

# ZESZYTY BRE Bank-CASE



W a r s z a w a 2 0 0 3

## STAN FINANSÓW PUBLICZNYCH W POLSCE – KONIECZNOŚĆ REFORMY



**BRE BANK SA**



**Centrum Analiz  
Społeczno-Ekonomicznych**

Publikacja jest kontynuacją serii wydawniczej Zeszyty PBR-CASE

CASE-Centrum Analiz Społeczno-Ekonomicznych, Fundacja Naukowa  
00 – 944 Warszawa, ul. Sienkiewicza 12

BRE Bank SA  
00 – 950 Warszawa, ul. Senatorska 18

Copyright by: CASE-Centrum Analiz Społeczno-Ekonomicznych, Fundacja Naukowa i BRE Bank SA

Redakcja Zeszytów

Redakcja naukowa  
Ewa Balcerowicz  
Sekretarz redakcji  
Krystyna Olechowska

Autorzy  
Jarosław Bauc  
Jan Czekaj  
Małgorzata Markiewicz

Opracowanie graficzne  
Agnieszka Bury

DTP  
SK Studio

ISSN 1233-121X

Wydawca  
CASE-Centrum Analiz Społeczno-Ekonomicznych, Fundacja Naukowa, 00 - 944 Warszawa, ul. Sienkiewicza 12  
Nakładca  
BRE Bank SA, 00-950 Warszawa, ul. Senatorska 18

Oddano do druku w kwietniu 2003 r. Nakład 600 egz.

## SPIS TREŚCI

|  |    |
|--|----|
| <u>WPROWADZENIE</u>  | 5  |
| <u>Jan Czekaj – ZAŁOŻENIA PROGRAMU NAPRAWY FINANSÓW PUBLICZNYCH</u>  | 7  |
| 1. Stan polskiej gospodarki  | 7  |
| 2. Przyczyny obecnego stanu gospodarki   | 7  |
| 3. Ścieżka dojścia do stanu pożądanego   | 10 |
| <u>Małgorzata Markiewicz – WRAŻLIWE ELEMENTY SYSTEMU FINANSÓW PUBLICZNYCH</u>                                  | 11 |
| 1. Fundusz Pracy   | 13 |
| 2. Fundusz Alimentacyjny   | 14 |
| 3. KRUS  | 15 |
| 4. Samorządy   | 15 |
| <u>Jarosław Bauc – KONIECZNOŚĆ REFORMY FINANSÓW PUBLICZNYCH – KONSEKWENCJE<br/>ZANIECHANIA</u>                 | 17 |
| <u>Krystyna Olechowska – STAN FINANSÓW PUBLICZNYCH W POLSCE<br/>– KONIECZNOŚĆ REFORMY – OMÓWIENIE DYSKUSJI</u> | 21 |
| 1. Niespójności  | 22 |
| 2. Inwestycje  | 22 |
| 3. Obciążenia podatkowe przedsiębiorstw  | 22 |
| 4. Składki na ubezpieczenia społeczne  | 23 |
| 5. Rezerwa rewaluacyjna  | 24 |
| 6. Sposób naprawy  | 25 |

## LISTA UCZESTNIKÓW SEMINARIUM

|                             |                                     |
|-----------------------------|-------------------------------------|
| Tomasz Adamski              | Skarbiec AMH                        |
| Piotr Aleksandrowicz        | Business Week                       |
| Rafał Antczak               | Fundacja CASE                       |
| Iwona Antowska-Bartosiewicz | Bank Handlowy w Warszawie           |
| Ewa Balcerowicz             | Fundacja CASE                       |
| Henryk Bąk                  | SGH                                 |
| Magda Biednik               | TVN 24                              |
| Joanna Billewicz-Fotowic    | Stowarzyszenie Emitentów Giełdowych |
| Barbara Błaszczyk           | Fundacja CASE                       |
| Krzysztof Błądowski         | Towarzystwo Ekonomistów Polskich    |
| Maria Bobińska              | Gazeta Bankowa                      |
| Izabella Bolkowiak          | Instytut Finansów                   |
| Michał Brzezina             | NBP                                 |
| Anna Cegiętka               | Gazeta Finansowa                    |
| Jan Czekaj                  | Ministerstwo Finansów               |
| Witold Gadomski             | Gazeta Wyborcza                     |
| Małgorzata Golka            | NBP                                 |
| Remigiusz Grudzień          | PKO BP SA                           |
| Zofia Jarkiewicz            | NBP                                 |
| Wanda Jarkiewicz            | The Warsaw Voice                    |
| Anna Jaros                  | Ambasada USA                        |
| Leszek Jasiński             | INE PAN                             |
| Marcin Jedliński            | Gazeta Bankowa                      |
| Andrzej Kołatkowski         |                                     |
| Radosław Koniar             | BRE Bank SA                         |
| Ryszard Kowalski            | PKPP                                |
| Edward Kozłowski            | KIN                                 |
| Maciej Krzak                | Bank Handlowy                       |
| Arkadiusz Krześniak         | Deutsche Bank Polska SA             |
| Mirosław Kula               | Bank Polskiej Spółdzielczości       |
| Jerzy Małkowski             | BCC                                 |
| Krzysztof Marczewsk         | IKC HZ                              |
| Małgorzata Markiewicz       | Fundacja CASE                       |
| Ryszard Michalski           | Ministerstwo Finansów               |
| Jeremi Mordasewicz          | PKPP                                |
| Anna Myślińska              | Fundacja CASE                       |
| Krystyna Olechowska         | Fundacja CASE                       |
| Ryszard Petru               | Bank Światowy                       |
| Katarzyna Piętka            | Fundacja CASE                       |
| Radek Piwowarski            | UW                                  |
| Wojciech Porczyk            | Wydział Nauk Ekonomicznych UW       |
| Andrzej Raczko              | BGŻ                                 |
| Artur Radziwiłł             | Fundacja CASE                       |
| Krystyna Robaszewska        | MGPiPS                              |
| Tomasz Sieniutycz           | TVP SA                              |
| Emilia Skrok                | Pekao SA                            |
| Karolina Słowikowska        | ISB Euromonej                       |
| Wojciech Stadulski          | INE PAN                             |
| Andrzej Śniecikowski        | Zmiany Investment                   |
| Bogusław Tatarewicz         | Zmiany Investment                   |
| Tomasz Uchman               | BCC                                 |
| Agnieszka Wieczorek         | NBP                                 |
| Ewa Wilk                    | NBP                                 |
| Andrzej Wernik              | Instytut Finansów WSBU              |
| Grażyna Wojciechowicz       | Fundacja CASE                       |
| Danuta Zagrodzka            | Gazeta Wyborcza                     |

## WPROWADZENIE

Zeszyt zawiera teksty referatów wygłoszonych podczas 65 seminarium, którego tematem była konieczność reformy finansów publicznych w Polsce. Zorganizowane przez Fundację CASE i BRE Bank SA, w ramach stałego cyklu spotkań panelowych, seminarium odbyło się w Warszawie w marcu 2003 r.

„Program naprawy finansów Rzeczypospolitej” przewiduje, że wydatki budżetu mają wzrosnąć z 194,4 mld zł w roku 2003 do 214,7 mld w roku 2006. Program nie określa żadnych cięć, ale zakłada uelastyczenie wydatków (przez wyeliminowanie indeksacji), likwidację części środków specjalnych, państwowych funduszy celowych i dwóch z siedmiu agencji skarbu państwa.

Inne natomiast propozycje ministra finansów G. Kołodki, zawarte w Programie naprawy finansów, zdaniem wielu ekonomistów i praktyków gospodarczych rozmiągają się z potrzebami gospodarki (warianty podatkowe), a nawet budzą zaniepokojenie (sięgnięcie po rezerwę rewaluacyjną NBP).

Przy czym pamiętać należy, że unijny debiut Polski wymaga znalezienia środków na składki, współfinansowanie projektów strukturalnych oraz dopłat bezpośrednich, bez powiększania deficytu budżetowego, który w horyzoncie roku 2007 powinien zbliżyć się do 3% PKB, wymaganych w strefie euro.

Autorzy niżej prezentowanych opracowań to: Jan Czekaj, podsekretarz stanu w Ministerstwie Finansów, Główny Rzecznik Dyscypliny Finansów Publicznych; Małgorzata Markiewicz, ekspert CASE i Jarosław Bauc, prezes PTE Skarbiec-Emerytura.

Celem opracowania Jana Czekaja jest udzielenie odpowiedzi na trzy najważniejsze, zdaniem Autora, pytania związane z rozważaniami o reformie finansów publicznych. Dotyczą one: stanu w jakim znajduje się polska gospodarka, w tym sektor finansów publicznych; przyczyn istniejącego stanu gospodarki; efektu reformy finansów publicznych oraz ścieżki dojścia do stanu pożądanego.

Małgorzata Markiewicz postuluje reformę wydatków sztywnych. Udział ich w wydatkach budżetu państwa systematycznie rośnie od 46% w 1998 r. do 67% w 2003 r. Wstąpienie Polski do UE. będzie wzmacniać presję na wzrost wydatków budżetowych między innymi z tytułu finansowania składki do budżetu unijnego, współfinansowania projektów strukturalnych oraz obiecanych dopłat z budżetu państwa dla rolnictwa. Szacuje się, że w 2004 r. udział wydatków sztywnych wzrośnie do 70% wydatków budżetu państwa.

Jarosław Bauc opowiada się za głęboką naprawą finansów publicznych. Dlaczego? Głównym motorem wzrostu gospodarczego w latach 90. była luka nieefektywnościowa. Dzisiaj trzeba tego wzrostu poszukiwać w realnych dostosowaniach, a w szczególności w zdecydowanym zwiększeniu wydatków inwestycyjnych, dzięki którym buduje się majątek, a które umożliwiają wytwarzanie większego strumienia dóbr i usług. Wydaje się, że trwałe wejście na ścieżkę wyższego wzrostu – nie między 0 a 2% a między 4 a 6% – wymaga podniesienia inwestycji w PKB na stałe od 8 do 10% PKB, co oznacza wydawanie od 60 do 80 mld zł rocznie więcej na inwestycje niż dzisiaj. Jeśli chcielibyśmy wejść na wyższą ścieżkę wzrostu, przy zachowaniu dzisiejszego poziomu równowagi makroekonomicznej, to wzrost ten powinien być sfinansowany z oszczędności

---

krajowych, w przeciwnym przypadku doprowadzimy do gwałtownej nierównowagi makroekonomicznej. W praktyce oznacza to konieczność wzrostu skłonności do oszczędzania. Oczywiście, mamy bardzo ograniczone możliwości oddziaływania na skłonność do oszczędzania sektora prywatnego. Co prawda, jest to możliwe, ale w dłuższym okresie i zawsze z niewiadomym efektem. Natomiast *ceteris paribus*, przedstawienie gospodarki na tory trwałego i szybkiego rozwoju, oznacza konieczność przejścia z 5-proc. deficytu budżetowego na 5-proc. nadwyżkę w skonsolidowanym budżecie finansów publicznych, dające dodatkowe 10% PKB oszczędności krajowych. Skala tych wyzwań wydaje się być czystą abstrakcją, bo czymże innym może być wygospodarowanie 80 mld zł w sektorze publicznym bez podnoszenia podatków.

Prezentowane w Zeszycie teksty są rozszerzonymi wersjami wystąpień wygłoszonych na marcowym seminarium. Zostały przygotowane specjalnie na potrzeby seminarium i niniejszej publikacji, za co ich Autorom organizatorzy składają serdeczne podziękowanie.

# ZAŁOŻENIA PROGRAMU NAPRAWY FINANSÓW PUBLICZNYCH

*Jan Czekaj*

Dyskusja na temat reformy finansów publicznych winna zmierzać do udzielenia odpowiedzi na kilka istotnych pytań. Oto najważniejsze z nich:

W jakim stanie znajduje się nasza gospodarka, w tym sektor finansów publicznych?

Jakie są przyczyny istniejącego stanu gospodarki?

Co chcemy osiągnąć i jak dojść do stanu pożądanego?

Jedynie prawidłowe zdiagnozowanie, które z trzech zjawisk jest dzisiaj największym problemem, pozwala wypracować właściwy zestaw działań reformatorskich prowadzących do zmiany tego niekorzystnego stanu rzeczy.

## 2. Przyczyny obecnego stanu gospodarki

### 1. Stan polskiej gospodarki

Wydaje się, że dla scharakteryzowania obecnego stanu polskiej gospodarki najważniejsze są trzy zasadnicze cechy:

- niskie tempo wzrostu w stosunku do potrzeb gospodarki. Przewidywane tempo wzrostu w I kw. 2003 r. wynosi nieco ponad 2%. W porównaniu z krajami wyżej rozwiniętymi nie jest to niskie tempo wzrostu, ale niewątpliwie na tym etapie rozwoju, na jakim znajduje się obecnie polska gospodarka, przyspieszenie tempa wzrostu gospodarczego jest konieczne dla skutecznego rozwiązania wielu problemów ekonomicznych i społecznych;
- wysoki poziom bezrobocia, który w tej chwili w Polsce staje się najważniejszą kwestią i ekonomiczną, i społeczną, wymaga istotnego obniżenia wskaźnika bezrobocia, co nie jest możliwe bez przyspieszenia dynamiki wzrostu gospodarczego;
- nierównowaga sektora finansów publicznych.

Analizując przyczyny aktualnego stanu polskiej gospodarki musimy mieć na uwadze zależności między niskim tempem wzrostu i bezrobociem a nierównowagą sektora finansów publicznych. Przede wszystkim należy odpowiedzieć na pytanie, jaka jest zależność przyczynowo-skutkowa pomiędzy tymi zjawiskami. Czy niski wzrost i bezrobocie spowodowały nierównowagę finansów publicznych, czy też raczej impulsy wynikające ze stanu finansów publicznych, nierównowaga tego sektora zwrótnie negatywnie oddziaływała na dynamikę wzrostu gospodarczego i na poziom bezrobocia? Podejmując próbę udzielenia odpowiedzi na to pytanie posłużymy się danymi dotyczącymi wybranych, podstawowych relacji makroekonomicznych w Polsce oraz kilku innych krajach w latach 1993–2001 (tabela 1).

W latach 1993–2001, w krajach OECD mieliśmy do czynienia z lekkim spadkiem udziału wydatków sektora publicznego w produkcie krajowym brutto; udział ten spadł z 40,6 do 37,1%. W krajach Unii Europejskiej (należących do strefy euro) również mieliśmy do czynienia ze spadkiem tego udziału z poziomu prawie 50% do 45,1%. Na tym tle sytuacja Pol-

**Tabela 1. Udział wydatków sektora finansów publicznych w PKB (w %)**

|                   | 1993 | 1994 | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 |
|-------------------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| Czechy            | 43,1 | 44,8 | 43,9 | 42,9 | 42,5 | 41,6 | 43,8 | 46,1 | 45,0 |
| Polska            | 54,3 | 49,4 | 47,0 | 46,1 | 45,6 | 43,8 | 43,4 | 43,7 | 45,5 |
| Węgry             | 59,8 | 63,4 | 56,2 | 53,2 | 52,2 | 53,1 | 50,0 | 47,5 | 49,3 |
| Średnia nieważona |      |      |      |      |      |      |      |      |      |
| Całość OECD       | 40,4 | 39,5 | 39,2 | 39,0 | 37,7 | 37,3 | 37,2 | 36,5 | 37,1 |
| UE                | 49,9 | 48,8 | 48,4 | 48,6 | 47,1 | 46,4 | 46,1 | 44,2 | 45,1 |

Źródło: Opracowanie własne na podstawie OECD

ski, Czech i Węgier wygląda dosyć zróżnicowanie. W Polsce udział wydatków sektora finansów publicznych w PKB z 54,3% w roku 1993 spadł do 45,5% w 2001 r.; z podobnym spadkiem mieliśmy do czynienia na Węgrzech, natomiast w Czechach nastąpił w analizowanym okresie lekki wzrost udziału wydatków sektora finansów publicznych w PKB. Warto jednak zwrócić uwagę, iż tendencja spadkowa udziału wydatków sektora finansów publicznych w PKB w Polsce została zahamowana w roku 1998. Od tego czasu obserwujemy lekki wzrost tego udziału. Analiza przyczyn tego stanu rzeczy wymagałaby obszerniejszej analizy. Wstępnie można przyjąć, iż wynika to ze spadku dynamiki wzrostu gospodarczego pod koniec ubiegłej dekady. Obserwacja ta pozwala sformułować tezę, że jedną z najważniejszych negatywnych cech systemu finansów publicznych w Polsce jest inercja wydatków, które nie reagują odpowiednio na spadek dynamiki wzrostu gospodarczego, co – w przypadku obniżenia dynamiki wzrostu gospodarczego – powoduje powstawanie określonych napięć w systemie finansów publicznych.

W Polsce często twierdzi się, że główną przyczyną naszych trudności, niepowodzeń gospodarczych

jest zbyt wysoki udział sektora publicznego w PKB. Teza ta nie znajduje potwierdzenia w rzeczywistości, o czym świadczą dane tabeli 1, jednoznacznie wskazujące, że po 1993 r. nastąpił gwałtowny, nie spotykany w innych krajach OECD, poza Węgrami, spadek udziału wydatków tego sektora w PKB.

Obecnie w Polsce udział wydatków sektora publicznego w PKB jest na takim samym poziomie jak średnia w krajach UE. Natomiast jest wyższy niż w Stanach Zjednoczonych, Japonii czy Korei Południowej, ale musimy mieć na uwadze, że są to kraje o zupełnie innym systemie instytucjonalnym. Polska przystępując do UE musi także przyjąć rozwiązania instytucjonalne istniejące w tym ugrupowaniu. Cechą charakterystyczną unijnego systemu jest to, że wysoki udział wydatków sektora publicznego w PKB jest wymuszany przez istniejące rozwiązania ekonomiczne i społeczne, czego nie można pomijać zastanawiając się nad pożądanymi przekształceniami sektora finansów publicznych w Polsce. Czy i o ile można obniżyć udział wydatków sektora finansów publicznych w PKB? Pytanie pozostaje otwarte. Przestrzegalbym jednak przed zbyt łatwymi konkluzjami, że możemy gwałtownie zmniejszyć proporcje tej części

**Tabela 2. Udział dochodów sektora finansów publicznych w PKB (w %)**

|                   | 1993 | 1994 | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 | 2000  | 2001 |
|-------------------|------|------|------|------|------|------|------|-------|------|
| Czechy            | 39,7 | 39,6 | 38,8 | 37,2 | 36,3 | 35,4 | 36,2 | 40,56 | 40,4 |
| Polska            | 49,8 | 45,9 | 44,5 | 43,3 | 42,8 | 41,5 | 41,6 | 40,6  | 40,9 |
| Węgry             | 53,2 | 52,3 | 48,7 | 47,3 | 45,9 | 44,9 | 44,8 | 44,5  | 44,1 |
| Średnia nieważona |      |      |      |      |      |      |      |       |      |
| Całość OECD       | 35,3 | 35,3 | 35,3 | 35,7 | 35,9 | 36   | 36,2 | 36,5  | 36,2 |
| UE                | 44,1 | 43,7 | 43,4 | 44,3 | 44,5 | 44,2 | 44,7 | 44,4  | 43,8 |

Źródło: Opracowanie własne na podstawie OECD



produktu krajowego brutto, który jest redystrybuowany za pośrednictwem sektora publicznego.

W tabeli 2 przedstawiono z kolei udział dochodów sektora finansów publicznych w Polsce na tle innych krajów.

Podobnie jak w przypadku wydatków, także udział dochodów sektora finansów publicznych w PKB zmniejszył się istotnie z 49,8% w 1993 r. do 40,9% w 2001 r., natomiast w krajach OECD i UE właściwie pozostawał w analizowanym okresie na tym samym poziomie. Powszechnie głoszona teza, zgodnie z którą w Polsce obserwujemy stały wzrost fiskalizmu nie znajduje potwierdzenia w danych empirycznych. W trakcie ostatnich kilku lat Polska była krajem, w którym udział dochodów sektora finansów publicznych w PKB spadał najszybciej (tabela 3).

po 2000 r., kiedy to deficyt budżetowy zwiększył się do poziomu około 5% PKB (tabela 4).

Dane tabeli 4 wskazują, że w Polsce od 1993 r. nastąpił wyraźny spadek udziału podatków w PKB z 42,4% w 1993 r. do 34,1% w 2000 r. Podobnie jak w Polsce zmniejszał się udział podatków w PKB na Węgrzech. W Czechach udział podatków w PKB również zmniejszył się w analizowanym okresie, ale spadek ten był znacznie wolniejszy niż w Polsce i na Węgrzech. W krajach OECD udział ten kształtował się w całym okresie na mniej więcej podobnym poziomie, natomiast w krajach UE nastąpił nieznaczny jego wzrost.

Z zamieszczonych w powyższych tabelach danych oraz przeprowadzonej analizy wynika, że nasze obecne trudności są związane ze zbyt gwałtownym spadkiem udziału dochodów sektora finansów

**Tabela 3. Deficyt sektora finansów publicznych (w %)**

|                   | 1993 | 1994  | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 |
|-------------------|------|-------|------|------|------|------|------|------|------|
| Czechy            | -3,4 | -5,1  | -5,1 | -5,7 | -6,2 | -6,3 | -7,6 | -5,5 | -4,6 |
| Polska            | -4,5 | -3,5  | -2,5 | -2,9 | -2,8 | -2,3 | -2,0 | -2,1 | -5,0 |
| Węgry             | -6,6 | -11,0 | -7,6 | -5,9 | -7,2 | -8,3 | -5,2 | -3,0 | -5,2 |
| Średnia nieważona |      |       |      |      |      |      |      |      |      |
| Całość OECD       | -5,0 | -4,2  | -3,9 | -3,2 | -1,8 | -1,4 | -0,1 | 0,0  | -1,0 |
| UE                | -5,8 | -5,1  | -5,0 | -4,3 | -2,6 | -2,3 | -1,3 | 0,2  | -1,3 |

Źródło: Opracowanie własne na podstawie OECD

Dynamika dochodów i wydatków sektora finansów publicznych w analizowanym okresie determinowała wielkość deficytu budżetowego. Zwróćmy uwagę, że w Polsce do 1999 r. mieliśmy do czynienia ze spadkiem deficytu budżetowego, co było przejawem poprawy stanu równowagi sektora finansów publicznych. Sytuacja w zakresie równowagi sektora finansów publicznych zaczęła się pogarszać

publicznych w PKB. Oczywiście, spadek tego udziału byłby zjawiskiem pozytywnym, gdyby towarzyszył mu odpowiedni spadek udziału wydatków sektora finansów publicznych w PKB. Jednak wówczas należałoby odpowiedzieć na zasadnicze pytanie: Czy z ekonomicznego, społecznego i politycznego punktu widzenia takie tempo spadku byłoby do przeprowadzenia?

**Tabela 4. Udział podatków w PKB w wybranych krajach OECD (w %)**

|                   | 1993 | 1994 | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 |
|-------------------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| Czechy            | 42,9 | 41,3 | 40,1 | 39,3 | 38,6 | 38,1 | 39,2 | 39,4 |
| Polska            | 42,4 | 40,4 | 39,6 | 39,4 | 38,8 | 37,6 | 35,2 | 34,1 |
| Węgry             | 46,5 | 44,0 | 42,4 | 40,7 | 39,0 | 38,8 | 39,1 | 39,1 |
| Średnia nieważona |      |      |      |      |      |      |      |      |
| Całość OECD       | 36,3 | 36,3 | 36,1 | 36,5 | 36,7 | 36,8 | 37,1 | 37,4 |
| UE                | 40,2 | 40,5 | 40,0 | 40,6 | 40,9 | 40,9 | 41,5 | 41,6 |

Źródło: Opracowanie własne na podstawie OECD

---

Pogorszenie stanu równowagi sektora finansów publicznych pojawiło się mniej więcej w tym samym czasie, gdy zaczęła słabnąć dynamika wzrostu gospodarczego. Wynika to głównie z wadliwego działania mechanizmu kształtowania wydatków sektora publicznego, który charakteryzuje się niską wrażliwością na zmiany dynamiki wzrostu gospodarczego, co wynika między innymi z różnego rodzaju indeksacji (automatycznych i półautomatycznych). W sytuacji, gdy spada dynamika wzrostu gospodarczego, której towarzyszy szybki wzrost bezrobocia, spada udział podatków w PKB, w znacznej mierze w wyniku spadku udziału składek na ubezpieczenia społeczne, natomiast mechanizm kształtowania wydatków uniemożliwia takie automatyczne ich dostosowanie do poziomu uzasadnionego dynamiką wzrostu gospodarczego. Ta obserwacja ma, moim zdaniem, podstawowe znaczenie dla propozycji reform sektora finansów publicznych w Polsce.

### **3. Ścieżka dojścia do stanu pożądanego**

Zastanawiając się nad sposobami pokonania obecnych trudności gospodarczych, a zarazem nad podstawowymi kierunkami reformy finansów publicznych można, uwzględniając także wcześniej formułowane wnioski, rozważyć dwie opcje.

Pierwsza polega na priorytetowym potraktowaniu wejścia Polski do strefy euro, co wymaga zrównoważenia sektora finansów publicznych niezbędnego do spełnienia kryteriów z Maastricht. Wejście do strefy euro jest równoznaczne z pojawieniem się pozytywnych impulsów dla gospodarki, w wyniku których winno nastąpić przyspieszenie dynamiki wzrostu gospodarczego. Jednym z najważniejszych celów programu reformy finansów publicznych przygotowanego przez resort finansów jest przeprowadzenie takich zmian, które umożliwiłyby spełnienie tych kryteriów w roku 2006.

Druga opcja polega na wdrożeniu bardziej ekspansywnej polityki gospodarczej poprzez oddziały-

wanie na wzrost popytu za pomocą bodźców fiskalnych lub monetarnych. Używając bodźców fiskalnych możemy dążyć do obniżenia podatków, generalnie – ciężarów opodatkowania. Niebezpieczeństwo takiej polityki polega jednak na tym, że udział podatków w PKB w Polsce jest już relatywnie niski. Gdyby bodźce fiskalne nie przyniosły oczekiwanych skutków, to obniżeniu podatków musiałby towarzyszyć wzrost deficytu budżetowego, co nie tylko oddaliłoby nas od spełnienia kryteriów z Maastricht, ale również groziłoby dalszym osłabieniem tempa wzrostu, zwłaszcza gdyby bank centralny zaostrzył politykę pieniężną w odpowiedzi na wzrost deficytu budżetowego.

Reasumując należy stwierdzić, że najważniejszym przedsięwzięciem w ramach podejmowanej reformy finansów jest próba odblokowania mechanizmów indeksacyjnych, które powodują, że wydatki sektora publicznego stają się mało wrażliwe na spadek koniunktury gospodarczej. Generalnie mniejsze możliwości daje modyfikacja systemu podatkowego, bo w Polsce udział podatków w PKB już dzisiaj jest na relatywnie niskim poziomie. Trzeba przy tym mieć na uwadze, że Polska będzie musiała wygospodarować środki na współfinansowanie projektów finansowanych ze środków unijnych. Spadek wpływów podatkowych musiałby w tych warunkach prowadzić do takiego ograniczenia wydatków socjalnych, które z politycznego punktu widzenia byłyby niemożliwe do wprowadzenia, a ze względów ekonomicznych byłoby niecelowe.

---

Autor jest podsekretarzem stanu w Ministerstwie Finansów, Głównym Rzecznikiem Dyscypliny Finansów Publicznych.

# WRAŻLIWE ELEMENTY SYSTEMU FINANSÓW PUBLICZNYCH

*Małgorzata Markiewicz*

Od roku 2000 postępuje wzrost nierównowagi budżetowej. Powolna odbudowa wzrostu gospodarczego nie znajduje odzwierciedlenia w poprawie salda finansów publicznych. Za jedną z przyczyn takiego stanu uznaje się sztywność wydatków budżetu państwa. Wydatki sztywne to takie, które muszą być zrealizowane, ponieważ wynikają z przepisów ustawowych lub z wcześniej podjętych zobowiązań ujętych w ramy prawne. Zgodnie z tą definicją w uzasadnieniu do budżetu na rok 2003 Ministerstwo Finansów wyróżniło 14 pozycji wydatków sztywnych:

- subwencje dla jednostek samorządu terytorialnego (bez subwencji drogowej);
- dotacja dla FUS;
- obsługa długu publicznego;
- dotacja dla KRUS;
- świadczenia emerytalno-rentowe żołnierzy i funkcjonariuszy oraz uposażenia sędziów i prokuratorów w stanie spoczynku;
- zasiłki rodzinne, pielęgnacyjne i wychowawcze;
- finansowanie dróg;
- dotacja dla Funduszu Pracy;
- wydatki sądów powszechnych;
- wydatki urzędów naczelnich organów władzy państwowej, kontroli i ochrony prawa oraz sądownictwa;
- dotacja dla Funduszu Alimentacyjnego;
- dopłaty do wykupu kredytów mieszkaniowych i refundacja premii gwarancyjnych wypłaconych oszczędzającym na książeczkach mieszkaniowych;

- składki na ubezpieczenie społeczne za osoby przebywające na urlopach wychowawczych i macierzyńskich oraz za osoby niepełnosprawne;
- składki na ubezpieczenie zdrowotne finansowane z budżetu państwa

Można przyjąć, że sztywne wydatki to subwencja dla jednostek samorządu terytorialnego (JST), obsługa długu publicznego i finansowanie dróg, zaś pozostałe pozycje to wydatki quasi-sztywne, gdzie zakres i wielkość świadczenia są określone ustawowo, ale łączna kwota zależy od liczby świadczeniobiorców. Wydatki sztywne są zdominowane przez pierwsze cztery kategorie, które stanowią ponad 75% ich wartości.

Udział wydatków sztywnych w wydatkach budżetu państwa systematycznie rośnie od 46% w 1998 r. do 67% w 2003 r. Wstąpienie Polski do Unii Europejskiej w 2004 r. będzie wzmacniać presję na wzrost wydatków budżetowych z tytułu finansowania składki do budżetu unijnego, wnoszenia udziałów do unijnych instytucji, finansowania rabatu brytyjskiego, współfinansowania projektów strukturalnych oraz obiecanych dopłat dla rolnictwa z budżetu państwa. W 2004 r. lista wydatków sztywnych powiększy się o wydatki Krajowej Rady Sądownictwa oraz świadczenia dla cywilnych ofiar wojny. Jeśli wszystkie wymienione wyżej wydatki zostaną zrealizowane, udział wydatków sztywnych wzrośnie do 70% wydatków budżetu państwa.

Obowiązujące rozwiązania prawne i struktura wydatków wymagają zmian w taki sposób, aby możliwe

było sfinansowanie wydatków wynikających z przystąpienia do UE bez powiększania nierównowagi budżetowej. Podjęte działania powinny umożliwić obniżenie deficytu szerokiego sektora rządowego do poziomu 3% zgodnie z zapisem traktatu z Maastricht.

Dynamika wydatków sztywnych determinuje przyrost wydatków ogółem. Od 1999 r. wydatki sztywne rosną szybciej niż wydatki budżetu państwa ogółem. Rosnący udział wydatków sztywnych pozostawia małe pole manewru do kształtowania polityki gospodarczej rządu. W ostatnich latach wzrost wydatków zdeterminowanych angażował ponad 90% przyrostu wydatków budżetu państwa. Wydatki sztywne wypychają pozostałe wydatki. W latach 1999–2001 realna dynamika wydatków pozostałych była ujemna (wykres 1).

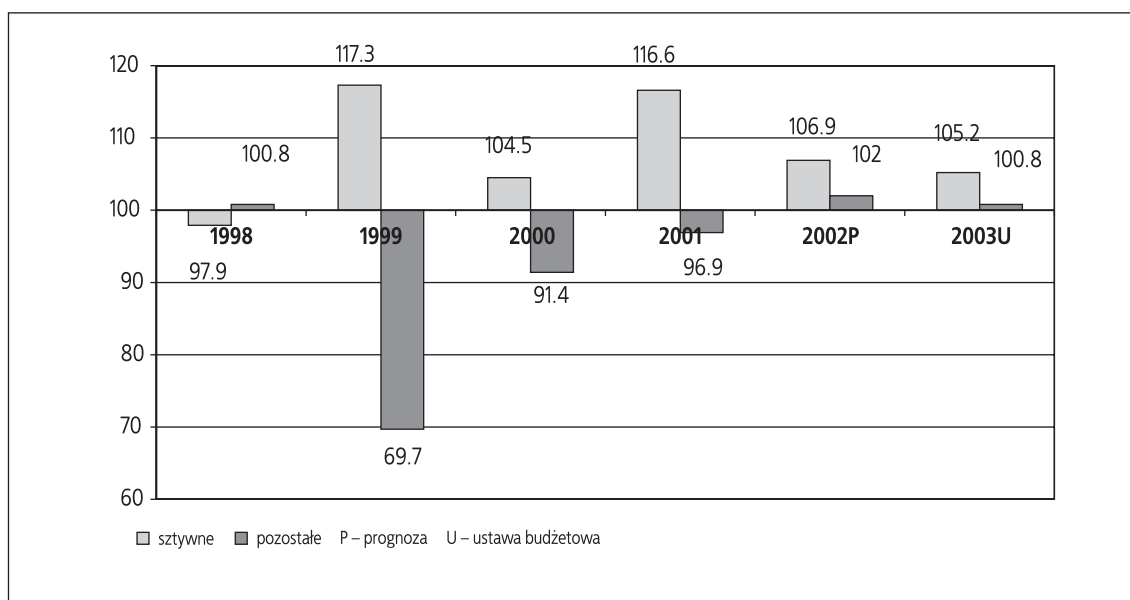
Jeżeli przyjmiemy założenie o braku zmian systemowych oraz powiększymy listę wydatków sztywnych o wymienione wyżej pozycje, to okazuje się, że w 2004 r. wydatki budżetowe z tego tytułu wzrosną o 17% (21,6 mld zł).

Zwiększone wydatki będą po części skompensowane dodatkowymi wpływami, tj. zaliczki na fundusze strukturalne oraz rekompensata z UE, po części zaś wpłyną na wzrost deficytu budżetowego. Powstaje pytanie, w jaki sposób zapobiec takiej sytuacji.

Analiza wydatków sztywnych prowadzi do kilku wniosków natury ogólnej:

1. Wydatki różnią się stopniem sztywności. Zmiana wydatków sztywnych wymaga zmian prawnych, ale w przypadku wydatków naczelných organów władzy państwowej, kontroli i ochrony prawa oraz sądownictwa wielkość zgłoszona może być poprawiana w trakcie tworzenia ustawy budżetowej. Zatem sztywność tej grupy wydatków jest o wiele mniejsza niż pozostałych kategorii. Przykładowo, przy tworzeniu ustawy budżetowej na 2003 r. zgłoszone projekty budżetów tych jednostek zakładały znaczący wzrost wydatków. Po poprawkach wniesionych w Sejmie ograniczono je o 258 mln zł.
2. Definicja wydatków sztywnych jest niepełna. Wynika to z niepełnej porównywalności danych. Przykładowo, składki na ubezpieczenie społeczne opłacane z budżetu państwa przed 2001 r. tylko w części były wydzielone, zaś część była wykazywana łącznie z dotacją dla FUS. Wzrost tego wydatku w 2001 r. to skutek wzrostu przejrzystości rachunków budżetowych, a nie tylko wzrostu opłacanych składek. Na mocy ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych budżet opłaca również składki na ubezpieczenia społeczne za inne grupy płatni-

**Wykres 1. Realna dynamika wydatków sztywnych i pozostałych budżetu państwa (w %)**



---

ków, które nie są wykazywane jako wydatek sztywny. Do wydatków sztywnych należałoby zaliczyć wszystkie kategorie, które podlegają indeksacji. Ministerstwo Finansów zidentyfikowało 85 powiązań indeksacyjnych. Część z nich odnosi się do wydatków budżetu państwa, a nie wszystkie uznawane są za wydatki prawnie zdeterminowane.

3. Wydatki sztywne są zaniżane. Dotacje dla funduszy celowych były permanentnie niedoszacowywane. W tej sytuacji fundusze celowe realizowały swoje zobowiązania poprzez wzrost zadłużenia (np. FUS, FP). Przykładowo, FUS od początku reformy emerytalnej systematycznie zadłuża się w OFE, a część funduszy pożyczka środki w sektorze bankowym. Dodatkowo w latach 1999–2000 FUS otrzymał kredyty z budżetu państwa. W rezultacie wydatki sztywne są zaniżone i wzrasta zadłużenie funduszy celowych. Kosztem takiej polityki jest wzrost kosztów obsługi komercyjnych zobowiązań (np. w FUS koszty memoriałowe obsługi zadłużenia wynosiły ok. 1 mld zł rocznie). Koszty te gwałtownie spadły w 2002 r. w wyniku umorzenia pożyczek (wraz z odsetkami) udzielonych z budżetu państwa. Takie działania przeczą zasadzie przejrzystości rachunków fiskalnych.

4. Istniejąca struktura wydatków sztywnych w dużym stopniu stanowi spuściznę po poprzednim systemie gospodarczym. Jako przykład może służyć funkcjonowanie trzech różnych mechanizmów systemów emerytalnych: pracowniczy (FUS), gdzie w 1999 r. dokonano reformy świadczeń, rolniczy (KRUS) i mundurowy. W systemie pracowniczym wypłacane są świadczenia dla ok. 7,5 mln osób, w systemie rolniczym dla ok. 2 mln osób i w mundurowym dla ok. 320 tys. osób. Innym przykładem jest refundacja premii gwarancyjnych wypłaconych oszczędzającym na książeczkach mieszkaniowych, wykup odsetek od kredytów (udzielonych przed 1995 r.) lub dotowanie

Funduszu Alimentacyjnego. Istnienie trzech systemów emerytalnych jest rezultatem braku reformy segmentu rolniczego. Istnieje silna presja na ponowne wyłączenie służb mundurowych z emerytalnego systemu pracowniczego. Zróznicowanie systemu emerytalnego jest wynikiem słabości państwa.

5. Usztywnienie wydatków budżetowych odzwierciedla interesy określonych grup nacisku i nie zawsze jest zgodne z interesem publicznym. Przykładem jest dotacja dla KRUS-u pokrywająca ok. 95% wydatków funduszu emerytalno-rentowego. Dotowani są wszyscy świadczeniobiorcy niezależnie od ilości posiadanej ziemi i niezależnie od uzyskiwanych dochodów. Struktura sześciu funduszy powiązanych wzajemnymi transferami jest nieprzejrzysta i nie poddaje się kontroli państwa. Istnienie takiego mechanizmu stanowi przykład słabości państwa.

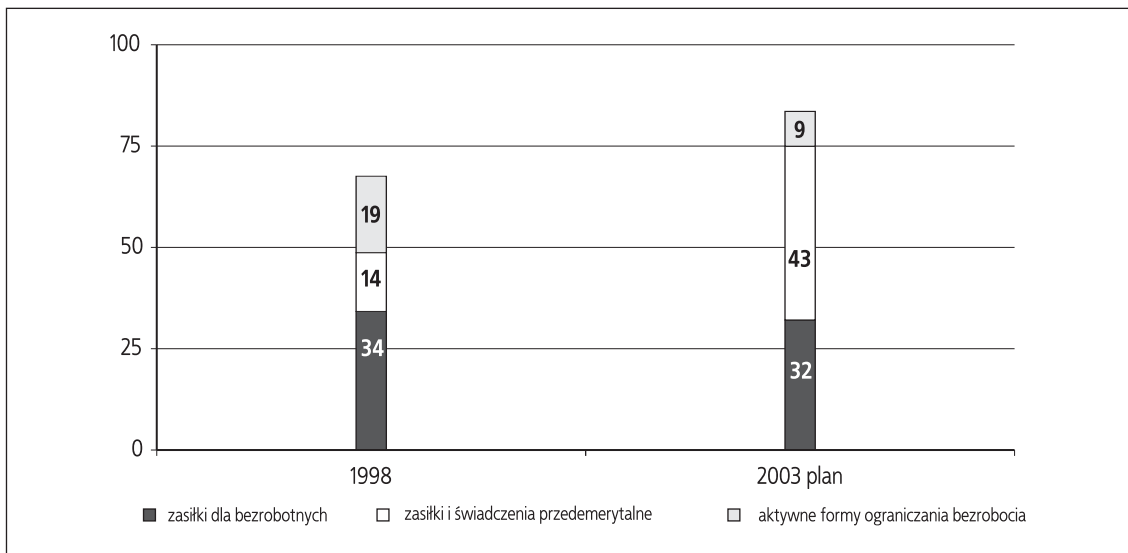
6. Obowiązujące rozwiązania indeksacyjne nie odpowiadają zmienionym warunkom gospodarczym. Część indeksacji wprowadzono zabezpieczając utrzymanie realnej wartości świadczeń w warunkach inflacyjnych. W obliczu zakończenia dezinflacji takie uzasadnienie jest nieaktualne.

Bardziej szczegółowa analiza ukazuje problemy związane z finansowaniem poszczególnych grup wydatków.

## 1. Fundusz Pracy

Wprowadzenie świadczeń przedemerytalnych w 1996 r. istotnie zmieniło strukturę wydatków FP (wykres 2). Systematycznie spada udział wydatków na zasiłki i aktywne formy walki z bezrobociem na rzecz wzrostu wydatków na zasiłki i świadczenia przedemerytalne, których udział wzrósł z 6,6% w 1997 r. do 44,3% w 2002 r. Wielkość dotacji dla FP wzrosła z 672 mln zł w 1999 r. do 3,9 mld zł we-

**Wykres 2. Struktura wydatków Funduszu Pracy (w %)**



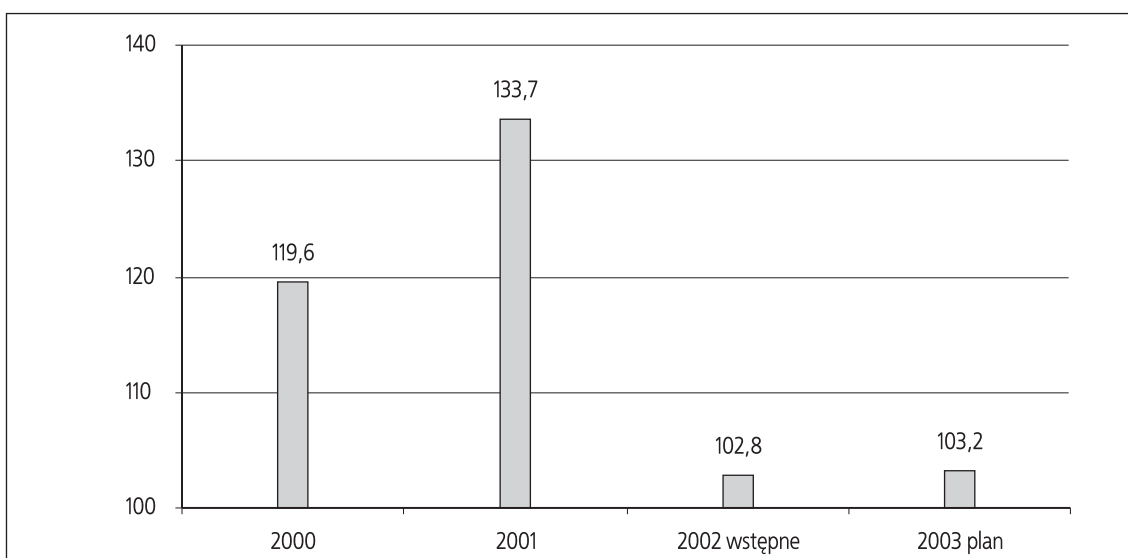
dług planu na 2003 r. Zgodnie z ustawą o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu środki przeznaczone w ustawie budżetowej na aktywne formy walki z bezrobociem nie mogą być zmniejszone w trakcie roku budżetowego w celu sfinansowania innych wydatków. Zapis ten nie jest przestrzegany. Ograniczeniu dynamiki dotacji dla FP miała sprzyjać likwidacja zasiłków przedemerytalnych (od 2002 r.) Według danych za 2002 r. zasiłki i świadczenia przedemerytalne pobierało 488,8 tys. osób, z czego jedna trzecia miała poniżej 50 lat. Podstawowym źródłem przychodów FP pozostaje składka, ale jej udział maleje na rzecz dotacji z FP. Dalsze wypychanie wydatków na aktywne formy walki z bezrobociem unie-

możliwi wykorzystywanie środków z Europejskiego Funduszu Społecznego (fundusz strukturalny, z którego finansowane są szkolenia zawodowe i rozwój zatrudnienia).

## 2. Fundusz Alimentacyjny

Cechą charakterystyczną wyróżniającą FA od innych funduszy jest niski poziom ściągłości wpływów. Udział wpływów faktycznie ściągniętych od zobowiązanych w przychodach ogółem stanowił około 6–10% i systematycznie maleje. Ściągnięte

**Wykres 3. Dynamika dotacji dla Funduszu Alimentacyjnego (rok poprzedni = 100%)**





---

wpłaty w coraz mniejszym stopniu wystarczają na pokrycie wydatków świadczeń alimentacyjnych. W 1999 r. udział wpłat ściąganych od zobowiązanych w wypłaconych świadczeniach wynosił ponad 18,2%, a w 2002 r. jedynie 13%. Rośnie zatem zależność funduszu od dotacji z budżetu państwa (wykres 3). Udział dotacji w przychodach ogółem wahał się w przedziale od 45 do 48% wartości przychodów. W 1998 r. miała miejsce istotna zmiana trendu: wypłacane świadczenia rosły w tempie wyższym niż ściągane wpływy. W 2001 r. wprowadzono ograniczenia wypłaty świadczeń z funduszu obowiązujące do 31 maja 2003 r. Według reformy przygotowanej przez Ministerstwo Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej FA ma być zlikwidowany, a jego środki przeznaczone na wypłaty zasiłków finansowanych z budżetu państwa.

### 3. KRUS

Status prawny tej instytucji jest niejasny, a system finansowy skomplikowany i nieprzejrzysty. Kasa nie ma osobowości prawnej, nie jest ani jednostką budżetową, ani państwowym funduszem celowym (ponieważ takie sformułowanie nie pojawiło się w ustawie), w ustawie zabrakło nawet sformułowania, że KRUS jest państwową osobą prawną, więc formalnie nie można Kasy zaliczyć do instytucji sektora finansów publicznych.

W ramach KRUS działa sześć funduszy: Fundusz Składkowy, Fundusz Emerytalno-Rentowy, Fundusz Administracyjny, Fundusz Prewencji i Rehabilitacji, Fundusz Rezerwowy i Fundusz Motywacyjny. Fundusz Składkowy, który jako jedyny ma osobowość prawną, finansuje ubezpieczenia wypadkowe, chorobowe i macierzyńskie; świadczenia te są w pełni samofinansujące, a środki pochodzą ze składek ubezpieczonych, które opłacane są za każdego w równej wysokości ustalonej raz na kwartał przez Radę Ubezpieczenia Społecznego Rolników. Mimo że wszystkie fundusze gospodarują

środkami publicznymi, to w ustawie budżetowej prezentowane są plany finansowe jedynie 3 funduszy – FER, FPIR i Funduszu Administracyjnego.

Przeprowadzona w 1999 r. reforma systemu ubezpieczeń społecznych nie objęła ubezpieczeń rolniczych. Głównym dochodem FER jest dotacja budżetowa; proporcje pomiędzy dotacją dla FER a wielkością składek płaconych przez rolników są bardzo niekorzystne – jedynie nieco ponad 5% dochodów FER to dochody ze składek. Wielkość składek nie jest uzależniona od dochodów rolnika ani od powierzchni gospodarstwa. Ponad połowa gospodarstw rolniczych to gospodarstwa małe, poniżej 5 ha, których dochody są na tyle niskie, że trudno obciążyć je większą składką. Z drugiej strony wiadomo jednak, że nadużycia dotyczą właśnie najmniejszych gospodarstw, gdzie zakup małej ilości gruntu umożliwił przystąpienie do KRUS. Gospodarstwa duże – powyżej 15 ha, dla których obecna składka stanowi znikomą część dochodów – to mniej niż 10% wszystkich gospodarstw. Jakakolwiek poprawa finansów FER wymaga więc zasadniczych zmian systemowych. Zmiany te są konieczne z uwagi na kluczową rolę dotacji dla KRUS w wielkości wydatków sztywnych.

### 4. Samorządy

Uchwalenie ustawy o dochodach JST pozwoliło by na skokowy spadek udziału wydatków sztywnych w budżecie państwa. Wszelkie propozycje reform dotyczące subwencji ogólnej dla JST muszą być jednak rozpatrywane w szerszym kontekście niż oszczędzenie wydatków; trzeba mieć tu na uwadze cały proces decentralizacji finansów publicznych, który w Polsce w opinii ekspertów, został zrealizowany w niewystarczającym stopniu, przez co rozwój samorządów został upośledzony. Zatrzymanie decentralizacji finansów publicznych zaowocowało niskim poziomem dochodów własnych samorządów w dochodach ogółem (tabela 1). Niezbędne zmiany

muszą prowadzić do marginalizacji udziału dotacji celowych (czyli najmniej korzystnego rodzaju dochodów JST) i zmniejszenie subwencji ogólnej. Oprócz korzyści decentralizacyjnych, zmiany te zmniejszyłyby udział wydatków sztywnych, czyli zwiększyłyby elastyczność w kształtowaniu wydatków budżetu centralnego. Trzeba jednakże podkreślić, że przynajmniej w krótkim okresie, zmiany te nie zaowocowałyby oszczędnościami, gdyż w dużym stopniu byłyby dla budżetu neutralne. W dłuższym okresie natomiast oszczędności związane z tańszą i bardziej efektywną administracją (efekt rzeczywistej decentralizacji) mogą być spore.

**Tabela 1. Udział dochodów własnych w dochodach ogółem różnych szczebli samorządów w 2001 r.**

|                           |      |
|---------------------------|------|
| Gminy                     | 52,1 |
| Powiaty                   | 8,6  |
| Miasta na prawach powiatu | 47,6 |
| Województwa               | 13,4 |

Reforma finansowania JST wydaje się być kluczowa dla odsztywniania wydatków budżetu centralnego. W przypadku wymienionych wyżej funduszy

niezbędne są istotne zmiany zasad funkcjonowania. Należy podkreślić, że możliwości znacznego odsztywnienia wydatków w krótkim okresie są ograniczone. Według szacunków zrównanie składek płaconych przez rolników posiadających więcej niż 15 ha ze składkami w systemie pracowniczym dałoby oszczędności rządu 280 mln zł rocznie. Odejście od indeksacji wszystkich wydatków sztywnych z wyłączeniem świadczeń emerytalno-rentowych umożliwiłoby uzyskanie oszczędności rządu 400 mln zł w 2004 r. Z drugiej strony nowe wydatki związane z wejściem do UE mogą wzrosnąć o ponad 13 mld zł w 2004 r. (z uwzględnieniem dopłat dla rolnictwa i współfinansowaniem projektów strukturalnych). Dodatkowych oszczędności należy szukać poza grupą wydatków sztywnych. Nie jest to jednak argument przeciwko reformie wydatków sztywnych, ponieważ bez zmian co najmniej 70% wydatków budżetu państwa nie jest możliwa zmiana ich struktury.

Autorka jest ekspertem CASE



# KONIECZNOŚĆ REFORMY FINANSÓW PUBLICZNYCH – KONSEKWENCJE ZANIECHANIA

*Jarosław Bauc*

Powody, które według J. Czekaja uniemożliwiają przeprowadzenie reformy finansów publicznych, są co najmniej trzy. Po pierwsze – pod względem wydatków i dochodów sektora publicznego Polska nie różni się ani od krajów sąsiednich, ani pozostałych krajów europejskich. Po drugie – jak wejdziemy do Unii Europejskiej to będzie trochę lepiej, a jak wejdziemy do strefy euro, to problemy same się rozwiążą. Po trzecie – Unia Europejska jest taką strukturą, która nie pozwoli nam na obniżenie podatków i nie pozwoli na obniżenie wydatków.

Wbrew twierdzeniu rządu uważam, że głęboka naprawa finansów państwa jest koniecznością. Dlaczego? Poszukując odpowiedzi posłużę się kilkoma stylizowanymi faktami dotyczącymi niedawnej przeszłości.

Po pierwsze – wzrost gospodarczy w latach 90., średnio dosyć silny, pozwolił na to, by łącznie polska gospodarka stała się o 20% większa od gospodarek Czech, Słowacji i Węgier, chociaż na początku lat 90. była mniejsza niż sumy tych trzech gospodarek. Ten dość szybki wzrost gospodarczy był generowany gwałtowną poprawą efektywności wykorzystania zasobów, czego nie było w poprzednim nieefektywnym systemie, oraz poprawieniem efektów alokacji inwestycji (stały się bardziej efektywne), co, oczywiście, było wynikiem zmiany ustroju gospodarczego. Dzisiaj możliwości wykorzystania rezerw nieefektywnościowych są bardzo niewielkie. Pewne rezerwy wciąż tkwią w gospodarce, ale w porównaniu z początkiem lat 90., kiedy stanowiły główny motor wzrostu gospodarczego, ich rola jest już znikoma. Sił napędowych trzeba więc szukać gdzie indziej.

Po drugie – w latach 1993–2000 r. mieliśmy do czynienia z bardzo wysoką dynamiką popytu sektora prywatnego, w szczególności popytu inwestycyjnego. Niestety, procesowi temu nie towarzyszyło dostosowanie popytu sektora publicznego. W rezultacie między rokiem 1995 a 2000 doszło do pogorszenia salda wymiany z zagranicą aż o 12% PKB.

Po trzecie – udział dochodów bieżących budżetu między rokiem 1994 a 2000 zmniejszył się o 5% PKB, podczas gdy wydatki bieżące w relacji do PKB utrzymały się na tym samym poziomie. Mówiąc o wydatkach bieżących należy pominąć wydatki inwestycyjne i na obsługę długu, które oczywiście zmniejszyły się, a rezultatem był mniejszy łączny udział wydatków w PKB. W praktyce wydatki bieżące, poprzez które realizuje się funkcje państwa, utrzymały się na dotychczasowym poziomie, co tworzyło gigantyczne napięcia i zmuszało do obniżania wydatków inwestycyjnych sektora publicznego.

Po czwarte – dzisiaj mamy bardzo niski stopień nierównowagi makro, gdyż inflacja jest poniżej 1%, a deficyt w obrotach bieżących poniżej 3,5%. Wskaźniki są więc zadowalające, tylko że dzisiejsza równowaga jest zasługą tylko i wyłącznie gwałtownego spadku wydatków inwestycyjnych o około 10% PKB.

Konkluzja z przeglądu tych faktów wzrostu z lat 90. jest następująca. Ponieważ w bardzo niewielkim stopniu możemy polegać na luce nieefektywnościowej, która była głównym motorem wzrostu gospodarczego w przeszłości, dzisiaj trzeba tego wzrostu poszukiwać w realnych dostosowaniach, a w szczególności w zdecydowanym zwiększeniu wydatków

---

inwestycyjnych, dzięki którym buduje się majątek, a które umożliwiają wytwarzanie większego strumienia dóbr i usług. Wydaje się, że trwałe wejście na ścieżkę wyższego wzrostu – nie między 0 a 2% a między 4 a 6% – wymaga podniesienia inwestycji w PKB na stałe od 8 do 10% PKB, co oznacza wydawanie od 60 do 80 mld zł rocznie więcej na inwestycje niż dzisiaj. Jeśli chcielibyśmy wejść na wyższą ścieżkę wzrostu, przy zachowaniu dzisiejszego poziomu równowagi makroekonomicznej, to wzrost ten powinien być sfinansowany z oszczędności krajowych, w przeciwnym przypadku doprowadzimy do gwałtownej nierównowagi makroekonomicznej. W praktyce oznacza to konieczność wzrostu skłonności do oszczędzania. Oczywiście, mamy bardzo ograniczone możliwości oddziaływania na skłonność do oszczędzania sektora prywatnego. Co prawda, jest to możliwe, ale w dłuższym okresie i zawsze z niewiadomym efektem. Natomiast *ceteris paribus*, przestawienie gospodarki na tory trwałego i szybkiego rozwoju, oznacza konieczność przejścia z 5-proc. deficytu budżetowego na 5-proc. nadwyżkę w skonsolidowanym budżecie finansów publicznych, dające dodatkowe 10% PKB oszczędności krajowych. Skala tych wyzwań wydaje się być czystą abstrakcją, bo czymże innym może być wygospodarowanie 80 mld zł w sektorze publicznym bez podnoszenia podatków.

Realizacja chociaż połowy tego ambitnego zadania wymagałaby szybkiego wygospodarowania 40 mld zł, ponieważ, jak wskazują dotychczasowe doświadczenia, reformy finansów państwa można przeprowadzić tylko pod warunkiem, że są one głębokie i skoncentrowane w czasie. Nie znam bowiem przypadku skutecznych i jednocześnie ciągnących się latami reform finansów państwa.

W jakim zakresie przedłożony rządowi program naprawy finansów państwa odpowiada na te wyzwania? Co najwyżej w bardzo skromnym zakresie.

W latach 2003–2006 w tzw. wariancie stabilizacji i rozwoju proponuje się wzrost wydatków państwa o 20 mld zł, czyli od 3 do 4% wzrostu nominalnych wydatków rocznie, co przy niskiej inflacji ozna-

cza bardzo wysoką dynamikę realnych wydatków, a temu towarzyszy jeszcze większa dynamika dochodów, gdyż one mają się zwiększyć nie o 20 a 23 mld zł. Całe więc dostosowanie polega na ekspansji fiskalnej i na większym opodatkowaniu obywateli.

Prawdziwe dostosowanie fiskalne w latach 2003 – 2006 dotyczy jedynie zmniejszenia deficytu z 4,8 do 3,5%, czyli o 1,3 PKB i to tylko dlatego, że zakłada się abstrakcyjnie wysokie tempo wzrostu. Przykładowo w 2006 r. przewiduje się 6-proc. tempo wzrostu gospodarczego. Na jakiej podstawie? Nie wiadomo. Przedłożony program naprawy finansów z punktu widzenia bilansowego jest niespójny.

Po stronie wydatkowej w przedstawionym programie znajdują tylko jedną rzecz, mianowicie likwidację 9 funduszy i 2 działających w ramach KRUS oraz połączenie 2 agencji. Musimy pamiętać, że w przypadku niektórych funduszy są to jedynie wyodrębnione rachunki bankowe, na które odkładane są środki na finansowanie konkretnych celów. Co oznacza więc chęć likwidacji tych funduszy i agencji? Jeśli 9 funduszy połączy się w jeden, to zlikwiduje się 8 funduszy, ale nie zlikwiduje się ani jednej złotówki z wydatków, bo trzeba byłoby usunąć te zadania, które z mocy prawa fundusze i agencje są zobowiązane finansować. Przedstawiony program naprawy finansów nie określa z finansowania jakiej działalności państwo zamierza się wycofać. Oczywiście, należy porządkować ten obszar, bo jest on bardzo nieefektywny, ale skala nieefektywności wobec skali wyzwań jest po prostu marginesem.

Pierwsze miejsce wśród długofalowych instrumentów równoważenia budżetu, jakie wymienia się w programie, zajęły środki specjalne! Dzisiaj łącznie wynoszą 4 mld zł, czyli jest to 1/12 koniecznych dostosowań związanych z wejściem do UE. Środki specjalne stanowią głównie część wynagrodzeń pracowników administracji państwowej. Co więc oznacza ten zapis w programie? Redukcję pracowników administracji państwowej? Zmniejszenie ich wynagrodzeń? Czy też likwidację środków specjalnych i włączenie ich kwoty do wynagrodzeń? Jeśli prawidłową odpowiedzią jest ta trzecia, wówczas

---

nie zaoszczędzimy nawet złotówki. Trudno również uwierzyć, że minister finansów zaproponuje likwidację środków specjalnych w swoim ministerstwie.

Popieram natomiast likwidację powiązań indeksacyjnych – drugiego instrumentu długofalowego równoważenia budżetu. Co prawda, ze względu na niską inflację skuteczność tego rozwiązania będzie mniejsza niż kilka lat temu, ale konieczność likwidacji 80 indeksacji jest bezdyskusyjna.

Instrumentem długofalowego równoważenia budżetu jest również wykorzystanie rezerwy rewaluacyjnej Narodowego Banku Polskiego. W przeszłości, bank centralny interweniując na rynku walutowym, kupował waluty po ówczesnej cenie. W 1990 r. 1 USD kosztował 95 gr, dzisiaj natomiast za 1 USD płacimy 4 zł. Różnica kursowa daje nam średnią cenę nabycia 1 USD z drugiej strony widnieje dzisiaj rynkowa wycena aktywów, czyli walut zgromadzonych w banku centralnym. Różnica w księgach banku centralnego między tymi kwotami jest faktem, ale przecież nie jest to żadna rezerwa. Jest to czysty zapis księgowy. Minister finansów, który postuluje sięgnięcie po to narzędzie, *de facto* proponuje wydrukowanie dodatkowych pieniędzy bez pokrycia. Jedynym źródłem pokrycia byłaby sprzedaż tych rezerw. Bank centralny sprzedając rezerwę uzyskałby faktyczny zysk i mógłby się nim podzielić.

Pamiętajmy jednak, że sprzedaż rezerw oznacza skokową aprecjację złotego, czego, z kolei, minister finansów chce uniknąć. Niektórzy politycy, np. Samoobrony, wielokrotnie już proponowali likwidację rezerwy rewaluacyjnej. Minister finansów powinien więc kategorycznie przeciwstawiać się temu pomysłowi, a nie go promować.

Kolejnym narzędziem długofalowego równoważenia budżetu, o którym mowa w programie, są poręczenia i gwarancje. Program przyjmuje, że rok w rok minister finansów będzie poręczał 2% PKB kredytów, co oznacza, że państwo weźmie na siebie ciężar ewentualnej niewypłacalności podmiotów sektora prywatnego, które zadłużą się w sektorze bankowym. W stosunku do obecnej skali jest to wielokrotnie więcej. Jeżeli minister finansów ma poręczać więcej, musi obniżyć kryteria tych poręczeń, musi pogorszyć jakość tego instrumentu. Pogorszenie jakości to zwiększenie ryzyka, co wprost oznacza, że przyszły ciężar obciążeń przejmie budżet. Jest to nic innego, jak kuchennymi drzwiami powiększanie deficytu budżetowego o kolejne 2% PKB.

---

Autor jest prezesem PTE Skarbiec-Emerytura



# STAN FINANSÓW PUBLICZNYCH W POLSCE – KONIECZNOŚĆ REFORMY – OMÓWIENIE DYSKUSJI

*Krystyna Olechowska*

Zasadniczym celem „Programu naprawy finansów Rzeczypospolitej”, kierunkowo zaakceptowanego przez rząd, jest wzrost tempa, w jakim gospodarka ma się rozwijać. Dokument zakłada w 2006 r. 6-proc. wzrost gospodarczy przy jednoczesnym dostosowaniu fiskalnym wynoszącym 1,3 proc. PKB. Dla wielu ekspertów jest to wzrost abstrakcyjny, dla Ministerstwa Finansów – jedynie słuszny.

Ekonomiści i politycy nie negują zmian, bo ich potrzeba jest bezdyskusyjna, skala wyzwań jest gigantyczna. Czekają nas ogromne potrzeby finansowe. W przyszłym roku musimy zapłacić składkę do UE – 7 miliardów zł, w następnym roku – już 11 mld. Mamy w ciągu najbliższych 3 lat bardzo poważne spłaty zadłużenia zagranicznego.

Dyskusyjna jest natomiast konieczność wygospodarowania środków niezbędnych na współfinansowanie programów pomocowych z Unii. Zdaniem uczestnika seminarium, Ryszarda Petru z Banku Światowego, środki potrzebne na współfinansowanie programów UE wcale nie oznaczają konieczności wydatkowania dodatkowych pieniędzy z budżetu. Chodzi o to, aby wykorzystać obecne środki, czyli użyć ich na współfinansowanie, a więc z tego tytułu wydatki budżetu wcale nie muszą wzrosnąć o 17 mld zł w przyszłym roku.

Wstąpienie do Unii Europejskiej otwiera Polsce dostęp do oszczędności zagranicznych. Ministerstwo szacuje, że w latach 2004–2006 poprzez fundusze UE można byłoby wprowadzić na rynek krajowy maksymalnie 88 mld zł, a potencjalnie około 62 miliardów zł.

Zdaniem Haliny Wasilewskiej-Trenkner, wiceminister finansów, wejście od razu na pułap dodatkowych 80 mld zł inwestycji rocznie, to rzecz technicznie nawet niemożliwa. Nie ma tylu projektów, które pozwoliłyby zaangażować tak wielką kwotę w ciągu roku. Wzrost musi się odbywać stopniowo, stąd program MF zakłada, że w latach 2004–2006 wzrost inwestycji będzie 50-proc., a więc pokaźny. Droga do inwestycji nie wiedzie jednak tylko przez budżet. W grę wchodzi środki unijne. Można i należy w Polsce doprowadzić do uregulowania prawnego takich spraw jak partnerstwo publiczno-prywatne przy realizowaniu niektórych inwestycji.

Tempo wzrostu gospodarczego zależy od wielu czynników, także sposobu organizacji finansów państwa. Ministerstwo Finansów, jak się podkreśla, dokonało bardzo szerokiej analizy tego, co może być uznawane za hamulce rozwoju. Stąd propozycja ministerstwa, aby dokonać weryfikacji różnych tytułów obciążeń dla podatników. Z ministerialnej analizy wynika, że liczba podatkowych zwolnień i ulg w podatku dochodowym od osób fizycznych oraz prawnych sięga prawie 200 pozycji, a różnorodnych opłat jest około 53.

Równie ważna, zdaniem MF, jest konsolidacja finansów publicznych. Chodzi o fundusze celowe, agencje, tzw. środki specjalnie. MF proponuje także zmiany w finansowaniu samorządów, bo, jak się stwierdza, od lat pozostają one w gorsecie finansowym, który zaczyna stanowić hamulec dla przedsiębiorczości. MF chce też zmienić strukturę wydatków publicznych, by móc zrealizować za-

---

mierzenia zawarte w programach współfinansowanych przez UE.

Wśród rozmaitych propozycji jest również dokonanie przeglądu wydatków sztywnych. Zdaniem MF mechanizmy ich wzrostu, mające swój początek u progu lat 90., kiedy mieliśmy do czynienia z bardzo wysoką inflacją, powinny zostać zmienione.

## 1. Niespójności

Uczestnicy seminarium podkreślali, że skala wyzwań jest dzisiaj gigantyczna. Program MF jednak nie dorasta do niej i jest wewnętrznie niespójny.

Ministerstwo Finansów wskazuje na ścieżkę dochodów i wydatków, która ma generować mniejszy deficyt budżetowy (**Emilia Skrok, Pekao**). Wydaje się jednak, że pokazana ścieżka nie przewiduje żadnej reformy po stronie dochodowej, bo nie są nią ani proponowane zmiany w systemie podatkowym, ani też przewidywana zmiana w ustroju samorządu terytorialnego, która w pierwszych latach będzie generowała jedynie deficyt.

Jaki jest efekt proponowanych zmian podatkowych oraz efekty reformy samorządu terytorialnego? Czy taki bilans został sporządzony? Wydatki bowiem przewidziane w Pakcie o stabilizacji i rozwoju absolutnie nie przystają do wydatków zapisanych w Programie naprawy finansów w scenariuszu nieodpowiedzialności finansowej oraz do wydatków z komunikatu wydanego po posiedzeniu rządu 19 marca br. Są to zupełnie różne liczby. Jak dyskutować o deficycie i reformie finansów, jeśli nie można ustalić nawet wysokości jednego z podstawowych elementów tej reformy, tj. wydatków budżetowych. W przywoływanym już komunikacie rząd deklaruje, że zmierza do deficytu w wysokości 40 mld zł i jednocześnie stwierdza, że nadal istnieje luka 9 mld zł. Nie wiadomo jednak, czy taka jest przewidywana po reformie, czy istnieje obecnie.

## 2. Inwestycje

Wzrost pokazany w Programie naprawy finansów ma być głównie generowany przez wzrost PKB. Z kolei motorem proponowanego wzrostu PKB mają być inwestycje – w 2003 r. o 5,6% w stosunku do roku 2002, kiedy to inwestycje w porównaniu z rokiem poprzednim zmniejszyły się o 7%. Skąd ten optymizm dotyczący inwestycji? (**Emilia Skrok**).

## 3. Obciążenia podatkowe przedsiębiorstw

Wystąpienie panelistów było bardzo charakterystyczne i bardzo typowe dla naszych dyskusji o finansach publicznych (**Jerzy Drygalski, TMG Sp. z o.o.**) J. Czekaj wśród głównych problemów naszej gospodarki wymienić niski wzrost, wysokie bezrobocie, nierównowagę finansów publicznych. Nie wymienić natomiast bardzo trudnej i chronicznie złej sytuacji firm. Czy w tej sytuacji polskie firmy mogą akumulować, inwestować i się rozwijać? Warto przypomnieć, że po raz pierwszy w roku 2001 sektor firm poniósł straty, a ubiegłym roku blisko 45% firm je generowało. Liczba bankructw w 2002 r. była najwyższa w historii transformacji. Czy przyczyny tego stanu rzeczy można pominąć w dyskusji o finansach publicznych?

Sytuacja wydaje się być jasna. Mamy nadprodukcję, ceny sprzedaży produktów są na tym samym poziomie, albo spadają, natomiast stale rośnie obciążenie firm w różnym wymiarze i w różnych dziedzinach. W tej sytuacji, oczywiście, musi spadać rentowność firm. Od roku 1998 nastąpiło zablokowanie rozwoju przedsiębiorstw. Reforma finansów publicznych musi więc wziąć pod uwagę odblokowanie zdolności rozwojowych, zdolności do akumulacji polskich firm. Bezzasadane wydają się porównania poszczególnych współczynników Polski z innymi krajami, np. UE,

---

bo polskie firmy są zupełnie inne niż unijne, są na innym etapie rozwoju. Jeżeli poważnie myśleć o wzroście gospodarczym, o zmniejszeniu bezrobocia, musimy odblokować zdolności rozwojowe firm. Jeżeli zmniejszymy jedynie podatek CIT, to będzie to impuls bez znaczenia, ponieważ blisko 45% polskich firm generuje straty i rentowność obrotu jest bardzo niska. Obniżenie jedynie podatku CIT nie będzie prorozwojowym impulsem, tym bardziej że MF systematycznie zwiększa inne obciążenia. Pole manewru ministra finansów i rządu jest niezwykle małe, bo rzeczywiście należy wydać pieniądze na dostosowanie do wymogów unijnych i w zasadzie nie ma możliwości istotnego ulżenia firmom. Oznacza to, że polskie firmy będą słabnąć i wejdziemy do UE słabsi. Wydaje się, że nie doceniamy powagi sytuacji. Kwestia wymaga nie tylko dyskusji, ale znacznie poważniejszych kroków niż proponuje to Ministerstwo Finansów.

Według ministerialnych założeń motorem wzrostu gospodarczego mają być inwestycje (**Rafał Antczak, CASE**). Połowa inwestycji polskich przedsiębiorstw jest finansowana ze środków własnych, które w części są przecież pochodną wysokości opodatkowania. Jeżeli przedsiębiorstwa prywatne oscylują na granicy opłacalności uwzględniając rentowność obrotu brutto, to rentowność obrotu netto jest jeszcze niższa z powodu wysokości opodatkowania; w przedsiębiorstwach publicznych wielkość ta jest ujemna. Twierdzenie, że nie obniżając podatku CIT można osiągnąć wzrost gospodarczy dzięki inwestycjom wydaje się nielogiczne. Zapisane w programie naprawy finansów obniżenie podatku CIT do 24% przy zlikwidowaniu wszelkiego rodzaju ulg w rzeczywistości oznacza podniesienie tej stawki (obecnie efektywna stawka opodatkowania CIT to 23,6 do 24%), jest faktycznie wzrostem obciążeń podatkowych dla przedsiębiorstw.

Minister J. Czekaj twierdzi, że Polska nie jest Irlandią i musi utrzymywać wysokie podatki, bo zmuszają ją do tego instytucyjne rozwiązania europejskie (**Ryszard Petru, Bank Światowy**). Jakie to in-

stytucjonalne rozwiązania? I dlaczego zmuszają Polskę, która nie jest członkiem UE, a nie zmuszają Irlandii, która jest członkiem UE?

Unia na pewno nie pozwoli nam rozwiązać ZUS-u i nie weźmie na utrzymanie 10 mln polskich emerytów (**Jan Czekaj, Ministerstwo Finansów**). Unia ma wspólną politykę rolną, regionalną, fundusze strukturalne, zabezpieczenia społeczne. Wszystkie te rozwiązania kosztują. Przykładowo wejście do strefy euro będzie wymagało od nas prowadzenia restrykcyjnej polityki fiskalnej, co w długim okresie będzie dla nas korzystne, ale w krótkim okresie na pewno obniży dynamikę wzrostu gospodarczego.

#### 4. Składki na ubezpieczenia społeczne

W krajach OECD procent płacy brutto płaconej na podatki dochodowe i składki na ubezpieczenia społeczne jest niewysoki, 10% podatków od dochodów osobistych. Płacone w Polsce składki na ubezpieczenie społeczne (ponad 25%) są rekordowo wysokie w porównaniu z krajami OECD. Jeżeli chcemy dążyć do wyrównywania tej różnicy, to podnosząc podatki od dochodów osobistych (bo taki jest zamiar i plan rządu), należałoby zmniejszyć wielkość składki płaconej na ubezpieczenie społeczne. Podatki osobiste oraz składki na ubezpieczenia społeczne płacone przez pracowników i pracodawcę jako procent kosztów pracy w Polsce wynoszą 43%, w OECD – 37%. (**Rafał Antczak**).

Jeżeli porównujemy składki ubezpieczeniowe do PKB, to trzeba pamiętać, że w Czechach i na Węgrzech, w przeciwieństwie do Polski, do składek na ubezpieczenia społeczne zalicza się składki na zdrowie. (**Ryszard Petru**). W 1999 r., w Polsce część składek na ubezpieczenia społeczne została przekazana OFE, co spowodowało spadek ich udziału w PKB o 2%. W Polsce składki na ubezpieczenie społeczne nie wystarczają na wypłatę emerytur i w związku z tym konieczna jest dotacja



---

z budżetu państwa, czego nie ma np. na Węgrzech. Wydaje się więc, że właściwsze byłoby porównywanie wydatków socjalnych do PKB. W takim porównaniu wypadamy słabo, bo o parę punktów procentowych PKB mamy większe wydatki niż Czesi czy Węgrzy. Chociaż, czy powinniśmy się wzorować na Węgrzech? W 2002 r. deficyt węgierskich finansów publicznych wyniósł 9% PKB mimo prognozowanego 3-proc., czyli w ciągu roku deficyt wzrósł o 6% PKB.

## 5. Rezerwa rewaluacyjna

Prawda o rezerwach walutowych, rezerwie rewaluacyjnej, różnicach kursowych jest bardziej złożona niż to się wydaje prawej i lewej stronie sceny politycznej (**Andrzej Raczko, BGŻ**).

Różnica kursowa rezerwy rewaluacyjnej jest pewnego rodzaju premią menniczą związaną z tym, że przez długi czas mieliśmy do czynienia z dewaluacją. Czy mamy w nieskończoność zakładać, że dolar będzie w przyszłości kosztował co najwyżej 2 zł? Jeśli uważamy, że minimalny kurs nie będzie mniejszy niż 3 zł, to oznacza, że złotówka nadwyżki jest stałym przeszacowaniem aktywów, czyli można je wykorzystać.

Istniejąca różnica kursowa ma dwoisty charakter. Może być różnicą kursową nie zrealizowaną, bo „wisł” w postaci rezerwy rewaluacyjnej, ale może być różnicą kursową zrealizowaną, bo wystarczy, że minister finansów zawrze z bankiem inwestycyjnym umowę o sprzedaży np. na pół dnia 6 mld USD. Sprzedaż rezerwy powiększy zysk NBP, czyli w następnym roku stanie się dochodem budżetowym. Co prawda członek RPP zapowiedział, że trzeciego dnia po takiej decyzji Rada zmieniałaby regulacje dotyczące rezerwy rewaluacyjnej uniemożliwiając w przyszłości tego typu działania. Z kolei odpowiedzią MF mogłoby być pytanie o zasadność i możliwość zmiany w trakcie roku obrachunkowego zasady rozliczeń banku centralnego.

Jednak dyskusja o kompetencjach obu instytucji i ich działaniach względem siebie jest problemem wtórnym. Takim samym jest sposób ruszenia pieniędzy zgromadzonych w postaci rezerwy rewaluacyjnej. Problem, z czym zgadzają się także członkowie RPP, polega na określeniu skali i wysokości rezerw walutowych Polski. Jeśli jest za duży, trzeba w porozumieniu z bankiem centralnym znaleźć mechanizm umożliwiający korektę wysokości rezerw walutowych NBP.

Jednak sednem sprawy jest pytanie na co zostaną wydane pieniądze z rezerwy rewaluacyjnej. Jeśli zasilą dochody i natychmiast wykreują wydatki, to efekt będzie taki, jak w przypadku dodruku pieniądza. Skutkiem będzie wzrost inflacji. Natomiast nie będzie efektu inflacyjnego, jeśli zostaną zużyte np. na spłatę części zadłużenia zagranicznego. Bez względu na użycie tych pieniędzy nie może zwiększać bazy monetarnej, nie może mieć impulsu inflacyjnego.

W przypadku płynnego kursu walutowego tak naprawdę poziom rezerw walutowych jest mało istotny, bo dostosowanie, tak czy inaczej, dokonuje się przez kurs (**Krzysztof Błędowski, Towarzystwo Ekonomistów Polskich**). Załóżmy, że Polska jest krajem o dużej wrażliwości na różnego typu zaburzenia w finansach zewnętrznych, co oznacza, że rezerwy powinny być trzymane. Jeśli tak, to pojawia się kwestia kosztu alternatywnego trzymania rezerw, czyli finansowania publicznych finansów Stanów Zjednoczonych i Eurolandu. A więc już *implicitnie* zakładam, że część tych rezerw można by monetyzować i jedyną kwestią do rozstrzygnięcia pozostaje sposób monetyzacji. Sugestie A. Raczko wydają się być właściwą drogą. Pieniądzy można by użyć na sfinansowanie zobowiązań takich jak np. dług publiczny denominowany w walutach obcych, czy przyszłe składki związane z członkostwem w UE, w ten sposób unikając kreowania popytu. Jak przeprowadzić monetyzację rezerwy? Prawnie, co roku, bank centralny przekazuje częściową rentę monetarną i inne dochody do budżetu państwa. Ministerstwo Finansów mogłoby kupić te rezerwy



---

a *conto* zmniejszenia zysku. Wielkość zmniejszenia rezerw pozostaje do dyskusji. Zakłada się jednak, że ewentualne ruchy walutowe w ramach kursu płynnego będą zmierzały prawdopodobnie ku aprecjacji, czyli raczej w kierunku kupna, a nie sprzedaży waluty, co jest jeszcze jednym argumentem przemawiającym za przyjrzeniem się wielkości rezerw walutowych. Realizacja natomiast propozycji monetaryzacji jedynie rezerwy rewaluacyjnej byłaby w rzeczywistości drukowaniem pustego pieniądza.

## 6. Sposoby naprawy

Obecny stan finansów publicznych nie grozi katastrofą, natomiast konsekwencją utrzymywania się tego stanu będzie powolny wzrost gospodarczy przy utrzymującym się dużym bezrobociu (**Ryszard Petru**). Na pewno nie jest to stan pożądany i oczekiwany. Tak naprawdę chodzi o obniżenie wydatków budżetu w stosunku do PKB, żeby Polska mogła się dużo szybciej rozwijać. Jak osiągnąć obniżkę?

Po pierwsze trzeba rozwiązać mit wydatków sztywnych. Jeśli nie zmniejszymy wydatków sztywnych, to nic się już nie da zrobić, bo to, co było można, już zostało zrobione kosztem niektórych grup społecznych. Elementem wydatków sztywnych, które trzeba zreformować na pewno jest KRUS. Obecne dotacje budżetowe do rolniczego ubezpieczenia wynoszą 2% PKB, pod względem wysokości dotacji zapewniają Polsce mało chwalebny palmę pierwszeństwa w tej części Europy. Następnym elementem wydatków sztywnych są renty – mamy nie tyle duży przyrost, ale bardzo dużą liczbę rencistów. Jak się wydatki rozwiązać jest weryfikacja już przyznanych rent. I wreszcie – emerytury. Niestety mamy relatywnie wczesny wiek emerytalny. W Czechach, na Węgrzech, na Litwie wprowadzono wzrost wcześniejszego wieku emerytalnego, np. co pół roku o rok.

Po drugie – cięcia muszą być głębokie i zdecydowane. Strategia małych kroków nie zapewni sukcesu. Protesty społeczne i tak się pojawiają.

Po trzecie – filozofia zmian powinna skupiać się na zmianie postaw konsumpcyjnych na inwestycyjne, co wymaga zmiany sposobu zarządzania budżetem państwa. Ciągłe bowiem obowiązuje sposób konstruowania budżetu z początku lat 90.: wydatki mnoży się przez wskaźnik inflacji i współczynnik. Każdy z ministrów walczy więc o to, aby ten wskaźnik był wyższy niż w zeszłym roku. Zgodnie z tą zasadą można finansować masę programów, które nie zawsze są dobrze adresowane. Kwestia adresowania jest bardzo istotna. W Banku Światowym robiliśmy badania dotyczące adresowania pomocy społecznej, w tym uwzględniliśmy, z czym można dyskutować, KRUS. Okazało się, że około 1% pomocy społecznej trafia do bogatszej części społeczeństwa.

Nie uda się rozwiązać problemu finansów publicznych bez odbierania takich przywilejów jak np. renty, świadczenia przedemerytalne (**Małgorzata Markiewicz, CASE**). W programie rządowym nie ma radykalnego odbioru przyznanych już świadczeń.

Absolutną koniecznością jest obniżenie deficytu budżetowego (**prof. Andrzej Wernik**). Wyzwanie, jakim jest wejście Polski do Unii, łączy się z ponoszeniem wydatków związanych z członkostwem. Polska musi więc znaleźć środki na współfinansowanie, bo wówczas będziemy mieć ujemne saldo rozliczeń z Brukselą. Jeśli źródłem tych środków miałyby być jedynie zwiększanie deficytu i podwyższanie podatków, to byłoby bardzo źle.

Jeśli chcemy wejść do Unii Gospodarczej i Walutowej, to musimy obniżyć deficyt budżetowy do poziomu 3% PKB, bo jest to absolutny warunek, który musi wypełnić każdy kandydat do UGiW. Stając się krajem-członkiem strefy euro wchodzimy w reżim bardzo ścisłej kontroli, która wynika z Paktu stabilności i wzrostu obligującego do utrzymywania deficytu na niskim poziomie, musimy więc dążyć do zrównoważenia sektora finansów publicznych. Ostatecznie możemy się z tym zrównoważeniem tak bardzo nie spieszyć, ale zejście z deficytem budżetowym poniżej 3% PKB jest warunkiem wejścia do UGiW, a tym samym warunkiem skonsumowania korzyści wejścia do UE.

---

Czy deficyt zmniejszać poprzez podwyższanie podatków czy obniżanie wydatków? Podwyższanie podatków wydaje się być samobójcze, chociaż niektóre kraje jak np. Grecja tak właśnie robiły. Ale nie mamy szansy na uzyskanie takiej pomocy netto z Unii jaką uzyskała przywoływana już Grecja, bo była to kwota przekraczająca 4% greckiego PKB.

Rozwiązaniem dla Polski jest więc obniżanie wydatków. M. Markiewicz do wydatków sztywnych zaliczyła subwencje dla samorządów. Jak się wydaje subwencja dla samorządów jest pozornie tylko sztywna, bo jest związana z dochodami budżetu państwa, a skorelowanie czegoś z dochodami budżetowymi jest właśnie elastycznością. Metoda przekazania pewnych dochodów i zrezygnowania z pewnych wydatków jedynie pozornie wpływa na sztywność, bo jak się odejmie taką samą kwotę po obu stronach bilansu, to się w rzeczywistości nic nie zmienia, a sam wskaźnik udziału wydatków sztywnych (sztywność ta jest bardzo różna) też jest raczej kwestią konwencji niż rzeczywistości ekonomicznej. Mówiąc o wydatkach sztywnych nie można utożsamiać uelastyczniania wydatków z rezygnacją z indeksacji, bo są to różne sprawy. Indeksacja jest tylko jednym z czynników sztywności. Wydatki na emerytury, renty będą rosły, nawet jeśli zaniechamy indeksacji, ponieważ rośnie liczba emerytów i następuje zmiana rotacyjna wielkości emerytury – umierają emeryci z mniejszymi emeryturami i dochodzą z wyższymi. Wydatki te będzie więc charakteryzowała sztywność, chyba że zdecydujemy o corocznej zmianie średniej emerytury. Co do ubezpieczonych w KRUS-ie, to przewiduje się spadek liczby świadczeniobiorców – do 2006 r. prognozuje się spadek wydatków o 100 tys. zł. Natomiast w żaden sposób nie da się ruszyć wysokości świadczeń, bo są to już prawa nabyte i próbę taką natychmiast zakwestionuje Trybunał Konstytucyjny. Podobny problem dotyczy sztywności i innych wydatków, np. zasiłków dla bezrobotnych. Kiedy rośnie liczba świadczeniobiorców, to w sposób sztywny rosną wydatki. Sztywność jest niewątpliwie bardzo trudnym problemem i wymaga ogromnej elastyczności.

Zasadna wydaje się rezygnacja z indeksacji, przy czym jednak trzeba pamiętać, że w dwóch przypadkach rezygnacja ta może być trudna ze względów prawnych. Trybunał Konstytucyjny na pewno zakwestionuje ogólne odrzucenie indeksacji emerytur i rent (przyznanych dożywotnio, a nie z tytułu do czasowej niezdolności do pracy). Oczywiście wymagałoby to wypracowania formuły, która zadowoliliby Trybunał Konstytucyjny oraz spowodowałaby przynajmniej czasowe odciążenie budżetu od finansowania indeksacji emerytur. Przykładowo można by zaproponować indeksację raz na cztery lata. Przy niskiej inflacji, jak się wydaje, byłoby to rozwiązanie praktyczne, nawet z tego względu, że emeryci coroczne podwyższanie emerytury w warunkach niskiej inflacji o kilka złotych traktują jako kpinę, a po czterech latach, nawet przy 2-proc. inflacji, indeksacja wynosiłaby prawie 10% emerytury, czyli byłaby to już jakaś kwota, nadająca się do zaakceptowania przez emerytów i pozwalająca budżetowi przetrwać najgorszy okres.

Sytuacja budżetu jest bardzo trudna. Według programu naprawy finansów w 2004 r. trzeba obniżyć poziom starych wydatków (nie związanych z wejściem do UE), wyeliminować wydatki związane z obsługą długu publicznego oraz związane z tą częścią składki na ubezpieczenia społeczne, która rekompensuje składki odprowadzane do OFE. Nominalnie wydatki podane w programie naprawy finansów trzeba obniżyć o 4 mld zł, czyli jest to bohaterski wyczyn, który musi być zrealizowany. Rok 2004 jest testem czy się uda zaradzić deficytowi, czy też wpadniemy w przepaść zmierzającą do kryzysu, a ten uniemożliwi wejście do Unii.

Reformy finansów publicznych nie można sprowadzać jedynie do obniżenia podatków. Abstrahując od poziomu podatków w Polsce, trzeba zauważyć, że kraje, które redukowały swoje deficyty budżetowe przez pierwsze trzy lub cztery lata nie obniżały obciążeń podatkowych, także Irlandia. Oczywiście, trzeba pamiętać, że większość krajów europejskich, które weszły do strefy euro, przeprowadzała redukcję deficytów od połowy lat 90. do 1998 r., a Irlandia

---

z deficytem budżetowym zmierzyła się już w połowie lat 80. i wcale nie poprzez obniżkę podatków, a dzięki redukcji wydatków. Na początku lat 90. w całej Europie nastąpiła recesja i pogorszyły się wyraźnie wskaźniki fiskalne we wszystkich krajach, również w Irlandii (ale nie do poziomu innych krajów). Irlandia zaczęła obniżać podatki dopiero, kiedy rozpoczęła się koniunktura, ale nie w pierwszej fazie reform, w której podatków nie obniżano i nie podwyższano.

Zwiększenie udziału inwestycji w PKB do 10% jest pomysłem genialnym (**Jan Czekaj**). Tylko jak go zrealizować? Rozporządzeniem ministra finansów? Tak gwałtowna zmiana proporcji podziału PKB jest niemożliwa. Jest to długoletni proces, wymagający przede wszystkim zmniejszenia konsumpcji o co najmniej 10%. Jak będzie wyglądała gospodarka, jeśli popyt konsumpcyjny zmniejszy się o 10%?

Wzrost inwestycji jest największą troską ministerstwa finansów. Przyjmujemy, że będą przesunięcia w ramach środków strukturalnych. Środki te łącznie ze środkami publicznymi i prywatnymi wygenerują dodatkowy popyt inwestycyjny.

Dynamika nakładów inwestycyjnych załamała się w 1997 r., wtedy gdy bank centralny zastosował restrykcyjną politykę stóp procentowych, kiedy w ujęciu realnym ukształtowały się one na poziomie 8% i do dzisiaj nie uległy obniżce. Czy taka polityka pieniężna była konieczna? Jakie były jej skutki? Jest to problem złożony, ale nie można go pominąć prowadząc poważną debatę na tematy makroekonomiczne. Od 1996 r. zmniejszamy stawkę opodatkowania CIT, zastosowaliśmy prawie identyczny wariant jak Irlandczycy – z 40 do 27%. Podatek CIT zmniejszył się o 1/3 w kategoriach stawek podatkowych.

Czy zła sytuacja finansowa firm jest przyczyną kłopotów kraju, czy to raczej trudności makroekonomiczne przyczyniają się do tego, że firmom się gorzej powodzi? Firmom, które ponoszą straty, nawet zlikwidowanie CIT nie pomoże. Pozostaje jedynie droga ćwiczona przez wiele lat, czyli dotacje. Oczywiście jest to duże uproszczenie, bo niewątpliwie mniejsze koszty pracy i składki na ubezpieczenia

społeczne poprawiłyby sytuację przedsiębiorstw. Pamiętajmy jednak, że obecnie ZUS generuje stratę w kwocie prawie 30 mld zł. Jak ją zlikwidować? W krótkim okresie powiększając deficyt budżetowy. Mówiąc o ubezpieczeniach społecznych nie zapominajmy o finansowaniu dość zasadniczej reformy – do funduszy emerytalnych corocznie przekazujemy z budżetu około 12 mld zł.

Pierwszoplanową rolę w obniżaniu deficytu budżetowego Ministerstwo Finansów upatruje więc w mechanizmie kształtowania podatków. I jest to jedyna możliwość. Generalnie zakłada się, że zmiany w systemie podatkowym były neutralne z punktu widzenia wielkości pobieranych podatków. Przychody ze zlikwidowanych więc ulg i zwolnień zadecydują o obniżce stawek podatkowych. Wyborem politycznym będzie czy wszystkim zmniejszyć podatki jednakowo, czy też biedniejszym bardziej, a bogatszym mniej.

Jedną z koncepcji zmian dotyczących samorządu terytorialnego zakłada całkowite przekazanie dochodów z podatku CIT i PIT jednostkom samorządu. Koszty tej zmiany oblicza się na 5,7 mld zł.

Możliwości obniżki podatków prawie nie istnieją ze względu na stan finansów publicznych, a poza tym udział podatków w PKB osiągnął już taki poziom, który uniemożliwia dalsze ich obniżanie.

Rząd jest bierny i brakuje mu odwagi w pokonywaniu problemów (**Jarosław Bauc, PTE Emerytura-Skarniec**).

Firmy, szczególnie dobre, są nadmiernie obciążane po to, by móc finansować przez budżet państwa różnego rodzaju mniej lub bardziej udane przedsięwzięcia, w tym także transferowanie dochodów do sektora przedsiębiorstw państwowych, które są znacznie mniej efektywne, a płacą więcej swoim pracownikom.

Rezerwa rewaluacyjna nie rozwiąże nam problemu. Nawet gdyby została zrealizowana, to wygenerowany dochód byłby jednorazowy i problemów by nie rozwiązał. Poza tym oczekujemy aprecjacji złotówki, więc rezerwy *de facto* nie ma.

W obecnej sytuacji nie ma miejsca na obniżenie dochodów podatkowych, co nie znaczy, że należy

---

dokonać rewolucji w systemie podatkowym zmieniając dramatycznie strukturę podatków przede wszystkim poprzez obniżenie dokuczliwych podatków dochodowych i wzrost dochodów z podatków pośrednich, nawet nie poprzez wzrost stawek, ale zwiększając bazę podatkową – podmiotową i przedmiotową. W tym sensie opodatkowanie jednostkowe, szczególnie osób, które są produktywnie może spaść bez szkody dla łącznych dochodów budżetu państwa.

Podstawowym elementem redukcji podatków jest dezindeksacja, proponowana przez M. Markiewiczą dałaby 700 mln zł. Potrzeba natomiast kilkadziesiąt miliardów, więc dezindeksacja nic nie da. Uwzględniając wyzwania, przed jakimi stoi polska gospodarka, należałoby zastanowić się, czy rząd proponuje nowe stanowisko wobec finansowania ochrony zdrowia, finansowania oświaty, edukacji, szkolnictwa wyższego, transferów społecznych itd. Każdy obszar wymaga przededefiniowania i na nowo określenia roli

państwa w gospodarce. Każdy z osobna. Państwo musi się wycofać z tych dziedzin, gdzie sobie nie radzi i tylko psuje sobie opinię. Jednostkowe wydatki na pomoc społeczną, które docierają do beneficjentów w kwocie 18 zł na miesiąc jedynie kompromitują państwo. A ponieważ tych beneficjentów są setki tysięcy to śmieszne jednostkowe świadczenie tworzy gigantyczne wydatki łączne.

Kiedyś te problemy rozwiążemy, tak jak wiele innych państw w podobnej sytuacji, rzecz jedynie w tym czy rozwiążemy je uprzedzając kryzys, czy też skazani jesteśmy na ich rozwiązywanie pod naciskiem kryzysu.

---

Autorka jest współpracownikiem Fundacji CASE