

*Projekt finansowany w ramach umowy
857/P–DUN/2016
ze środków Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego
przeznaczonych na działalność
upowszechniającą naukę.*

Nazwa zadania:
digitalizacja publikacji i monografii naukowych
w celu zapewnienia i utrzymania otwartego dostępu do nich przez sieć Internet



Ministerstwo Nauki
i Szkolnictwa Wyższego

FINANSE PUBLICZNE

Pod redakcją naukową
Wiesławy Ziółkowskiej

Nr 19 rok 2006

ZESZYTY NAUKOWE
Wyższej Szkoły Bankowej
w Poznaniu



Wydawnictwo
Wyższej Szkoły Bankowej w Poznaniu

Redaktor naczelny
dr hab. Władysław Balicki, prof. WSB i AE w Poznaniu

Recenzent
prof. dr hab. Teresa Famulska

Rada Naukowa
*prof. dr hab. Lucyna Frąckiewicz, prof. dr hab. Jerzy Handschke,
prof. dr hab. Alfred Janc, prof. dr hab. Józef Lipiec, prof. dr hab. Henryk Sobolewski,
prof. dr hab. Wacław Wilczyński (przewodniczący), prof. dr hab. Stanisław Wykrętowicz
mgr Andrzej Małecki (sekretarz Redakcji)*

Redaktor naukowy
prof. dr hab. Wiesława Ziółkowska

Projekt okładki
Jan Ślusarski

Kopiowanie i powielanie w jakiegokolwiek formie
wymaga pisemnej zgody Wydawcy.

© Copyright by Wyższa Szkoła Bankowa w Poznaniu, 2006

ISSN 1426-9724

WYDAWNICTWO
WYŻSZEJ SZKOŁY BANKOWEJ
w Poznaniu

al. Niepodległości 2, 61-874 Poznań
tel. (0-61) 655 33 99, fax (0-61) 655 33 97
e-mail: wydawwsb@wsb.poznan.pl
<http://www.wsb.poznan.pl/wydawnictwo>

Skład i łamanie: *Marlena Pigla*

Druk i oprawa: Zakład Poligraficzno-Wydawniczy M-Druk
Wągrowiec, ul. M. Konopnickiej, tel. (0-67) 268 57 37

Spis treści

Od Redaktora	5
Finanse publiczne	
Wiesława Ziółkowska Rola finansów publicznych w Polsce w latach 1991–2007	9
Halina Wasilewska-Trenkner Relacje między polityką fiskalną i monetarną	37
Leszek Patrzalek Przesłanki i warunki wdrażania budżetu zadaniowego	53
Teresa Lubińska, Marcin Będzieszak Doświadczenia polskie oraz zagraniczne w tworzeniu budżetów zadaniowych władz publicznych	61
Grażyna Krasowska-Walczak W sprawie wewnętrznej kontroli finansowej w podsektorze finansów samorządu terytorialnego	73
Agnieszka Krzemińska Czy reguły fiskalne są potrzebne?	93
Jacek Polczyński Podatek liniowy w polskim systemie podatkowym	119
Wojciech Białończyk, Michał Nowak Udział Banku Gospodarstwa Krajowego w obsłudze sektora finansów publicznych	145
Bożena Kołosowska Sytuacja finansowa Funduszu Ubezpieczeń Społecznych po wprowadzeniu reformy systemu emerytalnego w Polsce	169

Konferencje

Seminarium naukowe

„Organizacja procesu budżetowego a stabilność fiskalna i gospodarcza w Polsce” Warszawa, 21 czerwca 2006 roku (oprac. <i>Agnieszka Krzemińska</i>)	183
Abstracts	189

Od Redaktora

Akcesja Polski do Unii Europejskiej stawia przed finansami publicznymi nowe wyzwania. Ich akomodacja do uwarunkowań wynikających z uczestnictwa polskiej gospodarki we wspólnocie gospodarczej nie jest procesem łatwym. Finanse publiczne bowiem nie tylko same podlegają zmianom, ale i stanowią ważny instrument przemian determinujący wzrost gospodarczy i poziom dobrobytu społecznego.

W prezentowanym zbiorze artykułów podjęto wiele istotnych dylematów związanych z reformowaniem finansów publicznych. Otwierają go dwa opracowania zawierające retrospektywne spojrzenie na finanse publiczne oraz relacje między polityką fiskalną a monetarną w transformowanej gospodarce polskiej. W pierwszym z nich podjęto próbę odpowiedzi na pytania: czy i w jakim zakresie wspierały one zmiany ustrojowe oraz w jakim stopniu obecna wysokość i struktura dochodów oraz wydatków publicznych sprzyja prorozwojowym wyzwaniom stawianym finansom publicznym? W drugim natomiast, nie tylko poddano ocenie *ex post* relacje między polityką fiskalną a monetarną, ale i sformułowano zadania, jakie powinny one wypełniać w nadchodzących latach.

Bardzo uogólnione wnioski wynikające z tych artykułów można sprowadzić do opinii, że celów stawianych współcześnie finansom publicznym nie uda się zrealizować poprzez proste cięcie wydatków i/lub utrzymanie wysokich obciążeń fiskalnych. Żłudne jest także pokładanie nadziei w optymalnej koordynacji polityki fiskalnej i monetarnej.

Konieczne jest więc poszukiwanie nowych metod zarządzania sektorem finansów publicznych. Problem ten podejmują autorzy kolejnych artykułów. W trzecim opracowaniu wnikliwej analizie poddano z jednej strony przesłanki, a z drugiej warunki

i mechanizmy implementacji budżetu zadaniowego w Polsce. Podkreślono w nim szczególne znaczenie wyboru mierników umożliwiających mierzenie efektów wydatków publicznych oraz relacji między planowaniem strategicznym, trzyletnim i budżetowaniem rocznym.

Problemowi zagranicznych i polskich doświadczeń w zakresie budżetowania zadaniowego poświęcono kolejny artykuł. Zawarto w nim klarowną specyfikację różnic między budżetowaniem zadaniowym i tradycyjnym. Bazując na prezentowanych doświadczeniach zagranicznych autorzy potwierdzają, że największym problemem praktycznym przy wdrażaniu budżetu zadaniowego jest ustalenie systemu ocen i ewolucji osiąganych wyników oraz powiązanie go z odpowiedzialnością. W odniesieniu do doświadczeń funkcjonowania budżetu zadaniowego w Polsce, pochodzących tylko z samorządów, wskazują oni, że cele reformowania systemów budżetowych: poprawa skuteczności i efektywności realizacji zadań publicznych, osiągnięto dotąd połowicznie.

Integralnym instrumentem nowoczesnego zarządzania środkami publicznymi jest również kontrola finansowa. Analizę funkcjonowania wewnętrznej kontroli finansowej, jej dostosowanie do standardów unijnych, ze szczególnym uwzględnieniem finansów samorządu terytorialnego, podjęto w następnym artykule. Autorka omawia nie tylko funkcje, cele i zakres kontroli, ale stara się wskazać pozytywny jej wpływ na racjonalizację wydatkowania środków publicznych.

Dyscyplinujący wpływ na finanse publiczne krajów członkowskich UE – w tym również polskie – mają reguły fiskalne zawarte w Traktacie z Maastricht oraz Pakcie Stabilności i Wzrostu – są one przedmiotem rozważań ostatniego artykułu o charakterze ogólnym. Autorka obszernie omawia przyczyny ich powstania, sposób kształtowania, sens ekonomiczny oraz ewolucję. Szczególne znaczenie reguł fiskalnych wynika także z faktu, że znajdują się one w pakiecie warunkującym wejście Polski do strefy euro.

Następne opracowania obejmują zagadnienia bardziej szczegółowe. W pierwszym z nich autor podejmuje kwestię ciągle kontrowersyjnego podatku liniowego. Prezentuje on rezultaty badań dotyczących funkcjonowania w polskim systemie podatkowym od 2004 r. opodatkowania dochodów przedsiębiorców stałą 19% stawką. Wynika z nich, że obciążenie podatkiem liniowym dochodów z działalności gospodarczej spowodowało znaczący spadek podatników korzystających z opodatkowania na zasadach ogólnych. Nie wpłynęło to jednak negatywnie na sytuację stanu finansów publicznych.

W kolejnym opracowaniu poddano wnikliwej analizie zasady i zakres funkcjonowania Banku Gospodarstwa Krajowego na tle ogólnych zasad bankowej obsługi budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego oraz innych jednostek budżetowych. Autorzy podkreślają, że BGK prowadzi nie tylko obsługę bankową podmiotów sektora budżetowego, ale i – co jest ich zdaniem istotniejsze i funkcjonuje praktycznie poza kontrolą parlamentu – wyłącza organy administracji w realizacji ich zadań.

Ocenę aktualnej i przyszłej sytuacji największego funduszu celowego – Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, który dysponuje 26% środków publicznych, zawarło w ostatnim opracowaniu. Autorka analizując jego rosnące zadłużenie wnioskuje, że najwyższy deficyt FUS osiągnie w 2007–2008 r., co będzie pociągało konieczność większego dofinansowania z budżetu państwa i Funduszu Rezerwy Demograficznej.

Zeszyt zamyka sprawozdanie z interesującej konferencji dotyczącej organizacji procesu budżetowego w Polsce.

Wyrażam nadzieję, że zaprezentowane artykuły wzbudzą zainteresowanie Czytelnika i będą stanowiły zauważalny wkład w badania nad reformowaniem sektora finansów publicznych.

Na koniec czuję się zobowiązana do podziękowania Pani Profesor Teresie Famulskiej za bardzo wnikliwą recenzję wydawniczą. Uwagi w niej zawarte pozwoliły uniknąć wielu błędów.

Wiesława Ziółkowska

Wiesława Ziółkowska

Wyższa Szkoła Bankowa w Poznaniu
Kierownik Katedry Finansów Publicznych

Rola finansów publicznych w Polsce w latach 1991–2007

***Streszczenie.** Występowanie wielopłaszczyznowych zależności między finansami publicznymi a realnymi procesami gospodarczymi nie budzi wątpliwości. To, że władza publiczna redystrybuuje przeszło 40% produktu krajowego brutto potwierdza niepodważalną rolę finansów publicznych jako czynnika determinującego wzrost gospodarczy i poziom dobrobytu społecznego. Szczególne ich znaczenie w okresie transformacji wynika z faktu, że z jednej strony finanse publiczne stanowią ważny instrument przemian, z drugiej zaś same im podlegają. Artykuł niniejszy jest próbą głównie retrospektywnego spojrzenia na rolę finansów publicznych w transformacji polskiej gospodarki, możliwe uwolnionej od bieżących, czasami emocjonalnych ocen. Charakter publikacji, a przede wszystkim złożoność problematyki, nie pozwalają na wyczerpujące jej ujęcie. Analiza prowadzona jest pod kątem odpowiedzi na pytania: Czy i w jakim zakresie, pomimo szeregu uwag krytycznych odnoszących się zarówno do wielkości, jak i jakości konsumpcji dóbr publicznych oraz koordynacji polityki fiskalnej i pieniężnej, zarządzanie finansami publicznymi w minionych siedemnastu latach wspierało proces zmian ustrojowych? Czy obecna struktura i wysokość dochodów oraz wydatków publicznych sprzyja prorozwojowym wyzwaniom stawianym finansom publicznym?*

1. Uwagi wstępne

Rola finansów publicznych jest zawsze zdeterminowana zakresem zadań ciążących na władzy publicznej. Zarówno w teorii, jak i w praktyce istnieje powszechna zgodność co do konieczności finansowania ze środków publicznych klasycznych dóbr i usług publicznych. Do takich potrzeb, których nie zaspokaja się indywidual-

nie, zalicza się najczęściej: bezpieczeństwo zewnętrzne i wewnętrzne, funkcjonowanie administracji publicznej oraz służb dyplomatycznych. Inne potrzeby mogą być zaspokajane zarówno indywidualnie, jak i zbiorowo. Zakres angażowania się państw w dostarczanie dóbr i usług społecznych jest więc zróżnicowany. W różnym stopniu ze środków publicznych finansowane jest szkolnictwo, nauka, ochrona zdrowia, pomoc socjalna, tak jak i różna jest ingerencja państwa w procesy gospodarcze oraz w wyrównywanie poziomów życia społeczności lokalnych. Ostatecznie więc, aktywność finansów publicznych jako instrumentu państwa zależy w znacznym stopniu od uwarunkowań historycznych, a przede wszystkim od dominującej w danym kraju i czasie doktryny społeczno-ekonomicznej. Z drugiej jednak strony, postęp cywilizacyjny i procesy globalizacji stawiają przed finansami publicznymi nowe wyzwania zwiększenia efektywności gospodarowania środkami publicznymi i użyteczności konsumpcji publicznej.

Realizacja zadań publicznych powoduje, że część wytworzonych dóbr i usług jest alokowana poza mechanizmem rynkowym. Fakt ten nie oznacza wyższej efektywności ich wykorzystania, a wręcz odwrotnie – jest źródłem licznych kontrowersji. Przejęcie części zasobów przez sektor finansów publicznych oznacza pozabawienie możliwości ich użytkowania przez sektor prywatny. Część dóbr i usług jednak, finansowanych ze środków publicznych, np. infrastruktura, bezpieczeństwo, szkolnictwo, wpływa także na efektywność działania sektora prywatnego. Wzrost konsumpcji publicznej może więc być źródłem korzyści wynikających z szerszego dostępu do dobrej jakości dóbr i usług oraz wyższego poziomu bezpieczeństwa socjalnego. Z drugiej zaś strony, nadmierne obciążenia fiskalne ograniczają potencjał gospodarczy. Zarówno w świetle dociekań teoretycznych, jak i doświadczeń empirycznych, ciągle aktualne pozostaje pytanie dotyczące adekwatnego do warunków danego kraju poziomu wydatków publicznych i stopy redystrybucji dochodowej.

Na początku XX w. wydatki publiczne w krajach zachodnich nie przekraczały 10% PKB. W okresie powojennym państwa zaczęły przejmować znacznie więcej zadań – co oznaczało stopniowy wzrost wydatków publicznych. Wielu ekonomistów w oparciu o ten proces tłumaczy większą stabilność gospodarek, a więc mniejszą ich podatność na wahania koniunkturalne. Nie brak jednak badań i doświadczeń wskazujących na to, iż szerszy sektor publiczny nie oznacza wyższej jakości dóbr i usług publicznych oraz lepszych wyników gospodarczych w dłuższym okresie, a wręcz odwrotnie – obniża przeciętną efektywność alokacji zasobów i poszerza skalę zawodności państwa¹.

¹ Problemy redystrybucji fiskalnej, wyboru między sprawiedliwością i efektywnością omawia wielu autorów. Por. m.in. J.E. Stiglitz, *Ekonomia sektora publicznego*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2004; P.M. Gaudemet, J. Molinier, *Finanse publiczne*, PWE, Warszawa 2000, s. 33-156; *Raport: Racjonalizacja wydatków publicznych*, Ministerstwo Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej, Warszawa, październik 2003; W. Ziółkowska, *Finanse publiczne. Teoria i zastosowanie*, Wydawnictwo WSB, Poznań 2005, s. 39-57.

Wielostronne i niepoddające się bezwzględnemu i jednoznaczному rozstrzygnięciu – szczególnie w warunkach globalizacji – zależności między konsumpcją publiczną a wzrostem gospodarczym determinującym jakość życia społeczeństwa, upoważniają do stwierdzenia, że nie ma jednej uniwersalnej i ponadczasowej stopy redystrybucji PKB. Nie dają one jednak żadnych podstaw do dowolności jej kształtowania, jak również uzasadniania poszerzenia konsumpcji publicznej poprzez porównania z krajami o znacząco wyższym produkcie krajowym brutto, np. przekraczających 50% PKB wydatków publicznych Szwecji, której produkt krajowy brutto na osobę według parytetu siły nabywczej w 2005 r. sięgał 115% średniej wartości w Unii Europejskiej (23 400 euro) z wydatkami w Polsce przekraczającymi 40% PKB, którego wartość na osobę stanowi zaledwie 50% średniej unijnej (11 700 euro). Faktem jest, że obecna stopa redystrybucji produktu krajowego brutto przez sektor finansów publicznych jest u nas zbliżona do średniej dla krajów starej Unii Europejskiej – są to jednak kraje znacznie bogatsze. Z badań i doświadczeń tych krajów trzeba jednak wysnuć wnioski, że w czasach gdy kraje te miały podobny dochód na osobę jak teraz Polska, względna wysokość dochodów i wydatków publicznych była o około 10 pkt proc. niższa.

Zarządzanie finansami publicznymi wymaga nie tylko odpowiedniego zaplecza merytorycznego i wielopłaszczyznowego analizowania zjawisk, ale i umiejętności komunikowania się ze społeczeństwem. Do roli arbitrów w tej kwestii nie mogą aspirować jedynie politycy, którzy kierują się regułami wynikającymi z cyklu politycznego. W coraz bardziej integrującym się świecie konieczna jest dogłębna wiedza, dająca szerszy obraz, która umożliwi stworzenie strategicznej wizji kraju i jego miejsca w świecie. Uwagi te ze szczególną wyrazistością odnoszą się do krajów takich jak Polska, a więc nadrabiających opóźnienia w rozwoju. W tym przypadku konieczność rzetelnej identyfikacji i weryfikacji wszelkich korzyści i zagrożeń, wynikających z określonego poziomu i struktury finansów publicznych, dla dynamicznego i innowacyjnego partnerstwa Polski w globalizującej się gospodarce światowej, nie powinna budzić żadnych wątpliwości.

Podjęta w artykule próba analizy poziomu i struktury dochodów i wydatków publicznych w latach 1991–2007, przez pryzmat ich wpływu na możliwości rozwojowe polskiej gospodarki, ma swoje specyficzne uwarunkowania². Otóż zmiany w finansach publicznych mają zazwyczaj charakter ewolucyjny. W warunkach przełomów ustrojowych istnieje jednak konieczność gruntownych przeobrażeń zarów-

² Analizę utrudnia fakt ograniczonej porównywalności poszczególnych danych powodowanej między innymi:

- dostosowywaniem metodologii pomiaru wielkości makroekonomicznych do wymagań unijnych,
- zmianami instytucjonalnego zakresu sektora finansów publicznych,
- mało przejrzystą prezentacją rozliczeń z Unią Europejską (różną w poszczególnych latach),
- nieczytelną prezentacją bilansu sektora finansów publicznych.

Obliczeń starano się więc dokonywać – w miarę możliwości – doprowadzając odpowiednie dane do warunków porównywalnych.

no ich podmiotowej, jak i przedmiotowej struktury. W transformowanej gospodarce polskiej najistotniejsze zmiany, odnoszące się do finansów publicznych, miały miejsce w następujących latach:

– 1991 r., w którym wprowadzono reformę systemu budżetu państwa³, a w wyniku reformy administracyjnej dokonanej w 1990 r., z budżetu państwa wyodrębniono budżety gmin,

– 1992 r., w którym wprowadzono podatek dochodowy od osób fizycznych (PIT) i uchwalono nową ustawę o podatku dochodowym od osób prawnych (CIT),

– 1994 r. – pierwszy pełny rok funkcjonowania podatku od towarów i usług oraz podatku akcyzowego (podatki te weszły w życie od 5 lipca 1993 r.),

– 1999 r., w którym wprowadzono trójstopniowy podział terytorialny państwa (gminy, powiaty, województwa), zreformowano systemy ubezpieczeń i ochrony zdrowia,

– 2004 r. – od maja Polska stała się pełnoprawnym członkiem Unii Europejskiej.

Zależności między finansami publicznymi a realnymi procesami gospodarczymi mają z natury rzeczy charakter sprzężeń zwrotnych. Wielkości makroekonomiczne, które odzwierciedlają procesy realne stanowią podstawę projekcji budżetowych i tworzenia planów finansowych jednostek sektora finansów publicznych. Natomiast wysokość oraz struktura dochodów i wydatków publicznych, ich saldo i zadłużenie państwa, determinują przebieg procesów gospodarczych i społecznych.

Porównanie podstawowych wielkości makroekonomicznych w latach 1991–2007 potwierdza postęp, jaki dokonał się od początku procesu transformacji. W omawianym okresie produkt krajowy brutto według parytetu siły nabywczej na mieszkańca wzrósł przeszło dwukrotnie, istotnie zmieniła się jego struktura przez spadek udziału rolnictwa i przemysłu oraz wzrost usług, a udział eksportu przekroczył 30% PKB, umocniła się i ustabilizowała wartość złotówki, poprawie uległa sytuacja dochodowa znaczącej części społeczeństwa⁴.

Sytuację gospodarczą Polski, w bardzo syntetycznej formie, obrazują wskaźniki zawarte w tabeli 1.

³ Istota reformy systemu budżetowego polegała na radykalnym zmniejszeniu liczby funduszy celowych oraz wyłączeniu z dochodów budżetowych pożyczek i nadwyżek z lat poprzednich i traktowaniu ich jako źródeł pokrywania deficytu budżetowego.

⁴ Co nie umniejsza znaczenia faktu, że według danych GUS odsetek osób żyjących w rodzinach, w których poziom wydatków w 2005 r. był niższy od tzw. ustawowej granicy ubóstwa (kwota, która zgodnie z ustawą o pomocy społecznej uprawnia do ubiegania się o przyznanie świadczenia pieniężnego) wynosił około 18% (w 2004 r. – 19%).

Tabela 1. Podstawowe wskaźniki makroekonomiczne w latach 1991–2007

Wyszczególnienie	PKB*	Popyt krajowy	Spożycie prywatne	Spożycie publiczne	Nakłady brutto na środki trwałe	Eksport	Import	CPI	Saldo obrotów bieżących do PKB	Stopa bezrobocia	
	w mld zł (ceny bieżące)										tempo zmian w stosunku do roku poprzedniego (ceny stałe) w %
1991	80,9	-7,0	-0,1	6,3	10,2	-4,4	-1,7	29,6	70,3	-2,6	12,2
1992	114,9	2,6	0,3	2,3	6,4	2,3	10,8	1,7	43,0	1,1	14,3
1993	155,8	3,8	6,1	5,2	3,8	3,9	3,2	13,2	35,3	-0,7	16,4
1994	225,1	5,3	4,7	4,3	2,8	9,2	13,1	11,3	32,2	0,7	16,0
1995	337,2	7,0	7,0	3,2	3,7	16,5	22,8	24,3	27,8	3,9	14,9
1996	422,4	6,2	9,6	8,8	2,3	19,7	12,0	28,0	29,9	-0,9	13,2
1997	515,4	7,1	9,3	7,1	3,6	21,8	12,2	21,4	14,9	-2,7	10,3
1998	600,9	5,0	6,4	5,0	1,9	14,0	14,4	18,6	11,8	-4,0	10,4
1999	666,3	4,5	5,2	5,7	2,5	6,6	-2,5	1,0	7,3	-7,4	13,1
2000	744,6	4,2	3,1	3,0	2,1	2,7	23,2	15,5	10,1	-5,8	15,1
2001	779,2	1,1	-1,4	2,2	2,7	-9,7	3,1	-5,3	5,5	-2,9	17,5
2002	807,9	1,4	0,9	3,3	1,3	-6,3	4,8	2,7	1,9	-2,7	18,0
2003	842,1	3,8	2,7	1,9	4,9	-0,1	4,2	9,3	0,8	-2,1	20,0
2004	923,4	5,3	6,0	4,3	4,8	6,4	14,0	15,2	3,5	-4,2	19,0
2005	980,7	3,5	2,4	1,8	4,8	6,5	8,1	4,9	2,1	-1,4	17,6
2006 p.w.	1046,6	5,8	5,8	5,2	2,0	16,7	16,5	15,8	1,0	-1,7	14,9
2007 projekt ⁵	1099,7	4,6	5,1	3,7	3,5	10,4	8,0	9,0	1,9	-2,4	14,1

* PKB po korekcie ogłoszonej przez Główny Urząd Statystyczny w listopadzie 2005 r. (rewizja danych z rachunków narodowych dokonywana jest zwykle co pięć lat).

Źródło: Lata 1991–1994: *Transformacja społeczno gospodarcza w Polsce*, RCSS, Warszawa 2002, s. 82; Lata 1995–2005: *Rocznik statystyczny Rzeczypospolitej Polski 2005*, GUS Warszawa 2006 oraz strona internetowa GUS: www.stat.gov.pl, „Polska Gospodarka. Tendencje, Oceny, Prognozy” 2006, nr 2, CASE, Aneks statystyczny, s. 4; Lata 2006–2007: *Projekt budżetu na 2007 r. – Uzasadnienie*, Rada Ministrów, Warszawa, 2006 oraz szacunki GUS (styczeń 2007 r.).

Te pozytywne zmiany nie powinny jednak przysłaniać faktu, że ciągle znacząco odbiegamy od średniej krajów Unii Europejskiej, tak w zakresie poziomu rozwoju gospodarczego, jak i jakości życia. Szczególnie ważna w okresie globalizacji pozycja konkurencyjna Polski, mierzona *Growth Competitiveness Index* (GCI)

⁵ Według prognoz Komisji Europejskiej ogłoszonych w maju 2007 r. polska gospodarka będzie się w tym roku rozwijać w tempie 6,1%, co pozwoli na spadek bezrobocia do 11% oraz obniżenie deficytu do poziomu 3,4%. Por. „Rzeczpospolita”, 8 maja 2007 r.

oceniana jest niestety stosunkowo nisko. Według rankingu konkurencyjności państw na świecie w 2005 r., na badanych 117 krajów zajmowaliśmy 51 miejsce – ostatnie spośród państw UE⁶. Nisko oceniana jest także innowacyjność polskich przedsiębiorstw. Wśród krajów Unii Europejskiej (łącznie z Bułgarią i Rumunią) Polska miała najniższy indeks innowacyjności – *Summary Innovation Index* (SII)⁷. Pod względem rozwoju cywilizacyjnego Polska zajmuje 20 miejsce spośród krajów UE. Całościowe osiągnięcia mierzone wskaźnikiem HDI – *Human Development Index*, opartym na długości życia, poziomie edukacji oraz stopie życiowej plasują nas w grupie krajów UE także w końcowej części rankingu, w skali światowej natomiast zajmujemy 36 miejsce⁸. Członkostwo w Unii Europejskiej w warunkach integracji gospodarki światowej jest więc dla Polski olbrzymią szansą, na wykorzystanie której wpływ ma również zarządzanie finansami publicznymi.

2. Stopa redystrybucji a koniunktura gospodarcza

Relacja dochodów i wydatków do PKB świadczy o skali redystrybucji wytworzonego produktu przez sektor finansów publicznych. Ich udział w redystrybucji produktu krajowego brutto przedstawia tabela 2.

Tabela 2. Udział wydatków, dochodów i salda sektora finansów publicznych w PKB w latach 1991–2007 (w %)

Wyszczególnienie	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006 p.w.	2007 projekt
Wydatki	45,3	50,0	49,9	47,2	42,1	42,3	41,4	40,2	41,0 40,7*	39,3 38,3*	42,0 40,9*	42,5 41,3*	43,8 42,6*	42,0	41,8	43,0	44,1
Dochody	42,9	44,7	47,1	44,4	39,8	39,5	38,8	37,8	38,0	36,5	37,1	36,8	38,6	37,5 36,4*	39,2 37,9*	40,2 38,9*	41,7 40,4*
Saldo	-2,3	-5,3	-2,8	-2,8	-2,3	-2,8	-2,6	-2,4	-3,0 -2,7*	-2,8 -1,8*	-4,9 -3,8*	-5,7 -4,5*	-5,2 -4,0*	-4,5 -5,6*	-2,6 -3,9*	-2,8** -4,1**	-2,4 -3,7*

Uwagi: Dochody publiczne w latach 1991–1997 pomniejszono o wpływ z prywatyzacji.

* Wydatki publiczne w latach 1999–2003, natomiast dochody publiczne za okres 2004–2007 zmniejszono o kwoty przekazane do Funduszu Ubezpieczeń Społecznych z tytułu refundacji składek do OFE, odpowiednio w kolejnych latach: 2,3 mld zł, 7,6 mld zł, 8,7 mld zł, 9,5 mld zł, 9,9 mld zł, 10,6 mld zł, 12,6 mld zł, 13,9 mld zł, 14,5 mld zł.

** Według wstępnych szacunków deficyt budżetu państwa w 2006 r. był o przeszło 5 mld zł niższy od planowanego – można więc oczekiwać mniejszego ujemnego salda całego sektora finansów publicznych.

Źródło: Obliczenia własne na podstawie sprawozdań z wykonania budżetu państwa w latach 1991–1995, danych GUS 1996–2005 – strona internetowa: www.stat.gov.pl oraz projektu budżetu na 2007 r.

⁶ Ranking opracowywany jest przez World Economic Forum w Genewie. Klasyfikacja bazuje głównie na trzech indeksach: oceny warunków makroekonomicznych, sytuacji instytucji publicznych i poziomu technologicznego.

⁷ *Comparative Analysis Performance*, European Commission, Commission Staff of Working Paper, Brussels 2004.

⁸ Por. *Encyklopedia Świat i Polska*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2007, s. 134.

Dotychczasowy okres transformacji można podzielić, przyjmując z jednej strony jako kryterium najbardziej syntetyczną miarę – dynamikę PKB, z drugiej zaś – stan finansów publicznych, mierzony głównie stopami redystrybucji wydatkowej i dochodowej oraz saldem sektora finansów publicznych, na cztery podokresy:

– pierwszy, obejmujący lata 1990–1993, charakteryzujący się najpierw spadkiem, a później niskim wzrostem PKB, któremu towarzyszył kryzys finansów publicznych,

– drugi – to lata 1994–2000, okres stabilnego wzrostu gospodarczego na stosunkowo wysokim poziomie i stopniowego umacniania finansów publicznych, przy utrzymywaniu się jednak deficytów tego sektora,

– trzeci, cechujący się wyraźnym spowolnieniem dynamiki PKB i znaczącym wzrostem deficytu sektora finansów publicznych, który przypada na lata 2001–2002,

– czwarty, obejmujący lata 2003–2007 – to okres prosperity, którego – jak dotąd – nie wykorzystuje się dla celu konsolidacji fiskalnej.

Polska weszła w transformację systemową z rozbudowanym sektorem publicznym. Struktura zarówno dochodów, jak i wydatków odzwierciedlała cechy gospodarki centralnie planowanej. W wydatkach dominowały nakłady na rozwój społeczniowanych jednostek gospodarczych, z nich też pochodziła większość dochodów. W 1990 r. aż 92% ogółu dochodów budżetowych stanowiły wpłaty jednostek gospodarki społeczniowanej.

Dynamikę produktu krajowego brutto, dochodów i wydatków publicznych w latach 1991–2007 przedstawia tabela 3.

Tabela 3. Dynamika PKB, dochodów i wydatków sektora finansów publicznych (w wartościach nominalnych), zmiany w stosunku do roku poprzedniego (w %)

Wyszczególnienie	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006 p. w.	2007 projekt
PKB	44,5	42,0	35,6	44,5	49,8	25,3	22,0	16,6	10,9	11,8	4,6	3,7	4,2	9,6	6,3	6,7	5,1
Dochody ogółem	33,5	48,1	42,8	36,2	34,2	24,3	19,9	13,7	11,4	7,4	6,2	2,7	9,6	6,3 3,1*	11,2 10,9*	8,3 8,3*	10,1 10,3*
Wydatki ogółem	47,6	57,1	35,3	36,5	33,8	25,8	19,5	13,1	13,1	7,2	11,6	4,9	7,5	5,1	5,7	8,6	9,0
	47,6*	56,8*	36,1*	36,3*	33,0*	26,3*	19,5*	13,3*	12,3*	5,9*	11,9*	4,9*	7,6*	5,4*	5,9*	8,6*	8,9*

* Dochody w latach 2004–2007 zmniejszone o transfery do OFE, wydatki natomiast zmniejszone o transfery do OFE w latach 1999–2003 oraz koszty obsługi zagranicznego długu publicznego w latach 1991–2007 i składkę wpłacaną do UE od 2004 r. (główne wydatki, które nie wpływają na popyt krajowy⁹).

Źródło: Obliczenia własne na podstawie sprawozdań z wykonania budżetu państwa w latach 1991–1995, danych GUS 1995–2005 – strona internetowa www.stat.gov.pl oraz projektu budżetu na 2007 r.

Dwa pierwsze lata transformacji to okres głębokiego realnego spadku PKB (1990 r. – 11,6%, 1991 r. – 7,0%), któremu towarzyszył wzrost udziału wydatków

⁹ Również część wydatków krajowych nie kreuje popytu krajowego. Dotyczy to części płatności odsetkowych z tytułu obsługi długu krajowego, a także transferów na rzecz ludności, które przekształcają się w oszczędności.

i spadek udziału dochodów publicznych w PKB. W 1992 r. i 1993 r. udział wydatków publicznych w PKB wzrósł do najwyższego poziomu w całym okresie transformacji, odpowiednio 50,0% i 49,9%. Wzrost wydatków socjalnych oraz wydatków własnych sektora finansów publicznych wpływał na dynamikę spożycia, w tym także spożycia zbiorowego. Procesowi temu towarzyszyła wyższa dynamika importu niż eksportu. Za wzrostem udziału wydatków w produkcie krajowym brutto nie nadążała stopa redystrybucji dochodowej. Najpierw spadek, a później wolniejszy wzrost dochodów niż wydatków, wynikał z jednej strony z obniżenia realnego poziomu PKB, z drugiej zaś z niedostosowania instrumentów dochodowych do gospodarki rynkowej. W latach 1991–1993 średnia dynamika nominalnych wydatków publicznych wyprzedzała dynamikę dochodów o przeszło 5 pkt proc., dynamikę PKB natomiast o prawie 6 pkt proc. W efekcie deficyt sektora finansów publicznych wyniósł średnio 3,5% PKB, a w 1992 osiągnął poziom aż 5,3% PKB.

Rok 1994 to początek stabilizowania sytuacji finansów publicznych, głównie w wyniku wysokiego tempa wzrostu gospodarczego. Średni realny wzrost PKB w latach 1994–2000 wyniósł 5,6%, w roku 1995 osiągnął aż 7%, a 1997 roku – 7,1%. Są to najwyższe stopy wzrostu w całym okresie transformacji, przy wyraźnym ujemnym wkładzie eksportu netto w jego dynamikę. Główny wkład w ten wzrost miało spożycie prywatne, które osiągnęło średnią dynamikę roczną przekraczającą 5%. Wzrost spożycia publicznego wynikał przede wszystkim ze wzrostu zatrudnienia oraz zakupu towarów i usług, był jednak o połowę niższy niż spożycia indywidualnego. Najwyższą dynamikę, sięgającą średnio w latach 1994–2000 prawie 13%, wykazały nakłady brutto na środki trwałe. W wyniku tych zmian w 2000 r. udział spożycia indywidualnego w PKB wynosił 63% i wzrósł w porównaniu z 1995 r. o 3,5 pkt proc., odpowiednie relacje dla spożycia publicznego wynosiły: 17,6% PKB i oznaczały zmniejszenie jego udziału w PKB o 1,1 pkt proc., dla nakładów brutto na środki trwałe natomiast: 23,7% PKB – co oznaczało wzrost o 6,0 pkt proc.

Na prezentowane zmiany w strukturze źródeł popytowych PKB oddziaływały również finanse publiczne. W omawianym okresie – okresie korzystnej koniunktury – dochody powinny rosnać szybciej niż wydatki (tym bardziej, że w latach 1994–1997 podwyższono stawki podatku od osób fizycznych). Tymczasem średnie tempo wzrostu wydatków i dochodów publicznych było do siebie bardzo zbliżone i wynosiło około 21% – co miało także wpływ na wysoką dynamikę popytu krajowego¹⁰.

Dzięki wyższej o 5,0 pkt proc. dynamice PKB, w porównaniu ze zmianami dochodów i wydatków publicznych w latach 1994–2000, zmniejszyła się średnia stopa redystrybucji. W 2000 r. udział wydatków w PKB wynosił 39,3%, dochodów zaś 36,5% – są to poziomy najniższe od początku procesu transformacji. Jednak

¹⁰ Prezentowane dane dotyczące dynamiki odnoszą się do nominalnych dochodów i wydatków po oczyszczeniu ich ze skutków refundacji składek do OFE oraz umniejszeniu o główne wydatki, które nie wpływają na popyt krajowy, tj. koszty obsługi długu zagranicznego oraz składki opłacane do Unii Europejskiej.

zaledwie o 0,8 pkt proc. – do średniego poziomu 2,7% PKB – zmniejszył się deficyt sektora finansów publicznych.

Lata 2001–2002 to okres wyraźnego pogorszenia się sytuacji w bilansie sektora finansów publicznych. Na stan ten, obok czynników koniunkturalnych, wpływ miały również wprowadzone od 1999 r. zmiany polegające na: reformie systemu ubezpieczeń społecznych, reformie opieki zdrowotnej oraz przyjęciu trójstopniowego podziału terytorialnego państwa¹¹. Podwyższały one koszty funkcjonowania sektora publicznego. W dłuższym okresie jednak, zgodnie z logiką reform, powinny one skutkować racjonalizacją wykorzystania środków publicznych. Reforma ubezpieczeń społecznych powinna z kolei w długiej perspektywie zapobiec finansowemu załamaniu systemu, wywołanemu eksplozją wydatków emerytalnych w sytuacji szybkiego starzenia się społeczeństwa. Jednocześnie jednak doprowadziła ona do powstania luki dochodowej w Funduszu Ubezpieczeń Społecznych między sumą gwarantowanych przez państwo świadczeń a wpływami z tytułu składek, z których część skierowano do otwartych funduszy emerytalnych (OFE). W latach 1999–2003 refundacja składek przekazywanych do OFE była traktowana jako wydatek budżetu państwa, podwyższając tym samym wydatki i deficyt sektora. Od 2004 r. transfery do OFE przekazywane są z rozchodów budżetu państwa (nie zwiększają więc wydatków sektora) na konto przychodów Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, które zwiększają dochody sektora finansów publicznych. Zmiana źródła finansowania przez budżet państwa refundacji składek przekazywanych do OFE zniósłaby saldo sektora finansów publicznych i uzasadnia konieczność doprowadzenia ich, dla celów analitycznych, do warunków porównywalnych.

Gwałtowne i głębokie spowolnienie gospodarcze w latach 2001–2002, przy realnym wzroście PKB odpowiednio tylko o 1,1% i 1,4%, nastąpiło pomimo dodatniego wkładu eksportu netto. Było ono wynikiem spadku popytu krajowego, przede wszystkim zaś znaczącego spadku nakładów brutto na środki trwałe oraz obniżenia tempa wzrostu spożycia. W efekcie tych zmian w porównaniu z 2000 r. obniżył się wyraźnie – bo aż o 5,0 pkt proc. udział nakładów brutto na środki trwałe w produkcie krajowym brutto do 18,7% w 2002 r. Udział spożycia zbiorowego w relacji do PKB wzrósł w latach 2001–2002 do 18%, tj. o 0,4 pkt proc. w porównaniu z rokiem 2000. Tym samym kierunkiem zmian charakteryzowało się spożycie indywidualne, którego udział w PKB w 2002 r. wynosił 65,7%, tj. o 2,7 pkt proc. więcej niż w 2000 r.

Tempo wzrostu nominalnych wydatków publicznych w latach 2001–2002 przekraczało 8,0% i było prawie dwukrotnie wyższe niż dochodów. Wyższe tempo wzrostu wydatków publicznych niż produktu krajowego brutto oraz spożycia w porównaniu z ogólnym popytem krajowym, pozwalają z jednej strony przypisać

¹¹ Dodatkowo negatywnie na stan finansów publicznych wpływało orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego, zobowiązujące do wypłaty od 2000 r. rekompensat z tytułu zaniechania w latach 1991–1992 waloryzacji wynagrodzeń w sferze budżetowej. Rekompensata nie wpłynęła bezpośrednio na deficyt sektora, ponieważ nie została zaliczona jako wydatek, lecz jako spłata zobowiązań.

finansom publicznym rolę jednego z czynników łagodzących przebieg cyklu koniunkturalnego, z drugiej jednak, znaczący wzrost deficytu sektora finansów publicznych, z poziomu 2,8% PKB w 2000 r. do, odpowiednio, 4,9% PKB i 5,7% PKB w latach 2001–2002 (bez skutków z tytułu transferu składek do OFE odpowiednio z 1,8% PKB w 2000 r. do 3,8% PKB i 4,5% PKB), pozwala wnioskować, że stosunkowo długiego okresu korzystnej koniunktury, szczególnie w latach 1994–1998, nie wykorzystano wystarczająco w celu obniżenia stopy redystrybucji i uelastycznienia struktury wydatków.

Rok 2003 rozpoczyna powrót na ścieżkę szybszego wzrostu gospodarczego. Średni wzrost produktu krajowego brutto w latach 2003–2005 wynosił 4,2%, przy dodatniej kontrybucji eksportu netto w 2003 r. i 2005 r., a ujemnej w 2004 r. Dynamika spożycia indywidualnego była niższa niż spożycia zbiorowego, którego wzrost był efektem zwiększonych wydatków związanych z zakupami towarów i usług (np. z zakupem samolotów wielozadaniowych) oraz wzrostem kosztów zatrudnienia w sektorze publicznym. Nakłady na środki trwałe brutto po trzech latach spadku, od 2004 r. wykazały przeszło 6% dynamikę. Przy średnim nominalnym wzroście PKB o prawie 7%, dynamika dochodów (bez skutków z tytułu transferu składek do OFE i z uwzględnieniem środków z UE) była o mniej niż 2 pkt proc. wyższa od wydatków. Wpływ wydatków publicznych na wzrost popytu krajowego w latach 2003–2005 wynikał przede wszystkim ze wzrostu spożycia zbiorowego oraz transferów do gospodarstw realizowanych w ramach unijnej polityki rolnej.

Według szacunków GUS w 2006 r. nastąpił wzrost realnego spożycia gospodarstw domowych o 5,2%, a według projektu budżetu na 2007 r. przewiduje się dalsze jego podwyższenie o 3,7%, natomiast spożycia zbiorowego odpowiednio o 2,0% i 3,5%. Wzrost spożycia gospodarstw domowych jest wynikiem poprawy sytuacji na rynku pracy, realnego wzrostu emerytur i rent spowodowanego ich waloryzacją oraz wypłatą transferów dla rolników w ramach Wspólnej Polityki Rolnej Unii Europejskiej. Niższa dynamika spożycia zbiorowego ma być efektem stopniowego ograniczania wydatków publicznych w związku z konsolidacją finansów publicznych. Najwyższe w 2006 r. realne – sięgające aż 16,7% – tempo wzrostu szacuje się w odniesieniu do nakładów brutto na środki trwałe. Wynika ono z większej skłonności przedsiębiorstw do inwestowania oraz ze wzrostu przedsięwzięć dofinansowywanych ze środków unijnych w ramach sektorowych programów operacyjnych. Te optymistyczne założenia oparte są na rosnącej absorpcji środków unijnych. Zakłada się, że w latach 2006–2007, przy średnim nominalnym wzroście PKB rządu 6%, wydatki publiczne wzrosną średnio o prawie 9% i będą tylko nieznacznie niższe niż dynamika dochodów¹². W konsekwencji, planowane

¹² Dodatkowo dynamikę dochodów zniekształca ujęcie w bilansie sektora finansów na rok 2007 dochodów ze środków z UE i innych źródeł nie podlegających zwrotowi w wysokości 14,7 mld zł. Niskie – bo wynoszące zaledwie 16,9% (5,9 mld zł) wykorzystanie środków z funduszy strukturalnych przyznanych na lata 2004–2006 – rodzi obawy, że założony poziom dochodów z tytułu transferów z UE na rok 2007 jest przeszacowany.

wydatki publiczne w 2007 r. utrzymywane są na poziomie 44,1% PKB – najwyższym od odnotowanego w latach 1992–1993 – pomimo szybkiego tempa wzrostu gospodarczego, stwarzającego korzystne warunki dla ich ograniczania. Poziom dochodów natomiast – zgodnie z założeniami do budżetu na 2007 r. – ma wynieść 41,7% PKB.

Mimo licznych od 1991 r. zmian po stronie zarówno wydatkowej, jak i dochodowej wydatki ciągle przewyższają dochody sektora finansów publicznych. Ta negatywna tendencja utrzymuje się także w latach stosunkowo korzystnej koniunktury. Wysoki wzrost gospodarczy, szczególnie w latach 1994–1998, nie prowadził do pożądanej konsolidacji fiskalnej. Konsekwencją tego była eksplozja deficytu w okresie spowolnienia wzrostu gospodarczego 2001–2002. Była ona spowodowana bezpośrednio niższymi w relacji do PKB wpływami z podatków oraz zwiększonymi wydatkami. Pogorszeniu uległa także sytuacja jednostek samorządu terytorialnego jako efekt niższych wpływów podatkowych oraz zredukowanych dotacji z budżetu państwa. W wyniku wzrostu bezrobocia i pogorszenia sytuacji na rynku pracy dodatkowymi wydatkami został obciążony szczególnie Fundusz Pracy oraz Fundusz Ubezpieczeń Społecznych.

Podobnego efektu można obawiać się w przypadku zwolnienia tempa wzrostu gospodarczego po obecnym okresie prosperity. Ciągłe bowiem deficyt sektora finansów publicznych utrzymuje się na wysokim poziomie. Gdyby refundacja składek do OFE traktowana była jako wydatek, to wówczas średni deficyt sektora finansów publicznych w latach 2004–2005 wynosiłby 4,8% PKB, a nie 3,6% PKB – jak wykazuje się w bilansach sektora zawartych w sprawozdaniach z wykonania budżetów¹³. W uzasadnieniu do budżetu na 2007 r. przewiduje się jego obniżenie do 2,4% PKB. Te optymistyczne prognozy oparte są jednak na przyjęciu założenia występowania nadwyżek w podsektorach: samorządowym oraz ubezpieczeń społecznych. Założenia te mogą budzić wątpliwości odnoszące się szczególnie do podsektora ubezpieczeń, który jest w znacznym stopniu dotowany z budżetu (dotacja stanowi aż 26% przychodów). Trudno także uzasadnić dodatnie saldo w podsektorze samorządowym, który będzie musiał w coraz szerszym zakresie współfinansować projekty unijne. Wydaje się więc, że bardziej prawdopodobny, po zaliczeniu zgodnie z metodą unijną (ESA 95) środków przeznaczonych na refundację składek przekazywanych do OFE do wydatków budżetu, jest deficyt sektora 4% PKB.

Podsumowując, przeprowadzoną analizę dynamiki produktu krajowego brutto, wydatków i dochodów publicznych oraz stopy redystrybucji dochodu przez sektor finansów publicznych można zauważyć, że:

¹³ Na zwiększenie deficytu miała wpływ także akcesja do UE. W jej wyniku dochody zostały zmniejszone o przekazaną do budżetu część wpływów z cel, zwiększone zaś o otrzymane z UE środki na utrzymanie płynności budżetu oraz umocnienie wschodniej granicy Polski. Wydatki natomiast powiększono o składkę do budżetu UE i środki na współfinansowanie programów realizowanych z funduszy strukturalnych.

1. W okresach wolniejszego wzrostu gospodarczego, obejmujących lata 1991–1993 oraz 2001–2002, tempo wzrostu wydatków przekraczało zarówno wzrost dochodów, jak i – w jeszcze większym stopniu – wzrost PKB. Zwiększone wydatki publiczne, z jednej strony wpływały hamująco na spadek dynamiki popytu krajowego, z drugiej jednak – szybszy wzrost wydatków niż PKB pogarszał stan salda sektora finansów publicznych, w efekcie rok 1992 zamknięto deficytem 5,3% PKB, natomiast rok 2002 ujemnym saldem najwyższym od początku procesu transformacji – 5,7% PKB (4,5% PKB po zmniejszeniu dochodów o transfery do OFE).

2. W okresach prosperity 1994–2000 i 2003–2005 zmiany w dochodach i wydatkach skutkowały odmiennymi efektami w saldzie sektora finansów publicznych. W latach 1994–2000 dynamika dochodów i wydatków była zbliżona, ale niższa niż wzrost PKB o 5,0 pkt proc. Średnia stopa redystrybucji dochodu przez sektor finansów publicznych zmniejszyła się po stronie wydatków o 6,5 pkt proc., dochodów natomiast o 5,7 pkt proc., a ujemne saldo poprawiło się tylko o 0,8 pkt proc., (bez uwzględniania transferów do OFE – o 1,0 pkt proc. PKB). W latach 2003–2005 wydatki rosły o 2,0 pkt proc. wolniej od dochodów i 1,0 pkt proc. wolniej niż PKB. Ponieważ udział dochodów publicznych w PKB rósł szybciej niż wydatków, oficjalny deficyt sektora finansów uległ nieznacznej poprawie ze średniej wielkości 5,3% PKB w latach 2001–2002 do 4,1% PKB w latach 2003–2005 (bez uwzględniania zwiększających dochody transferów do OFE deficyt wzrósł odpowiednio z 4,1% PKB do 4,5% PKB). W 2005 r. udział dochodów w PKB wynosił 39,2% PKB (bez składek do OFE 37,9% PKB), wydatków natomiast 41,8% PKB. Deficyt sektora finansów publicznych, liczony w warunkach porównywalnych, tzn. bez uwzględniania transferów do OFE, w 2005 r. był przeszło dwukrotnie wyższy niż w 2000 r. Wzrost udziału wydatków w PKB w okresach korzystnej koniunktury wpływa negatywnie nie tylko na bieżące kształtowanie się salda sektora finansów publicznych, ale stwarza realną przestrzeń dla znaczących napięć fiskalnych w przyszłości. Co więcej, oznacza faktyczne zwiększenie rozmiarów działalności państwa, ze wszystkimi jego negatywnymi skutkami w zakresie ograniczania możliwości rozwojowych gospodarki i obniżenia przeciętnej efektywności alokacyjnej zasobów.

3. Dług publiczny i wynikające z niego zagrożenia

Utrzymujące się rokrocznie deficyty prowadzą do zadłużania państwa. Problem ten towarzyszy polskiej gospodarce od początku zmian ustrojowych. Proces transformacji rozpoczęto z zadłużeniem Skarbu Państwa, które sięgało prawie 82% PKB. Przeszło 80% stanowiło zadłużenie zagraniczne, będące konsekwencją zobowiązań zaciągniętych w latach siedemdziesiątych XX w. W omawianych latach tak w wysokości, jak i w strukturze długu zachodziły istotne zmiany, które przedstawia tabela 4¹⁴.

¹⁴ Por. m.in. G. Gołębiowski, *Dług publiczny*, w: *System finansowy w Polsce*, red. B. Pietrzak, Z. Polański, B. Woźniak, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2003, s. 707-736.

Tabela 4. Dług sektora finansów publicznych (po konsolidacji)
w latach 1993–2007 w wartościach nominalnych i w relacji do PKB
oraz dynamika długu i kosztów jego obsługi

Wyszczególnienie	Dług publiczny (w mld zł)	Dług publiczny (w % PKB)			Dynamika (w %)	
		ogółem	według miejsca emisji		dług publiczny	koszty obsługi długu
			krajowy	zagraniczny		
1993	138,1*	88,6	25,7	62,9	38,7	66,7
1994	152,2*	68,9	24,8	44,1	10,2	86,7
1995	167,3*	49,6	19,6	30,0	9,9	26,8
1996	185,6*	43,9	18,8	25,1	10,9	1,4
1997	221,6*	43,0	20,2	22,8	19,4	13,2
1998	237,4*	39,5	20,2	19,3	7,1	9,8
1999	273,4	41,0	21,0	19,5	15,1	5,0
	263,1*	39,5*				
2000	280,3	37,6	19,6	16,2	2,5	-4,3
	265,9*	35,7*				
2001	302,1	38,8	23,6	12,7	7,8	16,1
	282,6*	36,3*				
2002	353,8	43,8	27,0	13,4	17,1	14,8
	326,7*	40,4*				
2003	408,6	48,5	29,8	15,2	15,5	0,4
	78,5*	46,0*				
2004	432,3	46,8	34,6	12,2	5,8	-5,8
	402,2*	43,6*				
2005	467,7	47,7	34,7	13,0	8,2	14,7
	440,2*	44,8*				
2006 p.w.	510,2	48,0	-	-	9,1	13,2
	483,0*	45,2*				
2007 projekt	556,5	50,6	-	-	9,1	0,7
	532,1*	48,4*				

W latach 1999–2003 w podziale według kryterium miejsca emisji wyodrębniano pozycję „pozostałe”, która obejmuje np. wielowalutowy kredyt rewolwingowy, kredyt na zakup samolotu wielozadaniowego oraz różne niewielkie kredyty.

Uwagi: * Tylko dług Skarbu Państwa.

Źródło: Obliczenia własne na podstawie sprawozdań z wykonania budżetu państwa w latach 1993–1995, danych GUS 1995–2006 – strona internetowa www.stat.gov.pl oraz projektu budżetu na 2007 r.

W wyniku rokowań z wierzycielami rządowymi skupionymi w tzw. Klubie Paryskim oraz wierzycielami prywatnymi zrzeszonymi w tzw. Klubie Londyńskim, które umożliwiły częściową redukcję zadłużenia, restrukturyzację i wcześniejszą spłatę, poziom zadłużenia zagranicznego znacząco się obniżył. W 2001 r. jego udział w PKB w porównaniu z 1991 r. zmniejszył się pięciokrotnie i wynosił 12,7%. Rok-roczne deficyty i rosnące potrzeby pożyczkowe państwa, których dynamika

w latach 2000–2004 przekraczała wzrost PKB, prowadziły do ponownego wzrostu zadłużenia zagranicznego¹⁵. Negatywne efekty starano się łagodzić poprzez zmianę źródeł zadłużenia zagranicznego na rzecz emisji obligacji nominowanych od 1995 r. w dolarach, a od 2000 r. także w euro, podnosząc w ten sposób wiarygodność Polski na rynkach finansowych. Tym samym Polska umacniała swą pozycję jako partner podmiotów zagranicznych, co sprzyjało napływowi inwestycji zagranicznych. Średni udział długu zagranicznego w PKB w latach 2001–2005 wynosił 13,3%.

Krajowe zadłużenie sektora finansów publicznych, nawet w okresie lepszej koniunktury, w latach 1994–2000, utrzymywało się na średnim poziomie prawie 21% PKB, całkowite natomiast przekraczało 46% PKB. Najniższy poziom zadłużenia osiągnęliśmy w 2000 r. – 37,6% PKB. Sprzyjająca koniunktura i zarządzanie długiem publicznym pozwoliły już od 1996 r. na utrzymywanie jego wielkości na względnie bezpiecznym poziomie. Na poziomie, który nie powodował destrukcyjnego wpływu na sytuację makroekonomiczną kraju oraz nie skutkował trudnościami w konstruowaniu budżetów państwa i samorządów, wywołanymi przekroczeniem progów ostrożnościowych zawartych w ustawie o finansach publicznych¹⁶.

Eksplozja deficytu w latach wyraźnego zwolnienia gospodarczego 2001–2002 doprowadziła jednak do wzrostu udziału długu publicznego w PKB do 43,8% w 2002 r. Tej tendencji wzrostowej nie udało się zahamować w kolejnym okresie przyspieszonego wzrostu gospodarczego. W latach 2003–2005 średnia dynamika zadłużenia sektora finansów publicznych znacznie – bo aż o 3,2 pkt proc. – przekraczała średnie tempo wzrostu PKB (6,7%). Dalsze zwiększenie zadłużenia postępuje w latach 2006–2007 i może prowadzić do przekroczenia pierwszego ustawowego progu ostrożnościowego. Podkreślić należy, że dług całego sektora w 2007 r. na poziomie 50,6% PKB (w tym dług Skarbu Państwa stanowi 94–95% zadłużenia ogółem) zakłada się przy stosunkowo wysokim wzroście gospodarczym (4,6%).

Wyższy poziom długu publicznego zwiększa ryzyko jego negatywnego wpływu na gospodarkę. Realniejsza staje się groźba powrotu tzw. efektu wypychania, rozumianego jako wypieranie kapitału prywatnego z dostępu do oszczędności krajowych. Co więcej, rosnące potrzeby pożyczkowe państwa mogą napotkać na barierę popytu i w efekcie prowadzić do znacznego wzrostu kosztów obsługi długu. Nadmierne zadłużenie może ponadto skutkować postrzeganiem Polski jako kraju o podwyższonym ryzyku, wpływając tym samym na poziom i zmienność rynkowych stóp procentowych oraz kursów walut, z wszystkimi negatywnymi ich konsekwencjami dla wzrostu gospodarczego.

Fakt, iż obecny poziom długu liczony według metodologii unijnej – wynoszący w Polsce w 2005 r. 41,9% PKB – jest niższy od średniego zadłużenia w Unii

¹⁵ Por. m.in. W. Ziółkowska, *Uwagi do projektu ustawy budżetowej na 2005 r.*, Kancelaria Sejmu, Warszawa, listopad 2004 r.

¹⁶ Por. ustawa z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych, Dz.U. nr 249, poz. 2103 i 2104.

Europejskiej o przeszło 20 pkt proc., nie powinien uspokajać. Polska bowiem jest wciąż krajem, w odniesieniu do którego bezpieczny poziom długu jest niższy, ze względu na niższą od średniej unijnej wiarygodność kredytową¹⁷.

Negatywny wpływ długu publicznego na gospodarkę jest uzależniony nie tylko od jego wysokości, ale i szeregu innych czynników, w tym także od źródeł finansowania¹⁸. W pierwszych latach transformacji w strukturze podmiotowej wierzycieli Skarbu Państwa dominował sektor bankowy. W 1992 r. udział Narodowego Banku Polskiego i banków komercyjnych w finansowaniu długu krajowego wynosił prawie 95%. Tak znaczące finansowanie budżetu państwa przez krajowe banki istotnie ograniczało możliwości finansowania sektora niefinansowego, w tym w szczególności przedsiębiorstw¹⁹. W 2005 r. zadłużenie wobec krajowego sektora bankowego zmalało do 23,8%. Głównymi wierzycielami Skarbu Państwa zostały podmioty krajowego sektora pozabankowego, których udział wynosił 54,4% oraz inwestorzy zagraniczni, posiadający 21,8% wyemitowanych na rynku krajowym skarbowych papierów wartościowych. Zmiana w podmiotowej strukturze finansowania długu jest nie tylko wyrazem wzrostu skłonności do oszczędzania, ale i sprzyja rozwojowi rynku finansowego. Ponadto w okresach wysokich potrzeb pożyczkowych państwa ogranicza presję inflacyjną i łagodzi zjawisko wypychania kredytów dla podmiotów gospodarczych.

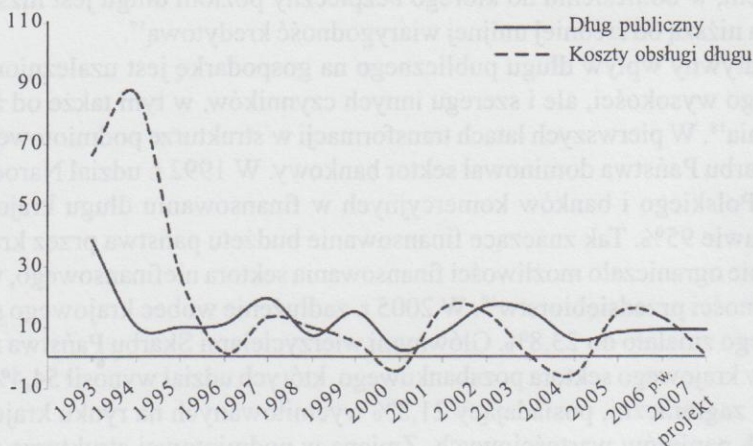
Z punktu widzenia ekonomicznych skutków zadłużenia bardzo ważną rolę odgrywają koszty jego obsługi, i to nie tylko ich wysokość, ale i dynamika. Podwyższają one stopę redystrybucji dochodu przez sektor finansów publicznych – aktualnie o około 3% PKB. Koszty obsługi długu usztywniają wydatki, a tym samym utrudniają zmiany w ich strukturze i poprawę efektywności gospodarowania środkami publicznymi. Wszystkie negatywne konsekwencje kosztów obsługi długu są tym większe, im wyższe jest zadłużenie i im bardziej zmienna jest ich dynamika. Jeśli uznaje się za zasadne zmniejszenie fiskalizmu, to konieczne jest takie zarządzanie długiem, aby w średnim i długim okresie obniżyć koszty spłaty zobowiązań publicznych i nie doprowadzać do nadmiernych wahań ich dynamiki. Zbyt duża zmienność obciążeń budżetów kosztami spłaty zadłużenia utrudnia racjonalne planowanie wydatków i może prowadzić do wzrostu zadłużenia. W ciągu ostatnich dziesięciu lat dynamika kosztów obsługi długu różniła się istotnie od tempa zmian długu i w niektórych okresach podlegała znacznym wahaniom, np. od około 6% spadku w 2004 r. do prawie 17% wzrostu w 2005 r. (por. wykres 1).

¹⁷ Por. *Strategia zarządzania długiem sektora finansów publicznych*, Ministerstwo Finansów, Warszawa, wrzesień 2006, Aneks nr 4.

¹⁸ Bieżące ryzyka i wyzwania związane z zarządzaniem długiem publicznym omawia m.in. K. Marchewka-Bartkowiak, *Zarządzanie długiem*, „Gazeta Bankowa” 2006, nr 52.

¹⁹ Por. D. Gotz-Kozierkiewicz, *Polityka pieniężna a polityka fiskalna*, Konferencja naukowa NBP „Makro i mikroekonomiczne uwarunkowania skuteczności polityki pieniężnej”, Zalesie Górne, czerwiec 2000. Autorka szacuje, że wzrost zadłużenia sektora budżetowego doprowadził w 1992 r. do przeszło 10% realnej redukcji kredytów dla gospodarki.

Wykres 1. Dynamika długu publicznego i kosztów jego obsługi (w %)



Źródło: Obliczenia własne na podstawie sprawozdań z wykonania budżetu państwa w latach 1991–1995, danych GUS 1995–2006 – strona internetowa: www.stat.gov.pl oraz projektu budżetu na 2007 r.

Podsumowując:

– pożądane byłoby obniżenie potrzeb pożyczkowych państwa i taka operacyjna zarządza długu publicznym, która uchroniłaby Polskę przed przekroczeniem pierwszego progu ostrożnościowego.

– słusznie jest przyjęcie minimalizowania kosztów obsługi długu przy akceptowalnym poziomie ryzyka jako głównego celu strategii zarządzania długu publicznym; powinno to być także wymagalne i wiążące kryterium przy podejmowaniu wszelkich zobowiązań (a nie tylko wynikających z deficytu budżetu) przez podmioty sektora finansów publicznych.

4. Zmiany w strukturze dochodów publicznych

W ciągu omawianych siedemnastu lat zmieniała się nie tylko wysokość, ale i struktura dochodów publicznych. Głównymi źródłami dochodów publicznych są podatki oraz składki o charakterze ubezpieczeniowym, czasami określane jako parapodatki. Podatki obok swojej tradycyjnej funkcji fiskalnej pełnią, w sposób mniej lub bardziej eksponowany, również funkcje społeczne. Wpływają one bowiem zarówno w sposób bezpośredni, jak i pośredni na dochody osób fizycznych.

Zmiany w podatkach, które przedstawia tabela 5, można podzielić na dwie grupy:

- zmiany o charakterze systemowym, polegające na wprowadzeniu nowych podatków i likwidacji niektórych nieadekwatnych do gospodarki rynkowej,
- zmiany dotyczące poszczególnych elementów prawnej konstrukcji podatków, takich jak np.: przedmiot, podmiot, podstawa podatku, stawki, progi, zwolnienia.

Tabela 5. Wysokość dochodów sektora finansów publicznych (w mld zł) i ich struktura (w %)

Wyszczególnienie	Dochody ogółem w mld zł*	W tym udział w %:									
		podatki pośrednie	podatek dochodowy od osób prawnych	podatek dochodowy od osób fizycznych**	cło	podatek od wzrostu wynagrodzeń***	podatek od nieruchomości	dywidenda	wpłaty NBP	składki na ubezpieczenia społeczne****	składki na ubezpieczenia zdrowotne*****
1991	34,7	17,5	17,0	8,4	4,9	7,8	2,2	3,7	1,7	21,2	–
1992	51,4	19,9	10,0	16,4	5,2	3,3	2,0	1,2	2,3	20,1	–
1993	73,4	23,9	8,9	18,9	5,9	1,3	1,9	0,9	1,9	18,4	–
1994	100,0	26,4	7,1	20,1	4,8	0,5	1,9	0,6	2,3	18,9	–
1995	134,2	26,5	6,8	20,2	4,2	0,1	1,1	0,6	2,2	19,7	–
1996	166,8	27,5	6,6	19,5	3,8	–	2,1	0,7	0,2	20,6	–
1997	200,0	26,7	6,8	18,8	3,4	–	1,2	0,6	0,5	20,4	–
1998	227,3	28,9	6,6	19,3	2,6	–	2,3	0,5	0,1	21,3	–
1999	253,3	26,7	6,0	12,1	2,0	–	2,2	0,2	0,2	21,9	8,0
2000	272,1	26,6	6,0	10,7	1,7	–	2,2	0,3	0,7	19,4	7,6
2001	289,1	28,3	4,8	11,3	1,4	–	2,9	0,3	1,7	20,6	8,2
2002	296,9	29,8	5,3	11,0	1,3	–	3,2	0,2	0,9	22,9	8,1
2003	325,3	29,3	4,6	10,8	1,2	–	3,2	0,3	1,5	21,7	8,1
2004	345,9	29,1	5,2	10,6	0,7	–	3,0	0,5	1,4	24,6	8,4
2005	384,5	30,0	5,4	11,1	0,3	–	2,9	0,9	1,1	23,7	8,2
2006	416,5 p.w.	30,2	6,3	11,4	0,3	–	2,6	0,9	0,3	23,1	8,1
2007	458,6 projekt	29,8	6,3	12,1	0,4	–	b.d	0,9	0,5	22,0	8,1

Uwagi: * Podano dochody bez wpływów z prywatyzacji.

** W 1991 r. obejmuje podatek od płac, wyrównawczy, obrotowy od osób fizycznych oraz podatek od wynagrodzeń.

*** Zlikwidowany od początku 1995 r.

**** Wpływy Funduszu Ubezpieczeń Społecznych z tytułu składek, refundacja transferów do OFE oraz wpływy z tytułu składek do Funduszu Emerytalno-Rentowego.

***** Składki, które nie są finansowane z budżetu, wprowadzone od 1999 r. umniejszyły udział podatku dochodowego od osób fizycznych.

Źródło: Obliczenia własne na podstawie sprawozdań z wykonania budżetu za lata 1991–1995, budżetu na rok 2006 i projektu budżetu na 2007 r.

Porównanie udziału dochodów z różnych źródeł podatkowych w dochodach ogółem w 1994 r. i 1991 r., mimo że „nieoczyszczonych” z wpływu cyklu koniunkturalnego, pozwala głównie ocenić skutki zmian w systemie podatkowym, powodowanych przejściem do gospodarki rynkowej. W wyniku wprowadzenia podatku od towarów i usług oraz podatku akcyzowego o 9 pkt proc. wzrósł udział podatków

pośrednich. Zwiększenie wpływów w porównywanych latach odnosi się także do nowego podatku dochodowego od osób fizycznych, którego wprowadzenie spowodowało wzrost udziału bezpośredniego obciążenia osób fizycznych w dochodach o prawie 12 pkt proc. Zmniejszył się natomiast udział nowego podatku od osób prawnych o około 10 pkt proc.

Porównanie udziału podatków w dochodach ogółem w 2005 r. z 1994 r. obrazuje głównie skutki zmian dotyczących poszczególnych elementów ich konstrukcji. Te najbardziej spektakularne zmiany odnosiły się do podatku dochodowego od osób prawnych, w przypadku którego stawka wynosząca w momencie jego wprowadzenia 40% podstawy opodatkowania, została obniżana stopniowo aż do 27% w 2003 r. i 19% w 2004 r. Poprawa koniunktury oraz poszerzenie bazy podatkowej spowodowały, że jego udział w dochodach ogółem w 2005 r. uległ, mimo obniżki stawki podatkowej, nieznacznemu zwiększeniu do poziomu 5,4%.

Obniżenie udziału podatku od osób fizycznych w 2005 r. do poziomu 11,1%, związane było z reformą opieki zdrowotnej, zgodnie z którą podatnicy zostali zobowiązani do przekazania 8,5% (w pierwszym roku reformy 7,5%) podstawy wymiaru tego podatku na rzecz składek na ubezpieczenie zdrowotne. Łączny udział obu tych składowych kształtuje się na poziomie zbliżonym do 1994 r., tj. około 20%. Pozostałe zmiany dotyczyły głównie ulg, zwolnień, sposobu obliczania podstawy opodatkowania. W ustawie wprowadzającej podatek dochodowy od osób fizycznych przyjęto trzy stawki podatkowe: 20%, 30%, 40%, które w roku 1994 podwyższono do: 21%, 33%, 45%, a od 1999 r. obniżono do poziomu: 19%, 30%, 40%. Ponadto kilkakrotnie zamrażano progi podatkowe – co w efekcie prowadziło do wzrostu realnych obciążeń i pogorszenia relacji wynagrodzeń netto do utrzymywanych na wysokim poziomie kosztów pracy.

Porównanie wynagrodzeń i kosztów pracy w 2000 r. (czyli w roku, w którym GUS rozpoczął ewidencję kosztów pracy) i 2005 r. zawiera tabela 6.

Udział wynagrodzenia netto w kosztach pracy w 2005 r. w porównaniu z 2000 r. uległ nieznacznemu obniżeniu. Jest to rezultat wyższej dynamiki obciążenia przeciętnego wynagrodzenia podatkiem wraz ze składką na ubezpieczenia zdrowotne niż wzrostu wynagrodzenia brutto. Przeciętne wynagrodzenie netto otrzymywane przez pracownika w 2005 r. stanowiło więc zaledwie 52,7% kosztów pracy ponoszonych przez pracodawcę.

Należy również zauważyć, że cechą charakterystyczną podatku dochodowego od osób fizycznych jest występowanie istotnych różnic między strukturą podatników według uzyskanego dochodu a strukturą podatku należnego według przedziałów podatkowych. Zaledwie 5% podatników płaci prawie 43% podatku ogółem. Podatek należny od reszty podatników, tj. od 95%, stanowi zaś nieco powyżej 57%. Taki rozkład wskazuje między innymi na występowanie nierówności dochodowych. Fakt ten potwierdza najczęściej stosowany miernik rozkładu dochodów – tzw. współczynnik Giniego, który według danych Banku Światowego wynosił w Polsce w 2003 r. 0,34 i był wyższy niż np. w Czechach, na Węgrzech, w Szwecji i w Niemczech²⁰.

²⁰ Por. R. Rapacki, *Trzy mity o nierównościach*, „Rzeczpospolita”, 19–20 listopada 2005 r.

Tabela 6. Wynagrodzenia i koszty pracy w 2000 i 2005 r.

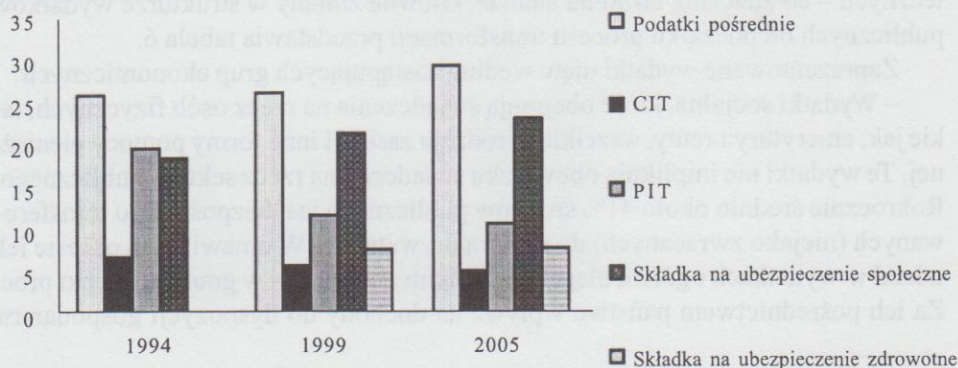
Wyszczególnienie	2000	2005
Przeciętne miesięczne koszty pracy na 1 zatrudnionego (w zł)	2622,8	3252,0
Przeciętne miesięczne wynagrodzenie nominalne brutto (w zł)	1893,7	2360,6
Dynamika kosztów pracy 2000 r.=100	–	124,0
Dynamika wynagrodzenia 2000 r.=100	–	124,7
Udział wynagrodzenia brutto w kosztach pracy (w %)	72,2	72,6
Szacunkowe wynagrodzenie brutto po odliczeniu składki na ubezpieczenia społeczne (w zł)	1571,7	1959,6
Przeciętny podatek należny od dochodów wraz ze składką na ubezpieczenia zdrowotne wyłącznie od wynagrodzenia (w zł)	175,0	245,0
Dynamika efektywnego podatku wraz ze składką na ubezpieczenia zdrowotne 2000 r.=100	–	140,0
Przeciętne miesięczne wynagrodzenie netto (w zł)	1396,7	1714,6
Udział wynagrodzenia netto w kosztach pracy (w %)	53,3	52,7

Źródło: Obliczenia własne na podstawie: *Rocznik statystyczny Rzeczypospolitej Polskiej 2006*, GUS, Warszawa 2006, s. 248 (koszty pracy), s. 266 (wynagrodzenia) oraz informacji Ministerstwa Finansów dotyczących rozliczenia podatku dochodowego od osób fizycznych za 2000 i 2005 r.

Wzrost udziału podatków pośrednich do 30,0% w dochodach ogółem, stawia je na pierwszym miejscu wśród wszystkich źródeł dochodowych. Był on spowodowany między innymi zmianami wynikającymi z konieczności ich harmonizacji z podatkami obowiązującymi w Unii Europejskiej.

W zakresie pozostałych źródeł dochodów należy zwrócić uwagę na znaczące obniżenie wpływów z ceł oraz z dywidend – co głównie jest konsekwencją przystąpienia Polski do Unii Europejskiej oraz prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych.

Wykres 2. Udział głównych dochodów sektora finansów publicznych w dochodach ogółem w wybranych latach



Źródło: Obliczenia własne na podstawie sprawozdań z wykonania budżetu za lata 1994, 1999, budżetu na rok 2006 i projektu budżetu na 2007 r.

Przeprowadzona analiza źródeł dochodów w latach 1991–2007 wskazuje, że:

– wzrosło obciążenie podatkowe dochodów z tytułu podatku od towarów i usług oraz podatku akcyzowego;

– utrzymuje się wysokie obciążenie kosztów pracy wynikające z bezpośredniego opodatkowania dochodów, składek na ubezpieczenia społeczne, zdrowotne oraz opłat na Fundusz Pracy i Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych. Jest on jedną (ale nie jedyną) z przyczyn występowania w Polsce najwyższego wskaźnika bezrobocia w Europie²¹. Co więcej, utrudnia tworzenie nowych miejsc pracy i prowadzi do wzrostu wydatków socjalnych.

Celowe wydaje się więc:

– zahamowanie wzrostu podatków pośrednich, które przez wtórną redystrybucję dochodów przyczyniają się do faktycznego narastania nierówności w poziomie zamożności różnych grup społecznych i w efekcie do nacisków zmierzających do poszerzenia funkcji socjalnych państwa,

– obniżenie pośrednich kosztów pracy, nie tylko w celu usuwania barier hamujących powstawanie nowych miejsc pracy, ale w perspektywie stworzenia przestrzeni dla wzrostu realnych wynagrodzeń netto – co między innymi powinno przeciwdziałać nadmiernej migracji zarobkowej.

5. Struktura wydatków publicznych

Wydatki publiczne są kategorią bardziej złożoną niż dochody, obejmującą bardzo wiele pozycji mających różną wysokość i charakter. Analiza ich następcza znacznie więcej trudności niż dochodów. Co więcej, prezentacja wydatków w bilansie sektora finansów publicznych ulegała zmianom. Najbardziej syntetyczną formę nadano jej w uzasadnieniu do projektu budżetu na 2007 r. Nie utrzymano nawet dotąd stosowanego podziału wydatków na poszczególne segmenty sektora, zestawiając je jedynie w trzy podsektory: rządowy, samorządowy i ubezpieczeń społecznych – co znacznie utrudnia analizę. Główne zmiany w strukturze wydatków publicznych od początku procesu transformacji przedstawia tabela 6.

Zaprezentowane wydatki ujęto według następujących grup ekonomicznych:

– Wydatki socjalne, które obejmują świadczenia na rzecz osób fizycznych, takie jak: emerytury i renty, wszelkiego rodzaju zasiłki i inne formy pomocy pieniężnej. Te wydatki nie implikują obowiązku świadczeń na rzecz sektora publicznego. Rokrocznie średnio około 41% środków publicznych jest bezpośrednio transferowanych (niejako zwracanych) do sektora prywatnego. W omawianym okresie ich udział w wydatkach ogółem ulegał niewielkim zmianom – w granicach 4 pkt proc. Za ich pośrednictwem państwo wpływa na dochody do dyspozycji gospodarstw

²¹ Por. E. Kosycarz, *Polityka fiskalna a rynek pracy*, w: *Bezrobocie w Polsce. Diagnoza sytuacji, pożądane kierunki w ograniczaniu bezrobocia*, SGH, Warszawa 2006.

Tabela 6. Wysokość wydatków sektora finansów publicznych ogółem i udział niektórych grup ekonomicznych w latach 1991–2007

Wyszczególnienie	Wydatki w mld zł	W tym udział (w %):					
		wydatki własne sektora	koszty obsługi długu publicznego	wydatki socjalne	rozliczenia z bankami	dotacje do zadań gospodarczych	wydatki majątkowe
1991	36,6	40,0	3,1	38,3	3,1	7,4	8,0
1992	57,5	40,6	6,1	39,8	3,1	3,5	6,9
1993	77,8	40,3	7,5	41,2	1,8	2,7	6,5
1994	106,2	37,9	8,6	42,8	2,1	2,5	6,1
1995	142,1	37,4	9,9	42,8	1,4	2,2	6,1
1996	178,7	41,4	7,9	40,7	1,4	1,7	6,9
1997	213,6	39,2	7,5	42,8	1,1	1,6	7,8
1998	241,6	39,7	7,4	42,4	1,1	1,1	8,3
1999	273,3	43,1	7,2	41,0	0,7	0,9	7,0
2000	293,0	44,2	6,3	40,8	0,8	0,9	6,9
2001	327,1	46,4	6,7	38,8	0,6	0,9	6,6
2002	343,3	44,0	7,4	40,9	0,6	0,9	6,2
2003	369,0	46,7	6,9	38,8	0,4	0,7	6,5
2004	387,8 382,0*	44,5	6,3	39,3	0,3	0,7	8,2
2005	410,0 400,2*	41,8	6,6	42,5	0,2	0,7	8,1
2006 p.w.	445,2 435,4*	42,2	6,9	41,0	0,2	0,7	9,0
2007 plan	485,4 474,6*	44,5	6,4	39,1	0,2	0,6	9,2

* W celu zwiększenia porównywalności danych strukturę wydatków obliczono po umniejszeniu ich o składkę do Unii Europejskiej (2004 – 5,8 mld zł, 2005 – 9,8 mld zł, 2006 – 9,8 mld zł, 2007 – 10,8 mld zł).

Źródło: Obliczenia własne na podstawie sprawozdań z wykonania budżetu państwa za lata 1991–2005 i projektu budżetu na 2007 r. oraz danych GUS – strona internetowa: www.stat.gov.pl

domowych, a tym samym i wielkość konsumpcji. Udział tych wydatków w wydatkach ogółem utrzymuje się na stosunkowo wysokim poziomie. Podejmowane próby ich racjonalizowania i ograniczania są jak dotąd nieskuteczne, ponieważ zdecydowana ich większość to wydatki prawnie zdeterminowane²²;

²² Wydatki prawnie zdeterminowane to takie, które muszą być poniesione ze względu na przepisy ustawowe lub umowy międzynarodowe, np. świadczenia emerytalno-rentowe, zasiłki dla bezrobotnych, koszty obsługi długu publicznego, składka do UE.

– Dotacje do zadań gospodarczych realizowanych przez podmioty spoza sektora publicznego, rolą których jest wspieranie przez państwo produkcji określonych towarów i usług (dotacje przedmiotowe) lub działalności wyznaczonych jednostek gospodarczych (dotacje podmiotowe). Od początku transformacji wydatki te systematycznie spadają. Ich obecny udział, wynoszący 0,7%, jest dziesięciokrotnie niższy w porównaniu z rokiem 1991. W celu zwiększenia funkcji prorozwojowych środków publicznych celowe byłoby dalsze ograniczenie pomocy sektorowej (głównie dla górnictwa, hutnictwa i rolnictwa) i przeznaczenie środków na rozwój MSP oraz B+R;

– Rozliczenia z bankami obejmują wydatki służące nie tylko uregulowaniu dawnych zobowiązań państwa (np. refundacja premii gwarancyjnej od wkładów mieszkaniowych). Transferowanie środków publicznych do banków jest także efektem realizowanej przez państwo polityki odnoszącej się najczęściej do budownictwa i infrastruktury. Są to więc wydatki na dofinansowanie kredytów udzielanych na sfinansowanie budownictwa czynszowego, infrastruktury, czy też na zakup nowych technologii. Ich celowość jest uwarunkowana efektywnością, a tym samym jawnością i przejrzystością wykorzystywania. Wydatki te systematycznie spadają i obecnie wynoszą zaledwie 0,2% środków całego sektora;

– Wydatki własne sektora publicznego są często słusznie utożsamiane z kosztami funkcjonowania jednostek sektora publicznego. Obejmują one wynagrodzenia wraz z wszelkimi pochodnymi osób zatrudnionych w sektorze publicznym oraz wydatki na zakup towarów i usług warunkujących ich działalność, a więc wydatki rzeczowe. Sektor finansów publicznych jest największym pracodawcą, który zapewnia miejsca pracy i środki utrzymania dla kilku milionów ludzi, stanowiąc tym samym ważny czynnik determinujący wielkość konsumpcji. Na koniec 2005 r. w administracji publicznej, obronie narodowej, obowiązkowych ubezpieczeniach społecznych i zdrowotnych oraz w edukacji i ochronie zdrowia łącznie z pomocą społeczną pracowało prawie 2,4 mln osób – co stanowi około 20% ogółu zatrudnionych (katalog ten nie obejmuje wszystkich jednostek zaliczanych do sektora finansów publicznych)²³. Sektor finansów publicznych jest także największym odbiorcą towarów i usług. W 2005 r. zużycie towarów i usług przez sektor instytucji rządowych i samorządowych, ujęte w skonsolidowanym bilansie operacji tego sektora opracowanym zgodnie z metodologią Międzynarodowego Funduszu Walutowego, stanowiło prawie 6% PKB²⁴. Wydatki na utrzymanie sfery budżetowej łącznie z wydatkami majątkowymi, wyrażają faktyczny udział sektora publicznego w produkcji społecznej. Udział samych własnych wydatków bieżących sektora w wydatkach ogółem jest obecnie o 2–3 pkt proc. wyższy w porównaniu z początkowym okresem transformacji. Ich średni udział w latach 1991–2005 wynosił 42% i podlegał znacznym wahaniom od 37,4% w 1995 r. do 42,8% w 1997 r. i 42,5% w 2005 r. Wydatki te konsumują największą część środków publicznych – co po-

²³ Por. *Rocznik statystyczny Rzeczypospolitej Polskiej 2006*, GUS, Warszawa 2006, s. 237.

²⁴ Por. tamże, s. 641.

twierdza nie tylko szeroki zakres zadań państwa, lecz świadczy niestety negatywnie o efektywności funkcjonowania sektora publicznego;

– Wydatki majątkowe obejmują środki służące budowie obiektów dla jednostek zaliczanych do sektora finansów publicznych, wydatki kapitałowe przez te jednostki realizowane (np. zakup papierów wartościowych) oraz dotacje inwestycyjne kierowane do preferowanych przez instytucje rządowe i samorządowe rodzajów działalności. Ich średni udział utrzymywał się na stosunkowo niskim poziomie – 7% ogółu wydatków. Po obniżeniu w latach 1999–2003, wydatki majątkowe stopniowo wzrastają – co ma niewątpliwie związek z przystąpieniem Polski do Unii Europejskiej;

– Wydatki ponoszone na obsługę długu publicznego obejmują głównie odsetki od wyemitowanych papierów wartościowych oraz zaciągniętych kredytów i pożyczek, a także rozliczenia będące efektem, udzielonych przez Skarb Państwa, gwarancji i poręczeń. Ciężar obsługi długu publicznego jest niebagatelnym obciążeniem finansów publicznych. Im większy jest udział kosztów obsługi długu w wydatkach, w szczególności w budżecie państwa, tym mniejsza możliwość manewrowania poziomem i strukturą wydatków w ogóle. W latach 1991–2005 obsługa długu publicznego pochłaniała średnio 7% wydatków publicznych. Utrzymujące się deficyty sektora finansów publicznych oraz finansowane emisją skarbowych papierów wartościowych rozchody budżetu państwa utrudniają zmniejszenie nakładów na obsługę długu publicznego;

– Środki własne Unii Europejskiej to składka odprowadzana od 2004 r. do budżetu ogólnego Unii. Składka ta ustalana jest na podstawie metodologii Unii Europejskiej. Składa się ona z części obliczonej na podstawie dochodu narodowego brutto, której udział w całej składce wynosił w 2005 r. prawie 66%, z części obliczonej na podstawie podatku od towarów i usług z udziałem 15%, z wpłat z tytułu udziału w opłatach celnych i rolnych – 9% oraz udziału w opłatach cukrowych – 2%, a także wpłat z tytułu finansowania rabatu brytyjskiego – 8%.

Od 2007 r. w ramach podziału wydatków w budżecie państwa według grup ekonomicznych, wprowadzono nową kategorię: finansowanie projektów z udziałem środków z Unii Europejskiej. W pozycji tej połączono środki unijne z krajowymi, nie wskazując, jaki będzie ich udział w poszczególnych dziedzinach. Co więcej, środki te zaplanowano w wysokości przeszło 24 mld zł, zakładając ich refundację przekraczającą 14 mld zł, natomiast w bilansie sektora finansów publicznych wyodrębniono je tylko po stronie dochodowej. Włączenie środków unijnych jest więc zgodne z zasadą zupełności, która nakazuje wykazywanie wszystkich środków publicznych, nie realizuje zaś zasady przejrzystości. Dotychczasowe doświadczenia w zakresie absorpcji środków unijnych rodzą jednak wątpliwości co do możliwości rzetelnej analizy salda sektora finansów publicznych. Włączenie środków unijnych metodą kasową będzie bowiem prowadzić do zniekształceń w poziomie deficytu, powodowanych różnicami w czasie pomiędzy napływem funduszy z UE a realizacją wydatków z nich dokonywanych.

Przeprowadzona analiza wydatków według grup ekonomicznych nie daje możliwości oceny wielkości nakładów publicznych na poszczególne zadania reali-

zowane przez państwo. Podejmując próbę oceny wydatków publicznych w układzie funkcjonalnym, wobec braku takiego ich ujęcia w bilansie sektora finansów publicznych przedstawianym przez Ministerstwo Finansów, można jedynie odwołać się do danych opracowanych zgodnie z metodologią Międzynarodowego Funduszu Walutowego, które prezentuje tabela 7²⁵.

Tabela 7. Wartość ogółem i struktura skonsolidowanych nakładów sektora instytucji rządowych i samorządowych według funkcji w latach 2001–2005

Wyszczególnienie	2001	2002	2003	2004	2005
Nakłady ogółem (w mld zł)	342,9	354,2	372,4	396,1	420,8
W tym udział (w %)					
Działalność ogólnopaństwowa	12,2	12,3	12,1	13,2	13,8
Obrona narodowa	2,7	2,8	2,8	3,0	2,9
Bezpieczeństwo i porządek publiczny	4,0	4,2	4,4	4,3	4,5
Edukacja	13,0	13,3	12,7	12,8	13,0
Ochrona zdrowia	10,4	10,6	10,5	10,1	9,0
Ubezpieczenia społeczne i opieka socjalna	43,0	43,4	44,1	42,9	41,6
Sprawy gospodarcze	7,8	7,0	6,7	7,0	8,4
Ochrona środowiska	2,1	1,5	1,5	1,1	1,4
Gospodarka mieszkaniowa i komunalna	3,0	3,1	3,1	3,0	2,6
Organizacja wypoczynku, kultura i religia	1,8	1,7	1,8	1,9	1,9

Uwagi: Prezentowana struktura odnosi się do nakładów, które oznaczają sumę wydatków i nabycia netto niefinansowych nakładów (nabycie minus zbycie). Udział wydatków w nakładach wynosi przeciętnie 98%. Obejmują one głównie wynagrodzenia pracowników łącznie ze składkami na ubezpieczenia społeczne, zużycie towarów i usług, amortyzację środków trwałych, odsetki, dotacje dla przedsiębiorstw, świadczenia z ubezpieczeń i z pomocy społecznej instytucji sektora rządowego (z OFE) i samorządowego.

Źródło: Obliczenia własne na podstawie *Rocznik statystyczny* GUS z lat 2004–2006.

Struktura funkcjonalna nakładów publicznych sektora instytucji rządowych i samorządowych charakteryzuje się stosunkowo dużą inercyjnością. Jej analiza w latach 2001–2005 wskazuje jednak, że najwyższy wzrost nastąpił w środkach na działalność ogólnopaństwową. Ogólne nakłady na działalność ogólnopaństwową, obronę narodową, bezpieczeństwo i porządek publiczny w 2005 r. w porównaniu

²⁵ Ze względu na zmianę metodologii, która niemożliwym uczyniła porównanie z latami poprzednimi, prezentowana struktura obejmuje jedynie lata 2001–2005. Zgodnie z metodologią Międzynarodowego Funduszu Walutowego, dane dla sektora rządowego i samorządowego przedstawione są w ujęciu memoriałowym, z punktu widzenia transakcji tego sektora z pozostałymi sektorami gospodarki, tzn. po skonsolidowaniu transferów wewnętrznych.

z 2001 r. zwiększyły swój udział o 2,3 pkt proc. Utrzymanie państwa jest więc coraz droższe i pochłania 21,2% ogółu nakładów sektora finansów publicznych.

W porównywanych latach zmniejszył się natomiast o 0,5 pkt proc. udział nakładów na edukację²⁶ i ochronę zdrowia. Tymczasem właśnie nakłady na te dwie dziedziny determinują w znacznym stopniu poziom i jakość życia obywateli. Współczesne teorie wzrostu gospodarczego wskazują, że inwestycje w rozwój wiedzy i doświadczenia odgrywają kluczową rolę w długookresowym procesie wzrostu²⁷. W Polsce udział wydatków państwa na szkolnictwo państwowe i prywatne: podstawowe, średnie i wyższe, kształtuje się na poziomie średnim unijnym i wynosi 5,6% PKB. Wydatki państwa na opiekę zdrowotną stanowią natomiast 4,5% PKB i są niższe od średniej w UE o 1,6 pkt proc.²⁸

Chociaż nieco malejący, to jednak znacznie wyższy udział – bo wynoszący prawie 43% – mają wydatki na ubezpieczenia społeczne i pomoc socjalną. Pomimo to pomoc społeczną ocenia się za niewystarczającą i mało efektywnie adresowaną, co niewątpliwie utrudnia ograniczanie obszarów biedy i budowanie społeczeństwa obywatelskiego.

W omawianym okresie zwiększała się stopniowo ilość jednostek gromadzących i dysponujących środkami publicznymi. Nie zawsze jednak oznaczało to decentralizację decyzji, lecz było jedynie wynikiem zlecenia przez budżet państwa określonych zadań istniejącym lub nowo powoływanym podmiotom. Kierunek tych zmian obrazuje – tylko w ogólnym ujęciu – tabela 8.

Tabela 8. Struktura skonsolidowanych dochodów i wydatków sektora finansów publicznych według segmentów w 1991 i 2005 roku (w %)

Wyszczególnienie	Dochody		Wydatki	
	1991	2005	1991	2005
Ogółem	100,0	100,0	100,0	100,0
Budżet państwa	59,1	46,0	44,0	26,0
Państwowe fundusze celowe	23,8	24,0	39,6	32,0
Jednostki pozabudżetowe BP	4,4	1,0	3,6	1,0
NFZ	–	8,0	–	4,0
Budżety JST	10,6	14,0	9,6	22,0
Samorządowe fundusze celowe	–	0,1	–	0,1
Jednostki pozabudżetowe JST	2,1	1,9	3,2	1,9
Agencje państwowe	–	1,0	–	1,0
Pozostałe jednostki sektora	–	4,0	–	12,0

Źródło: Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa za 1991 i 2005 r.

²⁶ W ciągu ostatnich dziesięciu lat wzrosła znacznie liczba prywatnych szkół i uczelni (450) oraz liczba osób studiujących – co przyczyniło się do podwojenia wskaźnika udziału osób z wyższym wykształceniem z 7% do przeszło 14%, jednak w porównaniu z Unią Europejską (22%) ten wskaźnik i tak jest istotnie niższy.

²⁷ Por. m.in. *Human Development Report*, Oxford Press, UNDP, 1997.

²⁸ Por. *Encyklopedia Świat i Polityka*, wyd. cyt., s. 134.

Prezentowana struktura sektora finansów publicznych według jego segmentów wskazuje, że w obu porównywanych latach najwięcej dochodów gromadziły jednostki należące do budżetu państwa. Spadek udziału dochodów budżetu państwa w dochodach ogółem nastąpił przede wszystkim z powodu utworzenia nowych jednostek samorządowych oraz reformy ochrony zdrowia. Głównym dysponentem środków publicznych są natomiast państwowe fundusze celowe, które wydatkują 32% środków. Większość środków to wypłaty ubezpieczeń. Szczegółowej analizie wymaga jednak zasadność funkcjonowania aż 25 funduszy celowych – co niewątpliwie podwyższa koszty sektora publicznego. Udział wydatków budżetów samorządowych na początku transformacji był prawie czterokrotnie niższy niż budżetu państwa. W 2005 r. natomiast łączna kwota wydatkowana bezpośrednio przez budżety powiatowe, gminne i wojewódzkie (22%) jest niewiele niższa od środków pozostających do dyspozycji budżetu państwa (26%).

W ramach wymienionych segmentów funkcjonuje kilkanaście tysięcy jednostek zaliczanych do sektora finansów publicznych o bardzo zróżnicowanej strukturze organizacyjno-prawnej²⁹. Tak duża liczba dysponentów pieniędzy publicznych niewątpliwie utrudnia kontrolę efektywności ich wydatkowania oraz zwiększa koszty administracyjne. Jednak nie tylko ustalenie zadań państwa i wysokości niezbędnych do ich realizacji środków publicznych, ale i liczby dysponentów, wymaga dużej rozważliwości, ponieważ linia dzieląca uzasadnioną decentralizację i nadmierne rozdrobnienie z wszelkimi negatywnymi tego skutkami, nie jest łatwa do określenia.

Przeprowadzona analiza struktury wydatków publicznych upoważnia do sformułowania następujących wniosków:

- zmiany w strukturze wydatków polegały głównie na zwiększeniu wydatków socjalnych oraz wydatków własnych sektora finansów publicznych,
- obecna struktura wydatków, obrazująca przerost funkcji redystrybucyjnych nad prorozwojowymi (B+R, infrastruktura, kapitał ludzki), tylko w niewielkim stopniu pozwala na ich wykorzystanie w celu przyspieszenia wzrostu gospodarczego.

Efektywne wykorzystanie członkostwa Polski w UE oraz sprostanie wymogom wynikającym z procesu globalizacji wymaga takich zmian w strukturze wydatków, które umożliwiłyby:

- współfinansowanie programów i projektów ze środków unijnych, zwiększające zdolność absorpcyjną funduszy unijnych – co powinno sprzyjać poprawie konkurencyjności kraju i wzrostowi inwestycji,
- zwiększenie zaangażowania środków publicznych w rozwój infrastruktury, który jest jednym z czynników determinujących odpowiednie wykorzystanie kapitału zagranicznego, napływającego w postaci bezpośrednich inwestycji zagranicznych,
- zwiększenie nakładów publicznych na badania i rozwój, w celu ograniczenia bariery braku środków finansowych, jako warunku poprawy innowacyjności polskich przedsiębiorstw,

²⁹ Por. E. Malinowska, W. Misiąg, *Finanse publiczne w Polsce*, ODDK, Gdańsk 2002, s. 144-146.

– wzrost nakładów na szeroko pojętą oświatę, wynikający z konieczności nadążania za zmianami w gospodarce bazującej na wiedzy, w której konieczna jest ciągła nauka i szkolenie (szacuje się, że wraz z dojrzewaniem gospodarki informacyjnej, pracownik przeciętnie sześciokrotnie zmieni kierunek kariery zawodowej).

6. Podsumowanie

Rola finansów publicznych w procesie przemian ustrojowych nie poddaje się jednoznacznie pozytywnemu lub negatywnemu osądowi wartościującym. Niewątpliwie:

– przyczyniały się one do skracania okresów wolniejszego wzrostu gospodarczego,

– chociaż nie ułatwiały, to jednak umożliwiały ograniczanie nierównowagi zewnętrznej mierzonej relacją salda obrotów bieżących do PKB,

– pozwalały na redukcję inflacji i stabilizowanie cen bez ponoszenia nadmiernych kosztów,

– pomimo że w okresach wysokich potrzeb pożyczkowych państwa uruchamiały zjawisko wypychania kredytów dla podmiotów gospodarczych, to jednak realizowane strategie zarządzania długiem publicznym starały się negatywne jego skutki ograniczać.

Z drugiej strony zauważyć należy, że:

– okresów korzystnej koniunktury nie wykorzystano wystarczająco w celu obniżenia stopy redystrybucji i uelastycznienia wydatków,

– konieczność finansowania zbyt dużych wydatków państwa spowodowała zwiększenie tzw. klina podatkowego, nadmiernie obciążającego koszty pracy – co przyczyniło się m.in. do ograniczenia tworzenia nowych miejsc pracy i utrzymywania wysokiego bezrobocia,

– pomimo dominacji wydatków transferowych nie udało się w efektywny sposób ograniczyć wysokiego zróżnicowania dochodowego społeczeństwa,

– w wyniku przerostu funkcji redystrybucyjnej znacznie ograniczono finansowanie potrzeb rozwojowych, które umożliwiłoby lepszą absorpcję środków z UE i przygotowanie gospodarki do funkcjonowania w warunkach postępującej globalizacji.

Przed finansami publicznymi stoją więc nowe wyzwania, którym niewątpliwie nie uda się sprostać poprzez proste cięcia wydatków i/lub utrzymanie nadmiernych podatków. Konieczne jest poszukiwanie nowych metod zarządzania sektorem publicznym. Szczególnie istotne jest więc:

– precyzyjne, jawne i przejrzyste zidentyfikowanie i planowanie zadań finansowanych ze środków publicznych,

– implementowanie nowoczesnych metod audytu wydatków publicznych,

– wprowadzenie systemu pozwalającego na dokładne ewidencjonowanie kosztów funkcjonowania sektora finansów publicznych,

– badanie efektywności gospodarowania środkami publicznymi.

Przyjęcie prorozwojowej struktury redystrybucji produktu krajowego przez sektor finansów publicznych oraz podniesienie ekonomicznej i społecznej efektywności środków publicznych nie jest celem samym w sobie, lecz warunkiem koniecznym efektywnego członkostwa w Unii Europejskiej i osiągania korzyści z procesu globalizacji. Zarządzanie finansami publicznymi nie może jednak przebiegać wbrew społeczeństwu, musi więc w praktyce oznaczać jakiś kompromis między racjonalnością i dalekowzrocznością, którą legitymizować powinny się elity, a lękami i nieracjonalnościami obywateli, zrodzonymi subiektywną oceną sytuacji i niepewnością.

Halina Wasilewska-Trenkner

Członek Rady Polityki Pieniężnej*

Relacje między polityką fiskalną i monetarną

Streszczenie. *Prawidłowe połączenie polityki fiskalnej i pieniężnej powinno stanowić szczególny walor polityki gospodarczej rządu. Wyznaczenie odpowiedniej polityki mix jest w praktyce niewykonalne. Jednak często dąży się do oceny, zazwyczaj ex post, wzajemnych relacji między obydwiema politykami. W artykule podjęto próbę oceny tych wzajemnych zależności w Polsce w okresie po 1989 r. Rozpatrywany okres został podzielony na kilka podokresów: 1989–1992, 1993–1997, 1998–2004 oraz lata 2005–2006. O takim podziale decydowały wydarzenia gospodarcze, a mianowicie kolejno: przezwyciężenie spadku produktu krajowego brutto, jaki miał miejsce w pierwszych latach transformacji, rozpoczęcie głębokich zmian w strukturze sektora finansów publicznych i przystąpienie do Unii Europejskiej. Analiza zależności pomiędzy polityką fiskalną i pieniężną skłania do wniosku, że relacja między nimi była zmienna i dość słaba. Polityka monetarna była nakierowana na zwalczanie inflacji i z punktu widzenia założonego celu skuteczna, natomiast polityka fiskalna realizowała swoje cele (poprawa efektywności wykorzystania środków publicznych oraz ograniczenie deficytu sektora finansów publicznych) ze zmiennym powodzeniem. Powodów takiej sytuacji upatrywać należy, po pierwsze, w słabym – w początkowym okresie transformacji – działaniu mechanizmów rynkowych, a po drugie – w okresie późniejszym – w interwencjach politycznych przekreślających dążenia kolejnych ministrów do konsekwentnej realizacji celów, jakie wspólnie są stawiane przed polityką fiskalną. Niestety, również okres po akcesji do UE nie pozwala rokować pomyślnie o realizacji tych celów, choć można sądzić, że relacje między obydwiema politykami ulegają poprawie w okresie już niskiej inflacji.*

* Artykuł wyraża poglądy własne autorki.

1. Wprowadzenie

W dyskusjach nad stanem finansów państwa często używa się zwrotu o właściwej *policy mix*, czyli prawidłowym połączeniu polityki fiskalnej i polityki monetarnej (pieniężnej). Powinno to być takie połączenie rozwiązań polityki monetarnej i polityki fiskalnej, które w danym czasie i przy innych warunkach niezmiennych, nie stanowi bariery dla wzrostu gospodarczego kraju, a jednocześnie pozwala każdej z obu polityk wypełniać swoje zadania. W przypadku polityki monetarnej chodzi o zachowanie siły nabywczej pieniądza, czyli o ograniczanie inflacji, zaś w przypadku polityki fiskalnej – o równoważenie finansów publicznych. Praktycznie nie można w precyzyjny sposób wyznaczyć takiego najlepszego połączenia obu omawianych polityk. W pewnym przybliżeniu można tylko ocenić – wykorzystując modele ekonometryczne – układ, w którym każda z tych polityk powinna dobrze realizować swoje cele i nie hamować rozwoju gospodarczego. Jakie są podstawy teoretyczne przekonania o istnieniu silnego związku pomiędzy polityką fiskalną i monetarną? Jak można oceniać *ex post* wzajemny układ obu tych polityk w Polsce w okresie transformacji? Jak wypełniły one wyznaczane im zadania w przeszłości i jakie zadania powinny wypełniać w nadchodzących latach? To pytania, na które stara się odpowiedzieć poniższy tekst.

2. Kilka uwag teoretycznych

Problem właściwego połączenia obu polityk jest jednym z najżywiej dyskutowanych w okresie minionych 17 lat transformacji ustrojowej. W tym czasie padło wiele oskarżeń pod adresem każdej z tych polityk. Ich realizatorom zarzucano zarówno zbyt dużą łagodność, jak i zbyt dużą ostrożność, co zdaniem krytykujących powodowało, że polska gospodarka nie była w stanie w sposób maksymalny wykorzystywać swego potencjału rozwojowego. To z kolei sprawiało, że w gospodarce pojawiały się, lub istniały permanentnie, zjawiska niosące zagrożenia patologiczne w życiu społecznym i gospodarczym. Za najbardziej dotkliwe uznawano długotrwałe bezrobocie oraz zbyt wolny proces inwestycyjny, krytykowano wpływ zmian kursu walutowego na wielkość krajowej produkcji, wskazywano na niszczenie narodowych zasobów majątku trwałego, nie wykorzystywanego w procesie produkcji.

Dyskusja nad wzajemnymi związkami pomiędzy polityką pieniężną a polityką fiskalną ma długą i bogatą historię. Jej szczególne skoncentrowanie przypada na okres wielkiego kryzysu ekonomicznego lat 1929–1935, kiedy to stworzono pełne teoretyczne i empiryczne podstawy do zanegowania jednej z podstawowych hipotez klasycznej teorii ekonomii, a mianowicie przekonania o konieczności utrzymywania ograniczonych, możliwie niewielkich rozmiarów budżetu państwa oraz o potrzebie równoważenia budżetu. Przekonanie o możliwości finansowania po-

przez budżet państwa zadań, których realizacji nie gwarantuje mechanizm rynkowy, a które zaspokajają rosnące potrzeby społeczne nie było już w tym czasie poglądem nowym. Przekonanie o celowości przejścia przez państwo części zadań związanych z podziałem dochodów doprowadziło w II połowie XIX stulecia do wprowadzenia w Niemczech pakietu ustaw o społecznym ubezpieczeniu emerytalnym, ubezpieczeniu od wypadków, choroby, starości oraz niezdolności do pracy. Podobne regulacje ustawowe zostały przyjęte w Wielkiej Brytanii w 1911 r. Wprowadzenie tych pakietów ustaw wielu specjalistów z zakresu finansów publicznych uważa za początek budowy doktryny państwa dobrobytu (*welfare state*). Jednak już wówczas było oczywiste, że dochody publiczne nie mogą wzrastać w nieskończoność. Nowoczesne państwo opiekuńcze musiało sięgnąć po pożyczki i kredyty, aby móc wypełnić swoje funkcje¹.

Poglądy J. M. Keynesa na rolę deficytu budżetowego jako instrumentu kreującego dodatkowy strumień popytu w gospodarce i dzięki temu umożliwiającego jej powrót na ścieżkę wzrostu zostały zweryfikowane praktycznie w okresie poprzedzającym II wojnę światową. Zmieniło się także podejście do kwestii długu publicznego. W teorii przedkeynesowskiej dług ten uznawano za zjawisko wysoce niekorzystne, zakłócające równowagę gospodarki. Keynes dowodził, że występowanie długu wewnątrz kraju jest jedynie efektem redystrybucji dochodów. Dodajmy, że gdy gospodarka znajduje się w stanie recesji, wydatki państwa pozwalają utrzymać popyt na właściwym, stymulującym wzrost gospodarczy, poziomie.

W dziedzinie finansów publicznych teoria Keynesa doprowadziła do rozwinięcia prac nad właściwościami deficytu budżetowego, źródłami jego finansowania oraz wpływem deficytu i długu publicznego na rozwój gospodarczy.

Zgodnie z teorią efektywnego popytu gospodarka zawsze pracuje przy niepełnym wykorzystaniu czynników produkcji, a zatem dodatkowy popyt kreowany wydatkami budżetowymi poprawia wykorzystanie tych czynników, co nie zmienia jednostkowych kosztów zmiennych. Ich zmiana może nastąpić dopiero w momencie pełnego wykorzystania aparatu wytwórczego. Stała jest struktura podziału dochodu pomiędzy płace i zyski, co powoduje, że stałe są jednostkowe marże zysku. Dynamika inflacji zależy od różnicy między sumą dynamiki jednostkowych kosztów surowców i paliw oraz dynamiki płac a dynamiką wydajności pracy. Jak długo gospodarka nie osiągnie stanu pełnego wykorzystania czynników produkcji, zmiany łącznego popytu nie powodują zmian cen, a tylko wpływają na zmiany rozmiarów produkcji i zatrudnienia. Zyski są wyznaczone przez inwestycje, deficyt budżetowy i nadwyżkę eksportową. Wobec tego w dynamicznym procesie rozwoju dzisiaj podjęte decyzje inwestycyjne wyznaczają przyszłe inwestycje i zyski. To oznacza, że inwestycje, ale i deficyt budżetowy finansują się niejako samodzielnie, ponieważ tworzą dochody, które w przyszłości pozwolą na sfinansowanie inwestycji i deficytu budżetowego.

¹ Szerszy opis tego nurtu znaleźć można np. w: S. Owsiak, *Finanse publiczne. Teoria i praktyka*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2002, s. 34 i dalsze.

Z punktu widzenia, który interesuje nas w tych rozważaniach, podstawowe znaczenie ma wniosek, że przy niepełnym wykorzystaniu czynników produkcji każdy autonomiczny wzrost sumy inwestycji prywatnych, deficytu budżetowego i nadwyżki eksportowej przyczynia się do zwiększenia zatrudnienia i dochodu narodowego. Dzieje się tak aż do osiągnięcia stanu pełnego wykorzystania czynników produkcji i pod nieobecność skokowych zmian cen surowców i paliw. W stanie niepełnego wykorzystania czynników produkcji rozmiary dochodu narodowego i zatrudnienia zmieniają się proporcjonalnie do łącznego popytu, zaś ceny artykułów przemysłowych pozostają stałe lub wolno rosną. Twórcy teorii efektywnego popytu analizowali także sytuację zrównoważonego budżetu. Ich zdaniem skłonność do oszczędzania z zysku jest większa od tej, jaką charakteryzują się gospodarstwa domowe, czyli beneficjenci wydatków budżetowych, dlatego też wzrost opodatkowania zysków będzie powodował – w ostatecznym rozrachunku – wzrost efektywnego popytu, a to pobudzi dalszy wzrost produkcji i zatrudnienia.

W teorii neoklasycznej gospodarka pracuje permanentnie przy pełnym wykorzystaniu czynników produkcji, a więc stan równowagi podaży i popytu jest zawsze osiągnięty przy pełnym zatrudnieniu. W tej sytuacji każde zwiększenie popytu nieodwracalnie prowadzi do wzrostu cen. Dla zachowania równowagi wzrost jednych wydatków musi zatem prowadzić do ograniczenia innych wydatków (to właśnie nazwano efektem wypychania) bądź gospodarka zostaje wytrącona ze stanu równowagi. Można powiedzieć, że w myśl teorii neoklasycznej równowaga gospodarcza jest określona przez następujące zależności:

1) rozmiary dochodu narodowego są sumą wielkości konsumpcji i inwestycji, a te wielkości są z kolei funkcjami poziomu dochodu narodowego i stopy procentowej,

2) popyt na pieniądź także jest funkcją dochodu narodowego i stopy procentowej,

3) rozmiary dochodu narodowego są rosnącą funkcją wielkości zatrudnienia, natomiast zarówno popyt na pracę, jak i podaż siły roboczej są funkcjami płacy realnej.

Jeśli rozmiary konsumpcji zależą od bieżących dochodów, to każde zmniejszenie stopy oszczędzania lub opodatkowania zwiększa konsumpcję. Konsumpcja jest także zależna od majątku, a zatem każde wydarzenie powodujące wzrost majątku (rosnące trwale ceny akcji lub ceny nieruchomości) sprawia, że konsumpcja wzrasta. Podobnie wzrost podaży pieniądza powodujący obniżenie stóp procentowych sprawia, że wzrasta wartość papierów wartościowych o stałym oprocentowaniu, a więc majątek i w następstwie konsumpcja. Obniżenie stóp procentowych stymuluje również wzrost inwestycji, ponieważ stają się atrakcyjne projekty o niższej rentowności i tanieją koszty obsługi kredytów zaciąganych na finansowanie inwestycji. Na dwie sprawy warto zwrócić uwagę. Po pierwsze obniżka stopy procentowej staje się w teorii neoklasycznej głównym bodźcem wzrostu dochodu narodowego i konsumpcji. Jednak realizacja wyższego dochodu zwiększa popyt na pieniądź, a to spowoduje wzrost stopy procentowej. Włączy się zatem bodziec ograniczający wzrost popytu inwestycyjnego i konsumpcyjnego. Gospodarka znaj-

dzie się w kolejnym punkcie równowagi, choć z dochodem wyższym od tego, jaki charakteryzował stan przed obniżką stopy procentowej. Zatem, wraz ze wzrostem dochodu rośnie popyt na pieniądz, a to prowadzi do wzrostu stopy procentowej; gdy dochód maleje i spada popyt na pieniądz, maleje także stopa procentowa. W teorii neoklasycznej stopa procentowa jest centralnym czynnikiem równoważącym popyt na pieniądz i jego podaż z jednej strony oraz łączny efektywny popyt i wielkość dochodu narodowego z drugiej.

Doświadczenia, jakie zebrała gospodarka światowa w okresie kryzysów naftowych lat siedemdziesiątych, a także narastające trudności z równoważeniem budżetów oraz rosnące trudności z obsługą długu publicznego, który znacząco zwiększył się w okresie II wojny światowej oraz w czasie powojennej odbudowy gospodarek zachęcały do opracowania nowych reguł prowadzenia polityki fiskalnej oraz monetarnej. Taki dekalog zasad został opracowany przez Jamesa Williamsona pod koniec lat osiemdziesiątych ubiegłego wieku. Ten zbiór zasad stał się podstawą scenariuszy polityki gospodarczej zalecanej przez Bank Światowy i Międzynarodowy Fundusz Walutowy. W dużej mierze na zasadach proponowanych przez Williamsona wypracowano pierwotny kształt Paktu Stabilności i Wzrostu, stanowiący zbiór zaleceń dla realizatorów polityki monetarnej i fiskalnej w państwach członkowskich Unii Europejskiej. Ten dekalog zaleceń przedstawia się następująco:

Pierwsze zalecenie brzmi: należy utrzymywać dyscyplinę fiskalną, co moim zdaniem równoznaczne jest z zaleceniem dążenia do równoważenia budżetu.

Drugie zalecenie dotyczy struktury wydatków budżetowych. Należy je kierować do tych dziedzin, które zapewniają wysoką efektywność ponoszonych nakładów oraz poprawiają (w stosunku do wynikającej z mechanizmu rynkowego) strukturę dochodów (np. wydatki na infrastrukturę, edukację, czy – co w polskich realiach brzmi zaskakująco – opiekę zdrowotną).

Po trzecie, reformy podatkowe powinny zmierzać do obniżania krańcowych stóp podatkowych i poszerzania bazy podatkowej.

Po czwarte, należy liberalizować rynki finansowe w celu ujednoczenia stóp procentowych. Tak szerokie zalecenie liberalizacji było korektą wniesioną do podstawowych zasad.

Po piąte, rząd powinien utrzymywać kurs walutowy na poziomie gwarantującym konkurencyjność.

Po szóste, należy liberalizować handel.

Po siódme, należy likwidować bariery dla zagranicznych inwestycji bezpośrednich.

Po ósme, należy prywatyzować przedsiębiorstwa państwowe.

Po dziewiąte, należy deregulować rynki, ułatwiając wchodzenie nowych przedsiębiorców i wspierając konkurencję.

Po dziesiąte, należy zagwarantować poszanowanie praw własności.

Ten zbiór zasad stał się również podwaliną polskiego programu transformacji gospodarki z systemu centralnie planowanego do systemu gospodarki rynkowej. Podkreślić należy, że powyższe zasady zalecają dbałość o elastyczność gospo-

darki i zwiększanie jej konkurencyjności, przy jednoczesnym dyscyplinowaniu polityki monetarnej i fiskalnej².

3. Doświadczenia polskie

Z przytoczonego skrótowego opisu teorii ekonomicznych najczęściej wykorzystywanych w analizach wzajemnych relacji polityki monetarnej i fiskalnej oraz przy ocenianiu wpływu tych obu polityk na wzrost gospodarczy wynika, że modele teoretyczne rozpatrują zachowanie zmiennych ekonomicznych bądź to w położeniu równowagi, bądź to w okresie powrotu do tego stanu. Pierwszą trudnością w stosowaniu tych modeli w praktyce jest oczywisty fakt, że realna gospodarka zazwyczaj znajduje się poza punktem równowagi. Dodatkowo określenie tego punktu zazwyczaj jest obciążone znaczną dozą subiektywizmu. Spróbujmy określić stan, w jakim znajdowała się gospodarka Polski w punkcie startu do wielkiej transformacji ustrojowej, opierając się na ówczesnie znanych danych statystycznych.

Zacznijmy analizę od próby określenia, jak były wykorzystane czynniki produkcji. Po pierwsze, stopień wykorzystania majątku trwałego – tej informacji nie można przypisywać praktycznego znaczenia, ponieważ majątek trwały był w znacznym stopniu zużyty (w ok. 73-75%). Praktycznie nie istniały dane statystyczne o bezrobociu, choć powszechnie panowała opinia o istniejącym bezrobociu ukrytym. Podaż pieniądza w 1990 r. wynosiła ok. 32,2% PKB i była o ok. 60,1% wyższa od odnotowanej w 1989 r. Produkt krajowy brutto był w 1990 r. o ok. 11,6% niższy niż w roku 1989, a popyt krajowy zmniejszył się o ok. 15%. Stopa bezrobocia wynosiła już wówczas ok. 6,3%. Inflacja, liczona wskaźnikiem zmian cen towarów i usług konsumpcyjnych, sięgała 585,8% średnio rok do roku, a w okresie 31 XII 1989 – 31 XII 1990 wynosiła 249%. Oprocentowanie 12 miesięcznych depozytów wynosiło 53% rocznie, a oprocentowanie kredytów 61,0%³.

Trudno uznać gospodarkę charakteryzującą się takimi wynikami za będącą w stanie równowagi lub w sytuacji zbliżonej do tego stanu. Dla porządku należy odnotować, że w 1990 r. budżet państwa miał nadwyżkę ok. 3,1% PKB⁴.

Oceniając ten punkt startu transformacji można powiedzieć, że była spełniona niewątpliwie podstawowa przesłanka teorii efektywnego popytu – istniały wolne czynniki produkcji. Jednak równolegle ograniczono popyt, ponieważ mały realne wynagrodzenia (w przemyśle były one w 1990 r. niższe o 31,3% w porównaniu z 1989 r.) oraz zatrudnienie, ograniczaniu uległy też inne składniki popytu (budżet miał nadwyżkę, mały nakłady inwestycyjne, choć istniała nadwyżka eksporto-

² Omówienie konsensusu waszyngtońskiego można znaleźć w: G.W. Kołodko, *Od szoku do terapii. Ekonomia i polityka transformacji*, Poltext, Warszawa 1999, s. 19 i następne.

³ Jeśli nie wskazano inaczej, to dane te pochodzą z: G.W. Kołodko, wyd. cyt., s. 342.

⁴ Tamże.

wa). Zatem, z punktu widzenia tej teorii gospodarka była poddana działaniom bodźców potęgujących recesję.

Z punktu widzenia szkoły neoklasycznej wzrosła podaż pieniądza, wzrosła także stopa procentowa, ograniczeniu uległ popyt, wzrastało bezrobocie, rosła inflacja. Gospodarka odchyłała się coraz bardziej od stanu równowagi.

Decyzje podjęte na kolejny rok (projekt budżetu państwa oraz opracowywany jeszcze wtedy roczny plan społeczno-gospodarczy) za główny cel działania stawiały sobie ograniczenie inflacji i utrzymanie dyscypliny budżetowej. Jednak dane statystyczne wskazują, że nie udało się tych zamierzeń w pełni zrealizować. Produkt krajowy brutto obniżył się o dalsze 7%, ale spożycie zaczęło się już odbudowywać i wzrosło o ok. 6% w stosunku do 1990 r. Nadal malały płace realne, choć znacznie wolniej niż rok wcześniej (w przemyśle tylko o 0,3%). Stopa bezrobocia wzrosła do 12,2%. Budżet państwa odnotował deficyt sięgający 3,8% PKB. Podaż pieniądza pod koniec 1991 r. była tylko o 37% wyższa od podaży z 31 XII 1990 r. Obniżone zostały stopy procentowe: depozytowa do 36%, kredytowa do 40,0% w skali rocznej.

Jeśli spojrzeć na ten zestaw danych z punktu widzenia teorii efektywnego popytu, to należałoby odnotować jako korzystne, zgodne z tą teorią działania na rzecz odbudowy popytu, co mogłoby przywrócić stan równowagi w gospodarce. Jeśli spojrzymy z punktu widzenia teorii neoklasycznej, wydaje się, że 1991 był rokiem sprzyjającym powrotowi gospodarki do stanu równowagi. Realnie zmalała podaż pieniądza, ale zmniejszył się także popyt na pieniądź, więc uległy obniżeniu stopy procentowe, a to powinno stymulować zarówno wzrost konsumpcji jak i inwestycji. Z punktu widzenia tej teorii deficyt budżetowy był jednak niemiłą niespodzianką.

Projekt działań rządu w 1992 r. był przedmiotem ostrej krytycznej debaty w Sejmie. Pamiętajmy, że dyskusja nad dokumentami określającymi politykę gospodarczą w kolejnym 1992 r. odbywała się w okresie przyspieszonych wyborów parlamentarnych, w efekcie w pierwszym kwartale 1992 r. obowiązywało przewidywane budżetowe. Końcowy okres prac nad programem gospodarczym na 1992 r. tak charakteryzuje Leszek Balcerowicz:

W naszej kampanii wyborczej część ugrupowań określających się jako prawicowe domagało się – paradoksalnie – rozbudowanej aktywności państwa wobec przedsiębiorstw oraz w odniesieniu do sfery podziału. Natomiast niektóre ugrupowania lewicowe sympatią darzyły „model szwedzki” abstrahując od jego rzeczywistego kształtu, przeżywanych trudności, a przede wszystkim faktu, że był on oparty na prywatnej przężnej gospodarce rynkowej. Kampania w ogóle ujawniła etatystyczne skłonności znacznej części elit politycznych⁵.

Można powiedzieć, że początki transformacji ustrojowej były nie tylko okresem poszukiwania właściwych rozwiązań w polityce gospodarczo-społecznej rzą-

⁵ L. Balcerowicz, *800 dni. Szok kontrolowany*, Polska Oficyna Wydawnicza BGW, Warszawa 1992, s. 109.

du, ale też, a może przede wszystkim, okresem poszukiwania politycznego wsparcia dla tych rozwiązań. Dodać też warto, dla pełnego zrozumienia zachodzących zmian i właściwej ich oceny, że w gospodarce jeszcze nie działał lub tylko w bardzo ograniczonym zakresie działał mechanizm rynkowy. W praktyce oznaczało to, że wartość wielu parametrów (stopy procentowe, ceny, kurs walutowy) była ustalana decyzjami administracyjnymi, podobnie kontrolowana była administracyjnie skala wzrostu płac w przedsiębiorstwach państwowych. Gospodarka nie dysponowała cechą, której potrzebę podkreślają twórcy wszystkich teorii ekonomicznych: gospodarka nie była elastyczna. Dotyczyło to zarówno wewnętrznych warunków gospodarowania, jak i kontaktów polskiej gospodarki z rynkiem światowym. Tu na przeszkodzie w liberalnym, swobodnym kształtowaniu obrotów stały przepisy celne, niejednokrotnie mające chronić rynek wewnętrzny przed konkurencją firm zagranicznych, ograniczenia administracyjne w dostępie polskich towarów na rynki zewnętrzne oraz czynniki polityczne. Transformacja zatem, do której starano się wykorzystywać instrumenty właściwe gospodarce rynkowej, była realizowana w warunkach ograniczonego działania mechanizmów rynku. Jednak pomimo tych trudności, proces rozpoczęty w 1989 r. powoli posuwał się do przodu.

W 1992 r. produkt krajowy brutto wzrósł o 2,6%, wzrósł także popyt krajowy, ponieważ zwiększyła się konsumpcja zbiorowa i indywidualna, wzrosły nakłady inwestycyjne, nadal Polska dysponowała nadwyżką handlową. Jednak trwał wzrost bezrobocia, a także szybki wzrost cen. Ograniczano podaż pieniądza i w minimalnym stopniu wysokość stopy procentowej. W opracowanym w 1993 r. raporcie autorzy pisali: „[...] 1992 r., choć okazał się także trudny, był jednak okresem postępującej stabilizacji, reform systemowych i dostosowań strukturalnych [i dalej] Odnotowujemy stały postęp w reformach systemu fiskalnego i bankowego oraz rozwój rynku kapitałowego”, a kilka akapitów dalej: „Gospodarka ciągle zmaga się z deficytem budżetowym i inflacją”⁶.

Lata kolejne (1993–1996) to okres poprawy sytuacji gospodarczej, zwłaszcza z punktu widzenia procesów realnych. Utrzymywała się też prawie stabilna relacja między podażą pieniądza a wielkością produktu krajowego brutto, obniżała się stopa procentowa, malała siła inflacji. Bardzo wolno poprawiał się stan deficytu budżetowego, praktycznie ustabilizował się udział wydatków budżetowych w PKB. Dziedzinami niejako przejmującymi wszystkie negatywne następstwa poprawy jednych wielkości i stabilizacji innych stały się saldo bilansu handlowego i rynek pracy. Rósł deficyt obrotów handlowych i wzrastała, prawie w całym omawianym okresie, stopa bezrobocia.

Jeśli na ten obraz przemian patrzeć z punktu widzenia teorii ekonomicznych, to po raz kolejny można dojść do wniosku, że podejmowane przez politykę gospodarczą działania były niespójne, jakby pochodziły z dwóch różnych zestawów zale-

⁶ Poland. *International Economic Report 1992/93*, Warsaw School of Economics, Warszawa 1993, s. 7.

canych instrumentów, co osłabiało siłę ich oddziaływania i przynosiło mniejsze od oczekiwanych rezultaty. Sądzę jednak, że ten brak spójności miał swe źródło przede wszystkim w koniecznych kompromisach politycznych oraz w fakcie, że w gospodarce mechanizmy rynkowe nadal były słabe. Można nawet zaryzykować stwierdzenie, że gospodarka doświadczała już pewnych, korygujących efektów oddziaływania tych mechanizmów. Za takim stwierdzeniem przemawia coraz liczniejsza grupa likwidowanych, nierentownych przedsiębiorstw, a także spora grupa przedsiębiorstw państwowych, które korzystały z różnych form wsparcia rządowego i dzięki temu istniały, choć ich wyniki ekonomiczne zaprzeczały celowości tego istnienia. Po analizie polskich doświadczeń w zwalczaniu inflacji w latach 1991–1994 pisano:

W naszym mniemaniu najlepszą strategią ograniczania inflacji jest przyspieszenie procesów restrukturyzacji poprzez zastosowanie pewnej kombinacji ograniczającej polityki monetarnej i aktywnej restrukturyzacji. Restrukturyzacja nie wymaga prowadzenia centralnej polityki bądź strategii przemysłowej; środkiem do zrealizowania restrukturyzacji jest narzucenie w skali mikro twardych ograniczeń budżetowych. Niewątpliwie restrukturyzacja pociągnie za sobą relatywne obniżki płac i zmniejszenie liczby zatrudnionych w sektorach przynoszących straty. Jednak, kombinacja ostrzejszej polityki pieniężnej i aktywnych działań restrukturyzacyjnych ma potencjalną możliwość zredukowania inflacji w sposób mniej kosztowny i bardziej trwały⁷.

Tak więc, obu politykom – monetarnej i pieniężnej – wyznaczano niekiedy cele odmienne od tych, do jakich te polityki są głównie przeznaczone. To zacieśniało wzajemne relacje między stosowanymi przez te polityki instrumentami, a także przyczyniało się do tego, że swoje cele podstawowe wypełniały z mniejszą efektywnością.

Rok 1998 zapoczątkował nowy etap w stabilizowaniu polskiej gospodarki. Wyniki gospodarcze w 1997 r. budziły niepokój, przede wszystkim uznano za zagrożenie narastający brak równowagi zewnętrznej, wyrażający się pogłębiającym się deficytem obrotów handlowych z zagranicą; również bilans płatniczy miał deficyt. Nowy rząd uznał za niezbędne ograniczenie tempa wzrostu spożycia, zwłaszcza z importu. Nadal prowadzono politykę monetarną zapewniającą utrzymanie realnej, dodatniej wartości stopy procentowej oraz starano się ograniczać wydatki budżetowe i deficyt budżetu. Jednocześnie wydaje się, że gospodarka w coraz szerszym stopniu reagowała na bodźce rynkowe. Do takiego sądu upoważnia rosnący udział sektora prywatnego, stopniowe eliminowanie ograniczeń w dostępie do rynków zewnętrznych, postępująca deregulacja przepisów określających obowiązki i prawa przedsiębiorców i pracobiorców. Pytaniem, na które poszukujemy odpowiedzi jest ocena, czy i jak zmieniały się relacje wzajemne między polityką monetarną i fiskalną.

⁷ T. Pujol, M. Griffiths, *Moderate inflation in Poland: a real story*, w: *Moderate Inflation. The Experience of Transition Economies*, red. C. Cottarelli, G. Szapary, International Monetary Fund, National Bank of Hungary, Washington 1998, s. 227.

4. Lata 1998–2004

W 1998 r. nastąpiła zmiana instytucjonalna dotycząca sposobu kształtowania polityki pieniężnej. Zgodnie z dyspozycją zawartą w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej zmodyfikowana została ustawa o Narodowym Banku Polskim i powołano Radę Polityki Pieniężnej. Rada podjęła pracę w 1998 r. Od tego momentu decyzje dotyczące instrumentów polityki pieniężnej, w tym wysokości podstawowych stóp procentowych NBP, są podejmowane przez ten organ i realizowane przez Zarząd NBP. Rada Polityki Pieniężnej powoływana jest na 6-letnią kadencję. Obecnie działa Rada drugiej kadencji.

Utworzona w 1998 r. RPP stanęła przed bardzo skomplikowanym zadaniem. Jej członkowie dysponowali początkowo dość ubogim zasobem danych statystycznych, a nawet jeśli takie dane były dostępne, to długość szeregów czasowych była bardzo krótka, niejednokrotnie ograniczona do dwóch, trzech lat. Utrudniało to wykorzystywanie narzędzi prognostycznych oraz metod wnioskowania statystycznego. W gospodarce zachodziły zmiany strukturalne, co dodatkowo utrudniało konstrukcję modeli ekonometrycznych. Odnotować też należy, że sprawą budzącą wątpliwości była również jakość danych. Jeszcze do dnia dzisiejszego Główny Urząd Statystyczny co pewien czas dokonuje rewizji poprzednio publikowanych informacji dotyczących podstawowych wskaźników makroekonomicznych (poziomu, dynamiki i struktury przyrostu produktu krajowego brutto oraz stopy bezrobocia). Pozornie takie korekty nie mają wpływu na obraz gospodarki, ale wypada podkreślić, że dla podejmującej decyzje RPP niedoskonałości materiału statystycznego oznaczały wyższy stopień niepewności, a co za tym idzie – mogły prowadzić do nie trafnych decyzji. Biorąc powyższe pod uwagę, trudno się dziwić, że RPP pierwszej kadencji starała się koncentrować głównie na takim kształtowaniu stóp procentowych, by przyczyniały się do hamowania inflacji. Dodatkowym czynnikiem nie ułatwiającym oceny relacji pomiędzy polityką pieniężną i polityką fiskalną w latach 1998–1999 były reformy finansów publicznych, jakie wprowadzono poczynając od 1 stycznia 1999 r. Reformy te były przygotowywane w latach 1997–1998 i trzeba stwierdzić, że już wówczas obraz deficytu sektora finansów publicznych, jak i struktura wydatków sektora były dość silnie zniekształcane przez podejmowane przez budżet państwa spłaty zadłużenia jednostek sektora w tych dziedzinach, które miały zostać objęte reformą (oświata, służba zdrowia, jednostki samorządu terytorialnego). Jednocześnie w niektórych z tych jednostek kierownictwo rozpoczęło swoisty proces budowy zapasów na czas nadejścia reformy. Te zapasy były finansowane bądź to w ciężar wydatków bieżących, bądź to poprzez kreowanie nowych zobowiązań. Na przykład w jednostkach służby zdrowia zobowiązania wymagalne w ciągu 1998 r. sięgnęły ostatecznie prawie 8 mld zł, podczas gdy w poprzednich latach kwota nieuregulowanych na koniec roku zobowiązań oscylowała w granicach 1,5–2,0 mld zł.

Wprowadzane zmiany organizacyjne w sektorze finansów publicznych, a także zmiany w zasadach prowadzenia polityki pieniężnej przesądzają o tym, że okres

poprzedzający naszą akcesję do Unii Europejskiej należy rozpatrywać odrębnie. Warto podkreślić, że lata 1998–2003 to okres wzmoczonych działań dostosowawczych przed akcesją. Po części w sposób wymuszony przebudowano wówczas wiele regulacji prawnych i instytucji państwowych, dostosowując się do zasad wynikających z dyrektyw unijnych. W konsekwencji wzrastała elastyczność gospodarki i rozwijały się mechanizmy właściwe gospodarkom rynkowym.

Trzeba też pamiętać, że od 1997 r. gospodarka Polska znalazła się w fazie spowolnienia wzrostu. Na pogorszenie koniunktury wpływ miało wiele czynników zewnętrznych (załamanie gospodarki rosyjskiej latem 1998 r., zawirowania na światowym rynku paliw) i wewnętrznych (dążenie do przywrócenia równowagi zewnętrznej w gospodarce, gorsze od przeciętnych zbiory w latach 1999 oraz 2000). Te czynniki ze szczególną siłą dały o sobie znać w 2001 r., prowadząc do znacznych zakłóceń w budżecie państwa. Niezbędne stało się nowelizowanie ustawy budżetowej, ponieważ gromadzone mniejsze od planowanych dochody wymagały istotnej redukcji wydatków. W tym samym roku skokowo wzrósł dług publiczny, ponieważ nie udało się pozyskać planowanych przychodów z prywatyzacji. Perturbacje, jakie miały miejsce w 2001 r. w sektorze finansów publicznych zaważyły w dużej mierze na polityce fiskalnej w latach późniejszych. Mimo że rząd starał się ograniczać wydatki publiczne, stan tego sektora nie ulegał trwałej poprawie.

W tabeli 1 przedstawione zostały podstawowe informacje o kształtowaniu się wybranych wielkości ekonomicznych w latach 1998–2004.

Tabela 1. Wybrane wskaźniki ekonomiczne w Polsce w latach 1998–2004

Wyszczególnienie	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Dochody sektora finansów publicznych	41,1	38,0	36,5	37,4	37,2	37,7	37,5
Wydatki sektora finansów publicznych	43,6	41,0	39,4	42,3	42,9	43,0	42,0
Deficyt	-2,58	-2,99	-2,88	-4,90	-5,69	-5,30	-5,70
Saldo pierwotne	0,60	-0,11	-0,38	-2,10	-2,56	-2,30	-1,92
CPI	11,8	7,3	10,1	5,5	1,9	0,8	3,5
Stopa bezrobocia	10,4	13,1	15,1	17,5	20,0	20,0	19,0

Wyjaśnienia: dochody i wydatki sektora finansów publicznych, a także deficyt podane są w % PKB, saldo pierwotne sektora to deficyt pomniejszony o koszty obsługi długu publicznego, CPI liczone jest średniorocznie do roku poprzedniego, stopa bezrobocia zarejestrowanego w dniu 31 XII danego roku.

Źródło: Dla dochodów, wydatków, deficytu i salda pierwotnego sektora finansów publicznych – baza danych NBP; CPI (wskaźnik zmian cen towarów i usług konsumpcyjnych) i stopa bezrobocia – *Mały rocznik statystyczny 2004*, GUS, Warszawa 2004, tab. 6 (116), s. 197 oraz tab. I, s. 558-559.

W 1998 r. stopa wzrostu PKB wynosiła jeszcze 4,8%, a spożycie indywidualne wzrosło o 4,2%. W 1999 r. PKB zwiększył się o 4,1%, zaś tempo wzrostu spożycia indywidualnego wyniosło nieco więcej (4,3%). Rok później tempo wzrostu PKB

utrzymało się na poziomie 4,1%, a tempo wzrostu spożycia obniżyło się do 2,1%. W tym samym czasie Rada Polityki Pieniężnej sukcesywnie redukowałą stopy procentowe. Na początku 1998 r. stopa redyskontowa wynosiła 24,5%, a stopa lombardowa 27%. Pod koniec 1998 r. pierwsza z tych stóp została zredukowana do 18,5%, a druga do 20,0%. Był to okres poluzowania polityki monetarnej, któremu towarzyszyła bardziej rygorystyczna polityka fiskalna. Jednak już w następnym roku, polityka fiskalna stała się mniej rygorystyczna, o czym świadczy przede wszystkim ujemne saldo pierwotne sektora finansów publicznych. Ripostą RPP na taki kształt polityki fiskalnej było podniesienie stóp procentowych NBP: redyskontowej do 19,0%, a lombardowej do 20,5%. Rozgorzały wówczas i praktycznie trwają do chwili obecnej oskarżenia o to, że swoimi decyzjami RPP doprowadziła do zachwiania koniunktury w gospodarce, czego wyrazem był spadek tempa wzrostu PKB. Adwersarze NBP jakby nie dostrzegają, że główne czynniki osłabiające koniunkturę leżały poza granicami kraju, a decyzje o podwyżkach stóp były wynikiem wzrostu inflacji jesienią 1999 r. Inflacja w 2000 r. ukształtowała się powyżej odnotowanej rok wcześniej. Skłaniało to Radę do dalszego podwyższania stóp procentowych. Pod koniec roku wynosiły one: redyskontowa 21,5%, a lombardowa 23,0%. W 2001 r. polityka fiskalna przeżywała wyraźny kryzys. Choć udział dochodów sektora finansów publicznych do PKB ukształtował się na poziomie prawie o 1 pkt proc. powyżej relacji odnotowanej w 2000 r., to jednak PKB okazał się nieco ponad 1% wyższy od wytworzonego rok wcześniej.

Dynamicznie natomiast wzrosły wydatki sektora. W 2001 r. polityka fiskalna była wyjątkowo słabo restrykcyjna; saldo pierwotne sektora prawie pięciokrotnie zwiększyło swą relację do PKB. Nadal wzrastało bezrobocie, co było dodatkowym dowodem na to, że gospodarka przeżywa wyraźne pogorszenie koniunktury⁸. Gdybyśmy do objaśnienia procesów zachodzących w Polsce w 2001 r. wykorzystali teorię efektywnego popytu, to można by powiedzieć, że wywołane bezrobociem i trudnościami w zbyciu produkcji załamanie dochodów gospodarstw domowych nie zostało złagodzone odpowiednio dużym przyrostem popytu ze strony sektora finansów publicznych, co wywołało przejściową dekoniunkturę. Gdyby te same zjawiska interpretować zgodnie z teorią neoklasyczną, to polityka monetarna zadziałała prawidłowo, ale nie była w stanie przewyciężyć zaburzeń wywołanych rozluźnieniem polityki fiskalnej, dlatego gospodarka przeżywała okres zaburzenia. Polityce monetarnej powiodło się jednak dalsze ograniczenie inflacji.

5. Okres po 2004 roku

Wejście do Unii Europejskiej wywołało gwałtowny wzrost popytu najpierw na rynku wewnętrznym, ponieważ gromadzono zapasy w obawie przed podwyżkami cen. Wzrósł także popyt zagraniczny na polskie towary i usługi. Reakcją był wzrost cen.

⁸ Dane z *Rocznika statystycznego Rzeczypospolitej Polskiej 2003*, GUS, Warszawa 2003, tab. I.

Jeszcze w styczniu 2004 r. inflacja mierzona wskaźnikiem wzrostu cen towarów i usług konsumpcyjnych (CPI) wynosiła 1,6% w stosunku do analogicznego miesiąca roku poprzedniego, w kwietniu już 2,2%, a w maju 3,4%. Najwyższy poziom mierzony wskaźnikiem CPI osiągnęła inflacja w lipcu i sierpniu (4,6%). Wzrost inflacji w okresie akcesji do Unii Europejskiej był przewidywany, ale tempo tego wzrostu okazało się wyższe. Rada Polityki Pieniężnej początkowo nie podwyższyła stóp procentowych uznając, że szok przystąpienia do UE ma charakter przejściowy, wywołany także zmianami w stawkach podatku od towarów i usług na niektóre grupy artykułów na rynku wewnętrznym. Jednak obserwując szybki wzrost cen w I półroczu 2004 r. i wykorzystując dostępne w tym okresie projekcje, według których ten wzrost miał trwać przez kilka kwartałów, zdecydowano się na podwyżkę stóp procentowych NBP. Była to seria decyzji w kolejnych trzech miesiącach (w czerwcu, lipcu i sierpniu). W ich następstwie stopa referencyjna i pozostałe stopy procentowe banku centralnego zostały zwiększone o 125 pkt bazowych. Stopa referencyjna podwyższona została z 5,25% do 6,50%. Inflacja zaczęła szybko słabnąć i w maju 2005 r. powróciła do poziomu określanego jako cel polityki pieniężnej (2,5%). Od tego czasu inflacja mierzona wskaźnikiem CPI w ujęciu rocznym kształtuje się poniżej celu, a nawet poniżej dolnej granicy odchylenia od celu inflacyjnego (1,5%). W konsekwencji, Rada Polityki Pieniężnej rozpoczęła w marcu 2005 r. serię obniżek stóp procentowych. Za takim działaniem przemawiały zarówno bieżące dane o wzroście cen i stanie gospodarki, jak i kolejne, opracowywane w odstępach kwartalnych projekcje wskazujące na to, że w horyzoncie najbliższych ośmiu kwartałów inflacja nie przekroczy celu. Pierwsze z serii obniżek stóp procentowych (w marcu, kwietniu i czerwcu 2005 r.) były obniżkami po 50 pkt bazowych każda, następnie w lipcu i wrześniu 2005 r. stopy procentowe zredukowano dwukrotnie o 25 pkt. Analogiczne decyzje o redukcji podjęto również w lutym i marcu 2006 r. Ostatecznie od marca 2006 r. stopa referencyjna NBP pozostaje na poziomie 4%, stopa lombardowa wynosi 5,5%, stopa redyskontowa 4,25%, a stopa depozytowa 2,50%⁹.

Przystąpienie do Unii Europejskiej wywarło również wpływ na dochody i wydatki sektora finansów publicznych. Prognozowane na 2004 r. dochody uwzględniały wprowadzone wówczas zmiany systemowe w podatkach (wydłużony okres rozliczeń wpływów z podatku od towarów i usług oraz akcyzy), fakt przekazania do budżetu UE części wpływów z cel oraz fakt otrzymania z budżetu UE zasilenia w postaci rekompensaty na zachowanie płynności polskiego budżetu oraz środków na umacnianie wschodniej granicy Polski, która stała się wschodnią granicą Unii. Po stronie wydatków wprowadzono do budżetu państwa nową pozycję (wpłata składek do budżetu UE) oraz zwiększono środki na współfinansowanie programów realizowanych przy wsparciu funduszy strukturalnych. Zwiększono także potrzeby pożyczkowe budżetu państwa (rozchody budżetu), planując kwoty nie-

⁹ Wszystkie dane liczbowe dotyczące inflacji oraz stóp procentowych zaczerpnięto z bazy danych NBP.

zbędne na wsparcie finansowe jednostek sektora finansów publicznych, które będą mogły korzystać ze środków unijnych (głównie dotyczyło to samorządów). Upraszczając można powiedzieć, że akcesja do UE spowodowała zwiększenie wydatków publicznych, powiększając deficyt całego sektora finansów publicznych. W rzeczywistości rok 2004 zamknął się deficytem mniejszym od planowanego w momencie uchwalania ustawy budżetowej. Stało się tak dlatego, że ostatecznie zrealizowane dochody były wyższe od prognozowanych, a wydatki związane z wykorzystaniem środków pochodzących z unijnych funduszy strukturalnych okazały się mniejsze od planowanych. Kolejne dwa lata – 2005 i 2006 – są okresem, w którym sektor finansów publicznych gromadzi większe od prognozowanych dochody, a wydatki związane z funduszami strukturalnymi nadal kształtują się poniżej planowanych. Pewne oszczędności pozyskiwane są także przez budżet państwa i inne jednostki sektora przy obsłudze zadłużenia dzięki niższym stopom oprocentowania kredytów i postępującej aprecjacji złotego. Wreszcie, utrzymująca się niska inflacja pozwoliła zredukować koszty związane z waloryzacją emerytur i świadczeń z pomocy społecznej, a także osłabiła presję na zwiększanie wynagrodzeń pracowników sektora finansów publicznych oraz zatrudnionych poza tym sektorem.

Jednak w drugiej połowie 2006 r. odnotowano pewne zmiany w ogólnym obrazie sytuacji gospodarczej kraju. Po pierwsze, utrzymuje się wysokie tempo wzrostu produktu krajowego brutto. Dzięki temu wzrasta liczba zatrudnionych w przedsiębiorstwach, zwiększa się stopień wykorzystania mocy wytwórczych, wzrastają wynagrodzenia, i przyspiesza tempo wzrostu inwestycji. Ostatnio opracowywane projekcje informują także o spodziewanym wzroście cen, w wyniku którego już w I połowie 2007 r. inflacja może osiągnąć zakładany przez NBP cel 2,5%. Ze strony polityki fiskalnej nie widać oznak wyraźnego ograniczania deficytu budżetowego, przeciwnie, wszystko wskazuje, że dług publiczny będzie nadal wzrastać. Gdy próbujemy oceniać przyszłą sytuację, to można uznać, że Polska jako kraj członkowski Unii Europejskiej wypełnia już obecnie i prawdopodobnie będzie spełniać w przyszłości kryteria, jakie są wymagane w Pakcie Stabilizacji i Wzrostu dla polityki monetarnej, natomiast nadal nie będziemy w stanie wypełniać wszystkich kryteriów narzuconych polityce fiskalnej, przede wszystkim deficyt sektora finansów publicznych będzie oscylował około 3% PKB (por. tabela 2).

Należy podkreślić, że podane w tabeli 2 dane dotyczące roku 2008 pochodzą z prognozy, jaką Ministerstwo Finansów przedstawiło w dokumencie „Program Konwergencji. Aktualizacja 2005”¹⁰, opracowanym w styczniu 2006 r. Zgodnie z tym dokumentem saldo sektora, liczone według formuły A, miało w 2007 r. wynieść –2,2% PKB. W przygotowywanych później dokumentach, związanych z projektem ustawy budżetowej na 2007 r. saldo to wynosi –3,8%. Można więc przypuszczać, że niebawem ocena na 2008 r. także ulegnie korekcie.

Spójrzmy na okres 2004–2006 z punktu widzenia teorii opisujących zależności między polityką fiskalną i monetarną. Zgodnie z teorią efektywnego popytu wydat-

¹⁰ *Program Konwergencji. Aktualizacja 2005*, Ministerstwo Finansów, Warszawa 2006.

ki sektora finansów publicznych nie były ograniczane; w relacji do PKB wynosiły one 42,0% w 2004 r., a w 2007 r. prawdopodobnie ukształtują się na poziomie ok. 44%¹¹. Ceny wzrastają, ale powoli, po krótkim okresie zmian stopy procentowe są ustabilizowane.

Tabela 2. Deficyt i saldo pierwotne sektora finansów publicznych w Polsce w latach 2004–2008 (w % PKB)

Wyszczególnienie	2004	2005	2006*	2007**	2008***
Deficyt sektora (A)	-5,7	-3,9	-4,1	-3,8	-1,9
Deficyt sektora (B)	-4,54	-2,61	-2,77	-2,44	.
Saldo pierwotne	-1,93	0,09	0,13	0,30	0,6

Wyjaśnienia: * Przewidywane wykonanie; ** Projekt ustawy budżetowej; *** Prognoza Ministerstwa Finansów; Deficyt A = dochody sektora – wydatki sektora, deficyt B = dochody sektora – (wydatki sektora – przychody z prywatyzacji), saldo pierwotne to deficyt (B) pomniejszony o koszty obsługi długu.

Źródło: Dane Ministerstwa Finansów (lata 2004 i 2005 wg danych ze sprawozdań o wykonaniu budżetu), obliczenia własne.

Zgodnie z teorią neoklasyczną narasta zagrożenie przyspieszenia tempa wzrostu cen, a wzrost gospodarczy mógłby być jeszcze bardziej dynamiczny, gdyby wydatki publiczne nie ograniczały dostępu przedsiębiorców i indywidualnych osób do kredytu.

Moim osobistym zdaniem, żadna z teorii ekonomii nie udzieli nam bezpośrednio jasnej odpowiedzi na to, czy istnieją związki pomiędzy polityką monetarną i fiskalną. Sądzę, że zarówno jedna, jak i druga z tych polityk kreują pewne warunki działania dla realnych procesów gospodarczych. Utrzymując stabilne stopy procentowe i ograniczając dzięki temu inflację, polityka monetarna stwarza bardziej przewidywalne warunki dla projektowania przyszłych działań przedsiębiorcom i gospodarstwom domowym. Umożliwia także podejmowanie działań oszczędnościowych w sektorze finansów publicznych, pozwala niejako automatycznie obniżyć takie wydatki, jak obsługa długu publicznego czy ustawowo obowiązujące waloryzacje. Niestety, często z powodów politycznych te szanse nie są wykorzystywane przez politykę fiskalną. Te zaniechania nie są dokuczliwe w okresie szybkiego wzrostu gospodarczego, ale stają się źródłem poważnych politycznych i gospodarczych perturbacji wówczas, gdy następuje osłabienie koniunktury. Zarówno teorie ekonomiczne, jak i doświadczenie uczą, że okresy gorszej koniunktury są nieuniknione.

W opublikowanym w czerwcu 2006 r. *Przeglądzie gospodarczym OECD* stwierdzono, że:

Doświadczenie Polski w zakresie strategii bezpośredniego celu inflacyjnego lub jakiegokolwiek podobnej strategii polityki monetarnej jest dość krótkie, okres utrzymującej się niskiej inflacji jeszcze krótszy, a szeregi porównywalnych, historycznych danych

¹¹ Źródło – jak wskazano w tabeli 2.

makroekonomicznych bardzo krótkie, co czyni tworzenie modeli prognostycznych niezwykle trudnym. Gospodarka wciąż przechodzi zmiany strukturalne, wpływające m.in. na kanały transmisji impulsów polityki monetarnej. [...] Chociaż nie ma jednoznacznego sposobu oceny skuteczności polityki monetarnej, nawet *ex post*, niektórzy analitycy wyrażają pogląd, iż polityka pieniężna była dotychczas zbyt restrykcyjna¹².

I dalej, analizując działania Rady Polityki Pieniężnej:

Indeks restrykcyjności polityki pieniężnej (MCI) wskazuje, że połączony efekt zmian stóp procentowych i kursów walutowych przez cały rok 2005 do chwili obecnej w roku 2006 był bliski zeru (przy założeniu, że w latach 1998–2005 panowały na ogół neutralne warunki monetarne). [...] Polityka fiskalna może mieć również znaczenie przy wyznaczaniu pola manewru dla polityki pieniężnej. Choć w latach 2004–2005 nastąpiła znaczna poprawa sytuacji fiskalnej, perspektywy na przyszłe lata są niepewne. Restrykcyjniejsza polityka fiskalna umożliwiłaby przyjęcie bardziej ekspansywnego nastawienia w polityce monetarnej i prawie na pewno stanowiłaby lepsze połączenie polityki fiskalnej i pieniężnej (tzw. policy mix)¹³.

Niestety, w II półroczu 2006 r., a także w 2007 r. nic nie wskazuje na to, by polityka fiskalna podążała za tą rekomendacją. Natomiast projekcje aktualnie opracowywane przez ekspertów NBP informują o narastaniu prawdopodobieństwa wzrostu inflacji, co może sprawić, że polityka pieniężna będzie musiała ulec zaostreniu.

¹² *Przeglądy gospodarcze OECD. Polska*, 2006, t. 11, wersja polskojęzyczna, przygotowana przez Ministerstwo Gospodarki, s. 57.

¹³ Tamże, s. 63.

Leszek Patrzalek

Akademia Ekonomiczna we Wrocławiu
Katedra Finansów

Przesłanki i warunki wdrażania budżetu zadaniowego

***Streszczenie.** W artykule autor przedstawia przesłanki zmian w organizacji procesu budżetowego w Polsce oraz warunki wdrażania budżetu zadaniowego. W pierwszej części artykułu autor wykazuje, że wprowadzone od 1990 r. zmiany w sektorze finansów publicznych nie wpłynęły na charakter polityki wydatkowej sektora publicznego oraz procedurę opracowywania, uchwalania i wykonywania budżetu. Zasadność i celowość wdrażania budżetu zadaniowego wiąże się z potrzebą identyfikowania przewidywanych do poniesienia bezpośrednich i pośrednich kosztów usług społecznych i publicznych, wielowariantowego rozpatrywania całkowitych kosztów projektowanych do realizacji zadań budżetowych oraz wieloletniego planowania budżetowego. W drugiej części artykułu autor podkreśla rangę problemu związanego z wyborem mierników umożliwiających pomiar efektów wydatków budżetu państwa oraz problemu relacji między planowaniem strategicznym, trzyletnim programowaniem budżetowym a pracami nad opracowaniem projektu i uchwalaniem ustawy budżetowej.*

Jednym z podstawowych problemów funkcjonowania sektora finansów publicznych w Polsce jest słabość reguł rządzących procedurą opracowywania i uchwalania projektu ustawy budżetowej. Przejawem tego są podstawowe cechy metody historycznej projektowania wydatków budżetu państwa, które przewidują z jednej strony uznanie kwot wydatków poniesionych na określone dziedziny w okresie bazowym za podstawę kalkulowania wydatków w przyszłych okresach, a z drugiej strony, przyjęcie założenia o prawidłowości i zasadności wydatków budżetu państwa wykonanych w latach poprzednich przez dysponentów środków publicznych. Sytuacja, w której jednostka sektora finansów publicznych w Polsce jest rozlicza-

na przede wszystkim z wykonania planu wydatków i przestrzegania procedur wydatkowych, powoduje, że planowanie budżetowe w dotychczasowej formie traci swój sens. W tych warunkach projektowane zmiany w organizacji procesu budżetowego w Polsce, polegające na wypracowaniu koncepcji i metodyki budżetu zadaniowego oraz zastosowaniu ich w pracach związanych z opracowywaniem i uchwalaniem budżetu państwa budzą coraz większe zainteresowanie i są pretekstem do zastanowienia się nad celami i zakresem wprowadzanych zmian oraz warunkami, jakie powinny być uwzględnione, ażeby działania reformatorskie, polegające na wdrażaniu budżetu zadaniowego, przyczyniły się do podwyższenia efektywności funkcjonowania instytucji sektora finansów publicznych. Zagadnienia te są przedmiotem rozważań podjętych w niniejszym artykule.

Na wstępie trzeba podkreślić, że działania reformatorskie, podejmowane od 1990 r., związane z funkcjonowaniem sektora finansów publicznych, koncentrowały się na zmianach o charakterze organizacyjnym, polegających m.in. na wdrażaniu do praktyki funkcjonowania sektora finansów publicznych idei czterech wielkich reform społecznych w 1999 r., powoływaniu bądź likwidacji funduszy celowych czy agencji państwowych, na zmianach metod obliczania salda budżetowego, przebudowie systemu podatkowego¹ czy też ograniczania wydatków publicznych, głównie społecznych². Wprowadzone zmiany generalnie nie wpłynęły jednak na charakter polityki wydatkowej instytucji sektora finansów publicznych, na procedurę opracowywania, uchwalania i wykonywania budżetu państwa. W konsekwencji:

- poziom i struktura wydatków budżetu państwa na kolejny rok w zdecydowanym stopniu zdeterminowana jest wykonaniem w roku ubiegłym,
- w procedurze budżetowej projektowanie poziomu i struktury wydatków przez dysponentów części budżetowych ma schematyczny charakter, odnoszący się generalnie tylko do kolejnego roku budżetowego,
- w układzie i treści budżetu państwa w sposób mało czytelny wykazuje się celowość ponoszonych wydatków oraz ich efektywność w oddziaływaniu na rzeczywistość społeczną i gospodarczą,
- w toku projektowania i uchwalania budżetu państwa brak dostatecznych informacji o projektowanych kosztach poszczególnych zadań publicznych z podziałem na koszty bezpośrednie i pośrednie tych zadań,
- poszczególni dysponenti części budżetu państwa opracowują plany wydatków „na wyrost” i ich ostateczny poziom (limit) jest efektem przetargów z udziałem polityków,
- procedura budżetowa niewystarczająco weryfikuje projektowane koszty zadań bieżących realizowanych przez dysponentów środków publicznych,
- cele, priorytety i działania ujęte w strategii rozwoju kraju, czy też w strategiach sektorowych lub regionalnych, nie są w dostatecznym stopniu uwzględniane

¹ Por. *Biała księga podatków*, Ministerstwo Finansów, Warszawa 1998.

² Por. *Program uporządkowania i ograniczania wydatków publicznych*, Rada Ministrów, Warszawa, październik 2003.

w pracach związanych z ustalaniem wydatków w poszczególnych częściach budżetu oraz w treści i układzie przyjmowanej rokrocznie ustawy budżetowej,

– planowanie budżetowe nie opiera się na systemie mierników ilości i jakości usług publicznych i społecznych, umożliwiających sprawowanie rzeczywistej kontroli gospodarowania środkami publicznymi i wykazywanie efektów prowadzonej działalności instytucji sektora finansów publicznych. Brak określonych precyzyjnie celów i efektów realizowanych zadań publicznych powoduje, że limity wydatków ustalone w budżecie państwa są traktowane raczej jako zasoby finansowe będące w dyspozycji poszczególnych dysponentów części, a nie jako środki służące osiągnięciu wyznaczonych celów,

– ujęcie wydatków budżetu państwa według działów klasyfikacji budżetowej nie uwzględnia w pełni wymogów związanych z zasadą przejrzystości finansów publicznych oraz utrudnia analizę zasadności i celowości ich ponoszenia. Przykładowo, w projekcie budżetu państwa na 2007 rok aż 28% wydatków stanowią wydatki ujęte w dziale 758 „Różne rozliczenia”. Przejrzystości polityki wydatkowej nie sprzyja również forma prezentacji wydatków budżetu państwa w uzasadnieniu do projektu ustawy budżetowej, w którym obok wydatków według podstawowych grup ekonomicznych przedstawiane są zasady finansowania wybranych dziedzin sektora publicznego bez zastosowania hierarchizacji priorytetów i celów działania instytucji sektora finansów publicznych.

Wymienione powyżej cechy tradycyjnego procesu opracowywania i uchwalania projektu budżetu państwa są – jak się wydaje – istotnymi przesłankami na rzecz podejmowania działań reformatorskich w organizacji procesu budżetowego, zmierzających do wdrożenia budżetu zadaniowego. Działania te wiążą się z koniecznością wprowadzenia w polityce wydatkowej instytucji publicznych zasadniczych zmian, które stanowiłyby element zapowiadanej reformy finansów publicznych w Polsce. Aby te zmiany nie sprowadzały się do mechanicznego i doktrynalnego redukcjonowania wydatków publicznych, punktem wyjścia przy tych reformach powinny być fundamentalne rozstrzygnięcia dotyczące zakresu finansowania z budżetu państwa poszczególnych obszarów życia publicznego i społecznego. Wydaje się, że w toku prac nad opracowaniem koncepcji i wdrożenia budżetu zadaniowego zasadnym jest uporządkowanie podziału zadań i kompetencji organów administracji rządowej i samorządowej finansowanych z budżetu państwa i budżetów jednostek samorządu terytorialnego (np. problem: czy budżetem zadaniowym Ministerstwa Edukacji obejmować zadania realizowane przez gminne, powiatowe lub wojewódzkie placówki oświatowe – część oświatowa subwencji ogólnej jako wydatki budżetu państwa). Rezultatem tych fundamentalnych rozstrzygnięć powinien być też klarowny podział kompetencji i zadań publicznych (np. kompetencje i zadania rządowej i samorządowej administracji publicznej na szczeblu województwa).

Zasadność i celowość wdrażania budżetu zadaniowego wiążą się też z potrzebą identyfikowania przewidywanych do poniesienia kosztów bezpośrednich

i pośrednich usług publicznych i społecznych, wielowariantowego rozpatrywania całkowitych kosztów projektowanych do realizacji zadań budżetowych, i wyboru takich rozwiązań, które umożliwiają ich minimalizowanie. W tych warunkach można podejmować prace związane z ustaleniem, w perspektywie wieloletniej, korzystnych relacji pomiędzy stopniem realizacji wyznaczonych celów a przewidywanymi do poniesienia wydatkami publicznymi. Budżet zadaniowy stanowiący „pomost” pomiędzy strategią rozwoju kraju, strategiami sektorowymi i wieloletnim planowaniem budżetowym, może stać się istotnym narzędziem podwyższenia racjonalności gospodarowania środkami publicznymi.

Przesłanką wdrażania elementów budżetowania zadaniowego w pracach związanych z opracowywaniem projektu budżetu państwa jest potrzeba harmonizowania zróżnicowanych form i źródeł finansowania zadań publicznych sektora rządowego ze zhierarchizowanymi zadaniami budżetowymi. Budżet zadaniowy może być istotnym narzędziem do uzgadniania rangi i znaczenia poszczególnych zadań z zagwarantowaniem źródeł finansowania określonych projektów i programów. Aby możliwe było efektywne i terminowe wykorzystanie funduszy strukturalnych Unii Europejskiej, owo synchronizowanie publicznych źródeł finansowania (budżet państwa, budżety jednostek samorządu terytorialnego, fundusze celowe, przychody zwrotne) i niepublicznych może być dokonywane na etapie projektowania zadań budżetowych.

Rozpatrując problem celowości wdrażania budżetu zadaniowego, trzeba podkreślić, że przy zmieniających się dynamicznie warunkach funkcjonowania instytucji publicznych oraz ograniczonych możliwościach zwiększania dochodów publicznych zastosowanie metody historycznej jako podstawowej metody planowania wydatków instytucji publicznej jest coraz bardziej podważane z punktu widzenia jej racjonalnego wykorzystania. Aby zminimalizować znaczenie tej metody, aby ograniczyć ryzyko takiego sposobu kształtowania wydatków budżetu państwa, która z punktu widzenia efektywnego wykorzystania środków publicznych nie jest pożądana – zasadne i celowe jest coraz szersze wykorzystanie budżetu zadaniowego.

O zasadności i celowości wdrażania budżetu zadaniowego przesądza również potrzeba zwiększania bezpośredniej odpowiedzialności personalnej i instytucjonalnej za realizację przyjętych zadań budżetowych. Problem tej odpowiedzialności, przy jednoczesnym uwzględnieniu wymogów konsultowania projektowanych zadań z szerokim kręgiem zainteresowanych podmiotów, nabiera szczególnego znaczenia w świetle podstaw formalnoprawnych dotyczących procedur i zasad wydatkowania środków funduszy strukturalnych Unii Europejskiej. Zasady europejskiej polityki regionalnej przewidują między innymi potrzebę opracowania i konsultowania programów rozwojowych, które w mniejszym stopniu respektują podziały stosowane w klasyfikacji budżetowej, w których natomiast wykazuje się stopień realizacji celów strategicznych kraju, oddziaływanie owych programów (zadań) na otoczenie i podmioty odpowiedzialne za realizację programów operacyjnych.

Korzyści, jakie można uzyskać dzięki zastosowaniu metody zadaniowej przy opracowywaniu budżetu państwa, wychodzą naprzeciw oczekiwaniom związanym z reformą zarządzania w sektorze publicznym³. Warunki te wiążą się między innymi ze stosowaniem procedur i narzędzi procesu budżetowego, których podstawą jest zadanie budżetowe. Zadanie budżetowe, będące elementarną jednostką w strukturze budżetu zadaniowego, ma określony ilościowo i jakościowo cel, produkt, koszt wykonania oraz wskaźniki efektywnościowe. Organy władzy i administracji publicznej, po przyjęciu celów i priorytetów działania na kolejne lata, mogą dokonać ich podziału na elementarne – w miarę jednorodne – zadania budżetowe, w ramach których można wyodrębnić: zadania bezpośrednie, przez których realizację udostępniane są usługi publiczne i społeczne, oraz zadania pośrednie, w których realizacja jest warunkiem realizowania zadań bezpośrednich (np. utrzymanie stanowisk w administracji). Podział ten jest istotny dla ustalenia kosztów zadań budżetowych, przy których koszty zadań pośrednich obciążają koszty zadań bezpośrednich.

Kolejna ważna przesłanka wdrażania budżetu zadaniowego wiąże się z zasadą jawności finansów publicznych. Budżet opracowany i wykonywany w układzie zadań może przyczynić się do wprowadzenia standardów usług publicznych i społecznych oraz stosowania jakościowo innych niż dotychczas metod i instrumentów zarządzania publicznego. Budżet zadaniowy, będąc bardziej czytelny od tradycyjnej ustawy budżetowej, umożliwi publiczną dyskusję nad projektowanymi wielowariantowo zadaniami publicznymi, a równocześnie będzie stanowił rodzaj publicznego zobowiązania do osiągnięcia zaplanowanych celów. Ponadto na podstawie sprawozdań z wykonania budżetu w układzie zadań rzetelniej można ocenić, na ile budżet roczny zbieżny jest z wieloletnią strategią rozwoju kraju i jaka jest relacja pomiędzy faktycznie poniesionymi kosztami a uzyskanymi efektami.

W pracach nad metodyką i wdrażaniem budżetu zadaniowego może pojawić się szereg ograniczeń, które wpłyną na tempo wprowadzonych zmian. Wśród nich podstawowe problemy będą wiązać się z:

- wyborem mierników ekonomicznych umożliwiających mierzenie efektów wydatków budżetu państwa,
- mentalnością pracowników administracji publicznej przygotowujących projekty ustaw budżetowych według „tradycyjnego podejścia”,
- koncentrowaniem się w metodyce budżetowania zadaniowego na zadaniach zawierających mnóstwo szczegółowych informacji, niezmiernie ważnych, lecz które mogą wypaczyć idee budżetowania zadaniowego,
- koordynacją dokumentów o charakterze strategicznym w układzie sektorowym a strategią rozwoju kraju, planowaniem trzyletnim i rocznym budżetem,

³ Por. S. Owsiak, *O nowatorskie podejście do sektora publicznego*, w: *Nauki finansowe wobec współczesnych problemów gospodarki polskiej*, t. 1, *Finanse publiczne*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Krakowie, Kraków 2004 i *Sektor publiczny w Polsce i na świecie. Między upadkiem a rozkwitem*, red. J. Kleer, Wydawnictwo CeDeWu, Warszawa 2005.

– dostosowaniem istniejącego w jednostkach sektora finansów publicznych systemu finansowo-księgowego do obsługi wykonywania budżetu w układzie zadaniowym,

- wprowadzeniem i obsługą odpowiednich programów komputerowych,
- niestabilnością i kadencyjnością władz publicznych.

Spśród tych problemów kluczowym wydaje się problem związany z doborem wskaźników umożliwiających konsekwentne mierzenie efektów wydatków publicznych. Mając na uwadze, że sposobu wykonania zadania publicznego nie można zilustrować przy pomocy jednego syntetycznego miernika i że dobór mierników dla poszczególnych instytucji publicznych powinien uwzględniać ich specyfikę działania, trzeba podkreślić wagę i znaczenie wskaźników efektu i wskaźników kosztu. Pierwsze z nich mają odzwierciedlać bezpośrednie i pośrednie skutki realizacji zadań publicznych, drugie z kolei mają ukazywać wydatki planowane i ponoszone na wykonanie zadań publicznych.

W dotychczasowej polskiej praktyce projektowania i wykonywania ustawy budżetowej oraz przyjmowania sprawozdań z jej wykonania nie wykazuje się poprzez wskaźniki efektu i wskaźniki kosztu stopnia realizacji wyznaczonych celów działania instytucji sektora finansów publicznych. Prowadzi to do sytuacji, w której dysponent środków publicznych rozliczany jest z wykonania wydatków ujętych w planie finansowym, nie zaś z realizacji celów. Planowanie wydatków i rozliczanie wykonania budżetu państwa bez sprawdzenia, co osiągnięto dzięki zaangażowaniu środków publicznych doprowadza do sytuacji, w której każdy wzrost wydatków w poszczególnych działach klasyfikacji budżetowej uważany jest za zjawisko pozytywne. Takie założenia w organizacji procedur budżetowych przyczyniają się do bardzo niskiej efektywności funkcjonowania instytucji sektora finansów publicznych i dlatego też fundamentalne znaczenie w pracach nad wdrażaniem koncepcji budżetu zadaniowego ma dobór i konstrukcja mierników zadań publicznych.

Przy mierzeniu zadań publicznych, obok wskaźników efektu i wskaźników kosztu, sposób wykonania zadań publicznych można i należy opisać również przy pomocy mierników ilościowych, określających w jednostkach fizycznych rozmiary wykonywanych zadań i mierników jakości wskazujących na stopień osiągnięcia standardów wykonywania poszczególnych zadań. Pomimo tego, że ilościowy i jakościowy pomiar realizacji zadań publicznych – jak się wydaje – nie powinien stwarzać takich trudności jak wskaźniki efektu i wskaźniki kosztu, to mierniki te też nie są powszechnie stosowane w dotychczasowej procedurze budżetowej. To powoduje, że generalnie instytucje sektora finansów publicznych nie mają konkretnie sformułowanych wymagań jakościowych i ilościowych, a funkcjonowaniu tych instytucji towarzyszy zazwyczaj teza o niemierzalności usług publicznych.

Uwzględniając trudności i duże zróżnicowanie w mierzeniu zadań publicznych, realizowanych przez poszczególne instytucje sektora finansów publicznych, trzeba podkreślić, że mierniki zadań publicznych powinny spełniać określone cechy, aby dawały sprawdzalne i porównywalne informacje. Bezpośredniość, obiektywność,

adekwatność, praktyczność czy niezawodność to cechy mierników zadań publicznych, które mogą przyczynić się do tego, że mierzenie zadań publicznych będzie powszechne i klarowne a stosowane mierniki nie będą podatne na manipulowanie sposobami pomiaru i będą wymuszać efektywność funkcjonowania instytucji publicznych.

Drugim, obok doboru i konstrukcji mierników zadań publicznych, zasadniczym problemem związanym z opracowaniem koncepcji i metodyki budżetu zadaniowego jest ustalenie relacji pomiędzy planowaniem strategicznym w sektorze finansów publicznych, trzyletnim programowaniem budżetowym i pracami nad opracowaniem projektu i uchwaleniem ustawy budżetowej. Aby planowanie budżetowe nie przekształciło się w coroczne przetargi o środki publiczne, aby w podziale ograniczonych środków publicznych konkurowały priorytety i cele strategiczne polityki społeczno-gospodarczej, a nie resorty, grupy zawodowe i instytucje publiczne, przy opracowaniu metodyki budżetu zadaniowego i zasad jego wdrażania trzeba w odpowiednim stopniu uwzględnić rangę wieloletniego planowania finansowego. Przy spełnieniu tego wymogu kształt ustawy budżetowej wynikać będzie z trzyletnich programów, w których zdefiniowane są roczne cele cząstkowe realizacji celów wieloletnich, a także określona jest alokacja środków publicznych pomiędzy poszczególne zadania budżetowe ujęte w przekrojach klasyfikacji budżetowej, która uwzględni przede wszystkim kryteria przedmiotowe.

Problemem w pracach nad koncepcją budżetu zadaniowego jest też ryzyko, jakie niosą szybko zmieniające się uwarunkowania polityczne, które mogą wpływać na tempo i przebieg tych prac. W związku z tym można byłoby rozważyć uwzględnienie w tej koncepcji trzyletnich umów odnoszących się przede wszystkim do celów działania i limitów wydatków, które po zaakceptowaniu mogłyby przybrać kształt normy prawnej. Mogłoby to sprzyjać stabilności celów i instrumentów realizacji polityki rozwoju.

Teresa Lubińska, Marcin Będzieszak

Uniwersytet Szczeciński
Katedra Finansów

Doświadczenia polskie oraz zagraniczne w tworzeniu budżetów zadaniowych władz publicznych

***Streszczenie.** Artykuł poświęcony jest doświadczeniom polskim i zagranicznym w zakresie budżetowania zadaniowego. Omówiono w nim podstawowe różnice pomiędzy budżetowaniem zadaniowym i tradycyjnym, główne obszary wdrażania oraz odmienności modeli budżetowania zadaniowego przyjętych w różnych krajach. Ostatnia część artykułu dotyczy doświadczeń polskich w zakresie nowoczesnych metod budżetowania. Dotąd próby ich stosowania podejmowane były w działalności samorządu terytorialnego, lecz obecnie istnieją również plany wdrożenia budżetowania zadaniowego na szczeblu budżetu państwa.*

1. Wprowadzenie

Dotychczasowa praktyka planowania budżetowego, a w szczególności stosowanie metody historycznej oraz postrzeganie budżetów władz publicznych przez pryzmat posiadanych zasobów, przede wszystkim finansowych, od wielu lat skłaniało zarówno teoretyków, jak i praktyków finansów publicznych do podejmowania prób stworzenia lepszych metod zarządzania środkami publicznymi. Pierwszym krajem, w którym opracowano system planowania wydatków budżetowych, tzw. PPBS¹, mający jednocześnie pomóc w racjonalizacji tych wydatków, były Stany Zjednoczone². Obecnie wiele krajów podejmuje próby reformowania swoich sys-

¹ *Planning-Programming-Budgeting-System.*

² E. Denek, J. Sobiech, J. Wolniak, *Finanse publiczne*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2005, s. 110.

temów finansów publicznych w kierunku bardziej zorientowanych na rezultaty. Nowe systemy funkcjonują w różnych krajach pod różnymi nazwami, z których najpopularniejsze to „programowanie budżetowe”, „budżetowanie osiągnięć”, „budżetowanie oddziaływania państwa”. W Polsce dość powszechnie używa się pojęcia „budżet zadaniowy (budżetowanie zadaniowe)”, a więc także w tym opracowaniu taka nazwa została przyjęta. Wszystkie te systemy mają wspólny mianownik, którym jest zmiana sposobu zarządzania wydatkami publicznymi z tzw. współczynnikowego (który dominuje także w Polsce) na zorientowane na osiągnięcia, dzięki środkom budżetowym, efekty.

W zależności od stopnia rozwoju instytucji publicznych wyszczególnić można dwa różniące się od siebie modele metod zarządzania wydatkami publicznymi: zorientowane na wyniki oraz zorientowane na cele. Podstawowe założenia tych metod, a także metody współczynnikowej (historycznej) przedstawiono w tabeli 1. Zaprezentowana kolejność metod: współczynnikowa, zorientowana na rezultaty oraz jako ostatnia – zorientowana na cele, nie jest przypadkowa. Jest to naturalna ewolucja metod budżetowania. Metoda zasobowa (*input-focused*; w ten sposób w literaturze anglojęzycznej określana jest metoda współczynnikowa) jest punktem wyjścia. Najbardziej zaawansowanym modelem jest zarządzanie przez cele w sektorze publicznym. Jest ono rozumiane jako zarządzanie działalnością instytucji państwowych, a w szczególności ich wydatkami, przejawiające się oceną ich wpływu lub konsekwencji dla całego społeczeństwa. Efekty zarządzania przez cele oceniane powinny być zatem w skali makro, a nie mikro jak ma to miejsce w zarządzaniu przez wyniki.

Tabela 1. Kluczowe charakterystyki budżetowania współczynnikowego, zorientowanego na wyniki i zorientowanego na cele

Rodzaj budżetowania	Charakterystyka
Współczynnikowe (<i>input-focused</i>)	Zarządzanie skupia się na zasobach finansowych, kadrowych, etc. dostępnych dla potrzeb realizacji programu lub polityki ministra. W systemie tym nie otrzymuje się informacji, co osiągnięto, wykorzystując dostępne zasoby.
Zorientowane na wyniki (<i>output-focused</i>)	Funkcje państwa opisywane są za pomocą dostarczanych dóbr i usług oraz ich ilości. Zarządzanie i budżetowanie zorientowane na wyniki opiera się w dużym stopniu na wskaźnikach takich, jak ilość i terminowość.
Zorientowane na cele (<i>outcome-focused</i>)	Priorytety działalności rządu są zwykle wyrażone osiągnięciem określonych celów. Budżetowanie zorientowane na cele ułatwia realokację środków oraz wspomaga proces formułowania priorytetów, ich implementację oraz ewaluację.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: I. Joumard, P. Kongsrud, Y.S. Nam, R. Price, *Enhancing the Effectiveness of Public Spending: Experience in OECD Countries*, „OECD Economics Department Working Papers”, 2004, nr 380, s. 23.

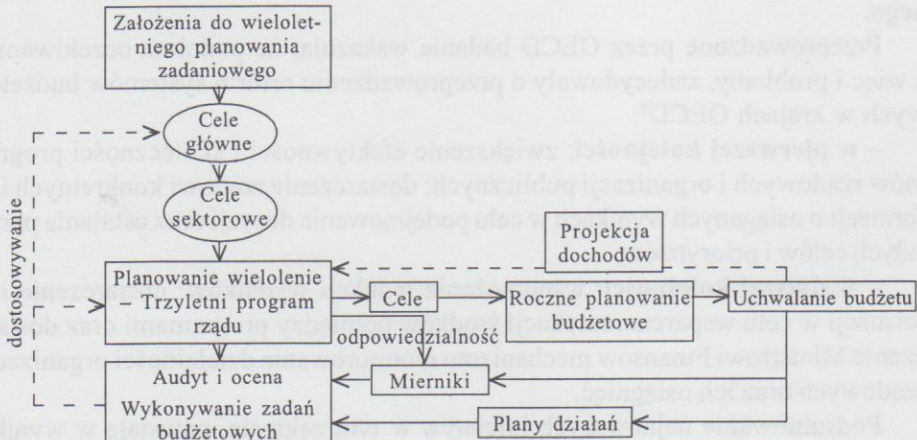
Reformy zarządzania środkami publicznymi nie mają jednak na celu tylko poprawienia efektywności ich wykorzystania oraz skuteczności realizacji zadań pu-

blicznych. Dokumenty OECD podkreślają, że obszarami, które pozwalają na efektywną kontrolę wydatków publicznych są³:

- średniookresowe ramy budżetu – ustalenie głównych agregatów budżetowych,
- ostrożne założenia, dotyczące sytuacji makroekonomicznej,
- uelastycznienie metod regulacji zasobami publicznymi,
- techniki budżetowania „z góry na dół”,
- przejrzystość budżetowa,
- skupienie uwagi na rezultatach,
- nowoczesne metody zarządzania finansowego.

Punkty te można uznać za kluczowe wytyczne dla nowoczesnych finansów publicznych. Należy jednocześnie podkreślić, że są one ze sobą ściśle powiązane: nie można mówić o orientacji na rezultaty bez średniookresowych ram budżetu, przejrzystości budżetowej bez odgórnych metod budżetowania, itd. Wprowadzane reformy systemów zarządzania wydatkami połączone były w wielu wypadkach z jednoczesnym wdrożeniem systemu rachunkowości memoriałowej na poziomie budżetu państwa, co wskazują również opracowania MFW⁴.

Kluczowymi elementami, które tworzą system nowoczesnego budżetowania zadaniowego są: ustalenie celów i priorytetów, odpowiedzialności za realizację celów ogólnych i szczegółowych oraz systemu oceny i ewaluacji osiągniętych wyników. Schematycznie system taki przedstawiono na rysunku.



Rysunek. Układ dokumentów planistycznych oraz ich wzajemne powiązanie

Źródło: Opracowanie własne⁵.

³ *Budget Reform in OECD Member Countries: Common Trends*, Meeting of Budget Directors from the G-7 Countries, PUMA/SBO(2002)9, OECD 2002, s. 3.

⁴ J. Diamond, *Budget System Reform in Emerging Economies. The Challenges and the Reform Agenda*, International Monetary Fund, Washington DC 2006, s. 57.

⁵ Por. M.L. Ngoyi, G.J. Miller, M. Holzer, *Outcome Budgeting: Conceptual Definition*, w: *Association for Budgeting and Financial Management (ABFM) Conference Papers 2005*, Carl Vinson Institute of Government, Athens GA, s. 25.

2. Doświadczenia zagraniczne w budżetowaniu zadaniowym

Jak wspomniano, reformy metod budżetowania przeprowadziło wiele krajów. Spośród nich na wyróżnienie zasługuje z pewnością Nowa Zelandia, nie umniejszając roli innych krajów.

Nowa Zelandia jest uważana obecnie za kraj, w którym sektor publiczny oraz system budżetowy są najbardziej efektywne. Rozpoczęła ona swoją reformę pod koniec lat osiemdziesiątych, kiedy nowo wybrany rząd zastał alarmującą sytuację budżetową z prognozowanym na kolejne trzy lata deficytem sięgającym od 4,8 do 6,3% PKB⁶. Jednocześnie sporządzony w roku 1984 raport wskazywał, że⁷:

- większość ministerstw nie ma jasno zdefiniowanych celów ani planów,
- istnieje niewiele skutecznych mechanizmów kontrolnych, wskazujących osiągnięcia ministerstw w realizacji ich zadań,
- dyrektorzy mają niewielką elastyczność zmiany sposobu realizacji zadań, w szczególności w zakresie doboru kadr,
- zbyt dużo uwagi skupia się na zasobach dostępnych do realizacji zadań,
- nie istnieją skuteczne mechanizmy radzenia sobie z brakiem osiągnięć.

Wprowadzona reforma miała na celu⁸: wspomoczenie rządu w przełożeniu jego strategii na konkretne działania, usprawnienie procesu podejmowania decyzji i systemu ponoszenia odpowiedzialności oraz stworzenie skutecznego sektora publicznego.

Przeprowadzone przez OECD badania wskazują, że podobne oczekiwania, a więc i problemy, zadecydowały o przeprowadzeniu reform systemów budżetowych w krajach OECD⁹:

- **w pierwszej kolejności**: zwiększenie efektywności i skuteczności programów rządowych i organizacji publicznych; dostarczenie rządowi konkretnych informacji o osiąganych wynikach w celu podejmowania decyzji oraz ustalania przyszłych celów i priorytetów,
- **w dalszej kolejności**: wspomoczenie redukcji wydatków; dostarczenie informacji w celu wsparcia realokacji środków pomiędzy programami oraz dostarczenie Ministrowi Finansów mechanizmu monitorowania działalności organizacji rządowych oraz ich osiągnięć.

Podsumowanie najnowszych inicjatyw w tym zakresie, powstałe w wyniku wspomnianych powyżej badań przedstawiono w tabeli 2.

⁶ Obecnie po około 20 latach od rozpoczęcia reform budżet centralny Nowej Zelandii wykazuje nadwyżkę budżetową w wysokości ok. 5% PKB.

⁷ M. Petrie, D. Webber, *Review of Evidence on Broad Outcome of Public Sector Management Regime*, „Treasury Working Paper”, 2006, nr 1, New Zealand, s. 3.

⁸ *Putting it Together. An Explanatory Guide to the New Zealand Public Sector Financial Management System*, Treasury, New Zealand, August 1996, s. 67.

⁹ T. Curristine, *Performance Information in the Budget Process: Results of the OECD 2005 Questionnaire*, „OECD Journal On Budgeting”, 2005, nr 5, s. 96.

Tabela 2. Ostatnie rządowe inicjatywy we wprowadzaniu budżetowania i/lub zarządzania zorientowanego na osiągnięcia

Kraj	Nazwa i opis
Austria	<i>Bundesvoranschlag 2004</i>
Belgia	<i>Copernicus</i>
Chile	System Kontroli Zarządzania i Budżetowania Zorientowanego na Rezultaty
Dania	Niedawno rozpoczęto nową inicjatywę nazwaną „Budżetowanie Memoriałowe” oraz wprowadzono nowe wytyczne nazwane „Wytyczne do zarządzania osiągnięciami”
Finlandia	Projekt Wydajności i Odpowiedzialności oraz Projekt Zarządzania Osiągnięciami
Francja	Reforma budżetowa została zainicjowana przez organiczne prawo budżetowe z sierpnia 2001 r.
Hiszpania	Systemowa Ustawa Budżetowa 47/2003
Irlandia	Program Pilotażowy „Alokacja Zasobów i Planowanie Biznesowe” (RABP)
Islandia	Program zarządzania osiągnięciami został stworzony jako część szerszej strategii modernizacji rządu implementacją budżetu, ale nie ma on być częścią procesu formułowania budżetu
Japonia	Ustawa o ewaluacji polityki rządowej uchwalona w kwietniu 2002 r.
Kanada	Rezultaty dla Kanadyjczyków; Ramowa Odpowiedzialność Zarządcza; Zarządzanie Zasobami i Struktura Rezultatów oraz System Informacyjny Zarządzania Wydatkami
Korea	System Zarządzania Osiągnięciami
Meksyk	Nowy Układ Programowania (NEP) oraz System Ewaluacji Osiągnięć (SED)
Norwegia	Regulacja zarządzania finansowego 1996
Nowa Zelandia	Zarządzanie przez Cele
Polska	Istnieje wiele działań pod różnymi nazwami ¹⁰
Portugalia	Prawo wprowadzające ewaluację osiągnięć urzędników służby cywilnej (Law 10/2004); Prawo aprobujące główne zasady środków zarządzania usługami oraz podmiotami Rządowej Administracji Centralnej, Regionalnej i Lokalnej (Law 2/2004); Organiczne prawo instytucji i agencji publicznych (Law 3/2004); Reguły i zasady organizacji Administracji Państwowej (Law 4/2004); Rezolucja Rady Ministrów nr 53/2004; Ramowe Prawo Budżetowe 91/2001
Słowacja	Projekt Banku Światowego – ECORYS – Zwiększanie Zdolności Instytucjonalnych do Budżetowania w Ministerstwie Finansów i Sześciu Kluczowych Rozdziałach Budżetowych
Stany Zjednoczone	Integracja Budżetu i Osiągnięć
Szwecja	Wprowadzenie budżetowania zorientowanego na rezultaty w 1988 r.
Turcja	Budżetowanie i zarządzanie zorientowane na osiągnięcia zostało wprowadzone przez Prawo Zarządzania i Kontroli Finansów Publicznych (2003)
Węgry	Nie istnieje żadna nazwa dla podejmowanych wysiłków
Wielka Brytania	Umowa Ramowa Usług Publicznych

Źródło: T. Currstine, *Performance Information in the Budget Process: Results of the OECD 2005 Questionnaire*, „OECD Journal On Budgeting”, 2005, nr 5, s. 91.

Poza wskazanymi w tabeli krajami, które w ostatnim okresie reformowały swoje systemy budżetowe, wśród tych, które swoje inicjatywy rozpoczęły wcześniej wymienić można¹¹: Australię, Singapur, Holandię¹², Czechy, Łotwę i Bułgarię. Ostatni z wymienionych krajów korzysta we wprowadzaniu reformy budżetowej ze środków programu Phare i projektu Twinning.

Przedstawione przykłady wskazują na to, że nie istnieje jednorodny we wszystkich krajach model podejścia do budżetowania zadaniowego. W krajach takich jak: Kanada, Francja¹³, Nowa Zelandia, Holandia czy Stany Zjednoczone taki model budżetowania wdrożono w całym budżecie państwa lub nawet całym sektorze publicznym. Drugą grupę stanowią kraje, które budżet zadaniowy wprowadziły w wybranych obszarach działalności państwa. Ograniczony obszar funkcjonowania budżetowania zadaniowego wynika w tym przypadku:

- z decyzji służb finansowych; przykładowo rząd japoński główny nacisk kładzie na system ewaluacji programów,
- z faktu, że kraj dopiero próbuje wprowadzić budżet zadaniowy; na początku reformowania swoich systemów budżetowych są takie kraje jak: Dania, Węgry, Bułgaria, Irlandia, Słowacja oraz Polska.

Spośród głównych elementów budżetowania zadaniowego, takich jak:

- ustalenie celów i priorytetów,
- ustalenie odpowiedzialności za realizację celów ogólnych i szczegółowych
- ustalenie systemu oceny i ewaluacji osiągniętych wyników,

największym problemem z jakim borykają się kraje próbujące wdrożyć budżetowanie zadaniowe jest ostatni z wymienionych elementów oraz jego powiązanie z systemem odpowiedzialności. Istnieją dwa modele systemu oceny: kompleksowa ewaluacja każdego z programów, która z powodu ilości tych programów jest w praktyce trudna do przeprowadzenia, oraz system mierników. Niektóre kraje, jak np. Holandia, przyjmują model mieszany. Jednocześnie ze względu na trudność ustalenia mierników w sposób należyty przedstawiających stopień realizacji zadań, a czasami nawet kontrowersyjność tych mierników, służą one raczej do zarządzania niż rozliczania osób odpowiedzialnych. Ustalenie mierników lub systemu ewaluacji jest jednym z kluczowych, jeśli nie najważniejszym etapem tworzenia budżetu zadaniowego. W dużym stopniu trudność ustalenia systemu oceny zależna jest od sektora. Przykładowo za powszechnie stosunkowo „łatwy” sektor uchodzi środowisko, co bardzo dobrze widać na przykładzie polskich programów operacyjnych.

¹⁰ Ogólnie określa się je mianem „budżetu zadaniowego”, lecz dotyczą one tylko budżetów samorządowych. Por. S. Owsiak, *Finanse publiczne. Teoria i praktyka*. Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2005, s. 293-294. Dopiero od początku roku 2006 rozpoczęte zostały prace nad wprowadzeniem budżetu zadaniowego na poziomie budżetu państwa.

¹¹ N. Flynn, *Moving to Outcome Budgeting*, Commissioned for the Finance Committee by the Scottish Parliament Research and Information Group, Edinburgh 2001.

¹² *From Policy budget to policy accountability*, Ministry of Finance, Hague, Netherlands 1999.

¹³ Francja w roku 2006 po raz pierwszy cały budżet państwa sporządziła, opierając się na zasadach budżetowania zadaniowego.

Jednocześnie jak już wspomniano wcześniej, ocena przeprowadzana jest w celu lepszego zarządzania, a więc jej wyniki powinny być brane pod uwagę podczas formułowania kolejnych budżetów. W tabeli 3 przedstawiono sektory, w których kraje wykorzystują wyniki oceny w planowaniu budżetowym, a więc te, w których wdrażanie systemu mierników lub systemu ewaluacji okazało się skuteczne.

Tabela 3. Najlepsze praktyki w zakresie wykorzystania wyników oceny podczas tworzenia budżetu

Sektor	Kraj
System mierników	
Edukacja	Chile, Finlandia, Niemcy, Stany Zjednoczone, Węgry
Sprawiedliwość, prawo	Nowa Zelandia, Stany Zjednoczone, Węgry
Sprawy społeczne	Chile, Kanada, Meksyk
Praca, zatrudnienie	Kanada, Stany Zjednoczone
Transport	Hiszpania, Nowa Zelandia
Zdrowie	Meksyk, Nowa Zelandia
Kultura	Kanada
Rolnictwo	Hiszpania
Komunikacja	Finlandia
Gospodarka	Niemcy
Finanse	Węgry
System ewaluacji	
Zdrowie	Finlandia, Meksyk, Węgry
Edukacja	Hiszpania, Stany Zjednoczone
Transport	Kanada, Meksyk
Sprawy społeczne	Belgia
Praca, zatrudnienie	Węgry
Sprawiedliwość, prawo	Meksyk, Nowa Zelandia
Kultura	Chile
Rolnictwo	Finlandia
Komunikacja	Chile
Gospodarka	Chile
Finanse	Kanada
Sprawy zagraniczne	Portugalia
Inne	Kanada, Niemcy

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: T. Curristine, wyd. cyt., s. 114-115.

Przedstawione dane wskazują, że obszarami działalności szeroko rozumianego państwa, w których, po pierwsze, jest możliwe ustalenie odpowiedniego systemu oceny oraz, po drugie, wykorzystanie tych informacji do późniejszej alokacji zasó-

bów są: zdrowie, edukacja, praca i polityka społeczna oraz – co może się okazać nieco zaskakujące – sprawy związane z wymiarem sprawiedliwości i prawem. Trzy pierwsze są typowymi usługami społecznymi, które mogą być także dostarczane przez sektor prywatny, co częściowo tłumaczy możliwość kwantyfikacji i stosunkowo łatwej oceny skuteczności realizacji tych zadań.

3. Doświadczenia polskie w budżetowaniu zadaniowym

Początki wprowadzania budżetu zadaniowego w Polsce sięgają roku 1994, kiedy w Krakowie rozpoczęto reformę metody planowania wydatków¹⁴. Kolejnymi dużymi miastami były Lublin, Szczecin i Poznań. Obecne doświadczenia funkcjonowania budżetu zadaniowego w Polsce pochodzą tylko z samorządów. Przeprowadzone w latach dziewięćdziesiątych wdrożenia budżetu zadaniowego możliwe były dzięki realizacji programów finansowanych przez Agencję Rozwoju Międzynarodowego USAID (największy to zakończony w roku 2000 *Local Government Partnership Program*) oraz z brytyjskiego funduszu *Know-How Fund*.

W latach 2002–2003 zrealizowany został „Program Rozwoju Instytucjonalnego”¹⁵ (PRI), adresowany do urzędów administracji publicznej. Program ten – obok ogólnopolskiego „Programu Szkoleniowego” – był wkładem MSWiA w realizację rządowego „Programu Aktywizacji Obszarów Wiejskich”, współfinansowanego ze środków Banku Światowego. PRI został przeprowadzony w 30 jednostkach samorządu terytorialnego oraz 3 urzędach wojewódzkich przez konsultantów Małopolskiej Szkoły Administracji Publicznej, Akademii Ekonomicznej w Krakowie i *Canadian Urban Institute*, we współpracy z MSWiA. Jednym z projektów realizowanych w ramach PRI było wdrażanie budżetu zadaniowego.

Biorąc pod uwagę wspomniane programy oraz doświadczenia kilku firm konsultingowych, które obecnie oferują wdrażanie budżetu zadaniowego oraz szkolenia z zadaniowego planowania budżetu (w szczególności dotyczące zadań oświatowych samorządu) na warunkach komercyjnych stwierdzić można, że kilkadziesiąt polskich samorządów¹⁶ stosuje obecnie budżet zadaniowy. Podkreśla się również,

¹⁴ *Budżet władz lokalnych*, red. S. Owsiak, PWE, Warszawa 2002, s. 131.

¹⁵ W wyniku jego realizacji powstał szereg publikacji prezentujących narzędzia rozwoju instytucjonalnego. Budżet zadaniowy przedstawiony został w pracy: *Katalog narzędzi rozwoju instytucjonalnego*, red. J. Bober, A. Władyska, M. Zawicki, Małopolska Szkoła Administracji Publicznej, Kraków 2004, s. 38-42.

¹⁶ Spośród ponad 2,5 tys. gmin w Polsce prace nad budżetem zadaniowym – które są na różnym etapie realizacji – podjęły m.in. gminy: Bielsko-Biała, Brzesko, Bychawa, Dukla, Gardeja, Gizałki, Gorzów, Grudusk, Jasło, Koszalin, Kraków, Krobia, Kutno, Leżajsk, Lipnica Wielka, Lubań, Lutomiersk, Łęczycza, Mikołajki, Nowy Dwór Mazowiecki, Olecko, Olsztynek, Ostrów, Ozorków, Pępowo, Poznań, Przykona, Rejowiec Fabryczny, Sandomierz, Sieradz, Sitkówka, Sośno, Starachowice, Szczecin, Świecie n. Osą, Tyczyn, Warszawa Bielany, Warszawa Łomianki, Zgierz, Ziębice (na podstawie informacji ze stron internetowych gmin).

że w procesie tworzenia budżetu zadaniowego na szczeblu samorządowym istotną wagę przywiązuje się do szerokich konsultacji społecznych, opisu dokonanych wyborów oraz proponuje wariantowe prezentacje¹⁷. W obecnej praktyce samorządowej bardzo różnie przedstawia się zakres tego budżetu: od pojedynczych dziedzin poprzez sam urząd np. gminy, do pełnego zakresu, tzn. budżet zadaniowy obejmujący urząd oraz wszystkie podległe mu jednostki organizacyjne – jak ma to miejsce w Krakowie.

Stosowany w jednostkach samorządu terytorialnego budżet zadaniowy, oparty na doświadczeniach amerykańskich, rozumiany był jako „plan finansowy określający szczegółowe rzeczowo-finansowe plany zamierzeń, jakie mają realizować dysponenci, przygotowany przez administrację”. Jedyną jednostką podziału budżetu jest zadanie definiowane jako: „elementarna jednostka charakteryzująca w miarę jednorodną działalność. Zadanie budżetowe ma nazwę, cel, określony ilościowo i jakościowo produkt, koszt wykonania oraz wskaźniki efektywności”¹⁸. Przykładem zadania budżetowego będzie zatem: „Wydawanie zaświadczeń o wpisie do ewidencji działalności gospodarczej”. Takie rozumienie budżetu zadaniowego jest odmienne od stosowanego także w Stanach Zjednoczonych *performance budget*, w którym wyróżniane są dodatkowo programy budżetowe. Programy te służą realizacji celów w konkretnych obszarach działalności samorządu lub państwa. Przykładem programu może być: „Wspieranie potrzebujących osób i rodzin”, a zadaniami będą wtedy np: „Organizacja wsparcia środowiskowego”, „Przyznawanie i wypłacanie zasiłków społecznych”. Podstawową cechą różniącą oba budżety jest kategoria zadania. W budżecie zadaniowym stosowanym w polskich samorządach zadanie jest jedyną jednostką klasyfikacji budżetowej, natomiast w drugim z wymienionych – podstawową. Technicznie różnica ta widoczna jest podczas prezentowania budżetu. W metodzie stosowanej w samorządach w niektórych przypadkach budżet obejmuje kilka tysięcy zadań przedstawianych na kartach zadań. Takiej ilości informacji radni jako organ uchwałodawczy nie mogą ocenić. Wywołuje to szereg negatywnych ocen organów uchwałodawczych. Szereg trudności stosowania budżetu zadaniowego wynika również z konieczności dokonywania równoległego przeglądu dwóch budżetów: tradycyjnego – sporządzanego według klasyfikacji budżetowej i zadaniowego¹⁹.

Problemem często pojawiającym się w większości jednostek samorządu terytorialnego, które wprowadziły budżet zadaniowy jest kwestia mierników realizacji zadań ujętych w budżecie²⁰. W części samorządów wprowadzono mierniki koszty-

¹⁷ E. Chojna-Duch, *Polskie prawo finansowe. Finanse publiczne*, Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis, Warszawa 2006, s. 254.

¹⁸ *Budżet – zintegrowane zarządzanie finansami*, red. K. Pakoński, Muncipium, Warszawa 2000, s. 72.

¹⁹ Takie wnioski nasuwają się m.in. po rozmowach przeprowadzonych przez autorów z radnymi.

²⁰ Por. *Budżet – zintegrowane...*, wyd. cyt., s. 127-189.

we, które jednak w oderwaniu od mierników rzeczowej realizacji zadań nie wyczerpują problematyki pomiaru wyników realizacji zadań. Dodatkowo kwestią, z jaką borykają się samorzady jest system monitorowania i raportowania zadań pod względem rzeczowym i finansowym, a więc ściśle powiązany z pomiarem stopnia realizacji celów/zadań.

Podsumowując, można stwierdzić, że cele reformowania systemów budżetowych: poprawa efektywności i skuteczności realizacji zadań publicznych, zostały osiągnięte połowicznie. Poprawiony został system planowania budżetowego, a także dokonano delegacji zarządzania procesem realizacji zadań i odpowiedzialności.

Z ankiet przeprowadzonych wśród gmin, które wdrożyły budżet zadaniowy wynika, że szczególnego wysiłku wymaga²¹:

- proces hierarchizacji zadań,
- definiowanie wskaźników efektywności²²,

natomiast jako największe zalety wymieniano:

- zaangażowanie średniego szczebla zarządzania w planowanie,
- lepszą prezentację wykonywanych zadań,
- usprawnienie procedur planowania,
- lepsze monitorowanie zadań.

Na ostatnich miejscach wymienione zostały: lepsza alokacja środków i lepsza ocena pracy wydziałów.

Budżet zadaniowy stopniowo wprowadzany będzie także na poziomie centralnym, o czym mówią takie dokumenty, jak „Program Konwergencji” oraz dokument implementacyjny „Krajowego Program Reform na lata 2006–2008”. W „Programie Konwergencji. Aktualizacja 2005” zapisano, co następuje²³:

Rząd rozpoczął prace nad propozycją wdrożenia budżetu zadaniowego. Zadaniowa struktura budżetu ma być narzędziem wspomagającym proces zasad dobrego zarządzania środkami publicznymi, służącym większej przejrzystości środków publicznych. Stopniowe tworzenie zadaniowego ujęcia wydatków z budżetu państwa (lub wszystkich środków publicznych) powinno być powiązane z przygotowaniem systemu wieloletniego planowania budżetowego w Polsce. Wprowadzenie wieloletniego planowania budżetowego ułatwi jednostkom administracji rządowej tworzenie programów w celu zrealizowania danych zadań oraz określenie poziomu wydatków w wymienionych wyżej programach.

Pierwsze efekty prac w tym zakresie znaleźć można w uzasadnieniu do projektu do ustawy budżetowej na rok 2007²⁴. Przedstawiony tam został projekt budżetu zadaniowego sporządzony dla dwóch części budżetowych zarządzanych przez Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego. Jak podkreśla się w tym dokumencie:

²¹ Tamże, s. 141.

²² Wskazano również elementy, które utrudniały wdrożenie budżetu zadaniowego: prowadzenie dodatkowej ewidencji oraz większą pracochłonność, co wymaga wzrostu zatrudnienia.

²³ *Program Konwergencji. Aktualizacja 2005*, Ministerstwo Finansów, Warszawa 2006, s. 47.

²⁴ *Projekt budżetu na rok 2007. Uzasadnienie*, Rada Ministrów, Warszawa 2006.

„Budżet ten obejmuje wydatki zawarte dotychczas w częściach 28 – Nauka oraz 38 – Szkolnictwo wyższe. Nie znalazły się w nim zatem wydatki innych dysponentów części budżetowych realizujących zadania z zakresu nauki lub szkolnictwa wyższego, takich jak np. MZ i MON w zakresie szkolnictwa wyższego”. Docelowo budżet zadaniowy obejmować będzie wszystkie, obecnie rozproszone działania w obszarze nauki i szkolnictwa wyższego, oraz odpowiednio wszystkie działania podejmowane przez władze publiczne w innych obszarach np. polityce społecznej. Projektowi temu towarzyszy ambitny harmonogram wdrażania, w którym planuje się sporządzenie zadaniowego budżetu państwa po raz pierwszy w roku 2009 – ma on obejmować budżety ministerstw, wojewodów oraz Samorządowych Kolegiów Odwoławczych. Przewidywany jest okres przejściowy 2009–2010, w którym budżet państwa sporządzony będzie zarówno w układzie tradycyjnym, jak i zadaniowym. W 2012 r. budżetowaniem zadaniowym objęci mają być także inni dyspenci główni, państwowe fundusze celowe, agencje rządowe, jednostki samorządu terytorialnego oraz Narodowy Fundusz Zdrowia.

4. Podsumowanie

Potrzeba skuteczniejszego i efektywniejszego zarządzania finansami publicznymi oraz odpowiadające jej koncepcje nie są nowe. Pierwsze próby podejmowane były już w latach sześćdziesiątych. Od tego czasu podjęto wiele prób zwiększenia racjonalności, a także przejrzystości finansów państwa. Okresem nasilenia był koniec lat osiemdziesiątych, kiedy reformy rozpoczęły m.in. Nowa Zelandia i Szwecja. Obecnie reformę systemu budżetowego zalecają takie organizacje, jak OECD, Międzynarodowy Fundusz Walutowy oraz Unia Europejska. Pomimo doświadczeń wielu krajów w tym zakresie nie jest możliwe określenie jednego uniwersalnego modelu budżetowania zadaniowego. Każdy kraj ma specyficzny sektor publiczny i właśnie do tej specyfiki metoda budżetowania zadaniowego powinna zostać dostosowana. Zdarza się także, że władze określonego kraju decydują się na wdrożenie tylko jednego lub kilku elementów budżetu zadaniowego, na przykład systemu ewaluacji czy wieloletnich planów zadaniowych.

Doświadczenia polskie, z których można czerpać przykłady, występują obecnie tylko na poziomie samorządu, a prace nad budżetem zadaniowym państwa są dopiero prowadzone. Należy jednak podkreślić, że budżet zadaniowy, gdyby istniał już w tej chwili, byłby faktyczną realizacją, obecnie częściowo martwego zapisu art. 35 ustawy o finansach publicznych²⁵, który mówi, że „Wydatki publiczne powinny być dokonywane w sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem zasady uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów”. Jak wspomniano, jednym z fundamentalnych założeń tworzenia budżetu zadaniowego jest określanie celów,

²⁵ Ustawa z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych, Dz.U. nr 249, poz. 2104.

dla jakich realizowane mają być zadania konkretnych resortów. Jednocześnie bardzo duży nacisk kładzie się na skuteczność i efektywność realizacji zadań publicznych, a więc na osiąganie efektów społecznych i gospodarczych przy jednoczesnym określaniu standardów, także kosztowych, realizowanych zadań. Budżet zadaniowy może zatem stać się najważniejszym narzędziem zarządzania finansami publicznymi, a jego wprowadzenie najważniejszą reformą przeprowadzoną w sektorze publicznym²⁶.

²⁶ W ten sposób przeprowadzoną reformę budżetowania określił rząd francuski. Por. M. Godek, *Struktura budżetu zadaniowego Francji (podział na misje, programy i zadania). Wskaźniki efektywności zadań w sektorach 'rozwój zatrudnienia' i 'szkolnictwo wyższe i nauka'*, praca niepublikowana, Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, [Warszawa, b.r.], (maszynopis powielony).

Grażyna Krasowska-Walczak

Wyższa Szkoła Bankowa w Poznaniu
Katedra Finansów Publicznych

W sprawie wewnętrznej kontroli finansowej w podsektorze finansów samorządu terytorialnego

***Streszczenie.** Przedmiotem artykułu jest analiza i ocena funkcjonowania stosunkowo nowej instytucji w polskim systemie finansów publicznych – wewnętrznej kontroli finansowej, ze szczególnym uwzględnieniem podsektora jednostek samorządu terytorialnego. Celem rozważań uczyniono odpowiedź na pytanie o istotę, funkcje, cele i zakres kontroli finansowej. Starano się również wskazać na wpływ badanego instrumentu na racjonalizację wydatkowania środków publicznych przez samorządy oraz zarządzanie w samorządzie terytorialnym i jego jednostkach organizacyjnych.*

1. Wprowadzenie

Dynamiczny w ostatnich latach rozwój praktyk zarządzania w sektorze publicznym wykreował, najpierw za granicą, a następnie w Polsce, ideę odmiennego niż dotąd podejścia do procesów kontroli w podmiotach tego sektora. Powstał też problem wzajemnych relacji między kontrolą finansową – nazywaną też wewnętrzną – a audytem w podmiotach sektora publicznego.

Celem artykułu jest analiza i próba oceny funkcjonowania wewnętrznej kontroli finansowej w podsektorze finansów samorządu terytorialnego z punktu widzenia: istoty, funkcji, celów, zakresu – podmiotowego i przedmiotowego, potencjalnego wpływu na jednostki samorządu terytorialnego, w których funkcjonuje oraz zapotrzebowania na ten instrument ze strony zarządzających jednostkami samorządu terytorialnego, gdyż od nich będzie zależało jego prawidłowe wykorzystanie. Istotnym problemem jest też odpowiedź na pytanie, czy i w jakim zakresie

aktualnie przyjęte rozwiązania prawne – regulujące wewnętrzną kontrolę finansową – sprzyjają racjonalizacji procesu wydatkowania środków publicznych w badanym podsektorze.

Wewnętrzna kontrola finansowa i audyt wewnętrzny są stosunkowo nowymi instrumentami w polskim systemie finansów publicznych, łącznie tworząc system wewnętrznej kontroli finansowej, obejmujący różne, ale uzupełniające się działania. Trudno jest zatem ocenić ich aktualne i perspektywiczne znaczenie.

Wewnętrzna kontrola finansowa i audyt wewnętrzny w podsektorze samorządowym są w Polsce wkomponowane, wraz z mechanizmem centralnej koordynacji systemu – sprawowanym przez Ministerstwo Finansów, w system tzw. **Publicznej Wewnętrznej Kontroli Finansowej (PWKF)**. Ów zintegrowany system ma zapewnić prawidłowe funkcjonowanie całego sektora publicznego, w tym także podsektora samorządowego. Docelowo stać się ma nowoczesnym instrumentem zarządzania we wszystkich jednostkach sektora finansów publicznych, dostosowanym do wymogów Unii Europejskiej, ułatwiającym również kontrolę funduszy unijnych i zapewniającym ich odpowiednie wykorzystywanie.

2. Geneza wewnętrznej kontroli finansowej i audytu w sektorze finansów publicznych

Dbłość o publiczne dobro, w tym pieniądze, której pierwotnym wyrazem były bardzo proste metody kontroli operacji w sferze realnej i finansowej, towarzyszy ludzkości od najdawniejszych czasów. Autorzy *Sawyer's Internal Auditing*, L. B. Sawyer i M. A. Dittenhofer uważają, że audyty praktykowane były już 3500 lat przed naszą erą w Mezopotamii. Odkryto tam bowiem dokumenty finansowe z tego okresu, noszące oznaki sprawdzania i weryfikacji danych w nich zawartych. Podobne oznaczenia odnaleziono w dokumentach egipskich, chińskich, perskich i żydowskich¹. Działania te miały zapobiegać defraudacji publicznych pieniędzy, nie zawsze jednak były skuteczne. W starożytnym Rzymie, w poszukiwaniu bardziej efektywnych metod administrowania funduszami publicznymi, upowszechniło się zjawisko tzw. „przesłuchiwania rachunków” – polegające na wzajemnym porównywaniu dokumentów przez dwóch urzędników. Po łacinie „przesłuchiwanie” to *auditus*, od którego pochodzi wyraz audyt².

Na przestrzeni wieków zjawisko audytu przybierało więc różne formy: od towarzyszenia ówczesnych „audytorów” podróżnikom, odbywającym podróże finansowane z publicznej kiesz (K. Kolumb), publicznego czytania ksiąg rachunkowych

¹ Dostępny w Internecie: http://pl.wikipedia.org/wiki/Audyt_wewn%C4%99trzny#Historia (dostęp: 29 czerwca 2006 r.).

² Por. K. Winarska, *Teoretyczne i praktyczne aspekty audytu wewnętrznego*, Difin, Warszawa 2005, s.11-12.

(donośnym głosem) i publicznego wyrażania opinii o nich (kiedy tylko nieliczni umieli czytać), przez kontrolę władz i zamożnych rodzin przez powołanych w tym celu urzędników, po dostarczanie wiedzy o przebiegu transakcji finansowych w sektorze prywatnym (wraz z nadejściem rewolucji przemysłowej). To właśnie w okresie rewolucji przemysłowej narodził się w Europie audyt wewnętrzny, by w XIX w. dotrzeć do Stanów Zjednoczonych³. W ślad za rosnącą złożonością zjawisk gospodarczych oraz coraz bardziej ograniczoną możliwością bezpośredniego kierowania tą działalnością, w wieku XX orientacja audytu została zmieniona z rachunkowo-księgowej na zarządczą. Złożoność procesów społeczno-gospodarczych przede wszystkim na firmach wymusiła tworzenie – niezależnie od sporządzanych przez firmy – zewnętrznych, rzetelnych sprawozdań o stanie ich finansów. Potrzebowały ich banki, giełda, inwestorzy krajowi i zagraniczni oraz inne podmioty. Z czasem audytorzy zewnętrzni dowiedli zbędności szczegółowej kontroli wszystkich operacji gospodarczych i finansowych w firmach, wskazując na możliwość zastąpienia ich kontrolą wrywkową. W ten sposób, niejako ewolucyjnie, powstał obszar dla działalności audytorów wewnętrznych, którzy tę „lukę” wypełnili⁴.

3. Kontrola finansowa w sektorze publicznym w kontekście akcesji do Unii Europejskiej

Zagadnienia kontroli finansowej, m.in. w sektorze finansów publicznych, były przez Polskę negocjowane w okresie poprzedzającym akcesję do Unii Europejskiej. Stanowisko Polski zawarto w dokumencie „Stanowisko negocjacyjne Polski w obszarze Kontrola Finansowa – rozdział 28”⁵. Zgodnie z przyjętymi w rozdziale 28 zapisami, Polska zobowiązała się dostosować krajowe standardy kontroli finansowej, w tym wewnętrznej kontroli finansowej i audytu wewnętrznego, do procedur kontrolnych UE, uchwalając na wstępie odpowiednie przepisy prawne.

Ministerstwo Finansów zostało zobowiązane do przygotowania zmian w ustawie o finansach publicznych, spełniających wymogi dotyczące kontroli finansowej, niezależności funkcjonalnej komórek przeprowadzających audyt wewnętrzny oraz wymogi dotyczące stosowania obowiązujących w tym zakresie standardów międzynarodowych. Wyrazem realizacji przyjętego zobowiązania było wejście w życie z dniem 1 stycznia 2002 r. ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych o organizacji i trybie pracy Rady Ministrów oraz o zakresie działania ministrów, ustawy o działach administracji rządowej oraz ustawy o służ-

³ Tamże, s.12-13.

⁴ Tamże, s.14.

⁵ Dostępny w Internecie: http://www.polskiejutro.com/pdf/23_kontrola_finansowa.pdf (dostęp: 26 czerwca 2006 r.).

bie cywilnej, która wprowadziła instytucje wewnętrznej kontroli finansowej i audytu wewnętrznego do polskiego systemu finansów publicznych⁶.

W okresowym raporcie Komisji Europejskiej z roku 2002 *O postępach Polski na drodze do członkostwa w Unii Europejskiej (tłumaczenie robocze)*⁷ stwierdza się, iż Polska posunęła się naprzód w zakresie dostosowania swego ustawodawstwa do wymogów systemu Publicznej Wewnętrznej Kontroli Finansowej – po nowelizacji ustawy o finansach publicznych, która jest podstawą prawną PIFC – *Public Internal Financial Control*⁸ i jest zgodna z *acquis*⁹. W raporcie zawarto też zalecenia, by do czasu akcesji Polska zwróciła uwagę na skuteczne wdrożenie nowego w sensie prawnym systemu Publicznej Wewnętrznej Kontroli Finansowej, uzupełniła i wzmocniła struktury instytucjonalne, zwłaszcza w zakresie kontroli i audytu.

W *Kompleksowym raporcie monitorującym w sprawie przygotowań Polski do członkostwa* z dnia 5 listopada 2003 r. Komisja Europejska stwierdza, iż Polska zasadniczo wywiązała się z większości wymogów wynikających z negocjacji akcesyjnych w obszarach publicznej wewnętrznej kontroli finansowej, kontroli wydatków z funduszy strukturalny oraz ochrony interesów finansowych WE¹⁰. Wskazała jednak na konieczność przyjęcia w odniesieniu do wewnętrznej kontroli finansowej ustawodawstwa pierwotnego oraz wzmocnienie zdolności administracyjnych w tym obszarze oraz w obszarze kontroli wydatków na działania strukturalne. Nieprzyjęcie przez Polskę odpowiedniej ustawy w przewidzianym okresie oznaczało w zasadzie złamanie zobowiązań negocjacyjnych. Wprawdzie prace nad projektem nowej ustawy o finansach publicznych rozpoczęto już w 2003 r., ale sfinalizowano je 2 lata później.

W poszczególnych krajach Unii Europejskiej wewnętrzna kontrola finansowa jest zorganizowana w odmienny sposób, ponieważ Komisja Europejska nie narzuca w tym zakresie szczegółowych rozwiązań instytucjonalno-prawnych. W związ-

⁶ Dz.U. nr 102, poz. 1116.

⁷ Dostępny w Internecie: <http://www1.ukie.gov.pl/HLP/files.nsf/0/AD2EDE54373072BFC-1256E7B0048EC51/file/OkresowyRaport2002tr.pdf> (dostęp: 26 czerwca 2006 r.).

⁸ System PIFC obejmuje wszelkiego rodzaju działania ukierunkowane na całość zarządzania finansowego w sektorze publicznym, z uwzględnieniem różnorodności systemów kontroli w poszczególnych krajach członkowskich Unii. Terminem tym posługuje się Unia Europejska w procesie negocjacji przedakcesyjnych, w odniesieniu zarówno do sektora rządowego, jak i samorządowego.

⁹ *Aquis communautaire* w ramach rozdziału 28 nakładały na stronę polską szereg wymogów związanych z wewnętrzną kontrolą finansową, zwłaszcza w sektorze finansów publicznych. Wymogi te dotyczyły m.in.: opracowania i wdrożenia właściwych systemów zarządzania finansowego i kontroli w jednostkach sektora finansów publicznych, konieczności wprowadzenia do administracji publicznej audytu wewnętrznego jako narzędzia oceny i doradztwa dla kierowników tych jednostek, metodologii wytyczania ścieżek audytu, konieczności przyjęcia i wdrożenia międzynarodowych standardów kontroli finansowej i audytu wewnętrznego.

¹⁰ Dostępny w Internecie: <http://www1.ukie.gov.pl/WWW/dok.nsf/0/0987B8FC98FD6E0FC-1256E8300544E06?Open&RestrictToCategory>, s. 61-63 (dostęp: 26 czerwca 2006 r.).

ku z tym, w praktyce państw członkowskich Unii wykształciły się dwa jej modele: „południowy” – z uwagi na zastosowanie we Włoszech, Portugalii, Hiszpanii i Francji oraz „północny” – przyjęty w Wielkiej Brytanii, Szwecji i Holandii. W modelu „południowym” system kontroli jest dość mocno scentralizowany i oparty na stosunkowo dużych kompetencjach nadzorczych ministra odpowiedzialnego za finanse publiczne państwa. W procesie kontroli istotne znaczenie odgrywa tu także kontrola *ex ante*, z mniejszym akcentem kładzionym na obecną także w systemie kontrolę *ex post*¹¹. W takim systemie każda operacja finansowa czy to po stronie wydatków, czy po stronie dochodów musi *ex ante* uzyskać akceptację kontrolera finansowego. Model „północny” jest bardziej zdecentralizowany – z koordynującą jedynie rolą ministerstwa finansów. Ciężar organizacji kontroli spoczywa tu na zarządzających poszczególnymi podmiotami sektora publicznego, stosujących też często audyt wewnętrzny.

W modelu scentralizowanym kontroler finansowy ma bardzo silną pozycję w jednostce kontrolowanej:

- autoryzuje wszystkie wydatki, monitoruje pobór dochodów oraz zaciąganie zobowiązań,

- weryfikuje wszystkie dokumenty związane z danym dochodem lub wydatkiem, posiadając pełny dostęp do nich,

- konsultuje wszelkie zmiany dotyczące systemu rachunkowości lub zarządzania finansowego,

- w razie zagrożenia niezależności ma prawo zwrócić się do odpowiedniej jednostki z prośbą o pomoc i ochronę,

Tym samym przejmuje niejako odpowiedzialność dysponentów środków publicznych oraz osób odpowiadających za system zarządzania podmiotem publicznym, co ma swoje oczywiste wady, ale nie wyklucza też i zalet. Wielość obowiązków audytora skutkuje też zwykle nieterminowością przeprowadzanych kontroli¹².

Podobnie różnorodnie przedstawiają się regulacje prawne dotyczące kontroli finansowej i audytu wewnętrznego w nowo przyjętych lub kandydujących do Unii Europejskiej krajach. Część z nich uchwaliła odrębne akty prawne regulujące audyt, w innych kwestie te regulują przepisy wykonawcze. Natomiast w budżecie Unii Europejskiej, w celu kontroli unijnych finansów, wybrano rozwiązanie kompromisowe¹³.

¹¹ Kontrola *ex ante* to termin oznaczający działalność kontrolną, która antycypuje decyzje rodzące określone skutki finansowe lub majątkowe. Czynności takie stanowią gros działań w ramach wewnętrznej kontroli finansowej i należą w przeważającej mierze do kompetencji głównego księgowego (skarbnika). Kontrola *ex post*, nazywana też następczą lub następną, to działania o charakterze inspekcyjnym, nakierowane na wykrycie nieprawidłowości i wskazanie sprawcy ich powstania (w Polsce jest to tzw. kontrola resortowa).

¹² K. Knedler, *Audyt wewnętrzny i kontrola finansowa w świetle dostosowań do standardów Unii Europejskiej*, „Służba Cywilna”, Jesień-Zima 2002/2003, nr 5, s. 11-13.

¹³ Tamże.

4. Analiza regulacji prawnych wewnętrznej kontroli finansowej

Przyjęte wobec Unii zobowiązania w zakresie kontroli wewnętrznej i audytu zostały pierwotnie zrealizowane z dniem wejścia w życie ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych o organizacji i trybie pracy Rady Ministrów oraz o zakresie działania ministrów, ustawy o działach administracji rządowej oraz ustawy o służbie cywilnej, która wprowadziła te instytucje do polskiego systemu prawa¹⁴.

Istotnym dokumentem o charakterze pozaprawotwórczym, tworzącym zręby nowego systemu kontroli i audytu, było w Polsce opracowanie przygotowane przez Ministerstwo Finansów w styczniu 2003 r. pt. „Zasady wdrożenia systemu kontroli finansowej i audytu wewnętrznego w polskiej administracji publicznej”¹⁵. W dokumencie zaprezentowane zostały zasady wdrażania przepisów regulujących system kontroli finansowej i audytu wewnętrznego, co miało ułatwić orientację w nowej dziedzinie osobom odpowiedzialnym za wykonywanie nowo wprowadzonych regulacji prawnych. Z początkiem 2003 r. zakończony został pierwszy etap tworzenia nowego systemu kontroli finansowej i audytu wewnętrznego w Polsce i rozpoczął się proces jego wdrażania i doskonalenia. Natomiast rozpoczęte w 2003 r. prace nad nową wersją ustawy o finansach publicznych zakończyły się jej uchwaleniem przez Sejm RP w czerwcu 2005 r.¹⁶.

Zgodnie z aktualnym brzmieniem przepisów, kontrola finansowa w jednostkach sektora finansów publicznych, w tym także w samorządzie terytorialnym, dotyczy procesów związanych z gromadzeniem i rozdysonowaniem środków publicznych oraz gospodarowaniem mieniem. Zakresem kontroli finansowej objęto:

- 1) przeprowadzanie wstępnej oceny celowości zaciągania zobowiązań finansowych i dokonywania wydatków;
- 2) badanie i porównanie stanu faktycznego ze stanem wymaganym w zakresie dotyczącym procesów pobierania i gromadzenia środków publicznych, zaciągania zobowiązań finansowych i dokonywania wydatków ze środków publicznych, udzielania zamówień publicznych oraz zwrotu środków publicznych;
- 3) prowadzenie gospodarki finansowej oraz stosowanie procedur dotyczących procesów pobierania i gromadzenia środków publicznych, zaciągania zobowiązań finansowych i dokonywania wydatków ze środków publicznych, udzielania zamówień publicznych oraz zwrotu środków publicznych¹⁷.

Za całość gospodarki finansowej jednostek samorządu terytorialnego (dalej: j.s.t.) i podmiotów organizacyjnie podporządkowanych j.s.t., w tym za wykonywanie określonych ustawą obowiązków w zakresie kontroli finansowej, jest odpowiedzialny kierownik jednostki sektora finansów publicznych, zwany w ustawie

¹⁴ Dz.U. nr 102, poz. 1116.

¹⁵ Opracowanie dostępne na stronach internetowych Ministerstwa Finansów: www.mf.gov.pl.

¹⁶ Ustawa z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych, Dz.U. nr 249, poz. 2104 z późn. zm.

¹⁷ Tamże, art. 47.

„kierownikiem jednostki”. Kierownik jednostki może powierzyć określone obowiązki w zakresie gospodarki finansowej pracownikom jednostki. Przyjęcie obowiązków przez te osoby powinno być potwierdzone dokumentem w formie odrębnego imiennego upoważnienia albo wskazania w regulaminie organizacyjnym jednostki¹⁸.

Wstępną kontrolę zgodności operacji gospodarczych i finansowych z budżetem samorządowym i planami finansowymi jednostek organizacyjnych samorządu terytorialnego oraz kontrolę kompletności i rzetelności dokumentów finansowych prowadzi skarbnik (główny księgowy budżetu j.s.t.). Podpis głównego księgowego nazywany jest kontrasygnatą i oznacza aprobatę co do rzetelności dokumentu i jego zgodności z planem finansowym¹⁹. Głównym księgowym jednostki sektora finansów publicznych jest pracownik, któremu powierzono obowiązki i odpowiedzialność w zakresie:

- prowadzenia rachunkowości jednostki,
- wykonywania dyspozycji środkami pieniężnymi,
- dokonywania wstępnej kontroli zgodności operacji gospodarczych i finansowych z planem finansowym,
- dokonywania wstępnej kontroli kompletności i rzetelności dokumentów dotyczących operacji gospodarczych i finansowych.

Głównym księgowym może być osoba, która:

- ma obywatelstwo państwa członkowskiego Unii Europejskiej lub państwa członkowskiego Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA) – strony umowy o Europejskim Obszarze Gospodarczym, chyba że przepisy odrębne uzależniają zatrudnienie w jednostce sektora finansów publicznych od posiadania obywatelstwa polskiego,

- ma pełną zdolność do czynności prawnych oraz korzysta z pełni praw publicznych,

- nie była prawomocnie skazana za przestępstwa: przeciwko mieniu, przeciwko obrotowi gospodarczemu, przeciwko działalności instytucji państwowych oraz samorządu terytorialnego, przeciwko wiarygodności dokumentów lub za przestępstwo karne skarbowe,

- spełnia jeden z poniższych warunków:

- a) ukończyła ekonomiczne jednolite studia magisterskie, ekonomiczne wyższe studia zawodowe, uzupełniające ekonomiczne studia magisterskie lub ekonomiczne studia podyplomowe i ma co najmniej 3-letnią praktykę w księgowości,

- b) ukończyła średnią, policealną lub pomaturalną szkołę ekonomiczną i ma co najmniej 6-letnią praktykę w księgowości,

- c) jest wpisana do rejestru biegłych rewidentów na podstawie odrębnych przepisów,

¹⁸ Tamże, art. 44, ust 1 i 2.

¹⁹ M. Mackiewicz, E. Malinowska-Misiąg, W. Misiąg, M. Tomalak, *Budżet i finanse 2006. Poradnik dla samorządowców*, Municipium, Warszawa 2006, s. 212.

d) ma świadectwo kwalifikacyjne uprawniające do usługowego prowadzenia ksiąg rachunkowych lub certyfikat księgowy, wydane na podstawie odrębnych przepisów.

Złożenie podpisu przez głównego księgowego na dokumencie, obok podpisu pracownika właściwego rzeczowo, oznacza, że:

- nie zgłasza zastrzeżeń do przedstawionej przez właściwych rzeczowo pracowników oceny prawidłowości tej operacji i jej zgodności z prawem,
- nie zgłasza zastrzeżeń do kompletności oraz formalno-rachunkowej rzetelności i prawidłowości dokumentów, dotyczących tej operacji,
- zobowiązania wynikające z operacji mieszczą się w planie finansowym jednostki.

Główny księgowy, w razie ujawnienia nieprawidłowości, zwraca dokument właściwemu rzeczowo pracownikowi, a w razie nieusunięcia nieprawidłowości odmawia jego podpisania. O odmowie podpisania dokumentu i jej przyczynach główny księgowy zawiadamia pisemnie kierownika jednostki. Kierownik jednostki może wstrzymać realizację zakwestionowanej operacji albo wydać w formie pisemnej polecenie jej realizacji. W celu realizacji swoich zadań główny księgowy ma prawo:

- żądać od kierowników innych komórek organizacyjnych jednostki udzielania w formie ustnej lub pisemnej niezbędnych informacji i wyjaśnień, jak również udostępnienia do wglądu dokumentów i wyliczeń będących źródłem tych informacji i wyjaśnień,
- wnioskować do kierownika jednostki o określenie trybu, według którego mają być wykonywane przez inne komórki organizacyjne jednostki prace niezbędne do zapewnienia prawidłowości gospodarki finansowej oraz ewidencji księgowej, kalkulacji kosztów i sprawozdawczości finansowej²⁰.

Ustawa o finansach publicznych zobowiązała kierownika jednostki sektora finansów publicznych do przygotowania – w formie pisemnej – procedury przeprowadzania kontroli wewnętrznej, z uwzględnieniem tzw. **standardów kontroli**. Obowiązkiem kierownika jest także zapewnienie ich przestrzegania. W praktyce w j.s.t. powinny zostać wydane stosowne zarządzenia wprowadzające procedury kontroli wewnętrznej, uwzględniające międzynarodowe standardy. By system kontroli był skuteczny, wydawanych jest zwykle kilka do kilkunastu regulaminów – wyznaczają one czynności, które należy podjąć, by zapewnić optymalny nadzór i kontrolę nad operacjami gospodarczymi.

W styczniu 2003 r. minister finansów po raz pierwszy określił „Standardy kontroli finansowej w jednostkach sektora finansów publicznych”²¹ (dalej „Standardy”). Celem „Standardów” było i pozostaje zapewnienie spójnego i jednolitego modelu kontroli finansowej w całym sektorze publicznym. Kierownicy jednostek samorządowych, odpowiednio do ponoszonej odpowiedzialności za gospodarkę finansową, dysponują stosunkowo dużą swobodą w kształtowaniu systemu kontroli finansowej, jednak **procedury kontroli ustalone w poszczególnych jednost-**

²⁰ Tamże, art. 45.

²¹ Dz. Urz. Min. Fin. nr 3, poz. 13.

kach samorządu terytorialnego powinny być zgodne z wytycznymi „Standardów”. Od czerwca 2006 r. obowiązują nowe „Standardy kontroli finansowej w jednostkach sektora finansów publicznych”. W dalszym ciągu nie stanowią one przepisów prawa powszechnego. Zgodnie z intencją Ministerstwa Finansów należy je traktować jak wskazówki dotyczące zasad budowania systemów kontroli finansowej w jednostkach sektora finansów publicznych.

Podsektor finansów samorządowych obejmuje jednostki organizacyjne różnej wielkości, wykonujące różnorodne zadania i funkcjonujące w różnych warunkach, stąd też ogólny sposób sformułowania standardów – by mogły służyć wszystkim zainteresowanym podmiotom. W zamyśle Ministerstwa Finansów „Standardy” mają być podstawą do tworzenia lub opisywania bardziej szczegółowych i precyzyjnych procedur czy zasad dobrej praktyki, które będą tworzyć jednostki sektora finansów publicznych adekwatnie do swoich potrzeb²². Ministerstwo Finansów zapowiedziało też, iż zakres i tekst „Standardów” nadal będzie podlegać zmianom; przede wszystkim będą one modyfikowane na podstawie sugestii i wniosków ze strony audytorów wewnętrznych oraz innych pracowników jednostek doskonalących swój system kontroli finansowej.

5. Analiza treści „Standardów”

Treść „Standardów” opracowana przez Ministerstwo Finansów uwzględnia powszechnie obowiązujące wymogi w tym zakresie. „Standardy” zaprezentowano w pięciu obszarach, odpowiadających pięciu podstawowym elementom systemu kontroli wewnętrznej. Są to:

- środowisko wewnętrzne,
- zarządzanie ryzykiem,
- mechanizmy kontroli,
- informacja i komunikacja,
- monitorowanie i ocena.

Ponieważ definicja kontroli finansowej w ustawie o finansach publicznych nie jest zbieżna z definicją kontroli wewnętrznej w powszechnie uznawanych standardach światowych, w celu wykazania prawidłowych relacji między tymi pojęciami przytoczono w analizowanym dokumencie definicję kontroli wewnętrznej według „Wytycznych w sprawie kontroli wewnętrznej w sektorze publicznym” INTOSAI²³:

²² Na podstawie stron internetowych Ministerstwa Finansów: www.mf.gov.pl (dostęp: 29 lipca 2006 r.).

²³ INTOSAI to światowa organizacja zrzeszająca najwyższe urzędy kontroli krajów, będących członkami Organizacji Narodów Zjednoczonych. Powołana przez 34 kraje w roku 1953, obecnie liczy 170 członków. Głównym zadaniem INTOSAI jest wymiana informacji i doświadczeń dotyczących kontroli państwowych oraz ocena zadań stawianych przed najwyższymi urzędami kontroli wobec zachodzących na świecie procesów społecznych i gospodarczych oraz wzajemnych ich powiązań.

Kontrola wewnętrzna jest integralnym procesem, na który ma wpływ zarząd jednostki oraz jej personel. Jest ona zaprojektowana tak, aby odnosić się do ryzyk i dawać rozsądne zapewnienie, że działania jednostki skierowane na wypełnienie jej misji pomagają jej również w osiągnięciu następujących ogólnych celów:

- prowadzenia uporządkowanej, etycznej, gospodarczej, skutecznej i wydajnej działalności,
- wypełniania obowiązków związanych z odpowiedzialnością,
- zgodności z prawem i przepisami,
- ochrony zasobów przed utratą, niewłaściwym wykorzystaniem i zniszczeniem.

Kontrola wewnętrzna jest procesem dynamicznym i integralnym, który musi być ciągle dostosowywany do zmian w organizacji. Kierownictwo i personel wszystkich szczebli muszą mieć współdziałal w tym procesie odnoszenia się do ryzyk i dawania rozsądnego zapewnienia o osiągnięciu misji jednostki i jej ogólnych celów²⁴.

Porównanie tych definicji pozwala wnioskować, że ustawą o finansach publicznych jednostki samorządu terytorialnego zostały zobowiązane do prowadzenia kontroli wewnętrznej w zakresie ograniczonym w zasadzie do kontroli finansowej (czynności sprawdzających), co wydaje się jednak niewystarczające dla realizacji celów takiej jednostki.

Kontrola finansowa jest procesem ściśle zintegrowanym z bieżącą działalnością jednostki; jest to cykl czynności i działań wykonywanych przez kierownika jednostki, kierowników poszczególnych komórek organizacyjnych, głównego księgowego (skarbnika) i poszczególnych pracowników w bieżącej działalności jednostki. Elementy kontroli finansowej są wbudowane w strukturę organizacyjną, procedury oraz część poszczególnych procesów i operacji prowadzonych w jednostce. W tym sensie system kontroli finansowej obejmuje obok kontroli *ex ante* również czynności związane z kontrolą prowadzoną przez wydzieloną komórkę organizacyjną, nastawioną na wykrywanie nieprawidłowości.

Zgodnie z art. 163 Konstytucji, samorząd terytorialny wykonuje zadania publiczne niezastrzeżone przez Konstytucję lub ustawy dla organów innych władz publicznych. Jednostki samorządu terytorialnego wyposażone są w osobowość prawną. Przysługuje im prawo własności i inne prawa majątkowe, a samodzielność jednostek samorządu terytorialnego podlega ochronie sądowej. Zadania publiczne służące zaspokajaniu potrzeb wspólnoty samorządowej są wykonywane przez jednostkę samorządu terytorialnego jako zadania własne. Jeżeli wynika to z uzasadnionych potrzeb państwa, to ustawa może zlecić jednostkom samorządu terytorialnego wykonywanie innych zadań publicznych (zadań zleconych). Ustawa określa wówczas tryb przekazywania i sposób wykonywania zadań zleconych.

Jednostkom samorządu terytorialnego zapewnia się konstytucyjnie udział w dochodach publicznych odpowiednio do przypadających im zadań. Dochodami jednostek samorządu terytorialnego są ich dochody własne oraz subwencje ogólne

²⁴ „Standardy kontroli finansowej w jednostkach sektora finansów publicznych”, dostępne na stronach internetowych Ministerstwa Finansów: www.mf.gov.pl (dostęp: 30 lipca 2006 r.).

i dotacje celowe z budżetu państwa. Źródła dochodów jednostek samorządu terytorialnego są określone w ustawie z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego²⁵. Zmiany w zakresie zadań i kompetencji jednostek samorządu terytorialnego następują wraz z odpowiednimi zmianami w podziale dochodów publicznych. Jednostki samorządu terytorialnego mają prawo ustalania wysokości podatków i opłat lokalnych w zakresie określonym w ustawie. Jednostki samorządu terytorialnego wykonują swoje zadania za pośrednictwem organów stanowiących i wykonawczych. Wybory do organów stanowiących są powszechne, równe, bezpośrednie i odbywają się w głosowaniu tajnym. Zasady i tryb zgłaszania kandydatów i przeprowadzania wyborów oraz warunki ważności wyborów określa odrębna ustawa. Zasady i tryb wyborów oraz odwoływania organów wykonawczych j.s.t. określa ustawa. Ustrój wewnętrzny jednostek samorządu terytorialnego określają, w granicach ustaw, ich organy stanowiące. Członkowie wspólnoty samorządowej mogą decydować, w drodze referendum, o sprawach dotyczących tej wspólnoty, w tym o odwołaniu pochodzącego z wyborów bezpośrednich organu samorządu terytorialnego. Zasady i tryb przeprowadzania referendum lokalnego określa ustawa. Działalność samorządu terytorialnego podlega nadzorowi z punktu widzenia legalności. Zatem w Polsce, analogicznie jak w innych państwach, nadzór i kontrolę (zewnętrzną) nad j.s.t. sprawują odpowiednie organy państwowe. Organami nadzoru nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego są Prezes Rady Ministrów i wojewodowie, a w zakresie spraw finansowych – regionalne izby obrachunkowe²⁶.

W świetle powyższych rozważań, słuszny wydaje się postulat, by jednostki samorządu terytorialnego objęły systemem kontroli wewnętrznej wszystkie aspekty swojej działalności, w myśl zaleceń „Standardów”. Wzorując się na „Standardach”, wymienić należałoby tu pięć podstawowych obszarów kontroli wewnętrznej: **środowisko wewnętrzne, zarządzanie ryzykiem, mechanizmy kontroli, informację i komunikację oraz monitorowanie i ocenę**.

Przed określeniem procedur kontroli finansowej *sensu stricto* konieczne jest rozpoznanie podstawowych zasad budowy systemu kontroli wewnętrznej w ogóle, zapoznanie się z zasadami wyznaczonymi w „Standardach” oraz porównanie ich ze stanem rzeczywistym. W przypadku odstępstw należałoby niedociągnięcia w tym zakresie jak najszybciej usunąć.

6. Obszary kontroli wewnętrznej określone w „Standardach”

Środowisko wewnętrzne w sposób podstawowy determinuje jakość całego procesu kontroli finansowej. By uzyskać odpowiedź na pytanie, jakie jest **środo-**

²⁵ Por. Dz.U. nr 249, poz. 2104.

²⁶ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. nr 78, poz. 483. Por. art. 163-172.

wisko wewnętrzne j.s.t., organ wykonawczy j.s.t. powinien na wstępie poddać diagnozie, a następnie procesowi kontroli samo środowisko kontroli: uczciwość i inne wartości etyczne zarówno pracowników, jak i kadry kierowniczej, kompetencje zawodowe osób zatrudnionych, istniejącą strukturę organizacyjną, zadania wrażliwe oraz uprawnienia pracowników.

Specyfika sektora publicznego każe w badaniach naukowych i praktyce zwrócić uwagę nie tylko na aspekty ekonomiczne jego funkcjonowania, lecz także moralne i szereg innych. Ostatnie lata działalności samorządów w Polsce pokazały, że środowisko wewnętrzne jest to obszar, w którym wymagane są znaczące zmiany wzorów zachowań – na powszechnie pożądanę i akceptowaną moralnie. Jak jednak pokazują badania i praktyka, dominujące zachowania społeczne zarówno w dokonywaniu wyboru prywatnego, jak i publicznego, nie są wystarczająco motywowane normami moralnymi. Wydaje się zatem, że odpowiednie normy instytucjonalne pozwolą, przynajmniej w pewnym zakresie, osiągnąć niezbędne standardy w redystrybucji środków publicznych przez samorzady. Dobrym rozwiązaniem w tym zakresie może być np. kodeks etyki pracownika j.s.t., regulamin wynagradzania i premiowania, regulamin szkoleń itp.

Warunkiem stworzenia prawidłowego środowiska wewnętrznego jest przede wszystkim nienaganna postawa osób zajmujących najważniejsze stanowiska w strukturze j.s.t. To przede wszystkim organy stanowiące i wykonawcze j.s.t. powinny kierować się na co dzień osobistą i zawodową uczciwością. Taka postawa daje rękojmnię przejścia tych wartości przez pracowników, którzy nie mają wówczas wątpliwości, jakie zachowanie i postępowanie jest uważane za etyczne. Istotne jest też pozytywne nastawienie zarządu i pracowników samorządowych do kontroli finansowej. Zarząd oraz pracownicy samorządów powinni mieć poziom wiedzy, umiejętności i doświadczenia, pozwalający skutecznie i efektywnie realizować powierzone zadania, włącznie z rozumieniem potrzeby i istoty procesu kontroli wewnętrznej (finansowej). Proces zatrudniania nowych pracowników powinien zapewniać wybór najlepszego kandydata na dane stanowisko pracy, a już pracujący powinni mieć możliwość podnoszenia swoich kwalifikacji i rozwoju kompetencji zawodowych. Zakres zadań, uprawnień i odpowiedzialności poszczególnych komórek j.s.t. oraz poszczególnych pracowników winien wyraźnie wynikać z obowiązującej struktury organizacyjnej. Struktura organizacyjna oraz zakres sprawozdawczości poszczególnych komórek powinny mieć formę pisemną, przejrzystą i spójną. Zakres obowiązków, uprawnień i odpowiedzialności powinien być przydzielony każdemu pracownikowi na piśmie. Obowiązkiem zarządu jest też identyfikacja tzw. zadań wrażliwych, tj. takich, przy wykonywaniu których pracownicy mogą być szczególnie narażeni na rozmaite okoliczności o szkodliwych konsekwencjach dla gospodarowania finansami samorządowymi lub wizerunku gminy, powiatu czy województwa. W ślad za listą zadań wrażliwych należy przygotować pisemne procedury postępowania w zidentyfikowanych obszarach, włącznie z poinformowaniem o nich zainteresowanych pracowników.

Zarządzanie ryzykiem jako działanie poprzedzające wdrożenie właściwej procedury kontroli polega na zidentyfikowaniu w j.s.t. obszarów ryzyka, czyli pól czyn, które mogą potencjalnie spowodować niezrealizowanie zaplanowanych celów. Ma ono na celu zwiększenie prawdopodobieństwa osiągnięcia wyznaczonych j.s.t. celów. W ramach zarządzania ryzykiem każda j.s.t., co najmniej raz do roku, ma obowiązek sporządzić roczny plan, określający poszczególne cele i zadania, mierzalne wskaźniki lub kryteria ich realizacji, komórki odpowiedzialne za ich realizację oraz zasoby – w szczególności: osobowe, finansowe, rzeczowe – przeznaczone do ich realizacji. Zarząd j.s.t. prowadzi następnie bieżącą ocenę (monitoring) realizacji zadań za pomocą wyznaczonych wskaźników lub kryteriów. Także nie rzadziej niż raz w roku identyfikuje się zewnętrzne i wewnętrzne ryzyko (ryzyka) związane z poszczególnymi celami i zadaniami j.s.t., dotyczące zarówno działalności całej jednostki, jak i realizowanych przez nią konkretnych programów, projektów, inwestycji czy zadań. Jeżeli w ciągu roku zmieniają się w sposób zasadniczy warunki funkcjonowania j.s.t., to etap identyfikacji ryzyka jest ponawiany. Następnie zidentyfikowane ryzyka są analizowane pod kątem prawdopodobieństwa wystąpienia i potencjalnych skutków oraz określany jest akceptowany poziom ryzyka. Kolejnym etapem jest określenie reakcji w stosunku do każdego istotnego ryzyka – może to być np. tolerowanie, przeniesienie, wycofanie się, działanie oraz wskazanie działań, które należy podjąć w celu zmniejszenia danego ryzyka do akceptowanego poziomu.

Mechanizmy kontroli są w „Standardach” potraktowane jako potencjalnie możliwe do wykorzystania przez j.s.t., ale nie tworzą wyczerpującego zbioru. Każda gmina, powiat czy województwo samorządowe wraz ze swoimi jednostkami organizacyjnymi powinny system kontroli finansowej dostosować do specyficznych potrzeb jednostki. System powinien być elastyczny, a koszty jego wdrożenia nie powinny przekraczać uzyskanych korzyści. Właściwie zaprojektowany mechanizm kontroli ma na celu ograniczenie ryzyka w zidentyfikowanych wcześniej jego obszarach.

Cała dokumentacja obowiązującego systemu kontroli (procedury, zarządzenia, regulaminy, wytyczne) powinna być łatwo dostępna dla wszystkich pracowników. Wszystkie operacje gospodarcze i finansowe powinny być rzetelnie dokumentowane, w sposób umożliwiający ich prześledzenie od początku do końca – tak w trakcie ich trwania, jak i po zakończeniu. Klasyfikacja i rejestracja tych zdarzeń winna następować bezzwłocznie, a pełna dokumentacja powinna być dostępna dla upoważnionych osób. W przypadku j.s.t. każda operacja gospodarcza lub finansowa powinna być zatwierdzona przez zarząd, skarbnika lub upoważnioną osobę. Podstawowe obowiązki dotyczące zatwierdzania (autoryzacji), realizacji i rejestrowania (księgowania) operacji finansowych, gospodarczych i innych zdarzeń należy rozdzielać pomiędzy pracowników, z uwzględnieniem obowiązków i odpowiedzialności skarbnika (głównego księgowego) każdego podmiotu podsektora samorządowego określonych w przepisach prawa. W małych jednostkach organiza-

cyjnych samorządu procedura powinna uwzględniać specyfikę podmiotu, łącznie z zestawieniem obowiązków, które muszą być rozdzielone pomiędzy poszczególnych pracowników. Wszystkie operacje gospodarcze, finansowe i inne istotne dla funkcjonowania podmiotu zdarzenia należy weryfikować zarówno przed, jak i po realizacji, np. stan zapasów przez ich inwentaryzację, dane z faktur ze stanem faktycznym. Nad całokształtem funkcjonowania jednostki, w ramach hierarchii służbowej, prowadzony powinien być właściwy nadzór, który obejmuje przede wszystkim:

- precyzyjne komunikowanie obowiązków, zadań i odpowiedzialności każdemu z pracowników i systematyczną ocenę ich pracy w niezbędnym zakresie,
- zatwierdzanie wyników pracy w decydujących momentach w celu uzyskania zapewnienia, że przebiega ona zgodnie z zamierzeniami. Jeżeli w trakcie działalności istnieje konieczność odstąpienia od obowiązujących procedur czy instrukcji, to winno być to uzasadnione, udokumentowane i zatwierdzone przez kierownika jednostki lub osobę odpowiedzialną.

Mechanizm działalności jednostki powinien być starannie przemyślany, tak, by zapewniał ciągłość jej funkcjonowania. Dostęp do zasobów jednostki: finansowych, materialnych, informacyjnych powinny mieć tylko osoby upoważnione, a rzeczywisty stan zasobów należy okresowo porównywać z zapisami w księgach. Szczególne wymogi sformułowano w „Standardach” w odniesieniu do procesu kontroli systemów informatycznych²⁷.

Często spotykanymi w podsektorze samorządowym mechanizmami kontroli są: analiza wykonania planu finansowego w poszczególnych okresach, wskaźników wykonania zadań, programów, projektów itp. Może to być analiza raportów finansowych i rozmaitych opracowań na temat działalności operacyjnej, raportów jednostek nadzorujących, inspekcji czy raportów na temat niestandardowych zdarzeń²⁸. Warto wyraźnie zaznaczyć, że mechanizmy kontroli powinny być wprowadzane tylko w tych obszarach i w takim zakresie, w jakim jest to konieczne ze względu na prawdopodobieństwo istotnych zagrożeń dla realizacji celów jednostki²⁹.

W zakresie **informacji i komunikacji** „Standardy” mówią o zapewnieniu wszystkim pracownikom j.s.t. dostępu do informacji niezbędnych do wykonywania powierzonych obowiązków, szczególnie związanych z kontrolą finansową oraz zapewnieniu efektywnego systemu komunikacji wewnętrznej i zewnętrznej. Efektywny system ma nie tylko zapewniać właściwy przepływ informacji w kierunku poziomym i pionowym, lecz także zapewniać ich właściwe zrozumienie przez odbiorców. Wszyscy kierujący w j.s.t. oraz pracownicy powinni otrzymać w odpo-

²⁷ Por. „Standardy...”, wyd. cyt., s. 7-8 oraz M. Forystek, *Audyt informatyczny*, Info Audit Sp. z o.o., Warszawa 2005.

²⁸ Szerzej na temat przykładowych mechanizmów kontroli zob. Z. Rola, *Kontrola wewnętrzna, kontrola finansowa i audyt w jednostkach sektora finansów publicznych*, Alpha pro Sp. z o.o., Ostrołęka, 2003, s. 32-41.

²⁹ Tamże, s. 32.

wiednim czasie i formie, właściwe i rzetelne informacje potrzebne do wypełniania obowiązków, głównie przyjętych systemem kontroli finansowej.

Monitorowanie systemu kontroli finansowej i jego ocena należy do obowiązków wójta, burmistrza, prezydenta (kierowników podmiotów organizacyjnych j.s.t.). Proces ten powinien mieć charakter ciągły i jest (może być) wspierany przez audyt wewnętrzny, w ramach którego dokonuje się niezależnej i obiektywnej oceny tego systemu. Ocena systemu kontroli finansowej może być także uzupełniająco niejako dokonywana przez pracowników j.s.t. w ramach tzw. samooceny i traktowana jako dodatkowe źródło informacji o funkcjonowaniu systemu. W praktyce działalności j.s.t. systematyczna kontrola wewnętrzna prowadzona jest przez zarząd jednostki, kierowników jednostek budżetowych i zakładów budżetowych oraz inne osoby wskazane przez zarząd do sprawowania kontroli w wymienionych oraz innych jednostkach organizacyjnych należących do sektora samorządowego. Osoby sprawujące kontrolę mają obowiązek badać legalność, celowość i gospodarność podejmowanych decyzji finansowych, głównie wiążących się z wykonywaniem uchwalonego budżetu oraz zamówieniami publicznymi. Szczegółowe zasady organizacji kontroli w urzędzie jednostki samorządu terytorialnego oraz zasady i tryb przeprowadzania kontroli przez jednostki organizacyjne urzędu w jednostkach organizacyjnych urzędu oraz w jednostkach organizacyjnych podległych i nadzorowanych przez organ wykonawczy określają regulaminy. W regulaminach powinny być określone cele kontroli, podmiotowy i przedmiotowy zakres systemu kontroli, zasady i tryb przeprowadzania kontroli, zasady postępowania kontrolnego.

W jednostkach samorządu terytorialnego zobowiązanych do prowadzenia audytu wewnętrznego komórka kontroli wewnętrznej bywa łączona z komórką audytu. Za przyjęciem takiego rozwiązania przemawia możliwość przejścia przez kontrolerów wewnętrznych metod i technik stosowanych przez audytorów, co może podnosić jakość i efektywność ich działań. Rozwiązanie to wykazuje pozytywne pod warunkiem jednak, że komórka kontroli wewnętrznej nie jest jednym z elementów mechanizmu kontroli, którego systematycznej oceny ma dokonywać audyt wewnętrzny³⁰. Połączenie komórki kontroli z zespołem audytorskim pozwala na łatwy przepływ informacji między nimi, umożliwiając szybsze identyfikowanie zagrożeń, przyjmowanie ustaleń oraz poszukiwanie najlepszych rozwiązań. Zespół taki może też zostać powiększony o osoby specjalizujące się w zamówieniach publicznych, rachunkowości, zarządzaniu czy sprawozdawczości. Prognozuje się, iż w przyszłości w samorządach zostaną rozbudowane komórki audytu, a w komór-

³⁰ R. Żukowski, A. Purgat, *Audyt wewnętrzny w jednostce samorządu terytorialnego*, Info Audit Sp. z o.o., Warszawa 2005, s. 32. Należy tu zwrócić uwagę, iż zadaniem komórek audytu wewnętrznego jest dokonywanie obiektywnej i niezależnej oceny funkcjonowania jednostki, w szczególności przez badanie jej systemów kontroli wewnętrznej. Obowiązek prowadzenia audytu wewnętrznego obejmuje te jednostki samorządu terytorialnego, których przychody lub wydatki przekroczą w danym roku próg określony przez ministra finansów.

kach zajmujących się kontrolą wewnętrzną pozostaną nieliczne osoby, badające problemy doraźne oraz zlecone jako zdania specjalne przez kierownika jednostki samorządu terytorialnego³¹.

Zastosowanie w praktyce właściwego systemu kontroli wewnętrznej (finansowej) jest dziś niekwestionowanym sposobem zapewniania skutecznego realizowania celów nie tylko w sektorze finansów publicznych, lecz także w sektorze prywatnym. Nie jest to jednak zadanie proste. Zbudowanie dobrego systemu w j.s.t. wymaga podjęcia działań w określonej kolejności i według przyjętych i precyzyjnie określonych reguł postępowania. Przyjęcie najlepszych procedur kontroli nie gwarantuje bowiem jej skuteczności przy pozostawieniu wadliwego środowiska kontroli, a niewłaściwe procedury kontroli w żadnym razie nie zmniejszą ryzyka zagrożeń realizacji celów j.s.t. Stworzenie zawiłych i rozbudowanych mechanizmów kontroli też nie daje gwarancji ich skuteczności. Praktyka pokazuje bowiem, że najsukcesywniejsze są systemy proste, przejrzyste oraz dostosowane do wielkości, specyfiki i realnych potrzeb jednostki samorządowej.

Wśród najistotniejszych zmian w zakresie systemu PWKF wprowadzonych nową ustawą o finansach publicznych wymienić należy:

1) jednoznaczne określenie roli audytu wewnętrznego w dostarczaniu kierownikowi jednostki informacji o całym systemie zarządzania jednostką i kontroli w jednostkach – w tym celu ustawa zawiera bardziej wyczerpującą niż poprzednio definicję audytu wewnętrznego, sformułowaną w celu lepszego zrozumienia idei i pełniejszego wykorzystania audytu wewnętrznego w jednostkach sektora finansów publicznych oraz dalszego dostosowania do standardów międzynarodowych;

2) rozszerzenie grupy jednostek sektora finansów publicznych – o **jednostki samorządu terytorialnego** – których audytorzy wewnętrzeni będą objęci ochroną trwałości stosunku pracy (zgodą Głównego Inspektora Audytu Wewnętrznego na rozwiązanie stosunku pracy z audytorem wewnętrznym);

3) rozszerzenie katalogu jednostek objętych audytem wewnętrznym i objętych pełną koordynacją ministra finansów³².

Koordinacja kontroli finansowej i audytu wewnętrznego w jednostkach sektora finansów publicznych obejmuje:

- określanie i upowszechnianie standardów kontroli finansowej, zgodnych z powszechnie uznawanymi standardami,
- określanie i upowszechnianie standardów audytu wewnętrznego, zgodnych z powszechnie uznawanymi standardami,
- współpracę z zagranicznymi instytucjami zajmującymi się audytem wewnętrznym,
- uzyskiwanie, gromadzenie, przetwarzanie i analizowanie informacji w trybie określonym w ustawie o finansach publicznych oraz podejmowanie działań w celu

³¹ Tamże.

³² Ustawa z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych, wyd. cyt.

poprawy funkcjonowania audytu wewnętrznego i kontroli finansowej w jednostkach sektora finansów publicznych.

W ramach prowadzonego nadzoru Minister Finansów dokonuje w stosunku do j.s.t. oceny:

- 1) stosowania przepisów ustawy w zakresie kontroli finansowej i audytu wewnętrznego,
- 2) funkcjonowania standardów.

Minister Finansów, w ramach prowadzonego nadzoru, przedstawia Radzie Ministrów, co najmniej raz w roku, zbiorcze sprawozdanie z funkcjonowania kontroli finansowej i audytu wewnętrznego w jednostkach sektora finansów publicznych, o których mowa w ustawie o finansach publicznych wraz z oceną przestrzegania powszechnie uznawanych standardów w tym zakresie oraz propozycjami działań zmierzających do ich usprawnienia. Minister Finansów sprawuje nadzór przez Głównego Inspektora Audytu Wewnętrznego i podległego mu Departamentu Koordynacji Kontroli Finansowej i Audytu Wewnętrznego.

W ramach koordynacji systemu kontroli finansowej i audytu wewnętrznego Główny Inspektor Audytu Wewnętrznego przesłał do kierowników wszystkich jednostek zobowiązanych do prowadzenia audytu wewnętrznego „Kwestionariusz kontroli finansowej w jednostkach sektora finansów publicznych” dotyczący kontroli finansowej i funkcjonowania komórki audytu wewnętrznego w kierowanych przez nich jednostkach. W połowie lipca 2006 r. Rada Ministrów przyjęła sprawozdanie Głównego Inspektora Audytu Wewnętrznego, oceniające funkcjonowanie kontroli finansowej i audytu wewnętrznego w jednostkach sektora finansów.

Informacje wynikające z przeprowadzonej analizy zostały opublikowane m.in. na stronie internetowej Ministerstwa Finansów³³. Kwestionariusz został skierowany łącznie do 1446 jednostek sektora finansów publicznych, w tym do 475 jednostek samorządowych. Odpowiedzi udzieliło łącznie 248 (52%) jednostek samorządowych.

Opracowanie i obowiązywanie pisemnych procedur kontroli finansowej deklaruje w zakresie:

- wstępnej oceny celowości zaciągania zobowiązań finansowych i dokonywania wydatków – 83% badanych j.s.t.,
- pobierania i gromadzenia środków publicznych – 66% badanych j.s.t.,
- trybu postępowania w zakresie zamówień publicznych – 79% j.s.t.,
- zwrotu środków publicznych – 51% j.s.t.,
- przeprowadzania kontroli, o której mowa w art. 28b ustawy o finansach publicznych – 81% j.s.t.,
- dokonywania ocen, o których mowa w art. 91 ust. 3 ustawy o finansach publicznych – 39% j.s.t.
- zarządzania i kontroli środków – 31% j.s.t.

³³ Dostępne na stronach internetowych Ministerstwa Finansów: http://mf.gov.pl/_files/_koordynacja_kontroli_financej_i_audytu_wewnetrznego/wdrazanie_kontroli_financej/info_na_temat_kf_i_aw_w_jsfp.pdf (dostęp: 11 stycznia 2007 r.).

Deklarowana realizacja „Standardów kontroli finansowej...” w obszarze **Środowisko systemu kontroli finansowej** w poszczególnych pięciu obszarach odpowiadających podstawowym elementom kontroli wewnętrznej przedstawia się następująco:

- obowiązywanie zasad etycznych – 25% j.s.t.,
- pisemne zestawienie zadań wrażliwych – 12% j.s.t.,
- określenie w formie pisemnej zadań, uprawnień i odpowiedzialności – 93% j.s.t.,
- określenie w formie pisemnej zadań wykonywanych na każdym stanowisku pracy – 95% j.s.t.,
- powierzenie uprawnień lub obowiązków w zakresie gospodarki finansowej lub majątkowej w formie pisemnej i za potwierdzeniem ich przyjęcia – 94% j.s.t.,
- spełnianie wymagań ustawowych przez głównego księgowego – 95% j.s.t.,
- tworzenie rocznych bądź okresowych planów szkoleń – 48% j.s.t.

Odsetek j.s.t. deklarujących realizację „Standardów kontroli finansowej...” w obszarze **Zarządzanie ryzykiem**, w zakresie przedstawionym poniżej, jest następujący:

- określenie przez kierownictwo jednostki celów co najmniej na bieżący rok oraz przedstawienie ich w formie pisemnej – 75%,
- posiadanie dokumentacji identyfikowania ryzyka przez kierownictwo – 27%,
- uwzględnianie czynników sprzyjających wystąpieniu ryzyka o charakterze finansowym – 46%,
- dokonywanie przez kierownictwo systematycznej oceny zidentyfikowanego ryzyka pod kątem skutków i prawdopodobieństwa jego wystąpienia – 37%.

W obszarze **Informacja i komunikacja** realizację „Standardów kontroli finansowej...” dotyczących funkcjonowania skutecznych mechanizmów przekazywania istotnych informacji deklaruje 80% badanych j.s.t., a w odniesieniu do komunikowania pracownikom ustalonych przez kierownictwo celów jednostki – 79%.

Procent j.s.t. deklarujących realizację „Standardów kontroli finansowej...” w obszarze **Mechanizmy systemu kontroli finansowej**, ukształtował się następująco:

- określenie mierzalnych wskaźników, mierników i kryteriów oceny realizacji poszczególnych celów jednostki – 38%,
- istnienie i dostępność kompletnej dokumentacji systemu kontroli finansowej obejmującej m.in. procedury, instrukcje, wytyczne – 73%,
- zapewnienie realizacji wyłącznie operacji finansowych zatwierdzonych przez kierownika jednostki lub przez upoważnionych pracowników – 90%,
- zestawienie kluczowych obowiązków dotyczących prowadzenia, zatwierdzania, rejestrowania i sprawdzania operacji finansowych lub gospodarczych – które muszą być rozdzielone pomiędzy różnych pracowników – 73%,
- powierzanie mienia do użytkowania przez pracowników – w drodze pisemnej – 83%.

Odsetek j.s.t. deklarujących wykonywanie „Standardów” w obszarze **Ocena i audyt wewnętrzny**, ukształtował się następująco:

- dokonywania bieżących ocen skuteczności systemu wewnętrznej kontroli finansowej przez kierownictwo – 74%,
- zorganizowanie stanowiska/komórki audytu wewnętrznego w jednostce – 77%,
- bezpośrednia podległość audytora wewnętrznego kierownikowi jednostki – 79%,
- zatrudnienie na stanowisku audytora wewnętrznego osoby spełniającej wymagania określone w ustawie o finansach publicznych – 68%,
- opracowanie planu audytu wewnętrznego na 2005 rok w oparciu o analizę ryzyka – 69%.
- uzgodnienie z kierownikiem jednostki planu audytu wewnętrznego na 2005 rok – 69%,
- analizowanie obszarów ryzyka w zakresie działania jednostki z uwzględnieniem środków pochodzących ze źródeł zagranicznych – 56%,
- opracowanie strategicznego planu audytu wewnętrznego przez audytora wewnętrznego – 30%,
- dokonywanie oceny adekwatności, efektywności i skuteczności systemu kontroli finansowej przez audyt w wewnętrzny – 33%.

Wnioski zawarte w analizowanym sprawozdaniu przedstawionym Radzie Ministrów mogą przyczynić się do dalszego usprawnienia funkcjonowania audytu wewnętrznego i kontroli finansowej. Sprawozdanie to otrzymują bowiem kierownicy jednostek sektora finansów publicznych i przede wszystkim do nich i do audytorów wewnętrznych adresowane są propozycje usprawnień, przedstawione w tym dokumencie, który po zatwierdzeniu przez Radę Ministrów zyskał rangę dokumentu rządowego. W ten sposób Ministerstwo Finansów chce obligować zarządy j.s.t. do dokonywania rzetelnej samooceny stanu wdrożenia standardów kontroli finansowej i audytu wewnętrznego. Dla ułatwienia, w specjalnych załącznikach wchodzących w skład sprawozdania, zawarte są wytyczne umożliwiające dokonanie tej samooceny.

Analiza Sprawozdania uwidacznia wyraźny postęp we wdrożeniu „Standardów” kontroli finansowej w j.s.t., co potwierdzają wszyscy ankietowani, do których został wysłany kwestionariusz. Wszyscy zarządzający deklarują, że w ich jednostkach znane i stosowane są „Standardy” kontroli finansowej, choć nie wszędzie w tym samym stopniu. Istotny jest fakt, że nawet te jednostki, które wdrożyły i stosują standardy wewnętrznej kontroli finansowej w mniejszym stopniu niż pozostałe, osiągnęły poziom bez porównania wyższy niż przed rokiem. Wśród niedomogów, jakie nadal występują stwierdzono, że nie we wszystkich jednostkach zostały sporządzone zestawienia tzw. zadań wrażliwych. Nie wszyscy kierownicy deklarują, że w ich jednostkach istnieje kodeks etyczny. Tymczasem z kwestionariuszy wynika, że nie wszyscy zdają sobie sprawę, iż takie kodeksy istnieją i winny być

stosowane. Nie wszystkie jednostki ponadto dysponują odpowiednią dokumentacją w zakresie procedur kontroli.

Warto dodać, że w odniesieniu do jednostek podsektora samorządowego art. 187 ust. 2 i 3 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych stanowi, iż przewodniczący zarządu jednostki samorządu terytorialnego kontroluje przestrzeganie przez podległe i nadzorowane przez siebie jednostki sektora finansów publicznych, realizacji procedur w zakresie celowości zaciągania zobowiązań finansowych i dokonywania wydatków. Powyższa kontrola obejmuje w każdym roku co najmniej 5% wydatków podległych jednostek organizacyjnych.

Agnieszka Krzemińska

Wyższa Szkoła Bankowa w Poznaniu
Katedra Finansów Publicznych

Czy reguły fiskalne są potrzebne?

Streszczenie. *Celem artykułu jest udzielenie odpowiedzi na pytanie, czy reguły fiskalne rozumiane jako kryteria konwergencji są potrzebne. W związku z tym szczególnie nacisk położono na rolę i funkcjonowanie zasad budżetowych w strefie euro, ich uzasadnienie oraz wpływ na prowadzenie polityki budżetowej przez kraje członkowskie. W pierwszej części artykułu przedstawiono przyczyny sformułowania zasad dyscyplinujących politykę budżetową. Drugą część poświęcono temu, w jaki sposób zostały ukształtowane istniejące reguły polityki fiskalnej na szczeblu Unii oraz jaki jest ich podstawowy sens ekonomiczny. W trzeciej części skupiono uwagę na sytuacji finansów publicznych w krajach członkowskich w latach 1991–2005, aby zbadać skuteczność reguł fiskalnych w dyscyplinowaniu finansów publicznych. Analizie poddano również deficyt budżetowy i dług publiczny w nowych krajach członkowskich. Czwartą część poświęcono reformie Paktu Stabilności i Wzrostu oraz jej konsekwencjom dla dalszego prowadzenia polityki fiskalnej. Całość rozważań kończą wnioski dotyczące konieczności stosowania dyscypliny budżetowej na obszarze Unii Gospodarczej i Walutowej.*

1. Wstęp

Unia Gospodarcza i Walutowa, która rozpoczęła funkcjonowanie w ramach Unii Europejskiej, istnieje od 1999 r. Jest to przedsięwzięcie o ogromnym znaczeniu w historii nie tylko Europy, ale i świata. Biorą w nim udział kraje, które łącznie dysponują dużym potencjałem gospodarczym, mogą rywalizować z takimi potęgami światowymi, jak USA czy Japonia.

Istota Unii Gospodarczej i Walutowej polega na ustanowieniu obszaru jedno-walutowego, na którym waluty narodowe uczestniczących w nim krajów zostały zastąpione przez jedną walutę – euro. Nie mogą już one samodzielnie oddziaływać na sytuację swoich gospodarek poprzez dostosowania kursu swojej waluty. Polityka budżetowa w strefie euro pozostała w gestii krajów członkowskich, a polityka pieniężna podlega centralizacji na szczeblu Unii. W efekcie jednolitej polityce pieniężnej nie towarzyszy jednolita polityka budżetowa. Przy tworzeniu zasad funkcjonowania strefy euro za konieczne uznano wprowadzenie przynajmniej minimalnych ograniczeń, które zapewniłyby dyscyplinę finansów publicznych i zmniejszyły ryzyko dla Unii Gospodarczej i Walutowej, wynikające z decentralizacji polityki fiskalnej. Wynika ono z istnienia na całym obszarze jednawalutowym negatywnych konsekwencji deficytów budżetowych. Te ujemne skutki to przede wszystkim skłonność do wzrostu rynkowych stóp procentowych na całym obszarze, ograniczenie możliwości finansowania przedsiębiorstw, pojawienie się inflacji, nawet wtedy, gdy bank centralny stara się do niej nie dopuścić przez coraz ostrzejszą politykę pieniężną¹. Zaliczyć do nich należy także wzrost zadłużenia publicznego i kosztów jego obsługi, które wpływają na zmniejszenie zaufania do rządu i polityki gospodarczej.

Z drugiej strony „zdrowe” finanse publiczne są podstawą właściwego funkcjonowania gospodarki. Wspierają wzrost gospodarczy i zatrudnienie oraz przyczyniają się do tworzenia stabilnego klimatu makroekonomicznego. Poza tym są one również warunkiem prawidłowego funkcjonowania Unii Gospodarczej i Walutowej.

Zasady dyscyplinujące politykę budżetową mają istotne znaczenie nie tylko dla krajów, które już są w strefie euro, ale także dla tych, które zamierzają do niej wstąpić.

Pomysłodawcą ustanowienia regulacji mających na celu dyscyplinowanie polityki fiskalnej krajów należących do Unii Gospodarczej i Walutowej były Niemcy. Wynikało to z tego, że kraj ten poważnie obawiał się możliwych skutków dla stabilności nowego pieniądza, które mogły powstać w wyniku postępowania tych państw członkowskich (w szczególności śródziemnomorskich), które w przeszłości wielokrotnie wykazywały się brakiem dbałości o stan finansów publicznych².

2. Przyczyny sformułowania reguł fiskalnych

Przyjęcie w ramach strefy euro zasad fiskalnych, rozumianych jako kryteria konwergencji, było podyktowane ograniczeniem niekorzystnego oddziaływania nadmiernych deficytów budżetowych wśród krajów członkowskich na wysokość

¹ W.M. Orłowski, *Optymalna ścieżka do euro*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2004, s. 72.

² J. Żabińska, *Finanse publiczne a stabilność euro*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Katowicach, Katowice 2000, s. 39.

stóp procentowych na obszarze Unii Europejskiej, która jest jednolitym rynkiem finansowym. Jego podstawową cechą jest swobodny przepływ kapitału między krajami członkowskim. Wiąże się z tym możliwość pozyskiwania przez podmioty z jednych krajów na równych zasadach środków finansowych w innych krajach członkowskich. W odniesieniu do władz publicznych ważne znaczenie ma wynikająca z istnienia tego rynku możliwość korzystania także z oszczędności występujących w innych krajach Unii na finansowanie deficytów budżetowych poprzez emisję papierów skarbowych. W sytuacji, gdy jeden większy kraj lub kilka krajów miałyby deficyty budżetowe o trwałym charakterze, zgłaszane przez nie zapotrzebowanie na finansowanie tych deficytów wywarłoby wpływ na wysokość stóp procentowych na całym obszarze. Postępowanie takie wywołałoby wzrost popytu na środki finansowe, co przy ich określonej wielkości w danym czasie na rynku nieuchronnie przyczyniłoby się do wzrostu ich ceny. Możliwy w tej sytuacji wzrost stóp procentowych oznaczałby wyższe oprocentowanie kredytów i koszty obsługi zadłużenia także w tych krajach, które dbają o dyscyplinę budżetową. Zjawisko to byłoby tym bardziej odczuwalne, im większe deficyty byłyby do pokrycia. Zabronione są inne sposoby finansowania deficytów budżetowych, jak tylko emisja skarbowych papierów dłużnych. Przy dużych deficytach wszystkie kraje członkowskie byłyby narażone na drenaż oszczędności z ich rynków. To natomiast mogłoby negatywnie wpłynąć na możliwości i koszt pozyskania środków na rynku krajowym przez działające tam podmioty³.

Kolejnym argumentem, który przemawia za ustanowieniem reguł fiskalnych jest minimalizowanie ryzyka napięć w polityce pieniężnej, które wynika z utrzymywania się nadmiernego deficytu. W krajach demokratycznych, charakteryzujących się wysokim poziomem niezależności banku centralnego, zbyt duży deficyt budżetowy skłania z reguły do zaostrzenia polityki pieniężnej. Powodem takiego działania są obawy, że deficyt przez dodatkowy popyt, który jest za jego pomocą finansowany, przyczyni się do pobudzenia tendencji inflacyjnych. Przyczyną utrzymywania się na rynku stosunkowo wysokich stóp procentowych jest zapotrzebowanie państwa na środki niezbędne do finansowania deficytu oraz polityka pieniężna banku centralnego. Polityka taka wywołuje szczególne konsekwencje w przypadku osłabienia koniunktury i występującej w związku z tym presji na bank, aby złagodził politykę pieniężną i obniżył stopy procentowe w celu pobudzenia działalności gospodarczej. Nacisk na tę instytucję ze strony władz publicznych wynika również z dążenia do obniżenia kosztów finansowania deficytu i kosztów obsługi długu publicznego. W ten sposób zły stan finansów publicznych dodatkowo utrudnia bankowi centralnemu prowadzenie skutecznej polityki antyinflacyjnej⁴.

Istotnym czynnikiem, który wymusza stosowanie ograniczeń w polityce finansów publicznych jest potrzeba minimalizowania ryzyka niewypłacalności kraju członkowskiego. Za ustanowieniem wobec krajów uczestniczących w strefie euro wią-

³ L. Oręziak, *Finanse Unii Europejskiej*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2004, s. 47.

⁴ Tamże.

zących ograniczeń w odniesieniu do deficytu budżetowego przemawiają również obawy co do niewystarczającego wpływu jednolitego rynku finansowego Unii Europejskiej, a także innych międzynarodowych rynków finansowych na dyscyplinowanie tych krajów. Bez tych ograniczeń prawdopodobieństwo, że któryś z tych krajów stanie się niewypłacalny, byłoby znacznie większe. Podważałoby to wiarygodność całej strefy euro i mogłoby niekorzystnie wpłynąć na możliwość jej przetrwania.

Dyscyplinujące oddziaływanie rynku finansowego na politykę budżetową powinno wynikać z tego, że im wyższe zapotrzebowanie na środki finansowe w celu pokrycia deficytu zgłaszałby dany kraj, tym wyższy byłby ich koszt. Trudności z pozyskaniem niezbędnych środków wywołane przez spadek wiarygodności kredytowej tego kraju, który dodatkowo pociąga za sobą obniżenie oceny ratingowej, skutkować mogłoby podwyższeniem tego kosztu, a w rezultacie pogłębieniem tych trudności. Trudniejszy dostęp do środków finansowych powinien skłonić kraj o dużym deficycie do radykalnej zmiany prowadzonej polityki i powstrzymać dalsze zadłużenie. Jednak ten mechanizm nie działa w sposób wystarczający dla zdyscyplinowania polityki fiskalnej⁵.

Na rynku finansowym nie ma mechanizmów, które odpowiednio wcześniej zahamowałyby narastanie zadłużenia. Banki udzielają kredytów dotąd, aż związane z nim ryzyko przestanie być akceptowane. Jeśli zaistnieje taka sytuacja, to nawet jeśli dłużnik będzie w stanie płacić wysokie odsetki, nie stanowi to wystarczającego uzasadnienia do udzielenia mu kredytu. Banki i inne podmioty udzielają kredytu władzom publicznym do ostatniego momentu, kiedy finansowanie zostaje zupełnie zakazane. W takiej sytuacji może pojawić się dramatyczny kryzys finansowy, który powoduje negatywne konsekwencje dla gospodarki.

Unia Europejska nie ponosi odpowiedzialności za zobowiązania krajów członkowskich. Trudno wyobrazić sobie, by kraj, który znalazł się w trudnej sytuacji, nie otrzymał pomocy ze strony pozostałych krajów członkowskich. Kraje te musiałyby ponieść określone konsekwencje, aby ratować dobrą opinię całego obszaru i międzynarodową pozycję jego waluty.

Istotnym czynnikiem, który również zdecydował o tym, że polityka fiskalna podlega ograniczeniom jest to, że przyczyną utrzymywania się deficytów budżetowych, a w rezultacie także i długu publicznego, jest nacisk określonych grup interesów na sfinansowanie z pieniędzy publicznych potrzeb, które ich zdaniem są najbardziej uzasadnione.

W tym przypadku winę ponoszą te rządy, które dla uzyskania sukcesów w zbliżających się wyborach chętnie powiększają wydatki budżetowe, a niekiedy również zmniejszają podatki. Zwolennicy takiego postępowania pomijają fakt, że tego rodzaju zachowania mogą nie przynieść pożądaných rezultatów. Należy również dodać, że jak pokazuje praktyka wszelkie próby ograniczania wydatków w celu zmniejszenia deficytu budżetowego w wielu przypadkach przynoszą spadek poparcia społecznego dla sił politycznych, które takie działania podejmują. Niekiedy

⁵ Tamże, s. 50.

powoduje to wycofywanie się ich z tych działań i uniemożliwia skuteczne przeprowadzenie reformy finansów publicznych. Negatywne skutki tych działań mogą być szczególnie odczuwalne w Unii Gospodarczej i Walutowej, gdzie polityka fiskalna ma charakter zdecentralizowany. Utrzymujące się przez dłuższy czas deficyty budżetowe w dużych krajach tego obszaru mogą wywołać negatywne konsekwencje także dla innych krajów członkowskich. Dlatego reguły ustanowione na szczeblu Unii poprzez dyscyplinowanie władz krajów członkowskich powinny zmniejszać ryzyko z tym związane⁶.

Troska o stan finansów publicznych powinna wynikać również z tego, że w krajach Europy Zachodniej ma miejsce postępujący proces starzenia się społeczeństwa, który wywoła w przyszłości wzrost obciążenia budżetowego na cele emerytalne. Uniknięcie związanego z tym możliwego załamania finansów publicznych wymaga już obecnie zachowania ostrożności w polityce budżetowej.

Istotny jest również fakt, że „zdrowe” finanse publiczne wspierają wzrost gospodarczy i zatrudnienie, sprzyjają utrzymaniu stabilności cen oraz tworzą korzystne warunki dla poprawy życia społeczeństwa.

3. Kształt reguł fiskalnych

Mogłoby się wydawać, że najlepszym rozwiązaniem byłoby wprowadzenie ograniczeń w polityce fiskalnej na poziomie narodowym, które funkcjonowałyby bez odwoływania się do instrumentów polityki na poziomie Unii Europejskiej (np. narodowej zasady równoważenia budżetu). Taka sytuacja mogłaby wywołać problemy polityczne oraz trudności związane z wy tłumaczeniem potrzeby istnienia takich reguł opinii publicznej. Znacznie trudniejszą sprawą do rozwiązania byłoby monitorowanie krajowych konstytucyjnych zasad z poziomu Unii, niż np. centralnie ustalonego celu w zakresie deficytu i długu publicznego. Łatwiej jest zbierać i oceniać informacje, opierając się na jednolitych regułach, które obowiązują na całym obszarze Unii. Ponadto takie rozwiązanie przyczynia się do wzrostu wiarygodności polityki fiskalnej. W krajach członkowskich, w których istnieją słabe instytucje krajowe, np. niestabilne rządy koalicyjne, wpływ silnych grup nacisku doprowadziłyby do nadmiernej rozrzutności fiskalnej. Wówczas potrzebny byłby silny wpływ dyscypliny zewnętrznej w celu zaprzestania niewłaściwego postępowania i dostosowania zachowania do niezbędnych wymogów Unii Gospodarczej i Walutowej. Stąd też uzasadnione jest tworzenie reguł fiskalnych na szczeblu Unii, które obowiązywałyby wszystkie kraje.

Uważnie musi być wyważony zakres i surowość reguł. Istotne znaczenie odgrywają tutaj konkretne warunki Unii Gospodarczej i Walutowej. Jak wynika z samej definicji, kraje, które mają wspólną walutę, utraciły możliwość wykorzystania

⁶ A. Wernik, *Perspektywy wstąpienia Polski do Europejskiej Unii Monetarnej z punktu widzenia polityki fiskalnej*, „Materiały i Studia”, Narodowy Bank Polski, Warszawa 1997, s. 4.

autonomicznej polityki pieniężnej i kursowej jako instrumentu stabilizacji poziomu produkcji i zatrudnienia. Zadanie reagowania na zaburzenia występujące w danym kraju spoczywa na polityce budżetowej, która pozostaje w gestii rządu narodowego. Z tego względu na szczere Unii przywiązuje się dużą uwagę do reform strukturalnych, które polegają na usunięciu nieelastyczności na rynku produktów i pracy. Tego typu reformy zwiększają zdolność gospodarki do przystosowania się do szoków asymetrycznych i utrzymania konkurencyjności oraz zmniejszają obciążenie polityki budżetowej.

Wynika z tego, że reguły fiskalne są konieczne dla trwałości strefy euro w dłuższej perspektywie. W Traktacie z Maastricht zostały zapisane wytyczne dla polityk gospodarczych, pieniężnych i kursowych poszczególnych państw członkowskich. Należą do nich: stabilne ceny i finanse publiczne, warunki pieniężne oraz stabilny bilans płatniczy⁷. Można zatem stwierdzić, że dyscyplina fiskalna nie jest już tylko wyborem politycznym, ale jest uregulowana prawnie.

W odniesieniu do polityki budżetowej państw członkowskich Traktat (art. 104) nakłada na rządy państw członkowskich obowiązek unikania nadmiernego deficytu. Przestrzeganie dyscypliny budżetowej kontroluje Komisja Europejska. Bada ona, czy poziom deficytu budżetowego i długu publicznego nie przekracza wartości bazowych, tzw. kryteriów konwergencji. Jedynym ograniczeniem wobec tych państw jest limit deficytu budżetowego i długu publicznego w stosunku do PKB, które zostały określone na poziomie, odpowiednio, 3% PKB i 60% PKB. W przypadku, gdy Komisja stwierdzi istnienie w danym państwie nadmiernego deficytu lub niebezpieczeństwo jego pojawienia się, informuje o tym Radę UE, która wydaje stosowne zalecenie, mające na celu poprawę sytuacji w określonym terminie. Jeśli kraj nie będzie stosował się do jej wytycznych, to Rada może zastosować odpowiednie sankcje⁸.

Kolejne trzy reguły, które stanowią fundamentalne zasady porządku publicznego to: zakaz finansowania deficytu budżetowego przez bank centralny, zakaz uprzywilejowanego dostępu do instytucji finansowych oraz brak odpowiedzialności Wspólnoty za zobowiązania rządów centralnych, władz regionalnych, lokalnych, publicznych oraz instytucji i przedsiębiorstw publicznych innego państwa członkowskiego⁹.

Bardzo wiarygodnym ograniczeniem narodowych polityk fiskalnych są również kryteria konwergencji określone w Traktacie z Maastricht, które były warunkiem wstępnym przystąpienia do Unii Gospodarczej i Walutowej. Ich wiarygodność wynikała z tego, że poparto je groźbą wykluczenia z pierwszej grupy krajów

⁷ Traktat o Unii Europejskiej, Dz.U. z 2004 r. nr 90, poz. 864.

⁸ Może zażądać od państwa opublikowania określonych informacji przed dokonaniem emisji obligacji skarbowych, zwrócić się do Europejskiego Banku Inwestycyjnego o zrewidowanie polityki pożyczkowej względem tego państwa, zażądać od tego państwa złożenia nieoprocentowanego depozytu we Wspólnocie do czasu skorygowania nadmiernego deficytu lub nałożyć stosowne kary pieniężne, (L. Oręziak, *Euro – nowy pieniądz*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2003, s. 31.

⁹ E. Wilk, *Narodowe polityki fiskalne w trakcie tworzenia Unii Gospodarczej i Walutowej*, Narodowy Bank Polski, Warszawa 2001, s. 8-9.

przystępujących do strefy euro. Wydaje się, że miały one decydujący wpływ na politykę fiskalną krajów członkowskich w okresie prowadzącym do przyjęcia euro. Dyscyplina fiskalna w tym przypadku opierała się na liczbowych wartościach kryteriów zbieżności. Miały one dodatkową istotną zaletę, że były ścisłe i przejrzyste. Dzięki temu łatwo było je mierzyć i mogły być stosowane w dyskusji politycznej i debacie publicznej.

Podsumowując dotychczasowe rozważania na temat uregulowań polityki budżetowej wynikających z Traktatu można stwierdzić, że każdy kraj członkowski ma prawo realizować własną politykę fiskalną. Oznacza to, że może swobodnie określać zarówno dochody, jak i wydatki budżetowe. Jedynym ograniczeniem wobec tych krajów jest poziom deficytu budżetowego i długu publicznego (odpowiednio: 3% PKB i 60% PKB). Traktat z Maastricht skupił się na projektowaniu stabilnych ram polityki fiskalnej, opartych na pewnych regułach. Jest to zbiór stabilnych i wiarygodnych zasad oraz bodźców dla krajów członkowskich do prowadzenia polityki budżetowej w sposób wzajemnie spójny w warunkach Unii Gospodarczej i Walutowej. Zasady fiskalne zostały sformułowane w taki sposób, że jest w nich położony nacisk na indywidualną odpowiedzialność krajów członkowskich za ich działania polityczne, aby utrzymać dyscyplinę budżetową.

W celu wymuszenia na krajach członkowskich strefy euro realizacji solidnej polityki budżetowej oraz jeszcze wyraźniejszego przedstawienia zasad budżetowych Traktatu z Maastricht, w 1997 r. w Amsterdamie został przyjęty przez Radę Europejską Pakt Stabilności i Wzrostu. Zostały w nim przedstawione reguły koordynacji polityki fiskalnej oraz warunki stosowania procedury nadmiernego deficytu. Reguły Paktu Stabilności i Wzrostu mają charakter prewencyjny i represyjny¹⁰.

Środki prewencyjne zawarte są głównie w „Regulacji Rady o wzmocnieniu nadzoru i koordynacji polityki gospodarczej”. Obejmują one badanie sytuacji budżetowej na podstawie przedkładanych co roku przez kraje członkowskie programów stabilności. Jeśli kraj członkowski nie osiągnie wcześniej ogłoszonych celów dotyczących sytuacji fiskalnej oraz będą miały miejsce odchylenia od wielkości referencyjnych, mogą być wydane wczesne ostrzeżenia i rekomendacje polityczne¹¹.

Elementy represyjne Paktu Stabilności i Wzrostu, które odnoszą się do konieczności istnienia wiarygodnych mechanizmów egzekwowania zgodności, zostały przedstawione w „Regulacji Rady o przyspieszeniu i wyjaśnieniu wdrażania procedury nadmiernego deficytu”¹². Celem procedury jest skuteczne zniechęcenie rządów do akceptowania nadmiernych deficytów. Głównym mechanizmem dyscyplinującym jest groźba sankcji, które mogą zostać nałożone na kraj członkowski, w którym

¹⁰ J. Żabińska, wyd. cyt., s. 52.

¹¹ Rozporządzenie Rady (WE) nr 1055/2005 z dnia 27 czerwca 2005 r. zmieniające rozporządzenie (WE) nr 1466/97 w sprawie wzmocnienia nadzoru pozycji budżetowych oraz nadzoru i koordynacji polityk gospodarczych.

¹² Rozporządzenie Rady (WE) nr 1056/2005 z dnia 27 czerwca 2005 r. zmieniające rozporządzenie Rady (WE) nr 1467/97 w sprawie przyspieszenia i wyjaśnienia procedury nadmiernego deficytu.

występuje nadmierny deficyt mimo ostrzeżeń i zaleceń naprawienia tej sytuacji. Początkowo mają one formę nieoprocentowanego depozytu, który można następnie przekształcić w grzywnę.

Podsumowując rozważania dotyczące reguł fiskalnych można stwierdzić, że reguły polityki fiskalnej dla Unii Gospodarczej i Walutowej zostały tak ukształtowane, aby niezdiscyplinowana polityka budżetowa w jednym kraju nie mogła spowodować negatywnych następstw w pozostałych krajach i w jednolitej polityce pieniężnej. A powstawałyby one głównie przez oddziaływanie na wspólną stopę procentową, wspólny kurs walutowy oraz perspektywę stabilności cenowej i finansowej na obszarze euro. Dlatego też głównym celem koordynacji polityki jest ograniczenie tego rodzaju oddziaływań zewnętrznych przez efektywne zniechęcanie do nadmiernego rozluźniania polityki fiskalnej.

Wspólne reguły fiskalne są potrzebne, ponieważ przyczyniają się do zwiększania zaufania i odpowiedzialności prowadzonych przez poszczególne kraje członkowskie polityk fiskalnych. Przestrzeganie zasad sprzyja również dyscyplinowaniu polityki budżetowej. (A finanse publiczne pozostają przecież w gestii polityków, mających skłonność do zmniejszenia dyscypliny w polityce fiskalnej)¹³.

Powstaje jednak pytanie, w jakim stopniu regułom zawartym w Traktacie z Maastricht i Pakcie Stabilności i Wzrostu udało się stabilizować finanse publiczne? Aby udzielić odpowiedzi na to pytanie, należy poddać analizie sytuację budżetową krajów UE „15” w latach 1991–2005. Analizie zostaną poddane dane dotyczące deficytu budżetowego i długu publicznego w poszczególnych krajach.

4. Sytuacja finansów publicznych w krajach Unii Europejskiej „15” oraz w nowych krajach członkowskich

Strategie finansowe państw członkowskich w badanym okresie były kształtowane głównie na podstawie reguł i procedur finansowych, które były przedstawione w przepisach Traktatu z Maastricht, zwłaszcza w kryteriach zbieżności finansów publicznych oraz w Pakcie Stabilności i Wzrostu. Początkowo kraje dążyły do spełnienia kryterium dotyczącego wielkości deficytu budżetowego i długu publicznego, natomiast od 1999 r. starały się sprostać wymogom wynikającym z Paktu.

Początek lat dziewięćdziesiątych to okres pogarszania się stanu finansów publicznych prawie we wszystkich krajach Unii Europejskiej. W efekcie deficyt budżetowy w odniesieniu do Unii Europejskiej jako całości wzrósł z poziomu 2,4% PKB w 1989 r. do 6,2% PKB w 1993 r.¹⁴ Podjęcie intensywnych działań przez

¹³ J. Almunia, *Fiscal discipline and the reform of the Stability and Growth Pact*, Materiały konferencji pt. „Polityka fiskalna a droga do euro”, Narodowy Bank Polski, Warszawa 30 czerwca – 1 lipca 2005, s. 3.

¹⁴ Wszystkie tu i poniżej zaprezentowane informacje dotyczące deficytu budżetowego (względnie nadwyżki) i długu publicznego opierają się na danych Eurostatu.

rzędy poszczególnych krajów przyczyniło się do zapoczątkowania w 1994 r. tendencji spadkowej tego wskaźnika. W 1994 r. osiągnął on poziom 4,2% PKB, a w 1999 r. spadł do najniższego poziomu 0,7% PKB. W 2000 r. wystąpiła nawet nadwyżka budżetowa rządu 1% PKB. Jednak od 2001 r. nastąpiło odwrócenie tej pozytywnej tendencji: deficyt budżetowy ukształtował się na poziomie 1,2% PKB, a w 2003 r. wyniósł on 2,9% PKB. Od 2004 r. nastąpiła stopniowa poprawa tego wskaźnika: spadł on do poziomu 2,6% PKB, a w 2005 r. ukształtował się na poziomie 2,3% PKB.

Odnosząc się do sytuacji poszczególnych krajów członkowskich, w 1996 r. jedynie cztery kraje Unii Europejskiej (Luksemburg, Irlandia, Holandia i Szwecja) spełniały kryterium dotyczące deficytu budżetowego. Luksemburg jako jedyny w 1996 r. odnotował nadwyżkę budżetową w wysokości 1,9% PKB. Pozostałe kraje miały ten wskaźnik wyższy od wymaganego, a najwyższy deficyt wystąpił w Grecji (7,4% PKB) i we Włoszech (7,1% PKB). Podjęte w następnych latach przez niektóre kraje intensywne działania, które polegały na redukcji wydatków budżetowych zaowocowały dalszym spadkiem relacji deficytu budżetowego do PKB. Od 1997 r. prawie wszystkie kraje UE spełniały to kryterium z wyjątkiem Hiszpanii i Grecji, co przedstawia tabela 1.

Tabela 1. Deficyt lub nadwyżka budżetowa w krajach Unii Europejskiej „15” w latach 1991–2005 (w % PKB)

Kraj	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Belgia	-7,4	-8,0	-7,3	-5,0	-4,3	-3,8	-2,0	-0,7	-0,4	0,2	0,6	0,0	0,1	0,0	0,1
Dania	-2,4	-2,2	-2,9	-3,2	-3,1	-1,9	-0,5	0,2	2,4	1,7	2,6	1,2	1,0	2,7	4,9
Niemcy	-3,0	-2,5	-3,1	-2,4	-3,3	-3,4	-2,7	-2,2	-1,5	1,3	-2,9	-3,7	-4,0	-3,7	-3,3
Grecja	-11,4	-11,1	-13,4	-9,4	-10,2	-7,4	-4,0	-2,5	-1,8	-4,1	-6,1	-4,9	-5,8	-6,9	-4,5
Hiszpania	x	x	x	x	x	-4,9	-3,2	-3,0	-1,2	-0,9	-0,5	-0,3	0,0	-0,1	1,1
Francja	-2,4	-4,2	-6,0	-5,5	-5,5	-4,1	-3,0	-2,7	-1,8	-1,4	-1,6	-3,2	-4,2	-3,7	-2,9
Irlandia	-2,9	-3,0	-2,7	-2,0	-2,1	-0,1	1,1	2,4	2,4	4,4	0,8	-0,4	0,2	1,5	1,0
Włochy	-11,7	-10,7	-10,3	-2,0	-7,6	-7,1	1,1	-4,3	-4,5	-2,4	-2,3	-4,5	-6,3	-4,1	-2,4
Luksemburg	-1,3	-2,5	-4,8	2,7	2,1	1,9	3,2	3,2	3,7	6,0	6,1	2,0	0,2	-1,1	-1,9
Holandia	-2,7	-4,2	-2,8	-3,5	-4,2	-1,8	-1,1	-0,8	0,7	2,2	-0,2	-2,0	-3,1	-1,9	-0,3
Austria	-3,0	-2,0	-4,2	-4,9	-5,6	-3,9	-1,8	-2,3	-2,2	-1,5	0,1	-0,5	-1,5	-1,1	-1,5
Portugalia	-8,1	-6,0	-8,9	-6,6	-4,5	-4,0	-3,0	-2,6	-2,8	-2,8	-4,2	-2,9	-2,9	-3,2	-6,0
Finlandia	-1,1	-5,6	-7,3	-5,7	-3,7	-3,2	-1,5	1,5	2,2	7,1	5,2	4,1	2,5	2,3	2,6
Szwecja	x	x	-11,9	-9,3	-7,0	-2,7	-0,9	1,8	2,5	5,1	2,5	-0,2	0,1	1,8	2,9
Wielka Brytania	-2,8	6,5	-8,0	-6,8	-5,7	-4,3	-2,0	0,2	1,0	3,8	0,7	-1,6	-3,3	-3,3	-3,6

x – brak danych

Źródło: Dane Eurostatu.

Ponadto kolejny kraj, oprócz Luksemburga odnotował nadwyżkę budżetową, a była to Irlandia (1,1% PKB). W 1998 r. następne cztery kraje UE osiągnęły nadwyżki budżetowe: Finlandia (1,3% PKB), Szwecja (1,8% PKB), Wielka Brytania (0,2% PKB) i Dania (0,2% PKB). Nadwyżkę budżetową rzędu 0,7% PKB wypracowała w 1999 r. Holandia, w 2000 r. Niemcy (1,3% PKB), a w 2001 Austria (0,1% PKB). W 2001 r. Niemcy odnotowały deficyt, który wyniósł 2,9% PKB. Irlandia w 2000 r. zwiększyła swoje nadwyżki budżetowe i wyniosły one 4,4% PKB. Przyczyniły się do tego wysokie stopy wzrostu gospodarczego, które kolejny rok ukształtowały się na poziomie ponad 10%.

Widoczne jest jednak znaczne pogorszenie wielkości tego wskaźnika w poszczególnych krajach członkowskich. W szczególnej trudnej sytuacji znalazły się Grecja i Włochy, ponieważ w tych krajach deficyt przekroczył poziom 3% PKB. W Grecji wyniósł on 6,1% PKB, a we Włoszech 3,2% PKB. Swoje nadwyżki budżetowe znacznie obniżyła Irlandia z poziomu 4,4% PKB w 2000 r. do 0,8% PKB w 2001 r., a w 2002 r. odnotowała deficyt 0,4% PKB. W 2002 r. deficyt przekroczył wartość referencyjną 3% PKB w Niemczech i we Francji, a blisko tej wartości była Portugalia, w której deficyt budżetowy wyniósł 2,9% PKB. W Niemczech osiągnął poziom 3,7% PKB, a we Francji 3,2% PKB. Utrzymująca się zła sytuacja budżetowa w tych krajach spowodowała, że ostatecznie wobec tych krajów została zastosowana procedura nadmiernego deficytu. W 2001 r. po okresie nadwyżek Holandia odnotowała deficyt 0,2% PKB, który wzrósł do 3,1% PKB w 2003 r., ale w 2005 r. spadł do poziomu 0,3% PKB. Także Niemcy, Grecja i Francja w 2005 r. obniżyły deficyt: wyniósł on 3,3% PKB dla Niemiec, 4,5% PKB dla Grecji oraz 2,9% PKB dla Francji. Jednak w przypadku Niemiec i Grecji utrzymuje się on powyżej wartości referencyjnej. W odniesieniu do Włoch deficyt budżetowy pogłębił się i ukształtował się na poziomie 4,1% PKB.

Niekorzystnie przedstawiają się również wyniki związane z realizacją długu publicznego, co ilustruje tabela 2. Tylko pięć krajów w 1996 r. wykazało zadłużenie niższe od wielkości referencyjnej ustalonej w traktacie z Maastricht. Były to: Luksemburg, który miał zadłużenie w wysokości 7,2% PKB, Wielka Brytania – 52,3% PKB, Finlandia – 57,1% PKB, Francja – 57,1% PKB oraz Niemcy – 59,8% PKB. Ponadto Portugalia osiągnęła poziom 62,9% PKB zbliżony do tej wartości. Szczególnie trudna sytuacja pod względem długu publicznego w 1996 r. występowała w Belgii (130,2% PKB), we Włoszech (123,1% PKB) oraz w Grecji (111,3% PKB). W krajach tych relacja długu publicznego do PKB systematycznie spada, ale i tak pozostaje bardzo wysoka. Nadal wynosi ona ponad 100% lub jest bliska tej wielkości. Belgii udało się zredukować wielkość długu publicznego do poziomu 93,3% PKB w 2005 r. Poniżej wymaganej wielkości zadłużenia publicznego w 2001 r. miały Irlandia (36,4% PKB), Finlandia (43,4% PKB), Hiszpania (57,1% PKB), Francja (57,3% PKB), Niemcy (59,5% PKB) oraz Luksemburg (5,6% PKB), a trochę powyżej Austria (67,0% PKB).

Tabela 2. Dług publiczny w krajach Unii Europejskiej „15” w latach 1991–2005 (w % PKB)

Kraj	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Belgia	130,9	132,5	138,2	135,9	134,0	130,2	124,8	119,6	114,8	109,1	108,0	103,2	98,5	94,7	93,3
Dania	62,5	66,3	78,0	77,4	73,2	69,7	65,7	61,2	57,7	52,3	48,0	46,8	44,4	42,6	35,8
Niemcy	40,4	42,9	46,9	49,3	57,0	59,8	61,0	60,9	61,2	60,2	59,6	60,3	63,8	65,5	67,7
Grecja	82,2	87,8	110,1	107,9	108,7	111,3	108,2	105,8	105,2	114,0	114,4	110,7	107,8	108,5	107,5
Hiszpania	44,3	46,8	58,4	61,1	63,9	68,1	66,6	64,6	63,1	61,1	56,3	52,5	48,9	46,4	66,8
Francja	35,8	39,6	45,3	48,4	54,6	57,1	59,3	59,5	58,5	56,8	56,8	58,2	62,4	64,4	66,8
Irlandia	102,8	100,1	96,2	89,6	81,8	73,3	64,5	53,8	48,6	38,3	35,9	32,1	31,1	29,4	27,6
Włochy	100,6	107,7	118,1	124,8	124,3	123,1	120,5	116,7	115,5	111,2	110,9	105,5	104,2	103,8	106,4
Luksemburg	3,8	4,7	5,7	6,3	6,7	7,2	6,8	6,3	5,9	5,5	6,7	6,5	6,3	6,6	6,2
Holandia	76,9	77,8	79,0	76,4	77,2	75,2	69,9	66,8	63,1	55,9	51,5	50,5	51,9	52,6	52,9
Austria	57,5	57,2	61,8	63,4	67,9	67,6	63,8	64,2	66,5	67,0	67,0	66,0	64,4	63,6	62,9
Portugalia	60,7	54,4	59,1	62,1	64,3	62,9	59,1	55,0	54,3	53,3	53,6	55,5	57,0	58,7	63,9
Finlandia	22,8	40,6	65,0	58,0	57,1	57,1	54,1	48,6	47,0	44,6	43,6	41,3	44,3	44,3	41,1
Szwecja	x	x	x	73,9	73,7	73,5	70,6	68,1	62,7	52,8	54,3	52,0	51,8	50,5	50,3
Wielka Brytania	34,4	39,2	45,4	48,6	51,8	52,3	50,8	47,7	45,1	42,0	38,7	37,6	39,0	40,8	42,8

x – brak danych

Źródło: Dane Eurostatu.

Jednak od 2003 r. w Niemczech, Francji i Holandii nastąpił wzrost wielkości tego wskaźnika. Przekroczył on poziom 60% PKB i wyniósł w Niemczech 63,8% PKB, a we Francji 62,4%. Krajem, który znacznie ograniczył swoje zadłużenie jest Irlandia. Dług publiczny spadł do poziomu 27,6% PKB w 2005 r. ze 102,8% PKB w 1991 r.

W odniesieniu do całej Unii Europejskiej powyższy wskaźnik ukształtował się w 1996 r. na poziomie 72,5% PKB, co oznaczało dwa razy więcej niż w 1980 r. Stosunek ten utrzymał się do końca lat dziewięćdziesiątych. W 1999 r. dług publiczny zmniejszył się do 67,7% PKB, w 2000 r. wyniósł 63,8% PKB, natomiast w 2001 r. obniżył się do 63,1% PKB. Od 2003 r. widoczny jest wzrost długu publicznego w relacji do PKB. Wzrósł on do 63,1% PKB, a w 2005 r. ukształtował się na poziomie 64,6% PKB.

Natomiast kraje Unii Europejskiej, które nie należą do strefy euro, tj. Dania, Szwecja i Wielka Brytania, odnotowały w 2001 r. – czwarty rok z rzędu – nadwyżki budżetowe, które w 2002 r. uległy znacznemu zmniejszeniu. W Danii w 2002 r. nadwyżka budżetowa wyniosła 1,2% PKB, w porównaniu z 2001 r., w którym ukształtowała się na poziomie 2,6% PKB. Tendencja spadkowa utrzymała się do 2003 r. i w tym roku nadwyżka osiągnęła poziom 1% PKB. W kolejnych latach Dania powiększała swoje nadwyżki i w 2005 r. wyniosła ona 4,9% PKB i była najwyższa. Natomiast w przypadku Szwecji nadwyżka budżetowa 2,5% PKB

z 2001 r. przekształciła się w 2002 r. w deficyt w wysokości 0,2% PKB. Jednak od 2003 r. odnotowuje ona nadwyżki budżetowe, która w 2005 r. wyniosła 2,9% PKB. Wielka Brytania od 2002 r. ma problemy z deficytem. Wzrósł on do 3,6% PKB w 2005 r. z poziomu 1,6% PKB w 2002 r. W 2000 r. kraj ten miał jeszcze nadwyżkę 3,8% PKB, a w 2001 r. już tylko 0,7% PKB.

Kraje te odniosły sukces, jeśli chodzi o saldo budżetu, ponieważ na początku lat dziewięćdziesiątych miały deficyt powyżej wielkości referencyjnej 3% PKB. Szwecja w 1994 r. miała deficyt 9,3% PKB. W Wielkiej Brytanii wielkość tego wskaźnika wyniosła 6,8% PKB, a w Danii 3,2% PKB.

Kraje te spełniły także wymóg co do wysokości długu publicznego. Szwecji udało się wypełnić ten wymóg dopiero w 2000 r., kiedy wyniósł on 55,3% PKB. W krajach tych utrzymuje się tendencja spadkowa długu publicznego w relacji do PKB. Dania obniżyła zadłużenie w 2005 r. do 35,8% PKB z poziomu 77,4% PKB w 1994 r. W przypadku Szwecji i Wielkiej Brytanii postęp w ograniczaniu wielkości tego wskaźnika nie jest już tak znaczny. W 2005 r. dług publiczny w Szwecji wyniósł 50,3% PKB, a w Wielkiej Brytanii 42,8% PKB.

Z uwagi na to, że kraje, które weszły do Unii Europejskiej w dniu 1 maja 2004 r. nie mają wyboru i muszą przystąpić do strefy euro, powinny dążyć do spełnienia wszystkich kryteriów konwergencji. Spełnienie kryterium dotyczącego stanu finansów publicznych, przynajmniej dla niektórych nowych krajów członkowskich, stanowić może poważne wyzwanie. Dlatego wydaje mi się, że należy zwrócić uwagę, jak w tych krajach w latach 1998–2005 kształtowała się sytuacja fiskalna. Poza tym nowe kraje Unii Europejskiej również obowiązują reguły fiskalne, które powinny przestrzegać. Spełnienie kryteriów zbieżności jest ważne również dlatego, że umożliwi to krajom Europy Środkowo-Wschodniej przystąpienie do strefy euro, a to z kolei otwiera przed nimi możliwości przyspieszenia rozwoju gospodarczego i w rezultacie zmniejszenie dystansu dzielącego ich gospodarki od gospodarek krajów Europy Zachodniej.

W 1998 r. sześć krajów, tj. Czechy, Cypr, Łotwa, Węgry, Malta i Słowacja, odnotowało wskaźnik deficytu budżetowego powyżej wartości referencyjnej 3% PKB, co obrazuje tabela 3. W pozostałych krajach był on poniżej tej wartości. W Czechach wyniósł 5% PKB, na Cyprze 4,3% PKB, na Malcie 10,8% PKB, w Słowacji 4,7% PKB i na Węgrzech 8,0% PKB. Najniższy był w Estonii i kształtował się na poziomie 0,3% PKB. Widać, więc że występują znaczne rozbieżności co do wielkości tego wskaźnika. Malta, w której deficyt budżetowy był najwyższy dokonała w następnych latach znacznej redukcji. W 2001 r. obniżyła go do 6,6% PKB, a w 2005 r. do 3,3% PKB. Mimo to utrzymuje się on powyżej wartości referencyjnej. Także w Czechach, Słowacji i na Cyprze udało się znacznie ograniczyć deficyt. W 2005 r. kształtował się on na poziomie 2,6% PKB w Czechach, 2,9% PKB w Słowacji i 2,4% PKB na Cyprze. Natomiast na Węgrzech efekty w zwalczaniu deficytu budżetowego można określić jako niewielkie. Po okresie spadku od 2001 r. zaczął on narastać. W 2002 r. wzrósł do 8,4% PKB z poziomu

3% PKB w 2000 r. W następnych dwóch latach obniżył się, a w 2005 r. wzrósł ponownie do poziomu 6,1% PKB. Natomiast Estonia sukcesywnie obniżała deficyt i w 2001 r. uzyskała nadwyżkę 0,3% PKB, która w następnych latach uległa zwiększeniu i w 2005 r. osiągnęła poziom 1,6% PKB. Pogorszyła się również sytuacja budżetowa w Polsce. W 2001 r. deficyt wzrósł do 3,7% PKB z poziomu 2,1% PKB w 1998 r. Ta niekorzystna tendencja utrzymała się przez kilka kolejnych lat. W 2003 r. wielkość tego wskaźnika ukształtowała się na poziomie 4,7% PKB. Należy jednak zaznaczyć, że w 2004 r. deficyt spadł do 3,9% PKB, a w 2005 r. wyniósł 2,5% PKB. W 2005 r. deficyt powyżej wartości referencyjnej 3% PKB miały Węgry (6,1% PKB) i Malta (3,3% PKB). Natomiast Estonia (1,6% PKB) i Łotwa (0,2% PKB) odnotowały w 2005 r. nadwyżkę budżetową.

Tabela 3. Deficyt lub nadwyżka budżetowa w nowych krajach członkowskich Unii Europejskiej w latach 1998–2005 (w % PKB)

Kraj	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Czechy	-5,0	-3,6	-3,7	-5,9	-6,8	-6,6	-2,9	-2,6
Estonia	-0,3	-3,7	-0,6	0,3	1,0	2,4	1,5	1,6
Cypr	-4,3	-4,5	-2,4	-2,3	-4,5	-6,3	-4,1	-2,4
Łotwa	-0,6	-4,9	-2,8	-2,1	-2,3	-1,2	-0,9	0,2
Litwa	-3,0	-5,6	-2,5	-2,0	-1,4	-1,2	-1,5	-0,5
Węgry	-8,0	-5,6	-3,0	-3,5	-8,4	-6,4	-5,4	-6,1
Malta	-10,8	-7,6	-6,2	-6,6	-5,6	-10,2	-5,1	-3,3
Polska	-2,1	-1,4	-0,7	-3,7	-3,2	-4,7	-3,9	-2,5
Słowenia	-2,2	-2,1	-3,5	-3,9	-2,7	-2,8	-2,3	-1,8
Słowacja	-4,7	-6,4	-12,3	-6,6	-7,7	-3,7	-3,0	-2,9

Źródło: Dane Eurostatu.

Co się tyczy długu publicznego, to w 1998 r. trzy kraje (Cypr, Węgry i Malta) osiągnęły wskaźnik zadłużenia powyżej wartości referencyjnej wynoszącej 60% PKB (tabela 4). W pozostałych krajach był on poniżej tej wartości. Najniższa wielkość tego wskaźnika wystąpiła w Estonii (5,6% PKB). Na Malcie w analizowanym okresie miała miejsce tendencja wzrostowa wielkości tego wskaźnika. W 2005 r. wzrósł on do 74,7% PKB z 64,9% PKB w 1998 r. Także w przypadku Cypru dług publiczny stale narastał i w 2005 r. ukształtował się na poziomie 70,3% PKB, podczas gdy w 1998 r. wynosił 61,6% PKB. Natomiast na Węgrzech po pewnej redukcji zadłużenia zaczął on znowu przyrastać i w 2005 r. wzrósł do 58,4% PKB z poziomu 55% PKB w 2002 r.

Podsumowując, stan finansów publicznych tylko kilku nowych krajów Unii Europejskiej uległ poprawie. Estonia w 2005 r. już piąty raz z rzędu odnotowała nadwyżkę w wysokości 1,6% PKB. W tym samym roku po raz pierwszy nadwyżkę w wysokości 0,2% PKB osiągnęła Łotwa. Należy jednak zauważyć, że od 2001 r. część

Tabela 4. Dług publiczny w nowych krajach członkowskich Unii Europejskiej
w latach 1998–2005 (w % PKB)

Kraj	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Czechy	12,9	13,4	18,2	26,3	28,8	30,0	30,6	30,5
Estonia	5,6	6,0	4,7	4,7	5,5	6,0	5,4	4,8
Cypr	61,6	62,0	61,6	61,9	65,2	69,7	71,7	70,3
Łotwa	9,8	12,6	12,9	15,0	13,5	14,4	14,6	11,9
Litwa	16,5	23,0	23,8	22,9	22,3	21,2	19,5	18,7
Węgry	61,9	61,2	55,4	52,2	55,0	56,7	57,1	58,4
Malta	64,9	56,8	56,4	63,5	61,2	71,3	76,2	74,7
Polska	39,1	40,3	36,8	36,7	39,8	43,9	41,9	42,5
Słowenia	23,6	24,9	27,4	28,4	29,7	29,1	29,5	29,1
Słowacja	34,0	47,2	49,9	49,2	43,3	42,7	41,6	34,5

Źródło: Dane Eurostatu.

krajów (głównie Czechy, Polska i Węgry) zanotowała zamiast poprawy salda budżetowego jego pogorszenie. Występują również kraje, w których deficyt przekracza 3% PKB. W 2005 r. były to Malta (3,3% PKB) i Węgry (6,1% PKB). Blisko tej wartości była Słowacja (2,9% PKB).

Natomiast co do długu publicznego, to w 2005 r. powyżej wartości referencyjnej 60% PKB kształtował się na Malcie i na Cyprze. W większości nowych krajów dług publiczny ciągle rośnie. Konsolidacja finansów publicznych postępuje powoli i większość krajów nie osiągnęła jeszcze stanu, który można by uznać za trwały. Powinny one nadal dążyć do tego, aby sytuacja budżetowa ulegała poprawie i mogły one spełnić kryteria konwergencji dotyczące finansów publicznych i wejść do Unii Gospodarczej i Walutowej.

Natomiast co się tyczy działań podjętych w połowie lat dziewięćdziesiątych przez kraje Unii Europejskiej w celu poprawy sytuacji finansów publicznych, były one kontynuowane również po ustanowieniu strefy euro. Kryteria konwergencji okazały się skutecznym instrumentem dyscyplinowania polityki budżetowej. Większość krajów członkowskich w latach 1999–2000 odnotowała dalszą poprawę deficytu budżetowego oraz spadek relacji długu publicznego do PKB. Jednak od 2001 r. sytuacja budżetowa krajów należących do strefy euro (z wyjątkiem Luksemburga) zaczęła się wyraźnie pogarszać. W odniesieniu na przykład do Irlandii czy Holandii wiązało się to ze spadkiem wielkości nadwyżek w budżecie. Dla Portugalii, Niemiec i Włoch oznaczało wzrost deficytu, a Grecja jako pierwsza odnotowała wzrost deficytu do poziomu znacznie przekraczającego wartość referencyjną 3% PKB. Poziom ten został przekroczony również przez Niemcy i Francję w 2002 r. Konieczne okazało się uruchomienie wobec tych krajów procedury nadmiernego de-

ficytu¹⁵. W listopadzie 2003 r. Rada Ecofin zawiesiła tę procedurę. Nie podjęła decyzji, której oczekiwała Komisja Europejska, a która to decyzja miała polegać na stwierdzeniu, że Francja i Niemcy w wyznaczonym terminie nie zastosowały żadnych skutecznych działań w celu zmniejszenia deficytu budżetowego w odpowiedzi na zalecenia wydane tym krajom kilka miesięcy wcześniej przez Radę Ecofin. Mimo że ten etap procedury nie powodował sankcji finansowych, a ich podjęcie wymagało jeszcze czasu, to kraje te zdołały solidarnie przeforsować w ramach Rady Ecofin korzystne dla siebie rozstrzygnięcia. Rezultatem tych działań było zawieszenie całej procedury. Komisja skierowała sprawę do Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości, który 13 lipca 2004 r. wydał orzeczenie w tej kwestii. Stwierdził, że anuluje konkluzje przyjęte przez Radę 25 listopada 2003 r. Problemy z praktycznym stosowaniem Paktu Stabilności i Wzrostu istotnie nadszarpnęły jego wiarygodność jako mechanizmu wymuszającego dyscyplinę budżetową w krajach strefy euro. Niewątpliwie obowiązujące do tej pory reguły zostały złamane, co może podważyć wiarygodność występujących w strefie euro zasad odnoszących się do polityki budżetowej. Dokonał tego między innymi kraj, który był inicjatorem i największym zwolennikiem ich ustanowienia.

Należy stwierdzić, że dyscyplina budżetowa wprowadzona w celu spełnienia kryteriów konwergencji, które było warunkiem wejścia do Unii Gospodarczej i Walutowej, została poważnie rozluźniona. Świadczą o tym również słabe wyniki dotyczące deficytu i długu publicznego osiągane przez inne kraje. Od czasu ustanowienia w 1999 r. strefy euro stan finansów publicznych w większości krajów pogorszył się. Przepisy traktatu z Maastricht dotyczące kryteriów zbieżności okazały się istotnym instrumentem w umacnianiu finansów publicznych. Natomiast Pakt Stabilności i Wzrostu był mało skutecznym narzędziem zwalczania nadmiernych deficytów budżetowych.

Kraje nie potrafiły sprostać wymogom Paktu, ponieważ połączenie hojnego państwa opiekuńczego w minionych dziesięcioleciach w czasach dobrej koniunktury z rosnącymi kosztami finansowania emerytur i ochrony zdrowia stały się poważnym obciążeniem dla finansów publicznych. Chęć redukcji rozbudowanych świadczeń socjalnych i przesunięcie części ciężarów na obywateli spotyka się z dużymi protestami. Przykład Niemiec i Francji pokazuje, że ograniczanie wydatków publicznych jest zadaniem trudnym i wymaga czasu. Dochodzi do tego jeszcze obawa rządów co do utraty poparcia społecznego, a to dodatkowo osłabia wolę podjęcia odpowiednich decyzji. Dlatego duże deficyty budżetowe nie mogły być do tej pory zredukowane w takim tempie, jakie byłoby pożądane, by sprostać wymogom Paktu Stabilności i Wzrostu.

Utrzymujące się deficyty budżetowe oraz presja ze strony niektórych krajów członkowskich, by złagodzić restrykcyjne elementy Paktu spowodowały, że został on poddany reformie.

¹⁵ K. Szelaż, *Wpływ wprowadzenia euro na politykę gospodarczą UE. Implikacje dla Polski*, Polskie Forum Strategii Lizbońskiej, Gdańsk 2003, s. 36.

5. Reforma Paktu Stabilności i Wzrostu

Podczas posiedzenia w dniach 22 i 23 marca 2005 r. w Brukseli Rada Europejska zatwierdziła Raport w sprawie poprawy stosowania Paktu Stabilności i Wzrostu, przygotowany przez Radę Unii (Ecofin), oraz zawarte w nim propozycje i wnioski. Dokument ten został zatytułowany „Poprawa wdrażania Paktu na rzecz Paktu Stabilności i Wzrostu”. Zawiera on proponowane zmiany oraz uzupełnienia do Paktu Stabilności i Wzrostu. Rada Europejska przychyliła się do wniosku Rady Ecofin, by Komisja Europejska w możliwie krótkim czasie, na podstawie tego raportu, przedstawiła propozycje zmian w rozporządzeniach 1466/97 i 1467/97¹⁶. Podkreślono fakt, że Rada potwierdza znaczenie Paktu jako kluczowego elementu Unii Gospodarczej i Walutowej, który zapewnia stabilność makroekonomiczną. Dwie podstawowe wielkości Paktu, a więc limity określające maksymalny dozwolony poziom deficytu budżetowego (3% PKB) i długu publicznego (60% PKB), pozostały niezmiennicze. Rada zaaprobowwała konkretne propozycje zmian, które powinny zostać wprowadzone do Paktu w celu poprawy jego funkcjonowania¹⁷.

W celu zwiększenia skuteczności unijnego nadzoru nad sytuacją budżetową krajów członkowskich, Rada zaleciła, aby przygotowywane przez rządy krajów członkowskich programy zbieżności i programy stabilizacyjne (wraz z opinią Rady) były przedstawiane także parlamentom narodowym. Miałyby to na celu podjęcie przez nie debaty na temat przekazywanych przez Radę zaleceń w ramach procedury wczesnego ostrzegania o nadmiernym deficycie oraz procedury jego zwalczania. Rada zaproponowała, aby w przypadku zmiany rządu kraje członkowskie przy opracowywaniu pierwszej aktualizacji swoich programów stabilności lub konwergencji wykazywały ciągłość w zakresie celów budżetowych zatwierdzonych wcześniej przez Radę oraz podawały informacje o środkach i instrumentach, jakie zamierza wykorzystać nowy rząd w ramach swojej strategii budżetowej¹⁸. Uznała również za ważne realistyczne i ostrożne prognozowanie sytuacji makroekonomicznej z punktu widzenia przyjęcia właściwych założeń dla polityki budżetowej. Dążąc do poprawy prognoz makroekonomicznych i budżetowych, państwa należące do strefy euro oraz państwa uczestniczące w mechanizmie stabilizowania kursów ERM II przy opracowywaniu swoich programów stabilizacyjnych lub zbieżności powinny brać pod uwagę prognozy przygotowywane przez Komisję Europejską. Kraje mogą opierać programy na własnych prognozach, jednak w przypadku wystąpienia rozbieżności między prognozami krajowymi a prognozami Komisji muszą je szczegółowo wyjaśnić. Takie wyjaśnienie będzie stanowiło punkt odniesienia przy przeprowadzaniu oceny błędów w prognozach. Z uwagi na to, że nie da się uniknąć błędów w prognozowaniu sytuacji makroekonomicznej

¹⁶ Rada Unii Europejskiej, *Konkluzje prezydencji*, Bruksela, 23 marca 2005 r., s. 21-22.

¹⁷ B. Rokicki, *Reforma Paktu Stabilności i Wzrostu*, „Gospodarka Narodowa” 2005, nr 10, s. 17.

¹⁸ Tamże, s. 17-18.

i budżetowej, Rada uznała za pożądane obszerniejsze przedstawianie w powyższych programach analiz wrażliwości i przedkładanie alternatywnych scenariuszy rozwoju sytuacji makroekonomicznej. Ma to pozwolić Komisji i Radzie rozpatrzenie pełnego zakresu możliwych skutków fiskalnych¹⁹.

Występujące dotychczas słabości w sporządzaniu i przekazywaniu danych statystycznych na temat sytuacji budżetowej sprawiły, że Rada zobowiązała państwa członkowskie i odpowiednie instytucje Unii Europejskiej do podjęcia niezbędnych działań w celu wyeliminowania tych słabości. Ponadto w przypadku niewypełnienia obowiązku rzetelnego przedkładania statystyk budżetowych należy rozpatrzyć nałożenie sankcji. Wiarygodne statystyki sporządzone w terminie mają istotne znaczenie dla oceny sytuacji budżetowej poszczególnych państw. Ich przejrzystość umożliwia rynkom finansowym lepszą ocenę wiarygodności kredytowej krajów członkowskich. Jest również ważnym instrumentem ostrzegawczym co do błędów w założeniach poszczególnych polityk.

Kolejna ważna zmiana dotyczy definicji celów średniookresowych. Dotychczasowe postanowienia Paktu Stabilności i Wzrostu nakładały na kraje członkowskie w perspektywie średnioterminowej obowiązek osiągnięcia w budżecie równowagi lub nadwyżki budżetowej. Obecnie Rada uznała, że cele średnioterminowe polityki budżetowej powinny być w ramach Unii zróżnicowane i zindywidualizowane w odniesieniu do poszczególnych krajów. Polegać to ma na uwzględnieniu odmiennej sytuacji gospodarczej i budżetowej oraz stanu i przyszłego rozwoju finansów publicznych. Relacja deficytu budżetowego do PKB nie powinna przekraczać odpowiedniego dla danego kraju bezpiecznego poziomu, niższego niż 3% PKB. Kraje strefy euro oraz kraje uczestniczące w Europejskim Mechanizmie Kursowym II (ERM II) powinny się starać, by w średnim okresie doprowadzić do tego, aby relacja ta mieściła się w przedziale między minus 1% PKB – w przypadku krajów o niskim długu i wysokim wzroście gospodarczym – a równowagą (lub nadwyżką budżetową) – w przypadku krajów o dużym długu i słabym wzroście gospodarczym²⁰.

Podczas dokonywania oceny poziomu rzeczywistego długu publicznego powinny zostać uwzględnione przyszłe zobowiązania wynikające ze zwiększania wydatków w związku z procesem starzenia się społeczeństw.

Rada ustaliła, że średniookresowe cele budżetowe powinny co 4 lata podlegać przeglądowi, aby mogły zostać uwzględnione zmiany zachodzące w zakresie długu publicznego, potencjalnego wzrostu gospodarczego i równowagi fiskalnej danego kraju. Poza tym weryfikacja może zostać dokonana także przy wdrażaniu większych reform.

W celu wzmocnienia prewencyjnego oddziaływania Paktu Stabilności i Wzrostu Rada zgłosiła żądanie, by kraje członkowskie zobowiązały się na szczeblu Unii,

¹⁹ *Konkluzje...*, wyd. cyt., s. 26.

²⁰ *Tamże*, s. 28.

że będą aktywnie konsolidować finanse publiczne w okresie dobrej koniunktury. Oznacza to, że nieoczekiwane dochody budżetowe powinny być wykorzystane do zmniejszenia deficytu oraz redukcji długu publicznego, a nie zwiększenia wydatków. Kraje, które nie osiągnęły jeszcze wskazanego wyżej średniookresowego celu budżetowego, powinny podjąć kroki pozwalające na osiągnięcie tego celu w ciągu jednego cyklu koniunkturalnego.

Obecnie przyjęto, że podczas dobrej koniunktury wysiłek dostosowawczy powinien być większy niż w okresie osłabienia aktywności gospodarczej. Kraje należące do Unii Gospodarczej i Walutowej oraz kraje uczestniczące w ERM II powinny osiągać poprawę salda budżetowego, co najmniej o 0,5% PKB rocznie. Należy dodać, że w poprzedniej wersji Paktu brak było szczegółowych uregulowań co do ścieżki osiągnięcia średniookresowego celu budżetowego. Wolniejsze dochodzenie przez dany kraj do wyznaczonego dla niego średnioterminowego celu budżetowego może być uzasadnione jedynie koniecznością ponoszenia kosztów związanych z realizacją poważnych reform strukturalnych, które poprawiają długoterminową równowagę finansów publicznych oraz dają szansę przyspieszenia wzrostu gospodarczego w przyszłości. Do takich reform Rada zaliczyła między innymi reformę systemu emerytalnego, która wprowadzałaby system opierający się na wielu filarach, w tym jeden obowiązkowy, w pełni finansowany. Dokonanie reform strukturalnych umożliwi tymczasowe odejście od ścieżki dojścia do celu średniookresowego pod warunkiem, że mają one pozytywny wpływ na stabilność finansów publicznych w długim okresie oraz zapewniają margines bezpieczeństwa²¹. Pierwotna wersja Paktu Stabilności i Wzrostu nie uwzględniała reform strukturalnych.

Najważniejszym rozstrzygnięciem zawartym w Raporcie Rady Ecofin z dnia 20 marca 2005 r. są zmiany dotyczące stosowania procedury nadmiernego deficytu. Polegają one na przedstawieniu dodatkowych okoliczności, które usprawiedliwiają przekroczenie przez deficyt wielkości referencyjnej 3% PKB. Ustalenia te dotyczą postępowania przez Komisję i Radę na wszystkich etapach procedury dotyczącej nadmiernego deficytu. Dokonując zmiany procedury nadmiernego deficytu, Rada uznała, że jej celem powinna być pomoc w zwalczaniu nadmiernego deficytu, a nie karanie krajów za jego występowanie. Powinna ona być bodźcem dla państw członkowskich do przestrzegania dyscypliny budżetowej poprzez stosowanie wzmocnionego nadzoru, wzajemne wsparcie i wzajemną presję²².

Rada opowiedziała się za tym, by wartości referencyjne w wysokości 3% PKB dla deficytu budżetowego oraz 60% PKB dla długu publicznego stanowiły punkt odniesienia do monitorowania sytuacji budżetowej oraz finansów publicznych krajów członkowskich. W celu uniknięcia nadmiernego deficytu Komisja w dalszym ciągu powinna przygotowywać raporty w tej sprawie na podstawie art. 104 (3)

²¹ T. Ciszak, *Nowe elementy Paktu Stabilności i Wzrostu*, Materiały seminarium naukowego, Narodowy Bank Polski, Warszawa 22 marca 2006.

²² *Konkluzje...*, wyd. cyt., s. 31.

Traktatu z Maastricht. Należy badać, czy występują wyjątki przewidziane w art. 104 (2) (a) i (b), które umożliwiają nieuznanie deficytu budżetowego za nadmierny. Może ona poprosić Komisję o bliższe wyjaśnienie tych wyjątków.

Rada Ecofin uznała również, że zgodnie z Traktatem Komisja dokonując oceny sytuacji budżetowej kraju członkowskiego powinna uwzględnić to, czy deficyt budżetowy przekracza wydatki inwestycyjne, a także wszystkie inne istotne czynniki, w tym średniookresową sytuację gospodarczą i budżetową.

Komisja Europejska, sporządzając swój raport na temat sytuacji budżetowej kraju, bada czy przekroczenie wartości referencyjnej ma charakter wyjątkowy oraz tymczasowy. W rozporządzeniu 1467/97 określono, że deficyt może zostać uznany za wyjątkowy, gdy będzie to wynikać z nadzwyczajnych zdarzeń, na które państwo członkowskie nie ma wpływu i które wpływa w istotny sposób na sytuację budżetową lub wynika ze znacznego pogorszenia koniunktury. Przekroczenie wielkości progowej deficytu będzie miało charakter tymczasowy, gdy prognozy budżetowe Komisji będą wskazywać, że deficyt spadnie poniżej tej wartości po zakończeniu nadzwyczajnego zdarzenia lub znacznego pogorszenia koniunktury. Poważny spadek koniunktury został początkowo określony jako roczny realny spadek PKB wynoszący, co najmniej 2%. W pewnych warunkach spadek może być mniejszy, niż 2%, ale większy niż 0,75%²³. W przypadku gdy spadek ten jest mniejszy niż 2%, Rada może uznać, że deficyt przekraczający 3% nie jest deficytem nadmiernym, ale może też zdecydować, że jest to nadmierny deficyt. W raporcie z 20 marca 2005 r. Rada stwierdziła, że taka definicja „znacznego spadku koniunktury” jest zbyt restrykcyjna i konieczne jest jej dostosowanie w taki sposób, by możliwe było uznanie za wyjątkowe przekroczenie deficytu ponad wielkość referencyjną w przypadku, gdy wzrost gospodarczy jest ujemny (bez względu na wielkość tego spadku) lub, gdy przedłuża się okres bardzo niskiego wzrostu gospodarczego w stosunku do wzrostu potencjalnego.

Dokonując nowej interpretacji określenia „wszystkie inne istotne czynniki”, Rada zaznaczyła, że zanim zostaną one uwzględnione w ocenie sytuacji budżetowej państwa członkowskiego, musi być spełniona zasada, że przekroczenie wartości referencyjnej ma charakter tymczasowy, a poziom deficytu jest bliski wartości referencyjnej.

Komisja Europejska, przygotowując raport na podstawie art. 104 (3) powinna wziąć pod uwagę rozwój sytuacji gospodarczej w perspektywie średniookresowej, a przede wszystkim: potencjalny wzrost gospodarczy, stan koniunktury, wdrażanie Strategii Lizbońskiej, politykę wspierającą prace badawczo-rozwojowe oraz zmiany sytuacji budżetowej w średnim okresie: działania prowadzące do konsolidacji fiskalnej podjęte w okresach dobrej koniunktury, poziom długu publicznego, inwestycje publiczne i ogólną sytuację finansów publicznych. Mogą również zostać uwzględnione wszelkie inne czynniki, które według zainteresowanego państwa

²³ T. Ciszak, wyd. cyt.

członkowskiego mają istotne znaczenie dla kompleksowej oceny sytuacji fiskalnej. Zdaniem Rady na szczególną uwagę zasługuje wsparcie finansowe udzielone przez kraj członkowski na rzecz wsparcia międzynarodowej solidarności oraz osiągnięcia celów polityki europejskiej, w szczególności zjednoczenia Europy, jeśli działanie takie miało negatywny wpływ na wzrost i obciążenia fiskalne danego kraju członkowskiego. Wcześniej brak było powyższych uregulowań²⁴.

Jeśli Rada zdecyduje na podstawie art. 104 (6), że w danym kraju istnieje nadmierny deficyt budżetowy, to „inne istotne czynniki” powinny zostać uwzględnione przy podejmowaniu kolejnych kroków na podstawie art. 104. Nie należy jednak ich uwzględniać, gdy Rada będzie podejmowała decyzję, czy kraj członkowski skorygował nadmierny deficyt. Odmienne są uregulowane koszty poniesione przez kraj członkowski w związku z reformą systemu emerytalnego, które należy wziąć pod uwagę na wszystkich etapach procedury dotyczącej nadmiernego deficytu, co wcześniej nie podlegało regulacjom.

Reformę systemu emerytalnego Rada uznała za zupełnie odrębny czynnik usprawniający przekroczenie przez deficyt budżetowy wielkości referencyjnej, pod warunkiem, że rzeczywisty poziom tego deficytu w relacji do PKB jest bliski tej wielkości. Dotyczy to reform, które wprowadzają system opierający się na wielu filarach, w tym jeden obowiązkowy filar kapitałowy.

Rada przyjęła, że w krótkim okresie przeprowadzenie takiej reformy prowadzi do pogorszenia sytuacji budżetowej kraju, ale pozwala na wyraźną poprawę stanu finansów publicznych w długim okresie. Należy uwzględnić skutki budżetowe wdrażania reformy w trakcie całej procedury nadmiernego deficytu, a w szczególności przy ocenianiu korekty nadmiernego deficytu na podstawie art. 104 (12). Komisja i Rada powinny brać pod uwagę koszty netto reformy dla filara zarządzanego publicznie. Koszty te będą uwzględniane w pierwszych pięciu latach po wprowadzeniu przez dane państwo członkowskie obowiązkowego filara kapitałowego w systemie emerytalnym lub pięć lat po 2004 r. dla krajów, które już taki system wprowadziły. Uznano, że w ciągu kolejnych pięciu lat będzie można odjąć od wysokości deficytu odpowiednio 100%, 80%, 60%, 40% i 20% występującego w danym roku kosztu netto reformy wynikającego dla filara publicznego²⁵.

Rada zdecydowała także, że oceniając sytuację budżetową kraju członkowskiego Komisja powinna położyć większy nacisk niż dotychczas na poziom długu publicznego i jego tendencji. Jest to podyktowane tym, że w dalszym ciągu istnieje potrzeba obniżenia długu publicznego do poziomu nieprzekraczającego 60% PKB. Im wyższa jest relacja długu do PKB, tym większy wysiłek powinien zostać podjęty, by go szybko zredukować. Ponadto Rada stwierdziła, że należy wzmocnić nadzór nad tym, czy dług „zmniejsza się i zbliża w satysfakcjonującym tempie do wielkości referencyjnej”. Dokonując nadzoru należy uwzględnić sytuację makroekonomiczną,

²⁴ *Konkluzje...*, wyd. cyt., s. 34.

²⁵ Tamże, s. 35.

kształtowanie się salda pierwotnego budżetu (tzn. bez kosztów obsługi długu) oraz strategię zarządzania długiem. W przypadku krajów przekraczających wartość referencyjną dotyczącą długu Rada będzie formułować stosowne zalecenia, wydając opinię na temat przedłożonych przez nie programów zbieżności i stabilizacyjnych²⁶.

Ostatnim elementem zmian ustalonych w trakcie posiedzenia Rady UE w marcu 2005 r. jest przedłużenie przewidzianych dotychczas w rozporządzeniu 1467/97 terminów, w których powinny być zrealizowane działania w ramach procedury dotyczącej nadmiernego deficytu. Został wydłużony termin podjęcia przez kraj członkowski skutecznych działań po otrzymaniu od Rady zalecenia skorygowania nadmiernego deficytu z 4 do 6 miesięcy. Ma to na celu stworzenie państwu członkowskiemu lepszej możliwości podjęcia niezbędnych działań o charakterze strukturalnym (w odróżnieniu od działań o charakterze tymczasowym).

Istotne znaczenie ma również zmiana podejścia Komisji i Rady do określenia początkowego okresu na skorygowanie nadmiernego deficytu. Rada przyjęła, że należy zachować zasadę, że okres ten wynosi jeden rok po jego oficjalnym stwierdzeniu, co oznacza faktycznie dwa lata po powstaniu tego deficytu. Wskazała jednak, że przy określeniu terminu skorygowania deficytu powinny być wzięte pod uwagę wszystkie czynniki, które Komisja uwzględniła przy sporządzaniu raportu na podstawie art. 104 (3). W przypadku wystąpienia szczególnych okoliczności będzie można wyznaczyć danemu krajowi termin skorygowania nadmiernego deficytu o rok dłuższy. Może więc on wynieść dwa lata od jego oficjalnego stwierdzenia (praktycznie dwa lata, licząc od zakończenia roku, w którym nastąpiło to stwierdzenie)²⁷.

Kraje, gdzie występuje nadmierny deficyt budżetowy powinny podjąć działania, które umożliwią zredukowanie deficytu budżetowego przynajmniej o 0,5% PKB rocznie. Nie chodzi przy tym o działania o charakterze jednorazowym.

Rada wyraziła opinię, że termin wyznaczony na skorygowanie deficytu może zostać zmieniony i przesunięty, jeśli w trakcie trwania procedury nadmiernego deficytu wystąpią nieprzewidziane i niekorzystne zdarzenia gospodarcze, które mogą wywołać poważne konsekwencje budżetowe. Istnieje wówczas możliwość wtórnego wydania zaleceń krajowi członkowskiemu przez Radę, jeżeli podjęło ono skuteczne działania zgodnie z początkowymi zaleceniami lub zawiadomieniem. Państwo członkowskie jest zobowiązane udokumentować podjęcie skutecznego działania na podstawie otrzymanych zaleceń. Rada zdecydowała, że jeśli takie działania zostały podjęte, a nieprzewidziane zmiany koniunktury uzasadniają zmianę wyznaczonego terminu skorygowania nadmiernego deficytu, to nie następuje przejście do następnego etapu procedury dotyczącej tego deficytu.

Podsumowując, restrykcyjność Paktu Stabilności i Wzrostu została poważnie osłabiona. Wydaje się, że nowy Pakt jest jeszcze bardziej skomplikowany, co może

²⁶ Tamże, s. 35-36.

²⁷ Tamże, s. 36-38.

utrudnić monitorowanie i ocenę sytuacji budżetowej poszczególnych krajów. Ponadto został zwiększony stopień uznaniowości, który może przyczynić się do braku równego traktowania państw członkowskich.

Zmieniła się również orientacja Paktu. Obecnie mniejsze znaczenie w trakcie oceny sytuacji fiskalnej kraju ma referencyjna wielkość 3% PKB dla deficytu budżetowego, a większy nacisk kładzie się na bieżącą i przewidywaną relację długu publicznego do PKB, a w szczególności na jej kształtowanie w średnim okresie.

Trudno jest przewidzieć jak nowe reguły fiskalne zawarte w Pakcie Stabilności i Wzrostu wpłyną w przyszłości na dyscyplinowanie polityki budżetowej w strefie euro. Dokument ten został poważnie osłabiony i trudno się spodziewać wzrostu jego wiarygodności.

6. Zakończenie

Ustanowienie w ramach Unii Europejskiej obszaru jednawalutowego, z ponadnarodowym Europejskim Bankiem Centralnym, w sposób fundamentalny zmieniło zasady prowadzenia polityki gospodarczej przez kraje, które stały się członkiem tego obszaru. Nastąpiło przekazanie na szczebel Unii narodowych kompetencji w dziedzinie polityki pieniężnej. Natomiast zakres uprawnień w sferze budżetowej pozostał w gestii krajów członkowskich. Polityka fiskalna podlega jednak wspólnemu nadzorowi i koordynacji. Oznacza to, że kraje nie mogą już samodzielnie oddziaływać na sytuację swoich gospodarek przez dostosowania kursu własnej waluty. Można wnioskować, że rozwiązanie takie respektuje krajowy charakter polityki fiskalnej i polega na dostosowaniu do scentralizowanej polityki pieniężnej. Konieczność ustanowienia zasad była podyktowana tym, że prawo kształtowania i realizacji polityki budżetowej pozostaje w gestii krajów członkowskich oraz istnieje duże ryzyko prowadzenia niespójnej polityki gospodarczej. Kraje te mogłyby prowadzić zbyt luźną politykę fiskalną, która stwarzałaby zagrożenie inflacyjne dla całego obszaru euro. Wówczas ciężar eliminowania tego zagrożenia spadłby na politykę pieniężną Europejskiego Banku Centralnego. Nadmiernie restrykcyjna polityka pieniężna, która charakteryzuje się relatywnie wysokimi stopami procentowymi, nie pozostałaby bez wpływu na stan koniunktury. Dlatego też wydaje się, że stworzenie rozwiązań ograniczających swobodę w polityce budżetowej było niezbędne.

Za ustanowieniem formalnych ograniczeń prowadzenia narodowych polityk fiskalnych przemawiały także obawy co do negatywnych skutków niewypłacalności któregoś z krajów członkowskich na skutek nadmiernego długu publicznego.

Centralizacja polityki fiskalnej w najbliższym czasie nie jest możliwa, a wynika to z tego, że kwestie budżetowe znajdujące się w kompetencjach rządów państw członkowskich są postrzegane jako przejaw suwerenności narodowej. Istnieje więc silny opór przed urzeczywistnieniem wizji jednolitej polityki budżetowej, tym bar-

dziej, że całkiem niedawno państwa członkowskie zrezygnowały ze swojej niezależności w zakresie polityki pieniężnej. Ponadto jednolita polityka fiskalna pociąga za sobą konieczność rozszerzenia kompetencji wspólnoty i przejęcia przez nią części dotychczasowych uprawnień znajdujących się w gestii rządów narodowych zarówno na obszarze dochodów budżetowych, czyli podatków, jak i wydatków budżetowych.

W odniesieniu do polityki budżetowej za konieczne uznano stworzenie reguł, które kraje te powinny przestrzegać, aby nie dopuścić się do kryzysu finansów publicznych. Krótko mówiąc, narzucono obowiązek dyscypliny budżetowej. Jest ona istotna nie tylko dla krajów, które już uczestniczą w UGW, ale także dla tych, które zamierzają do niej wstąpić. W niezbyt odległej perspektywie państwa te wejdą do strefy euro, co w efekcie zwiększy jej zasięg terytorialny i znaczenie gospodarcze. Wejście do Unii Gospodarczej i Walutowej będzie dla nich dokończeniem procesu ich integracji z pozostałymi krajami. Otworzy również nowe możliwości przyspieszenia rozwoju gospodarczego i w konsekwencji zmniejszenia dystansu dzielącego ich gospodarkę od gospodarek krajów Europy Zachodniej.

Reguły fiskalne służące dyscyplinowaniu polityki budżetowej zostały zawarte w przepisach Traktatu z Maastricht, a zwłaszcza w kryteriach zbieżności finansów publicznych oraz w Pakcie Stabilności i Wzrostu, który jest głównym instrumentem w podtrzymywaniu dyscypliny fiskalnej wśród krajów członkowskich. W początkowym okresie kraje starały się sprostać kryteriom konwergencji, dotyczących deficytu budżetowego i długu publicznego. Natomiast od 1999 r. dążyły one do spełnienia wymagań wynikających z Paktu Stabilności i Wzrostu, którego sens zawiera się w tym, że zmusza kraje członkowskie Unii Gospodarczej i Walutowej do utrzymywania dyscypliny budżetowej.

Istotne znaczenie dla konsolidacji finansów publicznych krajów członkowskich miały kryteria konwergencji dotyczące polityki fiskalnej. Okazały się one skuteczne w kierowaniu finansami publicznymi i wzmacnianiu procesu konsolidacji fiskalnej krajów członkowskich. Dążenie do sprostania kryteriom w celu zakwalifikowania się do strefy euro stało się silnym bodźcem do podjęcia działań służących poprawie finansów publicznych. Kraje kierując się chęcią ich spełnienia w latach dziewięćdziesiątych poprawiły stan swoich finansów publicznych. Kontrola polityki budżetowej opierała się na liczbowych wartościach kryteriów konwergencji, co powodowało, że były one ściśle i przejrzyste. Dodatkowo sprzyjało to ocenie prowadzonej polityki.

Jednak od 2001 r. sytuacja budżetowa krajów należących do strefy euro zaczęła się wyraźnie pogarszać. W odniesieniu na przykład do Irlandii i Holandii wiązało się to ze spadkiem wielkości nadwyżek w budżecie, a dla Portugalii, Niemiec i Włoch oznaczało to wzrost deficytów. Utrzymujące się wysokie deficyty w Niemczech i we Francji sprawiły, że konieczne było uruchomienie wobec tych krajów procedury nadmiernego deficytu, która później została zawieszona. Decyzja Rady Ecofin spowodowała naruszenie wiarygodności Paktu Stabilności i Wzrostu jako

mechanizmu wymuszającego dyscyplinę budżetową w krajach strefy euro. Niewątpliwie obowiązujące do tej pory reguły zostały złamane, co może podważyć wiarygodność występujących w strefie euro zasad odnoszących się do polityki budżetowej. Dodatkowo utrzymujące się wysokie deficyty budżetowe oraz naciski ze strony niektórych państw członkowskich, by złagodzić niektóre elementy Paktu sprawiły, że został on poddany reformie.

Istotne zapisy dotyczące złagodzenia Paktu Stabilności i Wzrostu, które mogą przesądzić o przyszłości tego dokumentu, znalazły się w określeniu „inne istotne czynniki”, który w konsekwencji może umożliwić państwu nieprzestrzeganie zapisów Paktu i uniknąć sankcji. Taki zapis pozwala danemu krajowi na prowadzenie własnej polityki budżetowej, bez zagrożenia wynikającego z tytułu przekroczenia dozwolonej wielkości deficytu budżetowego. Stwarza to nieograniczone możliwości uzasadnienia faktu występowania przez dłuższy czas nadmiernego deficytu budżetowego. Łagodniej będą traktowane kraje, które ponoszą wydatki na rzecz solidarności międzynarodowej i na realizację celów polityki europejskiej. Taki zapis może umożliwić Niemcom uwzględnić koszty, które ponoszą w związku ze zjednoczeniem kraju w 1990 r., co dodatkowo pozwoli uniknąć im kary finansowej.

Prawo łagodniejszego potraktowania przy ocenie sytuacji fiskalnej uzyskały kraje, które finansują z budżetu inwestycje przeznaczone na przyspieszenie wzrostu gospodarczego oraz dokonują reform strukturalnych, które powinny w przyszłości przyczynić się do poprawy sytuacji gospodarczej. W wyniku tych zmian istotnie zmniejszyło się prawdopodobieństwo nałożenia sankcji finansowych na kraj strefy euro, który ma nadmierny deficyt budżetowy i nie ogranicza go we wskazanym terminie. Można wnioskować, że Rada spełniła postulaty krajów, które mają największe problemy z deficytem budżetowym.

Dotychczasowe doświadczenia związane ze stosowaniem reguł zawartych w Traktacie z Maastricht oraz Pakcie Stabilności i Wzrostu, które odnoszą się do zwalczania nadmiernych deficytów mają również istotne znaczenie dla nowych krajów członkowskich. Wynika to z tego, że wprowadzenie dodatkowych rozwiązań w Pakcie może mieć wpływ na tempo i termin osiągnięcia przez nowe kraje członkostwa w strefie euro. Złagodzenie reguł Paktu może stworzyć warunki do szybszego wejścia do Unii Gospodarczej i Walutowej, ale stan finansów publicznych może być słabszy niż wymuszałyby to stary Pakt. Korzyść byłaby więc pozorna. Finanse publiczne w tych krajach powinny podlegać dalszej konsolidacji, aby osiągnęły one trwałą zgodność z kryteriami fiskalnymi i umożliwiły wejście do Unii Gospodarczej i Walutowej. Wśród nowych państw członkowskich, w zależności od stanu ich finansów publicznych, można wyróżnić dwie grupy. Pierwsza obejmuje kraje, w których deficyt budżetowy nie przekracza wartości referencyjnej 3% PKB lub występuje nadwyżka (Estonia, Łotwa). Do drugiej zalicza się kraje, w których w 2005 r. deficyt budżetowy był nadmierny. Należą do nich Węgry i Malta.

Odejście od reguł Paktu Stabilności i Wzrostu w przypadku Niemiec i Francji nie ma uzasadnienia i nie powinien się więcej powtórzyć. Ponadto te same reguły

fiskalne, które stosowano do obecnych członków strefy euro, powinny być również zastosowane do krajów nowo przyjętych. Dlatego też nie ma usprawiedliwienia wprowadzanie nowych lub usuwanie dotychczasowych reguł. Chodzi o to, by w efekcie rozwiązania zastosowanego wobec Niemiec i Francji nowe kraje członkowskie nie odebrały błędnego sygnału dla swojej polityki budżetowej. Pakt Stabilności i Wzrostu zapewnia tym krajom zasady niezbędne do sprostania wyzwaniom stojącym przed finansami publicznymi. Konieczność spełnienia wymagań wynikających z Paktu stanowi wsparcie działań rządowych na rzecz uzdrawiania tych finansów. Dlatego osłabienia dyscyplinującego działania Paktu Stabilności i Wzrostu należy unikać.

Reguły fiskalne konieczne są również dla obecnych członków Unii Gospodarczej i Walutowej. Wchodząc do obszaru jednawalutowego zostały zniesione ich waluty narodowe, co ograniczyło dyscyplinujący wpływ rynków finansowych na krajową politykę budżetową. Dlatego też jeszcze większe znaczenie uzyskują wspólne, wiążące reguły fiskalne. Wchodząc do strefy euro, kraje członkowskie zgodziły się na to, że sytuacja ich budżetów będzie podlegała kontroli, a ostatecznie mogą zostać nałożone sankcje. Pakt Stabilności i Wzrostu powinien być w pełni przestrzegany. Istotne jest również, aby jego naruszenie nie stanowiło zachęty do rozluźnienia polityki budżetowej w krajach członkowskich.

W przypadku braku zastosowania wiążących reguł w odniesieniu do deficytu budżetowego i długu publicznego, swoboda w kształtowaniu polityki fiskalnej mogłaby, przynajmniej w odniesieniu do niektórych krajów członkowskich, przyczynić się do niewystarczającej dyscypliny budżetowej i w konsekwencji do znacznego pogorszenia finansów publicznych. W tej sytuacji możliwość skutecznej realizacji celów polityki pieniężnej EBC stanęłaby pod znakiem zapytania. Mogłoby to dodatkowo podważyć międzynarodową wiarygodność tej instytucji i obszaru euro jako całości.

Jacek Polczyński

Wyższa Szkoła Bankowa w Poznaniu
Katedra Finansów Publicznych

Podatek liniowy w polskim systemie podatkowym

Streszczenie. *Opodatkowanie dochodów przedsiębiorców stałą 19% stawką funkcjonuje w polskim systemie podatkowym od 2004 r. Z punktu widzenia teorii podatku liniowego jego polska wersja w największym stopniu odpowiada koncepcji tzw. czystego podatku liniowego. Brak kwoty wolnej od podatku oraz prawa do ulg podatkowych powoduje, że forma ta sprzyja realizacji funkcji fiskalnej podatków. Wprowadzenie podatku liniowego, jako alternatywnej formy opodatkowania dochodów z działalności gospodarczej, przyczyniło się do znaczącego spadku liczby podatników korzystających z opodatkowania na zasadach ogólnych. Spadek liczby podatników ryczałtów podatkowych, takich jak karta podatkowa i ryczałt od przychodów ewidencjonowanych, był w latach 2004–2005 mniejszy. Ocena skutków fiskalnych opodatkowania dochodów przedsiębiorców stałą stawką dla systemu finansów publicznych (budżet państwa, budżety samorządowe), na podstawie dostępnych danych, jest generalnie pozytywna. Dane te nie uwzględniają jednak zmian w wydajności fiskalnej wszystkich podatników, dlatego wnioski płynące z przedstawionej w artykule analizy stanowią jedynie przyczynek do dalszych badań.*

1. Wprowadzenie

Podatek liniowy funkcjonuje obecnie w kilkunastu krajach świata, nie jest więc konstrukcją jedynie teoretyczną. Kraje, które zdecydowały się wprowadzić podatek liniowy, to głównie kraje Europy Środkowej i Wschodniej. Należą do nich¹:

¹ M.A. Miles, K.R. Holmes, M.A. O'Grady, *Executive Summary*, w: *2006 Index of Economic Freedom*, The Heritage Foundation and Dow Jones & Company, Inc., Washington D.C. 2006, s. 11, dostępne w Internecie: www.heritage.org/index.

1. Estonia (1994)² – stawka 23%,
2. Litwa (1994) – stawka 33%,
3. Łotwa (1994) – stawka 25%,
4. Rosja (2001) – stawka 13%,
5. Serbia (2003) – stawka 10%, w tym również od dochodów spółek,
6. Słowacja (2003) – stawka 19%, w tym również od dochodów spółek,
7. Ukraina (2003) – stawka 13%,
8. Gruzja (2004) – stawka 12%,
9. Rumunia (2005) – stawka 16%.

Pięć z nich jest obecnie członkiem Unii Europejskiej, natomiast Ukraina liczy na rychłe członkostwo we Wspólnocie. Większość z tych krajów, z wyjątkiem Rosji i Ukrainy, to kraje małe, o stosunkowo niewielkim potencjale społeczno-gospodarczym, dla których wprowadzenie podatku liniowego stanowiło bądź element głębokiej reformy państwa uwarunkowanej historycznie³, bądź było efektem swego rodzaju mniej lub bardziej udanego naśladownictwa (Litwa). W grupie krajów stosujących podatek liniowy na szczególną uwagę zasługuje Słowacja, dla której decyzja o wprowadzeniu tej formy podatku była świadomym elementem promocji kraju i gospodarki w świecie⁴. O ile Estonia była pierwszym krajem, który zastosował podatek liniowy wzorowany na koncepcji R. Halla i A. Rabushki, o tyle Słowacja podkreśla kompleksowość swojej reformy podatkowej oraz to, że jest pierwszym członkiem OECD, który tę formę podatku zastosował⁵.

Poza Europą podatek liniowy funkcjonuje również w ograniczonym zakresie w Stanach Zjednoczonych. Cechy podatku liniowego ma stanowy podatek dochodowy od dochodów osobistych w stanach Kolorado (4,63%), Illinois (3%), Indiana (3,4%), Massachusetts (5,3%), Michigan (3,9%) oraz Pensylwania (3,07%).

W swoim czasie debaty na temat wprowadzenia podatku liniowego toczyły się w wielu krajach zachodnioeuropejskich oraz w Stanach Zjednoczonych. Pomimo sprzeciwu wielu środowisk wobec podatku liniowego, kraje, które nie chcą zdecydować się na tą formę podatku dochodowego, starają się w inny sposób reformować system podatkowy. Przykładem mogą być Niemcy, Włochy, Austria, Finlandia, Dania i Grecja, które zdecydowały się na różne formy obniżenia podatków, co ma zachęcić obywateli do inwestowania i konsumowania, zwiększając w ten sposób wzrost gospodarczy⁶.

² W nawiasie podano rok wprowadzenia podatku liniowego.

³ Zob. M. Laar, *Estoński cud*, Wydawnictwo Arwil, Warszawa 2006, s. 131-147.

⁴ M. Piątkowski, *Słowacka lekcja podatkowa*, dostępne w Internecie: http://prev.prawo.uni.wroc.pl/~kwasnicki/EkonLit/050319ekonomia_a_17.html.

⁵ Z. Krajčír, E. Ódor, *First Year of the Tax Reform, or 19 Percent at Work*, Financial Policy Institute Ministry of Finance of the Slovak Republic, September 2005, s. 6, dostępne w Internecie: www.finance.gov.sk/ifp.

⁶ *Podatek liniowy*, dostępne w Internecie: <http://www.rzeczpospolita.pl/europa/katalog/bif/opracowania/pod.html>.

Dyskusja na temat wprowadzenia powszechnego podatku liniowego, od kilku lat, ma również miejsce w Polsce i dotyczy wielu różnych aspektów tego podatku⁷. Zwykle jednak podatek liniowy jest krytykowany. Dzieje się tak zapewne dlatego, że w publicznych dyskusjach o jego zaletach i wadach dominują wątki polityczno-ideologiczne, związane z rezygnacją z progresji w opodatkowaniu dochodów osobistych, którą wielu uważa za podatkowy dogmat.

Celem niniejszego opracowania jest znalezienie odpowiedzi na pytanie: jaka forma podatku liniowego występuje w polskim systemie podatkowym? Ponadto w artykule zostanie przeprowadzona analiza skutków wprowadzenia podatku liniowego z punktu widzenia zaistniałych zmian w strukturze podatników (według form opodatkowania dochodów z działalności gospodarczej) oraz zmian w ich wydajności fiskalnej w latach 2003–2005. Analiza ta będzie podstawą do próby oceny przyczyn popularności opodatkowania dochodów z działalności gospodarczej według stałej 19% stawki.

2. Koncepcja podatku liniowego w teorii

Podatek liniowy zwany również proporcjonalnym, powszechnie utożsamiany jest z podatkiem, w którym występuje tylko jedna stawka podatkowa. Wysokość stawki podatkowej nie jest kwestią obojętną. Stawka podatku liniowego powinna być niska, w przeciwnym wypadku trudno będzie przekonać podatników, że podatek ten ma zachęcać ich do oszczędzania.

Po drugie – nazwa podatek liniowy stosowana jest w zasadzie jedynie w odniesieniu do opodatkowania dochodów osobistych⁸, ponieważ w podatku dochodowym od spółek (korporacji) w większości krajów stosuje się skalę proporcjonalną. Osobną kwestią jest połączenie dwóch typowych podatków dochodowych: podatku od dochodów osób fizycznych i od dochodów osób prawnych w jeden podatek scalony (jednolity, zintegrowany). Jest to zagadnienie dyskusyjne i z pewnością warte odrębnego potraktowania. W pewnym sensie, zwłaszcza w ujęciu potocznym, podatek liniowy jest swego rodzaju przeciwieństwem podatku progresywnego, zatem jego cechy powinny być opozycyjne do cech podatku progresywnego. Czy tak jest w istocie?

⁷ Zob. w tej kwestii: G. Szczodrowski, *Polski system podatkowy. Strategia transformacji*, Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 2001, s. 207-214; *Teoretyczne podstawy reformy podatków w Polsce*, red. J. Ostaszewski, Z. Fedorowicz, T. Kierczyński, Difin, Warszawa 2004, s. 95-97; F. Grądalski, *System podatkowy w świetle teorii optymalnego opodatkowania*, SGH, Warszawa 2006, s. 29-30; J. Tomkiewicz, *Polityka fiskalna a proces formowania się kapitału w gospodarkach posocjalistycznych*, w: *Finanse publiczne a wzrost gospodarczy*, red. J. Tomkiewicz, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Przedsiębiorczości i Zarządzania im. Leona Koźmińskiego, Warszawa 2005, s. 123-127.

⁸ Zob. szerzej na temat teorii podatku liniowego w teorii: G. Kula, *Podatek liniowy – przegląd ujęć teoretycznych*, „*Ekonomista*” 2003, nr 3.

Jeśli opodatkowanie ma być rzeczywiście liniowe, co oznacza takie same obciążenie podatkiem każdej kwoty dochodu, to nie może w nim występować żadna kwota wolna od opodatkowania, w przeciwnym wypadku wystąpi zjawisko tzw. progresji ukrytej, o tym bardziej łagodnym przebiegu, im kwota wolna od podatku oraz stawka podatkowa będą niższe. W praktyce, w krajach, które uważane są za prekursorów podatku liniowego kwoty wolne od podatku jednak występują (Estonia, Litwa)⁹.

Cecha kolejna, będąca jednak logiczną konsekwencją poprzedniej, a w zasadzie jedynie jej uzupełnieniem, to brak możliwości stosowania różnego rodzaju odliczeń od dochodu, potrąceń od podatku oraz szczególnych form opodatkowania (obliczania podatku) przez wybrane grupy podatników. W praktyce jest to sytuacja niespotykana wśród krajów stosujących oficjalnie podatek liniowy, dlatego też nacisk należy położyć raczej na ograniczanie liczby odliczeń i ich uzasadnienie.

Mając na uwadze różnorodność poglądów co do koncepcji podatku liniowego, można stwierdzić, że żadna z powyższych cech, poza opodatkowaniem dochodów tylko jedną stawką, nie stanowi *conditio sine qua non* istnienia podatku liniowego. W konsekwencji można wyróżnić kilka rozwiązań technicznych w zakresie opodatkowania dochodów, które określa się mianem „podatku liniowego”. Identyfikacja tych swego rodzaju form podatku liniowego, pozwoli odpowiedzieć na pytanie, jaką formę podatku liniowego stosuje się w polskim systemie podatkowym.

Podstawowa forma podatku liniowego, w ujęciu teoretycznym, to tzw. prawdziwy podatek liniowy (*true flat tax*). W tej wersji podatku liniowego, najbardziej radykalnej i co za tym idzie praktycznie jak dotąd niezrealizowanej w rzeczywistości, nie występują żadnego rodzaju odliczenia czy to od dochodu, czy też od podatku. Równość opodatkowania, w ujęciu czysto arytmetycznym jest tu, jak się wydaje, utożsamiana ze sprawiedliwością, ponieważ „wszyscy płacą tak samo”. Krytycy podatku liniowego zauważają, że jego wprowadzenie dałoby korzyść głównie osobom o wysokich dochodach, w przeciwieństwie do osób o dochodach niskich, dla których system podatku progresywnego jest, przynajmniej pozornie, bardziej korzystny¹⁰.

Podkreślić należy, że najbardziej znani propagatorzy koncepcji podatku liniowego, profesorowie Uniwersytetu Stanforda – Alvin Rabushka i Robert E. Hall, w swojej koncepcji podatku liniowego zakładali przyjęcie dość wysokiej kwoty wolnej od podatku¹¹.

⁹ Podstawowa kwota wolna w Estonii w roku 2006 wynosiła 24 tys. estońskich koron (ok. 6 tys. zł); na Litwie w 2004 r. 3480 litów (około 4 tys. zł), natomiast na Łotwie jednolita kwota wolna nie występuje, jej funkcję pełni szereg określonych rodzajowo i podmiotowo odliczeń, np. w wysokości 3000 łatów w 2005 r. (około 17 tys. zł) z tytułu prowadzenia gospodarki rolnej. Na podstawie stron internetowych: <http://www.poola.ee/uus/pl/podatkowy/?m=4&jutt=143&keel=pl> oraz Litwa. Przewodnik dla przedsiębiorców, UNIDO, Warszawa 2003, s. 57; dostępne w Internecie: [http://www.fm.gov.lv/image/file/Par_IIN\(Engl\)](http://www.fm.gov.lv/image/file/Par_IIN(Engl)).

¹⁰ W. B. Szyber, *Kontrowersje wokół podatku dochodowego od osób fizycznych*, „Ekonomista” 2004, nr 2, s. 457-463.

¹¹ Por. R.E. Hall, A. Rabushka, *Podatek liniowy*, Dom Wydawniczy ABC, Warszawa 1998, s. 119.

Trudno nie dostrzec zalet tego rozwiązania, do których należy swoista neutralność podatku, obniżenie kosztów poboru i stworzenie bodźców do zwiększania dochodu, lub też odwrotnie: likwidacja antybodźców do ukrywania wysokich dochodów.

Wprowadzenie tak rozumianego powszechnego opodatkowania dochodów osobistych pozwoliłoby na znacznie prostszy pobór podatku u źródła przez płatników podatku. Podatnicy mogliby zostać zwolnieni z obowiązku corocznego rozliczania się z podatku, gdyż wysokość zaliczek pobranych przez płatników odpowiadałaby należnemu podatkowi. Takie rozwiązanie ma również swoje wady, ale jeśli za optymalne uznać opodatkowanie, które cechuje tani pobór¹², to podatek liniowy jest z pewnością atrakcyjnym rozwiązaniem.

Druga forma podatku liniowego polega na zastosowaniu odliczeń od dochodu (*income tax with deductions*), najczęściej w postaci odliczania od podstawy opodatkowania dochodu wolnego. W konsekwencji nadwyżka dochodów ponad kwotę wolną jest opodatkowana jedną stawką i opodatkowanie jej ma charakter liniowy, jeśli jednak rozpatruje się ciężar tak płaconego podatku w odniesieniu do całego dochodu podatnika, to w rzeczywistości pojawia się tzw. progresja ukryta o bardzo łagodnym przebiegu. W tak skonstruowanym „podatku liniowym” rezygnuje się z innego rodzaju ulg i odliczeń, które w różnym stopniu również wpływałyby na tempo progresji¹³. Dopuszczalne są jedynie, oprócz kwoty wolnej od podatku przypadającej na podatnika, dodatkowe odliczenia od dochodu związane z liczbą dzieci oraz osób pozostających na utrzymaniu podatnika (np. małżonka). Podkreślić należy, że tego rodzaju podatek liniowy występuje w praktyce najczęściej. Ponadto ta wersja podatku liniowego uważana jest za podstawę koncepcji propagowanej przez Halla i Rabushkę i w ten właśnie sposób często prezentowana bez dodatkowych wyjaśnień co do rodzaju podatku liniowego¹⁴.

Kolejną formę podatku liniowego określa się mianem negatywnego (ujemnego) podatku dochodowego. Ten wariant podatku dochodowego jest szczególnie popularny wśród amerykańskich ekonomistów. Zaproponował go Milton Friedman w swojej książce *Kapitalizm i wolność*¹⁵. Koncepcja ta zakłada, że osoby, które osiągną dochody niższe niż możliwe do odliczenia kwoty, np. takie jak dochód wolny od podatku, otrzymają swego rodzaju zasiłek – rodzaj podatku negatywnego (ujemnego), tym wyższy im większa jest różnica pomiędzy kwotą możliwego odliczenia a faktycznie uzyskanym dochodem podatnika. Przykładowo, skoro w Polsce kwota wolna od podatku wynosiła w 2006 r. około 2790 zł rocznie, natomiast

¹² Por. F. Grądalski, wyd. cyt., s. 79-100.

¹³ Zdenko Krajčír i Ludovít Ódor proponują w tym przypadku bardziej metodologicznie precyzyjne określenie *a flat rate of tax*, Z. Krajčír, L. Ódor, wyd. cyt., s. 6.

¹⁴ *The flat-tax revolution*, „The Economist”, 14 kwietnia 2005, dostępne w Internecie: http://www.economist.com/printedition/displayStory.cfm?Story_ID=3861190.

¹⁵ M. Friedman, *Kapitalizm i wolność*, Centrum im. A. Smitha & Rzeczpospolita, Warszawa 1993, s. 181-186. Na temat koncepcji negatywnego podatku dochodowego zob. również: M. i R. Friedman, *Wolny wybór*, Wydawnictwo Panta, Sosnowiec 1996, s. 114-121.

najniższa stawka podatku 19%, to osoba, która osiągnęłaby dochód w tej wysokości nie zapłaciłaby podatku. Osoba, która uzyskałaby dochód o 1000 zł niższy nie zapłaciłaby podatku również, jednakże jej sytuacja dochodowa byłaby nieco inna, dlatego powinna ona zgodnie z koncepcją negatywnego podatku dochodowego otrzymać 19% od kwoty 1000 zł, tj. 190 zł.

Powyższe formy podatku liniowego cechuje stosunkowo prosta konstrukcja. Można jednak wskazać również inne formy, o bardziej złożonej budowie. Ich zastosowanie zależy jednak od konkretnych, demograficznych i społeczno-ekonomicznych uwarunkowań w danym kraju oraz powinno wynikać z celów, które zamierza realizować państwo¹⁶.

Wariantem podatku liniowego z kwotą wolną od podatku jest tzw. podatek liniowy ze stawką zerową¹⁷. O ile w przypadku podatku liniowego z kwotą wolną od podatku opodatkowane są jedynie dochody podatnika ją przekraczające, o tyle w przypadku podatku liniowego ze stawką zerową, po przekroczeniu limitu kwoty wolnej opodatkowany jest już cały dochód (kwota wolna opodatkowana jest stawką zerową). W konsekwencji podatnicy osiągający odpowiednio wysokie dochody są obciążeni podatkiem proporcjonalnie, w przeciwieństwie do podatników, którzy odliczają od dochodu kwotę wolną. W ich przypadku wystąpi łagodna progresja podatkowa. Omawiana forma podatku liniowego wydaje się o tyle atrakcyjna, że osoby o dochodach przekraczających kwotę wolną płacą „prawdziwy podatek liniowy”, zaś osoby, które ze względów społecznych nie powinny płacić podatku dochodowego, są *de facto* z niego zwolnione, płacąc według stawki „zero”. Podstawowym problemem w tym przypadku jest wysokość kwoty wolnej.

Pozostałe formy podatku liniowego są kombinacją omówionych form podatku liniowego i podatku ryczałtowego.

Pierwsza z nich stanowi swoiste przeciwieństwo podatku liniowego z kwotą wolną od podatku, ponieważ osoby, które nie osiągnęły odpowiednio wysokich dochodów, płacą podatek w jednolitej, stałej wysokości (ryczałt), co przypomina podatek pogłówny. Po przekroczeniu określonego progu dochodów podatek jest płacony od rzeczywiście osiągniętych dochodów. Takie rozwiązanie ma pewne zalety. Pobór podatku od zwykle licznej grupy podatników o bardzo niskich dochodach staje się prostszy. Podatek płacą wszyscy obywatele, nawet jeśli oficjalnie nie uzyskują dochodu. Konstrukcja tej formy opodatkowania ogranicza naturalną skłonność podatników do zaniżania poziomu dochodu poniżej kwoty wolnej. Forma ta potencjalnie sprzyja osiągnięciu najwyższych wpływów podatkowych, co może przyczynić się do minimalizacji stawki podatku. Nie jest to bez znaczenia w okresie, gdy poszczególne kraje Europy Wschodniej (Rosja, Gruzja) i Środkowej (Słowacja) konkurują między sobą przez poziom stawek podatkowych. Stawki są bowiem dla przeciętnego podatnika najprostszym, choć rzadko prawdziwym, wyrazem uciążliwości podatku. Wadą omawianej formy podatku liniowego mogą być

¹⁶ F. Grądalski, wyd. cyt., s. 31.

¹⁷ Tamże, s. 35.

znaczne koszty poboru niewielkich kwot zryczałtowanego podatku od osób o dochodach poniżej minimum lub ich niska ściągalność. Wydaje się również mało prawdopodobne, aby taka forma podatku liniowego mogła być zaakceptowana przez polskie społeczeństwo jako powszechna.

Bardziej radykalną odmianą podatku liniowego, wykorzystującą element ryczałtu podatkowego, jest forma, w której stałą kwotę podatku (ryczałt) płać wszyscy podatnicy, bez względu na wysokość dochodu. Podatnicy, którzy osiągają jakikolwiek dochód płać podatek według określonej stawki podatku. Łączne obciążenie jest sumą kwoty ryczałtowej i zależnego od dochodu podatku. Przeciętne obciążenie dochodu podatkowego maleje w miarę wzrostu dochodu, dlatego w rzeczywistości tak skonstruowany podatek liniowy jest regresywny, co w obecnych uwarunkowaniach politycznych jest nie do zaakceptowania¹⁸.

Najbardziej złożoną formą podatku liniowego, która zawiera elementy zaprezentowanych wcześniej rozwiązań jest podatek liniowy będący kombinacją negatywnego podatku dochodowego i podatku zryczałtowanego. W tej formie osoby, które nie uzyskały żadnych dochodów lub osiągnęły dochody niższe niż określone minimum otrzymują pomoc finansową (podatek negatywny). Podatnicy, których dochody przekraczają minimum, lecz nie są na tyle wysokie, aby opłacalne było objęcie ich normalną procedurą ustalania podatku, zobowiązani są do zapłacenia stałej kwoty podatku (ryczałt). Kwota ryczałtu może być dodatkowo zróżnicowana w zależności od woli ustawodawcy. Rozwiązanie takie zawiera elementy prosojalne (podatek negatywny), elementy racjonalizacji poboru podatku od niskich dochodów (ryczałt) oraz główną cechę podatku liniowego – opodatkowanie jedną stawką wszelkiego typu dochodów. Połączenie tych elementów, mimo iż nie sprzyja prostocie konstrukcji, może łagodzić silny opór społeczny przed wprowadzeniem podatku liniowego, który niewątpliwie w Polsce występuje i jest stymulowany przez niektóre partie, a którego źródłem jest w dłuższym okresie niewiedza¹⁹.

Ciekawą formę opodatkowania związaną z koncepcją podatku liniowego jest tzw. progresywny podatek liniowy (*graduated flat tax*), który stanowi swego rodzaju kompromis pomiędzy czystym podatkiem liniowym a typowo progresywnym systemem opodatkowania, charakteryzującym się wieloma przedziałami dochodów

¹⁸ Tamże.

¹⁹ Świadczą o tym pośrednio wyniki badań CBOS. W 2005 r. podatek liniowy (dosłownie „sytuację, w której wszyscy, niezależnie od tego, ile zarabiają, powinni płacić jednakowy procent podatku od dochodów”) popierało: 13% sympatyków Krajowej Partii Emerytów i Rencistów (KREiR); 33% zwolenników Partii Demokratycznej (PD); 23% elektoratu Platformy Obywatelskiej (PO); 1% zwolenników Polskiego Stronnictwa Ludowego (PSL); 26% zwolenników Socjaldemokracji Polskiej (SdPI), 25% Sojuszu lewicy Demokratycznej. Jednocześnie zwolennikami progresji w opodatkowaniu dochodów była w każdym przypadku, co znamienne, większość elektoratu każdej z tych partii: 70% w przypadku KPEiR, 43% – PD, 62% – PO (!), 91% – PSL, 64% – SdPI, 63% – SLD, 72% PIS, 81% – Samoobrona, 83% – Unia Pracy. *Potencjalne elektoraty o istotnych kwestiach społeczno-politycznych*, Komunikat z badań CBOS, BS/130/2005, Warszawa, sierpień 2005, s. 12 i n., dostępny w Internecie: <http://www.cbos.pl>

i znaczną rozpiętością między stawką najniższą a najwyższą. Progresywny podatek liniowy cechuje niewielka liczba przedziałów oraz niskie stawki podatkowe²⁰.

3. Konstrukcja polskiego podatku liniowego w latach 2004–2006

Ustawa o podatku dochodowym od osób fizycznych²¹ stosunkowo niewiele miejsca poświęca regulacjom związanym z opodatkowaniem dochodów z pozarolniczej działalności stałą 19% stawką, zwłaszcza, jeśli wziąć pod uwagę, że z tej formy opodatkowania korzysta ponad 260 tys. osób. Znacznie bardziej rozbudowane przepisy, mające postać odrębnej ustawy, dotyczą form ryczałtowych, które są coraz mniej popularne. Być może świadczy to korzystnie o idei opodatkowania liniowego, który jest propagowany pod hasłem prostoty opodatkowania oraz jasności przepisów podatkowych. Inną przyczyną może być fakt, że ta forma opodatkowania jest formą stosunkowo nową, obowiązującą od 1 stycznia 2004 r.²² Przepisy dotyczące ryczałtów podatkowych, np. ryczałtu od przychodów ewidencjonowanych, w swym pierwotnym brzmieniu również cechowała skrótowość. W późniejszych latach ulegały one stopniowemu skomplikowaniu.

Przepisy regulujące konstrukcję opodatkowania według stałej stawki 19%, można podzielić na **trzy grupy**. **Pierwsza** z nich określa podstawowe zasady funkcjonowania podatku liniowego od dochodów z pozarolniczej działalności gospodarczej. Przepisy te ujmuje art. 30c ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych²³. **Drugą grupę** przepisów, znacznie bardziej obszerną, stanowią przepisy, do których bezpośrednio art. 30c odsyła podatnika – zwłaszcza art. 9b. **Grupę trzecią** tworzą rozmaite regulacje umieszczone w różnych częściach ustawy o podatku dochodowym, niepowiązane wprost z art. 30c, lecz mające bezpośrednie bądź po-

²⁰ Pojęcie progresywnego podatku liniowego związane jest z radykalną reformą podatkową w Stanach Zjednoczonych w okresie prezydentury R. Reagana. W 1986 r. Kongres uchwalił ustawę o reformie podatkowej (TRA – *The Tax Reform Act*). Zredukowano wówczas liczbę przedziałów z 14 do dwóch, dla których stawki wyniosły odpowiednio 15% i 28% (z wyjątkiem czasowej stawki 33% dla *upper middle income earners*). Przed reformą stawka dolna była niższa i wynosiła 11%, zaś górna 50%. Po raz pierwszy w historii USA od 1862 r., obniżeniu stawki najwyższej towarzyszyło podniesienie najniższej. Stawką 28% objęto również dochody kapitałowe. Sprawiedliwość podatkową miała zapewnić likwidacja podatków federalnych od najbiedniejszych rodzin oraz zmniejszenie różnic podatkowych dla tej grupy ludności. Prostotę zamierzano osiągnąć przez eliminację i redukcję setek różnego rodzaju tytułów do zwolnień podatkowych; W. Bieńkowski, *Reaganomika i jej wpływ na konkurencyjność gospodarki amerykańskiej*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1995, s. 163 i n.

²¹ Ustawa z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych, Dz.U. nr 80, poz. 350, z późn. zm.

²² Podatek liniowy dla przedsiębiorców wprowadzono od 1 stycznia 2004 r. na mocy art. 1 pkt 27 ustawy z dnia 12 listopada 2003 r. o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. nr 202, poz. 1956.

²³ Art. 30c ust. 1-6 ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych.

średnie zastosowanie do podatników korzystających z opodatkowania w tej formie (art. 22, 27b i 44).

Prawo do opodatkowania dochodów stawką 19%, bez względu na ich wysokość, wiąże się z rodzajem uzyskiwanych dochodów, nie zaś ze statusem podatnika (np. przedsiębiorca). Zgodnie z ustawą o podatku dochodowym od osób fizycznych prawo takie przysługuje podatnikom osiągającym dochody z pozarolniczej działalności gospodarczej²⁴. Podkreślenia wymaga fakt, że pojęcie pozarolniczej działalności gospodarczej jest zdefiniowane odrębnie dla potrzeb ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych w sposób szczególny. Definicja ta została wprowadzona do ustawy o podatku dochodowym tym samym aktem prawnym, który wprowadził opodatkowanie liniowe²⁵.

Działalność gospodarcza podatnika może być przez niego prowadzona samodzielnie lub w formie spółki niemającej osobowości prawnej²⁶. W obu przypadkach podatnik musi poinformować pisemnie właściwego naczelnika urzędu skarbowego o wyborze tej formy opodatkowania w terminie do dnia 20 stycznia roku podatkowego, a jeżeli podatnik rozpoczyna prowadzenie pozarolniczej działalności gospodarczej w trakcie roku podatkowego – do dnia poprzedzającego dzień rozpoczęcia tej działalności.

Wybór sposobu opodatkowania dotyczy również lat następnych, chyba że podatnik, w terminie do dnia 20 stycznia roku podatkowego, zawiadomi w formie pisemnej właściwego naczelnika urzędu skarbowego o rezygnacji z tego sposobu opodatkowania lub złoży w tym terminie pisemny wniosek lub oświadczenie o zastosowanie form zryczałtowanych²⁷. Jeżeli podatnik prowadzi pozarolniczą działalność gospodarczą w różnych formach (np. samodzielnie i w formie spółki lub spółek niemających osobowości prawnej) wybór sposobu opodatkowania proporcjonalnego dotyczy wszystkich form prowadzenia tej działalności. Innymi słowy nie można korzystać jednocześnie z wielu form opodatkowania dochodów z pozarolniczej działalności gospodarczej, do których zaliczyć należy: podatek liniowy, zasady ogólne, kartę podatkową i ryczałt od przychodów ewidencjonowanych.

Podstawowym ograniczeniem związanym z opodatkowaniem stałą stawką 19% związane jest z samozatrudnieniem. Jeśli podatnik uzyska z pozarolniczej działalności gospodarczej przychody ze świadczenia usług na rzecz byłego lub obecnego pracodawcy, odpowiadających czynnościom, które podatnik lub co najmniej jeden ze współników: wykonywał w roku poprzedzającym rok podatkowy bądź też wykonywał lub wykonuje w danym roku podatkowym – w ramach stosunku pracy lub spółdzielczego stosunku pracy, to traci prawo do opodatkowania w preferencyjnej formie i jest obowiązany do złożenia właściwych deklaracji o wysokości dochodu

²⁴ Art. 30c ust. 1 o podatku dochodowym od osób fizycznych.

²⁵ Art. 1 ust. 1 ustawy o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych oraz niektórych innych ustaw.

²⁶ Art. 9a ust. 3 ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych.

²⁷ Art. 9a ust. 4 ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych.

osiągniętego od początku roku. Ponadto ma obowiązek wpłacenia zaliczek obliczonych przy zastosowaniu skali progresywnej oraz odsetek za zwłokę od zaległości z tytułu tych zaliczek.

Podstawą obliczenia podatku jest dochód obliczany w taki sam sposób, jak w przypadku opodatkowania na zasadach ogólnych, co oznacza, że dochodem jest zasadniczo nadwyżka sumy przychodów nad kosztami ich uzyskania osiągnięta w roku podatkowym. Jeżeli koszty uzyskania przekraczają sumę przychodów, to różnica jest stratą, podlegającą odliczeniu w kolejnych latach podatkowych na zasadach określonych w ustawie²⁸. Jest to jedno z nielicznych odliczeń, do którego uprawnieni są podatnicy korzystający z opodatkowania liniowego; drugim są składki na ubezpieczenie społeczne. Od obliczonego podatku odlicza się składkę na ubezpieczenie zdrowotne według takich samych reguł, jak w przypadku opodatkowania na zasadach ogólnych. Oznacza to m.in., że odliczenie z tego tytułu nie może przekroczyć 7,75% podstawy wymiaru tej składki²⁹.

Jeżeli podatnik podlega nieograniczonemu obowiązkowi podatkowemu i osiąga również dochody z tytułu pozarolniczej działalności gospodarczej wykonywanej za granicą lub ze źródeł przychodów tam się znajdujących, a dochody te nie są zwolnione od opodatkowania na podstawie umowy o unikaniu podwójnego opodatkowania, to dochody te łączy się z dochodami ze źródeł krajowych. W tym przypadku od podatku obliczonego od łącznej sumy dochodów odlicza się kwotę równą podatkowi dochodowemu zapłaconemu w obcym państwie. Odliczenie to nie może jednak przekroczyć tej części podatku obliczonego przed dokonaniem odliczenia, która proporcjonalnie przypada na dochód uzyskany w obcym państwie³⁰. Przepis ten oznacza, że w przypadku dochodów z działalności gospodarczej z zagranicy wystąpi metoda proporcjonalnego odliczenia. Jest ona zdecydowanie niekorzystna dla podatników, jeśli podatek płacony za granicą, był wyższy niż 19%, co w przypadku krajów Europy Zachodniej jest bardzo częste.

Ważną zasadą opodatkowania podatkiem liniowym jest zakaz łączenia dochodów opodatkowanych w ten sposób z innymi dochodami opodatkowanymi według skali progresywnej, jak również z dochodami m.in. z tytułu odpłatnego zbycia papierów wartościowych lub pochodnych instrumentów finansowych, które również są opodatkowane stałą stawką 19%. W ten sposób podatek liniowy nabiera pewnej samodzielności, co upodabnia go do podatku cedularnego. Nie dziwi więc, że podatnicy podatku liniowego nie mają prawa do tzw. wspólnego opodatkowania się z małżonkiem albo samotnie wychowywanym dzieckiem³¹. Analogiczny zakaz obowiązuje również podatników korzystających z form zryczałtowanych. Nie zawsze jednak tak było. W latach 1995–2002 podatnikom ryczałtów przysługiwało prawo

²⁸ Art. 9 ust. 2 ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych.

²⁹ Art. 27b ust. 2 ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych.

³⁰ Art. 30c ust. 4 ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych.

³¹ Art. 6 ust. 8 ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych.

do wspólnego opodatkowania z małżonkiem, o ile jedno z nich uzyskiwało dochody na zasadach ogólnych. Jego ograniczenie w latach wcześniejszych uważano za niekonstytucyjne. W latach późniejszych pojawiły się opinie, częściowo uzasadnione, że formy ryczałtowe, a obecnie również podatek liniowy, są z założenia formami preferencyjnymi, ulgowymi. W tej sytuacji prawo do wspólnego opodatkowania się z małżonkiem podatników korzystających z tych form prowadziłyby do nakładania się ulg podatkowych.

Na podatnikach podatku liniowego spoczywa obowiązek obliczania i odprowadzania comiesięcznych zaliczek w wysokości różnicy między podatkiem należnym od dochodu osiągniętego od początku roku a sumą należnych zaliczek za poprzednie miesiące, z uwzględnieniem odliczonych składek na ubezpieczenie zdrowotne³². Zaliczki miesięczne za okres od stycznia do listopada uiszczą się w terminie do dnia 20 każdego miesiąca za miesiąc poprzedni. Zaliczkę za grudzień, w wysokości należnej za listopad, uiszczą się w terminie do dnia 20 grudnia. W terminach płatności zaliczek za miesiące od stycznia do listopada podatnicy są obowiązani składać urzędowi skarbowym deklaracje według ustalonego wzoru o wysokości dochodu osiągniętego od początku roku (PIT 5L).

Zaliczki mogą być opłacane na zasadach uproszczonych, podobnie jak w przypadku podatników korzystających z zasad ogólnych. W takiej sytuacji podatnicy, bez obowiązku składania deklaracji miesięcznych, wpłacają zaliczki miesięczne w danym roku podatkowym w uproszczonej formie w wysokości 1/12 kwoty obliczonej przy zastosowaniu stawki 19% od dochodu z pozarolniczej działalności gospodarczej wykazanego w zeznaniu o wysokości osiągniętego dochodu (poniesionej straty), złożonym: w roku podatkowym poprzedzającym dany rok podatkowy albo w roku podatkowym poprzedzającym dany rok podatkowy o dwa lata. Ten ostatni przypadek ma miejsce, jeżeli w zeznaniu podatkowym za rok poprzedni podatnicy nie wykazali dochodu z pozarolniczej działalności gospodarczej albo wykazali dochód w wysokości nieprzekraczającej kwoty wolnej. Jeżeli i w tym zeznaniu podatnicy nie wykazali dochodu z pozarolniczej działalności gospodarczej albo wykazali dochód z tego źródła w wysokości nieprzekraczającej kwoty wolnej³³, nie są możliwe wpłaty zaliczek w uproszczonej formie³⁴.

Podatnicy, którzy wybrali uproszczoną formę wpłacania zaliczek, są obowiązani do dnia 20 lutego roku podatkowego, w którym po raz pierwszy wybrali uproszczoną formę wpłacania zaliczek, zawiadomić w formie pisemnej właściwego naczelnika urzędu skarbowego o wyborze tej formy, jak też stosować uproszczoną formę wpłacania zaliczek przez cały rok podatkowy. Uproszczony pobór zaliczek nie zwalnia podatników z obowiązku dokonania rozliczenia podatku za cały rok podatkowy³⁵.

³² Art. 44 ust. 3f ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych.

³³ Kwota ta wynosiła w 2006 r. 2790 zł; natomiast w 2007 r. wynosi 3013 zł.

³⁴ Art. 44 ust. 6b ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych.

³⁵ Art. 44 ust. 6c ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych.

Zawiadomienie o wyborze uproszczonej formy opłacania zaliczek raz złożone, dotyczy również lat następnych. Możliwa jest również rezygnacja z tego przywileju na dany rok podatkowy. W terminie do dnia 20 lutego roku podatkowego należy zawiadomić w formie pisemnej właściwego naczelnika urzędu skarbowego o rezygnacji z uproszczonej formy wpłacania zaliczek³⁶.

Z mocy ustawy prawa do wyboru tej formy opłacania zaliczek nie mają podatnicy, którzy po raz pierwszy podjęli działalność w roku podatkowym albo uczynili to w roku poprzedzającym rok podatkowy³⁷.

Oprócz prawa do korzystania z systemu zaliczek uproszczonych, podatnicy uzyskujący przychody z działalności gospodarczej mogą również skorzystać z tzw. wakacji podatkowych (odroczenia podatku) na warunkach określonych w ustawie o podatku dochodowym³⁸. Podstawowym warunkiem skorzystania z nich jest opodatkowanie w roku zwolnienia według progresywnej skali podatkowej³⁹, co wyklucza opodatkowanie liniowe w tym okresie. Wymóg powyższy nie występuje jednak w latach następnych (5 lat), związanych z rozliczeniem przez podatnika dochodu zwolnionego, co nie pozostaje bez wpływu na ciężar płaconego podatku liniowego w kolejnych latach.

Wakacje podatkowe polegają na zwolnieniu z obowiązku opłacania zaliczek na podatek w roku podatkowym następującym bezpośrednio po roku, w którym podatnik rozpoczął prowadzenie działalności gospodarczej, jeżeli w roku tym była ona prowadzona co najmniej przez pełnych 10 miesięcy. W przeciwnym wypadku zwolnienie może być zastosowane dopiero dwa lata po roku, w którym podatnik rozpoczął prowadzenie działalności. Podkreślić należy, że odroczenie podatku dochodowego przysługuje jedynie podatnikom rozpoczynającym po raz pierwszy prowadzenie pozarolniczej działalności gospodarczej.

Ustawa nakłada szereg innych wymogów na podatników, którzy zamierzają skorzystać z instytucji odroczenia podatku (m.in. minimalny średniomiesięczny przychód, status małego przedsiębiorcy, zakaz wykorzystywania środków trwałych oraz wartości niematerialnych i prawnych o znacznej wartości)⁴⁰. Wymogi te muszą być spełnione jednocześnie.

Dochód z pozarolniczej działalności gospodarczej za rok, w którym podatnik korzysta ze zwolnienia, wykazuje się w zeznaniu podatkowym za ten rok. Następnie łączy się go z dochodem (stratą) z tego źródła, wykazanym w zeznaniach o wysokości osiągniętego dochodu (poniesionej straty) składanych za pięć kolejnych lat następujących bezpośrednio po roku, w którym podatnik korzystał ze zwolnienia. Doliczenie dochodu z roku zwolnienia wynosi 20%, w każdym z kolejnych pięciu lat. W konsekwencji podatnik, który po okresie zwolnienia korzysta z opodatkowa-

³⁶ Art. 44 ust. 6d ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych.

³⁷ Art. 44 ust. 6e ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych.

³⁸ Art. 44 ust. 7a-7j ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych.

³⁹ Art. 44 7c pkt 5 ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych.

⁴⁰ Art. 44 7c i 7g ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych.

nia stałą 19% stawką, zastosuje ją również do dochodów doliczonych, co należy uznać za dodatkową ulgę.

Podatnicy podatku liniowego są zobowiązani złożyć zeznanie podatkowe (PIT36 L) o wysokości osiągniętego dochodu (poniesionej straty) w roku podatkowym, w terminie do dnia 30 kwietnia roku następującego po roku podatkowym.

4. Zmiany struktury podatników oraz wysokości wpływów z podatku dochodowego od osób fizycznych, według form opodatkowania dochodów z działalności gospodarczej w latach 2004–2005

Analizując skutki wprowadzenia opodatkowania liniowego dochodów z pozarolniczej działalności gospodarczej należy rozważyć dwie kwestie. Po pierwsze – czy opodatkowanie linowe spowodowało wzrost, czy też spadek wpływów do budżetu państwa i innych funduszy publicznych? Po drugie – czy opodatkowanie w tej formie jest bardziej czy mniej atrakcyjne dla podatników niż pozostałe formy opodatkowania dochodów z działalności gospodarczej: karta podatkowa, ryczałt od przychodów ewidencjonowanych i zasady ogólne. Im bardziej podatek liniowy jest atrakcyjny dla podatników, tym staje się popularniejszą formą opodatkowania. Nie musi to jednak oznaczać spadku wpływów podatkowych od przedsiębiorców.

Rozpatrując wpływy z podatku dochodowego z punktu widzenia ich znaczenia dla budżetów publicznych, trzeba wziąć również pod uwagę, że wpływy z karty podatkowej stanowią w całości dochód budżetów gmin, natomiast wpływy z ryczałtu od przychodów ewidencjonowanych nie są brane pod uwagę przy obliczaniu udziałów budżetów samorządowych. Wysokość wpływów z podatku dochodowego od osób fizycznych do budżetu państwa w latach 2002–2005 oraz ich znaczenie w strukturze tych dochodów prezentują dane zawarte w tabeli 1. Analizując wysokość wpływów do budżetu państwa z podatku dochodowego od osób fizycznych oraz ich znaczenie w strukturze dochodów ogółem, należy zauważyć, że od 2004 r. znacznie podniesiono wysokość wskaźników udziałów budżetów jednostek samorządu terytorialnego w podatku dochodowym od osób fizycznych⁴¹. Ponadto w 2004 r. zmieniono formułę zawartą w ustawie o dochodach jednostek samorządowych określającą podstawę obliczania wpływów z udziałów. Zgodnie z nią, do końca 2003 r. brano pod uwagę jedynie wpływy z podatku dochodowego od osób fizycznych płaconego na zasadach ogólnych. Od 2004 r. do podstawy wyliczeń przyjmuje się także wpływy z podatku liniowego⁴².

⁴¹ Wskaźnik udziału gmin wynosi od 2004 r. 39,34%, powiatów – 10,25%, natomiast województw – 1,6%. Wskaźnik udziału gminy jest dodatkowo korygowany o pewne wielkości i w praktyce wynosił w 2004 r. 35,72%, a w 2005 r. – 35,61%. W 2004 r. również wskaźnik dla powiatu był na mocy ustawy niższy – ustalono go na poziomie 8,42%.

⁴² Art. 2 pkt 5 ustawy z dnia 13 listopada 2004 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, Dz.U. nr 203, poz. 1966 z późn. zm.

Tabela 1. Wysokość i struktura dochodów budżetu państwa w latach 2002–2005

Wyszczególnienie	Lata							
	2002	2003	2004	2005	2002	2003	2004	2005
	(w mln zł)				(w %)			
I. Dochody krajowe	143 022	151 978	153 509	176 920	99,65	99,91	98,23	98,41
1. Dochody podatkowe razem	128 751	135 228	135 571	155 860	89,71	88,90	86,75	86,70
1.1. Podatki pośrednie w tym:	89 604	95 443	100 992	115 672	62,43	62,75	64,62	64,34
– podatek od towarów i usług	57 442	60 360	62 263	75 401	40,02	39,68	39,84	41,94
– podatek akcyzowy	31 490	34 388	37 964	39 479	21,94	22,61	24,29	21,96
1.2. Podatki dochodowe w tym:	39 147	39 783	34 578	40 185	27,28	26,15	22,13	22,4
– podatek dochodowy od osób prawnych	15 008	14 108	13 072	15 762	10,46	9,27	8,36	8,77
– podatek dochodowy od osób fizycznych*	24 139	25 675	21 506	24 423	16,82	16,88	13,76	13,59
w tym podatek liniowy	–	–	2 762	3 624	–	–	1,76	2,01
w tym ryczałt od przychodów ewidencjonowanych	1 048	1 254	1 279	1 350	0,73	0,82	0,82	0,75
2. Dochody niepodatkowe, w tym:	14 271	16 750	17 938	21 060	9,94	11,01	11,48	11,71
– wpłaty z zysku NBP	2 582	4 681	4 057	4 168	1,80	3,08	2,60	2,31
– wpływy z cła	3 806	3 751	2 281	1 271	2,65	2,47	1,46	0,71
3. Dochody z prywatyzacji	–	–	–	–	–	–	–	–
II. Dochody zagraniczne	498	133	184	405	0,35	0,09	0,12	0,22
III. Wpłaty do budżetu państwa z Unii Europejskiej	–	–	2 588	2 447	–	–	1,65	1,36
Ogółem	143 520	152 111	156 281	179 772	100,00	100,00	100,00	100,00

* Z ryczałtem od przychodów ewidencjonowanych oraz wpływami z podatku liniowego.

Źródło: Dane Ministerstwa Finansów (wpływy z ryczałtu od przychodów ewidencjonowanych); *Mały rocznik statystyczny 2005*, GUS, Warszawa 2005, s. 40; *Mały rocznik statystyczny 2006*, GUS, Warszawa 2006, s. 442; *Analiza wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w 2005 roku*, NIK, Warszawa 2006, s. 45, dostępne w Internecie: http://bip.nik.gov.pl/pl/bip/analiza_budzet/2006132/px_2006132_analiza_cz2.pdf

Podatek dochodowy od osób fizycznych wpływa do budżetu państwa, jednakże nie całość podatku zasila rachunek budżetu. Reforma dochodów samorządowych z 2004 r. spowodowała, że znaczna część wpływów z podatku dochodowego od osób fizycznych, pobieranego na zasadach ogólnych oraz według stawki 19%,

wpływa do budżetów samorządu terytorialnego w postaci udziałów w podatku (tabela 2)⁴³. Zniekształca to obraz wydajności fiskalnej podatku dochodowego od osób fizycznych. W podobny sposób działa składka na powszechne ubezpieczenie zdrowotne, której podatek dochodowy jest faktycznym źródłem – składka ta ujemnie wpływa na wysokość dochodów budżetu państwa z tytułu omawianego podatku. Zjawisko te najlepiej prezentują dane zawarte w tabeli 3. Ich analiza pozwala określić faktyczne wpływy z podatku dochodowego od osób fizycznych, których wysokość lokowała omawiany podatek na drugim miejscu po podatku od towarów i usług (w 2005 r.) z punktu widzenia znaczenia w hierarchii dochodów podatkowych sektora finansów publicznych.

Tabela 2. Wysokość i struktura dochodów budżetów JST (zbiorczo) w latach 2002–2005

Wyszczególnienie	2002	2003	2004	2005	2002	2003	2004	2005
	(w tys. zł)				(w %)			
I. Dochody ogółem	80 033 877	79 140 450	91 503 977	102 911 882	100	100	100	100
Dochody własne razem, w tym:	33 539 884	34 463 571	47 080 285	54 889 028	41,9	43,5	51,5	53,3
Udział w podatku dochodowym od osób prawnych	868 878	785 315	4 925 041	5 026 479	1,1	1,0	5,4	4,9
Udział w podatku dochodowym od osób fizycznych	9 425 492	9 519 092	15 078 885	17 762 671	11,8	12,0	16,5	17,3
Podatek rolny	821 224	878 175	921 818	966 769	1,0	1,1	1,0	0,9
Podatek od nieruchomości	9 768 307	10 123 263	10 953 551	11 668 634	12,2	12,8	12,0	11,3
Podatek leśny	111 047	118 433	118 730	136 846	0,1	0,1	0,1	0,1
Podatek od środków transportowych	530 589	571 533	616 344	661 819	0,7	0,7	0,7	0,6
Karta podatkowa	191 341	152 442	131 342	120 529	0,2	0,2	0,1	0,1
Podatek od spadków i darowizn	181 871	176 699	218 941	225 889	0,2	0,2	0,2	0,2
Podatek od czynności cywilnoprawnych	871 093	957 919	1 053 009	1 194 507	1,1	1,2	1,2	1,2
Opłata skarbową	484 366	442 212	575 087	519 262	0,6	0,6	0,6	0,5
Opłata eksploatacyjna	228 837	261 656	242 882	204 749	0,3	0,3	0,3	0,2
Opłata targowa	244 477	252 566	246 334	243 415	0,3	0,3	0,3	0,2
Dochody z majątku	3 115 155	3 359 529	3 832 894	4 334 058	3,9	4,2	4,2	4,2
Pozostałe dochody	6 697 207	6 864 735	8 165 428	11 823 403	8,4	8,7	8,9	11,5
II. Dotacje celowe	16 792 764	12 948 308	13 109 507	15 567 105	21,0	16,4	14,3	15,1
III. Subwencja ogólna	29 701 228	31 728 572	31 314 186	32 455 749	37,1	40,1	34,2	31,5

Źródło: Opracowanie własne na podstawie sprawozdań zbiorczych JST za poszczególne lata, dostępnych na stronach internetowych Ministerstwa Finansów: <http://www.mofnet.gov.pl/index.php?wysw=4&sgl=2&dzial=229>

⁴³ Art. 2,4,5,6 pkt 5 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego.

Tabela 3. Wysokość i struktura wpływów z podatku dochodowego od osób fizycznych w latach 2002–2005

Wyszczególnienie	2002	2003	2004	2005
	(w mln zł)			
Wpływy ogółem z podatku dochodowego od osób fizycznych	57 454	59 741	62 948	69 651
Wpływy do budżetu państwa (bez ryczaftu od przychodów i podatku liniowego)	23 091	24 421	17 465	19 449
Wpływy do Kasy Chorych/Narodowego Funduszu Zdrowia*	23 789	24 498	26 233	27 344
Wpływy do budżetów gmin (bez miast na prawach powiatu)	4 648	4 010	5 466	6 270
Wpływy do budżetów miast na prawach powiatu	4 149	4 889	7 797	9 089
Wpływy do budżetów powiatów	167	145	1 288	1 805
Wpływy do budżetów województw	461	474	527	599
Karta podatkowa	191	152	131	121
Ryczałt od przychodów ewidencjonowanych	1 048	1 254	1 279	1 350
Podatek liniowy (bez udziałów JST)	–	–	2 762	3 624
	(w %)			
Wpływy z podatku dochodowego od osób fizycznych	100,00	100,00	100,00	100,00
Wpływy do budżetu państwa (bez ryczaftu od przychodów i podatku liniowego)	40,13	40,81	27,75	27,92
Wpływy do Kasy Chorych/Narodowego Funduszu Zdrowia*	41,34	40,94	41,67	39,26
Wpływy do budżetów gmin (bez miast na prawach powiatu)	8,08	6,70	8,68	9,00
Wpływy do budżetów miast na prawach powiatu	7,21	8,17	12,39	13,05
Wpływy do budżetów powiatów	0,29	0,24	2,05	2,59
Wpływy do budżetów województw	0,80	0,79	0,84	0,86
Karta podatkowa	0,33	0,25	0,21	0,17
Ryczałt od przychodów ewidencjonowanych	1,82	2,10	2,03	1,94
Podatek liniowy (bez udziałów JST)	–	–	4,39	5,20
Karta + ryczałt od przychodów ewidencjonowanych	–	–	2,24	2,11

* Składki odliczone o podatku dochodowego od osób fizycznych na zasadach ogólnych oraz od ryczaftu od przychodów ewidencjonowanych, karty podatkowej oraz podatku liniowego.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych tabeli 1 i 2 oraz informacji Ministerstwa Finansów.

Tabela 4. Zmiany liczby podatników według form opodatkowania dochodów z pozarolniczej działalności gospodarczej w latach 2001–2005

Wyszczególnienie	Liczba podatników					Zmiana liczby po datnikó w latach 2003–2004	Dynamika liczby podatni- ków 2004/2003	Zmiana liczby po datnikó w latach 2001–2005	Dynamika liczby podatni- ków 2005/2001
	2001	2002	2003	2004	2005				
Liczba podatników uzysku- jących dochody wyłącznie z dz.g. opodatkowane na zasadach ogólnych – razem	363 257	365 602	343 884	279 557	224 781	-64 327	81,29	-138 476	61,88
Liczba podatników uzysku- jących dochody wyłącznie z dz.g. opodatkowane na za- sadach ogólnych – I przedział	279 167	285 837	257 216	246 750	200 492	-10 466	95,93	-78 675	71,82
Liczba podatników uzysku- jących dochody wyłącznie z dz.g. opodatkowane na za- sadach ogólnych – II przedział	51 809	49 530	52 798	28 035	19 910	-24 763	53,10	-31 899	38,43
Liczba podatników uzysku- jących dochody wyłącznie z dz.g. opodatkowane na za- sadach ogólnych – III przedział	32 281	30 235	33 870	4 772	4 379	-29 098	14,09	-27 902	13,57
Liczba podatników ryczałtu od przychodów ewidencjo- nowanych (bez najmu)	676 923	647 507	616 948	576 095	552 485	-40 853	93,38	-124 438	81,62
Liczba podatników karty podatkowej	193 362	170 639	160 724	154 968	145 968	-5 756	96,42	-47 394	75,49
Liczba podatników podatku liniowego	-	-	-	200 168	260 999	-	-	-	-

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Finansów.

Analizując dane zawarte w tabeli 4 można dojść do wniosku, że wprowadzenie od 1 stycznia 2004 r. możliwości opodatkowania dochodów z działalności gospodarczej według stawki 19% spowodowało znaczące zmiany w liczbie podatników korzystających z dotąd funkcjonujących form opodatkowania: karty podatkowej, ryczału od przychodów ewidencjonowanych oraz zasad ogólnych. Co prawda spadkowa tendencja liczby podatników zainteresowanych uproszczonymi formami opodatkowania była widoczna od wielu lat, jednakże intensywność zmian w latach 2003–2004, zwłaszcza w przypadku podatników zasad ogólnych, nakazuje przypuszczać, że ich główną przyczyną było właśnie pojawienie się podatku liniowego. W 2004 r. z opodatkowania w tej formie korzystało ponad 200 tys. osób. W 2005 r. ich liczba wzrosła do 260 tys. Dane te świadczą o dużym zainteresowaniu tą formą opodatkowania. Jeśli założyć, że podatnicy rezygnujący w 2003 r. z opodatkowania dochodów z działalności gospodarczej na dotychczasowych zasadach wybrali w roku 2004 opodatkowanie podatkiem liniowym – co wydaje się prawdopodobne – to relatywnie największą grupę podatników podatku liniowego stanowić będą podatnicy, którzy w roku 2003 byli opodatkowani na zasadach ogólnych (64 tys.). Idąc dalej tym tokiem myślenia, można przyjąć, że w ramach tej grupy podatników na zmianę formy opodatkowania zdecydowało się 29 tys. osób, których dochody, uzyskiwane wyłącznie z działalności gospodarczej, znajdowały się w III przedziale skali podatkowej oraz 24 tys. osób, których dochody, uzyskiwane wyłącznie z działalności gospodarczej, znajdowały się w II przedziale skali podatkowej. Innymi słowy 84% podatników, którzy zrezygnowali z opodatkowania na zasadach ogólnych, prawdopodobnie płaciło podatek dochodowy według stawki 30 i 40%. Zgodnie z przyjętym założeniem, tylko 10 tys. osób rezygnujących z opodatkowania na zasadach ogólnych w 2004 r., w roku poprzednim płaciło podatek według najniższej stawki skali – 19%. Zjawisko to może wydawać się oczywiste, gdyż to dla podatników o najwyższych dochodach podatek liniowy jest najbardziej atrakcyjną formą opodatkowania. Tymczasem w latach 2004–2005 zmiany w postaci spadku liczby podatników opodatkowanych na zasadach ogólnych, jedynie z tytułu osiąganych dochodów z pozarolniczej działalności gospodarczej, miały skrajnie odmienny charakter. Liczba podatników ogółem w tej grupie spadła w 2005 r. w stosunku do roku 2004 o 54 tys. osób, lecz tylko 8,1 tys. spośród nich płaciło w 2004 r. podatek dochodowy według stawki 30%, zaś tylko 393 osoby według stawki 40%. W latach 2003–2005 skala rezygnacji podatników, o dochodach z I przedziału skali podatkowej, z opodatkowania progresywnego, była tylko nieco mniejsza (stanowili 48% rezygnujących) niż podatników o dochodach z II i III przedziału skali (stanowili 52% rezygnujących).

Podatnicy rezygnujący z uproszczonych form opodatkowania byli w latach 2004–2005 mniej liczną grupą podatników niż podatnicy na zasadach ogólnych. Pamiętać jednak należy, że w latach poprzednich (tj. głównie w drugiej połowie lat dziewięćdziesiątych) podatnicy rezygnujący z form ryczałtowych wybierali w zamian właśnie zasady ogólne. Najmniej liczną grupą podatników, którzy w latach 2004–

–2005 zrezygnowali z opodatkowania uproszczonego, byli podatnicy karty podatkowej. W latach 2004–2005 liczba podatników karty zmniejszyła się bowiem o 14,7 tys. osób, podczas gdy liczba podatników ryczałtu od przychodów ewidencjonowanych zmniejszyła się w tym okresie o 64,4 tys. osób. Ostatecznie z form ryczałtowych w latach 2004–2005 zrezygnowało prawie 80 tys. osób. Jeśli doliczyć do tego podatników, którzy zrezygnowali z opodatkowania na zasadach ogólnych we wskazanym okresie, to okaże się, że około 200 tys. osób mogło potencjalnie wybrać „w zamian” opodatkowanie według stawki 19%. Liczba ta stanowi w przybliżeniu 77% liczby podatników podatku liniowego w 2005 r. Pozostałą grupę podatników mogą tworzyć podatnicy, którzy w latach 2004–2005 zrezygnowali z opodatkowania dochodów z działalności gospodarczej na zasadach ogólnych, uzyskując jednocześnie dochody z innych źródeł (np. praca najemna). Możliwa jest również sytuacja, w której zupełnie „nowi” podatnicy wybrali podatek liniowy jako formę opodatkowania dochodów z działalności gospodarczej. O ile jest to prawdopodobne dla roku 2004 – ponieważ łączna liczba podatników korzystających z opodatkowania dochodów z działalności gospodarczej wzrosła w stosunku do roku poprzedniego o 89 tys. osób – o tyle już w 2005 r. nastąpił spadek tak rozumianej liczby podatników ogółem o 26,5 tys. osób. Ostatecznie liczba przedsiębiorców korzystających w 2005 r. z różnych form opodatkowania była większa niż w 2003 r. o 62,6 tys. osób, jednakże fakt ten nie może tłumaczyć wzrostu liczby podatników podatku liniowego.

Poza analizą pozostaje grupa podatników, którzy w latach 2003–2005 uzyskiwali oprócz dochodów z działalności gospodarczej, również dochody z innych źródeł. Biorąc pod uwagę dane GUS o liczbie przedsiębiorców indywidualnych w analizowanym okresie, ich wpływ na omawiane wyżej zjawiska nie wydaje się znaczący, ponieważ w 2004 r. po raz pierwszy od lat spadła liczba osób fizycznych prowadzących działalność gospodarczą (o 32,5 tys. osób). W roku następnym liczba ta ponownie wzrosła, lecz przyrost był stosunkowo nieznaczny (13 tys.)⁴⁴.

Z danych zawartych w tabeli 5 wynika, że procentowy spadek wpływów z podatku dochodowego w grupie podatników uzyskujących wyłącznie dochody z pozarolniczej działalności gospodarczej był znacznie wyższy niż procentowy spadek liczby podatników (tabela 4). Wpływy z podatku dochodowego na zasadach ogólnych w największym stopniu obniżyły się w grupie podatników, którzy płacili podatek według najwyższej stawki. Spadek wpływów z podatku w 2004 r. w stosunku do roku poprzedniego wyniósł aż 93,2%! Wpływy z podatku płaconego przez podatników z II przedziału skali spadły o ponad połowę (56,7%). W porównaniu z tymi wskaźnikami, wpływy z karty podatkowej obniżyły się nieznacznie (13,8%), natomiast wpływy z ryczałtu od przychodów ewidencjonowanych pozostały praktycznie na niezmiennym poziomie.

⁴⁴ Według danych GUS z rejestru REGON liczba osób fizycznych prowadzących działalność gospodarczą wynosiła w latach 2003–2005 odpowiednio: 2 795 860, 2 763 380, 2 776 459 osób, dostępne w Internecie: http://www.stat.gov.pl/dane_spol-gosp/finanse_pod_gosp/zmiany_struk_gosp_nar/2005/rok_2005/index.htm

Tabela 5. Kwota podatku zapłaconego przez podatników uzyskujących dochody z pozarolniczej działalności gospodarczej według poszczególnych form opodatkowania w latach 2003–2005

Wyszczególnienie	Lata			Dynamika zmian		
	2003	2004	2005	2004/2003	2005/2004	2005/2003
	(tys. zł)			2003=100	2004=100	2003=100
Kwota podatku zapłacona przez podatników uzyskujących dochody wyłącznie z dz.g. opodatkowane na zasadach ogólnych, bez składek na ubezpieczenie zdrowotne – ogółem	2 621 084	528 083	461 026	20,1	87,3	17,6
Kwota podatku zapłacona przez podatników uzyskujących dochody wyłącznie z dz.g. opodatkowane na zasadach ogólnych (I przedział) bez składek na ubezpieczenie zdrowotne	259 788	216 647	177 235	83,4	81,8	68,2
Kwota podatku zapłacona przez podatników uzyskujących dochody wyłącznie z dz.g. opodatkowane na zasadach ogólnych (II przedział) bez składek na ubezpieczenie zdrowotne	412 036	178 331	146 697	43,3	82,3	35,6
Kwota podatku zapłacona przez podatników uzyskujących dochody wyłącznie z dz.g. opodatkowane na zasadach ogólnych (III przedział) bez składek na ubezpieczenie zdrowotne	1 949 185	133 072	137 233	6,8	103,1	7,0
Kwota podatku zapłaconego przez podatników ryczałtu od przychodów ewidencjonowanych bez składek na ubezpieczenie zdrowotne	1 157 674	1 157 198	1 195 828	100,0	103,3	103,3
Kwota podatku zapłaconego przez podatników karty podatkowej bez składek na ubezpieczenie zdrowotne	152 442	131 342	120 529	86,2	91,8	79,1
Kwota podatku zapłaconego przez podatników podatku liniowego, bez składek na ubezpieczenie zdrowotne	–	5 722 770	6 797 000	–	118,8	–

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Finansów.

W następnym roku nadal znacząco malały wpływy od podatników z I i II przedziału skali podatkowej (odpowiednio o 18,2% i 17,7%). Wpływy od podatników z III przedziału skali podatkowej wzrosły w 2004 r., w stosunku do wpływów w 2003 r., zaledwie 3,5%, a więc realnie pozostały praktycznie na niezmiennym poziomie (wskaźnik CPI wyniósł w 2004 r. 3,5%). Nominalny wzrost wpływów jest tu zapewne efektem działania zimnej progresji, związanej z wieloletnim brakiem waloryzacji progów skali podatkowej.

Reasumując można postawić tezę, że w grupie podatników podatku liniowego dominują ci, którzy przed 2004 r. płacili podatek dochodowy według stawek 30 i 40%. Drugą z kolei grupą, która najprawdopodobniej w istotny sposób przyczyniła się do znacznego wzrostu wpływów z tytułu podatku dochodowego od osób fizycznych w postaci podatku liniowego, są podatnicy ryczału od przychodów ewidencjonowanych. W 2004 r. liczba podatników korzystających z tej formy opodatkowania była o ponad 40 tys. osób mniejsza niż w roku 2003. Nie spowodowało to jednak zauważalnego spadku wpływów z tego ryczału. Trudno jednoznacznie zidentyfikować przyczyny tego zjawiska bez odpowiednich danych. Zwraca jednak uwagę fakt, że z danych tabeli 6 wynika, iż podatników ryczału od przychodów cechował w latach 2003–2005 podatek przeciętny ponad dwukrotnie wyższy od podatku przeciętnego charakterystycznego dla podatnika karty podatkowej i zasad ogólnych w granicach I przedziału skali. Aby zatem podatek liniowy był dla podatnika ryczału „opłacalny”, musi być on pobierany od podatnika o odpowiednio wysokich dochodach. Zasadnicze znaczenie ma tu stawka ryczału od przychodów i rentowność działalności podatnika. Im stawka ryczału i rentowność (udział dochodu w przychodzie) wyższa, tym bardziej opłacalne jest korzystanie z podatku

Tabela 6. Przeciętny (roczny) podatek przypadający na podatnika uzyskującego dochody z pozarolniczej działalności gospodarczej według poszczególnych form opodatkowania w latach 2003–2005 (w zł)

Wyszczególnienie	Lata		
	2003	2004	2005
	zł		
Podatek przeciętny przypadający na podatnika uzyskującego dochody wyłącznie z dz. g. opodatkowane na zasadach ogólnych bez składek na ubezpieczenie zdrowotne – ogółem	7 622	1 889	2 051
Podatek przeciętny przypadający na podatnika uzyskującego dochody wyłącznie z dz. g. opodatkowane na zasadach ogólnych bez składek na ubezpieczenie zdrowotne (I przedział skali)	1 010	878	884
Podatek przeciętny przypadający na podatnika uzyskującego dochody wyłącznie z dz. g. opodatkowane na zasadach ogólnych bez składek na ubezpieczenie zdrowotne (II przedział skali)	7 804	6 361	7 368
Podatek przeciętny przypadający na podatnika uzyskującego dochody wyłącznie z dz.g. opodatkowane na zasadach ogólnych bez składek na ubezpieczenie zdrowotne (III przedział skali)	57 549	27 886	31 339
Podatek przeciętny przypadający na podatnika ryczału od przychodów ewidencjonowanych bez składek na ubezpieczenie zdrowotne	1 876	2 009	2 164
Podatek przeciętny przypadający na podatnika karty podatkowej bez składek na ubezpieczenie zdrowotne	948	848	826
Podatek przeciętny przypadający na podatnika podatku liniowego bez składek na ubezpieczenie zdrowotne	–	28 590	26 042

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Finansów.

liniowego. Przy analizie struktury przychodów podatników ryczałtu od przychodów w latach 2003–2004 zwraca uwagę fakt, że relatywnie największa zmiana wykazywanych przychodów do opodatkowania dotyczyła przychodów opodatkowanych najwyższą 17% stawką – przychody spadły o ponad połowę. Z drugiej strony, najwyższy spadek przychodów w kwotach bezwzględnych dotyczył przychodów opodatkowanych stawką najniższą 3% i wyniósł tylko 310 mln zł. Ostatecznie, pomimo spadku liczby podatników ryczałtu od przychodów o 40 tys. osób, wydajność fiskalna tej formy opodatkowania dochodów z działalności gospodarczej zmniejszyła się w niewielkim stopniu.

Analizując dane zawarte w tabeli 6 można dojść do wniosku, że uproszczone formy opodatkowania, takie jak karta podatkowa i ryczałt od przychodów ewidencjonowanych, wiązały się w latach 2003–2005 z mniejszym obciążeniem podatkowym niż opodatkowanie na zasadach ogólnych, zwłaszcza zaś podatników z III przedziału skali podatkowej. Wniosek ten nie znajduje jednak potwierdzenia w widocznej od 1995 r. tendencji spadkowej liczby osób zainteresowanych uproszczonymi formami opodatkowania. Brak danych o dochodach podatników karty podatkowej oraz podatników ryczałtu od przychodów uniemożliwia rzetelną ocenę ponoszonego przez nich ciężaru podatkowego w porównaniu z ciężarem podatku dochodowego na zasadach ogólnych i w formie podatku liniowego. Fakty wskazują jednak na małą atrakcyjność ryczałtów podatkowych dla coraz większej grupy podatników, pomimo dość rozpowszechnionego poglądu, iż jest to forma z założenia ulgowa i atrakcyjna dla podatników.

Przy porównaniu przeciętnego podatku podatnika podatku liniowego w latach 2004 i 2005 z przeciętnym obciążeniem podatkiem dochodowym związanym z pozostałymi formami opodatkowania zaskakuje relatywnie wysoki poziom tego obciążenia. Pod względem wysokości obciążenia przeciętnego tylko podatników z III przedziału skali podatkowej cechuje wyższy wskaźnik obciążenia przeciętnego.

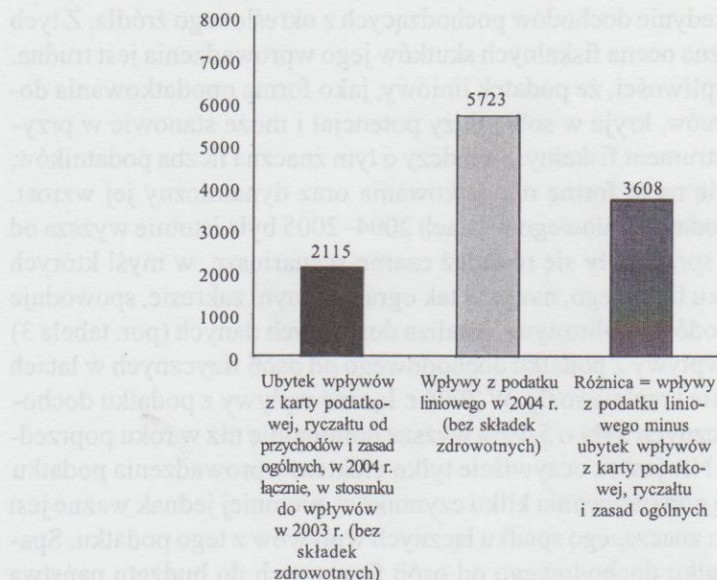
Nie wnikając głębiej w przyczyny tego intrygującego zjawiska – co wymagałoby odrębnych badań – można skonstatować, że podatek liniowy stał się swego rodzaju hybrydą podatkową, łączy bowiem główne zalety opodatkowania na zasadach ogólnych i w formach zryczałtowanych, a mianowicie możliwość uwzględniania kosztów oraz relatywnie niską stawkę. Brak prawa do ulg podatkowych nie jest większą przeszkodą, skoro zanikają one w systemie podatkowym.

Czy wprowadzenie podatku liniowego dla przedsiębiorców było korzystne dla systemu finansów publicznych z punktu widzenia funkcji fiskalnej podatku? Dostępne dane pozwalają jedynie stwierdzić, że podatek liniowy spowodował zauważalne zmiany we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych, przy jednoczesnym obniżeniu ciężaru jednostkowego korzystających zeń podatników. Założenie, że większość z 260 tys. podatników podatku liniowego zachowuje się racjonalnie i stara się minimalizować ciężar podatku, wydaje się uprawnione.

Wykres zawiera próbę uproszczonego ukazania zmian w poziomie wpływów podatkowych z tytułu opodatkowania dochodów z działalności gospodarczej w różnych formach, po wprowadzenia podatku liniowego. Zestawiono na nim łączny spadek (ubytek) wpływów z tytułu karty podatkowej (10 mln zł), ryczałtu od przychodów ewidencjonowanych (około 1 mln zł) oraz zasad ogólnych (2 mld zł) z wpływami z opodatkowania podatkiem liniowym (5,7 mld zł w 2004 r.).

Słabością tego zestawienia jest niewątpliwie to, że ze względu na brak odpowiednich danych nie jest możliwe ukazanie całkowitej zmiany (spadku) wpływów z tytułu opodatkowania dochodów z pozarolniczej działalności gospodarczej na zasadach ogólnych. Za prawdopodobne należy jednak uznać to, że to podatnicy uzyskujący wyłącznie dochody z działalności gospodarczej stanowią najistotniejszą grupę wśród przedsiębiorców prowadzących indywidualną działalność gospodarczą.

Wykres. Efekt fiskalny wprowadzenia podatku liniowego w 2004 r. (w mln zł)



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych z tabeli 5.

5. Podsumowanie

Polski podatek liniowy stosowany wobec dochodów z pozarolniczej działalności gospodarczej ma cechy prawdziwego podatku liniowego (*true flat tax*), ponieważ nie obowiązuje w nim kwota wolna od podatku, a dochody podlegają opodatkowaniu według jednej stawki. Podatnicy podatku liniowego nie mają prawa do szeregu odliczeń obowiązujących na zasadach ogólnych. Mogą jedynie odliczać od podstawy opodatkowania składki na ubezpieczenie społeczne. Taka konstrukcja

podatku, w powiązaniu z relatywnie wysoką stawką powoduje, że sprzyja ona generowaniu wpływów podatkowych. Stawki podatku liniowego w większości krajów, które wprowadziły powszechny podatek liniowy, są niższe niż w Polsce (Rosja, Ukraina, Rumunia) bądź równe (Słowacja). W krajach tych stosuje się jednak kwoty wolne od opodatkowania, co łagodzi ciężar podatku.

Podatnicy podatku liniowego, podobnie jak inni przedsiębiorcy będący osobami fizycznymi, są zobowiązani do opłacania składek na ubezpieczenie społeczne i zdrowotne, również w sytuacji braku dochodów. W praktyce często opłacają oni swego rodzaju ryczałt, w postaci najniższego możliwego wymiaru składek ubezpieczeniowych. W takiej sytuacji składki ubezpieczeniowe – jako parapodatek obciążający dochody podatnika – powodują, że podatek liniowy przyjmuje postać opisanego wcześniej profiskalnego modelu podatku liniowego z ryczałtem. Kwota „ryczałtu składkowego” jest obecnie zróżnicowana w zależności od statusu przedsiębiorcy.

Podatek liniowy funkcjonuje w polskim systemie podatkowym stosunkowo krótko, ponadto dotyczy jedynie dochodów pochodzących z określonego źródła. Z tych powodów jednoznaczna ocena fiskalnych skutków jego wprowadzenia jest trudna. Nie ulega jednak wątpliwości, że podatek liniowy, jako forma opodatkowania dochodów przedsiębiorców, kryje w sobie duży potencjał i może stanowić w przyszłości efektywny instrument fiskalny. Świadczy o tym znaczna liczba podatników, która zdecydowała się na tę formę opodatkowania oraz dynamiczny jej wzrost. Liczba podatników podatku liniowego w latach 2004–2005 była istotnie wyższa od przewidywanej. Nie sprawdziły się również czarne scenariusze, w myśl których wprowadzenie podatku liniowego, nawet w tak ograniczonym zakresie, spowoduje znaczny ubytek dochodów publicznych. Analiza dostępnych danych (por. tabela 3) wskazuje, że łączne wpływy z podatku dochodowego od osób fizycznych w latach 2004–2005 nominalnie i realnie rosły. W 2004 r. łączne wpływy z podatku dochodowego od osób fizycznych były o 5,19% wyższe nominalnie niż w roku poprzednim (1,63% realnie). Nie jest to oczywiście tylko efektem wprowadzenia podatku liniowego, lecz sumą oddziaływania kilku czynników, niemniej jednak ważne jest to, że nie odnotowano znaczącego spadku łącznych wpływów z tego podatku. Spadek wpływów z podatku dochodowego od osób fizycznych do budżetu państwa (o 28,5%) był w 2004 r. prostą konsekwencją podwyższenia wskaźników udziału gmin i powiatów we wpływach z omawianego źródła (łącznie z 30,1% w 2003 r. do 45,74% w 2004 r.). Ponadto, co szczególnie istotne z punktu widzenia omawianej problematyki, podstawę wyliczeń udziałów jednostek samorządu terytorialnego poszerzono o wpływy z podatku liniowego od dochodów przedsiębiorców.

W 2005 r. łączne wpływy z podatku dochodowego od osób fizycznych były wyższe nominalnie o ponad 10 pkt proc. (8,63 pkt realnie) niż w 2004 r. W takim samym stopniu wzrosły dochody budżetu państwa. Relatywnie największe korzyści z tego wzrostu odniosły miasta na prawach powiatu. Efekt ten wzmacnia tendencja do rezygnacji przez podatników z uproszczonych form opodatkowania: karty podatkowej i ryczałtu od przychodów ewidencjonowanych. Dzieje się tak dlate-

go, że jednostki samorządowe nie partycypują we wpływach z ryczałtu od przychodów ewidencjonowanych, natomiast wpływy z karty podatkowej zawsze cechowała niska wydajność fiskalna, ograniczona dodatkowo od 1999 r. odliczaniem od podatku składki na ubezpieczenie zdrowotne.

Biorąc pod uwagę występujące obecnie tendencje, wydaje się prawdopodobne, że wpływy z uproszczonych form opodatkowania dochodów z działalności gospodarczej będą w najbliższych latach coraz niższe, natomiast wpływy z podatku liniowego coraz wyższe. Upowszechnienie podatku liniowego i objęcie nim dochodów z pracy najemnej wydaje się mało realne – ze względu na opór społeczny i populizm władz. Niemniej oczekiwania w zakresie obniżki podatków może częściowo spełnić planowane na rok 2009 zmniejszenie liczby stawek do dwóch: 19% i 32%, co w istocie jest krokiem w kierunku wprowadzenia tzw. progresywnego podatku liniowego. Wiele zależy jednak od pozostałych elementów przyszłego systemu opodatkowania dochodów osobistych: wysokości kwoty wolnej, wysokości progów, liczby i skali odliczeń (ulg), liczby trybów szczególnych i form zryczałtowanych. Sama zmiana stawek podatkowych i waloryzacja progów może okazać się zabiegiem w dużej mierze kosmetycznym, jeśli nie będzie jej towarzyszyć gruntowna reforma podatkowa zmierzająca w kierunku racjonalizacji zasad opodatkowania, obniżenie składek na ubezpieczenie społeczne i zahamowanie wzrostu składki zdrowotnej. O ile w obecnej sytuacji wzrostu gospodarczego zmiany te są potencjalnie możliwe, o tyle w przyszłości mogą się one okazać niewykonalne.

Wojciech Białończyk, Michał Nowak

Kancelaria Sejmu

Udział Banku Gospodarstwa Krajowego w obsłudze sektora finansów publicznych

Streszczenie. *Przedmiotem niniejszego opracowania jest omówienie i próba analizy problematyki związków pomiędzy sektorem bankowym a sektorem finansów publicznych, a także charakteru prawnego Banku Gospodarstwa Krajowego, jedynego banku państwowego, którego rola i znaczenie są znacznie większe aniżeli mogłoby to wynikać z przepisów ustawy o BGK. Rola BGK przedstawiona została na tle ogólnych zasad bankowej obsługi budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego oraz jednostek budżetowych. BGK, oprócz działalności właściwej dla banków, wykonuje szereg zadań wynikających z ustaw, których nie można uznać za czynności bankowe. Z jednej strony prowadzi obsługę bankową jednostek budżetowych, a z drugiej – co jest znacznie istotniejsze – niejako wyłącza organy administracji w realizacji zadań, nałożonych na te organy w drodze ustawowej.*

1. Sektor finansów publicznych a system bankowy

Sektor finansów publicznych to zbiór różnorodnych organizacyjnie i funkcjonalnie podmiotów wyróżniających się przede wszystkim publiczną własnością majątku danego podmiotu oraz finansowaniem działalności w całości lub części ze środków publicznych¹. Sektor ten obejmuje (zgodnie z art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych², zwanej dalej u.f.p.): organy władzy

¹ C. Kosikowski, Z. Szpringer, *Finanse publiczne. Komentarz do ustawy z dnia 26 listopada 1998 r.*, Zachodnie Centrum Organizacji, Zielona Góra 2000, s. 28.

² Dz.U. nr 249, poz. 2104, nr 169 z późn. zm.

publicznej, czyli organy władzy ustawodawczej, organy władzy wykonawczej, w tym administracji rządowej, organy władzy sądowniczej, czyli sądy i trybunały, organy kontroli państwowej i ochrony prawa; jednostki samorządu terytorialnego, czyli gminy, powiaty i samorządy województw oraz ich związki; jednostki budżetowe, zakłady budżetowe i gospodarstwa pomocnicze jednostek budżetowych; państwowe i samorządowe fundusze celowe; państwowe szkoły wyższe; jednostki badawczo-rozwojowe; samodzielne publiczne zakłady opieki zdrowotnej; państwowe i samorządowe instytucje kultury; Zakład Ubezpieczeń Społecznych, Kasę Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego; Narodowy Fundusz Zdrowia; Polską Akademię Nauk i tworzone przez nią jednostki organizacyjne; a także państwowe lub samorządowe osoby prawne utworzone na podstawie odrębnych ustaw w celu wykonywania zadań publicznych, z wyłączeniem przedsiębiorstw, banków i spółek prawa handlowego.

Funkcjonowanie wszystkich tych podmiotów i wykonywanie przez nie zadań, jakie zostały im powierzone, nie jest możliwe bez finansowania (w całości lub w części) ze środków publicznych. Finansowanie to obejmuje znaczną część produktu krajowego brutto³. Cały ten proces finansowania wszystkich podmiotów sektora finansów publicznych jest potocznie kojarzony z budżetem państwa lub budżetami samorządowymi.

Rozmiary procesów finansowych – gromadzenia i wydatkowania środków publicznych, jak również potrzeba zapewnienia jednolitości i bezpieczeństwa tych procesów – wymuszają ich prowadzenie za pomocą wysoko wyspecjalizowanej organizacji, jaką jest system bankowy. W pierwszym rzędzie dotyczy to największego z tych procesów finansowych – obsługi budżetu państwa.

Podstawową zasadą obsługi budżetu jest to, że jest ona wykonywana przez banki w formie rachunków bankowych. Rachunki te w zależności od dysponentów i przeznaczenia są prowadzone przez różne podmioty polskiego systemu bankowego.

Najważniejsze rachunki bankowe, czyli (zgodnie z art. 160 ust. 1 pkt 1-3 i ust. 2 i 4 u.f.p.) centralny rachunek bieżący budżetu państwa, z wyodrębnionymi rachunkami dochodów i wydatków budżetu państwa oraz rachunkami środków do sfinansowania pożyczkowych potrzeb budżetu państwa, rachunki bieżące państwowych jednostek budżetowych, także z wyodrębnionymi rachunkami dochodów i wydatków, rachunki bieżące urzędów obsługujących organy podatkowe, na których gromadzi się dochody budżetu państwa, z wyodrębnionymi rachunkami dla niektórych rodzajów dochodów, są prowadzone przez bank centralny – Narodowy Bank Polski (NBP). Jest jednak przewidziane, że po przyjęciu przez Polskę waluty euro obsługę tych rachunków przejmie Bank Gospodarstwa Krajowego (BGK).

³ Na przykład w 2005 r. relacja dochodów sektora publicznego (po wyeliminowaniu wzajemnych transferów) do produktu krajowego brutto wyniosła 39,2%. *Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2005 r. Omówienie*, tom I, Ministerstwo Finansów, Warszawa 2006, s. 486.

Z kolei rachunki bieżące państwowych funduszy celowych, o ile przepisy odrębnych ustaw nie stanowią inaczej, mogą być prowadzone (zgodnie art. 160 ust. 1 pkt 4 i ust. 2 i 3 u.f.p.) przez NBP lub BGK. Do wyboru podmiotu prowadzącego obsługę takich rachunków upoważniony jest Minister Finansów, który musi ocenić niezbędne warunki techniczne i organizacyjne, które powinny być spełnione przez BGK, kwalifikacje zawodowe jego pracowników, jak również wpływ prowadzenia takich rachunków przez ten bank na stan finansów publicznych.

Dodać tu należy, że fundusz celowy (zgodnie z art. 29 ust. 2 u.f.p.) może funkcjonować w dwojakiej formie: jako osoba prawna lub jako wyodrębniony rachunek bankowy, którym dysponuje organ administracji wskazany w ustawie tworzącej fundusz. Jednak funduszami celowymi nie będą (zgodnie z art. 29 ust. 3 u.f.p.) ustawowo tworzone rachunki bankowe, których ustawa tworząca nie określiła jako fundusz celowy lub takie zasoby środków finansowych przeznaczonych na określone cele (zawierające w nazwie określenie „fundusz”), których jedynym źródłem przychodów, z wyłączeniem odsetek od rachunku bankowego i darowizn, jest dotacja z budżetu.

Natomiast rachunki bieżące zakładów budżetowych i gospodarstw pomocniczych jednostek budżetowych oraz rachunki pomocnicze, a także rachunki państwowych osób prawnych utworzonych na podstawie odrębnych ustaw w celu wykonywania zadań publicznych, z wyłączeniem przedsiębiorstw, banków i spółek prawa handlowego, (zgodnie art. 160 ust. 1 pkt 5 i 6 i ust. 2 i 5 u.f.p.) mogą być prowadzone przez NBP lub BGK, jak również przez każdy inny bank. Jednak przeprowadzenie wyboru innego banku do prowadzenia wymienionych rachunków musi być dokonane z zachowaniem przepisów o zamówieniach publicznych, czyli w trybie przetargowym.

Szczególnymi środkami finansowymi jednostek budżetowych są tzw. dochody własne, czyli dochody pochodzące (zgodnie z art. 22 ust. 1 i 2 u.f.p.) z działalności wykraczającej poza zakres działalności podstawowej lub niemożliwe do zaplanowania, jak np. odszkodowania i wpłaty za utracone lub uszkodzone mienie, będące w zarządzie bądź użytkowaniu jednostki budżetowej. Państwowe jednostki budżetowe mogą również tworzyć fundusze motywacyjne, pochodzące (zgodnie z art. 23 ust. 1 u.f.p.) z części dochodów budżetu państwa uzyskanych z tytułu przepadku rzeczy lub korzyści majątkowych pochodzących z ujawnienia przestępstw i wykroczeń przeciwko mieniu oraz przestępstw skarbowych i wykroczeń skarbowych. Zarówno dochody własne, jak i fundusze motywacyjne są gromadzone przez państwowe jednostki budżetowe na wyodrębnionych rachunkach bankowych.

Na wyodrębnionych rachunkach bankowych gromadzi się (zgodnie z art. 39 ust. 2 u.f.p.) również środki pochodzące ze źródeł zagranicznych inne niż pochodzące z budżetu Unii Europejskiej, niepodlegające zwrotowi.

Budżet państwa i budżety jednostek samorządu terytorialnego mają charakter roczny i wydatki niezrealizowane w trakcie roku budżetowego wygasają. Jednak jest możliwe, aby Rada Ministrów ustaliła wykaz wydatków budżetu państwa, któ-

re nie wygasają z upływem roku budżetowego, ale mogą być dokonane najpóźniej do 30 czerwca roku następnego. Środki finansowe na tak ustalone wydatki gromadzi się (zgodnie z art. 157 ust. 7 u.f.p.) na wyodrębnionym rachunku wydatków centralnego rachunku bieżącego budżetu państwa.

Szczególną kategorią środków publicznych w polskim systemie finansów publicznych są środki pochodzące z budżetu Unii Europejskiej, w tym m.in. środki przeznaczone na realizację programów przedakcesyjnych, środki pochodzące z funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności oraz środki Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnych „Sekcja Gwarancji”. Muszą one być gromadzone (zgodnie z art. 201 u.f.p.) na wyodrębnionych rachunkach bankowych, prowadzonych w euro przez NBP lub BGK. Tak samo jak rachunki budżetowe, także i te rachunki mają być prowadzone na podstawie umów rachunku bankowego. W ramach obsługi takich rachunków bank prowadzący jest obowiązany do dokonywania wypłat w złotych lub w euro. Minister Finansów (zgodnie z art. 206 ust. 1 i 2 u.f.p.) może w drodze rozporządzenia określić tryb uruchamiania środków i rodzaje rachunków bankowych w odniesieniu do środków przeznaczonych na realizację programów przedakcesyjnych oraz środków pochodzących z funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności⁴.

Jednostki sektora finansów publicznych, które realizują programy i projekty finansowane z udziałem środków pochodzących z funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności, a także agencje płatnicze realizujące zadania Wspólnej Polityki Rolnej, mogą otrzymać z budżetu państwa środki na prefinansowanie tych programów i projektów. Jednostka sektora finansów publicznych, która otrzyma z budżetu państwa takie środki na prefinansowanie, musi otworzyć rachunek bankowy do obsługi finansowej realizowanego projektu. Rachunek taki może być prowadzony (zgodnie z art. 210 ust. 1 u.f.p.) w NBP lub w BGK.

Ponadto poza polskim systemem bankowym są rachunki bieżące jednostek budżetowych mających siedzibę poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej. Te jednostki budżetowe (np. ambasady) będą korzystały z usług banków znajdujących się w państwach, w których mają siedziby.

Bankowa obsługa budżetu jest zasadą nie tylko w stosunku do budżetu państwa, ale również w odniesieniu do budżetów jednostek samorządu terytorialnego. Może być ona prowadzona w banku dowolnie wybranym przez jednostkę samorządu terytorialnego. Wybór ten (zgodnie z art. 195 ust. 1 u.f.p.) musi być dokonywany przez jednostki samorządu terytorialnego z zachowaniem przepisów o zamówieniach publicznych, czyli w trybie przetargowym. Istotne jest to, że musi być wybrany jeden bank do obsługi budżetu danej jednostki samorządu terytorialnego⁵.

Jeżeli jednostka samorządu terytorialnego otrzymuje środki na prefinansowanie, to także musi ona otworzyć odrębny rachunek bankowy do obsługi finansowej

⁴ Jednak Minister Finansów dotychczas nie wydał w tej sprawie rozporządzenia.

⁵ C. Kosikowski, wyd. cyt., s. 301.

realizowanego projektu. Rachunek ten może być prowadzony (zgodnie z art. 210 ust. 2 u.f.p.) w banku prowadzącym obsługę budżetu tej jednostki.

Podobnie jak Rada Ministrów, także organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego może ustalić wykaz wydatków, które nie wygasają z upływem roku budżetowego oraz określić ostateczny termin dokonania każdego wydatku ujętego w tym wykazie w następnym roku budżetowym. Środki finansowe na wydatki ujęte w takim wykazie są gromadzone na wyodrębnionym subkoncie podstawowego rachunku bankowego jednostki samorządu terytorialnego.

Pojęcie „bankowa obsługa budżetu” nie jest zdefiniowane w przepisach prawa. W nauce prawa finansowego przyjmuje się, że to pojęcie obejmuje zespół świadczonych przez bank czynności związanych z budżetem jako aktem zarządzania gospodarką finansową⁶. Jednocześnie przyjmuje się, że czynności te muszą się mieścić w ramach czynności zawartych w katalogu czynności bankowych określonych przepisami ustawy Prawo bankowe. Wynika to z tego, że wymienione kategorie rachunków bankowych są (zgodnie z art. 163 ust. 1 u.f.p.) rachunkami bankowymi w znaczeniu wynikającym z Kodeksu cywilnego i ustawy Prawo bankowe.

NBP (a w przyszłości BGK) wykonujący obsługę budżetu jest ponadto obowiązany (zgodnie z art. 163 ust. 2 – 4 u.f.p.) udostępniać Ministrowi Finansów i Najwyższej Izbie Kontroli informacje o stanach rachunków budżetu państwa, a właściwym dysponentom – informacje o stanach środków na rachunkach bieżących podległych im państwowym jednostek budżetowych oraz urzędów obsługujących organy podatkowe, na których gromadzi się dochody budżetu państwa. Zakres i terminy udostępniania tych informacji, a także rodzaje i tryb dokonywania operacji na rachunkach jest ustalony rozporządzeniem Ministra Finansów⁷.

Prowadzenie obsługi jednostek sektora finansów publicznych w formie rachunków bankowych nie wyczerpuje związków pomiędzy tym sektorem a systemem bankowym.

Procesy finansowe – gromadzenia i wydatkowania środków publicznych – charakteryzują się różnymi nieregularnościami. Nieregularności te mogą występować nie tylko jako przewaga wydatków nad wpływami do budżetu, ale także w różnych okresach jako przewaga wpływów nad bieżącymi wydatkami. Dlatego też w przypadku występowania przejściowych nadwyżek środków na centralnym rachunku bieżącym budżetu państwa Minister Finansów (zgodnie z art. 164 u.f.p) jest upoważniony do dokonywania oprocentowanych lokat w NBP lub w BGK.

Przykładem szczególnym jest uprawnienie Ministra Finansów wynikające z przepisów dotyczących państwowego długu publicznego. Minister ten, działając w celu zarządzania długiem Skarbu Państwa oraz sfinansowania potrzeb pożycz-

⁶ B. Brzeziński, T. Dębowska-Romanowska, M. Kalinowski, W. Wójtowicz, *Prawo finansowe*, Wydawnictwo C.H.Beck, Warszawa 1997, s. 121.

⁷ Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 29 czerwca 2006 r. w sprawie rodzajów i trybu dokonywania operacji na rachunkach bankowych prowadzonych dla obsługi budżetu państwa oraz zakres i terminy udostępniania informacji o stanach środków na tych rachunkach (Dz.U. nr 116, poz. 785).

kowych budżetu państwa, może (zgodnie z art. 71 i 77 u.f.p.) lokować wolne środki na rynku finansowym, w szczególności dokonywać lokat nie tylko w złotych, ale i w walutach obcych oraz przeprowadzać inne operacje finansowe zarówno w NBP, jak i w innym wybranym banku.

Większość jednostek sektora finansów publicznych, z wyłączeniem organów władzy publicznej oraz jednostek budżetowych, zakładów budżetowych i gospodarstw pomocniczych jednostek budżetowych, również jest upoważniona (zgodnie z art. 38 u.f.p.) do lokowania wolnych środków na rachunkach bankowych, niezależnie od możliwości lokowania ich także w skarbowych papierach wartościowych czy w obligacjach emitowanych przez jednostki samorządu terytorialnego. Rachunki te mogą być prowadzone w bankach mających siedzibę na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej.

Uprawnienie to przysługuje także jednostkom samorządu terytorialnego. Zarząd danej jednostki samorządu terytorialnego, po upoważnieniu przez organ stanowiący tej jednostki, może (zgodnie z art. 195 ust. 2 u.f.p.) lokować wolne środki budżetowe na rachunkach w bankach innych niż bank prowadzący rachunek budżetowy danej jednostki.

Uprawnienie do lokowania wolnych środków finansowych jest uzasadnione potrzebą jak najefektywniejszego wykorzystania posiadanych środków. Czasowe przenoszenie wolnych środków na rachunki lokat (oczywiście korzystniej oprocentowanych niż rachunki bieżące) ma umożliwić uzyskanie dodatkowych dochodów. Dochodami publicznymi są (zgodnie z art. 5 ust. 2 pkt 4 lit. b u.f.p.) m.in. dochody z mienia jednostek sektora finansów publicznych, do których zalicza się także odsetki od środków na rachunkach bankowych. W szczególności dochodami budżetu państwa stają się (zgodnie z art. 96 pkt 9 u.f.p.) odsetki od środków na rachunkach bankowych państwowych jednostek budżetowych.

Oprócz możliwości lokowania wolnych środków publicznych, jednostki sektora finansów publicznych mają także możliwość pozyskiwania dodatkowych środków finansowych w sektorze bankowym. Minister Finansów w celu sfinansowania potrzeb pożyczkowych budżetu państwa jest upoważniony (zgodnie z art. 71 ust 1 pkt 1 i art. 98 ust. 2 pkt 2 u.f.p.) do zaciągania kredytów w bankach krajowych i zagranicznych.

Fundusze celowe mogą zaciągać kredyty, jeżeli dopuszczają to ustawy tworzące dane fundusze. I tak np. Fundusz Ubezpieczeń Społecznych może zaciągać kredyty za zgodą Ministra Finansów⁸. Podobnie może zaciągać kredyty Prezes Narodowego Funduszu Zdrowia – za zgodą Ministrów: Finansów i Zdrowia⁹.

Kredyty mogą również zaciągać (zgodnie z art. 82 ust. 1 u.f.p.) jednostki samorządu terytorialnego. Mogą być one zaciągane, w granicach upoważnień za-

⁸ Zgodnie z art. 53 ust. 3 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz.U. nr 137, poz. 887, z późn. zm.).

⁹ Zgodnie z art. 127 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych (Dz.U. nr 210, poz. 2135, z późn. zm.).

wartych w uchwałach budżetowych tych jednostek, przez zarządy jednostek samorządu terytorialnego w wybranych przez siebie bankach. Wybór banku musi się jednak odbywać z zachowaniem przepisów o zamówieniach publicznych, czyli w trybie przetargowym.

Z powyższej analizy wynika, że niekwestionowaną rolę w obsłudze najważniejszych elementów sektora finansów publicznych pełni NBP. Przede wszystkim (zgodnie z art. 3 ust. 2 pkt 4 i art. 51 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o Narodowym Banku Polskim¹⁰) prowadzi obsługę rachunków budżetu państwa. W obsłudze sektora finansów publicznych coraz większe znaczenie uzyskuje jednak BGK.

2. Szczególna rola Banku Gospodarstwa Krajowego w obsłudze sektora finansów publicznych

BGK jest bankiem państwowym założonym w 1924 r. Podstawę prawną jego działalności stanowiły odpowiednie przepisy Prawa bankowego, a od 2003 r. BGK działa na mocy ustawy z dnia 14 marca 2003 r. o Banku Gospodarstwa Krajowego¹¹ oraz statutu BGK nadanego w drodze rozporządzenia Ministra Skarbu Państwa z dnia 27 sierpnia 2003 r.¹²

Przedmiotem działalności BGK jest obsługa bankowych rachunków budżetu państwa, budżetu jednostek samorządu terytorialnego oraz rachunków państwowych lub samorządowych osób prawnych utworzonych na podstawie odrębnych ustaw w celu wykonywania zadań publicznych. BGK prowadzi także obsługę bankową Narodowego Funduszu Zdrowia, który nie jest państwowym funduszem celowym, lecz państwową jednostką organizacyjną¹³.

Do zadań BGK należy także wykonywanie czynności bankowych określonych ustawą z dnia 29 sierpnia 1997 r. Prawo bankowe¹⁴.

Ponadto zadaniem BGK jest, zgodnie z art. 5 ust. 1 pkt 4 ustawy o BGK, wykonywanie czynności dotyczących instytucji kredytowych zlikwidowanych lub uznanych za zlikwidowane na podstawie: dekretu z dnia 25 października 1948 r. o zasadach i trybie likwidacji niektórych przedsiębiorstw bankowych¹⁵; dekretu z dnia 25 października 1948 r. o zasadach i trybie likwidacji niektórych instytucji kredytu długoterminowego¹⁶ oraz dekretu z dnia 25 października 1948 r. o reformie bankowej¹⁷.

¹⁰ Dz.U. nr 140, poz. 938, z późn. zm.

¹¹ Dz.U. nr 65, poz. 594, z późn. zm.

¹² Dz.U. nr 156, poz. 1526, z późn. zm.

¹³ Zgodnie z art 114 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych (Dz.U. nr 210, poz. 2135, z późn. zm.).

¹⁴ Dz.U. z 2002 r. nr 72, poz. 665, z późn. zm.

¹⁵ Dz.U. nr 52, poz. 410, z 1949 r. nr 35, poz. 256 oraz z 1951 r. nr 31, poz. 240.

¹⁶ Dz.U. nr 52, poz. 411 oraz z 1951 r. nr 31, poz. 241.

¹⁷ Dz.U. z 1951 r. nr 36, poz. 279 oraz z 1957 r. nr 31, poz. 136.

Niemniej jednak do podstawowych celów działalności BGK należy wspieranie rządowych programów społeczno-gospodarczych oraz programów samorządności lokalnej i rozwoju regionalnego, realizowanych z wykorzystaniem środków publicznych. Przedmiotem działalności BGK jest realizacja zadań związanych z obsługą funduszy i programów rządowych utworzonych, powierzonych lub przekazanych BGK na podstawie ustaw bądź zawartych umów¹⁸.

Charakterystyka najważniejszych funduszy i programów rządowych utworzonych w BGK i przez niego obsługiwanych przedstawiono poniżej.

2.1. Program dopłat do oprocentowania kredytów bankowych udzielonych na usuwanie skutków powodzi, osuwisk ziemnych i huraganów

BGK stosuje dopłaty ze środków budżetowych do oprocentowania kredytów udzielonych osobom fizycznym i prawnym na usuwanie skutków: powodzi, które miały miejsce począwszy od lipca 1997 r., osuwisk ziemnych, które miały miejsce począwszy od 2000 r. oraz huraganów, które miały miejsce począwszy od lipca 2001 r.

Kredyty są udzielane przez banki współpracujące z BGK oraz oddziały BGK. Podstawę prawną tego programu stanowią:

– ustawa z dnia 8 lipca 1999 r. o dopłatach do oprocentowania kredytów bankowych udzielonych na usuwanie skutków powodzi, osuwisk ziemnych i huraganów¹⁹,

– ustawa z dnia 11 sierpnia 2001 r. o szczególnych rozwiązaniach prawnych związanych z usuwaniem skutków powodzi z lipca i sierpnia 2001 r. oraz zmianie niektórych ustaw²⁰.

Kredyty z dopłatami do oprocentowania są przeznaczone dla:

1) właścicieli i zarządców lokali mieszkalnych, budynków mieszkalnych oraz obiektów infrastruktury technicznej towarzyszącej budownictwu mieszkaniowemu, z przeznaczeniem m.in. na: remont, odtworzenie lub zakup lokalu lub budynku mieszkalnego, a także na spłatę całości lub części kredytów lub pożyczek bankowych,

2) gmin – na budowę lub zakup mieszkań komunalnych dla osób, które w wyniku powodzi utraciły lokal mieszkalny lub budynek mieszkalny i nie mają możliwości ich odbudowy z własnych środków.

Oprocentowanie kredytu jest jednakowe dla wszystkich kredytobiorców i wynosi 2% w stosunku rocznym. Różnicę pomiędzy odsetkami płaconymi przez kredytobiorcę a odsetkami naliczonymi wg oprocentowania ustalonego przez bank kredytujący pokrywa BGK ze środków budżetowych.

¹⁸ Biuletyn Informacji Publicznej, strona internetowa BGK.

¹⁹ Dz.U. nr 62, poz. 690.

²⁰ Dz.U. nr 84, poz. 907.

2.2. Program dopłat do oprocentowania kredytów dla lekarzy, lekarzy stomatologów, pielęgniarek, położnych oraz umorzeń tych kredytów

Program ten funkcjonuje na podstawie umowy podpisanej przez Ministra Zdrowia z BGK w sprawie realizacji dopłat do oprocentowania kredytów dla lekarzy, lekarzy stomatologów, pielęgniarek, położnych oraz umorzeń tych kredytów. Dopłaty, pochodzące ze środków budżetu państwa, są stosowane do oprocentowania kredytów udzielanych przez BGK, a także przez inne banki, które podpiszą z BGK umowy. Podstawę prawną tego programu stanowi ustawa z dnia 24 sierpnia 2001 r. o dopłatach do oprocentowania kredytów udzielanych lekarzom, lekarzom stomatologom, pielęgniarkom, położnym oraz o umarzaniu tych kredytów²¹.

Kredyt przeznaczony jest na adaptację pomieszczeń, zakup wyposażenia, aparatury lub sprzętu medycznego oraz środków transportu służących prowadzeniu:

- 1) indywidualnej, indywidualnej specjalistycznej lub grupowej praktyki lekarskiej, pielęgniarek lub położnych,
- 2) niepublicznego zakładu opieki zdrowotnej.

O kredyt może ubiegać się osoba, która nie nabyła uprawnień do świadczeń emerytalnych oraz nie korzysta z uprawnień rentowych, jeżeli rozwiązano z nią umowę o pracę w publicznym zakładzie opieki zdrowotnej z przyczyn dotyczących pracodawcy oraz podjęła działalność, polegającą na wykonywaniu indywidualnej, indywidualnej specjalistycznej lub grupowej praktyki lekarskiej, pielęgniarek lub położnych, albo była zatrudniona w publicznym zakładzie opieki zdrowotnej w dniu 1 stycznia 2002 r. i złożyła pisemne oświadczenie o gotowości rozwiązania umowy o pracę oraz podjęcia działalności polegającej na wykonywaniu indywidualnej, indywidualnej specjalistycznej lub grupowej praktyki lekarskiej, pielęgniarek lub położnych.

Odsetki spłacane przez kredytobiorcę stanowią połowę stopy redyskonta weksli NBP. Pozostałą kwotę odsetek stanowią dopłaty do oprocentowania z budżetu państwa. BGK, w przypadku spełnienia określonych w ustawie warunków (m.in. odpowiedni okres prowadzenia praktyki) umarza 20% udzielonego kredytu po terminowej spłacie 80% kwoty kredytu wykorzystanego zgodnie z przeznaczeniem.

2.3. Projekt Efektywności Energetycznej GEF

W ramach podpisanej w marcu 2005 r. umowy z Ministrem Gospodarki i Pracy, BGK zarządza Projektem Efektywności Energetycznej GEF o budżecie 11 mln dolarów USA. Środki na realizację Projektu pochodzą z Globalnego Funduszu na Rzecz Środowiska, którego administratorem jest Bank Światowy. Fundusz GEF (*Global Environment Facility*) powstał w 1991 r. jako mechanizm finansowy zarządzany przez 3 agendy ONZ: Bank Światowy, *United Nations Environment Programme* (UNEP) oraz *United Nations Development Programme* (UNDP).

Celem GEF jest osiągnięcie poprawy stanu środowiska naturalnego poprzez realizację projektów przyczyniających się do rozwiązywania problemów o charak-

²¹ Dz.U. nr 128, poz. 1406, z późn. zm.

terze globalnym. Celem Projektu jest finansowe wsparcie do 30 czerwca 2011 r. wszystkich podmiotów realizujących inwestycje energooszczędne, działających w formule ESCO (*Energy Saving Company* lub *Energy Service Company*), co w obu przypadkach oznacza firmę oferującą usługi eksperckie w zakresie energetyki, gwarantującą potencjalnym klientom oszczędność energii i zmniejszenie ponoszonych z jej tytułu kosztów. Realizując Projekt Efektywności Energetycznej GEF, BGK wspiera działania rządu w obszarach obejmujących zarówno ochronę środowiska, jak i wykorzystania szeroko pojętych zasobów energii m.in. przez: zwiększenie grupy dopuszczalnych inwestycji o inwestycje realizowane w obszarze oświetlenia ulic i przestrzeni publicznej i tym samym poszerzenie zakresu finansowania przedsięwzięć niekwalifikujących się do uzyskania premii termomodernizacyjnej z Funduszu Termomodernizacji (por. dalej – 2.17).

Projekt obejmuje:

1) komponent poręczeń, o budżecie 5,7 mln USD, przeznaczony na zabezpieczenie poręczeń spłaty kredytów udzielonych przez współpracujące z BGK banki komercyjne na wyżej określony cel realizowany na terenie całej Polski;

2) komponent grantu, o budżecie 2 mln USD, przeznaczony na wsparcie inwestycji energooszczędnych o długim (10-letnim) okresie zwrotu, realizowanych w woj. małopolskim przez Przedsiębiorstwo Oszczędzania Energii ESCO sp. z o.o. w Krakowie;

3) komponent pomocy technicznej, o budżecie 3,3 mln USD, przeznaczony na wsparcie oraz monitoring Projektu.

W ramach komponentu poręczeń, BGK zawiera z bankami komercyjnymi ramowe umowy współpracy, na podstawie których udziela poręczeń do 70% kwoty kredytów na przedsięwzięcia energooszczędne, polegające na inwestycji bądź modernizacji mających na celu zmniejszenie strat bądź poprawę efektywności wykorzystania energii.

Do objęcia poręczeniem BGK automatycznie zaliczane są wszystkie przedsięwzięcia, które kwalifikują się do uzyskania premii termomodernizacyjnej, zgodnie z ustawą z dnia 18 grudnia 1998 r. o wspieraniu przedsięwzięć termomodernizacyjnych²². Poręczenie kredytu nie wyklucza także uzyskania premii w wysokości 25% wykorzystanego kredytu z Funduszu Termomodernizacji w BGK.

2.4. Fundusz Hipoteczny

Fundusz Hipoteczny został utworzony z pożyczek Banku Światowego, Europejskiego Banku Odbudowy i Rozwoju, środków budżetu państwa oraz kredytów objętych gwarancjami rządu Stanów Zjednoczonych.

Ze środków Funduszu Hipotecznego udzielane są następujące rodzaje kredytów:

– kredyty dla deweloperów i spółdzielni mieszkaniowych na budowę domów wielorodzinnych i zespołów domów jednorodzinnych, a także na remont lub modernizację,

²² Dz.U. nr 162, poz. 1121 z późn. zm.

– kredyty dla klientów indywidualnych na budowę domu jednorodzinnego, na zakup nowego domu lub mieszkania, na zakup domu lub mieszkania na rynku wtórnym, na dokończenie budowy domu jednorodzinnego, na dokończenie budowy mieszkania, na remont lub modernizację domu (mieszkania).

2.5. Program Wspierania Restrukturyzacji Przemysłu Lekkiego

Rządowy program dopłat do oprocentowania kredytów na sfinansowanie zadań związanych z restrukturyzacją przedsiębiorstw przemysłu lekkiego będzie realizowany do 31 grudnia 2007 r. Przedsiębiorstwa, które mogą skorzystać z preferencyjnych kredytów to zakłady przemysłu włókienniczego, odzieżowego i skórzano-obuwniczego. Podstawę prawną tego programu stanowią ustawa z dnia 5 stycznia 1995 r. o dopłatach do oprocentowania niektórych kredytów bankowych²³ oraz wydane na jej podstawie rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 17 października 2001 r. w sprawie szczegółowych zasad, zakresu i trybu udzielania dopłat do oprocentowania kredytów bankowych przeznaczonych na finansowanie zadań związanych z restrukturyzacją przemysłu lekkiego²⁴.

Kredytów z dopłatą do oprocentowania na finansowanie zadań związanych z restrukturyzacją przedsiębiorstw przemysłu lekkiego udzielają BGK i banki komercyjne, które podpisały z BGK umowę o współpracy przy realizacji tego programu.

Kredyty zaciągane przez przedsiębiorstwa przemysłu lekkiego mogą być przeznaczone na finansowanie zakupu i modernizacji maszyn i urządzeń, zakupu technologii, patentów, licencji, zadań budowlano-montażowych oraz kosztów zmian strukturalno-organizacyjnych.

Kredyty udzielane przez banki mogą być poręczane przez BGK w ramach Krajowego Funduszu Poręczeń Kredytowych. Dopłaty do oprocentowania kredytów pochodzą ze środków budżetu państwa i realizowane są, w kolejności zarejestrowania wniosków o dopłatę, do wyczerpania limitu środków przewidzianych w ustawie budżetowej na dany rok. W przypadku gdy kredyt zostanie wykorzystany niezgodnie z przeznaczeniem lub kredytobiorca będzie zalegał więcej niż z trzema miesięcznymi ratami odsetek i kapitału kredytu, kwota dopłat, wraz z odsetkami naliczonymi jak za zaległości podatkowe, podlega zwrotowi.

2.6. Fundusz Rekompensacyjny – realizacja niektórych przepisów tzw. ustawy zabużańskiej

Ustawa z dnia 8 lipca 2005 r. o realizacji prawa do rekompensaty z tytułu pozostawienia nieruchomości poza obecnymi granicami Rzeczypospolitej Polskiej²⁵ wskazuje BGK jako bank, który dokonuje wypłat świadczeń pieniężnych na rzecz

²³ Dz.U. nr 13 poz. 60, z późn. zm.

²⁴ Dz.U. nr 128 poz. 1411.

²⁵ Dz.U. nr 169, poz. 1418.

osób uprawnionych (zabużan). Zgodnie z przepisami tej ustawy wypłat świadczeń pieniężnych BGK może dokonywać wyłącznie w oparciu o opracowywany przez urzędy wojewódzkie rejestr osób uprawnionych, który ma być udostępniony BGK przez Ministra Skarbu Państwa. Wypłaty świadczeń pieniężnych mają być finansowane z tworzonego Funduszu Rekompensacyjnego. Podkreślić należy, że omawiany fundusz jest, zgodnie z przepisami tworzącej go ustawy, funduszem celowym w rozumieniu u.f.p., a jego przychody pochodzą przede wszystkim ze sprzedaży nieruchomości wchodzących w skład Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa, natomiast BGK dokonuje tylko wypłat świadczeń. Osoby uprawnione zobowiązane są do ujawnienia we właściwym urzędzie wojewódzkim wybranej formy realizacji prawa do rekompensaty i podania numeru rachunku bankowego w przypadku wyboru świadczenia pieniężnego.

2.7. Emisja obligacji jako forma pozyskania środków na restrukturyzację finansową publicznych zakładów opieki zdrowotnej i jednostek badawczo-rozwojowych

Podstawę prawną programu pomocy państwa w restrukturyzacji publicznych zakładów opieki zdrowotnej (PZOZ) stanowią: ustawa z dnia 29 czerwca 1995 r. o obligacjach²⁶ oraz ustawa z dnia 15 kwietnia 2005 r. o pomocy publicznej i restrukturyzacji publicznych zakładów opieki zdrowotnej²⁷.

Podmiotami upoważnionymi do emitowania obligacji są: jednostki samorządu terytorialnego będące podmiotem, który utworzył PZOZ, w przypadku gdy przejmą ich zobowiązania, a także – zatrudniające na dzień 1 stycznia 2001 r. powyżej 50 osób – samodzielne publiczne zakłady opieki zdrowotnej, które posiadają osobowość prawną oraz jednostki badawczo-rozwojowe realizujące zadania określone w art. 1 ust. 2 pkt 1 ustawy o zakładach opieki zdrowotnej, które na zasadach podobnych jak publiczne zakłady opieki zdrowotnej przeprowadzają postępowanie restrukturyzacyjne.

Zgodnie z ustawą o restrukturyzacji, środki pochodzące z emisji obligacji, mogą być przeznaczone w pierwszej kolejności na zaspokojenie roszczeń pracowników, a następnie na spłatę zobowiązań publicznoprawnych i zobowiązań cywilnoprawnych.

Istnieje także możliwość ubiegania się przez publiczne zakłady opieki zdrowotnej o zwiększenie kwoty pożyczki, jeżeli m.in. udzielono im pożyczki w trybie określonym w art. 35 ustawy o pomocy publicznej i restrukturyzacji publicznych zakładów opieki zdrowotnej oraz uzyskały decyzję o warunkach restrukturyzacji. Środki uzyskane w wyniku zwiększenia kwoty pożyczki mogą być przeznaczone wyłącznie na określone w ustawie cele, w tym na spłatę należności głównych i odsetek za zwłokę z tytułu składek na ubezpieczenie społeczne w części finansowanej przez

²⁶ Dz.U. z 2001 r. nr 120, poz. 1300, z późn. zm.

²⁷ Dz.U. nr 78, poz. 684

zakład w związku z zaspokojeniem przez zakład, po wszczęciu postępowania restrukturyzacyjnego, należności głównych z tytułu indywidualnych roszczeń pracowników. BGK wykonuje, w imieniu Skarbu Państwa, za wynagrodzeniem, czynności związane z udzieleniem pożyczki.

Pożyczkobiorcom, w stosunku do których wydano decyzję o zakończeniu postępowania restrukturyzacyjnego oraz którzy w okresie do 5 lat od dnia wydania przez organ restrukturyzacyjny ostatecznej decyzji o warunkach restrukturyzacji spłacili 30% należności głównej z tytułu pożyczki wraz z odsetkami, umarza się w całości pozostała do spłaty część pożyczki i środków uzyskanych z tytułu jej zwiększenia. Natomiast pożyczkobiorcom, którzy przedstawią w BGK ostateczną decyzję o warunkach restrukturyzacji oraz do dnia umorzenia dokonają spłaty odsetek należnych za ten okres, i którym przysługuje roszczenie wobec Narodowego Funduszu Zdrowia, Skarbu Państwa lub innej jednostki sektora finansów publicznych (z tytułu zobowiązań wobec pracowników wynikających z art. 4a ustawy z dnia 16 grudnia 1994 r. o negocjacyjnym systemie kształtowania przyrostu przeciętnych wynagrodzeń u przedsiębiorców oraz o zmianie niektórych ustaw²⁸) i którego się zrzekną, umarza się pozostała do spłaty należność główną wraz z odsetkami (lub jej część) do wysokości roszczenia, którego zrzekł się pożyczkobiorca.

2.8. Fundusz Pożyczek i Kredytów Studenckich

Na podstawie ustawy z dnia 17 lipca 1998 r. o pożyczkach i kredytach studenckich²⁹ w BGK został utworzony Fundusz Pożyczek i Kredytów Studenckich. Środki tego Funduszu umożliwiają udzielanie studentom pomocy w formie niskoprocentowanych kredytów z dopłatami do oprocentowania. O kredyt taki można ubiegać się w jednym z banków komercyjnych, które podpisały z BGK umowę o współpracy. Natomiast BGK wykorzystuje środki Funduszu na dopłaty do oprocentowania kredytów studenckich oraz na pokrywanie skutków finansowych umorzeń ich spłaty. Prawo do ubiegania się o kredyt studencki mają: studenci uczelni publicznych i niepublicznych oraz studium w systemie dziennym, wieczorowym, zaocznym, którzy rozpoczęli naukę przed ukończeniem 25 roku życia, słuchacze i studenci uczelni wojskowych, będący osobami cywilnymi, słuchacze Szkoły Głównej Służby Pożarniczej, będący osobami cywilnymi oraz uczestnicy studiów doktoranckich.

BGK może poręczać niektórym studentom część lub całość kwoty kredytu. Spłata kredytu rozpoczyna się w okresie 2 lat po ukończeniu studiów. W okresie studiów oraz w okresie 2 lat po ich ukończeniu kredytobiorca nie spłaca odsetek od kredytu, a pokrywa je BGK ze środków Funduszu Pożyczek i Kredytów Studenckich. Spłatę odsetek kredytobiorca rozpoczyna wraz ze spłatą kredytu. Wysokość odsetek płaconych przez kredytobiorcę wynosi połowę stopy redyskontowej

²⁸ Dz.U. z 1995 r. nr 1, poz. 2, z późn. zm.

²⁹ Dz.U. nr 108, poz. 685.

NBP. Przepisy przewidują także możliwość umorzenia kredytu niektórym kredytobiorcom.

Fundusz ten nie został w ustawie tworzącej nazwany funduszem celowym, jednakże środki Funduszu pochodzą przede wszystkim z dotacji z budżetu państwa oraz spłat udzielonych pożyczek studenckich wraz z odsetkami i realizuje on wyodrębnione ustawowo zadania, w związku z czym jego konstrukcja jednoznacznie wskazuje na to, iż jest on funduszem celowym w rozumieniu u.f.p. w postaci wyodrębnionego rachunku bankowego.

2.9. Fundusz Kolejowy

Fundusz Kolejowy został utworzony w BGK na mocy ustawy z dnia 16 grudnia 2005 r. o Funduszu Kolejowym³⁰. Fundusz stanowi element systemowego podejścia do zagadnień rozwoju transportu kolejowego w Polsce, którego celem jest realizacja polityki transportowej państwa zgodnie z ideą zrównoważonego rozwoju. Środki Funduszu mają zapewnić przede wszystkim współfinansowanie i prefinsansowanie inwestycji kolejowych finansowanych z funduszy Unii Europejskiej. Do zadań Funduszu Kolejowego należy:

- 1) gromadzenie środków finansowych na przygotowanie oraz realizację budowy i przebudowy linii kolejowych, remonty i utrzymanie linii kolejowych oraz likwidację zbędnych linii kolejowych,
- 2) finansowanie realizacji zadań ujętych w rządowym programie rzeczowo-finansowym.

Zgodnie z ustawą o Funduszu Kolejowym, Minister Transportu w porozumieniu z BGK opracuje projekt programu, który po zatwierdzeniu przez Radę Ministrów będzie ogłoszony w „Monitorze Polskim”.

Ponadto ustawa przewiduje, że ze środków Funduszu finansowane są utraczone w latach 2002–2003 przez przewoźników kolejowych przychody z tytułu obowiązujących ustawowych ulg taryfowych w krajowych przewozach pasażerskich. Wyплаты te będą realizowane do czasu uregulowania zaległości. Środki Funduszu mogą być przeznaczane na spłatę wraz z odsetkami oraz innymi kosztami obsługi przeprowadzanych na rzecz Funduszu emisji obligacji bądź zaciągniętych na rzecz Funduszu kredytów i pożyczek. Środki Funduszu będą mogły być również kierowane na pokrycie zobowiązań wynikających z wykonywania przez Skarb Państwa obowiązków z tytułu gwarancji i poręczeń wspierających finansowanie przedsięwzięć ujętych w programie rzeczowo-finansowym Rządu. Źródłami przychodów Funduszu są m.in.:

- 1) 20% wpływów z opłaty paliwowej od paliw silnikowych i gazu do napędu pojazdów wnoszonej przez podmioty zajmujące się produkcją, importem, zakupem wewnątrzspółnotowym w rozumieniu przepisów o podatku akcyzowym paliw silnikowych lub gazu i wnoszonej przez inne podmioty podlegające obo-

³⁰ Dz.U. z 2006 r. nr 12, poz. 61.

wiązkowi podatkowemu w zakresie podatku akcyzowego od paliw silnikowych lub gazu,

2) przychody z akcji przekazanych przez Skarb Państwa (jeśli takie przekazanie nastąpi) oraz przychody z ich sprzedaży.

Ponadto zgodnie z art. 7 ustawy o Funduszu Kolejowym, BGK może zaciągać kredyty i pożyczki oraz emitować obligacje w kraju i za granicą na rzecz Funduszu, z przeznaczeniem na realizację zadań inwestycyjnych wynikających z programu rzeczowo-finansowego wykorzystania środków Funduszu.

Wydatkowanie środków odbywa się na podstawie programu rządowego, przy czym środki finansowe zgromadzone przez Fundusz będą mogły być przekazywane tylko na rzecz zarządców infrastruktury kolejowej zapewniających przewoźnikom kolejowym dostęp do tej infrastruktury na podstawie ustawy z dnia 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym³¹, chyba że odrębne przepisy nakładają na przedsiębiorcę niebędącego zarządcą infrastruktury obowiązek likwidacji zbędnych linii kolejowych; w takim przypadku przepisy ustawy stosuje się odpowiednio. BGK, na wniosek Ministra Transportu, dokonuje wypłat ze środków Funduszu na rzecz zarządców infrastruktury w wysokości i terminach wynikających z umów, które Minister Transportu zawrze z zarządcami infrastruktury oraz na rzecz przewoźników kolejowych zgodnie z ustaleniami programu rzeczowo-finansowego oraz według zasad określonych w umowie pomiędzy Ministrem Transportu a BGK.

2.10. Krajowy Fundusz Drogowy

Krajowy Fundusz Drogowy (KFD) został utworzony w BGK na mocy ustawy z dnia 27 października 1994 r. o autostradach płatnych oraz o Krajowym Funduszu Drogowym³². KFD rozpoczął funkcjonowanie z dniem 1 stycznia 2004 r. Fundusz stanowi wsparcie dla realizacji rządowego Programu Budowy Dróg i Autostrad w Polsce poprzez gromadzenie środków finansowych na przygotowanie, budowę, przebudowę, remonty, utrzymanie i ochronę autostrad, dróg ekspresowych, a także innych dróg krajowych. KFD jest jednym ze źródeł finansowania dróg w Polsce, obok środków budżetowych i środków z funduszy unijnych (Fundusz Spójności i fundusze strukturalne). Źródłami przychodów Funduszu są m.in.:

1) 80% wpływów z opłaty paliwowej od paliw silnikowych i gazu do napędu pojazdów,

2) środki przekazywane przez Generalną Dyрекcyję Dróg Krajowych i Autostrad (GDDKiA) z tytułu płatności dokonywanych przez operatorów autostrad płatnych oraz opłat za dokumentację przetargowe,

3) opłaty i kary pobierane na podstawie ustawy o transporcie drogowym i ustawy o drogach publicznych,

³¹ Dz.U. nr 86, poz. 789, z późn. zm.

³² Dz.U. 2004 nr 256, poz. 2571 z późn. zm.

4) wpływy z opłat za przejazdy autostradami, w przypadku gdy pobór opłat jest prowadzony przez GDDKiA,

5) środki ze źródeł zagranicznych niepodlegające zwrotowi.

Dodatkowo, w celu zasilenia KFD, BGK może zaciągać zobowiązania na rzecz KFD w formie kredytów i pożyczek oraz poprzez emisję obligacji.

Fundusz wydatkuje środki w oparciu o roczne plany finansowe opracowywane na podstawie Rządowego Programu Budowy Dróg i Autostrad w Polsce. Ze środków KFD finansowane są nie tylko wydatki inwestycyjne, ale także wydatki związane z przygotowaniem inwestycji. KFD może zapewnić również prefinansowanie tych projektów. KFD jako istotne źródło finansowania dróg przede wszystkim finansuje inwestycje realizowane z wykorzystaniem funduszy pomocowych Unii Europejskiej. Wsparcie finansowe z Unii Europejskiej dla realizowanych programów i przedsięwzięć infrastrukturalnych powoduje konieczność współfinansowania konkretnych projektów, a także prefinansowania przyznanych kwot z funduszy unijnych. Środki KFD mogą być także przeznaczone na płatności na rzecz spółek z tytułu realizacji przez nie obowiązków wynikających z umowy o budowę lub eksploatację autostrady, obejmujące w szczególności zwrot kosztów ponoszonych z tytułu zachowania nieprzerwanej dostępności autostrady, jej utrzymania i przejezdności, jak również wypłacanie rekompensat dla operatorów autostrad płatnych za odstąpienie od poboru opłat za przejazdy pojazdów ciężarowych.

2.11. Program DOKE

Wzorem niektórych krajów Unii Europejskiej, a także innych krajów będących członkami OECD, ustanowiono w Polsce system dopłat z budżetu państwa do oprocentowania kredytów średnio- i długoterminowych o stałych stopach procentowych na finansowanie eksportu (program DOKE). Program DOKE uruchomiono w celu wspierania przez państwo aktywności eksportowej polskich przedsiębiorstw. Program DOKE jest systemem polegającym na udzielaniu z budżetu państwa, za pośrednictwem BGK – administratora programu, dopłat do oprocentowania konkretnego kredytu eksportowego o stałej stopie procentowej, udzielonego przez bank krajowy, bank zagraniczny lub międzynarodową instytucję finansową. Dopłaty realizowane są w ramach wzajemnych rozliczeń między BGK a bankiem (udzielającym kredytu eksportowego), z którym została podpisana Umowa DOKE.

W zależności od wysokości kosztów finansowania, przeprowadzane są następujące rozliczenia:

1) gdy wysokość stałej stopy procentowej kredytu eksportowego jest niższa od kosztów jego finansowania, wówczas ze środków budżetu państwa za pośrednictwem BGK są przekazywane do banku kredytującego dopłaty do stałej stopy procentowej,

2) gdy wysokość stałej stopy procentowej kredytu eksportowego jest wyższa od kosztów jego finansowania, wówczas bank kredytujący jest zobowiązany do przekazania nadwyżki do BGK na rzecz budżetu państwa.

Program DOKE reguluje ustawa z dnia 8 czerwca 2001 r. o dopłatach do oprocentowania kredytów eksportowych o stałych stopach procentowych³³, która określa zasady funkcjonowania tego programu oraz wydane na jej podstawie rozporządzenia wykonawcze.

2.12. Fundusz Kredytu Technologicznego

Ustawa z dnia 29 lipca 2005 r. o niektórych formach wspierania działalności innowacyjnej³⁴ powołała Fundusz Kredytu Technologicznego utworzony w BGK. Środki Funduszu, pochodzące przede wszystkim z dotacji celowych z budżetu państwa określanych corocznie w ustawie budżetowej oraz spłaty kredytów technologicznych, przeznaczone są na kredyty technologiczne, udzielane przedsiębiorcom na finansowanie inwestycji technologicznych.

Kredyt udzielany jest na realizację inwestycji technologicznej, którą jest:

- 1) zakup nowej technologii, jej wdrożenie i uruchomienie w oparciu o nią produkcji nowych lub zmodernizowanych wyrobów lub świadczenie nowych lub zmodernizowanych usług,
- 2) wdrożenie własnej nowej technologii i uruchomienie w oparciu o nią produkcji nowych lub zmodernizowanych wyrobów lub świadczenie nowych lub zmodernizowanych usług.

Przez nową technologię rozumie się wiedzę technologiczną w postaci wartości niematerialnych i prawnych, w szczególności wyniki badań naukowych i prac rozwojowych, która to wiedza umożliwia wytwarzanie nowych lub udoskonalonych wyrobów i usług i nie jest stosowana na świecie dłużej niż 5 lat.

Kredyt technologiczny udzielany jest na warunkach rynkowych, właściwych dla finansowania działalności gospodarczej, jako kredyt inwestycyjny, z zastrzeżeniem możliwości częściowego umorzenia kwoty kapitału kredytu. Udział własny przedsiębiorcy w finansowaniu inwestycji technologicznej, na którą udzielany jest kredyt, nie może być mniejszy niż 25% wartości netto tej inwestycji. Ponadto udziału własnego nie mogą stanowić środki, które zostały uzyskane przez przedsiębiorcę w związku z udzieloną pomocą publiczną, w szczególności w formie kredytów, dopłat do oprocentowania kredytów, a także gwarancji lub poręczeń, na warunkach korzystniejszych od oferowanych na rynku. Kredytu technologicznego nie udziela się przedsiębiorcy znajdującemu się w trudnej sytuacji ekonomicznej (wykazującemu określone w tej ustawie straty).

Podstawą dokonania umorzenia części kredytu technologicznego jest poniesienie przez kredytobiorcę wydatków związanych z realizacją inwestycji technologicznej. Wydatki muszą być udokumentowane zapłaconymi fakturami. Umorzenie części kredytu technologicznego dokonywane jest po uruchomieniu przez kredytobiorcę sprzedaży towarów i usług powstałych w wyniku inwestycji technologicznej, finansowanej kredytem technologicznym, w ratach, których wysokość odpo-

³³ Dz.U. nr 73, poz. 762.

wiada 20% wartości netto, wykazanej na przedłożonych przez kredytobiorcę zapłaconych fakturach, dokumentujących sprzedaż towarów i usług.

Całkowita kwota umorzenia części kredytu technologicznego nie może przekroczyć:

- 1) równowartości w złotych 1 mln euro przeliczonej według średniego kursu ogłaszanego przez NBP na dzień dokonania umorzenia,
- 2) 50% kwoty wykorzystanego kapitału kredytu technologicznego,
- 3) w danym roku kalendarzowym – iloczyn 10% kwoty kapitału wykorzystanego kredytu technologicznego i liczby lat, które upłynęły od dnia udzielenia przedsiębiorcy kredytu technologicznego.

Wielkość umorzenia uzależniona jest także od lokalizacji inwestycji. Umorzenie części kredytu technologicznego stanowi pomoc publiczną uzyskaną przez przedsiębiorcę i podlega sumowaniu z inną pomocą publiczną uzyskaną przez tego przedsiębiorcę w innych formach oraz z innych źródeł, przeznaczoną na inwestycję technologiczną lub na tworzenie nowych miejsc pracy związanych z tą inwestycją.

2.13. Fundusz Rozwoju Inwestycji Komunalnych

Kredyty dla gmin i ich związków z Funduszu Rozwoju Inwestycji Komunalnych (FRIK) przeznaczone są na finansowanie projektów inwestycji komunalnych przewidzianych do współfinansowania z funduszy Unii Europejskiej. Preferencyjne kredyty udzielane z FRIK mają na celu umożliwienie gminom i ich związkom finansowanie kosztów przygotowania projektów inwestycji komunalnych, przewidzianych do współfinansowania z funduszy Unii Europejskiej. Gminy ubiegające się o kredyt z FRIK mogą korzystać z wyjątkowego trybu zamówienia publicznego, bez konieczności przeprowadzania przetargu wśród innych banków. Podstawę prawną stanowią:

- 1) ustawa z dnia 12 grudnia 2003 r. o Funduszu Rozwoju Inwestycji Komunalnych³⁴,
- 2) rozporządzenie Ministra Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 4 lutego 2004 r. w sprawie warunków i trybu udzielania preferencyjnych kredytów ze środków Funduszu Rozwoju Inwestycji Komunalnych³⁵.

Kredyt przeznaczony jest na przygotowanie przez gminy i ich związki projektów inwestycji komunalnych przewidzianych do współfinansowania z funduszy Unii Europejskiej. Do projektów tych zalicza się studium wykonalności inwestycji, analizę kosztów i korzyści oraz pozostałą dokumentację projektową, analizy, ekspertyzy i studia niezbędne do przygotowania realizacji inwestycji. O kredyt mogą ubiegać się gminy i ich związki, przygotowujące projekty inwestycji komunalnych przewidzianych do współfinansowania z funduszy Unii Europejskiej.

³⁴ Dz.U. nr 179, poz. 1484.

³⁵ Dz.U. nr 223, poz. 2218.

³⁶ Dz.U. nr 32, poz. 278.

Środki Funduszu pochodzą przede wszystkim z budżetu państwa, w wysokości określonej corocznie w ustawie budżetowej, a także ze spłat udzielonych kredytów wraz z odsetkami.

2.14. Fundusz Poręczeń Unijnych

Fundusz Poręczeń Unijnych (FPU) został powołany ustawą z 16 kwietnia 2004 r. o Funduszu Poręczeń Unijnych³⁷. Celem działania FPU jest wspieranie polskich przedsiębiorców, samorządów i ich związków realizujących w Polsce projekty współfinansowane ze środków Unii Europejskiej. Skorzystanie z mechanizmu zabezpieczeń FPU umożliwia podmiotom absorpcję środków unijnych. Fundusz jest obsługiwany przez BGK. Poręczenia, gwarancje i regwarancje udzielane są poprzez sieć ponad 4 tys. placówek banków współpracujących na terenie całej Polski.

Do środków FPU zalicza się m.in.:

1) środki pieniężne przekazywane przez NBP z tytułu oprocentowania rezerwy obowiązkowej, w części określonej w art. 39 ust. 5 ustawy o Narodowym Banku Polskim;

2) wpływy z inwestycji środków Funduszu w papiery wartościowe emitowane przez Skarb Państwa albo NBP, a także gwarantowane lub poręczane przez Skarb Państwa;

3) kwoty odzyskane w drodze dochodzenia należności powstałych w związku z udzielonymi przez BGK gwarancjami lub poręczeniami ze środków Funduszu.

Podkreślić należy, że w ustawie tworzącej Fundusz wprost zaznaczono, że środki Funduszu nie są środkami publicznymi w rozumieniu u.f.p.

2.15. Krajowy Fundusz Poręczeń Kredytowych

Poręczenie lub gwarancja ze środków Krajowego Funduszu Poręczeń Kredytowych jest formą zabezpieczenia spłaty kredytu, które kredytobiorca może otrzymać celem uzyskania kredytu w banku kredytującym. Kredytobiorcy, którzy nie mają wystarczającego zabezpieczenia przy zaciąganiu kredytów lub nie chcą przedstawiać własnych, drogiej zabezpieczeń, mogą to zabezpieczenie w postaci poręczenia lub gwarancji otrzymać z Krajowego Funduszu Poręczeń Kredytowych. Fundusz ten jest funduszem rządowym, powołanym ustawą z 8 maja 1997 r. o poręczeniach i gwarancjach udzielanych przez Skarb Państwa oraz niektóre osoby prawne³⁸ i jest obsługiwany przez BGK. Celem działania Funduszu jest wspieranie polskich przedsiębiorców i samorządów w łatwiejszym dostępie do kredytów bankowych, pozwalających na rozwój działalności m.in. poprzez finansowanie inwestycji, tworzenie nowych miejsc pracy czy umożliwienie realizacji kontraktów eksportowych. Na środki Funduszu składają się m.in. środki przekazywane z budżetu

³⁷ Dz.U. nr 121, poz. 1262, z późn. zm.

³⁸ Dz.U. z 2003 r. nr 174, poz. 1689, z późn. zm.

państwa w wysokości określonej corocznie w ustawie budżetowej, a także część przychodów ze sprzedaży przekazanych BGK przez Skarb Państwa akcji i udziałów.

2.16. Fundusz Dopłat

Obsługa dopłat do oprocentowania kredytów mieszkaniowych o stałej stopie procentowej jest realizowana przez BGK zgodnie z ustawą z dnia 5 grudnia 2002 r. o dopłatach do oprocentowania kredytów mieszkaniowych o stałej stopie procentowej³⁹. W celu realizacji ustawy w BGK utworzono Fundusz Dopłat, którego środki finansowe przeznaczone będą m.in. na dopłaty do kredytów mieszkaniowych udzielonych przez banki komercyjne. Kredytów mieszkaniowych udzielają banki, które zawarły w tym celu umowę z BGK. BGK bowiem nie udziela kredytów mieszkaniowych o stałej stopie procentowej. Ze środków Funduszu Dopłat są udzielane dopłaty do oprocentowania długoterminowych kredytów o stałej stopie procentowej, udzielanych przez banki na cele związane z budownictwem mieszkaniowym.

Z tego Funduszu realizowane są także zadania wynikające z ustawy z dnia 8 września 2006 r. o finansowym wsparciu rodzin w nabywaniu własnego mieszkania⁴⁰. Ustawa określa zasady stosowania dopłat do oprocentowania kredytów udzielanych na zakup lokalu mieszkalnego, budowę i zakup domu jednorodzinnego albo wniesienie wkładu budowlanego do spółdzielni mieszkaniowej. Kredyt preferencyjny z dopłatami do oprocentowania ze środków Funduszu Dopłat mogą uzyskać: rodziny (oboje małżonków) oraz osoby samotnie wychowujące dziecko, jeżeli żadna z tych osób nie jest lub nie była stroną innej umowy kredytu udzielonego na warunkach określonych w tej ustawie.

Kredytów preferencyjnych udzielają instytucje ustawowo upoważnione do udzielania kredytów (banki, Spółdzielcze Kasy Oszczędnościowo-Kredytowe), które podpisały w tej sprawie umowę z BGK. Kredyt z dopłatami jest udzielany tylko w walucie polskiej. Dopłaty do kredytu udzielane są przez 8 lat. W umowie kredytowej spłata kredytu nie może być indeksowana do zmiany kursów walut. Spłata kredytu odbywać się będzie wyłącznie metodą równych rat kapitałowych (rata malejąca) lub równych rat kapitałowo-odsetkowych (annuitet).

Kredyt preferencyjny może zostać udzielony na szczegółowo wyliczone w ustawie cele mieszkaniowe, takie jak m.in. zakup lub budowę lokalu mieszkalnego lub budynku mieszkalnego jednorodzinnego o określonej powierzchni i cenie.

Dopłata stanowi równowartość 50% odsetek naliczonych od podstawy naliczenia dopłaty według stopy referencyjnej (stanowiącej podstawę ustalenia wysokości dopłat), obowiązującej w dniu naliczania dopłaty. Jest przekazywana instytucji ustawowo upoważnionej do udzielania kredytów po spłaceniu przez kredytobiorcę całości należnej raty spłaty.

³⁹ Dz.U. nr 230, poz. 1922, z późn. zm.

⁴⁰ Dz.U. nr 183, poz. 1354.

Z Funduszu Dopłat finansowany jest także program wsparcia finansowego gmin z Funduszu Dopłat w zakresie tworzenia lokali socjalnych, noclegowni i domów dla bezdomnych. Podstawę prawną stanowi ustawa z dnia 29 kwietnia 2004 r. o finansowym wsparciu tworzenia w latach 2004–2005 lokali socjalnych, noclegowni i domów dla bezdomnych⁴¹. Finansowe wsparcie ze środków Funduszu Dopłat dotyczy tworzenia przez gminy w latach 2004–2006 lokali socjalnych, noclegowni i domów dla bezdomnych – na przedsięwzięcia, których zakończenie przewiduje się do dnia 31 grudnia 2006 r.

2.17. Fundusz Termomodernizacji

Ustawą z dnia 18 grudnia 1998 r. o wspieraniu przedsięwzięć termomodernizacyjnych⁴² utworzono w BGK Fundusz Termomodernizacji. Podstawowym celem tego Funduszu jest pomoc finansowa dla inwestorów realizujących przedsięwzięcia termomodernizacyjne za pomocą kredytów zaciąganych w bankach komercyjnych. Pomoc ta, zwana „premią termomodernizacyjną”, stanowi źródło spłaty 25% zaciągniętego kredytu na wskazane przedsięwzięcia. W ramach obsługi Funduszu BGK podejmuje decyzje o przyznaniu premii termomodernizacyjnej oraz – po zakończeniu realizacji przedsięwzięcia – przekazuje przyznaną premię do banku kredytującego na spłatę pozostałej części kredytu zaciągniętego przez inwestora.

Środki tego Funduszu pochodzą przede wszystkim z budżetu państwa, a także z wpływów pochodzących z inwestowania środków Funduszu m.in. w papiery wartościowe emitowane przez Skarb Państwa lub NBP.

2.18. Krajowy Fundusz Mieszkaniowy

Krajowy Fundusz Mieszkaniowy został powołany do realizacji zadań wynikających z polityki państwa w zakresie gospodarki mieszkaniowej oraz rozwoju budownictwa mieszkaniowego. Fundusz ten został utworzony w BGK przez Radę Ministrów na mocy ustawy z dnia 26 października 1995 r. o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego⁴³. Środki tego Funduszu pochodzą m.in. z budżetu państwa, w wysokości określonej corocznie w ustawie budżetowej oraz odsetek od udzielonych kredytów i pożyczek.

Środki Funduszu przeznacza się przede wszystkim na:

- 1) udzielanie, na warunkach preferencyjnych, kredytów towarzystwom budownictwa społecznego oraz spółdzielniom mieszkaniowym na przedsięwzięcia inwestycyjno-budowlane mające na celu budowę lokali mieszkalnych na wynajem,
- 2) udzielanie pożyczek bankom prowadzącym kasy mieszkaniowe w zakresie niezbędnym do utrzymania bieżącej płynności płatniczej oraz dopłaty do oprocento-

⁴¹ Dz.U. nr 145, poz. 1533.

⁴² Dz.U. nr 162, poz. 1121, z późn. zm.

⁴³ Dz.U. z 2000 r. nr 98, poz. 1070, z późn. zm.

wania pożyczek udzielonych przez inne banki lub przez bank prowadzący kasę mieszkaniową,

3) udzielanie gminom, na warunkach preferencyjnych, kredytów na realizację komunalnej infrastruktury technicznej towarzyszącej budownictwu mieszkaniowemu.

2.19. Rola BGK przy przeprowadzaniu postępowania naprawczego przez jednostki samorządu terytorialnego

W określonych sytuacjach jednostka samorządu terytorialnego może otrzymać pożyczkę z budżetu państwa. Może być ona udzielona (zgodnie z art. 177 ust. 1 u.f.p.), jeżeli jednostka samorządu terytorialnego (znajdująca się w trudnej sytuacji finansowej) realizuje postępowanie naprawcze lub przystępuje do jego realizacji, a z analizy takiego programu postępowania naprawczego wynika, iż w stopniu wysoce prawdopodobnym nastąpi poprawa sytuacji finansowej tej jednostki oraz skuteczności w wykonywaniu jej ustawowych zadań. Udzielanie takich pożyczek może przeprowadzać samodzielnie Minister Finansów. Może on też (zgodnie z art. 178 u.f.p.) zlecić BGK dokonywanie czynności związanych z udzieleniem jednostkom samorządu terytorialnego pożyczek oraz ich rozliczaniem i egzekucją. W wyniku takiego zlecenia BGK będzie w szczególności upoważniony do:

- przyjmowania od jednostek samorządu terytorialnego wniosków o udzielenie pożyczek,
- weryfikacji, czy złożone wnioski spełniają ustalone rozporządzeniem Ministra Finansów wymogi,
- dokonywania ocen i analiz programów postępowań ostrożnościowych lub naprawczych,
- przygotowania i zawierania (w imieniu Ministra Finansów) umów pożyczek z jednostkami samorządu terytorialnego,
- kontroli spłat pożyczek,
- oceny sytuacji finansowej jednostek samorządu terytorialnego w okresie spłaty,
- podejmowania czynności zmierzających do odzyskania kwot niespłaconych pożyczek lub odsetek od tej pożyczek i należnych opłat, w tym czynności sądowych i egzekucyjnych.

Do obsługi takich pożyczek Minister Finansów może otworzyć w BGK rachunek bankowy, na który będzie przekazywał z budżetu państwa środki przewidziane na te cele. Zlecenie takie następuje w drodze umowy między Ministrem Finansów a BGK; w umowie winna zostać określona wysokość wynagrodzenia za czynności dokonywane przez bank, zakres czynności zleconych bankowi oraz oprocentowanie rachunku do obsługi pożyczek. W przypadku konieczności podjęcia przez BGK czynności zmierzających do odzyskania kwot niespłaconych pożyczek lub odsetek od tej pożyczek i należnych opłat, będzie mu przysługiwało prawo do wystawienia bankowego tytułu egzekucyjnego, wynikającego z ustawy Prawo bankowe.

2.20. Rola Banku Gospodarstwa Krajowego przy realizacji projektów współfinansowanych z funduszy strukturalnych Unii Europejskiej

BGK został upoważniony do udzielania pożyczek na prefinansowanie projektów lub działań, realizowanych w ramach programów operacyjnych współfinansowanych z funduszy strukturalnych Unii Europejskiej. BGK działa na podstawie zlecenia Ministra Finansów oraz ministrów właściwych, pełniących funkcję Instytucji Zarządzających dla programów operacyjnych współfinansowanych z funduszy strukturalnych Unii Europejskiej.

Podstawę prawną działań BGK w tym zakresie stanowi u.f.p., ustawy budżetowe na kolejne lata oraz stosowne rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie przekazywania i zwrotu środków na prefinansowanie, odrębne dla każdego programu.

Przekazanie jednostkom sektora finansów publicznych środków na prefinansowanie następuje w formie oprocentowanych w formie pożyczek. Umowy pożyczki (zgodnie z art. 213 u.f.p.) zawierają ministrowie właściwi dla realizacji programów i projektów finansowane z udziałem środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej. Mogą oni również zlecić zawieranie tych umów BGK. Ponadto w BGK może być otwarty rachunek bankowy do obsługi takich pożyczek.

Prefinansowanie to pożyczka o charakterze pomostowym, przeznaczona na realizację projektów lub działań współfinansowanych z funduszy strukturalnych Unii Europejskiej. Kwota pożyczki nie może być wyższa niż kwota wkładu z funduszu strukturalnego w projekt lub działanie, która będzie przez Unię Europejską przekazana na zasadzie zwrotu poniesionych wydatków kwalifikowalnych (refundacji). Pożyczka jest przeznaczona na sfinansowanie wydatków kwalifikowanych, które nie zostały poniesione w okresie wcześniejszym przez Pożyczkobiorcę. Refundacja środków z Unii Europejskiej stanowi spłatę pożyczki. Pożyczkobiorcami mogą być wyłącznie jednostki należące do sektora finansów publicznych.

BGK określa wysokość oprocentowania pożyczki dla każdego projektu lub działania zgodnie z rozporządzeniami Ministra Finansów w sprawie przekazywania i zwrotu środków na prefinansowanie (odrębne dla każdego programu). Pożyczka ze środków budżetu państwa podlega oprocentowaniu, które oparte jest na stawce bazowej równej stopie rentowności 52-tygodniowych bonów skarbowych z ostatniego przetargu przeprowadzonego w miesiącu poprzedzającym dany kwartał kalendarzowy, dla każdej transzy pożyczki wypłacanej w danym kwartale. Oprocentowanie ustalone dla danej transzy pożyczki jest stałe przez cały okres utrzymywania się zadłużenia z tytułu tej transzy. Oprocentowanie pożyczki jest zróżnicowane w zależności od programu.

Spłata pożyczki następuje po otrzymaniu środków z funduszy strukturalnych Unii Europejskiej. Spłatę pożyczki stanowi przekazanie na rachunek Ministra Finansów kwoty równej kwocie wykorzystanej pożyczki oraz kwoty należnej z tytułu odsetek. Jeżeli kwota środków z budżetu Unii Europejskiej z tytułu zwrotu wydat-

ków poniesionych przez pożyczkobiorcę jest wyższa od kwoty wykorzystanej pożyczki, to część odpowiadająca kwocie wykorzystanej pożyczki bez dodatkowych dyspozycji pożyczkobiorcy przekazywana będzie przez BGK na rachunek Ministra Finansów, natomiast pozostała kwota – na rachunek środków własnych pożyczkobiorcy. Jeżeli kwota środków z budżetu Unii Europejskiej, przekazana z tytułu zwrotu jest niższa bądź równa kwocie wykorzystanej pożyczki, przekazywana jest w całości przez BGK, bez dodatkowych dyspozycji pożyczkobiorcy, na rachunek Ministra Finansów.

3. Wnioski końcowe

Analiza wybranych funduszy i programów utworzonych w BGK albo przez ten bank, obsługiwanych na podstawie ustaw lub umów zawieranych przez BGK z ministrami, prowadzi do wniosku o braku spójnej i jednolitej polityki państwa w zakresie sposobu realizacji różnych zadań wynikających z ustaw. Z jednej strony mamy do czynienia z typowymi funduszami celowymi, których przychody pochodzą w wyodrębnionych źródłach, i z tych przychodów realizowane są określone zadania, natomiast z drugiej – w BGK funkcjonują rachunki bankowe zwane funduszami, które nie są funduszami celowymi w rozumieniu u.f.p., których głównym i podstawowym źródłem przychodów są środki z budżetu państwa. Stanowi to odejście od jednej z zasad rządzących polskim systemem finansów publicznych, jaką jest zasada zakazu funduszowania. Ponadto należy podkreślić, że realizacja zadań ze środków przekazywanych BGK z budżetu jest praktycznie poza kontrolą parlamentu. Uwagę zwraca także możliwość, przewidziana dla wielu funduszy, lokowania środków w papiery wartościowe emitowane przez Skarb Państwa, co oznacza swoiste samofinansowanie pożyczkowych potrzeb budżetu.

Nie zmienia to jednak ciągle rosnącego znaczenia, jakie BGK ma w obsłudze jednostek sektora finansów publicznych. Obsługa różnych funduszy i programów przez ten bank świadczy, że BGK staje się wyspecjalizowaną instytucją wspierającą procesy finansowe sektora finansów publicznych. Pozycja BGK zostanie ukoronowana przez podjęcie obsługi budżetu państwa po wejściu Polski do strefy euro.

Bożena Kołosowska

Wyższa Szkoła Bankowa w Toruniu
Katedra Finansów i Bankowości

Sytuacja finansowa Funduszu Ubezpieczeń Społecznych po wprowadzeniu reformy systemu emerytalnego w Polsce

***Streszczenie.** Ocena bieżącej sytuacji Funduszu Ubezpieczeń Społecznych upoważnia do stwierdzenia, że dochody własne (składki na ubezpieczenia społeczne) nie pozwalają zachować jego płynności finansowej. Rosną więc zobowiązania FUS z tytułu kredytu bankowego, finansującego deficyt występujący w funduszu. Corocznie obserwuje się znaczny wzrost udziału zadłużenia wobec banków. Analiza przyszłej sytuacji finansowej FUS prowadzi do wniosku, iż najwyższy deficyt w funduszu emerytalnym pojawi się w latach 2007–2008 i sięgnie 20 mld zł. Sytuacja ta wymagać będzie dofinansowania FUS zarówno z budżetu państwa, jak i z Funduszu Rezerwy Demograficznej.*

1. Wstęp

Fundusze celowe są tworzone do finansowania takich zadań należących do organów publicznych (państwowych lub samorządowych), które mogłyby być finansowane z budżetu, lecz z pewnych względów uznano, iż dla ich realizacji należy stworzyć odrębne budżety. Ustawa o finansach publicznych określa, iż fundusz celowy może działać jako osoba prawna lub stanowić wyodrębniony rachunek bankowy, którym dysponuje organ wskazany w ustawie tworzącej dany fundusz¹. Fundusze celowe charakteryzuje celowe przeznaczenie gromadzonych w nich dochodów² i są tworzone na podstawie odrębnych ustaw (ustawa powołuje konkretny fundusz).

¹ Art. 29 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych, Dz.U. nr 169, poz. 1420.

² E. Ruśkowski i J. Stankiewicz zauważają, iż tworzenie funduszy celowych jest często pretekstem do odrywania od budżetu określonych środków publicznych i operacji nimi. Zob. E. Ruśkowski, J. Stankiewicz, *Finanse i prawo finansowe*, Wydawnictwo Era, Białystok 1991, s. 69.

Fundusz Ubezpieczeń Społecznych jest funduszem celowym, w którym środki pochodzące z danych źródeł są przeznaczone na wyszczególniony cel. Został on powołany jako państwowy fundusz celowy do realizacji zadań z zakresu ubezpieczeń społecznych, czyli w drodze przeniesienia z budżetu państwa do odrębnej instytucji finansowania zadań państwowych z zakresu ubezpieczenia społecznego, które w normalnym trybie byłyby finansowane z budżetu³.

Podstawowym celem artykułu jest przedstawienie niekorzystnej sytuacji ekonomicznej systemu emerytalnego oraz problemów związanych z jego finansowaniem. Wskazano, iż pomimo wprowadzenia reformy systemu emerytalnego budżet państwa przez wiele lat będzie musiał dofinansowywać wypłaty świadczeń z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych.

2. Wydatki Funduszu Ubezpieczeń Społecznych

Wydatkami Funduszu Ubezpieczeń Społecznych są:

- a) wypłaty świadczeń z ubezpieczenia emerytalnego, rentowego, chorobowego oraz wypadkowego,
- b) wydatki na prewencję rentową,
- c) spłaty kredytów i pożyczek, wraz z odsetkami, zaciąganych w celu wypłaty świadczeń,
- d) odsetki za nieterminowe wypłaty świadczeń,
- e) należności dla płatników składek⁴,
- f) wydatki związane z realizacją niektórych zadań,
- g) składki na ubezpieczenia emerytalne i rentowe osób przebywających na urloпах wychowawczych, pobierających zasiłek macierzyński lub odbywających zasadniczą służbę wojskową,
- h) odpisy stanowiące przychody ZUS.

Wydatkami Funduszu Ubezpieczeń Społecznych są również świadczenia niebędące świadczeniami ubezpieczeniowymi, np. renty inwalidów wojennych, refundowane dotacjami celowymi z budżetu. ZUS może lokować nadwyżki FUS-u w bankach w formie oprocentowanych lokat lub udziałów w innych podmiotach gospodarczych po uprzedniej akceptacji Naczelnej Rady Nadzorczej⁵.

Wydatki FUS zostaną zaprezentowane w podziale na: świadczenia pieniężne, wydatki bieżące prowadzenia działalności przez ZUS oraz mniej znaczące koszty działalności prewencyjnej. Prezentuje to tabela 1.

³ B. Woźniak, *Finanse publiczne*, w: *System finansowy w Polsce. Lata dziewięćdziesiąte*, red. B. Pietrzak, Z. Polański, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1997, s. 252.

⁴ Płatnicy składek wykonują odpłatnie zadania związane z ustaleniem prawa do świadczenia i ich wysokości. Wynagrodzenie to jako procent kwoty tych świadczeń ustala minister właściwy do spraw zabezpieczenia społecznego.

⁵ T. Liszcz, *Ubezpieczenia społeczne i zaopatrzenie społeczne w Polsce*, Kantor Wydawniczy Zakamycze, Kraków-Lublin 1997, s. 47.

Tabela 1. Wydatki Funduszu Ubezpieczeń Społecznych w latach 1999–2005 (w mln zł)

Lata	Ogółem	Świadczenia pieniężne		Odpis na koszty obsługi i pozostałe wydatki	Koszty działalności przewencyjnej	Wydatki ogółem do PKB (w %)
		ogółem	emerytury i renty			
1999	80 283,7	77 718,8	69 626,1	2513,4	51,5	12,6
2000	85 684,0	81 777,2	74 603,7	3824,9	81,9	11,9
2001	96 150,5	92 108,2	83 291,5	3941,4	100,9	12,8
2002	98 835,5	95 417,5	87 313,3	3308,8	109,2	12,4
2003	102 207,4	100 074,9	91 773,9	2031,5	101,0	12,3
2004	107 567,7	104 381,0	96 262,0	3106,5	80,2	11,8
2005	111 075,5	107 397,6	99 000,1	3599,5	78,4	11,0

Źródło: Dane ZUS (na podstawie strony internetowej: www.zus.pl, dostęp: 29 października 2006 r.).

Świadczenia pieniężne z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych obejmują: emerytury i renty, zasiłki macierzyńskie, opiekuńcze, chorobowe, pogrzebowe, wyrównawcze, świadczenia rehabilitacyjne, ryczałty energetyczne dla kombatantów, dodatki kombatanckie, dodatki dla żołnierzy-górników, świadczenia pieniężne dla osób deportowanych i pozostałe świadczenia⁶.

Zobowiązania państwa wynikające z dotychczasowych uprawnień emerytalnych są bardzo wysokie i przewiduje się, iż po wprowadzeniu reformy będą ciągle utrzymywały się na wysokim poziomie. Dodatkowym problemem związanym z wdrażaniem reformy emerytalnej jest sposób sfinansowania okresu przejściowego. Okres ten będzie wymagał dodatkowych środków przez tyle lat, ile wynosi przeciętne trwanie życia liczone od momentu przejścia na emeryturę tej populacji emerytów i rencistów, wobec której przyjęto zobowiązania emerytalne⁷.

W ramach Funduszu Ubezpieczeń Społecznych wyodrębnionych zostało pięć funduszy:

- 1) fundusz emerytalny,
- 2) fundusz rentowy,
- 3) fundusz chorobowy,
- 4) fundusz wypadkowy,
- 5) fundusz rezerwowy.

W ten sposób rozdzielenie ryzyka i funduszy je finansujących zwiększyło czytelność systemu ubezpieczeń społecznych⁸. Od 1999 r., wraz z wydzieleniem od-

⁶ Informacja o świadczeniach pieniężnych z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych i Funduszu Alimentacyjnego 2000 rok, ZUS, Warszawa 2001, s. 7.

⁷ Jest to okres bliski 20 lat: 15 lat dla mężczyzn i 20 lat dla kobiet. Okres przejściowy może trwać dłużej o ok. 5–10 lat, jeżeli zobowiązania wynikające z dotychczasowego systemu zostaną rozciągnięte na pracujących w wieku przedemerytalnym, a nawet powyżej 20 lat – gdy przyjmie się zobowiązania wobec osób powyżej 40 lat.

⁸ Z punktu widzenia teorii ubezpieczeniowej to właśnie rozdział ryzyka i funduszy zwiększa czytelność systemu ubezpieczeń. Por. *Zagrożenia i szanse polityki społecznej w Polsce w okresie transformacji*, red. M. Książkowski, J. Supińska, Fundacja im. F. Eberta, Warszawa 1993, s. 117.

rębnych funduszy, można dodatkowo prześledzić zmiany, jakie zachodzą w wydatkach na świadczenia pieniężne w poszczególnych funduszach. W latach 1999–2005 obserwuje się systematyczny wzrost wydatków na świadczenia emerytalno-rentowe. Natomiast wypłaty z funduszu chorobowego i wypadkowego utrzymują się na stabilnym poziomie. W relacji do PKB wydatki ogółem z FUS systematycznie ulegają obniżeniu. W 2004 r. stanowiły one 11,8% PKB, zaś w ostatnim analizowanym roku udział ten wyniósł 11,0% PKB. Ujmuje to tabela 2.

Tabela 2. Wypłaty świadczeń według funduszy wyodrębnionych w ramach FUS w latach 1999–2005

Wyszczególnienie	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
	(w mln zł)						
Wydatki FUS ogółem, z tego:	77 718,8	81 777,2	92 108,2	95 417,5	100 074,9	104 381,0	107 397,6
z funduszu emerytalnego	37 795,3	40 337,6	46 142,3	48 978,9	52 942,1	58 006,5	61 017,1
z funduszu rentowego	31 453,4	33 453,9	37 149,2	37 319,1	37 970,4	37 416,5	37 265,1
z funduszu chorobowego	4 911,0	4 220,8	4 716,2	4 931,0	4 911,9	4 748,9	4 949,8
z funduszu wypadkowego	3 559,1	3 764,9	4 100,4	4 188,5	4 250,5	4 209,1	4 165,6
	(w % PKB)						
Wydatki FUS ogółem, z tego:	12,6	11,9	12,8	12,4	12,3	11,8	11,0*
z funduszu emerytalnego	6,1	5,9	6,4	6,4	6,5	6,6	6,2
z funduszu rentowego	5,1	4,9	5,1	4,9	4,7	4,2	3,8
z funduszu chorobowego	0,8	0,6	0,7	0,6	0,6	0,5	0,5
z funduszu wypadkowego	0,6	0,5	0,6	0,5	0,5	0,5	0,4

* PKB w 2005 r. – dane szacunkowe.

Źródło: Dane ZUS (na podstawie strony internetowej: www.zus.pl, dostęp: 29 października 2006 r.).

3. Przychody Funduszu Ubezpieczeń Społecznych

Przychodami Funduszu Ubezpieczeń Społecznych są przede wszystkim składki na ubezpieczenia społeczne, z wyjątkiem tej części składki, która przekazywana jest do otwartych funduszy emerytalnych (OFE). W nowym systemie emerytalnym zastąpiono globalną składkę, naliczaną od funduszu płac, składką indywidualną od każdego ubezpieczonego, finansującą odpowiednie ryzyka⁹. Przychodami są także dotacje przekazywane z budżetu państwa na sfinansowanie składek osób przebywających na urloпах wychowawczych lub pobierających zasiłek macierzyński, względnie odbywających zasadniczą służbę wojskową, a także wpłaty z budżetu państwa oraz z innych instytucji, przekazane na świadczenia, których wypłatę zlecono ZUS-owi.

⁹ M. Góra, A. Wiktorow, *Co na reformie zyska pracownik*, „Rzeczpospolita”, 15 września 1998 r.

Swoistymi przychodami są przychody z dodatkowych opłat, należnych w razie nieopłacenia składek lub opłacenia ich w zaniżonej wysokości¹⁰. Przychodami są także opłaty prolongacyjne ustalane przez ZUS na zasadach i w wysokości przewidzianej dla zobowiązań podatkowych. Nowym źródłem przychodów FUS jest Fundusz Rezerwy Demograficznej (FRD). Posiada on osobowość prawną i jest powiązany z budżetem państwa funduszem celowym, w którym gromadzone są środki będące rezerwą dla funduszu emerytalnego wchodzącego w skład Funduszu Ubezpieczeń Społecznych. Środki FRD przeznaczone będą na stabilizację polskiego systemu ubezpieczeń w okresie przechodzenia na emeryturę pokoleń tzw. wyżu demograficznego.

Bardzo znaczącą pozycją przychodów są dotacje z budżetu państwa, przyznawane w granicach określonych ustawą budżetową. Dotacje te mogą być przeznaczone wyłącznie na uzupełnienie środków na wypłaty świadczeń gwarantowanych przez państwo.

Środki funduszy rezerwowych¹¹ mogą być lokowane w postaci lokat bankowych oraz w papiery wartościowe emitowane przez Skarb Państwa.

Dotacją z budżetu państwa do Funduszu Ubezpieczeń Społecznych jest:

1) dotacja celowa, z której refundowane są wydatki związane z pozaubezpieczeniowymi świadczeniami, np. na rzecz inwalidów wojennych i wojskowych, kombatanatów,

2) dotacja uzupełniająca dochody Funduszu Ubezpieczeń Społecznych do wysokości pokrywającej wydatki¹².

Zmiany, jakie nastąpiły w obowiązującym systemie ubezpieczeń społecznych od 1 stycznia 1999 r., spowodowały wzrost wydatków ponoszonych przez budżet państwa. Wpłynęło na to kilka przyczyn:

- przekazanie części składki na ubezpieczenia społeczne do otwartych funduszy emerytalnych (20 % wartości opłacanej składki),
- obniżenie składki na ubezpieczenia społeczne dla osób o najwyższych zarobkach, ze względu na to, iż składki opłaca się tylko od wynagrodzenia miesięcznego wynoszącego do 2,5 przeciętnego wynagrodzenia,
- możliwość przekazania przez pracodawcę części składki (do 7%) do pracowniczego programu emerytalnego,
- wprowadzenie obowiązku opłacania składki na ubezpieczenia społeczne z budżetu państwa (np. za osoby na urloпах wychowawczych lub pobierające zasiłek dla bezrobotnych),
- wzrost kosztów funkcjonowania ZUS, m.in. w wyniku wprowadzenia nowego systemu informatycznego, naprawiania błędów w systemie informatycznym i innych przyczyn.

¹⁰ ZUS może wymierzyć płatnikowi składek dodatkową opłatę do wysokości 100% nieopłaconych składek.

¹¹ Fundusze rezerwowe tworzone są dla ubezpieczeń rentowych i chorobowych oraz wypadkowych.

¹² *Ważniejsze informacje z zakresu ubezpieczeń społecznych (system pozarolniczy) 1996*, ZUS, Warszawa 1997, s. 5-6.

Ze względu na utratę części składki, która zasila OFE, należało zapewnić płynność FUS poprzez zwiększenie dotacji z budżetu państwa. Sytuację dodatkowo pogarsza fakt, iż na istniejący deficyt związany z ubezpieczeniami społecznymi, nałożył się deficyt związany z wprowadzaną reformą systemu. Od 1999 r. znacząco wzrastają kwoty z budżetu państwa zasilające Fundusz Ubezpieczeń Społecznych. W 1998 r. kwota dotacji dla FUS wynosiła około 6,8 mld zł, rok później była to już wielkość 9,6 mld zł, by wzrosnąć w 2001 r. do poziomu 21 mld zł. Dotacja celowa i uzupełniająca do FUS w 2005 r. przekroczyła już 30 mld zł. Są to kwoty uzupełniające środki FUS z tytułu przekazania części środków do OFE, przekroczenia 30-krotności podstawy naliczania składki na obowiązkowe ubezpieczenia społeczne oraz uzupełnienia środków na wypłatę świadczeń. Skutki finansowe wprowadzonych zmian można przeanalizować, oceniając strukturę dotacji kierowanych do Funduszu Ubezpieczeń Społecznych. Układ bilansu FUS obowiązujący od 1999 r. ujmuje tabela 3.

Tabela 3. Wpływy ze składek i należności pochodnych na Fundusz Ubezpieczeń Społecznych w latach 1999–2005 (w mln zł)

Wyszczególnienie	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
	składki						
Ogółem	64 084,4	65 578,6	69 904,0	68 217,1	70 271,8	74 032,7	78 181,9
	pozaskładkowe dochody FUS						
Ogółem w tym:	9 623,4	15 706,2	21 760,4	27 084,2	28 346,9	33 680,6	32 798,9
Dotacja celowa z budżetu państwa*	3 203,0	3 275,3	3 692,3	3 440,6	3 540,6	3 511,3	3 612,4
Dotacja z budżetu państwa uzupełniająca** z tego:	6 207,7	12 090,5	17 464,6	23 547,3	24 724,7	19 447,9	16 499,7
– uzupełniająca środki funduszu z tytułu przekazania środków do OFE	2 262,7	7 548,2	8 652,9	9 490,3	10 868,0	x	x
– uzupełniająca środki funduszu z tytułu przekroczenia 30-krotności	1 700,0	2 783,2	3 101,8	3 248,2	x	x	x
– uzupełniająca środki funduszu na wypłatę świadczeń	2 245,0	1 759,1	5 709,9	10 808,8	x	x	x
Pozostałe dochody*** z tego:	164,4	340,3	603,4	96,3	81,6	10 721,4	12 686,8
refundacja z tytułu przekazania składek do OFE	x	x	x	x	x	10 613,0	12 575,4

* Jest to dotacja na zrefundowanie wydatków związanych ze świadczeniami pozaubezpieczeniowymi. Wydatki te związane są z wypłatą świadczeń dla inwalidów wojennych i wojskowych oraz kombatanów, a także innych świadczeń pozaubezpieczeniowych.

** Jest to dotacja między innymi z tytułu przekroczenia 30-krotności podstawy wymiaru osób płacących składki oraz z tytułu niedoboru środków na wypłaty świadczeń.

*** W 2004 r. nastąpiła zmiana zasad finansowania ubytku dochodów z tytułu przekazania części składek emerytalnych do OFE. W latach poprzednich środki te stanowiły część dotacji budżetu państwa, natomiast od 2004 r. pochodzą z rozchodów budżetu i nie zaliczają się do dotacji.

Źródło: Dane ZUS (na podstawie strony internetowej: www.zus.pl, dostęp: 29 października 2006 r.).

Oceniając dane zawarte w tabeli 3 zauważamy, iż główną pozycję przychodów stanowiły składki na ubezpieczenia społeczne, które tworzyły w 2005 r. 70,4% przychodów ogółem FUS (w 2004 r. – 68,7%). Ich wysokość wyniosła 78 181 mln zł i była wyższa w stosunku do roku poprzedniego o 5,6%. Następną co do wielkości pozycją przychodów była dotacja budżetowa, która stanowiła 18,1% przychodów (w 2004 r. – 21,3%). Dotacja budżetowa w 2005 r. wyniosła 20 112,1 mln zł. Z kwoty tej przeznaczono 3612,4 mln zł na dotację celową, co stanowiło 3,2% wpływów FUS (w 2004 r. – 3,3%). Kwota 16 499,7 mln zł tworzyła zaś uzupełnienie niedoboru środków FUS, co stanowiło 14,9% jego wpływów (w 2004 r. – 18,1%). Kolejną istotną pozycją przychodów stanowiła refundacja z tytułu przekazania składek do OFE, która wyniosła 12 575,4 mln zł, tj. 11,1% przychodów ogółem FUS.

Dodatковым źródłem przychodów Funduszu Ubezpieczeń Społecznych o charakterze zwrotnym są kredyty bankowe. Kredyty finansujące niedobór FUS mają charakter tak obrotowy, jak i rewolwingowy. Ze względu na rozkład przychodów i wydatków FUS w ciągu miesiąca ich wysokość jest zmienna. Zgodnie z zapisami ustawy o ubezpieczeniu społecznym, każdorazowe podpisanie umowy kredytowej poprzedzone jest uzyskaniem stosownej zgody ministra finansów. Tabela 4 prezentuje zobowiązania FUS z tytułu kredytów i odsetek bankowych w latach 2001–2005.

Tabela 4. Zobowiązania FUS z tytułu kredytów i odsetek bankowych w latach 2001–2005 (w tys. zł)

Wyszczególnienie	2001	2002	2003	2004	2005
Zobowiązania z tytułu kredytów bankowych	1 705 558	2 395 662	4 755 954	4 626 411	4 570 214
Zobowiązania z tytułu odsetek	1 074 498	492 939	152 299	236 444	244 811

Źródło: Bilans FUS na dzień 31 grudnia 2005 r. Rachunek zmian stanu FUS za rok zakończony 31 grudnia 2005 r., Biuletyn Informacji Publicznej (na podstawie strony internetowej: www.zus.pl, dostęp: 29 października 2006 r.).

Koszty obsługi kredytów bankowych uzależnione są przede wszystkim od wielkości zadłużenia FUS wobec banków oraz od wysokości stopy oprocentowania tychże kredytów¹³. Oprocentowanie udzielonych przez banki kredytów dla FUS liczone jest na podstawie stawki WIBOR powiększonej o marżę banku. Zakłada się, iż stopa operacji otwartego rynku planowana na 2006 r. wyniesie 4,8%, zaś średnia wysokość marży w obecnie obowiązujących umowach kredytowych wynosi 0,12%, a średnia prowizja od udzielonego kredytu 0,02%.

¹³ W planach finansowych FUS na 2006 r. zakłada się zadłużenie z tytułu zaciągniętych kredytów komercyjnych na poziomie 8 863 169 tys. zł, koszty poniesione na spłatę odsetek z tego tytułu wyniosą 436 979 tys. zł, *Budżet w części 73 oraz plany finansowe Funduszu Ubezpieczeń Społecznych i Funduszu Rezerwy Demograficznej na rok 2006*, ZUS, Warszawa 2006, s. 25.

Dochody własne nie pozwalają zachować płynności finansowej funduszu. Zobowiązania FUS z tytułu kredytu bankowego finansują deficyt występujący w funduszu. W analizowanym okresie kredyty bankowe stanowiły odpowiednio: 9,38%, 18,04%, 29,97%, 34,52% i 41,35% całości zobowiązań i rezerw na zobowiązania. Obserwujemy więc znaczny wzrost udział zadłużenia wobec banków. Koszty finansowe związane z obsługą długu systematycznie maleją, chociaż ich wielkość ulegała wahaniom. Opisana sytuacja negatywnie wpływa na polską gospodarkę, gdyż kapitał banków powinien być kierowany na finansowanie inwestycji rozwojowych, a nie na pokrywanie deficytu FUS.

W prawie całym analizowanym okresie (lata 1999–2004) obserwowana była negatywna tendencja obniżania się wskaźnika pokrycia wydatków dochodami ze składek. Nieznaczna poprawa sytuacji w tym zakresie widoczna jest w 2005 r. Prawie 73% wydatków FUS znajduje pokrycie w dochodach ze składek, na pozostałe wypłaty muszą znaleźć się środki w postaci dotacji czy też refundacji z budżetu państwa. Pokazuje to tabela 5.

Tabela 5. Wydatki FUS do pokrycia ze składek, a wpływy ze składek w latach 1999–2005

Lata	Wydatki z FUS do pokrycia ze składek, tj. bez podlegających refundacji z budżetu		Wpływy ze składek i należności pochodnych*	Wskaźnik pokrycia wydatków dochodami ze składek
	(w mld zł)	(w % ogółu wydatków FUS)	(w mld zł)	(w %)
1999	77,1	96,0	64,1	83,1
2000	82,4	96,2	65,6	79,6
2001	92,5	96,2	69,9	75,6
2002	95,4	96,5	68,2	71,5
2003	98,6	96,5	70,3	71,3
2004	104,1	96,8	74,0	71,2
2005	107,5	96,7	78,2	72,8

* Wpływy składek pomniejszone o kwoty środków przekazanych do OFE.

Źródło: Dane ZUS (na podstawie strony internetowej: www.zus.pl, dostęp: 29 października 2006 r.).

Zwraca się uwagę, że na przyszłe pokolenie podatników czyha niebezpieczeństwo zbyt dużego obciążenia kosztami związanymi z transformacją systemu emerytalnego. Może do tego dojść, jeżeli krótkoterminowe zobowiązania wobec ZUS będą finansowane obligacjami skarbowymi kupowanymi przez fundusze emerytalne. W ten pośredni sposób krótkoterminowe zobowiązania wobec systemu repartycyjnego zostaną zastąpione przez długoterminowe zobowiązania funduszy emerytalnych. Najlepszym zabezpieczeniem tego rodzaju zobowiązań powinny być np. dochody z prywatyzacji majątku skarbu państwa, które w sposób najbardziej płynny likwidowałyby powstałe napięcia. W przeciwnym razie istnieją obawy, że to przyszłe pokolenie będzie ponosiło największe koszty transformacji. Dodatkowo jego sytuację

pogorszyć może okres dekonjunktury i wolniejsze tempo rozwoju gospodarczego. Niezbędnym staje się zredukowanie wydatków na wypłatę bieżących świadczeń. W nowym systemie emerytalnym racjonalizacja jej części repartycyjnej dotyczy:

- likwidacji (ograniczenia) przywilejów branżowych,
- zaostżenia kryteriów przyznawania świadczeń,
- wydłużenia wieku emerytalnego,
- ścisłego powiązania wysokości świadczenia z wnoszoną składką,
- wprowadzenia minimalnej podstawy wymiaru składki,
- wprowadzenia elastycznego okresu przechodzenia na emeryturę,
- ograniczenia segmentu bazowego dla osób wstępujących do funduszy emerytalnych,
- wydzielenia odrębnych funduszy: rentowego, chorobowego, wypadkowego finansującego świadczenia z ubezpieczenia społecznego, a w tym – racjonalizacji wydatków rentowych i zasiłków chorobowych,
- podtrzymania systemu waloryzacji świadczeń i składek,
- pozyskania dodatkowych środków na system bazowy umożliwiających pełną wypłatę świadczeń, w przypadku gdy część składki zostanie przekazana do funduszy emerytalnych,
- poprawy skuteczności w egzekwowaniu składki,
- stymulacji do wykazywania oskładkowanych dochodów (ograniczanie „pracy na czarno”).

Istnieją obawy, czy zapewnienie bezpieczeństwa finansowego reformy systemu emerytalnego nie spowoduje obniżenia poziomu świadczeń. Zagwarantowane jest zachowanie realnej wartości przyszłych świadczeń – przy stopniowym obniżaniu relacji świadczeń do płac. Dopiero w perspektywie 30 lat, kiedy znaczna część emerytów będzie otrzymywała świadczenia z nowego systemu, a ich wysokość uzależni się od wpłaconych składek, nadejdzie czas na obniżenie składek na obowiązkowe ubezpieczenie emerytalne. Jak twierdzi prezes ZUS, budżetu państwa nie stać na coraz większe dotacje¹⁴.

4. Prognozowana sytuacja finansowa Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (lata 2005–2050)

W 2000 r. opracowany został Model Budżetu Polityki Społecznej, który prezentował projekcje skutków finansowych odpływu składek na ubezpieczenia społeczne do otwartych funduszy emerytalnych i wynikającą z tego tytułu konieczność dotacji do Funduszu Ubezpieczeń Społecznych¹⁵. Model ten został przygoto-

¹⁴ Wywiad z prezes ZUS, A. Wiktorow, *Wstępne podsumowanie*, „Gazeta Ubezpieczeniowa” 2002, nr 4, s. 8.

¹⁵ Gdyby w przyjętych rozwiązaniach zastosowano model ze zdefiniowanym świadczeniem, wtedy możliwe byłoby przeznaczenie zysków z lokat przekraczających zobowiązania funduszy emerytalnych wobec własnych uczestników na sfinansowanie deficytu w systemie bazowym.

wany przez Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową we współpracy z MPiPS¹⁶. Przewidywał dwa warianty sytuacji gospodarczej Polski: wariant wzrostu gospodarczego i wariant stagnacji. Metodologia oparta została na standardach Międzynarodowej Organizacji Pracy (MOP), która również służyła ekspercką pomocą w trakcie prac. Celem opracowania modelu było oszacowanie wydatków na całą sferę zabezpieczenia społecznego, ze szczególnym uwzględnieniem największej jej części, czyli Funduszu Ubezpieczeń Społecznych. Zakres symulacji dotyczył systemu emerytalnego oraz systemu rentowego w perspektywie do 2020 r.

Wolniejszy wzrost gospodarczy istotnie wpływa na dochody Funduszu Ubezpieczeń Społecznych¹⁷. Główne czynniki wpływające na mniejsze przychody tego funduszu to:

- zmniejszająca się liczba pracujących, a tym samym ubezpieczonych,
- występująca niższa produktywność pracy, niższy wzrost realnych wynagrodzeń, a więc zmniejszający się przypis składki na ubezpieczenia społeczne.

W modelu nie został uwzględniony spadek ściągalności składek, który zazwyczaj w takich sytuacjach się pojawia.

Symulacje wskazują, iż sytuacja gospodarcza nie ma większego wpływu na wysokość wydatków funduszu emerytalnego i rentowego: niższy wzrost gospodarczy jedynie w niewielkim stopniu wpływa na ich obniżenie. Spowodowane to jest przede wszystkim założonym wskaźnikiem waloryzacji świadczeń, w niewielkim stopniu uwzględniającym wzrost wynagrodzeń w gospodarce. Niższy wzrost gospodarczy może obniżyć jedynie wydatki na świadczenia wypłacane z funduszu chorobowego, gdyż wysokość zasiłków chorobowych jest związana z wysokością wynagrodzeń. W takiej sytuacji może nastąpić obniżenie dotacji związanej z wprowadzeniem reformy, gdyż niższe wpływy ze składek mogą oznaczać niższy odpływ składki do otwartych funduszy emerytalnych.

Analiza danych zawartych w prognozie ukazuje istnienie deficytu Funduszu Ubezpieczeń Społecznych do końca analizowanego okresu. Najwyższy deficyt w funduszu emerytalnym pojawi się w latach 2007–2008 i sięgnie 20 mld zł. Sytuacja ta wymagać będzie dofinansowania Funduszu Ubezpieczeń Społecznych z budżetu państwa, jak i z Funduszu Rezerwy Demograficznej. Środki zgromadzone w Funduszu Rezerwy Demograficznej w okresie stagnacji wystarczą na uzupeł-

¹⁶ Wyniki projekcji były prezentowane w dodatku do „Gazety Ubezpieczeniowej” 2000, nr 14. Autorka dysponowała ponadto pismem Marszałka Sejmu z dnia 19 marca 2000 r., będącym odpowiedzią na interpelację posła B. Lewandowskiego w sprawie prognozowanego odpływu składek do otwartych funduszy emerytalnych oraz wynikającej z tego konieczności dotacji do FUS.

¹⁷ Obserwowany w latach dziewięćdziesiątych wzrost wydatków funduszy celowych wynikał z braku właściwego postępu w ich reformowaniu, głównie systemu ubezpieczeń społecznych. Por. *System finansów publicznych w procesie transformacji gospodarki polskiej*, red. S. Owsiak, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1995, s. 44. Na opóźnienia reformy ubezpieczeń społecznych wskazywała także K. Piotrowska-Marczak, *Tendencje zmian struktury finansowania sektora publicznego w Polsce*, w: *Finanse i bankowość – dźwignie wzrostu gospodarczego*, Materiały z konferencji Katedr Finansów, Wydawnictwo Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin–Międzyzdroje 1998, s. 118.

nienie deficytu w roku 2009 i częściowo w roku 2010. W następnych latach wymagana będzie zwiększona dotacja z budżetu państwa. Prezentuje to tabela 6.

Tabela 6. Sytuacja systemu ubezpieczeń społecznych – wariant stagnacji

Rok	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Liczba ubezpieczonych (w tys. osób), w tym:	13 666	13 786	13 833	13 873	13 898	13 916	13 919	13 923
Pracownicy	11 328	11 324	11 329	11 335	11 330	11 324	11 308	11 307
Pracujący na własny rachunek	1 454	1 449	1 446	1 444	1 443	1 444	1 446	1 450
Bezrobotni	671	799	842	876	906	925	939	937
Osoby na urloпах wychowawczych	213	214	216	218	220	223	226	229
Wzrost PKB (w %)	3,2	2,9	2,3	2,2	2,2	2,1	2,0	1,8
Dotacja z budżetu państwa (w mln zł), w tym:	12 418	15 658	16 978	18 506	20 275	22 330	23 292	23 035
1. Dotacja na cele reformy, w tym:	9 648	10 984	12 332	13 736	15 190	16 697	18 205	19 727
– odpływ składek do OFE	9 648	10 984	12 332	13 736	15 190	16 697	18 205	19 727
– odpis na FRD	–	2 660	2 879	3 097	3 315	3 536	3 748	3 958
2. Dotacja uzupełniająca	2 770	4 675	4 646	4 770	5 085	5 632	5 086	3 309

Źródło: Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową, *Model budżetu polityki społecznej*, „Gazeta Ubezpieczeniowa” 2000, nr 14.

Należy zauważyć, iż w okresie 2000–2008 spodziewany deficyt w Funduszu Ubezpieczeń Społecznych będzie wyższy niż odpływ ze składek do otwartych funduszy emerytalnych. Oznaczać to będzie konieczność przekazywania do FUS zarówno dotacji uzupełniającej, jak i dotacji związanej z wprowadzeniem reformy w pełnej wysokości. Skumulowana wartość dotacji związanej z wprowadzeniem reformy emerytalnej w latach 2001–2008, w wartościach realnych z roku 2000, wynosi około 95 miliardów złotych. Deficyt utrzymujący się w FUS w okresie stagnacji w relacji do PKB w roku 2000 będzie wynosił 2%, zaś w 2020 roku obniży się do 0,5%.

W perspektywie do 2020 r. spodziewane jest stopniowe zmniejszanie deficytu w Funduszu Ubezpieczeń Społecznych. Jednakże do końca projekcji przewidywane jest saldo ujemne. Sytuację pogarsza to, iż oczekiwany spadek wydatków na emerytury po 2014 r. nastąpi przy jednoczesnym wzroście wydatków na renty z tytułu niezdolności do pracy, co wiąże się z procesem starzenia się społeczeństwa. Deficyt w funduszu chorobowym będzie się zmniejszał przez okres projekcji, natomiast saldo ujemne w funduszu wypadkowym po roku 2010 powiększy się. Uwzględniając projekt ustawy o świadczeniach z tytułu wypadków przy pracy i chorób zawodowych, należy się spodziewać wzrostu wysokości składki zasilającej ten fundusz, tak aby zapewnić płynność finansową funduszu wypadkowego.

Wyniki projekcji opracowanej na podstawie Modelu Budżetu Polityki Społecznej ukazują stopniową poprawę sytuacji finansowej Funduszu Ubezpieczeń Społecznych. Deficyt FUS mierzony w relacji do produktu krajowego brutto powinien maleć. Autorzy projektu jednak zastrzegają, iż powyższą projekcję należy traktować jako przybliżony obraz sytuacji finansowej FUS, który wynika z przyjętych w modelu założeń opartych na danych historycznych. Wszelkie zmiany dotyczące wypłat, w szczególności rent i zasiłków chorobowych, zmiany w gospodarce lub ustawodawstwie, mogą w istotny sposób zakłócić wyniki tej symulacji. Analiza dochodów i wydatków Funduszu Ubezpieczeń Społecznych za lata 1999–2005 pokazuje, iż wyniki przeprowadzonych symulacji rozmiągają się z rzeczywistością.

Na mocy ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych Zakład Ubezpieczeń Społecznych jest zobowiązany do sporządzania co trzy lata długoterminowej prognozy wpływów i wydatków Funduszu Ubezpieczeń Społecznych. Do końca 2005 r. w Departamencie Statystyki ZUS sporządzone zostały dwie długoterminowe prognozy (do końca roku 2050) wpływów i wydatków Funduszu Ubezpieczeń Społecznych¹⁸. Zastosowane w modelu metody obliczeniowe szacują osobno wydatki na poszczególne świadczenia wypłacane z funduszy: emerytalnego, rentowego, wypadkowego i chorobowego. Wyniki prognozy wpływów i wydatków FUS na lata 2007–2011 prezentowane są w trzech wariantach. Saldo roczne funduszy traktowane jest jako różnica wpływów i wydatków, czyli wynik finansowy z wyłącznie rocznej działalności funduszy. Ustalono miarę efektywności danego funduszu w postaci wskaźnika wydolności, będącego ilorazem jego wpływów składkowych i wydatków. Prognozę wskaźnika wydolności dla FUS i jego poszczególnych składowych na lata 2007–2011 dla wariantu 1¹⁹, prezentuje tabela 7.

Tabela 7. Prognoza wskaźnika wydolności Funduszu Ubezpieczeń Społecznych w latach 2007–2011 w wariantcie 1 (w %)

Wyszczególnienie	2007	2008	2009	2010	2011
FUS ogółem	70	73	73	75	79
Fundusz emerytalny	51	52	52	54	57
Fundusz rentowy	99	106	106	109	113
Fundusz wypadkowy	102	109	110	114	121
Fundusz chorobowy	117	117	118	118	118

Źródło: *Prognoza wpływów i wydatków Funduszu Ubezpieczeń Społecznych na lata 2007–2011*, ZUS, Warszawa 2005, s. 12.

¹⁸ *Prognoza wpływów i wydatków Funduszu Ubezpieczeń Społecznych na lata 2007–2011*, ZUS, Warszawa 2005.

¹⁹ W tym wariantcie założono utrzymanie częstotliwości przyznawania rent na poziomie zbliżonym do zaobserwowanego w latach 2003–2004, utrzymano częstotliwość przyznawania emerytur górniczych, wskaźnik waloryzacji świadczeń został zwiększony ponad skumulowany wskaźnik cen towarów i usług konsumpcyjnych o 5% realnego wzrostu przeciętnego wynagrodzenia.

Prognoza wskazuje na występowanie w całym analizowanym okresie znacznego deficytu przede wszystkim w systemie emerytalnym. Pojawiające się w 2009 r. pierwsze wypłaty świadczeń emerytalnych naliczane na podstawie nowych rozwiązań mogą powodować nieznaczna poprawę sytuacji w tym zakresie. Będą to emerytury ustalane w systemie zdefiniowanej składki z uwzględnieniem wartości kapitału początkowego. Przewiduje się, iż w 2011 r. wpływy składkowe będą pokrywały wydatki jedynie w 57%. Pozytywnie można ocenić sytuację w pozostałych funduszach wchodzących w skład Funduszu Ubezpieczeń Społecznych.

Bardzo interesująca prognoza została opracowana w Departamencie Statystyki ZUS dla funduszu emerytalnego do 2050 r.²⁰ Wyniki uzyskane w efekcie przeliczenia modelu zależą od parametrów scenariusza, takich jak: stopa bezrobocia, wskaźnik wzrostu wynagrodzeń, wskaźnika wzrostu cen i usług konsumpcyjnych, ściągłości składek i in. Dokonano wyboru także odpowiedniego scenariusza prognozy demograficznej²¹. Zestawienia wartość prognozowanego wskaźnika wydolności funduszu emerytalnego prezentuje tabela 8.

Tabela 8. Prognozowane wskaźniki wydolności systemu emerytalnego w latach 2005–2050 (w %)

Rok	Wariant 1	Wariant 2	Wariant 3
2005	59	56	60
2006	59	55	60
2007	59	54	61
2008	60	55	63
2009	63	57	67
2010	65	58	69
2015	67	59	74
2020	64	57	73
2025	64	57	73
2030	69	55	85
2035	77	58	98
2040	86	61	113
2045	95	64	125
2050	103	68	136

Źródło: Prognoza wpływów i wydatków Funduszu Emerytalnego do 2050 roku, ZUS, Warszawa 2003, s. 30.

Wyniki prognozy są niepokojące. Dodatkowo saldo roczne najwcześniej osiągnięte jest w wariantcie 3 – w 2036 r. W wariantcie 1 dodatkowo saldo roczne po raz pierw-

²⁰ Prognoza wpływów i wydatków Funduszu Emerytalnego do 2050 roku, ZUS, Warszawa 2003.

²¹ I. E. Kotowska, R. Serek, Prognoza ludności Polski do 2050 roku, GUS, Warszawa [b.r.]; Prognoza demograficzna do 2030 roku, GUS, Warszawa [b.r.].

szy pojawia się w roku 2049. W wariancie 2 fundusz emerytalny przez cały okres prognozy generuje deficyt. We wszystkich wariantach wydolność systemu emerytalnego w ostatnim roku prognozy jest wyższa niż w roku 2005. Największy wzrost wydolności obserwujemy w wariancie 3 – wzrost o 76 pkt proc. w 2050 r. w porównaniu do 2005 r. Najmniejszy wzrost obserwujemy w wariancie 2 – o 12 pkt proc. W wariancie 1 wzrost ten wynosi 44 pkt proc. Najniższą wydolność w latach 2005–2050 obserwujemy w roku 2007 w wariancie 2 – 54%, a najwyższą w roku 2050 w wariancie 3 – około 136%.

5. Zakończenie

Zmiany dokonane w systemie emerytalnym będą wymagały bardzo długiego okresu, aby ich skutki mogły pozytywnie wpłynąć na sytuację finansową Funduszu Ubezpieczeń Społecznych i budżet państwa finansujący jego deficyt. Sytuacja jest o tyle złożona, iż w trakcie wprowadzania nowych rozwiązań dokonano wiele zmian negatywnie wpływających na finanse całego systemu emerytalnego. Przykładem tego może być fakt przesunięcia o rok prawa do wcześniejszej emerytury, czy też utrzymanie starych zasad obliczania wysokości emerytur górniczych. Niepokój budzi także to, iż nie zostały jeszcze opracowane i uchwalone zasady wypłat świadczeń z II filara (OFE). Ocena obecnej sytuacji wskazuje na to, iż dokonanie radykalnych zmian w systemie funkcjonującym dziesięciolecie okazało się zadaniem bardzo trudnym.

2005	54	54	54
2006	54	54	54
2007	54	54	54
2008	54	54	54
2009	54	54	54
2010	54	54	54
2011	54	54	54
2012	54	54	54
2013	54	54	54
2014	54	54	54
2015	54	54	54
2016	54	54	54
2017	54	54	54
2018	54	54	54
2019	54	54	54
2020	54	54	54
2021	54	54	54
2022	54	54	54
2023	54	54	54
2024	54	54	54
2025	54	54	54
2026	54	54	54
2027	54	54	54
2028	54	54	54
2029	54	54	54
2030	54	54	54
2031	54	54	54
2032	54	54	54
2033	54	54	54
2034	54	54	54
2035	54	54	54
2036	54	54	54
2037	54	54	54
2038	54	54	54
2039	54	54	54
2040	54	54	54
2041	54	54	54
2042	54	54	54
2043	54	54	54
2044	54	54	54
2045	54	54	54
2046	54	54	54
2047	54	54	54
2048	54	54	54
2049	54	54	54
2050	54	54	54

KONFERENCJE

Seminarium naukowe „Organizacja procesu budżetowego a stabilność fiskalna i gospodarcza w Polsce” Warszawa, 21 czerwca 2006 roku

W jaki sposób można usprawnić proces budżetowy w Polsce i uodpornić finanse publiczne na wstrząsy? Z jakich powodów pięć lat po recesji deficyt sektora finansów publicznych nadal utrzymuje się na stosunkowo wysokim poziomie, mimo że od tego czasu tempo wzrostu PKB przyspieszyło do ponad 5%? Na te i wiele innych pytań starali się udzielić odpowiedzi uczestnicy seminarium naukowego pt. „Organizacja procesu budżetowego a stabilność fiskalna i gospodarcza w Polsce”, które odbyło się w Warszawie w dniu 21 czerwca 2006 r. Zostało ono zorganizowane przez Ernst & Young w ramach programu „Sprawne Państwo”, który ma na celu wspieranie badań z zakresu nauk politycznych, prawnych i ekonomicznych nad funkcjonowaniem instytucji publicznych w Polsce. Efektem pracy zespołów badawczych są raporty, które opisują wybraną sferę działalności tych instytucji. Seminarium było poświęcone prezentacji i dyskusji nad wynikami badań przeprowadzonych przez prof. Jürgena von Hagena i prof. Marka Hallerberga. Waga omawianego problemu i ranga badaczy sprawiły, że seminarium spotkało się z dużym zainteresowaniem – wzięli w nim udział między innymi prof. Jerzy Hausner, prof. Jacek Rostowski i Halina Wasilewska-Trenkner, była minister finansów, obecnie członek Rady Polityki Pieniężnej.

Proces transformacji gospodarczej w Polsce niemal się zakończył. Polska jest pełnoprawnym członkiem Unii Europejskiej. Stopa inflacji utrzymuje się na niskim poziomie, a gospodarka szybko się rozwija. Jednak ostatnie spowolnienie wzrostu gospodarczego w latach 2001–2002 negatywnie wpłynęło na stan finansów publicznych, które nadal potrzebują działań naprawczych. Profesorowie J. von Hagen i M. Hallerberg, autorzy raportu pt. „Organizacja procesu budżetowego

w Polsce. Reguły budżetowe a stabilność fiskalna i gospodarcza”, wskazali na konieczność poprawy reguł chroniących dyscyplinę fiskalną, ponieważ będą one pomagały kolejnym rządów w przestrzeganiu przepisów konstytucji, które mają zapobiec wzrostowi długu publicznego powyżej 60% PKB. Ponadto dobrze funkcjonujące instytucje pomagają w osiągnięciu stabilności i wzrostu gospodarczego. Jeśli zaś dyskusja skupia się na roli silnych osobowości, to świadczy o tym, że instytucje cechuje słabość. W przypadku gdy funkcjonują one prawidłowo, to znacznie ważniejsze od kwestii personalnych staje się prawidłowe zarządzanie. Dyskusja w Polsce, czy „właściwe” osoby kierują polityką budżetową wskazuje, że system instytucjonalny wymaga reform.

Profesor J. von Hagen stwierdził, że dobre instytucje fiskalne mogą pomóc w dyscyplinowaniu polityki fiskalnej. Wskazał również, że cechą nowoczesnych finansów publicznych jest to, że rządy wydają pieniądze na realizację polityk skierowanych do konkretnych grup społecznych. Grupa osób płacących za realizację tych polityk, czyli ogół podatników, jest większa niż grupa beneficjentów. Ten brak równowagi określany jest jako „problem wspólnej puli finansów publicznych”. Politycy starają się, by ze środków publicznych korzystali przede wszystkim ich wyborcy. Fakt ten sprawia, że grupy nacisku i politycy je reprezentujący na realizację swoich celów żądają wydatków przekraczających poziom optymalny dla całości społeczeństwa, co w konsekwencji prowadzi do nadmiernych wydatków publicznych, zwiększania deficytu i zadłużenia sektora publicznego. Tendencja do dokonywania nadmiernych wydatków, zwiększania deficytu i zadłużenia wzrasta wraz z liczbą polityków, którzy korzystają ze środków pochodzących z podatków.

W celu zastopowania tych negatywnych tendencji, należałoby nakłonić polityków do bardziej wszechstronnego rozważenia kosztów i korzyści. Stanowi to główne zadanie procesu budżetowego, który obejmuje formalne i nieformalne reguły rządzące decyzjami budżetowymi rządu i parlamentu. Według J. von Hagen w krajach o scentralizowanym procesie budżetowym wydaje się mniej. Centralizacja procesu budżetowego wymaga, by wszystkie konflikty dotyczące sprzecznych oczekiwań w stosunku do finansów publicznych były rozstrzygane w ramach tego procesu.

Profesor wskazał, że w praktyce występują dwie podstawowe metody centralizacji. Pierwsza z nich to centralizacja oparta na delegacji specjalnych, strategicznych uprawnień tym uczestnikom procesu budżetowego, którzy posiadają największą wiedzę na temat budżetu. W procesie budżetowym występuje „przedsiębiorca fiskalny”, którym jest minister finansów. Jego zadaniem jest ustalenie parametrów budżetu i zapewnienie, aby wszyscy pozostali uczestnicy procesu przestrzegali ustalonych ograniczeń. Jest on również w największym stopniu odpowiedzialny za opracowanie projektu budżetu. Monitoruje poszczególne pozycje budżetu, prowadzi bezpośrednie negocjacje z resortami i zatwierdza propozycje rozpatrywane na ostatecznym zebraniu gabinetu. Nerozwiazane konflikty pomiędzy ministrami i ministrem finansów są zazwyczaj rozstrzygane przez premiera.

Druga metoda oparta jest na kontrakcie, który polega na tym, że żaden uczestnik procesu budżetowego nie posiada specjalnych uprawnień i wszyscy negocjują

miedzy sobą wiążącą umowę fiskalną. W przypadku centralizacji opartej na kontrakcie proces budżetowy rozpoczyna się od ustalenia przez wszystkich członków rządu wspólnych celów fiskalnych. Najważniejszy jest proces negocjacji oraz wiążący charakter ustalonych celów. Metoda ta przewiduje także równiejszy podział uprawnień w rządzie. Rola ministra finansów skupia się na ocenie zgodności planów wydatków poszczególnych resortów z ustalonymi celami fiskalnymi.

Podsumowując ten wątek rozważań: centralizacja systemu budżetowego w oparciu o kontrakt jest właściwą metodą dla państw, w których występują rządy koalicyjne, a także rządy mniejszościowe, w tym rządy mające trudności z utrzymaniem dyscypliny parlamentarnej. Wynika to z tego, że członkowie tej samej partii politycznej mają z reguły bardziej podobne poglądy na temat głównych priorytetów wydatkowych niż członkowie różnych partii. Ministrowie w rządzie jednopartyjnym mają większą pewność, że minister finansów będzie popierał ich poglądy co do wydatków. W przypadku rządów większościowych partnerzy koalicyjni negocjują i ustalają kontrakty fiskalne, a w przypadku rządów mniejszościowych jedna lub więcej partii opozycyjnych podpisuje kontrakt z partią lub partiami rządzącymi. Centralizacja oparta na delegacji jest właściwą metodą dla rządów jednopartyjnych lub rządów, w których poglądy ideologiczne partnerów są podobne.

Z kolei prof. Mark Hallerberg podczas swojego wystąpienia skupił swoją uwagę na wynikach badań zamieszczonych w raporcie oraz dokonał porównania procesu budżetowego w Polsce z systemami istniejącymi w krajach Europy Środkowej i Wschodniej, które niedawno dołączyły do Unii Europejskiej. Zaprezentowane dane pochodziły z wywiadów z politykami i ekonomistami z polskich instytucji, a ich uzupełnieniem były wywiady z dziennikarzami, byłymi politykami, naukowcami i ekonomistami z instytucji pozarządowych. Przy tej okazji prof. Hallerberg zwrócił uwagę, że w Polsce obowiązuje ważna i unikatowa wśród państw Europy Środkowej i Wschodniej konstytucyjna reguła, która ogranicza poziom zadłużenia: dług publiczny nie może przekroczyć 60% PKB.

Cele wieloletnie dotyczące polityki fiskalnej występują w Polsce w czterech formach, z których trzy skierowane są do adresatów krajowych. Należą do nich: „Strategia zarządzania długiem”, „Uzasadnienie do ustawy budżetowej” oraz cel publicznie sformułowany przez premiera K. Marcinkiewicza, że deficyt budżetowy nie przekroczy 30 mld złotych rocznie. Dla adresatów w Unii Europejskiej Ministerstwo Finansów przygotowuje program konwergencji.

Według M. Hallerberga, polski system jest pod względem centralizacji systemem pośrednim, w którym występują zarówno negocjacje dwustronne, jak i w niektórych przypadkach, rozmowy z całym gabinetem. Na 16 punktów odpowiadających strukturze najbardziej scentralizowanej Polska uzyskała wynik 7,33. Natomiast jeśli chodzi o pozycję ministra finansów, to oceniono ją na 8 z 24 możliwych do uzyskania punktów. Przy ocenie tej pozycji pod uwagę wzięto takie czynniki, jak specjalne uprawnienia ministra i to, czy prowadzi on wstępne negocjacje bilateralne. Poza tym w ostatnich latach obniżył się poziom dyscypliny parlamentarnej w kwestiach budżetowych, o czym świadczą pozarządowe projekty ustaw o znacznych

konsekwencjach dla budżetu w sytuacji, gdy rząd nie miał większości. Pod względem przejrzystości budżet został przez respondentów oceniony jako „nie w pełni przejrzysty”. Ocena procesu budżetowego w fazie wykonania dała wynik 13,66 pkt na 24 punkty możliwe.

Porównując proces budżetowy w Polsce z krajami Europy Środkowo-Wschodniej prof. Hallerberg stwierdził, że reguły fiskalne mają istotny wpływ na stan sektora finansów publicznych. Konstytucja Polski przewiduje limity zaciągania długu publicznego, co daje jej 2 punkty. Najtrudniejszą zmienną do obliczenia są fazy przygotowania projektu budżetu. Polski minister finansów informuje o obowiązującym limicie deficytu, co przekłada się na maksymalny wynik, czyli 4 punkty. Ministrowie ustosunkowują się do stanowiska ministra finansów, przedstawiając propozycje budżetowe, co może zmienić saldo końcowe budżetu. Limity jednak są stosowane, co daje 2 punkty. Ocena trzeciego kryterium, które dotyczy tego, czy minister finansów prowadzi negocjacje bilateralne, czy jedynie zbiera wnioski budżetowe kształtuje się na poziomie 2 punktów. Najniższą ocenę 0, czyli odpowiednik maksymalnej decentralizacji, Polska uzyskała za rozstrzygnięcie sporów, których ostatecznie dokonuje Rada Ministrów.

Wyższa jest ocena Polski w odniesieniu do elementów legislacyjnych. Senat posiada bardzo ograniczone możliwości ingerencji w ustawę budżetową – w kategorii „pozycja drugiej izby” Polska uzyskała 2 punkty. Parlament nie może zmienić limitu deficytu, w związku z tym przyznano maksymalną liczbę 4 punktów. W odniesieniu do kolejności głosowań ocena wynosi zero, ponieważ przeprowadzane jest tylko głosowanie nad ostatecznymi wielkościami budżetowymi. W kwestii „uprawnienia rządu”, jedyną funkcją prezydenta w Polsce jest podpisanie budżetu, który uchwalił parlament lub rozwiązanie parlamentu, jeżeli w ciągu czterech miesięcy budżet nie zostanie uchwalony, dlatego przyznano ocenę 4.

Ostatni zestaw wskaźników, dotyczący analizy wykonania budżetu, daje Polsce dość wysoki wynik. W przypadku trzech z czterech czynników (elastyczności przy zmianach budżetu, transferów wydatków i procedur na wypadek nadmierne go wzrostu deficytu) Polska uzyskała maksymalną liczbę 5 punktów. Za przepisy przewidujące przeniesienie środków budżetowych na następny rok, które są w Polsce nieograniczone, przyznano ocenę 0. Według prof. M. Hallerberga Polska i Estonia w 2003 r. zajmowały najwyższe miejsce spośród nowych państw członkowskich pod względem jakości reguł fiskalnych, podczas gdy na początku 1997 r. Polska miała jeden z najsłabszych systemów fiskalnych. Pozycja w środkowej części rankingu z 2006 r. jest znacznie lepsza niż sytuacja krajów z ostatnich miejsc, takich jak np. Rumunia czy Węgry.

Mimo iż reguły rządzące procedurą budżetową w Polsce są sprawniejsze niż w niektórych krajach Europy Środkowej i tak wymagają zmian. Według autorów raportu kierunek zmian zależy od typu rządu sprawującego władzę, dlatego też przyjęli dwa scenariusze reform. Pierwszy zakłada, że typ rządu nie zmieni się. W tym przypadku w Polsce najlepiej sprawdzałby się kontrakt fiskalny, który polegałby na ustaleniu wieloletnich limitów wydatków. Zdaniem autorów pakt jest sku-

tecznym instrumentem w promowaniu i wymuszaniu dyscypliny fiskalnej. Drugi scenariusz dotyczy sytuacji, w której powstałby jednopartyjny rząd większościowy, a najlepszym rozwiązaniem byłaby delegacja strategicznych uprawnień budżetowych silnemu ministrowi finansów.

Profesorowie von Hagen i Hallerberg zaproponowali Polsce Pakt na rzecz Stabilności Fiskalnej, który byłby umową wieloletnią, najlepiej trzyletnią, która koncentrowałaby się na wydatkach i miała moc prawną. W takim ujęciu, nawet gdyby w czasie trwania Paktu wystąpiły różnice poglądów pomiędzy partiami, jakiegokolwiek zmiany postanowień paktu wymagałyby zbudowania nowej większości w parlamencie. Ponadto coroczny proces przygotowania budżetu rozpoczynałby się od negocjacji limitu wydatków dla resortów i innych dysponentów pomiędzy członkami rady ministrów i przywódcami partii koalicyjnych. Limity te powinny być zgodne z wieloletnimi celami zapisanymi w Pakcie oraz prognozami makroekonomicznymi dla kolejnego roku. W budżecie zostałaby utworzona także rezerwa na przeciwdziałanie nieprzewidzianym wstrząsom gospodarczym. Minister finansów uzyskałby uprawnienia do egzekwowania ustaleń budżetowych, w tym wyłączne prawo do korzystania z rezerwy i wydawania zgody na przekazywanie środków budżetowych na lata następne.

W odniesieniu do drugiego scenariusza reforma procedury budżetowej powinna skupić się na zmianie roli ministra finansów. Jego pozycja powinna zostać wzmocniona, ponieważ jak wykazały badania jest on słabszy niż którykolwiek z ministrów finansów krajów „piętnastki”. W tym celu autorzy zaproponowali, aby Polska skorzystała z doświadczeń brytyjskich. W tym kraju minister finansów proponuje limity wydatków dla pozostałych ministerstw i prowadzi negocjacje bilateralne z ministrami. Spory rozstrzygane są na forum niedużego komitetu, w skład którego wchodzi wprawdzie ministrowie, ale Rada Ministrów w pełnym składzie prawie nigdy nie głosuje nad kwestiami budżetowymi. W fazie wykonywania budżetu minister finansów może dokonywać jednostronnych cięć w wydatkach. Konieczna jest również wystarczająco silna pozycja premiera, aby był on w stanie wspierać ministra finansów w sporach wewnątrzrządowych. Polski minister finansów dysponuje tylko niektórymi z uprawnień ministra finansów Wielkiej Brytanii, dlatego jego pozycja musiałaby ulec wzmocnieniu. Dokonać tego można by było np. poprzez rezygnację z głosowania nad budżetem w Radzie Ministrów i wprowadzenie dwustronnych negocjacji między ministrem finansów a innymi ministrami.

Autorzy raportu wskazali również na dodatkowe reformy, które powinny zostać przeprowadzone bez względu na wybór formy centralizacji procesu budżetowego. Należą do nich: wprowadzenie bardziej restrykcyjnych reguł uchwalania ustaw (finansowych) przez parlament, wzmocnienie roli ministra finansów w fazie wykonywania budżetu, usprawnienie rządowej fazy tworzenia budżetu oraz zwiększenie przejrzystości finansów publicznych.

Podsumowując, z raportu wynika, że w Polsce konieczna jest centralizacja procesu budżetowego ze względu na zjawisko nazywane problemem wspólnej puli zasobów, polegające na skłonności polityków do podejmowania decyzji poprzez

pryzmat korzyści i kosztów swojego elektoratu. Występują dwie praktyczne metody scentralizowania procesu budżetowego. Należą do nich: delegacja specjalnych uprawnień silnemu ministrowi finansów lub zawarcie kontraktu fiskalnego. Z uwagi na to, że w Polsce dominują rządy koalicyjne i mniejszościowe autorzy uznali, że centralizacja oparta na kontrakcie jest najlepszym rozwiązaniem.

Centralizacja procesu budżetowego przyczyni się do realizacji ważnych celów każdego polskiego rządu. Będzie wspierać stabilność gospodarczą i pozwoli na skuteczne reakcje w momencie osłabienia koniunktury. W latach 2001–2002 miało miejsce spowolnienie wzrostu gospodarczego, które negatywnie wpłynęło na finanse publiczne. Pomimo ustąpienia recesji sytuacja w sektorze finansów publicznych nie powróciła do stabilnego poziomu. Autorzy raportu wskazują, że gdyby dokonano reformy instytucji, powrót do stabilności fiskalnej następowałby znacznie szybciej. Jeśli członkostwo w Unii Gospodarczej i Walutowej stanie się priorytetem rządu, to reformy instytucji pozwolą na łatwiejsze osiągnięcie deficytu budżetowego na poziomie poniżej 3% PKB. Ale na tych reformach najwięcej skorzystają polscy obywatele, co oznacza, że wdrożenie reform powinno zostać podjęte bez względu na to, kiedy Polska zdecyduje się na wejście do strefy euro.

Polski budżet podlega wielu naciskom politycznym i jest mało przejrzysty. W naszym kraju występuje wielopartyjny system polityczny. Niska dyscyplina skutkuje tym, że Sejm uchwała ustawy o poważnych skutkach finansowych już po zatwierdzeniu ustawy budżetowej, a to prowadzi do zmniejszenia przejrzystości budżetu oraz nieprzewidzianych obciążeń finansów publicznych. W konsekwencji kontrola wydatków jest utrudniona, co przejawia się w braku stabilności fiskalnej i gospodarczej państwa. Ponadto rola ministra finansów nie jest zbyt silna. W procesie planowania budżetu biorą udział osoby, których poparcie dla budżetu jest konieczne, a które posiadają inne preferencje niż minister finansów. Fakt ten powoduje, że nie są one skłonne przyznać mu specjalnych uprawnień. Pojawiają się również różnego rodzaju perturbacje, które negatywnie wpływają na dyscyplinę fiskalną, prowadząc do jej rozluźnienia. Dlatego wydaje się, że metoda kontraktu fiskalnego byłaby stosownym rozwiązaniem w sytuacji, gdy władzę w Polsce sprawuje trójpartyjna koalicja. Ponadto partie rządzące zapisywałyby w umowie koalicyjnej konkretne cele budżetowe na każdy rok trwania koalicji i ewentualne sposoby postępowania w przypadku pojawienia się nieprzewidzianych zdarzeń, jak na przykład niższy od zakładanego wzrost gospodarczy. Każdemu z celów budżetowych powinny zostać przypisane konkretne limity wydatków, uregulowane ustawowo. Takie rozwiązania instytucjonalne przyczyniłyby się do realizacji celów rządu i stabilności gospodarczej. Sprzyjałyby również redukcji deficytu budżetowego do poziomu, którego spełnienie jest warunkiem wejścia do strefy euro.

Agnieszka Krzemińska

Wyższa Szkoła Bankowa w Poznaniu

Katedra Finansów Publicznych

Abstracts

Wiesława Ziółkowska

The Role of Public Finance in Poland from 1991 to 2007

It is beyond any doubt that there exist multi-facet relationships between the domain of public finance and real economic processes. Since public authorities redistribute more than 40% of Poland's gross domestic product, public finance figures as a major determining factor for economic growth and social welfare. Its exceptional significance during the transition period can be attributed to the fact that it, on the one hand, represents an important instrument of transformation and, on the other, is itself subject to change. The paper attempts a retrospective insight into the role of public finance in transforming Poland's economy, possibly avoiding current, largely emotional judgments. The adopted paper format does not allow an exhaustive discussion of the issue in all of its complexity. The analysis aims to address such questions as: whether, and to what extent, the management of public finance over the past seventeen years, despite an array of criticisms concerning the level and quality of public goods consumption as well as the coordination of fiscal and monetary policy, has supported the system transformation process; and whether the present structure and level of public revenues and expenditures is favorable to economic growth – which is a major challenge facing public finance today.

Halina Wasilewska-Trenkner

The Relationships between Fiscal and Monetary Policy

An appropriate combination of fiscal and monetary policy should be a hallmark of any government's economic policy. Although it is not feasible in practice to determine a single correct policy mix, continuous efforts are made to evaluate, mostly ex post, the relationships between the two policies. The paper undertakes to assess these relationships as exemplified by Poland after 1989. The period under consideration has been broken down into several sub-periods: 1989–1992, 1993–1997, 1998–2004 and 2005–2006, based on the underlying developments in the country's economy, such as the effective reversal of the declining trend in gross domestic product in the early years of economic system transformation, the initiation of far-reaching structural changes in the public

finance sector, and the accession into the European Union. An analysis of the interdependencies between fiscal and monetary policy leads to an observation that their mutual relationship was volatile and not very firm. While monetary policy was focused on combating inflation and proved effective in achieving this objective, fiscal policy pursued distinctly different goals of its own (such as improving the use of public funds and reducing the public sector deficit) and did so with varying success. This was a result of, primarily, limited – at least at the initial phase of system transformation – exposure to market mechanisms, and secondly, of political interventions which prevented the successive ministers from applying consistent measures toward achieving goals which contemporary fiscal policy will seek to achieve. Regretfully, the period following Poland's accession into the EU does not inspire optimism with respect to achieving these goals. Fortunately, there are grounds to believe that the relationships between the policies in question naturally tend to improve under low inflation, which has been the case in recent years in Poland.

Leszek Patrzalek

The Rationale and the Conditions for the Introduction of Task Budgeting

The paper presents the rationale for changes in the organization of the budgetary process in Poland as well as the conditions for the implementation of task budgeting. In the first section, the author demonstrates that the changes introduced in the public finance sector after 1990 have not had much effect on the structure of expenditure by the public sector and on the procedures for budget preparation, adoption and performance. The applicability and viability of task budgeting relates to the need of identifying the predictable direct and indirect costs of social and public services, the necessity to capture multiple variants of the total projected cost of budgeted tasks, and the requirement of advance budget planning for the years to come. In the following section, the author emphasizes the significance of choosing adequate measurements for assessing the effects of budget spending, and discusses the problems arising from the tensions between strategic planning, the 3-year budget planning process, the development of budget drafts and the ultimate adoption of the budget.

Teresa Lubińska, Marcin Będzieszak

Poland's and Other Countries' Experience with Task Budgeting by Public Authorities

The paper addresses Poland's and other countries' experience with task budgeting. The fundamental differences between task budgeting and traditional budgeting methods are discussed at length, along with the basic areas for application of task budgeting and the distinct features of specific task budgeting models adopted in different countries. The final section treats of Poland's experience with modern budgeting methods. So far, attempts at implementing these methods have been made at the local government level. More recently, however, there are plans to apply task budgeting at the state budget level.

Grażyna Krasowska-Walczak

On Internal Financial Audit in the Local Government Finance Sub-Sector

The paper is dedicated to an analysis and evaluation of a relatively new institution of Poland's public finance system – internal financial audit – with a special focus on the local government sub-sector. The discussion aims to address the question of the nature, functions, objectives and extent of financial audit. An attempt is also made to indicate the impact of the instrument on rationalizing the expenditure of public money by local governments and on the management of local governments and local administrative units.

Agnieszka Krzemińska

Are Fiscal Rules Necessary?

The paper aims to answer the question whether fiscal rules, construed of as convergence criteria, are needed. Consequently, emphasis is placed on the role and functioning of budgetary principles across the Euro zone, the justification for having them, and their impact on budgetary policies pursued by EU Member States. The first chapter presents the reasons for laying down rules that enforce constraints on budget policy. The subsequent chapter discusses the existing principles of fiscal policy at the EU level and their fundamental economic rationale. The third chapter concentrates on the condition of public finances in the Member States over the period spanning from 1991 to 2005, with a view to examining the efficiency of fiscal rules in imposing restrictions on public finance. An overview of the budget deficit and public debt in the new Member States follows. The fourth chapter addresses the reform of the Stability and Growth Pact and its consequences for future fiscal policy. Finally, the paper brings forth some conclusions on the necessity to apply budget discipline throughout the Economic and Monetary Union.

Jacek Połczyński

Flat Rate Tax within Poland's Tax System

Taxation of corporate income at the flat 19% rate has been present in Poland's tax system since 2004. In the context of flat rate tax theory, the Polish variety best corresponds to the concept of „pure flat rate tax”. The absence of a tax exempt amount as well as of tax deductions and allowances makes it well suited to the performance of the basic function of taxation. The introduction of a flat rate as an alternative taxation method for receipts from business activity has contributed to a substantial decrease in the number of taxpayers applying the personal income tax schedule. Although to a lesser extent, the number of individuals and corporate entities subject to simplified or lump-sum tax schemes, such as the fixed amount tax and the fixed rate tax on income from business

activity, also dropped between 2004 and 2005. The fiscal effects of the flat corporate income tax for the public finance system (central budget revenues, local government budgets) can be, based on available data, regarded as generally positive. However, given the fact that the data do not capture the changes in the fiscal yield from all categories of taxpayers, the tentative conclusions from the analysis presented should encourage further research.

Wojciech Białończyk, Michał Nowak

Bank Gospodarstwa Krajowego and Its Services to the Public Finance Sector

The paper aims to investigate and discuss the relationships between the banking industry and the public finance sector, as well as the legal status of the Bank of National Economy [Bank Gospodarstwa Krajowego – BGK], the only state-run bank in Poland, whose role and significance are much greater than stipulated in the relevant legal act. The role of the BGK is presented against the general rules for the provision of banking services to state budget, local government budgets and units of government administration. Alongside banking operations proper, the BGK performs a number of activities which cannot be considered as banking activities but are laid down in relevant laws as BGK's responsibilities. On the one hand, then, the Bank serves as the provider of banking services to units of public administration, and on other hand, far more importantly, it can be said to exercise some of the powers and perform some of the legal obligations that are otherwise assigned to public administration.

Bożena Kołosowska

The Financial Standing of the Social Insurance Fund following Poland's Pension System Reform

An evaluation of the current standing of the Social Insurance Fund justifies the statement that its own revenues (from social security contributions) will not allow it to maintain financial liquidity. As a result, the Fund continues to incur liabilities attributable to bank loans which are used to finance its deficit. The Fund's debt toward banks has been growing steadily over the years, and projections into its future financial condition show that the pension fund will run the highest deficit, approximating 20 bn zloty, in the years 2007–2008. Remedying the crisis will involve financial support from the state budget as well as from the Demographic Reserve Fund.