwzględniania w polityce społecznej i gospodarczej dobra rodziny i w związku z tym rodziny w trudnej sytuacji materialnej i społecznej, zwłaszcza wielodzietne i niepełne, mają prawo do szczególnej pomocy ze strony władz publicznych.

Konstytucja zawiera również szereg zapisów dyscyplinujących gospodarowanie środkami w systemie finansów publicznych, spośród których na szczególną uwagę zasługują:

1. Nie wolno zaciągać pożyczek lub udzielać gwarancji i poręczeń finansowych, w których następstwie państwowy dług publiczny przekroczy 3/5 wartości rocznego produktu krajowego brutto (art. 216 p. 5).
2. Nakładanie podatków, innych danin publicznych, określanie podmiotów, przedmiotów opodatkowania i stawek podatkowych, a także zasad przyznawania ulg i umorzeń oraz kategorii podmiotów zwolnionych od podatków następuje w drodze ustawy (art. 217).
3. Zwiększenie wydatków lub ograniczenie dochodów planowanych przez Radę Ministrów nie może powodować ustalania przez Sejm większego deficytu budżetowego niż przewidziany w projekcie ustawy budżetowej (art. 220).
4. Ustawa budżetowa nie może przewidywać pokrywania deficytu budżetowego przez zaciąganie zobowiązania w centralnym banku państwa (art. 220).

Konstytucja przynosi także nowe postanowienia w dziedzinie samorządu terytorialnego i środków publicznych w jego dyspozycji. Przede wszystkim trzeba zwrócić uwagę na art. 164, który stanowi, że podstawową jednostką samorządu terytorialnego jest gmina. Ma to oczywiste konsekwencje dla miejsca budżetów gmin wśród budżetów lokalnych, na co wskazuje art. 167, w którym znajdujemy dyrektywę, że jednostkom samorządu terytorialnego zapewnia się udział w dochodach publicznych odpowiednio do przypadających im zadań. Warto też wskazać, że zapis konstytucyjny objął regionalne izby obrachunkowe, którym art. 171 powierzył nadzór nad działalnością jednostek samorządu w zakresie spraw finansowych.

IV. Prawne i instrumentalne normy nowego systemu finansów publicznych określiła ustawa z dnia 26 listopada 1998 roku o finansach publicznych (DzU RP nr 155). Ustawa — swoista konstytucja finansów publicznych — uregulowała takie podstawowe kwestie, jak:

- zakresy pojęć środków, dochodów, przychodów, rozchodów i wydatków publicznych, deficytu i nadwyżki finansów publicznych, państwowego długu publicznego,
- formy organizacyjno-prawne jednostek sektora publicznego,
- zasady i procedury planowania środków publicznych,

- zarządzanie długiem publicznym wraz z procedurami ostrożnościowymi i sanacyjnymi w tej dziedzinie,
- źródła finansowania deficytu budżetowego,
- zasady klasyfikacji dochodów i wydatków,
- procedury w zakresie opracowywania i uchwalania budżetów,
- odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

Rozdział IV Ustawy poświęcony jest budżetom jednostek samorządu terytorialnego. W odniesieniu do dochodów tych budżetów ustawa odsyła do innych regulacji prawnych (Ustawa z dnia 24 listopada 1998 roku o dochodach jednostek samorządu terytorialnego w latach 1999 i 2000, DzU RP nr 150). Wydatki jednostek samorządowych zostały w ustawie ściśle określone i powiązane z zadaniami realizowanymi przez władze lokalne. Wśród tych zadań wyróżnia się: zadania własne samorządu, zadania z zakresu administracji rządowej, zadania przejęte przez jednostki samorządu terytorialnego na podstawie umowy lub porozumienia, zadania realizowane wspólnie z innymi jednostkami, pomoc rzeczową dla innych jednostek.

Różnica między dochodami a wydatkami budżetu jednostki samorządu terytorialnego — jeśli budżet ten nie jest zrównoważony — stanowi nadwyżkę lub deficyt budżetu tej jednostki. Może być on pokrywany ze sprzedaży samorządowych papierów wartościowych, kredytów zaciągniętych w bankach krajowych, pożyczek, dochodów z prywatyzacji majątku samorządowego, nadwyżki budżetowej z lat ubiegłych. W związku z rozszerzaniem się w ostatnim okresie nierównowagi budżetów samorządowych warto zwrócić uwagę na procedury dyscyplinujące przewidziane w tym zakresie przez ustawę o finansach publicznych. Podstawowy zapis określa, że łączna kwota przypadających do spłaty w danym roku rat kredytów i pożyczek oraz innych elementów zadłużenia nie może przekroczyć 15% planowanych na dany rok budżetowy dochodów jednostki samorządu terytorialnego. Natomiast w przypadku gdy udział państwowego długu publicznego w produkcie krajowym brutto przekroczy 55%, kwota spłaty zadłużenia nie może przekroczyć 12% planowanych dochodów budżetowych jednostki. Łączna kwota długu jednostki samorządu terytorialnego na koniec roku budżetowego nie może przekroczyć 60% dochodów jednostki w tym roku budżetowym. Ostrzejsze środki dyscyplinujące są przewidziane, kiedy relacja długu publicznego do PKB jest równa lub większa od 60%. Wówczas podmioty sektora finansów publicznych nie mogą udzielać w bieżącym i kolejnym roku nowych poręczeń i gwarancji oraz uchwalone budżety jednostek samorządu terytorialnego muszą być zrównoważone (bez deficytu).

Samorządy, a w istocie ich zarządy, uzyskały w ustawie dużą samodzielność i odpowiedzialność w dziedzinie uchwalania i wykonywania swych budżetów. Przede wszystkim wyraźnie stwierdza się, że przygotowanie projektu uchwały budżetowej, a także inicjatywa w sprawie zmian tej uchwały należy wyłącznie do kompetencji zarządu jednostki samorządu terytorialnego. Bez zgody tego zarządu organ stanowiący nie może wprowadzić w projekcie uchwały budżetowej jednostki samorządowej zmian powodujących zmniejszenie dochodów

lub zwiększenie wydatków z jednoczesnym wzrostem deficytu jednostki. Zarząd jednostki, po upoważnieniu przez organ stanowiący, może zaciągać kredyty i pożyczki oraz emitować papiery wartościowe na pokrycie deficytu budżetowego jednostki.

Budżet jednostki samorządu terytorialnego zawiera prognozowane dochody według źródeł i działów klasyfikacji oraz wydatki w podziale na działy i rozdziały, wśród których znajdują się subwencje i dotacje z budżetu państwa. W toku wykonywania budżetu zarząd może, po uzyskaniu pozytywnej opinii komisji właściwej do spraw budżetu, dokonywać zmian w planie dochodów i wydatków jednostki, ograniczonych jednak do kwot dotacji, subwencji i rezerwy budżetowej.

V. Obok gruntownych zmian w dziedzinie regulacji prawnych systemu finansów publicznych, od 1999 roku zaczęły funkcjonować nowe instytucje, zasadniczo zmieniając dotychczasowy zakres i strukturę tego systemu. Na szczeblu centralnym pojawiły się kasy chorych (Ustawa z dnia 6 lutego 1997 roku o powszechnym ubezpieczeniu zdrowotnym, DzU RP nr 28), które przejęły z budżetu państwa podstawową część finansowania opieki zdrowotnej. Zasadniczym dochodem kas jest obowiązkowa składka (mająca charakter podatku celowego) na ubezpieczenie zdrowotne wynosząca od 1 stycznia 2001 roku 7,75% podstawy wymiaru, którym jest dochód podlegający opodatkowaniu podatkiem dochodowym od osób fizycznych. W 1999 roku wydatki kas chorych stanowiły ok. 8,3% całości wydatków systemu finansów publicznych i blisko 4% produktu krajowego brutto. Są to zatem wielkości znaczące w makroekonomicznych analizach. Budzi zatem zdziwienie, że w Roczniku Statystycznym GUS 2000 brak informacji rzeczowych i finansowych o funkcjonowaniu kas chorych.

Podobnie rzecz się ma z otwartymi funduszami emerytalnymi, których działalność została, z przyczyn zupełnie niezrozumiałych, pominięta we wspomnianym Roczniku. Fundusze te, stanowiące tzw. II filar zreformowanego systemu zabezpieczenia społecznego powstały w 1999 roku. Szacuje się, że w połowie 2000 roku 9,5 mln osób zapisało się do jednego z 21 OFE.

Poruszam w tym opracowaniu zagadnienie otwartych funduszów emerytalnych, ponieważ sadzę, że w części ich funkcjonowanie, związane z pobieraniem obowiązkowych składek, jest zbliżone ze względu na swoją istotę do funduszu publicznego i powinno zostać zaliczone do systemu finansów publicznych. Za takim stanowiskiem przemawiają następujące argumenty:

1. Osoby urodzone po 1 stycznia 1969 roku muszą zapisać się do jednego z OFE. Tak jak przed 1999 rokiem wszyscy pracujący byli obligatoryjnie związani z jednym podmiotem — Zakładem Ubezpieczeń Społecznych, obecnie przymus w dziedzinie II filaru dotyczy 21 podmiotów. Zmieniła się zatem dla obywatela organizacja systemu zabezpieczenia społecznego, pozostała natomiast bez zmian istota obligatoryjności. Jak wskazują zresztą

badania, bez znaczenia dla zapisującego jest wybór między np. Pocztylionem, Polsatem czy Rodziną (nazwy OFE).

2. Składka pobierana przez otwarte fundusze emerytalne wynosi 7,30% wynagrodzenia brutto i jest oczywiście obowiązkowa dla wszystkich członków funduszów. Zapisujący się do OFE nie może negocjować wysokości i warunków płatności składki. Składka ta ma w nikłym stopniu charakter ekwiwalentny, ponieważ fundusze nie gwarantują konkretnej (ujmowanej w kwotach bezwzględnych bądź relatywnie) wielkości świadczenia emerytalnego.
3. Składka na OFE wyczerpuje klasyczne cechy podatku, takie jak: jednostronnie ustalone świadczenie pieniężne, o charakterze przymusowym, świadczenie bezzwrotne. Składka dla członka funduszu jest podatkiem celowym, czymś pośrednim między opłatą a podatkiem *sensu stricto*. Zatem procesy gromadzenia dochodów OFE ze składek powinny być przedmiotem zainteresowania finansów publicznych, zwłaszcza w zakresie funkcji alokacyjnej i redystrybucyjnej.
4. Działalność OFE jest powiązana z tak ważnymi instytucjami systemu finansów publicznych, jak Zakład Ubezpieczeń Społecznych i budżet państwa. ZUS jest pośrednikiem w przekazywaniu składek członków do odpowiednich funduszów. W końcu 1999 roku, kiedy wystąpiły poważne trudności w odprowadzaniu składek, ZUS uzyskał wielomiliardowe wsparcie budżetu państwa. We wspomnianym roku wydatki budżetu państwa na ubezpieczenia społeczne były największe pośród wydatków na inne działy i wynosiły 21,3% ogółu wydatków budżetu i 4,8% PKB. Nawet z tak dużym wsparciem ZUS miał trudności z terminowym odprowadzaniem składek do funduszów. OFE zatem nie mogą funkcjonować bez zasilania pośredniczącego (transferów) ze strony finansów publicznych.
5. Głównym źródłem zasilającym OFE są środki publiczne i na ich podstawie fundusze będą realizować zadania scedowane przez państwo. Byt prawny i szczegółowe kompetencje w zakresie systemu emerytalnego fundusze zawdzięczają państwu, które powołało je wysokiej rangi aktem prawnym — ustawą. Ponadto działalność funduszy emerytalnych podlega szczególnej kontroli państwa, prowadzonej przez Urząd Nadzoru nad Funduszami Emerytalnymi.
6. I na koniec, sprawa nie najmniej ważna. Dla bezpieczeństwa środków zgromadzonych w OFE i przyszłych emerytur członków funduszów został stworzony system zabezpieczeń, łącznie z Funduszem Gwarancyjnym zasilanym przez składki powszechnych towarzystw emerytalnych. Ostatecznym jednak gwarantem dla członków funduszów emerytalnych jest budżet państwa. To jego środki mają być uruchomione w wypadku głębokiego kryzysu II filaru systemu zabezpieczenia społecznego. Nie ma innych instytucji rynku kapitałowego, które byłyby tak powiązane z budżetem państwa. Uzasadnia to dodatkowo potrzebę traktowania dochodów OFE ze składek jako elementu systemu finansów publicznych.

Poważne zmiany nastąpiły w środkach publicznych administrowanych przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych. Fundusz Ubezpieczeń Społecznych w kształcie znanym do 31 grudnia 1998 roku przestał istnieć. W jego miejsce powstał nowy Fundusz Ubezpieczeń Społecznych, zaliczony do państwowych funduszy celowych, działający na zasadach określonych w ustawie o finansach publicznych, co oznacza, że jest on elementem ustawy budżetowej. W ramach tego Funduszu składka ubezpieczeniowa jest dzielona między następujące odrębne fundusze powiązane z rodzajem ryzyka:

— fundusz emerytalny służący wypłacie emerytur,
— fundusz rentowy, z którego wypłacane są renty rodzinne i inwalidzkie,
— fundusz chorobowy, obsługujący wypłatę świadczeń chorobowych i rehabilitacyjnych,
— fundusz wypadkowy, z którego wypłacane są świadczenia w razie wypadków i chorób zawodowych.

Z Funduszu Emerytalnego część jest kierowana do Otwartych Funduszów Emerytalnych (Filar II), a część do Międzypokoleniowego Kapitału Ubezpieczeń Emerytalnych. Z Funduszu Emerytalnego pozostającego w zreformowanym ZUS tworzy się Fundusz Rezerwy Demograficznej (1% odpis). Ten dość skomplikowany system finansów ZUS reguluje Ustawa z 23 września 1998 roku o systemie ubezpieczeń społecznych (DzU RP nr 137).

VI. Na nowy system finansów publicznych składają się także utworzone w 1999 roku, w wyniku reformy administracyjnej, trzy nowe podmioty: budżety powiatów, budżety miast na prawach powiatów oraz budżety województw samorządowych. Słabością budżetów tych jednostek samorządu terytorialnego jest stosunkowo bardzo wysoki stopień uzależnienia od zasilania zewnętrznego (budżetu państwa) i nikły udział dochodów własnych w ogólnych dochodach budżetów. Powiaty i województwa nie mają wpływów z własnych podatków lokalnych. Podstawowymi źródłami ich dochodów są:

- powiaty: udział w wysokości 1% wpływów ze stanowiącego dochód budżetu państwa podatku dochodowego od osób fizycznych, zamieszkałych na terenie powiatu; dochody z majątku; dotacje budżetu państwa na zadania zlecone i własne powiatu; subwencja ogólna składająca się z części oświatowej, drogowej i wyrównawczej;
- województwa samorządowe: udziały w podatkach stanowiących dochód budżetu państwa — 1,5% w podatku dochodowym od osób fizycznych zamieszkałych na terenie województwa, 0,5% w podatku dochodowym od osób prawnych posiadających siedzibę na terenie województwa; dochody z majątku; dotacje celowe budżetu państwa; subwencje podobne jak w powiatach.

Podstawy prawne dochodów nowego systemu finansów lokalnych zostały określone we wspomnianej wcześniej Ustawie z dnia 26 listopada 1998 roku o dochodach jednostek samorządu terytorialnego.

VII. Po przedstawieniu ważniejszych instytucji prawnych i podmiotów organizacyjnych składających się na nowy system finansów publicznych w Polsce, przejdę do analizy dochodów i wydatków tego systemu, przy czym bliżej zajmę się budżetami jednostek samorządu terytorialnego.

Tabela 1. zawiera podstawowe informacje na temat finansów publicznych RP. Są to informacje miarodajne, ponieważ uwzględniają konsolidację transferów wewnętrznych, tj.:

1) konsolidację wewnątrzszczeblową polegającą na wyeliminowaniu transakcji finansowych w ramach danego szczebla finansów publicznych,
2) konsolidację miedzyszczeblową zmierzającą do wyeliminowania transakcji między podmiotami szczebla centralnego i lokalnego.

Tabela 1.

Skonsolidowane operacje finansowe sektora inwestycji rządowych i samorządowych w mld zł

Wyszczególnienie	1995			1998			1999		
	sektor ogółem	szczeb. central.	szczeb. lokal.	sektor ogółem	szczeb. central.	szczeb. lokal.	sektor ogółem	szczeb. central.	szczeb. lokal.
1. Dochody i dotacje	132,4	117,9	24,3	225,2	197,0	54,0	251,8	201,3	95,4
w tym: dochody podatkowe	112,1	105,8	9,1	191,5	180,1	18,6	208,0	178,3	36,8
dotacje otrzymane	—	—	7,2	—	0	18,4	0	0,1	37,8
2. Wydatki i pożyczki	137,9	123,7	24,1	231,7	202,5	55,2	257,6	207,0	96,7
3. Deficyt lub nadwyżka	–5,5	–5,8	+0,3	–6,5	–5,6	–1,2	–5,9	–6,0	–1,3
stosunek 1. do PKB w %	43,0	38,3	7,9	40,7	35,6	9,8	40,9	32,7	15,5
w tym: dochodów podatkowych	36,4	34,3	3,0	34,6	32,5	3,4	33,8	29,0	6,0
stosunek 2. do PKB w %	44,8	40,1	7,8	41,9	36,6	10,0	41,8	33,6	15,7
stosunek 3. do PKB w %	–1,8	–1,9	+0,1	–1,2	–1,0	–0,2	–1,0	–1,0	–0,2

Źródło: opracowanie własne na podstawie *Rocznika Statystycznego*, GUS 2000.

Informacje zawarte w tej tabeli umożliwiają wyciągnięcie następujących wniosków:

- Wyraźnie widać poważne różnice w alokacji środków w nowym systemie finansów publicznych funkcjonującym od 1999 roku w porównaniu z systemem poprzednim. Wystarczy zwrócić uwagę, że w 1998 roku wydatki sektora centralnego stanowiły 36,6% PKB i sektora instytucji lokalnych 10,0%,

a już rok później nastąpiła znacząca alokacja środków na rzecz sektora lokalnego do 15,7% PKB. Podobnie rzecz się miała w odniesieniu do dochodów sektora lokalnego, zwłaszcza dochodów podatkowych; w 1999 roku w porównaniu z rokiem 1998 udział tych dochodów podatkowych w PKB niemal się podwoił, z 3,4 do 6,0%.

- W latach 1995–1999 nastąpił względny spadek obciążeń gospodarki i ludności podatkami. Stopa redystrybucji PKB przez podatki centralne i lokalne obniżyła się z 36,4% w 1995 roku do 33,8% w 1999 roku. Zarówno wysokość tej stopy, jak i jej spadek wskazują, że trudno uznać za uzasadnione opinie o morderczym fiskalizmie i szczególnie wysokich efektach podatkowego spustoszenia w naszym kraju. Opracowanie OECD [*Revenue Statistics 1965–1975*, Paris 1998] podaje, że w 1996 roku stopa obciążeń fiskalnych w Polsce wyniosła 42,1% PKB (bez zabiegu konsolidacji, który przeprowadził GUS). W tym samym roku podobna stopa średnio w 15 krajach Unii Europejskiej wyniosła 42,4%, a w takich krajach jak: Austria — 44%, Belgia — 46%, Dania — 52,2%, Finlandia — 48,2%, Francja — 45,7%, Holandia — 43,3% i Szwecja — 52%.
- W badanych latach mieliśmy do czynienia z deficytem systemu finansów publicznych. Jedną z miar tego deficytu były większe wydatki i pożyczki nad dochodami i dotacjami skonsolidowanych operacji finansowych sektora instytucji rządowych i samorządowych. Ogólny deficyt tego sektora obniżył się z 1,8% w 1995 do 1% w 1999 roku. W tym okresie stale występował deficyt sektora instytucji rządowych; w sektorze samorządowym w 1995 roku odnotowano nadwyżkę dochodów nad wydatkami, natomiast w latach 1998 i 1999 wystąpił już deficyt w wysokości 0,2% PKB. Komentując deficyt finansów publicznych w Polsce, warto wskazać, że zjawisko to (podobnie jak nadwyżka) powszechnie występuje w wielu krajach i to w rozmiarach nieraz znacznie przekraczających stopę naszego deficytu. Według danych GUS w 1998 [*Rocznik Statystyczny 2000*] deficyt skonsolidowanego budżetu centralnego wyniósł np. w Austrii 2,7% PKB, Belgii 2%, Brazylii 6,1%, w Czechach 1,6%, Danii 1,9%, Finlandii 2,4%, Francji 3,5%, Grecji 9,7%, Kanadzie 3,4%, Węgrzech 6,2% i Turcji 8,4%. Przypomnijmy, że w Polsce podobny deficyt wyniósł 1% PKB. Uzasadnione wydają się zatem te opinie, że dla zaspokojenia najpilniejszych potrzeb społecznych (np. nieszczęsny problem wynagrodzeń pielęgniarek) możliwe jest w naszym kraju poszerzenie marginesu deficytu finansów publicznych bez większych konsekwencji dla równowagi gospodarczej. Myślę o deficycie w granicach 1,5% PKB, a zatem o połowie wielkości tej stopy przewidzianej dla krajów aspirujących do wejścia do Unii Europejskiej.

Na podstawie danych tabeli 2. można porównywać zmiany, jakie nastąpiły w podziale wydatków publicznych między szczeblem centralnym i lokalnym w latach 1995, 1998 i w roku 1999, w którym funkcjonował już nowy system finansów publicznych. Według informacji GUS największy udział w skonsolidowanych wydatkach sektora publicznego mają wydatki na ubezpieczenia

społeczne i opiekę społeczną (np. w 1999 r. — 44%). Wydatki te pominąłem jednak w tabeli 2., ze względu na fakt, że zostały w nich połączone dwa wielkie obszary sektora publicznego, jeden szczebla centralnego (ubezpieczenia), drugi lokalnego (opieka społeczna) i wyciąganie w tej sytuacji wniosków co do alokacji środków między tymi szczeblami jest w istocie niemożliwe.

Tabela 2.

Skonsolidowane wydatki sektora inwestycji rządowych i samorządowych według wybranych funkcji w mld zł

Wyszczególnienie	1995			1998			1999		
	sektor ogółem	szczeb. central.	szczeb. lokal.	sektor ogółem	szczeb. central.	szczeb. lokal.	sektor ogółem	szczeb. central.	szczeb. lokal.
1. Wydatki ogółem	138,4	124,3	24,0	236,7	207,5	54,9	268,7	217,6	96,0
2. Działalność ogólnopaństwowa	7,3	4,8	2,5	13,0	8,0	5,0	14,8	8,3	6,5
3. Bezpieczeństwo i porządek publiczny	5,3	5,2	0,2	9,8	9,4	0,4	11,7	7,9	3,8
4. Edukacja	15,9	10,4	5,5	31,0	13,2	17,7	35,3	10,2	25,2
5. Ochrona zdrowia	14,0	12,6	1,4	23,6	20,8	2,8	26,2	2,6	23,5
6. Transport i łączność	3,5	2,2	1,3	8,2	4,4	3,8	8,2	3,0	5,3
x									
2. w % wydatków na sektor ogółem	5,3	3,5	1,8	5,5	3,4	2,1	5,5	3,1	2,4
3. w % jw.	3,8	3,8	0,0	4,1	4,0	0,1	4,4	2,9	1,4
4. w % jw.	11,5	7,5	4,0	13,1	5,6	7,5	13,1	3,8	9,4
5. w % jw.	10,1	9,1	1,0	10,0	8,8	1,2	9,8	1,0	8,7
6. w % jw.	2,5	1,6	0,9	3,5	1,9	1,6	3,1	1,1	2,0

Źródło: opracowanie własne na podstawie *Rocznika Statystycznego*, GUS.

Z tabeli 2. wynika, że rok 1999 przyniósł jakościową zmianę w przemieszczeniu wydatków publicznych na szczebel lokalny. Jeszcze rok wcześniej wydatki tego szczebla stanowiły 23,2% ogółu skonsolidowanych wydatków sektora publicznego (w 1995 r. — 17,3%), a w roku 1999 już 35,7%. Wyraźnie widoczna jest ta tendencja w takich działach jak: bezpieczeństwo i porządek publiczny, w 1998 — wydatki lokalne wynosiły 0,1% ogółu wydatków publicznych, w 1999 — 1,4%; edukacja — odpowiednio 7,5% i 9,4%; ochrona zdrowia — 1,2% i 8,7%. Wzrostowi udziałów tych wydatków towarzyszyła obniżka wydatków na szczeblu centralnym.

VIII. Budżety gmin były do 1999 roku jedyną formą budżetów lokalnych w Polsce. Po tym roku, mimo ukształtowania się budżetów powiatów i województw, pozostały podstawową formą budżetów jednostek samorządu terytorialnego. Ważniejsze dane charakteryzujące budżety gmin w okresie 1996–1998 przedstawiają tabele 3. i 4.

Stopa redystrybucji PKB przez dochody budżetów gmin wyniosła w latach 1996–1998 kolejno 8,0%, 8,4% i 8,3%. Jak wynika z informacji tabeli 3. znaczący udział w tych dochodach miały dochody własne, na które składały się m.in. podatek od nieruchomości, udziały w podatkach dochodowych od osób fizycznych oraz osób prawnych. Dochody własne były daleko niewystarczające dla pokrycia potrzeb finansowych gmin, dlatego było niezbędne zasilanie ich budżetów subwencjami i dotacjami z budżetu państwa, które stanowiły w badanym okresie blisko 40% ogółu dochodów. Podzielam opinię, że tak wysoki stopień zasilania zewnętrznego świadczył o niezbyt mocnych podstawach samodzielności ekonomicznej gmin i stosunkowo znacznym ich uzależnieniu od decyzji centralnych.

Tabela 3.

Dochody budżetów gmin w latach 1996–1998

Wyszczególnienie	Dochody ogółem w mld zł	z tego w %				
		dochody własne	podatek od nieruchomości	udział w podatkach dochodowych	subwencje	dotacje
1996	31,0	34,8	11,3	24,5	25,5	13,9
1997	39,5	35,3	11,1	24,3	24,1	14,2
1998	46,1	33,5	11,3	24,7	25,4	14,3

Źródło: *Budżety jednostek samorządu terytorialnego w latach 1996–1999*, GUS.

Tabela 4.

Wydatki budżetów gmin w latach 1996–1998

Wyszczególnienie	Wydatki ogółem w mld zł	z tego w %				
		gospodarka komunalna	oświata i wychowanie	ochrona zdrowia	opieka społeczna	administracja samorządowa
1996	31,5	22,3	37,5	6,1	9,2	9,7
1997	40,5	21,9	36,6	6,1	9,4	9,6
1998	47,5	22,2	36,2	6,1	9,6	9,7

Źródło: *Budżety jednostek samorządu terytorialnego w latach 1996–1999*, GUS.

Wśród wydatków budżetów gmin (por. tabela 4.) największy udział miały wydatki na oświatę i wychowanie (1998 r. — 36,2%) oraz wydatki na gospodarkę komunalną (1998 — 22,2%). W badanym okresie wydatki budżetów gmin przewyższały dochody. Deficyt tych budżetów wynosił w roku 1996 — 0,5 mld zł, w 1997 — 1,0 mld i w 1998 — 1,4 mld zł. W 1998 roku aż 60% gmin wykazywało deficyt.

IX. W związku z reformą administracyjną i utworzeniem w 1999 roku miast na prawach powiatu, tj. jednostek realizujących jednocześnie zadania z zakresu działania gminy i powiatu, budżety gmin w statystykach GUS, zarówno w zakresie dochodów jak też wydatków, w roku 1999 są nieporównywalne

z okresem poprzednim. Dlatego też dla tego roku poddam odrębnej analizie budżety gmin łącznie z budżetami pozostałych jednostek samorządu terytorialnego. Analiza ta, z uwagi na fakt, że obejmuje pierwszy rok funkcjonowania zreformowanego systemu samorządów lokalnych, wskazuje na ogólne uwarunkowania budżetów jednostek samorządu terytorialnego, co ogranicza zakres i szczegółowość ocen i zmusza do ostrożnego formułowania wniosków.

Ogółem dochody budżetów jednostek samorządu terytorialnego (bez zabiegu konsolidacji) stanowiły w 1999 roku 10,5% PKB. Z ogólnej kwoty dochodów 64,9 mld zł, największa część zasilała budżety gmin — 49,9%, następnie miast na prawach powiatu — 29,8%, powiatów — 15,3% i województw samorządowych — 5,1% (por. tabela 5.). Dochody własne miały stosunkowo największy udział w ogólnych dochodach budżetów gmin i miast na prawach powiatów. Średnio dla wszystkich budżetów samorządowych udział ten wynosił 42,5%, a w gminach 52,7% i miastach na prawach powiatu — 48,2%. Bardzo skromny zakres dochodów własnych miały powiaty — 6,1% i województwa samorządowe 17,7%. Podatki lokalne, w tym zwłaszcza podatek od nieruchomości, zasilały jedynie budżety gmin i miast na prawach powiatu. Natomiast głównym źródłem dochodów powiatów i województw były dotacje i subwencje z budżetu państwa. W sumie te dwa źródła w budżetach powiatów stanowiły 92% dochodów, a w budżetach województw — 79%. Widać zatem, jak słabe są podstawy ekonomiczne tych organizacji samorządowych.

Tabela 5.

Dochody budżetów jednostek samorządu terytorialnego w 1999 roku

Wyszczególnienie	Ogółem	Gminy	Powiaty	Miasta na prawach powiatu	Województwa
Dochody ogółem w mld zł	64,9	32,4	9,9	19,4	3,3
Dochody ogółem w %	100,0	49,9	15,3	29,8	5,1
Dochody ogółem w %	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Dochody własne	42,5	52,7	6,1	48,2	17,7
w tym:					
udziały w podatkach centralnych	15,6	17,8	1,9	18,9	16,4
podatek od nieruchomości	9,2	11,7	x	11,2	x
dochody z majątku	6,6	7,8	2,2	7,8	0,5
Dochody z budżetu państwa	21,1	10,5	48,5	21,3	43,9
Subwencje z budżetu państwa	34,1	33,6	44,4	29,5	34,7

Źródło: opracowanie własne na podstawie: *Budżety jednostek samorządu terytorialnego w latach 1996–1999*, GUS.

Tabela 6. przedstawia dane dotyczące dochodów budżetów samorządowych w przeliczeniu na jednego mieszkańca w 1999 roku. Jak wynika z tej tabeli najbogatsze wśród jednostek samorządowych są miasta na prawach powiatu, w których dochody na mieszkańca wyniosły średnio 1687 zł, przy czym najwięcej w województwie opolskim — 2073 zł, a najmniej w województwie podlas-

kim — 1537 zł. Najmniej zasobne są budżety województw samorządowych — 85 zł na jednego mieszkańca, w tym 3 zł dochodów własnych. Najsłabiej też w województwach działają systemy wyrównywania dochodów. Świadczy o tym rozpiętość badanego wskaźnika między województwem lubuskim — 129 zł i łódzkim — 55 zł.

Tabela 6.

Dochody budżetów jednostek samorządu terytorialnego w przeliczeniu na 1 mieszkańca w 1999 roku w zł

Wyszczególnienie	Dochody na 1 mieszkańca	
	ogółem	w dochodach własnych
Gminy	1191	628
Powiaty	342	17
Miasta na prawach powiatu	1687	875
Województwa	85	3

Źródło: opracowanie własne na podstawie: *Budżety jednostek samorządu terytorialnego w latach 1996–1999*, GUS.

Wydatki budżetów jednostek samorządu terytorialnego były w 1999 roku wyższe o blisko 1 mld zł od dochodów. W ogólnej kwocie tych wydatków (por. tabela 7.) — 65,9 mld zł, największy udział — 49,8% miały wydatki gmin, następnie miast na prawach powiatu — 30,3%, powiatów — 14,9% i województw samorządowych — 5%. Największa część środków — 63,1% została przeznaczona w budżetach samorządowych na wydatki bieżące, w tym wynagrodzenia — 34%. Skromny jest zakres wydatków inwestycyjnych samorządów (średnio 18,7% ogółu wydatków), zwłaszcza powiatowych. Tylko 6,5% wydatków tych budżetów było przeznaczonych na cele inwestycyjne.

Tabela 7.

Wydatki budżetów jednostek samorządu terytorialnego w 1999 roku

Wyszczególnienie	Ogółem	Gminy	Powiaty	Miasta na prawach powiatu	Województwa
Wydatki ogółem w mld zł	65,9	32,8	9,8	20,0	3,3
Wydatki ogółem w %	100,0	49,8	14,9	30,03	5,0
Wydatki ogółem w %	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Dotacje	9,5	7,9	4,4	12,6	22,1
Wydatki bieżące jednostek budżetowych	63,1	60,2	82,7	61,3	45,5
w tym:					
wynagrodzenia	34,0	30,5	53,2	33,1	17,1
zakup materiałów i usług	19,8	19,8	18,4	19,8	24,0
Wydatki majątkowe	19,1	22,1	6,5	18,2	31,7
w tym: inwestycje	18,7	21,9	6,5	17,2	31,7

Źródło: opracowanie własne na podstawie: *Budżety jednostek samorządu terytorialnego w latach 1996–1999*, GUS.

Podobnie, jak w dziedzinie dochodów, również największe wydatki budżetów samorządowych na jednego mieszkańca mają miejsce w miastach na prawach powiatu — 1736 zł, a najmniejsze w województwach — tylko 84 zł (por. tabela 8.).

Tabela 8.
Wydatki budżetów jednostek samorządu terytorialnego w przeliczeniu na 1 mieszkańca w 1999 roku

Wyszczególnienie	Gminy	Powiaty	Miasta na prawach powiatu	Województwa
Wydatki w zł	1209	340	1736	84

Źródło: opracowanie własne na podstawie: *Budżety jednostek samorządu terytorialnego w latach 1996–1999*, GUS.

Każdy obywatel RP mieszka w konkretnej gminie, powiecie i województwie. Średnio dla Polski wydatki budżetów samorządowych na jednego mieszkańca wyniosły 1633 zł. Są jednak takie województwa, gdzie analizowany wskaźnik jest wyższy, np. dolnośląskie — 1772 zł i lubuskie — 1704 zł, i z drugiej strony województwa, w których suma wydatków gmin, powiatów i województwa jest znacząco niższa; np. lubelskie — 1411 zł czy podlaskie 1460 zł. Oczywiście różnice w tych wskaźnikach będą zawsze istniały, choć dzisiejsze różnice powinny być zmniejszane przez doskonalsze mechanizmy zasilania budżetów lokalnych z budżetu państwa.

X. W 1999 roku wydatki budżetów jednostek samorządu terytorialnego były wyższe od dochodów. Wystąpił zatem deficyt w tych budżetach. Wielkość deficytu oraz źródła jego sfinansowania prezentuje tabela 9. Ogółem wielkość deficytu w budżetach samorządowych wyniosła 1830 mln zł, co stanowiło 2,9% dochodów tych jednostek. Na ogólną kwotę deficytu złożył się przede wszystkim ujemny wynik finansowy gmin i miast na prawach powiatu (98,2%). Można oczekiwać, że w następnych latach nastąpi rozszerzenie deficytu w budżetach powiatów i województw. Zasadniczym źródłem finansowania deficytu były w badanym roku pożyczki i kredyty zaciągnięte w bankach krajowych. Źródła te sfinansowały blisko 80% całości deficytu.

Deficyty roczne odkładają się w ogólnym długu sektora instytucji samorządowych, który w 1999 roku wyniósł 6,2 mld zł, co stanowiło 22,6% państwowego długu publicznego. Strukturę długu jednostek samorządu terytorialnego prezentuje tabela 10. Na ten dług, który stanowił 9,6% dochodów budżetów samorządowych (wcześniej wspomniałem, że granica długu instytucji samorządowych zapisana w Ustawie o finansach publicznych wynosi 15% ich dochodów), złożył się niemal w całości dług gmin i miast na prawach powiatu (98,7%). Z tytułu długu jednostki samorządu terytorialnego mają zobowiązania wynikające przede wszystkim z zaciągniętych kredytów i pożyczek (82,1%). Niski jest jeszcze w długu udział wartości emisji papierów wartościowych władz samorządowych (tzw. obligacji komunalnych), która w 1999 roku stanowiła 11,3%

długu. To źródło pozyskiwania środków przez władze samorządowe, zwłaszcza na cele inwestycyjne, powinno być bardziej wykorzystywane w najbliższych latach.

Tabela 9.

Deficyt i źródła jego finansowania w jednostkach samorządu terytorialnego w 1999 roku w mln zł

Wyszczególnienie	Ogółem	z tego			
		Gminy	Powiaty	Miasta na prawach powiatu	Województwa
Deficyt ogółem	1829,7	1074,3	27,1	723,0	5,3
Finansowanie w tym:					
środki ze sprzedaży papierów wartościowych wyemitowanych przez jednostki	100,6	47,9	—	52,7	—
kredyty zaciągnięte w bankach krajowych	767,9	411,0	24,5	327,1	5,3
pożyczki	687,9	424,7	2,5	260,7	—
nadwyżka z budżetów z lat ubiegłych	252,2	183,2	0,1	68,9	—

Źródło: *Budżety jednostek samorządu terytorialnego w latach 1996–1999*, GUS.

Tabela 10.

Zobowiązania jednostek samorządu terytorialnego według tytułów dłużnych w 1999 roku w mln zł

Wyszczególnienie	Ogółem	z tego			
		Gminy	Powiaty	Miasta na prawach powiatu	Województwa
Zobowiązania ogółem	6187,3	3723,4	55,1	2385,4	23,4
w tym:					
emisja papierów wartościowych	698,8	196,3	—	502,5	—
kredyty i pożyczki	5080,0	3241,2	35,3	1786,8	16,7
wymagalne zobowiązania	329,9	232,4	14,6	76,6	6,3

Źródło: *Budżety jednostek samorządu terytorialnego w latach 1996–1999*, GUS.

XI. Na koniec trzy uwagi:

1. Nowy system finansów publicznych w znacznym stopniu został uformowany w wyniku decyzji mających na celu dekoncentrację i decentralizację tych finansów. Niestety, dokonanie tych zmian pośpiesznie, bez należytych ocen skutków, doprowadziło w niektórych dziedzinach do krzyżowania i nakładania kompetencji, co zakłócało zasilanie finansowe podmiotów budżetowych. Przykładem takiej decyzji jest ochrona zdrowia, która od 1999 roku, obok podstawowego źródła finansowania — kas chorych, jest również zasilana z budżetów: państwa, województw samorządowych, powiatów, miast na prawach powiatu i gmin. Przy ogólnie niewystarczających środkach publicznych na ochronę zdrowia takie rozdrobnienie źródeł, prowadzące do chaosu w zasilaniu finansowym, jest przyczyną poważnego kryzysu w zaspokajaniu potrzeb zdrowotnych. Nieracjonalny system finansowania po-

trzeb publicznych w warunkach skromnych nakładów prowadzi do znacznego pogorszenia stopnia zaspokojenia tych potrzeb. Przezwyciężenie skutków nieracjonalnego systemu pochłania środki, które przy sprawnym systemie mogłyby być przeznaczone na poprawę warunków funkcjonowania podmiotów w sferze publicznej. Margines nieracjonalności w tej sferze istnieje i będzie istniał zawsze — jest znacząco szerszy od stopnia nieracjonalności instytucji sfery rynkowej gospodarki — nie można jednak dopuszczać, aby przekroczył granice grożące załamaniem zaspokajania potrzeb publicznych.

2. W 1999 roku jednostki samorządu terytorialnego otrzymały do realizacji zadania bez należytych środków niezbędnych do ich sfinansowania. Wiele zadań, za które wcześniej odpowiadał i finansował szczebel centralny (budżet państwa), zostało przekazanych przede wszystkim powiatom i województwom (a także kasom chorych). Wiele prawdy jest w opinii, że rząd przekazał niżej zadania i odpowiedzialność, zostawiając sobie pieniądze. W związku z tym powinna nastąpić głębsza zmiana alokacji środków publicznych między szczeblem centralnym i samorządowym. Można też przewidywać, że dla realizacji zadań jednostki samorządowe będą musiały zadłużać się w stopniu większym niż dotychczas.
3. Obecna stopa redystrybucji PKB przez finanse publiczne nie zapewnia zaspokojenia wielu potrzeb publicznych na przyzwoitym poziomie, na miarę możliwości naszej gospodarki. Widać też wyraźnie, że znacznie niedoszacowane zostały nakłady na realizację reform zapoczątkowanych w 1999 roku. Niezbędne będzie zatem w najbliższym okresie podniesienie stopy redystrybucji PKB przez dochody i wydatki publiczne, w tym także zapewne powiększenie deficytu. Zwiększenie marginesu deficytu w finansach publicznych będzie uzależnione od osiąganego tempa wzrostu dochodu narodowego. Odpowiednio wysokie tempo wzrostu przyczyniające się do szybkiego powiększania się dochodów publicznych może prowadzić do ograniczania deficytów budżetowych.

Literatura:

Budżety jednostek samorządu terytorialnego 1996–1999, GUS, 2000.

Fedorowicz Z., *Racjonalny system finansowy*, PWE, Warszawa 1984.

Owsiak S., *Finanse publiczne, teoria i praktyka*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1999.

System finansowy w Polsce, lata dziewięćdziesiąte, praca zbiorowa pod redakcją naukową Pietrzak B., Polański Z., Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1998.

Ziółkowska W., *Finanse publiczne, teoria i zastosowanie*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Bankowej, Poznań 2000.

Abstract

The directions and an attempt to evaluate changes of the system of public finances in Poland

The system of public finances is a set of norms which regulate the money economy of units operating in the public sector. The basic purpose of this system is the fulfilment of the needs of the citizens for public goods. The recent years have brought essential changes in the field of management of public means in Poland. This has caused the shaping of a new system of public finances. A new one both with respect to legal regulations as well as subjects and institutions. The article presents the more important legal foundations and organizational subjects comprising the new system of public finances in Poland. The incomes and expenditures of this system were also analyzed and special attention was paid to the budgets of the units of territorial selfgovernment.