

Piotr SZPUNAR\*

## Skutki wadliwych uregulowań prawnych w sferze polityki fiskalnej\*\*

### Wprowadzenie

W głównym nurcie zmian zachodzących w minionym XX wieku mieściło się z pewnością bezprecedensowe zwiększenie wagi państwa w życiu społecznym – nigdy przedtem sektor państwowy nie dysponował tak znaczną częścią dochodu narodowego. Początki tej tendencji sięgają jeszcze XIX stulecia, na co pośrednio zwrócił uwagę niemiecki ekonomista A. Wagner, formułując prawo o nieuniknionym zwiększaniu wydatków państwa. Wraz ze zwiększeniem roli państwa, jednym z podstawowych obszarów jego działalności stało się wykonywanie szeroko rozumianych funkcji gospodarczych. J. Beksiak wyróżnia dwa zasadnicze rodzaje funkcji gospodarczych państwa. Do pierwszej należą działania związane z wytwarzaniem i dystrybucją dóbr publicznych: ochrona ładu, ochrona zdrowia i środowiska naturalnego, organizacja systemu pieniężnego oraz gospodarowanie pozostałymi dobrami publicznymi. Do drugiej grupy należy: prowadzenie polityki stabilizacyjnej, pobudzanie koniunktury, protekcjonizm oraz utrzymanie sektora państwowego w gospodarce [Beksiak, 2000].

W ramach niniejszego opracowania omówione zostaną najważniejsze regulacje prawne dotyczące części funkcji gospodarczych państwa, mieszczących się w zakresie drugiej z przywołanych powyżej kategorii. Uwzględniona zostanie wyłącznie sfera regulacji prawnych, które mają istotne konsekwencje dla skuteczności **polityki fiskalnej państwa**. W ścisłym znaczeniu termin „wadliwe uregulowania prawne” oznacza regulacje ułomne, niepełne lub nieprecyzyjne, pozostawiające znaczne możliwości uznaniowych rozstrzygnięć, a więc otwierające pole dla sporów interpretacyjnych. Bez wchodzenia w dalsze rozróżnienia terminologiczne, w opracowaniu uwaga zostanie skoncentrowana na prezentacji najważniejszych obszarów, które w przekonaniu autora uregulowane są w sposób bezspornie wadliwy – niewłaściwy lub zbyt mało precyzyjny.

Wadliwe uregulowania prawne nie tylko mogą prowadzić do suboptymalnej alokacji zasobów, a nawet do braku efektywności państwa w wykonywa-

\* Autor jest pracownikiem Narodowego Banku Polskiego w Warszawie.

\*\* Opracowanie powstało w ramach projektu badawczego PCZ 003-17, finansowanego przez KBN i realizowanego w INE PAN. Autor jest winien podziękowania prof. dr hab. Andrzejowi Wojtynie, prof. dr hab. Andrzejowi Wernikowi oraz mgr Andrzejowi Ciopińskiemu za wnikliwe uwagi, które pomogły usunąć wiele słabości obecnych w pierwotnym tekście artykułu.

niu jego najważniejszych funkcji (nie tylko gospodarczych). **Konsekwencje wadliwych uregulowań, to m.in. ograniczenie pola manewru rządu w ustalaniu struktury dochodów, wydatków i stopnia restrykcyjności polityki fiskalnej. Efekty te można określić mianem bezpośrednich.**

Istotne wydają się jednak także efekty **pośrednie**, wynikające z pogorszenia jakości instytucji życia społecznego i negatywnie wpływające na dobrobyt społeczny. Efekty te wzmacniają bezpośrednio negatywne oddziaływanie wadliwych uregulowań prawnych na dobrobyt społeczny. Pogorszeniu ulega sposób rządzenia (*governance*), zwiększając m.in. koszty transakcyjne w gospodarce. Państwo nie jest w stanie skutecznie tworzyć i wspomagać instytucjonalnych ram rynku, koniecznych do jego funkcjonowania. Zgodnie z coraz powszechniejszym poglądem, obecność i odpowiedni charakter instytucji i przyjętych rozwiązań stanowią ważną zmienną objaśniającą zróżnicowania procesów wzrostu gospodarczego w poszczególnych krajach. Najnowsze badania empiryczne sugerują też, że efektywne państwo może być samoistnym czynnikiem stymulującym wzrost gospodarczy i inwestycje [Wojtyła, 2001, s. 18]. Oznacza to, że **jakość instytucji przekłada się na tempo wzrostu gospodarczego.**

Artykuł 2 Konstytucji RP stanowi, że Rzeczpospolita Polska jest państwem prawnym. Oznacza to, że funkcjonowanie instytucji życia społecznego obwarowane jest przepisami prawa – w sferze prywatnej ograniczone (obszar działań ograniczony w sposób negatywny), a w sferze publicznej wyznaczone (określone w sposób pozytywny). Bezpośrednią konsekwencją tego faktu jest zależność efektywności funkcjonowania instytucji publicznych od jakości przepisów określających ich zakres działalności. Prawo determinuje „sposób rządzenia” (*governance*), określając cele, kompetencje i kształt instytucji oraz przysługujące im uprawnienia, obowiązki i instrumenty. Jakość prawa, jego skuteczność oraz słuszność, jest szczególnie istotna w krajach przechodzących transformację ustrojową i głębokie reformy, polegające nie tylko na dogłębnych przeobrażeniach instytucji, ale wręcz na powoływaniu wielu z nich do życia [Wojtyła, 2001, s. 29 i nast].

Nie wnikając w przyczyny powstawania regulacji prawnych obarczonych wadami, można jedynie stwierdzić, iż ewidentną słabością prawodawstwa jest skłonność do „gremialnego” tworzenia prawa. Posłowie i senatorowie, nie ufając pracy ekspertów, zajmują się szczegółami i zbiorowo redagują teksty ustaw. Powoduje to powolność procesu legislacyjnego, usterki profesjonalne, niespójność systemu prawa, a także rozmycie odpowiedzialności. Przyczyną niskiej jakości prawodawstwa niższego rzędu może być z kolei rozczłonkowanie administracji, po części odziedziczone jeszcze po poprzednim ustroju, a po części wynikające z patologicznej tendencji do mnożenia agencji i funduszy. Współistnienie urzędów centralnych o charakterze zarówno funkcjonalnym, jak i branżowym powoduje krzyżowanie się kompetencji, co nie sprzyja precyzyjnym uregulowaniom. W interesie resortów branżowych leży protekcja podległych dziedzin gospodarki, wobec czego interesy wielu urzędów i agencji mogą stać w sprzeczności przy ograniczonych możliwościach koordynacji ich działań [Beksiak, 2000].

Opracowanie niniejsze nie ma na celu identyfikacji przyczyn ułomności prawodawstwa ani oceny dotychczasowego dorobku prawnego, a stanowi wyłącznie próbę wskazania najważniejszych – zdaniem autora – obszarów wadliwych uregulowań prawnych w zakresie polityki fiskalnej państwa. Po określeniu w rozdziale 2 zakresu polityki fiskalnej państwa, w 3 rozdziale zidentyfikowane zostały ułomności dotyczące najważniejszych zasad konstytucyjnych dotyczących jej prowadzenia. Zaakcentowano możliwość wystąpienia poważnych perturbacji w funkcjonowaniu państwa, wynikających z regulacji, które idą we właściwym kierunku, czynią to w sposób zbyt rygorystyczny. W rozdziale 4 omówiono uregulowania zmniejszające przejrzystość i elastyczność polityki budżetowej, wskazując m.in. na niekonsekwentne przepisy dotyczące relacji zadłużenia Skarbu Państwa i pozostałych podmiotów sektora finansów publicznych. W rozdziale 5 wskazano na skutki obecnego sposobu ustalania parametrów budżetu dla elastyczności i przejrzystości polityki fiskalnej. Rozdział 6 koncentruje uwagę na braku dostatecznego uwzględnienia zasad jedności i powszechności budżetu. W trakcie prowadzonych analiz sformułowano szereg rekomendacji, które mogą stać się punktem wyjścia dla dyskusji wskazujących pożądaną kierunek zmian regulacji z zakresu polityki fiskalnej państwa. Najważniejsze z nich zostały zebrane w podsumowaniu tekstu.

### Zakres polityki fiskalnej państwa

Polityka fiskalna państwa prowadzona jest przez instytucje **sektora finansów publicznych**. W literaturze brak jest jednoznacznej definicji finansów publicznych. W Polsce dopiero po 1990 roku powrócono do używania tego terminu i pojawiło się wiele prób jego zdefiniowania. Do dzisiaj nie przyjęto jednak jednej, powszechnie akceptowanej definicji [Gilowska, Mierzwa, Misiąg, 1997, s. 23].

Definicje spotykane w literaturze nie tylko różnią się zakresem, co nawet przywołują odmienne kategorie – desygnat terminu „finanse publiczne” może obejmować:

- \* zakres środków finansowych sektora publicznego (ujęcie przedmiotowe),
- \* zespół norm prawnych regulujących gospodarkę tymi środkami (ujęcie normatywne),
- \* zespół podmiotów gospodarkę tę prowadzących (ujęcie podmiotowe).

Przykładowo, jedna z definicji w ramach ujęcia przedmiotowego przyjmuje, że finanse publiczne obejmują zasoby pieniężne państwa, a zwłaszcza budżet państwa, fundusze pozabudżetowe, budżety samorządu terytorialnego, ubezpieczeń społecznych itp. [Denek, Wierzbicki, Sobiech, Wolniak, 1995, s. 19]. Jak większość formułowanych definicji, wydaje się to być określenie zbyt ogólne i niedostatecznie precyzyjne. W dalszych rozważaniach lepiej zatem opierać się na konkretnych sformułowaniach ustawowych.

Zgodnie z art. 5 ustawy o finansach publicznych do **sektora finansów publicznych** zalicza się m.in: organy władzy publicznej, organy administracji

rządowej, organy kontroli państwowej i ochrony prawa, sądy i trybunały, jednostki samorządu terytorialnego i ich organy oraz związki, jednostki budżetowe, zakłady budżetowe i gospodarstwa pomocnicze jednostek budżetowych, fundusze celowe, Zakład Ubezpieczeń Społecznych, Kasę Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego i zarządzane przez nie fundusze, Kasy Chorych, a także państwowe lub samorządowe osoby prawne utworzone na podstawie odrębnych ustaw w celu wykonywania zadań publicznych, z wyłączeniem przedsiębiorstw, banków i spółek prawa handlowego. Ustawowa definicja sektora finansów publicznych opiera się zatem na ujęciu podmiotowym. Zasoby pieniężne sektora finansów publicznych, a ściślej, dochody i przychody jednostek sektora finansów publicznych (w tym środki bezzwrotne z zagranicy) są określane jako **środki publiczne**. Wobec tego, **politykę fiskalną można rozumieć jako zarządzanie środkami publicznymi przez podmioty sektora finansów publicznych, a w szczególności sterowanie procesami związanymi z gromadzeniem środków publicznych oraz ich rozdysponowaniem**, tj. kształtowanie, planowanie, ustalanie i realizacja dochodów i przychodów oraz wydatków i rozchodów sektora finansów publicznych. Można zatem uznać, że prowadzenie polityki fiskalnej polega na podejmowaniu decyzji dotyczących głównie opodatkowania i wydatków podmiotów sektora finansów publicznych oraz kształtowania i pokrywania jego potrzeb pożyczkowych. W wyniku tego rodzaju decyzji podmioty sektora finansów publicznych mogą zarządzać popytem wewnętrznym w celu stabilizacji dochodu na jego potencjalnym poziomie [Begg, Fisher, Dornbush, 1994, s. 180-181]. **Warunkiem skuteczności polityki fiskalnej w zarządzaniu popytem globalnym jest przede wszystkim jej elastyczność, a więc możliwość podejmowania decyzji skutkujących szybkim adaptowaniem podatków i/lub wydatków do zmian sytuacji makroekonomicznej.** Istotne znaczenie dla skuteczności polityki fiskalnej ma też odpowiednia przejrzystość, pozwalająca podmiotom na bieżącą ocenę faktycznego stopnia restrykcyjności realizowanej polityki fiskalnej. Wobec tego, kryterium oceny sfery regulacyjnej polityki fiskalnej powinna być przede wszystkim możliwość zapewnienia jej niezbędного stopnia elastyczności i przejrzystości<sup>1</sup>.

### Podstawowe zasady realizacji polityki fiskalnej

Konstytucja RP w art. 216-226 (rozdział: Finanse publiczne) reguluje podstawowe zasady dotyczące prowadzenia polityki fiskalnej państwa, w tym zasady mające na celu dyscyplinowanie finansów publicznych – przede wszyst-

<sup>1</sup> Elastyczność polityki fiskalnej w ciągu roku budżetowego jest z reguły bardzo niewielka. Po stronie dochodów nie można praktycznie zmienić wysokości stawek podatków (za wyjątkiem stawki podatku akcyzowego), ze względu na wymóg zapewnienia stabilności warunków gospodarowania w ciągu roku budżetowego. Z kolei limity wydatków są także określone w ustawie budżetowej – ich doraźne zmniejszenie może mieć formę blokady wydatków, a zmiana wymaga nowelizacji ustawy. W związku z tym, elastyczność polityki fiskalnej należy zasadniczo rozumieć jako możliwość kształtowania dochodów i wydatków sektora finansów publicznych w dłuższym horyzoncie czasowym.

kim zakaz zaciągania pożyczek lub udzielania gwarancji i poręczeń finansowych, w następstwie których państwowy dług publiczny przekroczy 3/5 wartości rocznego produktu krajowego brutto. Sposób obliczania wartości rocznego produktu krajowego brutto oraz państwowego długu publicznego określa ustawa uchwalona w 2001 roku, w związku z czym, wydaje się, że nie powinno być zasadniczych wątpliwości interpretacyjnych w tej kwestii. Z kolei państwowy dług publiczny został określony w art. 9 ust. 1 ustawy o finansach publicznych jako nominalne zadłużenie podmiotów sektora finansów publicznych, ustalone po wyeliminowaniu przepływów finansowych pomiędzy podmiotami należącymi do tego sektora. Na koniec 2000 roku zadłużenie Skarbu Państwa wyniosło 266,8 mld zł (38,9% PKB), podczas gdy państwowy dług publiczny (bez przewidywanych wypłat z tytułu poręczeń i gwarancji udzielonych przez Skarb Państwa) wyniósł 280,5 mld zł, był więc wyższy o ok. 2% PKB. Co więcej, w 2000 roku odnotowano skokowy wzrost kwoty właśnie tzw. pozostałego długu sektora rządowego (o 4,5 mld zł), a więc w części poza Skarbem Państwa, który w tym samym okresie zwiększył swoje zadłużenie jedynie o 2,4 mld zł<sup>2</sup>.

Umieszczenie w konstytucji liczbowych wartości progowych długu publicznego budzi poważne wątpliwości. W sytuacjach nadzwyczajnych lub w wyjątkowo niesprzyjających uwarunkowaniach może to prowadzić do trudnego wyboru pomiędzy złamaniem konstytucji, a prowadzeniem bardzo kosztownej polityki budżetowej. Sytuacja taka może w szczególności dotyczyć stanów nadzwyczajnych, tym bardziej że zgodnie z art. 228 pkt 6 w czasie stanu nadzwyczajnego konstytucja nie może być zmieniona. Oznacza to, że zwiększenie emisji długu publicznego ponad wartość progową nie jest dopuszczalne w żadnych warunkach, nawet w sytuacji wojny.

Ograniczenie to może być szczególnie dolegliwe wobec konstytucyjnego zakazu finansowania deficytu budżetowego przez centralny bank państwa. Słuszne, co do zasady, wyłączenie możliwości finansowania budżetu przez NBP może okazać się paraliżujące dla funkcjonowania państwa w warunkach nadzwyczajnych. Wydatki wojenne finansowane są z reguły przez inflacyjną emisję pieniądza (kredyt banku centralnego), w najlepszym razie przez zwiększoną emisję długu publicznego. Przy obecnie obowiązujących regulacjach niedopuszczalne jest jednak dodatkowe kredytowanie rządu, nawet za pośrednictwem sektora banków komercyjnych. Rozwiązanie to także byłoby bowiem ograniczone konstytucyjnym limitem państwowego długu publicznego (2/3 PKB), do którego zalicza się nominalną wartość wszystkich zaciągniętych kredytów, wyemitowanych papierów wartościowych i udzielonych gwarancji.

Powinna istnieć możliwość zawieszenia przywoływanego powyżej zakazu przekraczania przez dług publiczny 2/3 PKB, sprecyzowana w stosownym miejscu w konstytucji. Mimo pomyślnego kształtowania się sytuacji politycznej w Europie, nie sposób jednak wykluczyć wystąpienia wydarzeń o charakterze silnego negatywnego szoku podażowego, które mogą spowodować, że aktualny

<sup>2</sup> Na podstawie: *Strategia zarządzania długiem sektora finansów publicznych w latach 2002-2004*.

stanie się problem zbyt rygorystycznego limitu dla długu publicznego. Wydaje się, że Konstytucja RP powinna zostać zawczasu zmieniona, aby w sytuacjach szczególnych można było elastyczniej dysponować możliwościami zwiększenia długu publicznego<sup>3</sup>.

### Relacje między zadłużeniem Skarbu Państwa a długiem pozostałych podmiotów sektora finansów publicznych

Zapisy konstytucyjne dotyczące ograniczania długu publicznego realizują słuszne dążenie do ujęcia w kategoriach państwowego długu publicznego zobowiązań szerszych niż tylko Skarbu Państwa. Dopuszczalne wartości zadłużenia odnoszą się do zobowiązań całego sektora publicznego. Niestety, ustawodawcy najwyraźniej zabrakło konsekwencji, gdyż nie występuje symetria między szerokim określeniem długu publicznego, a wąsko rozumianym deficytem budżetowym, który jest tylko jednym z wielu czynników wpływających na wysokość długu publicznego. Zgodnie z zapisami ustawowymi, rząd jest odpowiedzialny za wykonanie deficytu zaplanowanego w ustawie budżetowej, a więc w kategorii znacznie węższej, niż deficyt sektora finansów publicznych, jednoznacznie wpływający na wielkość państwowego długu publicznego. Skutkuje to możliwością manipulowania danymi przez rząd, który może zaciągać znaczne zobowiązania przy formalnym realizowaniu ograniczeń zawartych w uchwalonej przez Sejm ustawie budżetowej. Możliwość zaciągania zobowiązań poza sektorem budżetowym zmniejsza w istotny sposób przejrzystość realizowanej polityki fiskalnej i uniemożliwia jej rzetelną ocenę przez rynki finansowe. Jedną z konsekwencji może być dodatkowa premia za ryzyko wymagana przez inwestorów w cenach sprzedawanych przez Ministerstwo Finansów skarbowych papierów wartościowych, a co za tym idzie, wyższe koszty obsługi długu publicznego. Z drugiej strony rząd narażony jest na skutki braku dyscypliny lub błędów popełnionych przez pozostałe podmioty sektora finansów publicznych (vide: kryzys w ZUS w 1999 roku).

Analiza zadłużenia sektora rządowego z wyłączeniem Skarbu Państwa wskazuje na systematyczny przyrost zobowiązań finansowych pozostałych podmiotów sektora – w okresie grudzień 1999 – czerwiec 2001 wzrost ten wyniósł aż 84%, głównie w wyniku zwiększenia zobowiązań ZUS, Kas Chorych i Funduszu Pracy. Dlatego też, powstało szereg miar deficytu sektora finansów publicznych, które mają na celu scharakteryzowanie ich stanu. Najbardziej znana jest miara tzw. **deficytu ekonomicznego**, wykorzystywana także w pracach rządu. Zgodnie z oficjalnymi interpretacjami, miara ta ma obrazować wpływ deficytu finansów publicznych na krajowe oszczędności prywatne. Jej konstrukcja wskazuje jednak na wiele niedociągnięć, które powodują, że roli tej w sposób satysfakcjonujący nie spełnia. Z kategorii deficytu ekonomicznego powin-

<sup>3</sup> Zmiana konstytucji pozwalająca na zawieszenie w stanach nadzwyczajnych zakazu finansowania deficytu budżetowego przez bank centralny mogłaby być jedynie rozwiązaniem tymczasowym, gdyż Traktat z Maastricht nie przewiduje takiej możliwości.



ny zostać wyłączone koszty obsługi długu w części przypadającej na wypłaty dla otwartych funduszy emerytalnych oraz przychody z prywatyzacji w takim stopniu, w jakim pochodzą z zagranicy. Natomiast spłata netto zadłużenia zagranicznego powinna powiększać deficyt ekonomiczny, gdyż następuje z oszczędności krajowych [Wernik, 2001]. W tym kontekście, tym bardziej dziwić powinny postulaty zaliczania do deficytu ekonomicznego transferów z Unii Europejskiej. Transfery te wprawdzie zwiększają popyt wewnętrzny, ale nie absorbują oszczędności krajowych.

Nawet gdyby założyć, że kategoria deficytu ekonomicznego (przy obecnej konstrukcji) jest precyzyjna, to brak usankcjonowania prawnego czyni ją bezużyteczną jako narzędzie dyscyplinowania tak rządu, jak i – szerzej – całego sektora finansów publicznych. Problem konstrukcji właściwej miary deficytu sektora finansów publicznych wydaje się w tym kontekście drugoplanowy. Doniosłą rolę pełnić mogłoby nawet najprostsze określenie deficytu, jako przyrostu nominalnych, skonsolidowanych zobowiązań sektora finansów publicznych, o ile tylko rząd byłby prawnie zobowiązany do jego realizacji i – co ważniejsze – posiadał ku temu odpowiednie instrumenty<sup>4</sup>.

Możliwości oddziaływania rządu na poziom zadłużenia podmiotów poza Skarbem Państwa mogłyby obejmować zarówno działania pośrednie (przy wykorzystaniu środków formalno-prawnych), jak i oddziaływanie bezpośrednie (poprzez oddziaływanie wprost na podmioty zaciągające dług). Obydwie formy oddziaływania, zawarte obecnie w ustawie o finansach publicznych, są bardzo ograniczone.

Oddziaływanie pośrednie dotyczy głównie konsekwencji wynikających z realizacji zapisów zawartych w ustawie o finansach publicznych dla jednostek samorządu terytorialnego: ograniczenie obciążeń długiem w relacji do planowanych dochodów do 15%, ograniczenie poziom długu w relacji do dochodów do 60%, ograniczenie rozkładu kosztów obsługi długu w czasie, ograniczenie możliwości zaciągania zobowiązań o nieustalonej wysokości nominalnej wyrażonej w złotych oraz wymóg uzyskania opinii wiarygodności kredytowej od regionalnych izb obrachunkowych. Ponadto, w sytuacji osiągnięcia przez relację państwowego długu publicznego do PKB zakresu tzw. pasm ostrożnościowych (tzn. 50% – 60% w relacji do PKB), ustawa o finansach publicznych ogranicza poziom deficytu w sektorze samorządowym. W przypadku przekroczenia progu 60% PKB ustawa całkowicie eliminuje możliwości wystąpienia deficytu w budżetach wszystkich podmiotów z sektora finansów publicznych.

Oddziaływanie bezpośrednie na poziom zadłużenia jednostek sektora finansów publicznych z wyłączeniem Skarbu Państwa jest jeszcze bardziej ograniczone – może być w zasadzie realizowane jedynie w ramach programu sanacyjnego i poprzez egzekwowanie zasad dyscypliny finansów publicznych. Obowiązek opracowania programu sanacyjnego powstaje w przypadku prze-

<sup>4</sup> Trzeba mieć także na uwadze, że wraz ze wstąpieniem Polski do Unii Europejskiej konieczne stanie się wdrożenie unijnych standardów kalkulacji deficytu, opartych na zmianach w aktywach i pasywach sektora po sfinansowaniu deficytu.

kroczenia przez relację państwowego długu publicznego powiększonego o przewidywane wypłaty z tytułu poręczeń i gwarancji poziomu drugiego pasma ostrożnościowego, tzn. 55% PKB oraz w przypadku przekroczenia konstytucyjnego progu 60%. Oznacza to, że rząd nie ma instrumentów efektywnego oddziaływania na wartość zadłużenia sektora finansów publicznych, o ile kształtuje się ono poniżej pasm ostrożnościowych określonych w ustawie. Z drugiej strony, odpowiedzialność konstytucyjna rządu dotyczy wyłącznie wykonania deficytu budżetu centralnego, co stwarza bardzo znaczne możliwości zwiększania deficytu ekonomicznego, w wyniku zwiększania zobowiązań sektora finansów publicznych poza Skarbem Państwa. Dopóki państwowy dług publiczny nie osiąga wartości progowych zapisanych w konstytucji i ustawie o finansach publicznych, istnieje pole manewru dla zmniejszania przejrzystości polityki fiskalnej i jej nadmiernego poluzowania (tzw. zamiatanie deficytu pod dywan).

### **Ustalanie wielkości deficytu budżetowego, kosztów obsługi długu oraz pozostałych wydatków sztywnych**

Ważna zasada dotycząca budżetu, zawarta w art. 220 pkt 1 konstytucji, stanowi, że zwiększenie wydatków lub ograniczenie dochodów planowanych przez Radę Ministrów nie może powodować ustalenia przez Sejm większego deficytu budżetowego niż przewidziany w projekcie ustawy budżetowej. Jest to zapis o doniosłych implikacjach praktycznych, gdyż wzmacnia pozycję rządu w procesie tworzenia budżetu, mimo to, wydaje się jednak niewystarczający. W kontekście powyższych uwag staje się jasne, że zasada ta powinna dotyczyć deficytu całego **rządowego** sektora finansów publicznych. W obecnym kształcie nie jest ona wystarczającym instrumentem nawet dla zapewnienia spójności wewnętrznej budżetu centralnego i odpowiedniego ukierunkowania wpływu parlamentu na jego podstawowe parametry. Jej intencją jest pozostawienie rządowi kompetencji w zakresie kształtowania najważniejszego parametru określającego stopień restrykcyjności polityki fiskalnej – deficytu budżetu centralnego. Wydaje się jednak, że i w tym przypadku ustawodawcy zabrakło konsekwencji. Parlament może bowiem w tzw. ustawach okobudżetowych i podatkowych zwiększyć faktyczne wydatki lub ograniczyć dochody budżetu centralnego, co mimo formalnego pozostawienia deficytu w wysokości zaproponowanej przez rząd, może w skrajnym przypadku uniemożliwić jego realizację. Innym zagrożeniem jest ustalanie dochodów na nierealistycznie wysokim poziomie (np. wpłaty z zysku NBP, dochodów z cel, poprawy ściągальności składek i podatków) lub zaniżanie wydatków.

Szczególnie kontrowersyjna jest możliwość szukania tzw. oszczędności poprzez korektę proponowanych przez rząd kosztów obsługi długu publicznego. Ryzyko zaprzestania obsługi zadłużenia z tytułu wyczerpania limitu kosztów przeznaczanych na ten cel jest wprawdzie ograniczone, gdyż art. 92 pkt. 6 ustawy o finansach publicznych stanowi, że wydatki na obsługę długu Skarbu Państwa są dokonywane przed innymi wydatkami budżetu państwa. Przepis ten może być jednak interpretowany w ten sposób, że pierwszeństwo ma-



ją wydatki na obsługę długu tylko w sytuacji braku środków na realizację wszystkich wydatków, a więc w sytuacji niskiej płynności budżetu – przekroczenie limitu kosztów obsługi byłoby zatem nadal złamaniem ustawy budżetowej. Nawet jednak przy korzystniejszej interpretacji (prymat obsługi zadłużenia nad innymi wydatkami), ustalenie nierealistycznie niskich limitów kosztów obsługi długu może zaciemniać budżet i prowadzić do znaczących komplikacji w trakcie jego wykonywania – konieczności cięć innych wydatków lub nawet przekroczenia planowanego deficytu. Roczne limity na kasowe koszty obsługi długu ograniczają ponadto lub wręcz uniemożliwiają dokonanie operacji racjonalnych z punktu widzenia finansów publicznych – powodujących poniesienie dodatkowego kosztu w danym roku, ale redukujących koszty w rachunku ciągłym. Rozwiązaniem tego problemu byłoby ograniczenie uprawnień parlamentu do zmiany wysokości zaproponowanych przez rząd kosztów obsługi długu, zwłaszcza że w przeważającej części są one już zdeterminowane przez operacje prowadzone w poprzednich okresach. Pozwoliłoby to zwiększyć efektywność w zarządzaniu długiem i minimalizować koszty jego obsługi w długim okresie. Wzorcem takiego rozwiązania mogą być tzw. fundusze skonsolidowane w Wielkiej Brytanii, tj. wnoszone przez rząd wraz z projektem budżetu plany wydatków na określone cele, których wielkości parlament nie może zmieniać.

Wydaje się, że oprócz wysokości samego deficytu sektora rządowego (a nie tylko budżetu centralnego) oraz kosztów obsługi długu publicznego, parlament powinien być zobowiązany do zaakceptowania wszystkich wydatków sztywnych na poziomie proponowanym przez rząd. Celowe byłoby zatem wyłączenie spod debaty budżetowej wydatków obligatoryjnych – podobnie jak sama wielkości deficytu i koszty obsługi długu publicznego, nie powinny być one redukowane bez uzgodnienia z Radą Ministrów. Pozwoliłoby to na określenie właściwych priorytetów w zakresie pozostałych wydatków. Parlament musiałby wówczas w większym stopniu uwzględniać skutki finansowe ustaw okołobudżetowych, zmniejszających pole manewru w budżecie. Sztywność budżetu powinna zostać usunięta poprzez wyeliminowanie indeksacji płacowej lub cenowej waloryzacji świadczeń i innych wydatków budżetowych – pozwoliłoby to na uniknięcie sytuacji, w których zmniejszeniu dynamiki dochodów towarzyszy wzrost dynamiki wydatków. Utrzymywanie obecnego stanu rzeczy jest bardzo niebezpieczne, gdyż w wyniku np. wystąpienia kryzysu walutowego nastąpiłaby recesja i wzrost inflacji, co przy automatycznej indeksacji musiałoby doprowadzić do niekontrolowanego wzrostu wydatków, rozsadzenia budżetu i kryzysu finansów publicznych potęgującego recesję<sup>5</sup>.

Wprowadzenie powyższych udoskonaleń do procesów tworzenia i realizacji budżetu nadal nie pozwalałoby jeszcze rządowi na całkiem elastyczne kształ-

<sup>5</sup> Wzrost inflacji nie zawsze prowadzi do zwiększenia dochodów budżetu. Przy wysokiej inflacji przesunięcie czasowe między naliczaniem a płatnością podatków powoduje, że realna wartość wpływów podatkowych zaostaje istotnie ograniczona – jest to tzw. efekt Olivera-Tanzi [Bofinger, Reischle, Schächter, 1996, s. 88-89].

towanie polityki fiskalnej. Oprócz relacji deficytu budżetowego do PKB, istotną charakterystyką polityki fiskalnej jest też udział wydatków sektora publicznego w PKB. Wydaje się, że wartym przedyskutowania rozwiązaniem byłoby zagwarantowanie rządowi prawa do określania górnego limitu wszystkich wydatków budżetowych. Ewentualna podwyżka podatków przez parlament automatycznie zmniejszałaby wówczas deficyt (zwiększała nadwyżkę). Jest to oczywiście dość daleko idąca propozycja, należy jednak zauważyć, że parlament nadal miałby swobodę w ustalaniu struktury wydatków oraz wysokości podatków. Warto pamiętać, że w przeszłości funkcjonowały już w Polsce rozwiązania znacznie bardziej restrykcyjne – zgodnie z konstytucją z 1935 r. Sejm miał jedynie prawo w całości przyjąć bądź odrzucić projekt budżetu przygotowany przez rząd.

Propozycją godną rozważenia byłoby zwiększenie wagi pozycji budżetu szacowanych na okres trzyletni. Powinno dotyczyć to zwłaszcza kosztów obsługi długu publicznego, co pozwoliłoby na uzyskanie informacji dotyczącej przynajmniej szacunkowych kosztów ciągniętych zadłużenia. Jednym z takich kosztów, nie ujawnianych w budżecie bieżącym, są koszty sterylizacji nadpłynności przez NBP.

Warto w tym kontekście zauważyć, że finansowanie deficytu budżetowego poprzez zaciąganie zobowiązań na rynkach zagranicznych (np. emisja euroobligacji), a następnie sprzedaż przychodów walutowych z tego tytułu do NBP, generuje większe obciążenia dla budżetu niż ponoszone wyłącznie z tytułu oprocentowania euroobligacji. Ponieważ skup przez NBP walut pochodzących z emisji euroobligacji powoduje wzrost płynności sektora bankowego, NBP zmuszony jest zaabsorbować większą ilość płynnych środków banków, ponosząc dodatkowe koszty emisji bonów pieniężnych w ramach operacji otwartego rynku (sterylizacji). Koszt ten jest jednak ponoszony *de facto* przez budżet państwa, gdyż koszty operacji otwartego rynku zmniejszają wpłatę z zysku NBP do budżetu. Efektywne oprocentowanie zadłużenia zagranicznego jest zatem wyższe od stopy interwencyjnej NBP<sup>6</sup>. W danym roku budżet ponosi jedynie koszty obsługi kuponów od euroobligacji, wpłata z zysku NBP obniża się dopiero w roku następnym. W ujęciu księgowym w dalszym ciągu niższe pozostają koszty obsługi długu, nie księguje się bowiem „kosztów” pośrednich w postaci obciążenia strony dochodowej budżetu [Szpunar, Tymoczko, 2001].

Z tego punktu widzenia, niezbędne wydaje się, aby minister finansów opracowując trzyletnią strategię oddziaływania na dług sektora finansów publicznych (zgodnie z art. 38 ust. 2 Ustawy o finansach publicznych) uwzględnił wpływ operacji walutowych rządu nie tylko na bezpośrednie koszty obsługi długu publicznego, ale także na „koszty” pośrednie, takie jak np. zmniejszenie wpłaty z zysku NBP oraz zwiększenie ryzyka kursowego. Opierając się na tym przykładzie można stwierdzić, że wadą obecnego systemu konstrukcji budżetu jest brak dostatecznego planowania wieloletniego, a co za tym idzie, także

<sup>6</sup> Efekt ten oczywiście nie występuje, gdy waluty pozyskane z emisji euroobligacji nie są zamieniane na złote, ale wpłacane na rachunek walutowy Ministerstwa Finansów w NBP.

dostatecznie silnych mechanizmów zapewniających środki na realizację wydatków obligacyjnych. Planowanie takie byłoby z pewnością efektywniejsze, gdyby nastąpiła zmiana sposobu księgowania kosztów obsługi zadłużenia – przejście z zasady kasowej na memoriałową. Księgowanie w ujęciu kasowym powoduje, że koszty z tytułu dyskonta wyemitowanych skarbowych papierów wartościowych „ponoszone” są wyłącznie w momencie ich wykupu. Może to skłaniać do suboptymalnego zwiększania emisji obligacji zerokuponowych i przeliczania kosztów obsługi na lata następne.

### **Zasada jedności i powszechności budżetu**

Istotne ograniczenie przejrzystości i elastyczności polityki fiskalnej wynika z braku jedności budżetu. Główną tego przyczyną jest znaczący zakres gospodarki pozabudżetowej, opartej na rozliczeniach z budżetem na zasadzie netto. Do sfery tej należą zakłady budżetowe, gospodarstwa pomocnicze i środki specjalne. Niedostateczna kontrola nad tymi formami gospodarki środkami publicznymi może być w pewnym stopniu wynikiem faktycznych zaniedbań kierownikami jednostek budżetowych, którym podlegają określone formy gospodarki pozabudżetowej. W przypadku funduszy celowych posiadających osobowość prawną i agencji, kontrola taka jest natomiast najczęściej w ogóle niemożliwa. Ze względu na skalę środków publicznych zarządzanych przez fundusze i agencje, warto temu zjawisku poświęcić nieco więcej uwagi.

Fundusz celowy może zostać scharakteryzowany jako wyodrębnione zasoby pieniężne, przeznaczone na realizację ściśle określonych celów. Fundusze są zjawiskiem starszym niż budżet we współczesnym rozumieniu. W XVII i XVIII wieku dominowała gospodarka funduszowa – dochody kierowane były do określonych kas lub na konkretne wydatki. W Polsce tendencja do tworzenia funduszy celowych była szczególnie silna w okresie PRL. W latach 80. gospodarka funduszowa była najbardziej rozbudowana spośród krajów członków RWPG – ponad połowa obrotów finansowych realizowanych przez państwo miało miejsce w ramach funduszy celowych. Powodowało to istotne komplikacje prac planistycznych, ewidencyjnych, sprawozdawczych, jak i wzrost kosztów funkcjonowania jednostek organizacyjnych. W roku 1988 funkcjonowało 41 funduszy celowych, z czego 32 były to fundusze scentralizowane w dyspozycji ministrów i kierowników urzędów centralnych lub jednostek im podległych, utworzone na podstawie ustaw lub decyzji rządu. W roku 1990 na starcie reformy gospodarczej funkcjonowało 40 funduszy celowych. Wydatki największego z nich – Funduszu Ubezpieczeń Społecznych – stanowiły 47% wydatków budżetu państwa w 1991 roku. Ustawą z dnia 14 grudnia 1990 zlikwidowano 16 funduszy centralnych, a 4 postawiono w stan likwidacji. Zlikwidowano również wszystkie terenowe fundusze celowe. W ciągu lat 90. nie udało się jednak zapobiec powstaniu wielu nowych funduszy – jest ich obecnie 13. Pierwszymi nowopowstałymi funduszami były: Fundusz Pracy utworzony ustawą z dnia 16 października 1991 roku o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu, Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych

utworzony na mocy ustawy o zatrudnianiu i rehabilitacji osób niepełnosprawnych z 9 maja 1991 roku oraz Fundusz Restrukturyzacji i Oddłużenia Rolnictwa powołany na podstawie znowelizowanego art. 31 ustawy o NBP i rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 11 czerwca 1992 w sprawie zasad funkcjonowania oraz źródeł zasilania tego funduszu. Warto zauważyć, że już sama podstawa prawna powołania do życia ostatniego z wymienionych była niezgodna z obowiązującym wówczas prawem budżetowym.

Obecnie, zgodnie z art. 22 ustawy o finansach publicznych, funduszem celowym jest fundusz ustawowo powołany przed dniem wejścia w życie ustawy, którego przychody pochodzą z dochodów publicznych, a wydatki przeznaczone są na realizację wyodrębnionych zadań. Zapis ten wyraża intencję ograniczenia tworzenia nowych funduszy celowych<sup>7</sup>, sankcjonuje jednak stan zastany. Fundusz celowy może działać jako osoba prawna lub stanowić wyodrębniony rachunek bankowy, którym dysponuje organ wskazany w ustawie tworzącej fundusz. Fundusz celowy, który realizuje zadania wyodrębnione z budżetu państwa jest państwowym funduszem celowym z budżetu gminy, powiatu lub województwa – odpowiednio: gminnym, powiatowym lub wojewódzkim funduszem celowym. Podstawą gospodarki finansowej funduszu celowego jest roczny plan finansowy. Wydatki funduszu celowego mogą być dokonywane tylko w ramach posiadanych środków finansowych obejmujących bieżące przychody, w tym dotacje z budżetu państwa lub budżetów jednostek samorządu terytorialnego i pozostałości środków z okresów poprzednich. Mimo tego ograniczenia, **fundusze celowe mogą zaciągać kredyty i pożyczki**, o ile ustawa tworząca fundusz tak stanowi. Oprócz tego, ustawy powołujące fundusze zezwalają niektórym z nich na zakup akcji, obligacji oraz udzielanie pożyczek. Szczegółowe zasady gospodarki finansowej państwowego funduszu celowego w zakresie nie uregulowanym ustawą określa w porozumieniu z ministrem finansów rozporządzenie ministra nadzorującego dany fundusz celowy.

Podstawą funkcjonowania funduszy jest roczny plan finansowy obejmujący dochody i wydatki funduszu oraz zawierający stan środków na koniec i na początek roku. Zatwierdzenie planu następuje poprzez uchwalenie ustawy budżetowej, do której plan jest załączony. Włączenie planu finansowego do ustawy budżetowej ma na celu zapewnienie „ogólnej koordynacji” i przynajmniej formalnego powiązania funduszy z budżetem państwa. Także sprawozdanie z wykonania budżetu powinno zawierać zestawienia dochodów i wydatków państwowych funduszy celowych. Środki większości funduszy gromadzone są co do zasady na odrębnym rachunku bankowym w NBP, jednak w praktyce fundusze korzystają najczęściej z usług banków komercyjnych. Fundusze mogą być zasilane przez podmioty publiczne (w tym budżet państwa) i przez podmioty prywatne. Składki na fundusze celowe ujęte w ustawie budżetowej ogłasza corocznie minister finansów. Składki na poszczególne fundusze celowe mogą być wpłacane bezpośrednio na rachunek funduszu, za pośrednictwem innych funduszy (np. opłacane razem ze składkami na ZUS) lub też za

<sup>7</sup> Nie można wykluczyć powołania nowego funduszu celowego w drodze ustawy.

pośrednictwem administracji publicznej. Z budżetu na rzecz funduszy mogą być przekazywane dotacje o charakterze wyrównawczym, stanowiące uzupełnienie funduszu oraz dotacje o charakterze celowym, przeznaczone wyłącznie na wykonanie określonych zadań. Oprócz tego niektóre fundusze korzystają z dotowania pośredniego z budżetu. Polega to na tym, iż mogą one dla realizacji swych zadań nieodpłatnie wykorzystywać pracę urzędników administracji publicznej lub majątek Skarbu Państwa. Fundusze celowe są zwolnione z podatku dochodowego, chyba że przepisy ustawy powołującej dany fundusz stanowią inaczej.

Państwowe fundusze celowe były w poprzednich latach tworzone zgodnie z ustawą Prawo budżetowe, która stanowiła, że „zadanie państwowe może być wyodrębnione z budżetu państwa i finansowane w ramach państwowego funduszu celowego (...)”. Decyzję o powołaniu funduszy celowych podejmował Sejm, uchwalając stosowną ustawę, która określała cel jego tworzenia, metody działania, strukturę organizacyjną oraz gospodarkę finansową. Powstanie funduszu wiązało się z reguły z dążeniem do trwałego zabezpieczenia środków na dany cel oraz przechodzeniem niewykorzystanych środków na następny okres gospodarczy – zamiast ich corocznego uchwalania w budżecie. Obowiązujące poprzednio prawo budżetowe upoważniło także ministra finansów do wydania rozporządzenia określającego gospodarkę finansową państwowych funduszy celowych. Rozporządzenie to nie zostało jednak wydane, choć wielokrotnie podejmowano prace nad jego zredagowaniem. Prace te nie mogły zostać sfinalizowane, gdyż istniejące fundusze były tak różne, że należałoby wydać oddzielne rozporządzenie dla każdego z nich. Postulat ten znalazł odzwierciedlenie w obowiązującej obecnie ustawie o finansach publicznych.

Fundusze są jednostkami wyodrębnionymi pod względem prawnym i organizacyjnym. Mogą one posiadać osobowość prawną. Rozróżnienie to jest bardzo ważne, gdyż fundusze nie posiadające osobowości prawnej w dużym stopniu kontrolowane są przez administrację publiczną, podczas gdy kontrola w przypadku funduszy posiadających osobowość prawną i własne źródła dochodów (poza dotacją z budżetu) jest niewielka – w praktyce sprowadza się ona do rachunkowego sprawdzenia projektów planów finansowych przez Ministerstwo Finansów. Struktury organizacyjne funduszy mogą być bardzo zróżnicowane. Gestorzy funduszu określani są w przepisach prawa finansowego jako główni dysponenti funduszu. Tymi dysponentami są przede wszystkim ministrowie odpowiednich resortów. Pewne zadania spoczywają też na ministrze finansów i na Radzie Ministrów, jako na organach odpowiedzialnych za wykonanie budżetu. Zgodnie z przepisami dotyczącymi poszczególnych funduszy, dysponent główny powołuje radę, której skład jest określony bądź w tymże akcie, bądź w aktach wykonawczych. Do głównych zadań rady należy uchwalenie statutu oraz powoływanie i odwoływanie zarządu.

Ustawa budżetowa na rok 2000 (załącznik nr 6) wymienia 13 państwowych funduszy celowych, wśród których największymi środkami dysponują: Fundusz Ubezpieczeń Społecznych, Fundusz Pracy, Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych, Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospo-

darki Wodnej oraz Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych. Zgodnie z przewidywanym wykonaniem budżetu na 2000 rok, relacja przychodów państwowych funduszy celowych do dochodów budżetu wyniosła 79%, a w ustawie budżetowej na 2001 rok (przed nowelizacją) wzrosła do 82%. Ok. 1/3 tych dochodów stanowiły dotacje z budżetu, reszta to dochody z quasi-podatków, jakimi są obowiązkowe składki, odpisy, opłaty, udziały w dochodach etc. Udział dotacji do funduszy celowych w wydatkach budżetu w 2000 r. stanowił niespełna 21%, a w planowanych wydatkach na 2001 r. – 24%. Projekt ustawy budżetowej na 2002 przewiduje dalszy wzrost udziału dotacji budżetowych w finansowaniu funduszy celowych – głównie za sprawą wzrostu dotacji do Funduszu Pracy.

Rozmiar przepływów finansowych państwowych funduszy celowych w stosunku do dochodów i wydatków budżetu państwa prezentuje poniższe zestawienie:

2000 – pw	Ogółem	bez FUS, FER	bez FUS, FER, FP
Przychody funduszy celowych / dochody budżetu	79%	8%	4%
Wydatki funduszy celowych / wydatki budżetu	74%	7%	3%
Dotacja do funduszy / wydatki budżetu	21%	1%	1%
<b>2001 – ustawa budżetowa (przed nowelizacją)</b>	<b>Ogółem</b>	<b>bez FUS, FER</b>	<b>bez FUS, FER, FP</b>
Przychody funduszy celowych / dochody budżetu	82%	8%	3%
Wydatki funduszy celowych / wydatki budżetu	70%	7%	2%
Dotacja do funduszy / wydatki budżetu	24%	1%	1%
<b>2001 – ustawa budżetowa (projekt 2 nowelizacji)</b>	<b>Ogółem</b>	<b>bez FUS, FER</b>	<b>bez FUS, FER, FP</b>
Przychody funduszy celowych / dochody budżetu	86%	8%	4%
Wydatki funduszy celowych / wydatki budżetu	69%	7%	2%
Dotacja do funduszy / wydatki budżetu	24%	1%	1%
<b>2002 – ustawa budżetowa (projekt)</b>	<b>Ogółem</b>	<b>bez FUS, FER</b>	<b>bez FUS, FER, FP</b>
Przychody funduszy celowych / dochody budżetu	87%	10%	3%
Wydatki funduszy celowych / wydatki budżetu	69%	7%	2%
Dotacja do funduszy / wydatki budżetu	27%	3%	1%

Źródło: opracowanie własne na podstawie ustawy budżetowej na 2001 rok, ustawy budżetowej na 2001 rok (po nowelizacji z sierpnia 2001 r.), projektu drugiej nowelizacji ustawy budżetowej na 2001 rok (z listopada 2001 r.) oraz projektu ustawy budżetowej na 2002 rok (skrótowo oznaczają: FUS – Fundusz Ubezpieczeń Społecznych, FER – Fundusz Emerytalno-Rentowy, FP – Fundusz Pracy).

Znaczna skala finansów funduszy celowych w stosunku do budżetu wynika z faktu, że istotna część podstawowych zadań państwa nie jest realizowana przez administrację rządową czy samorządową, ale właśnie przez państwowe fundusze celowe. Dotyczy to tak zróżnicowanych dziedzin, jak: wspieranie osób niepełnosprawnych, zarządzanie gruntami rolnymi, ochrona środowiska, a przede wszystkim zasiłki dla bezrobotnych oraz zaopatrzenie emerytalne i rentowe.

Inną formą gospodarki pozabudżetowej o charakterze zbliżonym do funduszy są agencje. Agencja to jednostka, która została wyspecjalizowana gospodarczo i wyodrębniona organizacyjnie z administracji rządowej lub innych jednostek publicznych. Podobieństwa w sposobie działania agencji i funduszu



uwidaczniają się najczęściej w formie ich finansowania. Częstym uzasadnieniem dla ich tworzenia jest pogląd, że podmioty te – dzięki rozliczeniom netto z budżetem – mogą zwiększyć siłę bodźców ekonomicznych wykorzystywanych przy realizacji swoich celów (np. poprzez dopłaty do kredytów, dotacje etc.).

W porównaniu z funduszami celowymi, kontrola wydatkowania środków publicznych w agencjach jest jeszcze bardziej ograniczona. Plany finansowe agencji nie są nawet w sposób formalny powiązane z budżetem, choć większość ich dochodów pochodzi z budżetu państwa. Zgodnie z art. 61 ust. 4 ustawy o finansach publicznych, ustawa budżetowa zawiera jedynie zestawienie dotacji dla agencji państwowych. Ogółem działa obecnie 16 agencji na szczeblu centralnym, z których największe to: Agencja Rynku Rolnego, Agencja Modernizacji i Restrukturyzacji Rolnictwa, Agencja Budowy i Eksploatacji Autostrad, Agencja Własności Rolnej Skarbu Państwa, Agencja Rozwoju Przemysłu. Istnieje też wiele agencji regionalnych, finansowanych w znacznym stopniu ze środków budżetowych: z budżetów wojewodów oraz przez budżet centralny w ramach tzw. kontraktów regionalnych. Wiele z tych podmiotów korzysta także nieodpłatnie z majątku Skarbu Państwa, prowadząc często zwykłą działalność gospodarczą, co dyskryminuje przedsiębiorstwa prywatne i zaburza zasady równej konkurencji. Przykładowo, Agencja Rozwoju Rolnictwa i Przemysłu Przetwórczego Regionu Raciborskiego S.A., korzystając z budynku przekazanego w użytkowanie przez (ówczesny) urząd rejonowy, prowadzi kursy dla kierowców i szkołę języków obcych<sup>8</sup>.

Dane dotyczące gospodarki finansowej agencji są trudno dostępne, za wyjątkiem kwoty dotacji planowanych w budżecie – przykładowo dla Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa planowana kwota dotacji na 2001 rok wyniosła blisko 1,8 mld zł. Co więcej, zgodnie z art. 5 pkt. 11 ustawy o finansach publicznych, części agencji „centralnych” w ogóle nie można zaliczać do sektora finansów publicznych, gdyż – nawet, jeśli podstawowym źródłem finansowania ich działalności jest dotacja z budżetu państwa lub dochody z kapitału wniesionego przez Skarb Państwa – są one spółkami prawa handlowego, jak np. Agencja Rozwoju Przemysłu S.A. Można obawiać się, że pozostając poza ścisłą kontrolą administracji rządowej, część agencji nie jest w istocie zainteresowana efektywnym wykonywaniem powierzonych im zadań, gdyż w ten sposób pozbawiłyby się racji swojego istnienia. Poza odrębnymi uregulowaniami prawnymi, funkcjonowanie agencji – co do zasady i praktyki – nie różni się istotnie od funkcjonowania państwowych funduszy celowych. Jedynym ważnym wyjątkiem jest fakt, że agencje nie mogą pobierać dochodów quasi-podatkowych, w związku z czym – w przeciwieństwie do ważniejszych funduszy – ich głównym źródłem finansowania są dotacje budżetowe.

W teorii finansów wskazuje się na kilka zasadniczych zalet tworzenia funduszy i agencji. Przede wszystkim, wykorzystując samodzielność finansową opartą na własnych, wyodrębnionych źródłach dochodu, fundusze mogą finansować lub udzielać pożyczek na realizację inwestycji publicznych. Fundu-

<sup>8</sup> <http://arr.silesia2000.pl>.

sze i agencje oferują możliwości elastycznego dysponowania środkami na dany cel, które w przypadku sztywnej klasyfikacji budżetowej, formy budżetowania brutto i (najczęściej) rocznego planu finansowego, są bardzo ograniczone. Pozwala im to na gospodarowanie środkami na zasadach zbliżonych do działania prywatnych podmiotów gospodarczych, jak np. prowadzenie wieloletniej polityki finansowej czy możliwość otrzymywania lub też prowadzenia działalności o charakterze quasi-bankowym [Gajl, 1993, s. 229]. Zapewne nie tylko te względy powodują, że podmioty o charakterze funduszy celowych i agencji występują dość powszechnie w gospodarce finansowej większości państw. Istotne znaczenie ma tworzenie zaplecza finansowego dla grup interesu poprzez uniezależnienia finansowania danej dziedziny od decyzji parlamentu, a co ważniejsze – także od wpływu późniejszych zmian politycznych.

Mimo domniemyanych zalet, gospodarka funduszowa jest powszechnie krytykowana. Krytyka ta wskazuje na łamanie klasycznych zasad budżetowych, sformułowanych w XIX wieku. Do zasad tych zalicza się zasadę powszechności i jedności budżetu, zgodnie z którą **wszystkie dochody i wydatki państwa powinny być objęte jednym budżetem**. Przestrzeganie tej zasady ma zagwarantować parlamentowi pełną kontrolę nad gospodarką środkami publicznymi. Wyłączenie spod kontroli rządu i parlamentu znacznych środków publicznych zawęży pole manewru polityki fiskalnej, prowadząc do zjawisk o charakterze patologicznym: *Funduszowanie uniemożliwia przeliczanie środków między zadaniami, usztywnia gospodarkę budżetową, krępuje podejmowanie operatywnych decyzji* [Harasimowicz, 1977, s. 60-61]. Rosną także koszty finansowania zadań państwa: Ministerstwo Finansów finansuje deficyt w sposób najtańszy, emitując płynne skarbowe papiery wartościowe, tymczasem część funduszy wykazuje nadwyżki lokowane w bankach komercyjnych lub w najlepszym wypadku w skarbowych papierach wartościowych, część funduszy zaciąga z kolei drogie pożyczki komercyjne. Konsekwencje takiego stanu rzeczy są paradoksalne – na rachunkach funduszy gromadzone są znaczne nadwyżki środków w sytuacji utrzymywania chronicznego niedoboru w budżecie państwa. Nie bez znaczenia są także wysokie koszty administracyjne funduszy oraz dublowanie niektórych funkcji. Wreszcie, istnienie funduszy zmniejsza przejrzystość finansów publicznych nie tylko dla rynków finansowych, ale także dla samego rządu, co pokazał dobitnie kryzys w ZUS w 1999 roku. Główną wadą funduszy jest jednak przede wszystkim ograniczenie elastycznego i swobodnego rozdziału środków na etapie planowania oraz bieżącego wykonywania budżetu. Powoduje to wzajemne zadłużanie się jednostek sektora finansów publicznych. Na koniec czerwca 2001 roku ok. 3,8% swojego zadłużenia podmioty sektora finansów publicznych zaciągnęły wewnątrz tego sektora. Najwięcej (ponad 6,8 mld zł) przypadało na pożyczki udzielone ze środków budżetu państwa: ZUS-owi (6 mld zł, – tj. ponad 53% zadłużenia ZUS) oraz Kasom Chorych (0,8 mld zł – tj. 82,5% zadłużenia Kas Chorych)<sup>9</sup>.

<sup>9</sup> Na podstawie: *Strategia zarządzania długiem sektora finansów publicznych w latach 2002-2004*.

Nadmierna ilość funduszy utrudnia przeznaczenie środków zgodnie z hierarchicznym uporządkowaniem celów, które ma do osiągnięcia państwo. Dotyczy to przede wszystkim funduszy posiadających osobowość prawną. Parlament i rząd nie są w stanie sprawować całościowej kontroli nad państwowymi funduszami celowymi i ich środkami finansowymi. Parlament zatwierdza jedynie plany finansowe funduszy, które stanowią załącznik do ustawy budżetowej. Może on oczywiście dokonywać w nich zmian, ale w praktyce nie sposób kontrolować wielu często małych funduszy, a bardzo ogólnikowy charakter ich planów finansowych nie pozwala na racjonalne formułowanie jakichkolwiek wniosków. Z tego też powodu prace nad budżetem koncentrują się przede wszystkim na dużych funduszach, jak np. Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, czy Funduszu Pracy. Niejasna jest także kwestia odpowiedzialności za realizację budżetu. Za wykonanie ustawy budżetowej odpowiedzialna jest Rada Ministrów, ale nie sprawuje ona bezpośredniego nadzoru nad polityką i gospodarką finansową funduszy.

W sytuacji, w której nie jest możliwe należyte zrealizowanie znacznej części zadań państwowych ze względu na brak środków budżetowych, niektóre z zadań wyodrębnionych w formie państwowego funduszu celowego także nie są realizowane ze względu na nieudolne lub nieefektywne wykorzystanie posiadanych, niejednokrotnie w nadmiarze, środków. Wyniki licznych kontroli NIK potwierdzają, że fundusze często koncentrują się na formach lokowania środków, a nie na sposobie ich wydatkowania zgodnego z celem, dla którego zostały utworzone. Przyczyną takiego stanu rzeczy jest rozmycie odpowiedzialności, skutkujące brakiem sprawnych struktur, fachowej kadry i sprawdzonych procedur, które mogłyby zagwarantować zgodne z przeznaczeniem i podlegające kontroli, gospodarne wydatkowanie przez fundusze środków publicznych.

Wpływy w postaci darowizn od podmiotów nie powiązanych z administracją, których otrzymywanie uznawane jest w teorii finansów publicznych za zaletę gospodarki funduszowej, w praktyce nie występują. W związku z tym, dochody funduszy celowych pochodzą wyłącznie z dotacji budżetowych lub z quasi-podatków, tj. należności, które w innej sytuacji byłyby dochodami budżetowymi lub też w ogóle nie występowałyby. Ustanowienie funduszy łączy się z obciążeniami podmiotów gospodarczych. Ich wprowadzanie mogło wywoływać mniej emocji i być łatwiej akceptowalne niż podwyższanie stawek podatkowych – społeczeństwo łatwiej przyjmuje nowe obciążenia finansowe, gdy nie nazywają się one podatkami, a są bezpośrednimi świadczeniami na ściśle określone, z reguły szlachetne cele. Niektóre z tych obciążeń (tak jak np. składka na PFRON) są jednak niedopracowane, a także – w powszechnym odczuciu przedsiębiorców – wysoce niesprawiedliwe i nieracjonalne.

Na podstawie powyższych spostrzeżeń uprawniony wydaje się wniosek, że zakres funkcjonowania funduszy i agencji powinien zostać zawężony. Konsolidacja gospodarki funduszowej nie może jednak dotyczyć największego – Funduszu Ubezpieczeń Społecznych – tak ze względu na tradycję, jak i osadzenie w zreformowanym systemie emerytalnym. Wydaje się jednak, że część zadań

funduszy celowych mogłaby być realizowana bezpośrednio z budżetu państwa, np. Fundusz Kombatantów mógłby zostać włączony do budżetu Urzędu ds. Kombatantów i Osób Represjonowanych. Część funduszy powinna zostać skonsolidowana – np. do Funduszu Pracy mógłby zostać włączony Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych, można także rozważyć włączenie Funduszu Ochrony Gruntów i Funduszu Geodezyjno-Kartograficznego do Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej. Inne, jak np. Fundusz Promocji Twórczości, powinny zostać całkowicie zlikwidowane. Dotyczy to w szczególności Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych, w związku ze zmianą zasad wspierania zatrudnienia osób niepełnosprawnych.

Działania racjonalizujące gospodarkę funduszwą pozwoliłyby na bardziej elastyczne kształtowanie wydatków budżetowych i poczynienie daleko idących oszczędności. Podobne zmiany i redukcja liczby instytucji możliwa byłaby także w przypadku agencji. Pozostałe po konsolidacji **fundusze i agencje powinny utracić prawo do zaciągania kredytów komercyjnych i emisji obligacji** – ich źródłem finansowania powinny być wyłącznie dotacje lub pożyczki budżetowe. Rzecz jasna, zaproponowane tu zmiany mogą mieć jedynie charakter wstępnych propozycji do dyskusji. Tryb konsolidacji lub likwidacji, zagospodarowania majątku, przekazania zadań funduszy i agencji powinien uwzględniać specyfikę każdej z tych instytucji. Szczegółowe ich omówienie wykracza zatem poza ramy niniejszego opracowania.

Jednym z rażących przykładów dysfunkcyjnego rozbijania jedności budżetu jest przeprowadzona reforma służby zdrowia. Kasy Chorych finansowane z udziału w podatku dochodowym od osób fizycznych zasadniczo spełniają kryteria klasyfikujące je jako quasi-fundusze celowe. Ubezpieczenie jest fikcją, gdyż – co do zasady – prawo do świadczenia z ubezpieczenia uzyskuje się wnosząc składkę jednakową dla jednakowego poziomu ryzyka. Skomplikowane algorytmy wyrównawcze między „bogatymi” i „biednymi” kasami świadczą najdobitniej o podatkowym charakterze tzw. składki. Wydaje się, że samorządowy model ochrony zdrowia spełniłby w znacznie większym stopniu zadanie dyscyplinowania i optymalizowania wydatków na ten cel. Ponieważ całkowita zmiana obecnego modelu wydaje się być niemożliwa, warto zrationalizować system kas chorych przez podporządkowanie ich administracji centralnej oraz zasilanie bezpośrednio z budżetu w zależności od liczby uprawnionych do świadczeń (obecnie „ubezpieczonych”), przy jednoczesnej likwidacji dotychczasowego odpisu od podatku dochodowego od osób fizycznych. Zwiększy to elastyczność budżetu, parlament będzie też mógł ustalać katalog usług medycznych finansowanych z budżetu – w zależności od sytuacji finansowej państwa.

### Podsumowanie – główne tezy

Podsumowując, warto zestawić wynikające z przeprowadzonych rozważań najważniejsze wnioski i rekomendacje, które mogłyby usprawnić jakość regulacji prawnych w zakresie polityki fiskalnej.

Konstytucja RP powinna zostać zmieniona, tak aby w sytuacjach szczególnych można było elastyczniej dysponować możliwościami zwiększenia długu publicznego – powinna istnieć możliwość zawieszenia zakazu przekraczania przez dług publiczny 2/3 PKB w sytuacjach nadzwyczajnych.

Zasadne wydaje się zobowiązanie rządu do kontroli deficytu sektora finansów publicznych (kategorii zbliżonej do deficytu ekonomicznego), rozumianej jako przyrost nominalnej wartości skonsolidowanych zobowiązań sektora finansów publicznych. Jednocześnie rząd powinien uzyskać prawne i faktyczne (pośrednie i bezpośrednie) narzędzia kontroli i egzekwowania odpowiedniej dyscypliny finansowej jednostek sektora finansów publicznych (w przypadku samorządów lokalnych ograniczone tylko do instrumentów pośrednich). Obecna odpowiedzialność prawna rządu za wykonanie kasowego deficytu budżetu centralnego pozostawia zbyt szeroką swobodę w zakresie kształtowania pozostałych składników wyniku finansów publicznych. Jedną z możliwości zwiększenia kontroli rządu nad deficytem sektora finansów publicznych byłaby także konsolidacja tego sektora oraz zakaz kredytowania funduszy celowych i agencji rządowych poza budżetem państwa.

Celowe byłoby wyłączenie spod debaty budżetowej wydatków obligatoryjnych, podobnie jak samej wielkości deficytu – nie powinny być one redukowane bez uzgodnienia z Radą Ministrów. W szczególności dotyczyć to powinno kosztów obsługi długu publicznego. Pozwoliłoby to na określenie właściwych priorytetów w zakresie pozostałych wydatków, zwiększenie efektywności zarządzania długiem i minimalizowanie kosztów w długim okresie. Rząd powinien mieć też prawo do określenia górnego limitu wszystkich wydatków budżetowych. Ewentualna podwyżka podatków przez parlament automatycznie zmniejszałaby wówczas deficyt (zwiększała nadwyżkę).

Usprawnienie prowadzenia polityki fiskalnej wymaga możliwie daleko idącej konsolidacji finansów publicznych. Przywrócenie jedności i zupełności budżetu, poprzez przekazanie części zadań wykonywanych obecnie przez państwowe fundusze celowe i agencje administracji państwowej i samorządowej, pozwoliłoby na uzyskanie większej swobody w dysponowaniu środkami, zwiększając kontrolę rządu i parlamentu nad finansami publicznymi. Połączenie właściwych metod zarządzania ze ściślejszą kontrolą rządu i parlamentu powinno w efekcie doprowadzić do wyeliminowania wielu nieprawidłowości występujących dotychczas w administrowaniu funduszami. Możliwe byłoby wówczas elastyczne kształtowanie wydatków i poczynienie daleko idących oszczędności. Podobne zmiany i redukcja liczby instytucji możliwa byłaby także w przypadku agencji. Tryb likwidacji, zagospodarowania majątku, przekazania zadań funduszy i agencji powinien każdorazowo uwzględniać specyfikę instytucji.

Celowe wydaje się zracjonalizowanie systemu Kas Chorych przez zmniejszenie ich liczby, podporządkowanie administracji centralnej oraz zasilanie bezpośrednio z budżetu – w zależności od liczby uprawnionych do świadczeń. Likwidacji ulec powinien dotychczasowy odpis od podatku dochodowego od osób fizycznych, którego wysokość stała się bardziej instrumentem nacisku politycznego niż przedmiotem rzetelnej dyskusji.

Realizacja zaproponowanych zmian mogłaby istotnie przyczynić się do zwiększenia elastyczności polityki fiskalnej państwa. Jest to niezbędne nie tylko dla skutecznego zarządzania popytem wewnętrznym, ale także ze względu na konieczność koordynacji z polityką pieniężną. Ta ostatnia kwestia ma szczególne znaczenie dla przywrócenia właściwej kombinacji polityki fiskalnej i pieniężnej (policy mix). Trzeba mieć na uwadze, że w perspektywie kilku lat Polska powinna zostać włączona do Unii Gospodarczej i Walutowej, a polityka fiskalna stanie się praktycznie jedynym narzędziem wpływania na stan koniunktury, pozostającym w ręku władz krajowych.

### Bibliografia

- Begg D., Fisher S., Dornbush R., [1994], *Ekonomia*, tom 2, Warszawa.
- Beksiak J., [2000], *Rola państwa w procesie polskich zmian systemowych*, maszynopis powielony.
- Bofinger P., Reischle J., Schächter A., [1996], *Geldpolitik*, München.
- Denek E., Wierzbicki J., Sobiech J., Wolniak J., [1995], *Finanse publiczne*, Warszawa.
- Gajl N., [1993], *Gospodarka budżetowa w świetle prawa porównawczego*, Warszawa.
- Gajl N., [1993], *Finanse i prawo finansowe*, Warszawa, Poznań.
- Gaudemet P.M., [1990], *Finanse publiczne*, Warszawa.
- Gilowska Z., Mierzwa A., Misiąg W., [1997], *Stan i kierunki reformy sektora publicznego w Polsce*, Gdańsk.
- Harasimowicz J., [1977], *Finanse i prawo finansowe*, PWE, Warszawa.
- Marcel M., [1999], *Effectiveness of the State and Development Lessons*, w: Chile. Recent Policy Lessons and Emerging Challenge, G. Perry, D.M. Leipziger, red. World Bank, Washington.
- Misiąg W., Gilowska Z., Wiktorow A., [1995], *Przywracanie równowagi finansowej sektora publicznego: zarys koncepcji*, IBnGR.
- Owsiak M., Kosek M., Surówka H., [1993], *Równowaga budżetowa. Deficyt budżetowy. Dług publiczny*, PWN, Warszawa.
- Ślawiński A., Osiński J., [1996], *Rynek pieniężny '95*, Warszawa, Materiały i Studia NBP.
- Szpunar P., Tymoczko D., [2001], *Czy możliwe jest przejście do fazy niedoboru płynności w polskim systemie bankowym?*, w przygotowaniu, IBnGR, Gdańsk.
- Wernik A., *Jak to liczyć*, Gazeta Bankowa, 6-12 lutego [2001].
- Wojtyła A., *Koszty dezinflacji*, Bank i Kredyt, 1-2/2000.
- Wojtyła A., [1998], *Nowe kierunki badań nad ekonomiczną rolą państwa*, Ekonomista nr 1/2001. Średniookresowa strategia finansowa, Ministerstwo Finansów, Warszawa, marzec.