

Ocena stanu finansów publicznych w Polsce – mity i rzeczywistość

Michał Gmytrasiewicz, prof. dr hab.
Wydział Nauk Ekonomicznych UW

I

Ocena finansów publicznych w Polsce u progu XXI wieku jest dość zgodna i jednoznaczna. Finanse te mają być dotknięte głębokim kryzysem, przy czym to określenie jest uważane za zbyt łagodne, dlatego zastępuje się je nierzadko bardziej mocnymi: załamanie, krach, zapaść. Opinie takie przedstawiane są przez analityków, publicystów i polityków, i to zarówno partii opozycyjnych, jak i rządzących. Podobnie ocenia się, może nie tak dramatycznie, finanse publiczne w niektórych innych krajach, np. Niemczech i Francji, którym nawet grożą w Unii Europejskiej sankcje za nadmierne (powyżej 3% PKB) deficyty budżetowe.

Spróbujmy zatem określić istotę kryzysu finansów publicznych. Biorąc za punkt wyjścia zadania (funkcje), jakie mogą i powinny realizować te finanse, istota kryzysu sprowadza się do tego, że instytucje i instrumenty finansów publicznych w niedostatecznym stopniu są wykorzystywane do sprawnej redystrybucji i alokacji środków publicznych oraz w polityce fiskalnej (funkcja stabilizacyjna). Najwięcej przy tym zastrzeżeń można mieć zazwyczaj do realizacji zadań redystrybucyjnych finansów publicznych. Redystrybucja ta dotyczy wtórnego podziału dochodów, które uprzednio zostały podzielone przez mechanizmy rynkowe. Do najważniejszych zakresów funkcji redystrybucyjnej finansów publicznych należą:

- dystrybucja środków między bogatymi regionami kraju i biednymi,
- dystrybucja środków między zamożnymi i biednymi warstwami i grupami ludności,
- międzypokoleniowa dystrybucja środków.

Przy dzisiejszej stopie redystrybucji PKB przez finanse publiczne w naszym kraju, wiele pilnych potrzeb w dziedzinie rozwoju kapitału ludzkiego, socjalnej, infrastruktury materialnej jest niedostatecznie lub wręcz całkowicie niezaspokojonych. W tym rzeczywiście można dostrzec kryzys finansów publicznych. Wróć do tej kwestii w dalszej części opracowania.

Najczęściej do objawów kryzysu finansów publicznych w Polsce zalicza się:

- zbyt dużą stopę redystrybucji PKB przez finanse publiczne, co ma hamować proces poprawy koniunktury gospodarczej,
- wysoką stopę opodatkowania gospodarki i obywateli,

- wysoki i stale rosnący deficyt finansów publicznych, w tym zwłaszcza budżetu państwa,
- zbliżanie się wielkości długu publicznego do granic określonych w Konstytucji RP,
- rozrzutność w wydatkach publicznych, szczególnie na cele społeczne.

Trudno oczywiście pozytywnie oceniać te informacje. Wskazują one na nie najlepszy stan finansów publicznych. Z drugiej jednak strony, uważam, że opinie przewidujące katastrofę tych finansów, pociągającą za sobą załamanie rynków finansowych, są wysoce przesadzone i mało wiarygodne.

II

Przyjrzyjmy się najpierw dochodom publicznym, a zwłaszcza obciążeniom podatkowym w naszym kraju. Panuje niemal powszechna opinia, że mamy do czynienia z morderczym wręcz fiskalizmem, prowadzącym do wysokich efektów podatkowego spustoszenia. Informacje statystyczne, na szczęście, nie potwierdzają tej tezy. Tabele 1. i 2. przedstawiają wielkość stopy redystrybucji PKB przez dochody publiczne w latach 1995–2002.

Tabela 1.

Dochody sektora finansów publicznych w Polsce i w krajach strefy euro w % PKB w latach 1995–2002

| Wyszczególnienie | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 |
|------------------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| Dochody | | | | | | | | |
| Polska | 46,5 | 45,9 | 42,6 | 41,4 | 41,3 | 39,7 | 38,8 | 38,5 |
| Strefa euro | 46,5 | 47,2 | 47,6 | 47,1 | 47,5 | 47,2 | 46,6 | 46,1 |

Źródło: *System finansowy w Polsce*, red. B. Pietrzak, Z. Polański, B. Woźniak, PWN, Warszawa 2003.

Tabela 2.

Dochody poszczególnych segmentów sektora finansów publicznych po wyeliminowaniu transferów wzajemnych (w % PKB) w Polsce w latach 1995–2002

| Wyszczególnienie | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 |
|--|------|------|------|------|------|------|------|------|
| Ogółem | 46,5 | 45,9 | 42,6 | 41,3 | 41,2 | 39,7 | 38,8 | 38,5 |
| 1. Budżet państwa | 28,1 | 26,5 | 24,1 | 23,0 | 20,4 | 19,8 | 18,6 | 18,6 |
| 2. Państwowe fundusze celowe | 10,9 | 11,2 | 10,5 | 10,7 | 10,6 | 9,7 | 9,4 | 8,8 |
| 3. Jednostki pozabudżetowe budżetu państwa | 1,4 | 1,4 | 1,2 | 1,1 | 0,8 | 0,9 | 0,7 | 0,7 |
| 4. Kasy chorych | x | x | x | x | 2,9 | 3,2 | 3,2 | 3,1 |
| 5. Budżety jednostek samorządu terytorialnego | 4,4 | 5,1 | 5,2 | 5,0 | 4,7 | 4,4 | 4,3 | 4,5 |
| 6. Wojewódzkie, powiatowe i gminne fundusze celowe | x | x | x | x | 0,2 | 0,3 | 0,3 | 0,2 |

| Wyszczególnienie | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 |
|---|------|------|------|------|------|------|------|------|
| 7. Jednostki pozabudżetowe samorządu terytorialnego | 1,7 | 1,7 | 1,6 | 1,5 | 1,6 | 1,4 | 1,3 | 1,3 |
| 8. Pozostałe jednostki sektora | x | x | x | x | x | x | 1,1 | 1,3 |

Źródło: *System finansowy w Polsce*, red. B. Pietrzak, Z. Polański, B. Woźniak, PWN, Warszawa 2003.

Jak wynika z tych tabel, udział dochodów publicznych w PKB w Polsce w badanym okresie wydatnie zmniejszył się z 46,5% w 1995 r. do 38,5% w 2002 roku, tj. o 8 punktów procentowych. W tym samym okresie udział ten w krajach strefy euro pozostał praktycznie na tym samym, znacznie wyższym niż w Polsce poziomie — ponad 46%.

Podstawową częścią dochodów publicznych są podatki. Od 1995 r. obciążenia podatkowe w naszym kraju stopniowo zmniejszają się, co przedstawia tabela 3. W latach 1995–2001 obciążenia te w relacji do PKB spadły o 3,4 punktu. Szczególnie wysoki ma być w Polsce fiskalizm podatku dochodowego od osób fizycznych. Analizy porównawcze nie potwierdzają tej opinii.

Tabela 3.

Udział dochodów podatkowych budżetu państwa i budżetów gmin w PKB w latach 1995–2001

| | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 |
|---------------------------|------|------|------|------|------|------|------|
| Dochody podatkowe w % PKB | 25,4 | 25,2 | 24,6 | 24,1 | 22,6 | 22,4 | 22,1 |

Źródło: Wyliczenia własne na podstawie materiałów GUS.

Jak wynika z tabeli 4. udział tego podatku w dochodach budżetowych w Polsce był niższy w 2000 r. niż w wielu innych krajach, a także niższy niż w krajach OECD ogółem, europejskich krajach OECD oraz państwach należących do Unii Europejskiej.

Tabela 4.

Udział podatków dochodowych od osób fizycznych w dochodach budżetowych z tytułu podatków w krajach OECD (w %)

| Kraje | 1995 | 2000 |
|-----------|------|------|
| Australia | 40,6 | 36,7 |
| Austria | 20,9 | 22,1 |
| Belgia | 32,0 | 31,0 |
| Czechy | 12,4 | 12,7 |
| Dania | 54,1 | 52,6 |
| Finlandia | 36,2 | 30,8 |
| Francja | 11,3 | 18,0 |
| Grecja | 12,3 | 13,5 |
| Hiszpania | 23,6 | 18,7 |
| Holandia | 18,9 | 14,9 |

| Kraje | 1995 | 2000 |
|------------------------|-------------|-------------------|
| Irlandia | 30,7 | 30,8 |
| Islandia | 31,1 | 34,4 |
| Japonia | 21,4 | 20,6 |
| Kanada | 37,5 | 36,8 |
| Korea Pfd. | 19,2 | 14,6 |
| Luksemburg | 21,4 | 18,3 |
| Meksyk | 11,2 | 27,3 ^a |
| Niemcy | 27,5 | 25,3 |
| Norwegia | 25,9 | 25,6 |
| Nowa Zelandia | 44,2 | 42,8 |
| Polska | 22,9 | 23,2 |
| Portugalia | 18,0 | 17,5 |
| Słowacja | – | 10,0 |
| Szwecja | 35,3 | 35,6 |
| Szwajcaria | 31,2 | 30,6 |
| Turcja | 21,6 | 21,5 |
| USA | 36,3 | 42,4 |
| Węgry | 16,1 | 17,3 |
| Wielka Brytania | 27,1 | 29,2 |
| Włochy | 26,0 | 25,7 |
| <i>OECD ogółem</i> | <i>27,0</i> | <i>26,0</i> |
| <i>OECD Europa</i> | <i>25,3</i> | <i>24,4</i> |
| <i>Unia Europejska</i> | <i>26,3</i> | <i>25,6</i> |

^a Łącznie PIT i CIT.

Źródło: A. Krajewska, *Podatki, Unia Europejska, Polska, Kraje Nadbałtyckie*, PWE, Warszawa 2004.

Tabela 5.

Udział podatków dochodowych od osób prawnych w dochodach budżetowych z tytułu podatków w krajach OECD (w %)

| Kraje | 1995 | 2000 |
|-----------|------|------|
| Australia | 14,8 | 20,6 |
| Austria | 3,7 | 4,7 |
| Belgia | 6,7 | 8,1 |
| Czechy | 12,3 | 9,8 |
| Dania | 4,0 | 4,9 |
| Finlandia | 4,1 | 11,8 |
| Francja | 3,8 | 7,0 |
| Grecja | 6,5 | 11,6 |
| Hiszpania | 5,4 | 8,6 |
| Holandia | 7,5 | 10,1 |
| Irlandia | 8,5 | 12,1 |
| Islandia | 3,0 | 3,3 |
| Japonia | 15,3 | 13,5 |

| Kraje | 1995 | 2000 |
|------------------------|------|------|
| Kanada | 8,2 | 11,1 |
| Korea Płd. | 12,3 | 14,1 |
| Luksemburg | 17,5 | 17,7 |
| Meksyk | 13,9 | – |
| Niemcy | 2,8 | 4,8 |
| Norwegia | 9,2 | 15,2 |
| Nowa Zelandia | 12,0 | 11,7 |
| Polska | 7,7 | 6,9 |
| Portugalia | 8,0 | 12,2 |
| Słowacja | – | 8,3 |
| Szwecja | 6,1 | 7,5 |
| Szwajcaria | 5,7 | 7,9 |
| Turcja | 6,7 | 7,0 |
| USA | 9,4 | 8,5 |
| Węgry | 4,5 | 5,7 |
| Wielka Brytania | 9,4 | 9,8 |
| Włochy | 8,7 | 7,5 |
| <i>OECD ogółem</i> | 8,0 | 9,7 |
| <i>OECD Europa</i> | 6,9 | 8,8 |
| <i>Unia Europejska</i> | 6,9 | 9,2 |

Źródło: A. Krajewska, *Podatki, Unia Europejska, Polska, Kraje Nadbałtyckie*, PWE, Warszawa 2004.

Podobnie też rzecz się ma w dziedzinie podatku dochodowego od osób prawnych (por. tabelę 5.).

Na mniejsze od potencjalnych dochody publiczne wpływają także zaległości podatkowe. Z danych tabeli 6. wynika, że zaległości te są znaczne, co w oczywisty sposób wpływa na możliwości sfinansowania wydatków publicznych i rozmiary deficytu budżetowego.

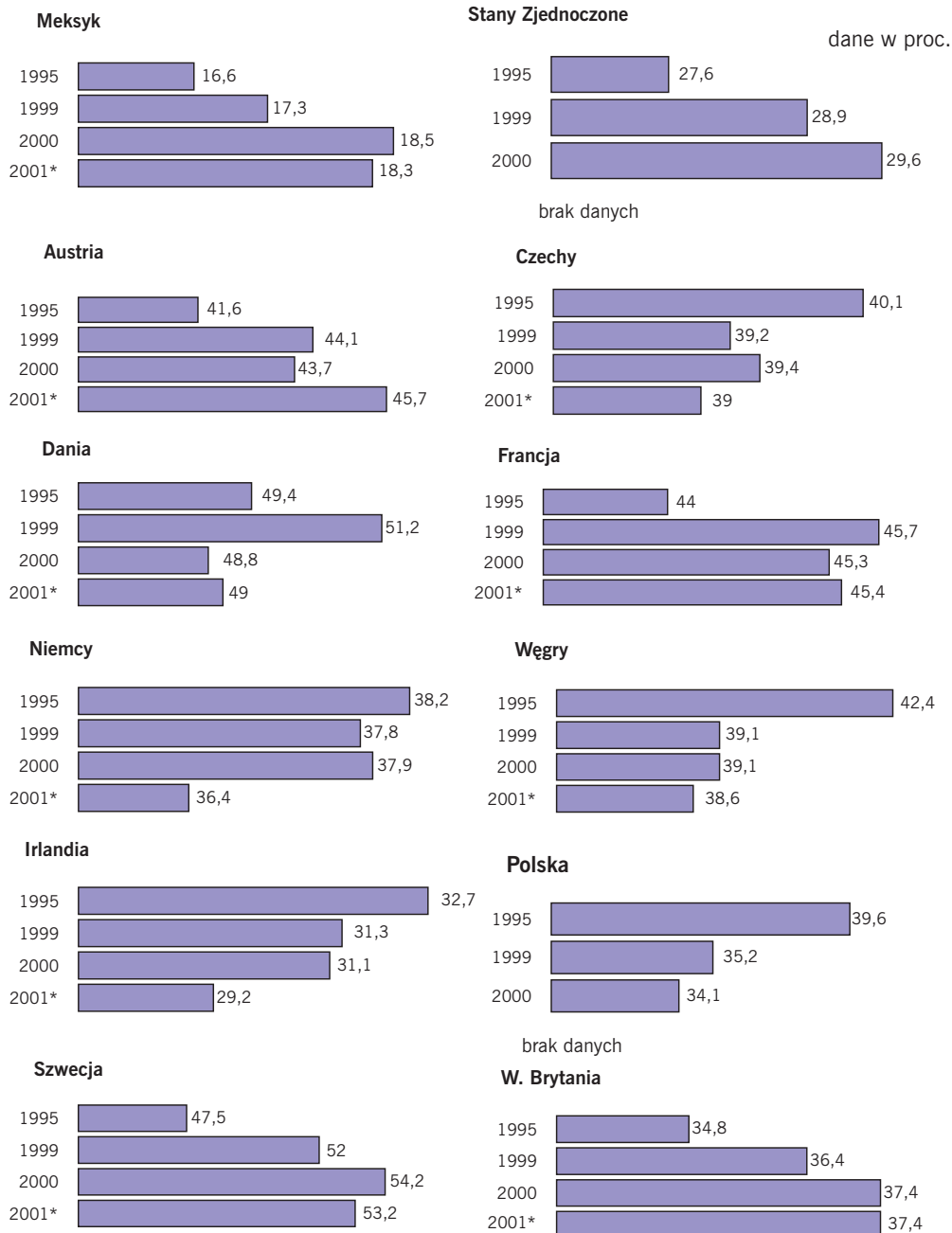
Tabela 6.

Zaległości w podatkach i składkach na ubezpieczenia społeczne (w % kwoty należnych podatków i składek)

| Wyszczególnienie | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 |
|-------------------------------------|------|------|------|------|------|------|
| Podatki pośrednie | 3,4 | 3,9 | 4,6 | 5,9 | 7,6 | 9,8 |
| Podatek od osób prawnych | 9,5 | 7,9 | 6,5 | 6,7 | 4,7 | 6,4 |
| Podatek od dochodów osób fizycznych | 4,1 | 3,0 | 2,3 | 3,3 | 9,4 | 9,3 |
| Składki na ubezpieczenia społeczne | 11,9 | 12,0 | 14,0 | 15,5 | – | – |

Źródło: A. Krajewska, *Podatki, Unia Europejska, Polska, Kraje Nadbałtyckie*, PWE, Warszawa 2004.

Z informacji OECD na temat łącznych obciążeń podatkami i paropodatkami (np. składki na ubezpieczenia społeczne) PKB wynika wyraźnie, że Polskę można zaliczyć do krajów o umiarkowanej stopie opodatkowania (por. wykres 1.).



* dane wstępne

Wykres 1.

Udział podatków i obciążeń paropodatkowych w PKB w wybranych krajach OECD

Źródło: OECD.

Jesteśmy znacznie bliżej państw charakteryzujących się liberalną gospodarką (Irlandia) niż państw dobrobytu (*welfare state*), np. Szwecji czy Danii. Prof. Jan Czekaj („Gazeta Wyborcza” z 10.03.03), komentując te informacje, mówi wręcz, że mamy do czynienia z rozpętaną w mediach histerią o szczególnie wysokich podatkach w Polsce. Fakty nie potwierdzają takich ocen. Podzielam także opinię prof. Czekaja, że wpływ stopy redystrybucji PKB przez podatki na wzrost PKB zależy od działania wielu czynników. Czasami wyższe opodatkowanie sprzyja wzrostowi gospodarczemu, jeżeli zmniejsza nadmierne zróżnicowanie dochodów albo gdy dochody publiczne przeznaczane są na cele rozwojowe, np. inwestycje w kapitał ludzki czy finansowanie infrastruktury.

Przedstawione informacje wskazują zatem, że nieprawdziwa jest teza o szczególnie wysokim obciążeniu dochodami publicznymi, w tym podatkami, gospodarki naszego kraju. Zgadzam się z prof. A. Krajewską (praca powołana w tab. 4.), że chociaż występuje w Polsce duża presja na dalsze obniżenie podatków, stan budżetu państwa, a także względy społeczne i polityczne sprzeciwiają, że nie ma obecnie (r. 2004) warunków do dalszego obniżenia podatków. Obniżanie takie byłoby realne wówczas, gdyby można było zmniejszyć poziom wydatków publicznych. Doświadczenia wielu krajów wskazują, że jest to proces trudny do przeprowadzenia, zwłaszcza w krótkim czasie. Z badań prof. Krajewskiej wyraźnie wynika, że największy wysiłek obniżenia dochodów i wydatków publicznych w ostatnim dziesięcioleciu podjęto w transformujących się gospodarkach, w tym również w Polsce. W tym samym okresie w wielu krajach OECD i UE dochody podatkowe wykazywały tendencję rosnącą.

Nim przejdę do przedstawienia kwestii wydatków publicznych, warto przytoczyć opinię prof. M. Belki, który po doświadczeniach w Ministerstwie Finansów uznał, że

podatki są po to, żeby znaleźć finansowanie dla wydatków... najważniejsza jest ich rola fiskalna... z punktu widzenia państwa — podatki są po to, żeby gromadzić odpowiednie środki na zaspokojenie potrzeb, które społeczeństwo uzna za niezbędne (M. Belka, *Co to są zdrowe finanse publiczne*, w pracy: *Polska transformacja. Sukcesy i bariery*, Łódź 2003).

I jeszcze jedna, jakże trafna teza prof. Belki:

to wielkość wydatków wyznacza obciążenie gospodarki sektorem publicznym. Nie wielkość podatków, które mogą być niewysokie, czyli znacznie mniejsze od wydatków, wtedy owocuje to powstaniem deficytu, gromadzeniem się go w postaci długu publicznego. Tak naprawdę deficyt to są odłożone w czasie podatki.

Podobne stanowisko zajął też prof. J. Czekaj („Gazeta Wyborcza” z 4.01.2002), wskazując, że w okresie 1993–2000 Polska była w OECD krajem o naj-

wyższym spadku stopy redystrybucji PKB przez finanse publiczne. Uważa, iż dalsze zmniejszanie stopy opodatkowania musiałyby przyczynić się do wzrostu deficytu finansów publicznych lub też do ograniczenia wydatków państwa. Prowadziłyby to do dalszego obniżenia i tak już niskiej jakości wielu usług społecznych oraz ograniczenia możliwości rozwojowych kraju (edukacja, nauka, inwestycje infrastrukturalne). Prof. Czekaj pisze, że skala opóźnień Polski w tych dziedzinach jest olbrzymia. Ograniczenie udziału wydatków publicznych na te cele musiałyby spowodować pogłębienie przepaści cywilizacyjnej i gospodarczej pomiędzy Polską a rozwiniętym światem. Podziela także opinię prof. Czekaja, że stopa redystrybucji PKB przez finanse publiczne, zwłaszcza zaś stopa udziału podatków w PKB, osiągnęła w naszym kraju taki poziom, że dalsze jej zmniejszanie grozi poważnymi negatywnymi konsekwencjami ekonomicznymi i społecznymi.

Do refleksji nad możliwościami obniżenia wpływów podatkowych w Polsce w najbliższych latach powinny również skłaniać doświadczenia państw o względnie niskim poziomie rozwoju, które były przyjmowane do Unii Europejskiej w kolejnych fazach jej rozszerzania (Irlandia, Grecja, Hiszpania, Portugalia). W krajach tych po wejściu do Unii wzrosła fiskalizacja gospodarki, m.in. ze względu na potrzebę dostosowania się do standardów unijnych, wspieranie procesów restrukturyzacji i poprawy konkurencyjności (por. cytowana praca A. Krajewskiej). Nic nie wskazuje, że w Polsce procesy dostosowawcze, po wejściu do UE, będą wymagały mniejszych nakładów publicznych, choćby ze względu na potrzeby rolnictwa, ochrony środowiska, edukacji i infrastruktury technicznej.

III

Spójrzmy teraz na informacje statystyczne dotyczące wydatków publicznych. W 2002 r. stopa redystrybucji PKB przez te wydatki wyniosła w Polsce 44%. W tym samym roku były kraje, w których nie lub niewiele mówiono o kryzysie finansów publicznych, gdzie badana stopa była znacząco wyższa. Spośród nich można wymienić: Szwecję — 57%, Danię — 55%, Francję — 53%, Austrię — 52%, Włochy — 50%, Niemcy — 47%, Holandię — 46%. Są oczywiście kraje, w których stopa była niższa (Hiszpania — 39%, Wielka Brytania — 40%, Irlandia — 33%). W latach 1992–2002 badana stopa obniżyła się w Polsce o 6 punktów procentowych, podczas gdy w krajach OECD średnio o 2,4%.

Tabela 7.

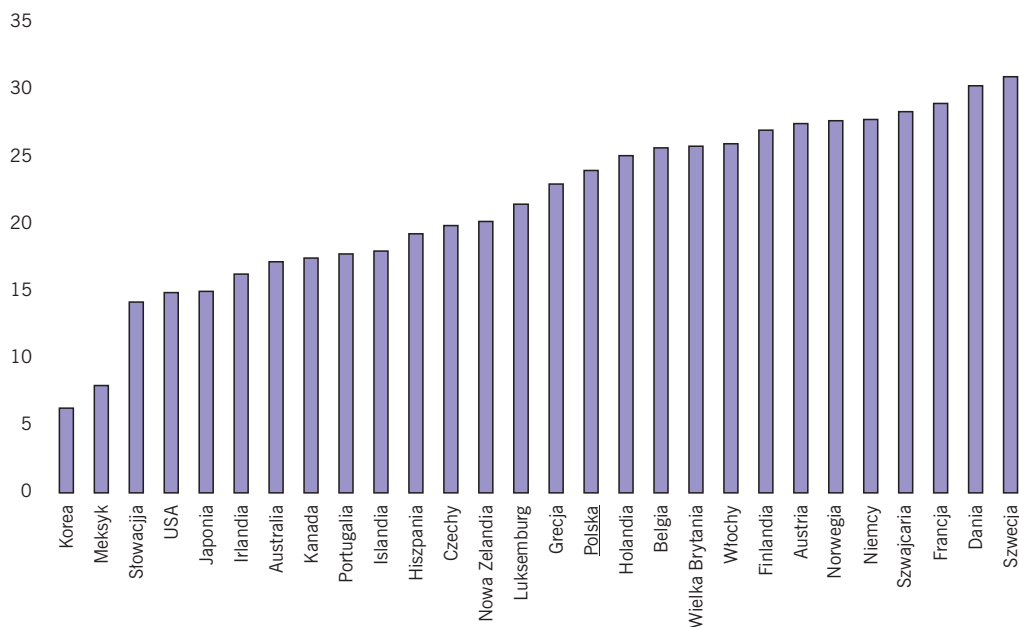
Wydatki sektora finansów publicznych w Polsce i w krajach strefy euro w latach 1995–2002 w % PKB

| | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 |
|-------------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| Polska | 49,2 | 49,3 | 45,5 | 44,0 | 44,5 | 42,8 | 43,9 | 44,5 |
| strefa euro | 51,5 | 51,6 | 50,2 | 49,4 | 48,9 | 47,1 | 48,2 | 48,4 |

Źródło: *System finansowy w Polsce*, red. B. Pietrzak, Z. Polański, B. Woźniak, PWN, Warszawa 2003.

Udział wydatków publicznych w PKB jest też w Polsce znacząco niższy niż w krajach eurolandu. Wskazuje na to tabela 7., z której też wynika, że w naszym kraju udział ten w latach 1995–2002 obniżył się o blisko 5 punktów, natomiast w krajach strefy euro o 3,1 punktu. W powołanej w tabeli 1. pracy *System finansowy w Polsce* słusznie podkreślono, że w europejskich krajach wysoko rozwiniętych zakres zadań publicznych realizowanych przez państwo jest stosunkowo szeroki i nie podlega większym wahaniom, mimo prób ograniczenia obecności państwa w sferze społecznej i gospodarczej.

Pośród wydatków publicznych najwięcej dyskusji wzbudzają wydatki na cele socjalne, związane z szeroko pojętym systemem zabezpieczenia społecznego. Wykres 2. prezentuje publiczne wydatki socjalne w stosunku do PKB w Polsce na tle innych krajów OECD.



Wykres 2.

Publiczne wydatki socjalne w relacji do PKB w krajach OECD* w 1998 r. (%)

* Czechy. Meksyk i Polska: dane za 1999 r.

Źródło: Dane OECD, Socex, 2001.

Wykres ten podważa wiarygodność stanowczych tez o tak wysokim poziomie wydatków socjalnych w naszym kraju, że to niemal wyklucza nas ze społeczności krajów cywilizowanych, dbających o stan swoich finansów publicznych.

Poddamy teraz analizie strukturę wydatków socjalnych (por. tab. 8. i 9.). Z przedstawionych tabel wynikają następujące wnioski:

1. W latach 1995–2000 obniżył się w Polsce — wbrew szeroko głoszonym opiniom — udział wydatków socjalnych w PKB.
2. Podstawową część w wydatkach socjalnych stanowią wydatki na emerytury i renty, ale i ich udział w PKB zmniejszył się z 14,6% w 1995 r. do 13,5% w 2000 r.
3. Powołanie Kas Chorych i Narodowego Funduszu Zdrowia nie poprawiło zasilania w środki ochrony zdrowia. Nadal w porównaniu z wieloma innymi cywilizowanymi krajami mamy bardzo niskie obciążenie PKB nakładami na ten cel.
4. Mimo klęski bezrobocia nastąpił w badanych latach spadek wydatków na przeciwdziałanie temu zjawisku i to spadek zarówno w strukturze wydatków socjalnych, jak też, co gorsze, w odniesieniu do PKB.
5. W tej sytuacji wręcz groteskowo wygląda poważny wzrost udziału nakładów na administrowanie wydatkami socjalnymi z 0,5% w 1995 r. do 2,7% w 2000 r. w ogólnej strukturze tych wydatków.

Tabela 8.

Wydatki socjalne brutto w relacji do PKB (w %) w latach 1995–2000

| Wyszczególnienie | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 |
|---|------|------|------|------|------|------|
| Wydatki socjalne ogółem | 24,1 | 23,7 | 22,9 | 22,8 | 23,0 | 22,8 |
| Emerytury i renty | 14,6 | 13,7 | 13,8 | 14,0 | 14,0 | 13,5 |
| Wydatki na bezrobocie | 1,5 | 1,4 | 1,1 | 0,6 | 0,7 | 0,9 |
| Opieka zdrowotna | 4,8 | 5,0 | 4,5 | 4,5 | 4,5 | 4,5 |
| Pomoc społeczna | 0,8 | 0,9 | 0,9 | 0,8 | 0,9 | 0,9 |
| Zasiłki rodzinne, pielęgnacyjne, mieszkaniowe i alimentacyjne | 0,7 | 0,9 | 0,8 | 0,8 | 0,8 | 0,9 |
| Zasiłki krótkookresowe z ubezpieczenia społecznego | 1,1 | 1,1 | 1,2 | 1,3 | 1,2 | 1,0 |
| Koszty administracyjne i pozostałe | 0,1 | 0,3 | 0,3 | 0,3 | 0,5 | 0,6 |
| Inne wydatki socjalne | 0,4 | 0,4 | 0,4 | 0,3 | 0,4 | 0,5 |

Źródło: *Wydatki socjalne w latach 2000–2002*, red. I. Wóycicka, Warszawa 2003.

Tabela 9.

Struktura wydatków socjalnych brutto w latach 1995–2000 (w %)

| Wyszczególnienie | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 |
|--|------|------|------|------|------|------|
| Wydatki socjalne ogółem | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 |
| Emerytury i renty | 60,4 | 57,9 | 60,2 | 61,5 | 60,8 | 59,4 |
| Wydatki na bezrobocie | 6,3 | 5,8 | 4,7 | 2,8 | 3,1 | 3,9 |
| Opieka zdrowotna | 20,0 | 21,1 | 19,8 | 19,8 | 19,4 | 19,8 |
| Pomoc społeczna | 3,5 | 3,6 | 3,7 | 3,7 | 4,0 | 3,9 |
| Zasiłki rodzinne i inne podobne | 3,0 | 3,6 | 3,6 | 3,6 | 3,7 | 3,8 |
| Zasiłki krótkookresowe z ubezpieczenia społecznego | 4,5 | 4,8 | 5,1 | 5,6 | 5,3 | 4,3 |
| Koszty administracyjne i pozostałe | 0,5 | 1,2 | 1,1 | 1,4 | 2,0 | 2,7 |
| Inne wydatki socjalne | 1,8 | 1,9 | 1,8 | 1,5 | 1,7 | 2,1 |

Źródło: *Wydatki socjalne w latach 2000–2002*, red. I. Wóycicka, Warszawa 2003.

Trzeba też zwrócić uwagę, że w ubiegłych latach zmniejszyła się liczba wielu świadczeń socjalnych, a zwłaszcza zasiłków opiekuńczych, wychowawczych i dla bezrobotnych. W latach 1995–2000 obniżyła się też stosunkowa wartość nabywca świadczeń, mierzona relacją wysokości świadczenia do przeciętnego wynagrodzenia (por. tab. 10. i 11.). Dotknęło to zwłaszcza emerytów, rencistów i bezrobotnych. Niektóre ze świadczeń z dziedziny pomocy społecznej mają wielkość niemal symboliczną.

Tabela 10.

Przeciętna liczba świadczeń w latach 1995–2000

| Wyszczególnienie | 1995 | 2000 | 2000 1995 = 100 |
|---|---------|--------|-----------------------|
| Zasiłki chorobowe (roczna liczba dni zasiłkowych w tys.) wypłacane przez ZUS | 123 244 | 93 045 | 75% |
| Zasiłki opiekuńcze (roczna liczba dni zasiłkowych w tys.) | 12 713 | 6583 | 52% |
| Zasiłki macierzyńskie wypłacane przez ZUS (roczna liczba dni zasiłkowych w tys.) | 31 224 | 28 514 | 91% |
| Zasiłki wychowawcze (przeciętna miesięczna liczba osób w tys.) | 221 | 164 | 75% |
| Dodatki mieszkaniowe (przeciętna miesięczna liczba osób pobierających świadczenie w tys.) | 640 | 757 | 118% |
| Świadczenia alimentacyjne (przeciętna miesięczna liczba osób w tys.) | 341 | 436 | 124% |
| Zasiłki rodzinne (przeciętna miesięczna liczba osób w tys.) | 8173 | 7381 | 90% |
| Zasiłki dla bezrobotnych (przeciętna miesięczna liczba osób w tys.) | 1486 | 517 | 35% |
| Zasiłki pielęgnacyjne (przeciętna miesięczna liczba osób w tys.) | 484 | 801 | 166% |

Źródło: *Wydatki socjalne w latach 2000–2002*, red. I. Wóycicka, Warszawa 2003.

Tabela 11.

Relacja przeciętnej wysokości wybranych świadczeń do przeciętnego wynagrodzenia brutto w latach 1995–2000 w %

| Wyszczególnienie | 1995 | 1999 | 2000 |
|---|------|--|------|
| | | bez składek na ubezpieczenie społeczne | |
| Przeciętna emerytura i renta z pozarolniczego systemu ubezpieczeń | 63,5 | 57,4 | 55,7 |
| Przeciętna emerytura i renta rolników | 43,1 | 39,9 | 37,0 |
| Przeciętny zasiłek dla bezrobotnych | 33,6 | 26,8 | 26,1 |

Źródło: *Wydatki socjalne w latach 2000–2002*, red. I. Wóycicka, Warszawa 2003.

IV

Trudno zatem na podstawie tych informacji zgodzić się z opinią, że mamy szczególnie wysoką, niespotykaną w innych krajach, stopę redystrybucji PKB przez wydatki publiczne; stopę niszczącą gospodarkę rynkową. Przedstawione, a także inne dane wskazują, że obciążenie PKB wydatkami publicznymi plasuje nas w środku rankingów międzynarodowych w tej dziedzinie. Analizy te są często ignorowane i nadal dość powszechnie panuje przekonanie, że mamy w Polsce szczególnie wysokie wydatki publiczne, w tym zwłaszcza wydatki na cele społeczne. Niespotykana gdzie indziej wielkość tych wydatków ma być przyczyną gwałtownego narastania deficytu budżetowego i długu publicznego, czyli prowadzić do kryzysu finansów publicznych. Takie rozumowanie prowadzi do prostych zaleceń: należy obniżyć poziom wydatków publicznych, zmniejszyć udział tych wydatków w PKB, przy czym cięcia wydatków publicznych miałyby dotknąć przede wszystkim wydatków na cele socjalne, a zatem skutki takich cięć odczułyby zwłaszcza najsłabsze politycznie grupy obywateli. Konieczność cięć stała się wprost dogmatem, wręcz nietaktem jest proponowanie nawet niewielkiego wzrostu poziomu dochodów publicznych dla przeciwdziałania nierównowadze budżetowej. W „Rzeczpospolitej” z 14.11.2003 można znaleźć takie zalecenia: zmniejszenie rent i emerytur o 10–15%, w takiej samej skali obniżki płac w sferze budżetowej wraz ze zmniejszeniem zatrudnienia; następnie redukcja dotacji dla samorządów oraz zahamowanie wydatków inwestycyjnych.

Tego też dotyczy program cięć oszczędnościowych w wydatkach publicznych zaproponowany w 2003 r. przez wicepremiera Jerzego Hausnera. Program ten m.in. obejmuje: niekorzystne dla emerytów i rencistów zasady waloryzacji świadczeń, wydłużenie wieku emerytalnego dla kobiet, odchodzenie od zasiłków przedemerytalnych, weryfikację stałych rent, likwidację PFRON, uzależnienie składki na KRUS od dochodów rolnika (to akurat słuszną propozycja).

Oceniając te zamierzenia, Wojciech Misiąg („Rzeczpospolita” z 14.11.2003) stwierdził, że błędem jest zaczynanie cięć w wydatkach publicznych od wydatków socjalnych. Uważa, że najpierw trzeba ograniczyć wydatki na szkolnictwo wyższe (o 80% ograniczyć przyjęcia na bezpłatne studia), poważnie zmniejszyć liczbę cywilnych pracowników policji, obciąć większość dopłat do rolnictwa, zmniejszyć wydatki na administrację, w dalszej kolejności należałoby obniżyć wynagrodzenia w sferze budżetowej.

Daleko posuniętą ostrożność w cięciach wydatków na cele socjalne zaleca prof. S. Golinowska („Rzeczpospolita” 25–26.10.2003). Píše, że poszukiwanie dziś oszczędności w tych wydatkach to zadanie w znacznej mierze karkołomne. Sytuacja jest bowiem zupełnie inna niż na początku transformacji, kiedy było wiele obszarów, w których konieczne były redukcje wydatków. Od 1990 r. wydatki na cele społeczne zostały znacznie ograniczone, przede wszystkim na zadania wychowawcze, socjalne i rekreacyjne w systemie edukacji. Skutki tych ograniczeń — stwierdza prof. Golinowska — przynoszą poważne proble-

my w sferze bezpieczeństwa i porządku publicznego. Stanowczo za mało wydatków przeznaczanych jest na osłonę socjalną bezrobotnych. Tylko 20% bezrobotnych uzyskuje wsparcie dochodowe; środki na aktywne formy przeciwdziałania bezrobociu stanowią margines w wydatkach z Funduszu Pracy.

Nie można zatem przechodzić obojętnie obok wielu palących, niezaspokojonych potrzeb, wymagających finansowania wydatkami publicznymi. Przede wszystkim należy stale przypominać, że:

- cięcia w wydatkach publicznych powodujące ograniczenie wielkości i zakresu świadczeń publicznych dla rodzin biednych i bezrobotnych prowadzą do narastania już dziś groźnych stanów patologicznych, dezintegrujących rodzinę i życie społeczne;
- zmniejszenie publicznych inwestycji w kapitał ludzki (kształcenie, ochrona zdrowia, badania) odbije się niezawodnie fatalnie na postępie cywilizacyjnym i rozwoju gospodarczym kraju w niedalekiej przyszłości;
- prawdziwym skandalem jest sytuacja w publicznej służbie zdrowia. Rażący niedostatek publicznych środków w ochronie zdrowia doprowadził do drastycznego ograniczenia dostępności do świadczeń medycznych. Wpływa to na zdrowie Polaków, mamy już do czynienia w naszym kraju ze „zgonami z braku pieniędzy”, zjawiska charakterystycznego i rozpowszechnionego w krajach głęboko zacofanych. Drogie lekarstwa, zamykanie szpitali i innych placówek medycznych, prywatyzacja w biednym kraju ochrony zdrowia, kolejki — nawet wielomiesięczne — do tzw. specjalistycznych zabiegów medycznych, ograniczenia w dostępie do lekarzy specjalistów na pewno nie sprzyjają zdrowiu pacjentów.

Puentując te uwagi, można bez żadnej przesady stwierdzić, że kogoś, kto dziś ucierpi z powodu niedofinansowania publicznej służby zdrowia, mało interesuje i cieszy, że przyczynił się do zmniejszenia wydatków publicznych i poprawy równowagi budżetowej.

V

Poddajmy teraz analizie informacje dotyczące nierównowagi finansów publicznych. Tabela 2. przedstawia wielkość i strukturę deficytu ekonomicznego tych finansów w naszym kraju w latach 1998–2002. Deficyt ekonomiczny jest to deficyt sektora finansów publicznych skorygowany o różnorodne przepływy środków publicznych. W tabeli 12. deficyt tego sektora został skorygowany o następujące pozycje:

- kwoty rekompensat wypłacanych przez budżet państwa od 2000 r. z tytułu niepodwyższania płac, emerytur i rent na przełomie lat 1991–1992;
- dotację dla Funduszu Ubezpieczeń Społecznych na rekompensatę ubytku składek odprowadzanych do Otwartych Funduszy Emerytalnych (dotacje te są już raz ujęte w deficycie budżetu państwa i OFE inwestuje je na rynkach finansowych);
- koszty obsługi długu zapłacone OFE z tytułu inwestycji Funduszy w skarbowe papiery wartościowe;

- wydatki finansowane z dochodów uzyskanych ze sprzedaży licencji na sieć telefoniczną nowej generacji UMTS;
- wpłaty ze środka specjalnego Ministerstwa Skarbu (środki z prywatyzacji).

Tabela 12.

Deficyt ekonomiczny finansów publicznych w Polsce w latach 1998–2002

| | Wyszczególnienie | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 |
|------------------------------------|---|--------------------|-------|-------|-------|-------|
| | | w mld zł | | | | |
| Wynik sektora finansów publicznych | Wynik budżetu państwa | -13,2 | -12,5 | -15,4 | -32,4 | -39,4 |
| | Wynik JST | -1,4 | -1,0 | -3,1 | -3,1 | -3,1 |
| | Wynik sektora ochrony zdrowia | -3,3 | -0,8 | 0,5 | 0,5 | -2,0 |
| | Wynik funduszy | 0,3 | -6,1 | -0,6 | -3,7 | -2,6 |
| | Wynik jednostek pozabudżetowych budżetu państwa i JST | 0,1 | 0,4 | 0,3 | 0,4 | 0,5 |
| | Wynik pozostałych podmiotów sektora ^a | x | x | x | 0,9 | 0,3 |
| | Rekompensaty | x | x | -3,4 | -2,5 | -2,7 |
| | Składki przekazane do OFE | x | 2,3 | 7,6 | 8,7 | 9,5 |
| | Koszty obsługi długu zapłacone OFE | x | x | 0,6 | 1,2 | 1,5 |
| | Wydatki finansowane z UMTS-u | x | x | x | -2,7 | x |
| | Korekta wypłat ze środka specjalnego | x | x | -0,4 | -0,1 | -0,1 |
| | <i>Deficyt ekonomiczny</i> | | -17,7 | -17,6 | -33,6 | -40,6 |
| | | % PKB ^b | | | | |
| Wynik sektora finansów publicznych | Wyniki budżetu państwa | -2,4 | -2,0 | -2,1 | -4,3 | -5,1 |
| | Wynik JST | -0,3 | -0,2 | -0,4 | -0,4 | -0,4 |
| | Wynik sektora ochrony zdrowia | -0,6 | -0,1 | 0,1 | 0,1 | -0,3 |
| | Wynik funduszy | 0,1 | -1,0 | -0,1 | -0,5 | -0,3 |
| | Wynik jednostek pozabudżetowych budżetu państwa i JST | 0,1 | 0,4 | 0,0 | 0,1 | 0,1 |
| | Wynik pozostałych podmiotów sektora | x | x | x | 0,0 | 0,0 |
| | Rekompensaty | x | x | -0,5 | -0,3 | -0,3 |
| | Składki przekazane do OFE | x | 0,4 | 1,1 | 1,2 | 1,2 |
| | Koszty obsługi długu zapłacone OFE | x | x | 0,1 | 0,2 | 0,2 |
| | Wydatki finansowane z UMTS-u | x | x | x | -0,4 | x |
| | Korekta wypłat ze środka specjalnego | x | x | -0,1 | 0,0 | 0,0 |
| | <i>Deficyt ekonomiczny</i> | | -3,2 | -2,9 | -1,9 | -4,5 |

Uwaga: ^a wynik ten liczony jest dopiero od 2001 r.; ^b od 2000 roku przyjęto wielkość PKB według nowej metodologii liczenia przez GUS.

Źródło: Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa w 2001 roku, t. 1, Rada Ministrów, Warszawa 2002 (bez numeracji stron); Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2002 r. Omówienie, t. 1, Rada Ministrów Warszawa 2003. Por. S. Kańduła, J. Kijek, *Wybrane zagadnienia finansów publicznych*, AE w Poznaniu, 2003.

Z tabeli 12. widać, że deficyt ekonomiczny finansów publicznych zwiększył się znacznie w latach 2001 i 2002, do poziomu 4,9% PKB. Wzrost ten nastąpił głównie w wyniku powiększenia deficytu budżetu państwa o 3 punkty procentowe w latach 2001–2002, do 5,1%. Szybki wzrost i osiągnięty poziom deficytu skłaniają do działań mających na celu co najmniej jego stabilizację na poziomie 4,5–4,7% PKB. Warto przy tym wskazać, że wśród krajów wstępujących do Unii Europejskiej deficyty budżetowe o podobnej do naszego wielkości mają Czechy, Słowacja i Węgry. Wyniki te coraz mniej odbiegają od sytuacji w krajach eurolandu, gdzie stan finansów publicznych w ostatnich latach też istotnie się pogorszył. Średni deficyt budżetowy zwiększył się w tych krajach z 1,6% PKB w 2001 r. do 2,5% w 2003 r. Niemcy, Francja, Włochy i Portugalia zbliżają się do poziomu 4% deficytów budżetowych. Władze Unii wszczęły postępowanie wobec Niemiec i Francji mogące doprowadzić do nałożenia kar za nadmierny deficyt (powyżej normy 3% PKB). Warto jednak pamiętać, że kraje te dostarczają połowę dochodu narodowego eurolandu, co pewnie będzie uwzględnione w podejmowaniu decyzji o ewentualnych karach za zbyt duże deficyty.

Zwiększenie deficytów budżetu państwa i budżetów jednostek samorządu terytorialnego w warunkach spadających wpływów z prywatyzacji spowodowało wzrost wielkości długu publicznego i niebezpieczeństwo przekroczenia w nadchodzących latach progów ostrożnościowych (50% i 55% PKB) przewidzianych w Ustawie o finansach publicznych, jak również zbliżenia się do konstytucyjnego limitu długu w PKB (3/5 PKB). Wielkość i strukturę długu publicznego przedstawia tabela 13.

Tabela 13.

Dług publiczny w latach 2001–2003

| | XII 2001 | | XII 2002 | | VI 2003 |
|--|-----------|-------|-----------|-------|-----------|
| | mln zł | % PKB | mln zł | % PKB | mln zł |
| Dług Skarbu Państwa | 283 937,5 | 37,8% | 327 909,1 | 42,5% | 362 639,2 |
| krajowy | 185 028,4 | 24,6% | 219 351,9 | 28,4% | 243 797,8 |
| zagraniczny | 98 909,1 | 13,2% | 108 557,2 | 14,1% | 118 841,5 |
| Państwowy dług publiczny | 302 106,7 | 40,2% | 352 615,5 | 45,7% | 388 929,8 |
| Państwowy dług publiczny powiększony o przewidywane wypłaty poręczeń i gwarancji | 311 602,8 | 41,5% | 364 747,9 | 47,2% | 399 783,4 |

Źródło: *Strategia zarządzania długiem sektora finansów publicznych w latach 2004–06*, Ministerstwo Finansów, Warszawa 2003.

Jak wynika z tych informacji, w 2002 r. dług publiczny powiększył się o 53 mld zł do 47,2% PKB i w pierwszym półroczu 2003 r. o dalsze 35 mld zł, osiągając prawie 400 mld zł. W długu sektora finansów publicznych dominowało zadłużenie podmiotów sektora rządowego (ok. 94%). W badanym okresie naj-

więcej wzrósł dług Skarbu Państwa. Wśród pozostałych podmiotów sektora rządowego znacząco wzrosło zadłużenie ZUS, przede wszystkim z uwagi na zaległości w przekazywaniu składek do Otwartych Funduszy Emerytalnych, oraz dług agencji rządowych, zwłaszcza Agencji Rynku Rolnego.

W cytowanej *Strategii...* przedstawiono wiarygodną prognozę długu publicznego w Polsce do 2006 r. (por. tab. 14.).

Tabela 14.

Prognoza długu publicznego w Polsce do 2006 r.

| | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 |
|--|-------|-------|-------|-------|-------|
| 1. Dług Skarbu Państwa | | | | | |
| a) w mld zł | 327,9 | 371,4 | 425,7 | 492,0 | 534,9 |
| b) w relacji do PKB | 42,5% | 46,1% | 49,4% | 53,1% | 53,3% |
| 2. Państwowy dług publiczny | | | | | |
| a) w mld zł | 352,6 | 400,7 | 456,5 | 530,1 | 576,0 |
| b) w relacji do PKB | 45,7% | 49,8% | 53,0% | 57,2% | 57,4% |
| 3. Państwowy dług publiczny powiększony o kwotę przewidywanych wypłat z tytułu poręczeń i gwarancji | | | | | |
| a) w mld zł | 364,7 | 414,7 | 472,5 | 549,0 | 596,2 |
| b) w relacji do PKB | 47,2% | 51,5% | 54,8% | 59,3% | 59,5% |

Źródło: *Strategia zarządzania długiem sektora finansów publicznych w latach 2004–06*, Ministerstwo Finansów, Warszawa 2003.

Przedstawione w tabeli 14. narastanie długu publicznego jest zdeterminowane przede wszystkim potrzebami pożyczkowymi budżetu państwa, zwłaszcza poziomem deficytów budżetowych. Tempo wzrostu państwowego długu publicznego może doprowadzić do przekroczenia w horyzoncie objętym strategią progów ostrożnościowych. W wypadku niekorzystnego rozwoju sytuacji pułap 55% PKB może zostać osiągnięty już w 2004 r.

Trzeba jednak zwrócić uwagę, że polski dług publiczny liczony zgodnie z zasadami Unii Europejskiej — dług sektora *general government* — jest niższy niż obliczony według naszej obecnej metodologii. Wejście do UE może zatem zmniejszyć problemy związane z przekroczeniem progów ostrożnościowych (por. tab. 15.).

Tabela 15.

Dług sektora *general government* w Polsce liczony według metodologii Unii Europejskiej

| | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 |
|---|-------|-------|-------|-------|-------|
| Dług sektora <i>general government</i> (według metodologii UE) | | | | | |
| a) w mld zł | 321,3 | 360,4 | 409,9 | 475,7 | 514,4 |
| b) w relacji do PKB | 41,6% | 44,8% | 47,6% | 51,4% | 51,3% |

Źródło: *Strategia zarządzania długiem sektora finansów publicznych w latach 2004–06*, Ministerstwo Finansów, Warszawa 2003.

Obowiązujące dziś progi ostrożnościowe w dziedzinie zadłużenia publicznego nie są czymś niezmiennym, ponadczasowymi wskaźnikami. J. Osiatyński („Rzeczpospolita”, 14.11.2003) uważa, że kiedy przyjmowano kryteria z Maastricht, była odmienna sytuacja makroekonomiczna niż obecnie. Dlatego warto postawić pytanie, dlaczego te wskaźniki zawsze mają być nienaruszalne. W Polsce takie pytania zadaje się rzadko, choć przecież kryteriów fiskalnych nie dostaliśmy razem z tablicami Mojżesza. Problemy z dostosowaniem się do kryteriów UE mają Niemcy, Francja, Włochy, nie tylko dlatego że prowadzą nieostrożną politykę fiskalną, ale także ze względu na inne niż kiedyś stopy inflacji, bezrobocia, wzrostu gospodarczego. Ten problem jest jeszcze bardziej widoczny w krajach, które są w okresie intensywnej przebudowy gospodarek. Tyle opinii J. Osiatyńskiego.

Dług publiczny (sektora *general government*) w państwach UE przedstawia tabela 16.

Tabela 16.

Dług sektora *general government* w krajach UE w latach 2001–2002

| | 2001 | 2002 |
|------------------------|----------|----------|
| | Dług/PKB | Dług/PKB |
| Włochy | 109,5% | 106,7% |
| Belgia | 108,5% | 105,8% |
| Grecja | 106,9% | 104,7% |
| Austria | 67,3% | 67,3% |
| Niemcy | 59,5% | 60,8% |
| Francja | 56,8% | 59,0% |
| Portugalia | 55,5% | 58,1% |
| Hiszpania | 56,8% | 53,8% |
| Szwecja | 54,4% | 52,7% |
| Holandia | 52,9% | 52,4% |
| Dania | 45,4% | 45,5% |
| Finlandia | 44,0% | 42,7% |
| Wielka Brytania | 38,9% | 38,5% |
| Irlandia | 36,1% | 32,4% |
| Luksemburg | 5,5% | 5,7% |
| <i>Unia Europejska</i> | 63,0% | 62,3% |
| Węgry | 53,4% | 56,3% |
| Polska | 37,2% | 41,6% |
| Słowacja | 43,0% | 39,3% |
| Czechy | 23,3% | 27,1% |
| Estonia | 4,8% | 5,8% |

Źródło: Strategia zarządzania długiem sektora finansów publicznych w latach 2004–06, Ministerstwo Finansów, Warszawa 2003.

Jak wynika z tej tabeli, stosunek długu do PKB był w Polsce w 2002 r. niższy niż w większości krajów UE; był też niższy od średnich w Unii wskaźników długu publicznego. W cytowanej *Strategii...* ocenia się jako niewielkie ryzyko utraty przez Polskę zdolności terminowej obsługi długu. Ocena taka wynika z potencjału krajowego rynku finansowego, postrzegania Polski przez inwestorów jako kraju charakteryzującego się dostateczną stabilnością polityczną i gospodarczą (efekt wejścia do NATO i UE) i konsekwentnie prowadzącego politykę ograniczania ryzyka związanego ze strukturą długu.

Rosnące zadłużenie nie jest oczywiście korzystne dla gospodarki i ludności, choćby dlatego że koszty spłaty długu publicznego będą obciążać przyszłe pokolenia, koszty te dziś konkurują z bieżącymi wydatkami budżetowymi, a ponadto potrzeby pożyczkowe państwa zmniejszają środki na akcję kredytową banków. Jednak przewidywanie na podstawie stanu zadłużenia rychłej katastrofy finansowej i gospodarczej Polski jest niewiarygodne i ma charakter propagandowy. S. Nieckarz („Przegląd” 2003 nr 43) jednoznacznie komentuje takie przewidywania:

bicie w dzwony, tak by były słyszalne w całej Europie, o zbliżającym się kryzysie jest najgłośniejsze w Polsce. Cel jest oczywisty — należy stworzyć na rynku niepokój i wrażenie nadchodzącej destabilizacji, po to aby wymusić dodatkowe oprocentowanie bonów i obligacji skarbowych z tytułu podwyższonego polskiego ryzyka.

VI

Sumując dotychczasowe rozważania, chciałbym zaproponować inne ujęcie kryzysu finansów publicznych. Obecnie dominuje ujęcie, które uwzględnia przede wszystkim interesy rynków finansowych, a dopiero w dalszym planie uwzględnia poziom i zakres potrzeb zaspokajanych z funduszy publicznych. Modyfikacja ujęcia polega na spojrzeniu na stan finansów publicznych z punktu widzenia celu i podmiotu tych finansów, tj. obywatela. Takie podejście pozwala na postawienie tezy, że kryzys tych finansów w Polsce polega na poważnym obniżeniu po r. 1990, a zwłaszcza w ostatnich latach, poziomu i zakresu zaspokojenia potrzeb ludności z funduszy publicznych. Pozbawia to coraz więcej osób z biednych i mniej zamożnych warstw społecznych możliwości korzystania z wielu dóbr publicznych z zakresu ochrony zdrowia, kształcenia, kultury czy też świadczeń z zakresu zabezpieczenia społecznego. W odróżnieniu np. od nierównowagi budżetowej, która ma zazwyczaj charakter cykliczny, tak określony kryzys finansów publicznych pociąga za sobą skutki odczuwalne nie tylko dziś, ale — co ważniejsze — w dalszej perspektywie. Dziś — to pozbawienie części obywateli dostępu do dóbr publicznych, w przyszłości — wolniejszy rozwój cywilizacyjny kraju, straty w potencjalne kapitału ludzkiego, osłabienie naszej pozycji w międzynarodowej konkurencji.

Oceniając z przedstawionego punktu widzenia stan finansów publicznych w Polsce, warto wskazać na następujące okoliczności:

- jak podaje GUS (*Mały Rocznik Statystyczny Polski* 2003), w spożyciu ludności w latach 1995–2001 obniżyła się o 2,2 punktu, z 9,5% do 7,3%, wartość usług z zakresu edukacji, kultury, ochrony zdrowia i opieki społecznej, sportu i turystyki przekazanych na koszt funduszy publicznych gospodarstwom domowym. W wielu krajach Unii Europejskiej wskaźniki spożycia indywidualnego (na koszt środków publicznych) w ramach *general government sector* są obecnie wyższe niż w Polsce;
- nasila się proces zamykania publicznych placówek służby zdrowia, przedszkoli, szkół, bibliotek i innych placówek kultury;
- ograniczenia oraz nieprzemyślane procedury dostępności do niektórych dóbr publicznych powodują, że np. na bezpłatne studia dostaje się w pierwszym rzędzie młodzież z zamożnych rodzin;
- utrzymujący się od wielu lat niski poziom wynagrodzeń w sektorze budżetowym, a zwłaszcza w usługach społecznych;
- głodowy wręcz poziom wielu świadczeń socjalnych, a także często brak środków na wypłatę należnych świadczeń;
- niska osłona socjalna bezrobotnych (20% otrzymuje zasiłki, 5% uczestniczy w aktywnych formach przeciwdziałania bezrobociu).

Kryzys finansów publicznych związany z celem i podmiotem tych finansów niesie groźniejsze konsekwencje niż kryzys przejawiający się np. nierównowagą budżetową. Zawsze w polityce fiskalnej do odrobienia są ewentualne straty wywołane zadłużeniem publicznym, natomiast niepowetowane straty w rozwoju cywilizacyjnym i gospodarczym, w kapitale ludzkim mogą przynieść krótkowzroczne decyzje forsujące za wszelką cenę dogmat równowagi finansów publicznych.

VII

Kryzys finansów publicznych to także kryzys obecnego systemu tych finansów. System (sektor) ten funkcjonuje od 1999 r. i jego podwaliny zostały określone w Konstytucji RP z dn. 2 kwietnia 1997 r. W systemie znalazły się nowe instytucje, zasadniczo zmieniając dotychczasowy jego zakres i strukturę¹. Na szczeblu centralnym pojawiły się kasy chorych (dziś Narodowy Fundusz Zdrowia), które przejęły z budżetu podstawową część finansowania opieki zdrowotnej. W nowym systemie znalazły się też Otwarte Fundusze Emerytalne oraz trzy jednostki samorządu terytorialnego — budżety powiatów, budżety miast na prawach powiatu oraz budżety województw samorządowych. Reforma oznaczała dekoncentrację środków wraz z decentralizacją zadań i zarządzania. Miało to spowodować:

- zbliżenie finansów publicznych do obywatela;
- wzrost zainteresowania jednostek samorządu terytorialnego w pozyskiwaniu dochodów;

¹ Por. M. Gmytrasiewicz, 2001, *Nowy system finansów publicznych w Polsce*, Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Ekonomicznej w Warszawie nr 2.

- oszczędniejsze i racjonalniejsze niż poprzednio wydatkowanie środków publicznych na cele lokalne i ochronę zdrowia;
- ograniczenie skali korupcji i nepotyzmu politycznego.

Trudno uznać, że cele te zostały osiągnięte nawet w dostatecznym stopniu, ponieważ forsowano złe rozwiązania, zmiany w systemie zostały dokonane pośpiesznie, bez należytych ocen skutków. Doprowadziło to do poważnych zakłóceń w zasilaniu finansowym wielu podmiotów finansów publicznych, co szczególnie jaskrawo widać w ochronie zdrowia.

Bliższa analiza wykazuje, że wbrew założeniom nowy system dla sprawnego funkcjonowania wymaga więcej niż poprzedni środków publicznych. Tymczasem środków tych jest stale za mało, co powoduje, że nieracjonalność systemu, w warunkach skromnych nakładów, prowadzi do znacznego pogorszenia zaspokojenia potrzeb publicznych. Przewyciężenie skutków nieracjonalnego systemu pochłania środki, które mogłyby być przeznaczone na poprawę warunków funkcjonowania sektora publicznego. Warto w tym miejscu poczynić uwagę, że zagadnienie racjonalności systemu finansów publicznych możemy zacząć rozważać dopiero przy takim zasilaniu w środki, które pozwala na zaspokojenie przynajmniej na dostatecznym poziomie potrzeb publicznych. Zbyt niskie środki, w stosunku do tak określonych potrzeb, uniemożliwiają i wręcz wypaczają sens badania racjonalności systemu.

Margines nieracjonalnej gospodarki środkami w systemie finansów publicznych występuje nie tylko w naszym kraju, ale również wszędzie tam, gdzie gospodaruje się funduszami publicznymi. Margines ten jest znacząco szerszy od stopnia nieracjonalności w sferze gospodarki rynkowej. Wynika to ze specyfiki sektora publicznego, w którym celem działania jest np. zdrowie człowieka, a nie zyski z produkcji butów. Nie można jednak dopuszczać, aby zakres nieracjonalności systemu, a zwłaszcza procesów gromadzenia i wydatkowania środków, przekroczył granice grożące załamaniem zaspokajania potrzeb publicznych.

Ta ocena w pierwszym rządzie dotyczy reformy administracyjnej z 1998 r., która pociągnęła za sobą poważny wzrost zatrudnienia w administracji, wzrost wydatków publicznych bez pozytywnych skutków dla zaspokojenia potrzeb publicznych. Od początku tej reformy było widać — a dziś dostrzegają to niemal wszyscy — że ustanowienie, poza gminami, dwóch dodatkowych szczebli samorządu było błędem. Powiaty i województwa samorządowe otrzymały do realizacji zadania bez należytych środków niezbędnych do ich sfinansowania. Wiele zadań, za które wcześniej odpowiadał i które finansował szczebel centralny, zostało przekazanych nowym jednostkom i wiele prawdy jest w opinii, że rząd przekazał niżej zadania i odpowiedzialność, zostawiając sobie pieniądze. Powiaty i województwa mają też niewielki stopień samodzielności finansowej, ponieważ pozbawione są własnych dochodów w liczącej się wysokości, a przede wszystkim zasilania podatkowego (poza udziałami w podatkach centralnych). Dlatego nie mogą dziwić propozycje, aby zadania powiatów, wraz ze sferą finansowania, zostały przekazane gminom.

Jeszcze mniej dyskusyjna jest propozycja połączenia województwa „rządowego” i samorządowego w jeden organ administracji publicznej, co pozwoliłoby na wyeliminowanie krzyżowania uprawnień, sporów kompetencyjnych i uzyskanie oszczędności w środkach publicznych.

Obecny system finansów publicznych spowodował pogłębienie deficytu ZUS, w wyniku konieczności przekazywania przez tę instytucję części składek osób ubezpieczonych do Otwartych Funduszy Emerytalnych (w r. 2004 — 11,4 mld zł). Deficyt ZUS jest pokrywany przede wszystkim dotacjami budżetu państwa. Inaczej zachwiana byłaby płynność Zakładu, zagrożona terminowa wypłata emerytur i rent. Dofinansowywanie ZUS wpływa jednak na równowagę budżetu państwa, pogłębiając jego deficyt. Dlatego pojawiają się propozycje zawieszenia na pewien czas wpłat ZUS do OFE. Trzeba jednak zdawać sobie sprawę, że spowodowałoby to załamanie zreformowanego systemu emerytalnego.

W systemie finansów publicznych nadal funkcjonuje kilkanaście publicznych funduszy celowych i agencji rządowych (publicznych). Te instytucje systemu — wraz ze środkami specjalnymi — nazywane są niekiedy szarą sferą finansów publicznych. Fundusze celowe gromadzą środki publiczne ze wskazanych w ustawie źródeł na ściśle określony cel. Agencje rządowe, dysponując środkami publicznymi, realizują wybrane cele gospodarcze i społeczne. Fundusze celowe i agencje powodują rozproszenie środków publicznych, utrudniona jest kontrola wykorzystania środków tych instytucji. Dlatego też od wielu lat postuluje się radykalne zmniejszenie liczby funduszy i agencji oraz przywrócenie pełnej kontroli budżetowej nad nimi. Powinny pozostać tylko te, które realizują ważne zadania gospodarcze i społeczne (np. Fundusz Ubezpieczeń Społecznych, Fundusz Pracy, Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych, Agencja Rynku Rolnego). Niektóre fundusze i agencje mogą z powodzeniem zostać połączone, zadania innych mogłyby przejąć budżety jednostek samorządu terytorialnego. Trzeba się jednak liczyć z poważnymi oporami politycznymi i personalnymi w realizacji takich zamierzeń.

Ogólnie można stwierdzić, że system finansów publicznych wymaga naprawy. Zmiany w najbliższych latach nie powinny jednak polegać na dalszej dekoncentracji środków publicznych, ale na koniecznych konsolidacjach i uproszczeniach. Myślę zwłaszcza o likwidacji i konsolidacji większości funduszy celowych i agencji rządowych, łączeniu powiatów w większe i silniejsze finansowo jednostki, zniesieniu podwójnej władzy na szczeblu województwa, ograniczeniu lub odejściu od funduszowego finansowania ochrony zdrowia, wzmocnieniu podstaw ekonomicznych budżetów jednostek samorządu terytorialnego. System finansów publicznych musi być także przygotowany na przyjęcie zasilania finansowego Unii Europejskiej.

A b s t r a c t Assessment of public finance condition in Poland—myths and reality

A

In the paper, I present arguments in support of the proposition that opinions prognosticating a break-down of Poland's public finance on the threshold of the 21st century are highly exaggerated and little credible. At the same time, I propose another approach to the problem of public finance crisis, differing from those hitherto used.

The presently dominating approach takes into account above all the interests of the financial markets, while paying only limited attention to the level and scope of the needs supplied from the public funds.

The proposed modification of the approach consists in looking at the condition of the public finance from the point of view of the addressee and subject of this finance, i.e. the citizen. Such an approach permits to put forward the proposition that the public finance crisis in Poland has consisted in a substantial drop since 1990, and especially over the last years, in the level and scope of supplying the social needs by means of public funds.

As opposed, for example, to the budget disequilibrium that usually assumes a cyclical nature, the thus defined public finance crisis entails consequences that are perceptible not only to-day but, more importantly, also in the remote perspective. For to-day, they mean deprivation of a part of the population of access to public values; for the future, a slower general progress of the country, losses in the human capital resources, weakening of the country's international competitive position.

In the concluding part of the paper, I ascertain that in the fiscal policy the losses from growing public debt always are retrievable, whereas shortsighted decisions enforcing at any price the dogma of public finance equilibrium can bring about irreparable losses in the country's human development.