

Kazimierz Górka

Akademia Wychowania Fizycznego im. Jerzego Kukuczki w Katowicach

e-mail: k.gorka@awf.katowice.pl

Marcin Łuszczczyk

Politechnika Opolska

e-mail: m.luszczczyk@po.opole.pl

Agnieszka Thier

Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie

e-mail: thiera@uek.krakow.pl

STAN I PERSPEKTYWY FINANSÓW PUBLICZNYCH W POLSCE

THE CONDITION AND PROSPECTS OF PUBLIC FINANCES IN POLAND

DOI: 10.15611/pn.2018.521.06

JEL Classification: H60, E63, E32

Streszczenie: Pojawiające się oceny stanu finansów publicznych w Polsce są często rozbieżne. Jedni, mając na uwadze sprzyjającą koniunkturę gospodarczą, pozytywnie oceniają finanse państwa, inni zaś dostrzegają pewne zagrożenia. Celem opracowania jest diagnoza stanu finansów publicznych w Polsce i ocena zdolności państwa do skutecznej reakcji na negatywny wpływ cyklu koniunkturalnego w gospodarce. Zdaniem autorów ożywienie gospodarcze ma pozytywny wpływ na finanse publiczne, jednak naprawa finansów państwa postępuje zbyt wolno. Istotnym problemem jest utrzymujący się deficyt budżetowy, rosnący dług publiczny i wysoka rentowność emitowanych obligacji. W tych warunkach, kosztem zmniejszenia nakładów inwestycyjnych, zwiększane są wydatki sztywne. W przyszłości osłabione państwo nie będzie w stanie skutecznie przeciwdziałać negatywnym skutkom wahań koniunktury gospodarczej.

Słowa kluczowe: finanse publiczne, cykl koniunktury gospodarczej.

Summary: Appearing assessments of public finances in Poland are often diverse. Some, with a view to favourable economic conditions, positively assess state finances, while others see some threats. The aim of the study is to diagnose the condition of public finances in Poland and to assess the state's ability to react effectively to the negative impact of the business cycle. According to the authors, the economic recovery has a positive impact on public finances, but the recovery of state finances is proceeding too slowly. An important problem is the persistent budget deficit, growing public debt and high interest on bonds. Under these conditions, at

the expense of reducing investment expenditures, fixed expenses are increased. In the future, the weakened state will not be able to effectively counteract the negative effects of economic fluctuations.

Keywords: public finances, business cycle.

1. Wstęp

Do podstawowych funkcji finansów publicznych należą funkcje: alokacyjna, redystrybucyjna i stabilizacyjna [Owsiak 2001, s. 56]. Skuteczne ich wypełnianie w długim okresie wymaga utrzymania dobrej kondycji finansów publicznych, co jest szczególnie ważne ze względu na cykliczny charakter koniunktury rynkowej. Od sektora publicznego wymaga się bowiem wsparcia sektora prywatnego, w okresie osłabienia gospodarczego, jako warunek szybkiego powrotu rynku na ścieżkę wzrostu.

Celem opracowania jest diagnoza stanu finansów publicznych w Polsce i ocena zdolności państwa do skutecznej reakcji na negatywny wpływ cyklu koniunkturalnego w gospodarce. Obecny stan finansów publicznych w Polsce – zgodnie z naszą hipotezą – nie gwarantuje skutecznej realizacji funkcji stabilizacyjnej gospodarki i łagodzenia wahań cyklu koniunkturalnego.

Prawidłowość dostrzeżona przez Adolfa Wagnera – wyższe tempo wzrostu wydatków publicznych w porównaniu z tempem wzrostu PKB – wynika ze stale rosnących potrzeb publicznych (społecznych, kulturalnych i militarnych) oraz wzrostu stopnia skomplikowania aparatu państwowego [Wagner 1890, s. 247–250]. Nie powinna jednak ona usprawiedliwiać nadmiernego osłabiania finansów publicznych, prowadzącego do zakłóceń w wypełnianiu podstawowych zadań państwa w przyszłości. Jak w wielu sferach życia społeczno-gospodarczego, tak i w finansach publicznych należy zachować pewien umiar.

2. Zwięzła diagnoza polskich finansów publicznych z początku XXI wieku

W okresie bezpośrednio przed przystąpieniem Polski do Unii Europejskiej stan finansów publicznych uległ wyraźnemu pogorszeniu. Stanisław Owsiak w przedstawionej przed laty ocenie jako jedną z głównych przyczyn osłabienia finansów publicznych podał brak spójnej polityki społeczno-gospodarczej. Realizowane działania miały wówczas charakter doraźny, nieskoordynowany i w niedostateczny sposób uwzględniały skutki prowadzonej polityki, w szczególności w sferze społecznej [Owsiak 2005, s. 14]. W konsekwencji ówczesne finanse publiczne charakteryzowały się następującymi cechami [Owsiak 2005, s. 15–20]:

- wysoki deficyt budżetowy,

- znaczący udział wydatków społecznych i administracyjnych,
- trudności z pozyskiwaniem pieniądza pożyczkowego,
- wysokie koszty pracy,
- osłabienie wydajności fiskalnej podmiotów gospodarczych,
- nadmierny fiskalizm i niska jakość pracy aparatu skarbowego.

Wyróżnione cechy finansów państwa budziły uzasadniony niepokój. Po pierwsze, wysoki corocznie deficyt budżetowy (4–5% PKB) spowodowany nadmiernym wzrostem wydatków państwa w porównaniu z uzyskiwanymi dochodami stanowił zasadniczą przyczynę dynamicznego narastania państwowego długu publicznego (w latach 2001–2003 relacja państwowego długu publicznego do PKB wzrosła z 38,7 do 48,3%). Po drugie, duży udział tzw. wydatków sztywnych (ponad 70%), czyli takich, których wysokość nie zależy od uzyskiwanych dochodów, oznaczał praktyczny brak możliwości szybkiej i skutecznej reakcji państwa na symptomy pogarszania się koniunktury gospodarczej. Po trzecie, trudności z zaspokojeniem potrzeb pożyczkowych państwa powodowały wzrost oprocentowania zaciąganych pożyczek (na początku dekady rentowność obligacji wynosiła nawet 16–17% rocznie, potem 4–5%) i kosztów obsługi zadłużenia. Niekorzystna relacja państwowego długu publicznego do PKB sprawiała, że państwo zmuszone było do pożyczania pieniędzy, i to bez względu na jego koszt. Po czwarte, wysokie koszty pracy były przyczyną poszerzania się klina podatkowego, zahamowania rozwoju przedsiębiorczości i obniżenia konkurencyjności polskiej gospodarki. Po piąte, skutek transformacji gospodarczej i przekształceń własnościowych nastąpiło osłabienie wydajności fiskalnej podmiotów gospodarczych, przez co pogłębiła się nierównowaga budżetowa oraz deficyt sektora ubezpieczeń społecznych¹. Po szóste, różnice poglądów i opinii polityków oraz wpływ lobbystów, a także brak profesjonalizmu spowodowały destabilizację systemu podatkowego. Dla podmiotów gospodarczych niepewność w zakresie kształtu regulacji podatkowych (tzw. karuzela podatkowa) stanowiła bardziej dotkliwą uciążliwość niż wysokość zobowiązań podatkowych. Należy przy tym zaznaczyć, że korekty wymagał wówczas jakościowy, a nie ilościowy wymiar systemu podatkowego, gdyż obciążenia fiskalne zaliczane były do umiarkowanych [Owsiak 2005, s. 18].

Ocenę obecnej kondycji finansów publicznych Polsce przeprowadzimy z uwzględnieniem następujących obszarów:

- deficyt budżetowy i dług publiczny,
- wydatki sztywne,
- pozyskiwanie pieniądza pożyczkowego,
- koszty pracy.

Okazuje się, że mimo upływu kilkunastu lat od przedstawionej diagnozy, stan finansów publicznych w Polsce nie poprawił się istotnie. Bieżąca polityka społecz-

¹ Nadmierny wzrost stawki podatku powoduje – wbrew pierwotnym oczekiwaniom – spadek dochodów podatkowych. Prawdopodobnie ta została nazwana prawem Laffera od nazwiska ekonomisty Arthura Laffera [Wanniski 1978, s. 3–16].

no-gospodarcza w dalszym ciągu zdaje się być chaotyczna, bez racjonalnej wizji i dążeń.

3. Deficyt budżetowy i dług publiczny

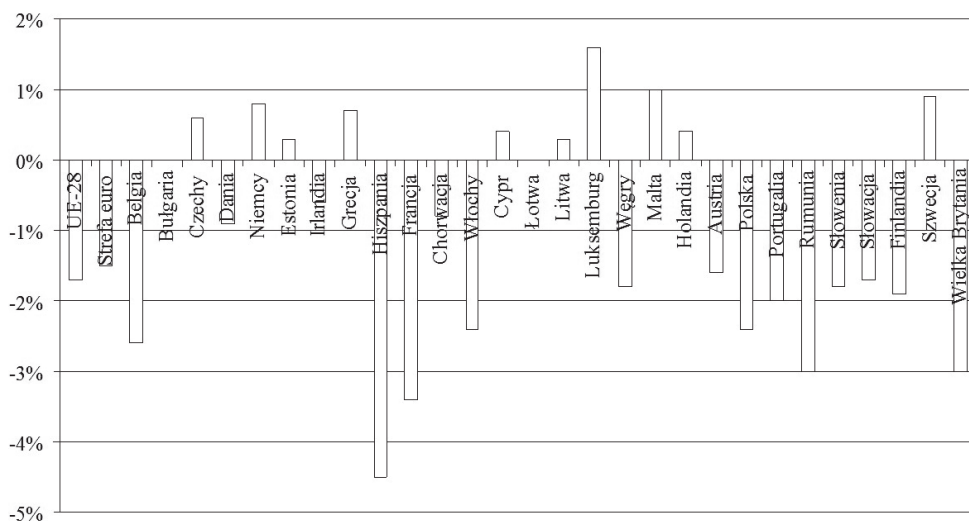
Gospodarowanie publicznymi środkami pieniężnymi – wbrew przestrogom ekonomistów – jest w dalszym ciągu zbyt swobodne, czego wyrazem są utrzymujące się permanentnie deficyty budżetowe. Należy podkreślić, że interwencjonizm państwowy polegający na zwiększonych wydatkach państwa ma służyć pobudzaniu popytu konsumpcyjnego, przyczynić się do wzrostu inwestycji i produkcji oraz spadku bezrobocia. W latach 30. XX wieku John Maynard Keynes proponował wzrost wydatków państwa nawet kosztem wzrostu długu publicznego. Dowodził on, że w warunkach niepełnego zatrudnienia jedynie łagodna polityka fiskalna państwa może być skutecznym lekarstwem na poprawę koniunktury gospodarczej. Keynes tym samym przestrzegał przed nadmierną zapobiegliwością i ostrożnością: „zrobiliśmy się tak ostrożni, dobrze się zastanawiając, zanim obarczymy potomnych ciężarami finansowymi, budując im domy mieszkalne, że niełatwo nam już uniknąć plagi bezrobocia” [Keynes 2003, s. 117]. Poglądy keynesistów dotyczące aktywnej polityki państwa na rynku należy uznać za słuszne, ale tylko w krótkiej perspektywie. Wzmożone wydatki państwa spowodują wzrost popytu, co w konsekwencji ustabilizuje rynek, a nawet sprzyjać będzie poprawie koniunktury. Jednakże konsekwencją wzmożonej aktywności państwa na rynku może być niezrównoważenie budżetu i narastanie długu publicznego, którego obsługa w przyszłości będzie dodatkowo obciążała budżet.

Rzeczywiście z taką sytuacją mamy do czynienia już obecnie. Rządy wielu krajów, nie znajdując innej recepty na wyjście z niedawnego kryzysu, zdecydowały się na wsparcie sektora prywatnego publicznymi pieniędzmi, co na ogół doprowadziło do poważnego kryzysu zadłużeniowego. Są jednak w Unii Europejskiej kraje, które korzystając z dostrzeganego w ostatnich latach ożywienia gospodarczego, podjęły się naprawy finansów publicznych i radykalnie zredukowały deficyt, a nawet wykazują nadwyżki budżetowe (rys. 1).

Na koniec 2016 roku aż 12 krajów członkowskich UE wykazało nadwyżkę lub zrównoważyło swoje budżety. Polska wprowadzie stopniowo zmniejsza nierównowagę budżetową, niemniej jednak działania te nie są wystarczające. Otóż w latach 2016-2017 deficyt wyniósł ok. 2,5% PKB. Zgodnie zaś z ustawą budżetową deficyt w 2018 roku nie powinien przekroczyć 41,5 mld zł [Ustawa z 11 stycznia 2018, art. 1 ust. 5], co stanowić będzie ok. 2% PKB.

Konsekwencją utrzymującego się deficytu jest narastanie długu publicznego. Na koniec 2018 roku państwowy dług publiczny ma wynieść 1064,3 mld zł (51,7% PKB), a dług sektora instytucji rządowych i samorządowych (liczony zgodnie z ESA2010) 1116,0 mld zł (54,2% PKB) [Ministerstwo Finansów 2017, s. 29]. Jest to wprawdzie relacja niższa niż przeciętnie w Unii Europejskiej (81,6% PKB) [Eu-

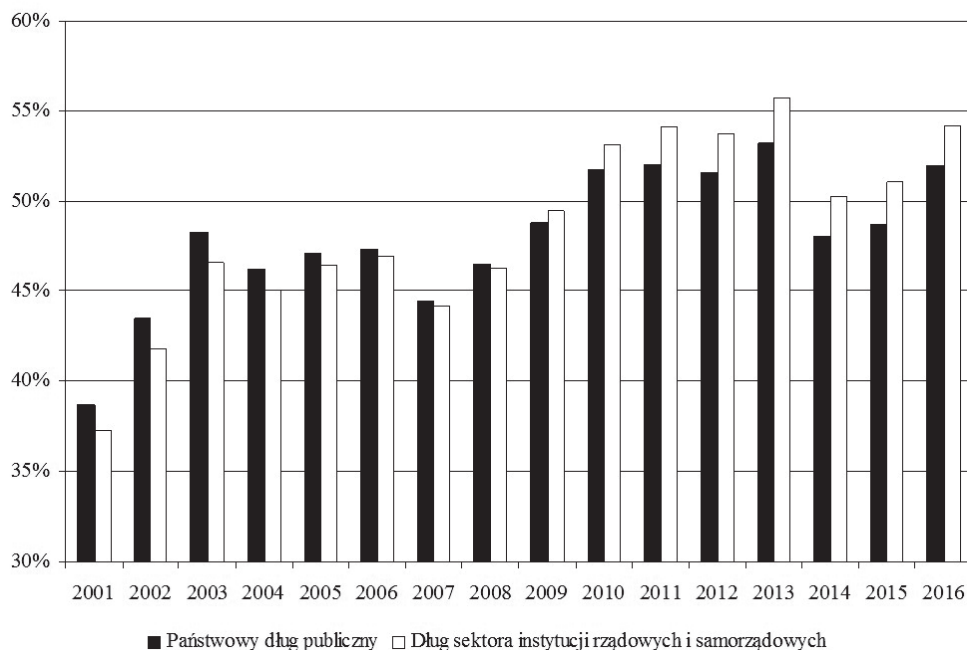
ropean Commission 2017, s. 165], ale po części jest ona wynikiem dość „kreatywnego” podejścia do kształtowania wielkości długu publicznego w Polsce. Skutecznym sposobem odsunięcia w czasie problemu zadłużenia państwa okazały się zmiany w funkcjonowaniu otwartych funduszy emerytalnych [Ustawa z 6 grudnia 2013]. W wyniku przyjętych regulacji nastąpiło między innymi umorzenie części aktywów OFE i ich transfer do sektora publicznego w radykalny sposób poprawił bieżącą kondycję finansów publicznych. 3 lutego 2014 roku do ZUS trafiły aktywa wyceniane na kwotę 153,15 mld zł. Operacja ta spowodowała obniżenie państwowego długu publicznego o 130,2 mld zł, tj. 7,6% w relacji do PKB, oraz długu sektora instytucji rządowych i samorządowych o 145,8 mld zł, czyli ok. 8,5% PKB.



Rys. 1. Deficyt budżetowy w krajach Unii Europejskiej w 2016 roku

Źródło: Eurostat.

Warto również porównać wielkość państwowego długu publicznego i długu sektora ogólnorządowego. Otóż dług sektora *general government* w relacji do PKB osiągnął na koniec 2016 roku 54,1%, co jest wielkością o 2,2% wyższą niż relacja państwowego długu publicznego do PKB, a jeszcze do końca 2008 roku rozbieżność w ocenie wielkości długu, w zależności od przyjętej metodyki, była stosunkowo niewielka, bo wynosiła 0,2% PKB. Do 2006 roku dług *general government* był nawet niższy (rys. 2).



Rys. 2. Porównanie państwowego długu publicznego i sektora *general government* w Polsce w latach 2001-2016

Źródło: Ministerstwo Finansów.

4. Wzrost wydatków sztywnych

Mimo utrzymującego się deficytu budżetowego, od kwietnia 2016 roku funkcjonuje program mający wspierać politykę prorodziną, nazywany powszechnie „Rodzina 500+”. O ile sam pomysł zahamowania spadku liczby urodzeń jest słuszny, o tyle sposób realizacji programu budzi spore kontrowersje. Po pierwsze, jest bardzo kosztowny dla budżetu. Wydatki na realizację programu wynoszą rocznie ok. 23 mld zł. Po drugie, uważany jest za niesprawiedliwy społecznie, ponieważ świadczenie bezwarunkowo przysługuje dla drugiego i kolejnych dzieci w rodzinie. Po trzecie, ma cechy programu socjalnego, ponieważ zastosowano w nim kryterium dochodowe dla ubiegających o świadczenie dla pierwszego dziecka. Po czwarte, zostało w nim przyjęte kryterium wieku dziecka, a nie np. kontynuacji nauki – program nie obejmuje młodzieży (powyżej 18. roku życia) kształcącej się i pozostającej pod opieką rodziców. Po piąte, osłabia aktywność zawodową rodziców, co ma negatywny wpływ na rynek pracy. Ten mankament został potwierdzony przez GUS. Wyniki badań przeprowadzonych przez GUS potwierdzają – współczynnik aktywności za-

wodowej rodziców wychowujących dzieci poniżej 18. roku życia i nieotrzymujących świadczenia w ramach programu Rodzina 500+ wyniósł w III kwartale 2017 roku 88,6%, z kolei aktywność zawodowa rodziców otrzymujących świadczenie wyniosła 79,5%. Jeszcze większe zróżnicowanie wystąpiło w rodzinach z jednym dzieckiem – aktywność rodziców otrzymujących świadczenie ukształtowała się na poziomie 69,7%, a wskaźnik ten w przypadku rodziców nieotrzymujących świadczenia Rodzina 500+ wyniósł 89,0% [GUS 2018, s. 28].

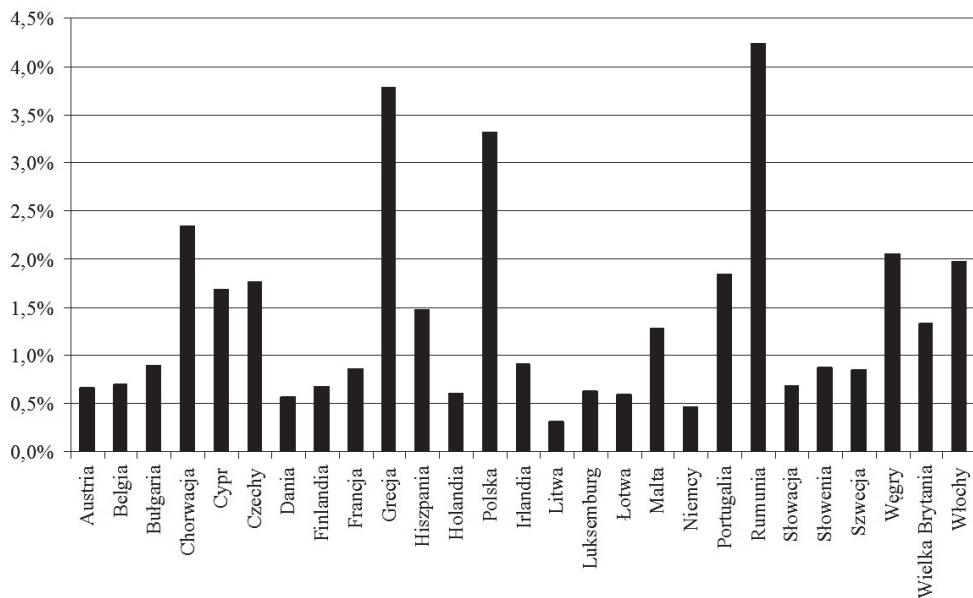
Uruchomienie programu „Rodzina 500+”, powodującego radykalny wzrost wydatków państwa, ma niewątpliwie wpływ na wzrost gospodarczy w krótkiej perspektywie, ale odbywa się to kosztem przyszłych okresów. Według GUS akumulacja brutto w 2016 roku spadła o 1,8% w porównaniu z rokiem poprzednim, a nakłady brutto na środki trwałe zmniejszyły się aż o 7,9% (w 2014 roku zanotowano wzrost aż o 10%). Łatwo zatem dostrzec, że głównym czynnikiem wzrostu gospodarczego jest spożycie w sektorze gospodarstw domowych, które było wyższe w 2016 roku o 3,8% niż przed rokiem [GUS 2017, s. 1].

Wbrew głosom ekonomistów i demografów podjęto również decyzje o korekcie systemu emerytalnego. Zgodnie obowiązującą do końca września 2017 roku ustawą wiek emerytalny był stopniowo podwyższany i docelowo wynosiłby 67 lat niezależnie od płci. Kobiety osiągnęłyby go w 2040 roku, a mężczyźni w 2020 roku [Ustawa z 11 maja 2012, art. 1 ust. 5]. Jednak na mocy ustawy z dnia 16 listopada 2016 roku wiek emerytalny został obniżony do 60 lat dla kobiet i 65 lat dla mężczyzn [Ustawa z 16 listopada 2016, art. 1 ust. 5]. Ustawa obowiązuje od 1 października 2017 roku. Dokonane zmiany mają poważny wpływ na stabilność finansów publicznych. Przewiduje się, że na skutek wejścia w życie ustawy w najbliższych 5 latach uprawnienia emerytalne uzyska dodatkowo ponad 700 tys. osób i będzie kosztować budżet państwa kolejne 54,9 mld zł [Stańczyk 2017]. Nie bez znaczenia jest również wzrost długu ukrytego państwa.

5. Trudności z pozyskiwaniem pieniądza pożyczkowego

Kontrowersyjny i ryzykowny sposób zarządzania długiem i znaczące potrzeby pożyczkowe państwa zauważają inwestorzy², gdyż oprocentowanie długoterminowych obligacji skarbowych w Polsce (3,32% rocznie według danych za styczeń 2018 roku) należy do najwyższych w Unii Europejskiej. Wyższy koszt pozyskania pieniądza jest mają jedynie rządy w Rumunii i Grecji (rys. 3).

² Zgodnie z ustawą budżetową planowane na 2018 rok przychody budżetu państwa wyniosą 347,3 mld zł i będą to w zdecydowanej większości wpływy z tytułu emisji obligacji skarbowych [Ustawa z 11 stycznia 2018, art. 3].



Rys. 3. Oprocentowanie długoterminowych obligacji skarbowych w krajach Unii Europejskiej w styczniu 2018 roku

Źródło: European Central Bank.

Oprocentowanie obligacji 15 krajów Unii nie przekracza 1% w skali roku. Taka ocena polskiej wiarygodności kredytowej ma istotny wpływ na koszty obsługi długu. Mają one wynieść w 2018 roku 30,7 mld zł [Ustawa z 11 stycznia 2018, zał. 2], co stanowi aż 8,6% planowanych dochodów budżetu państwa.

6. Kontrowersje wokół kosztów pracy

Pewne wątpliwości budzą również koszty pracy w Polsce, które w istotny sposób wpływają na stabilność finansów publicznych. Wprawdzie przeciętnie w porównaniu z krajami Unii Europejskiej, a nawet OECD nie należą one do wysokich (tab. 1), niemniej jednak występuje znaczące zróżnicowanie między grupami zawodowymi. Przywilejami objęci są między innymi: służby mundurowe, pracownicy wymiaru sprawiedliwości, nauczyciele, górnicy i rolnicy.

Utrzymywanie znaczących dysproporcji w wysokości składek na ubezpieczenie społeczne prowadzi do nie tylko do narastania niezadowolenia społecznego, ale również do zakłóceń w funkcjonowaniu powszechnego systemu ubezpieczeń, „ucieczki do szarej strefy” lub podejmowania, przez osoby do tego nieuprawnione, prób włączenia się do uprzywilejowanych systemów ubezpieczeń. Z kolei osoby prowadzące pozarolniczą działalność gospodarczą, objęte powszechnymi ubezpiec-

zeniami społecznymi, przejmują na siebie nadmierny ciężar utrzymania systemu emerytalnego i opieki zdrowotnej, co ma wpływ na rentowność ich działalności oraz kondycję całej gospodarki narodowej.

Tabela 1. Udział PIT i składek na ubezpieczenie społeczne w dochodzie brutto z pracy

Kraj	Udział w %	Kraj	Udział w %
Belgia	54,0	Holandia	37,5
Niemcy	49,4	Dania	36,5
Węgry	48,2	Norwegia	36,2
Francja	48,1	Polska	35,8
Włochy	47,8	Islandia	34,0
Austria	47,1	Japonia	32,4
Finlandia	43,8	Stany Zjednoczone	31,7
Czechy	43,0	Kanada	31,4
Szwecja	42,8	Wielka Brytania	30,8
Słowenia	42,7	Australia	28,6
Słowacja	41,5	Irlandia	27,1
Portugalia	41,5	Korea Płd.	22,2
Grecja	40,2	Izrael	22,1
Hiszpania	39,5	Szwajcaria	21,8
Estonia	38,9	Meksyk	20,1
Luksemburg	38,4	Nowa Zelandia	17,9
Turcja	38,1	Chile	7,0

Źródło: OECD.

Czytelnym przykładem opisywanych dysproporcji jest Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego. Stanowi ona wraz z Zakładem Ubezpieczeń Społecznych instytucjonalną podstawę systemu ubezpieczeń społecznych w Polsce. KRUS prowadzi ubezpieczenia wypadkowe, chorobowe i macierzyńskie, a także emerytalno-rentowe rolników oraz pracujących z nimi domowników [Ustawa z 20 grudnia 1990, art. 1]. Łączna składka miesięczna na ubezpieczenie społeczne rolników prowadzących gospodarstwa rolne do 50 ha w II, III i IV kwartale 2017 roku oraz I kwartale 2018 roku wynosi 131 zł miesięcznie. Ponadto koszty ubezpieczenia zdrowotnego ponoszone przez rolników należy uznać za symboliczne. Zgodnie z obowiązującymi przepisami składki na ubezpieczenie zdrowotne za rolników posiadających 6 i mniej ha przeliczeniowych gruntów rolnych finansowane są bowiem z budżetu państwa, natomiast rolnicy posiadający gospodarstwa większe niż 6 ha opłacają ubezpieczenie zdrowotne w wysokości 1 zł miesięcznie za ha za każdego ubezpieczonego. Dla porównania, osoby prowadzące na własny rachunek pozarolniczą działalność gospodarczą i ubezpieczone w ZUS zobowiązane są do opłacania w I kwartale 2018 roku składek do ZUS w wysokości co najmniej 1232,16 zł miesięcznie (lub 1166,85 zł bez ubezpieczenia chorobowego), w tym 319,94 zł tytułem składki na ubezpieczenie zdrowotne. Nietrudno dostrzec, że wysokość składek na

ubezpieczenia społeczne i zdrowotne dla rolników jest ponad dziewięciokrotnie niższa niż podobne ubezpieczenia dla osób prowadzących pozarolniczą działalność gospodarczą.

Opisane nierówności mają wymierny wpływ na wydatki budżetu państwa. W marcu 2017 roku emerytury i renty w KRUS pobierało 1179,7 tys. osób [KRUS 2017, s. 4], natomiast dotacja z budżetu państwa na fundusz emerytalno-rentowy w KRUS, zgodnie z ustawą budżetową na 2017 rok, zaplanowana została na kwotę 17,5 mld zł [Ustawa z 16 grudnia 2016, zał. 2]. Dla porównania w tym samym roku liczba osób pobierających podobne świadczenia w ZUS wyniosła 7319,3 tys. osób [ZUS 2017, s. 3], a dotacja budżetu na ubezpieczenia społeczne dla ZUS w całym 2017 roku zaplanowana została na kwotę 47,2 mld zł [Ustawa z 16 grudnia 2016, zał. 2].

7. Zakończenie

Obserwowane ostatnio ożywienie europejskiego i światowego rynku ma korzystny wpływ na polską gospodarkę i w konsekwencji również finanse publiczne. Naprawa finansów państwa postępuje jednak zbyt wolno. W dalszym ciągu mamy do czynienia z poważnym deficytem i zamiast wsparcia inwestowania oferowane są niemal bezwarunkowe świadczenia socjalne. Ponadto utrzymywane są uprzywilejowane, branżowe systemy ubezpieczeń oraz pochopnie obniża się wiek emerytalny. Słabość finansów publicznych, w tych warunkach, skutkuje wzrostem kosztów obsługi długu.

Nie wystarczy, aby polityka finansowa państwa zapewniła jedynie sprawne funkcjonowanie państwa w krótkiej perspektywie (tzw. doktryna ciepłej wody w kranie). Wymagane jest również planowanie strategiczne, uwzględniające potrzeby i możliwości rozwojowe przyszłych pokoleń. Aby było to możliwe, należy zadbać o kondycję finansów publicznych. Wzorem wielu europejskich państw należałoby podjąć wysiłki na rzecz zmniejszenia długu publicznego. Cykliczny charakter rynku zapowiada, że w końcu nadejdzie osłabienie gospodarcze i niezbędna będzie szersza pomoc rządu. Wówczas, bez radykalnej zmiany podejścia do dyscypliny finansów publicznych, okaże się, że „cesarz jest nagi”³ – pozbawiony możliwości efektywnego działania.

Aby niezbędne reformy odniosły oczekiwany skutek, należy również zwrócić większą uwagę na klasę średnią społeczeństwa, którą Ludwig Erhard rozumiał jako „tę warstwę społeczną, która jest skłonna przejąć i przejmuje, w poczuciu własnej odpowiedzialności i siły własnych osiągnięć, obowiązek zapewnienia swojej egzystencji” [Erhard 2000, s. 145]. Zdaniem ordoliberalna klasa średnia jest podstawą ustroju społecznego i powinna utrzymać dominującą pozycję w społeczeństwie

³ Związek frazeologiczny na podstawie baśni Hansa Christiana Andersena pt. *Nowe szaty cesarza* [Andersen 2001, s. 55].

[Miszewski 2013, s. 174–175]. Ponadto, jak zauważył Stanisław Owsiak: „Współczesne państwo jest państwem podatkowym. Skutki nieuchronności podatku powinny być przez państwo amortyzowane. Sprzyja temu koncepcja państwa obywatelskiego, w której podatnik jest traktowany jak partner, nie jak wróg państwa” [Owsiak 2005, s. 18]. Niestety, niektóre z podejmowanych programów społecznych nie służą ani rozwojowi klasy średniej, ani poprawie relacji pomiędzy państwem a podatnikiem – w tych obszarach również niezbędne są korekty. Należy żywić nadzieję, że gdy negatywne skutki prowadzonej polityki gospodarczej będą silniej odczuwane przez społeczeństwo, to rządzący zdecydują się na racjonalne zmiany.

Naprawa finansów publicznych powinna być realizowana w czterech zasadniczych kierunkach:

1. Zwiększenie dyscypliny finansowej i zrównoważenia budżetu.
2. Ograniczenie wydatków sztywnych na rzecz wspierania aktywności ekonomicznej ludności.
3. Podwyższenie, zgodnie z tendencjami demograficznymi i potrzebami rynku pracy, wieku emerytalnego.
4. Integracja z Unią Gospodarczą i Walutową poprzez przyjęcie euro.

Dwie pierwsze wytyczne, chociaż nie budzą w społeczeństwie wątpliwości, nie są realizowane. Dwie kolejne uwagi są wprawdzie mniej akceptowane, ale obserwacja zachodzących zjawisk gospodarczych wskazuje, że powinny być one wdrażane lub co najmniej przyjęte programy ich rychłego wprowadzenia.

Literatura

- Andersen H.Ch., 2001, *Baśnie*, Tower Press, Gdańsk.
- Erhard L., 2000, *Wohlstand für Alle*, Econ Verlag, Düsseldorf.
- European Commission, 2017, *Statistical Annex of European Union. Autumn 2017*, Luxembourg.
- Gray R., Owen D., Sopher M.J., 1998, *Setting up a control system for your organization*, Nonprofit World, vol. 16, no. 3, s. 65–76.
- GUS, 2017, *Wstępny szacunek produktu krajowego brutto w I kwartale 2017 r.*, GUS, Warszawa.
- GUS, 2018, *Aktywność ekonomiczna ludności. III kwartał 2017 roku*, GUS, Warszawa.
- Keynes J.M., 2003, *Ogólna teoria zatrudnienia, procentu i pieniądza*, PWN, Warszawa.
- Kołodko G., 2010, *Neoliberalizm i światowy kryzys gospodarczy*, *Ekonomista*, nr 1, s. 23–30.
- Kowalski J. (red.), 2013, *Rola polityki logistycznej*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Wrocław.
- Kowalski T., Nowak T., Pisarek W. (red.), 2003, *Aspekty zarządzania*, PWN, Warszawa.
- KRUS, 2017, *Informacja o świadczeniach pieniężnych z ubezpieczenia społecznego rolników. Marzec 2017 (Dane wstępne)*, KRUS, Warszawa.
- Ministerstwo Finansów, 2017, *Strategia zarządzania długiem sektora finansów publicznych w latach 2018-2021*, Warszawa.
- Miszewski M., 2013, *Dobrobyt dla wszystkich i aktualność myśli Ludwiga Erharda*, [w:] *Ordoliberalizm i społeczna gospodarka rynkowa wobec wyzwań współczesności*, red. E. Mączyńska, P. Pysz, Polskie Towarzystwo Ekonomiczne, Warszawa.

- OECD, 2010, *Sprawozdanie dotyczące przygotowania Strategii Zielonego Wzrostu*, <http://www.oecd-ilibrary.org> (12.02.2013).
- Owsiak S., 2001, *Finanse publiczne. Teoria i praktyka*, PWN, Warszawa.
- Owsiak S., 2005, *Stan i perspektywy finansów publicznych w Polsce*, [w:] *Finansowanie ochrony środowiska w Polsce w warunkach osłabienia finansów publicznych*, red. J. Famielec, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Krakowie, Kraków.
- Stańczyk M., 2017, *Obniżenie wieku emerytalnego? Prezes ZUS: świadczenia będą niższe, to czysta matematyka*, <http://biznes.onet.pl/emerytury/wiadomosci/prezes-zus-o-emeryturach-wywiad/jwj-19h> (28.02.2018).
- Ustawa z dnia 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników, Dz.U. z 1991, nr 7, poz. 24.
- Ustawa z 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, Dz.U. nr 14, poz. 114 ze zm.
- Ustawa z dnia 11 maja 2012 r. o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. z 2012, poz. 637.
- Ustawa z dnia 6 grudnia 2013 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z określeniem zasad wypłaty emerytur ze środków zgromadzonych w otwartych funduszach emerytalnych, Dz.U. z 2013, poz. 1717.
- Ustawa z dnia 16 listopada 2016 r. o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. z 2017, poz. 38.
- Ustawa budżetowa na rok 2017 z dnia 16 grudnia 2016 r., Dz.U. z 2017, poz. 108.
- Ustawa budżetowa na rok 2018 z dnia 11 stycznia 2018 r., Dz.U. z 2018, poz. 291.
- Wagner A., 1890, *Finanzwissenschaft, Theorie der Besteuerung, Gebuhrenlehre und allgemeine Steuerlehre*, C.F. Winter'sche Verlagshandlung, Leipzig.
- Wanniski J., 1978, *Taxes, revenues, and the „Laffer curve”*, *The Public Interest*, no. 50.
- ZUS, 2017, *Struktura wysokości emerytur i rent wypłacanych przez ZUS po waloryzacji i podwyższeniu świadczeń najniższych w marcu 2017 roku*, Warszawa.