

*Tomasz Uryszek\**

## **O POTRZEBIE OKREŚLENIA PRIORYTETÓW W REFORMOWANIU FINANSÓW PAŃSTWA**

### **1. WSTĘP**

Tematy związane z reformą finansów publicznych są w ostatnich latach bardzo często poruszane nie tylko w literaturze przedmiotu, lecz także w mediach – prasie, radiu, telewizji, Internecie. Jest to związane z rosnącymi problemami państw europejskich w obszarze finansów publicznych: nadmiernymi wartościami deficytów budżetowych, bardzo wysokimi poziomami zadłużenia, spadkiem wiarygodności niektórych krajów w oczach inwestorów. W Europie zagadnienia te dotyczą nie tylko państw strefy euro lub państw członkowskich tzw. „starej” Unii Europejskiej (UE). Coraz częściej ujawniają się one także w państwach zaliczanych do „nowych” członków UE.

Zagadnienia te są widoczne wyraźnie także w Polsce. Warto jednak podkreślić, że ostatni kryzys finansowy nie tyle wywołał, co uwypuklił kłopoty polskiego sektora finansów publicznych (SFP). Głównych przyczyn złej sytuacji w tym zakresie szukać należy nie tylko wśród czynników cyklicznych, lecz także strukturalnych.

Celem artykułu jest wskazanie najważniejszych działań, które wydają się niezbędne dla przeprowadzenia reformy finansów państwa, a także próba ich zhierarchizowania. W opracowaniu zwrócono szczególną uwagę na potrzebę wypracowania kompleksowych, strukturalnych rozwiązań mających na celu racjonalizację zarządzania środkami budżetowymi i doprowadzenie do zrównoważenia finansów państwa w Polsce. Artykuł oparto na literaturze przedmiotu, wykorzystano w nim także dane liczbowe pochodzące z Ministerstwa Finansów RP oraz – w celu zachowania porównywalności wyników z innymi krajami UE – dane Eurostatu.

### **2. WYBÓR MODELU GOSPODARKI RYNKOWEJ**

Punktem wyjścia do rozważań nad reformowaniem finansów publicznych powinno być jasne określenie modelu gospodarki rynkowej, który ma być docelowo realizowany w niej samej (szerzej zob. np.: B u c h a n a n, 1997; B u c h a n a n,

---

\* Dr, adiunkt, Katedra Finansów Publicznych, Instytut Finansów, Bankowości i Ubezpieczeń, Wydział Ekonomiczno-Socjologiczny, Uniwersytet Łódzki, ul. POW nr 3/5, 90-255 Łódź.

Musgrave, 2005). Każdy ma bowiem określone wady i zalety, a także zwolenników i przeciwników. Model liberalny opiera się na dużej sprawności mechanizmów rynkowych i ogranicza działalność państwa do niezbędnego minimum (Balcero wicz, 2010, s. 11–19). Daje to możliwość ograniczenia wielkości budżetu zarówno po stronie dochodów, jak i wydatków oraz ułatwia zrównoważenie finansów kraju. Ograniczenie opiekuńczej roli państwa może jednak powodować napięcia społeczne.

W pewnym sensie „w opozycji” do modelu liberalnego stoi model socjaldemokratyczny, którego zwolennicy kwestionują skuteczność mechanizmów rynkowych w redystrybucji dochodu narodowego. Aktywna rola państwa w tym modelu powoduje potrzebę istnienia bardziej rozbudowanego sektora publicznego, co pociąga za sobą większy budżet (Kowalik, 2010, s. 20–49). Powoduje to konieczność finansowania znaczących wydatków budżetowych z nałożonych podatków (co może spotkać się z negatywną reakcją społeczeństwa) lub zaciągania długu publicznego (co prowadzi do zwiększenia nierównowagi SFP).

Tabela 1

Dochody i wydatki sektora finansów publicznych oraz sektora budżetowego w Polsce na tle średniej dla krajów Unii Europejskiej (w % PKB)

Rok	Sektor finansów publicznych				Sektor budżetowy			
	dochody		wydatki		dochody		wydatki	
	Polska	UE	Polska	UE	Polska	UE	Polska	UE
2000	38,1	45,3	41,1	44,8	21,2	24,2	22,9	23,9
2001	38,5	44,6	43,8	46,2	20,5	24,1	25,0	25,3
2002	39,3	44,0	44,3	46,6	21,2	23,1	25,5	25,4
2003	38,5	44,0	44,7	47,2	21,1	22,8	26,7	25,5
2004	37,2	43,9	42,6	46,8	19,4	22,9	24,6	25,4
2005	39,4	44,3	43,4	46,8	20,3	23,3	24,5	25,5
2006	40,2	44,7	43,9	46,3	20,9	23,6	24,9	25,2
2007	40,3	44,7	42,2	45,6	21,4	23,7	24,4	25,1
2008	39,5	44,7	43,2	47,1	21,1	23,1	25,0	25,6
2009	37,2	44,2	44,5	51,1	19,6	22,0	25,0	27,8
2010	37,5	44,1	45,4	50,6	20,3	22,7	26,7	28,3
2011	38,5	44,6	43,6	49,1	20,7	22,7	25,0	26,5

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Eurostatu.

Innym rozwiązaniem może być model ordoliberalny, łączący wiarę w wysoką skuteczność mechanizmów rynkowych z troską państwa o wolną konkurencję oraz o określone cele społeczne (Woźniak, 2010, s. 27–46). Kluczowe

jest w tym przypadku właściwe określenie tych celów, tak aby z jednej strony zaspokajały oczekiwania społeczeństwa, a z drugiej nie powodowały konieczności nadmiernej rozbudowy obciążeń fiskalnych.

Różny jest w tych modelach zakres zadań państwa i jego wpływu na gospodarkę, różne więc będą też wielkości i struktura dochodów i wydatków publicznych. Wynikają one bowiem z zakresu zadań państwa (Głuchowski, 1997, s. 47). Co ciekawe, Polska wcale nie należy do grupy państw europejskich charakteryzujących się bardzo wysokim zakresem redystrybucji fiskalnej (Osiatyński, 2010, s. 58–59). Wartości dochodów i wydatków sektora finansów publicznych oraz sektora budżetowego, na tle średniej dla krajów UE, przedstawiono w tab. 1.

Wartości dochodów i wydatków, zarówno w całym sektorze finansów publicznych, jak i w sektorze budżetowym, w odniesieniu do PKB, kształtują się na poziomie niższym niż przeciętnie w krajach Unii Europejskiej. Mogłoby to skłaniać np. do próby podniesienia podatków (co być może umożliwiłoby doprowadzenie do zrównoważenia finansów publicznych). To jest jednak zadanie bardzo trudne z uwagi na opory społeczne oraz możliwe negatywne skutki dla gospodarki, dotyczące zarówno kracji podaży, jak i popytu globalnego. Wykorzystanie rozbudowanego modelu socjaldemokratycznego, w którym wydatki związane z zabezpieczeniem społecznym finansowane byłyby za pomocą wysokich obciążeń fiskalnych społeczeństwa, wydaje się więc mało realne.

Silne opory społeczne mogą także wystąpić w przypadku prób ograniczania istniejącego już katalogu wydatków publicznych (np. o charakterze socjalnym). Obniżanie wydatków w celu równoważenia budżetu i dążenie do modelu liberalnego, ograniczającego zadania państwa, mogą również być nieakceptowane społecznie.

Ponadto wzorowanie się na rozwiązaniach wysoko rozwiniętych państw „zachodnich” jest o tyle niebezpieczne, że dziś bardzo wiele z nich boryka się z kryzysem zadłużeniowym sektora publicznego. Niezbędne wydaje się więc wypracowanie i budowa unikalnego modelu uwzględniającego – z jednej strony – potrzeby społeczne, a z drugiej – możliwości budżetu. Nie ulega bowiem wątpliwości, że w Polsce konieczne jest zrównoważenie finansów publicznych. Wydaje się, że działania prowadzone w tym kierunku powinny mieć charakter trwałych zmian o charakterze ewolucyjnym (a nie dokonywanych *ad hoc* zmian „rewolucyjnych”).

### 3. ZRÓWNOWAŻENIE FINANSÓW PUBLICZNYCH

Brak równowagi sektora finansów publicznych jest obecnie cechą bardzo wielu wolnorynkowych gospodarek na świecie. Objawia się on wysokimi deficytami budżetowymi oraz rosnącymi poziomami długu publicznego (w tym – długu Skarbu Państwa (SP)). Wielkości salda budżetowego oraz salda SFP, a także poziom zadłużenia publicznego oraz długu SP w Polsce na tle średniej dla UE przedstawiono w tab. 2.

Tabela 2

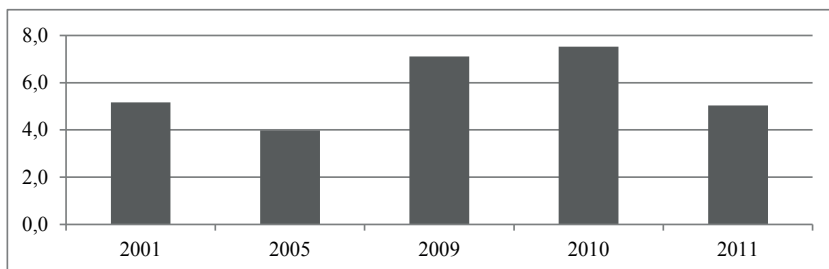
## Deficyt i zadłużenie publiczne w Polsce na tle UE (w % PKB)

Rok	Saldo SFP		Saldo budżetu państwa		Dług SFP		Dług SP	
	Polska	UE	Polska	UE	Polska	UE	Polska	UE
2000	-3,0	0,6	-1,7	0,4	36,8	61,9	35,5	b.d.
2001	-5,3	-1,5	-4,5	-1,1	37,6	61,0	36,3	b.d.
2002	-5,0	-2,6	-4,2	-2,1	42,2	60,4	40,3	b.d.
2003	-6,2	-3,2	-5,5	-2,6	47,1	61,9	44,6	b.d.
2004	-5,4	-2,9	-5,2	-2,5	45,7	62,3	43,2	b.d.
2005	-4,1	-2,5	-4,2	-2,2	47,1	62,9	44,6	b.d.
2006	-3,6	-1,5	-4,1	-1,6	47,7	61,6	45,5	b.d.
2007	-1,9	-0,9	-3,0	-1,3	45,0	59,0	43,2	b.d.
2008	-3,7	-2,4	-3,9	-2,5	47,1	62,5	45,3	53,5
2009	-7,4	-6,9	-5,4	-5,8	50,9	74,8	48,2	64,1
2010	-7,8	-6,5	-6,4	-5,6	54,8	80,0	51,8	69,1
2011	-5,1	-4,5	-4,3	-3,8	56,3	82,5	53,1	71,6

b.d. – brak danych.

Źródło: jak do tab. 1.

Dane zawarte w tab. 2 wyraźnie wskazują na problemy Polski ze spełnieniem kryterium fiskalnego traktatu z Maastricht dotyczącego wysokości deficytu. Oznacza to problemy z utrzymaniem równowagi bieżącej. W UE z kolei podstawowym problemem jest wysokość zadłużenia publicznego znacząco przekraczającego próg 60% PKB przewidziany przez traktat z Maastricht. Jednocześnie zarówno w Polsce, jak i w UE widać wpływ ostatniego kryzysu finansowego na sytuację w sektorze budżetowym oraz sektorze finansów publicznych. Myśląc o reformowaniu finansów publicznych w Polsce należy jednak zwrócić uwagę nie tyle na kryzys, co na strukturalne problemy SFP. W tym celu warto przeanalizować poziom salda (nadwyżki/deficytu) strukturalnego. Pokazuje on, jaki byłby „[...] deficyt, gdyby gospodarka osiągnęła produkt potencjalny” (Samuelson, Nordhaus, 2009, s. 526–527). Innymi słowy, deficyt strukturalny to taki, z którego wyeliminowano wahania koniunkturalne (Begg, Fischer, Dornbusch, 1998, s. 80). W literaturze prezentowany jest pogląd, iż deficyt strukturalny ma charakter trwały (Józefiak, Krajewski, Mackiewicz, 2006, s. 95). U jego podstaw leżą problemy z nieprawidłową wysokością i strukturą dochodów i wydatków publicznych, niezwiązane z fazą cyklu koniunkturalnego. Wysokość deficytu strukturalnego dla całego sektora finansów publicznych w Polsce pokazano na rys. 1.



Rys. 1. Deficyt strukturalny SFP w Polsce (w % potencjalnego PKB)

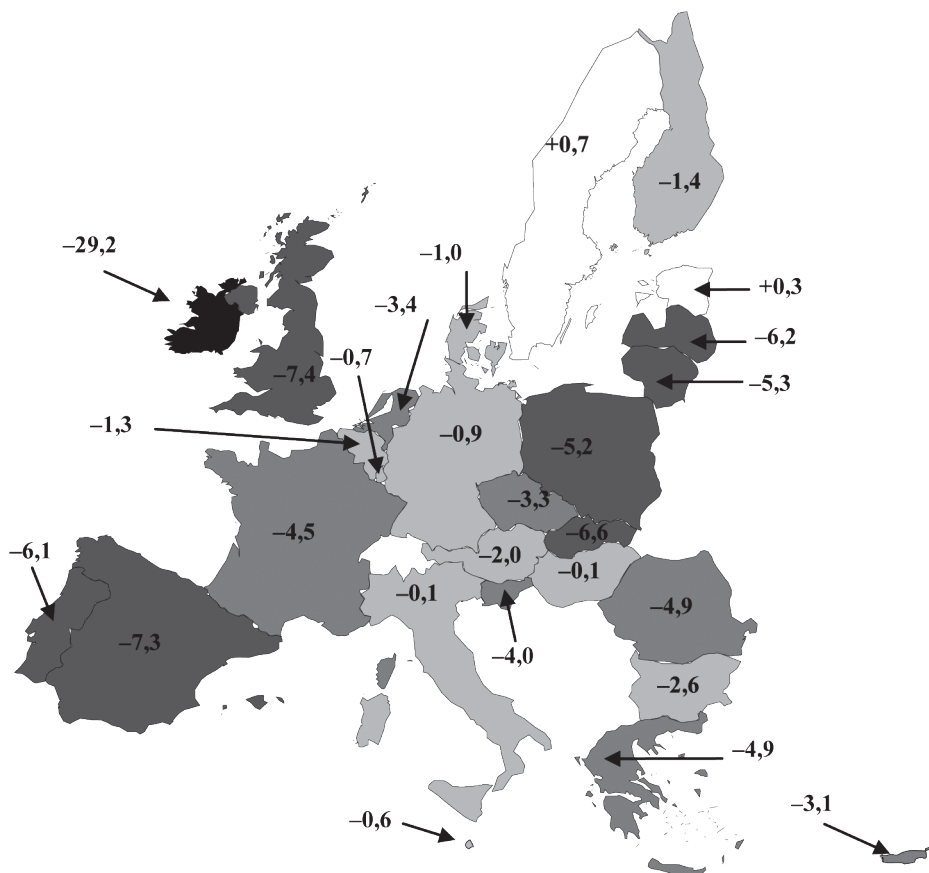
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Eurostatu.

Z analizy rys. 1 wynika, że w ciągu ostatnich lat Polska realizowałaby wysokie deficyty sektora finansów publicznych nawet wówczas, gdyby udało się doprowadzić do pełnego wykorzystania wszystkich czynników produkcji i osiągnąć w gospodarce produkt potencjalny.

Syntetycznym wskaźnikiem, obrazującym poziom niezrównoważenia sektora finansów publicznych, jest tzw. saldo pierwotne. Stanowi ono różnicę między dochodami a wydatkami publicznymi, pomniejszonymi o koszty obsługi długu. Dodatnia wartość salda pierwotnego (nadwyżka) świadczy o tym, że zgromadzone dochody publiczne przekraczają sumę wydatków bieżących i majątkowych, a powstała nadwyżka sfinansuje część wydatków przeznaczonych na obsługę długu. Ujemne saldo pierwotne potwierdza z kolei fakt braku równowagi finansów publicznych, wynikającej z niedoboru środków na pokrycie poniesionych wydatków bieżących i majątkowych. Porównanie salda pierwotnego z rzeczywistym umożliwia ocenę obciążenia sektora finansów publicznych – i w konsekwencji całej gospodarki – wydatkami związanymi z obsługą wcześniej zaciągniętego zadłużenia (szerzej zob. np.: U r y s z e k, 2011). Wartości salda pierwotnego sektora instytucji rządowych i samorządowych w krajach UE przedstawiono na rys. 2.

Analiza danych zawartych na rys. 2 wskazuje, że większość krajów UE generowała wysokie deficyty pierwotne. Wynik dla Polski wskazuje, że nawet w przypadku braku konieczności ponoszenia kosztów obsługi zadłużenia publicznego, wydatki bieżące i inwestycyjne sektora publicznego byłyby zdecydowanie większe niż uzyskane wpływy. Pamiętać jednocześnie należy, że największy udział w kreowaniu wyniku sektora publicznego ma budżet państwa. Taka sytuacja wskazuje jednoznacznie na konieczność zmian w wielkości i strukturze budżetu. Ograniczenie deficytu jest bowiem możliwe poprzez zwiększenie dochodów lub zmniejszenie wydatków. Warto w tym miejscu zauważyć, że zgodnie z zapisami art. 220 *Konstytucji...* „zwiększenie wydatków lub ograniczenie dochodów planowanych przez Radę Ministrów nie może powodować ustalenia przez Sejm większego deficytu budżetowego niż przewidziany w projekcie ustawy budżetowej”. Reformowanie

wydatków publicznych wydaje się punktem wyjścia do zmian w systemie finansów publicznych w Polsce (K o s i k o w s k i, 2011, s. 107–147).



Rys. 2. Saldo pierwotne sektora instytucji rządowych i samorządowych w krajach UE za 2010 r. (w % PKB)

Źródło: jak do rys. 1.

#### 4. RACJONALIZACJA WYDATKÓW PUBLICZNYCH

Racjonalizację wydatków budżetowych w warunkach nierównowagi sektora finansów publicznych rozpatrywać można w kontekście ich ograniczania. Wysoki poziom wydatków jest bowiem jednym z elementów ograniczających sprawność funkcjonowania polskiego sektora publicznego (S z e w c z u k, Z i o ł o, 2008, s. 199). Warto w tym miejscu zauważyć, że najbogatsze kraje nie przeznaczają największych sum na wydatki publiczne (P i o t r o w s k a-M a r c z a k, 2003, s. 302).

Mówiąc o ograniczaniu wydatków, należy jednak pamiętać, że nie chodzi tu o zwykłe „cięcie”. Konieczna jest raczej zmiana ich struktury i zmniejszanie ich kwot tam, gdzie są one nieefektywne. Pojawia się tu jednak problem owej „efektywności”. W najprostszym ujęciu można ją potraktować jako osiąganie jak najlepszych efektów przy założonych nakładach lub jako minimalizację nakładów potrzebnych do realizacji założonego zadania. Takie podejście sprawdza się jednak przy projektach biznesowych i może nie być odpowiednie w przypadku finansów publicznych. Po pierwsze, pojawia się pytanie, czy wydatkowanie środków publicznych może być w ogóle efektywne, i jeżeli tak, to jak tę efektywność zmierzyć. Odpowiedź na pierwsze z pytań wydaje się jednoznacznie twierdząca. Odpowiedź na drugie z nich jest już bardziej skomplikowana. Odpowiednie wskaźniki można oczywiście budować, lecz – z uwagi na zakres zadań państwa – będzie ich bardzo dużo lub będą bardzo ogólne. Regulacje ustawowe w tym zakresie są nieprecyzyjne. W art. 28 ustawy o finansach publicznych z 2009 r. (UoFP) napisano, iż instytucje publiczne powinny gospodarować mieniem kierując się zasadą efektywności jego wykorzystania. Zgodnie z brzmieniem art. 44 tej ustawy wydatki publiczne powinny być ponoszone w sposób celowy i oszczędny, umożliwiając jednocześnie terminową realizację zadań. Zasadą powinno być uzyskiwanie jak najlepszych efektów z danych nakładów. Jeszcze kilkakrotnie w ustawie wspomina się o efektywnym i oszczędnym gospodarowaniu środkami publicznymi, umożliwiającym terminowe wykonywanie zadań. Efektywność ta może być jednak różnie rozumiana, zwłaszcza kiedy idzie w parze z oszczędnością.

Kolejnym problemem jest brak elastyczności wydatków budżetowych. Ich większość w Polsce stanowią wydatki zdeterminowane (obligatoryjne, sztywne). Wydatki te wynikają z zapisów zawartych w ustawach i muszą być ponoszone bez względu na sytuację ekonomiczno-finansową państwa (O w s i a k, 2005, s. 575–576). Szacuje się, że ich udział w strukturze wydatków ogółem kształtuje się na poziomie ok. 70% (W o ł o w i c z, 2010). Ograniczanie tego rodzaju wydatków jest bardzo trudne zarówno z prawnego, jak i społecznego punktu widzenia. Nie zmienia to faktu, iż w tym zakresie konieczne są zmiany (nieradko radykalne), dotyczące np. sposobu funkcjonowania (i finansowania) KRUS. Struktura wydatków, w której dominują wydatki sztywne, utrudnia bowiem finansowanie niezbędnych zadań inwestycyjnych i prorozwojowych (T o m k i e w i c z, 2005, s. 142). W budżetach państwa natomiast „[...] powinny pojawiać się nowe zadaniowe wydatki *stricte* prorozwojowe oraz instrumenty prawne ich realizacji” (L u b i Ń s k a, 2006, s. 192).

Oszczędność środków nie może prowadzić do ograniczania funduszy decydujących o potencjale ekonomicznym kraju lub poziomie dobrobytu. Wydatki muszą bowiem przede wszystkim zabezpieczyć prawidłowe funkcjonowanie organów państwa, a także zapewnić realizację zadań społecznych i gospodarczych. Zgodnie z prawem, środki budżetowe przyznane poszczególnym podmiotom – stanowiące wydatki budżetu państwa – muszą być rozdysponowane w ciągu roku



budżetowego, ponieważ w przeciwnym wypadku będą musiały zostać zwrócone. Podmioty otrzymujące środki dążą więc do wydatkowania przyznanych funduszy, obawiając się ich utraty. Nie sprzyja to racjonalnemu wykorzystywaniu środków budżetowych (Piotrowska-Marczak, 2005, s. 70).

Odpowiedzią na te problemy może być budżetowanie zadaniowe, zorientowane na efekty. Budżetowanie w formie zadaniowej „[...] daje szansę na stopniowe kształtowanie niezwykle ważnej kategorii państwa demokratycznego, jaką jest odpowiedzialność za zdania publiczne i efekty jakościowe i kosztowe [...]” (Lubińska, 2010, s. 127). Pojawia się tu oczywiście problem pomiaru tej odpowiedzialności i efektywności działania. W Polsce rozpoczęto już procedury wprowadzające budżet zadaniowy dla kraju (szerzej zob. np.: Postuła, Perczyński, 2009). Prace prowadzone były początkowo w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, a obecnie – w Ministerstwie Finansów. W UoFP zawarto zapisy wprowadzające ramy budżetowania zadaniowego. Na konkretne, wymierne efekty tych działań trzeba będzie poczekać kilka lat.

## 5. STRUKTURA DOCHODÓW BUDŻETU PAŃSTWA

Zmiana (a zwłaszcza zwiększenie) obciążeń fiskalnych społeczeństwa zawsze jest kwestią bardzo trudną. Pociąga ona za sobą określone, daleko idące skutki ekonomiczne i społeczne. W kontekście ewentualnych zmian w systemie dochodów budżetowych, warto zwrócić uwagę na porównanie obciążeń fiskalnych w Polsce na tle średniej dla krajów UE. Szczegóły przedstawiono w tab. 3.

Tabela 3

Wartość wpływów podatkowych do budżetu państwa w Polsce na tle średniej dla krajów UE (w % PKB)

Rok	Podatki pośrednie		Podatki bezpośrednie	
	Polska	UE	Polska	UE
2002	11,8	9,9	5,1	9,1
2003	11,8	9,9	4,9	8,5
2004	11,5	10,0	3,7	8,5
2005	12,3	10,0	4,1	8,5
2006	12,9	9,9	4,5	8,5
2007	12,9	9,8	5,2	8,5
2008	13,0	9,4	5,2	8,5
2009	11,7	9,2	4,5	8,5
2010	12,4	9,8	4,1	8,5

Źródło: jak do tab. 1.



Warto zauważyć, że struktura wpływów podatkowych do budżetu państwa w Polsce i przeciętnie w UE jest znacząco różna. W Polsce przeważają wpływy z tytułu podatków pośrednich, a w UE – bezpośrednich. Co ciekawe, według danych Eurostatu, przeciętne stawki w przypadku podatków pośrednich są nieco wyższe w Polsce niż w UE, natomiast w przypadku podatków bezpośrednich jest odwrotnie. Warto w tym miejscu zauważyć, że podatki bezpośrednie uważane są często za bardziej sprawiedliwe społecznie, pośrednie natomiast za „łatwiejsze” do ściągnięcia. Oczywiście wartość wpływów do polskiego budżetu z tytułu podatków bezpośrednich może być nieco zaniżona z uwagi na udziały jednostek samorządu terytorialnego (JST) we wpływach z tytułu podatków dochodowych: od osób fizycznych i od osób prawnych. Zwiększenie dochodów z tytułu podatków bezpośrednich do budżetu państwa wymagałoby więc podniesienia stawek podatkowych (co może być bardzo trudne z uwagi na potencjalne protesty społeczne) lub zmiany systemu finansowania JST (co wymagałoby strukturalnych zmian w zakresie katalogu ich dochodów).

Odnosząc się do strony dochodowej budżetu z punktu widzenia równoważenia finansów państwa, należy zauważyć, że w większości krajów europejskich, które są w stanie generować bardzo niewielkie deficyty (lub nawet nadwyżki budżetowe), obciążenia fiskalne osiągają wyższy pułap niż w Polsce. Są to jednocześnie kraje znajdujące na wysokim poziomie rozwoju, w którym relatywnie zamożne społeczeństwo akceptuje wysokie stawki podatków. W Polsce taki model byłby trudny do zaakceptowania.

## 6. TRANSPARENTNOŚĆ FINANSÓW PUBLICZNYCH

Zgodnie z zasadą transparentności finanse publiczne powinny być przejrzyste, informacja o środkach publicznych ogólnie dostępna. Dotyczy to nie tylko budżetu państwa lub budżetów JST, ale wszystkich instytucji, jednostek oraz podmiotów należących do sektora finansów publicznych. W przypadku budżetu państwa większość informacji jest osiągalna dla obywatela, lecz istnieją inne problemy zakłócające tę przejrzystość.

Jednym z najważniejszych są zmiany w sposobach księgowania w budżecie. Te same pozycje zapisywane są raz jako dochody (lub wydatki), a raz jako przychody (lub rozchody) budżetowe. Wpływa to na wielkość wykazywanego w oficjalnej statystyce deficytu budżetowego, choć wielkość odpowiednich strumieni pieniądza się w danym momencie *de facto* nie zmieniła. Przykładem mogą być środki związane z finansowaniem reformy systemu ubezpieczeń społecznych. Od 2004 r. środki przekazane na reformę systemu ubezpieczeń społecznych były ewidencjonowane w rozchodach, a nie w wydatkach budżetu państwa. W wyniku tego nie powiększały one wartości deficytu budżetowego (choć faktycznie były ponoszone). Powyższa zmiana dotyczy kwot przekazanych do OFE z tytułu przypadającej części składek. W ten sposób wykazywany oficjalnie deficyt został

zmniejszony średnio o kilkanaście miliardów złotych rocznie. Tego typu zmiany, wynikające z bieżących decyzji władz, nie wpływają dobrze na procesy zwiększania transparentności finansów publicznych.

## 7. OGRANICZENIE DŁUGU SKARBU PAŃSTWA

Ograniczenie lub przynajmniej zatrzymanie szybkiego tempa przyrostu zadłużenia publicznego wydaje się jednym z priorytetów polityki budżetowej państwa nie tylko w Polsce, lecz w większości państw Europy i świata. Jest to nierozzerwalnie związane z procesem równoważenia finansów publicznych, ponieważ główną przyczyną powstawania długu publicznego są generowane deficyty budżetowe.

Wskazując na konieczność ograniczania długu publicznego w Polsce, należy zwrócić uwagę na dwa zagadnienia. Po pierwsze, w art. 216 *Konstytucji*... z 1997 r. znajdują się zapisy zakazujące wzrostu długu powyżej 60% PKB. Podobnie sformułowane zostało jedno z kryteriów fiskalnych traktatu z Maastricht (w tym przypadku także chodzi o dług SFP, lecz metoda jego wyliczania jest nieco inna niż w przypadku metody krajowej). Po drugie, chcąc ograniczać państwowy dług publiczny należy skoncentrować się na zobowiązaniach SP, które stanowią ponad 90% łącznego zadłużenia SFP. Wartości długu SFP i SP przedstawiono w tab. 4.

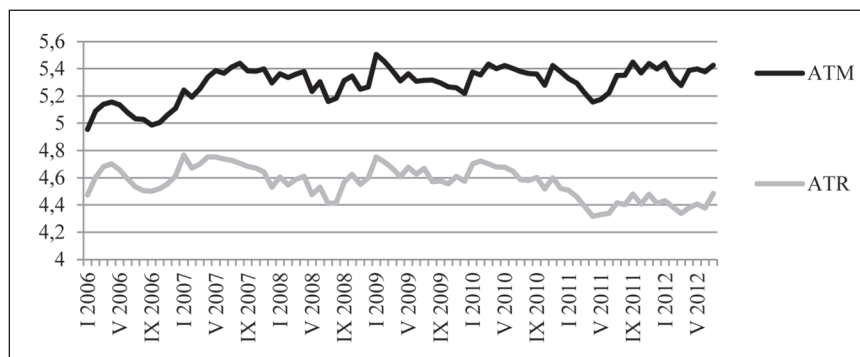
Tabela 4

Dług Skarbu Państwa na tle zobowiązań SFP w Polsce (w mld PLN)

Rok	Dług Skarbu Państwa		Państwowy dług publiczny	
	mld PLN	% PKB	mld PLN	% PKB
2000	266,82	35,84	280,32	37,66
2001	283,94	36,42	302,09	38,75
2002	327,90	40,55	352,36	43,58
2003	378,94	44,94	408,27	48,42
2004	402,86	43,57	431,43	46,66
2005	440,17	44,76	466,59	47,45
2006	478,53	45,14	506,26	47,76
2007	501,53	42,62	527,44	44,82
2008	569,95	44,69	597,76	46,87
2009	631,51	46,97	669,88	49,83
2010	701,85	49,55	747,90	52,80
2011	771,13	50,58	815,34	53,48

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Finansów RP.

W przypadku przyrostu długu (zarówno na szczeblu centralnym, jak i w całym sektorze finansów publicznych) wyraźnie widoczny jest wpływ ostatniego spowolnienia gospodarczego. W tym okresie tempo przyrostu PKB było zdecydowanie mniejsze od tempa przyrostu długu. Było to wynikiem realizacji znaczących deficytów budżetowych oraz deficytów SFP, a także finansowania „pod kreską” rosnącej kwoty rozchodów z przychodów budżetu państwa. W takiej sytuacji najważniejsze wydaje się minimalizowanie ryzyka poprzez odpowiednie zarządzanie długiem Skarbu Państwa, tj. m.in. dobór właściwej struktury terminowej, podmiotowej, przedmiotowej i walutowej długu (szerzej zob. np.: U r y s z e k, 2010). Ryzyko refinansowania (związane z terminami zapadalności skarbowych instrumentów dłużnych) oraz ryzyko stopy procentowej monitorowane są przez Ministerstwo Finansów m.in. za pomocą wskaźników ATM (*average time to maturity* – przeciętny okres zapadalności) oraz ATR (*average time to refixing*). Ich wartości przedstawiono na rys. 3.



Rys. 3. Wartości wskaźników ATM i ATR dla długu SP w Polsce, w okresie I 2006–VII 2012 (w latach)

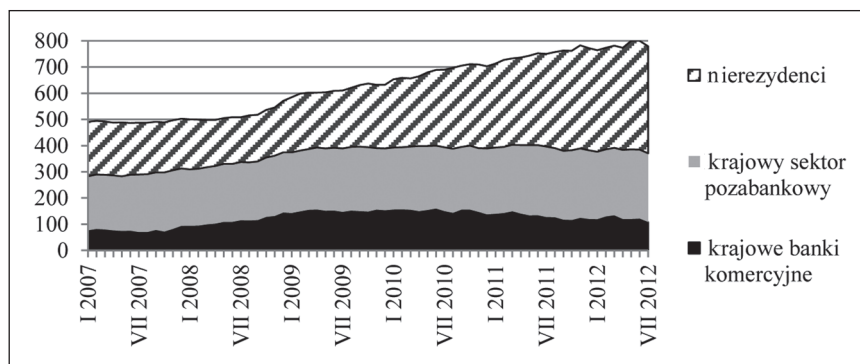
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Finansów RP.

Wartości obu wskaźników charakteryzują się dużą zmiennością krótkookresową, lecz utrzymują się generalnie na poziomie kilku lat (odpowiednio: ATM – ok. 5 lat i kilku miesięcy, ATR – ok. 4 lat i kilku miesięcy). Oznacza to, że wykup zaciąganego długu następuje przeciętnie po okresie nieco dłuższym niż 5 lat. Jest to okres na tyle krótki, by nie występował problem przerzucania obciążeń na przyszłe pokolenia i na tyle długi, by rozważnie zaplanować przyszłe emisje. Z uwagi na wykorzystywanie instrumentów o stałym oprocentowaniu, przeciętny okres, na który ustalone jest oprocentowanie długu Skarbu Państwa wynosi ponad 4 lata. Zmniejsza to poziom ryzyka stopy procentowej długu. Warto jednocześnie zauważyć, że dzięki znacznemu wykorzystaniu instrumentów emitowanych w polskich złotych zmniejszane jest także ryzyko kursowe. W ciągu ostatnich

kilku lat dług zaciągany w walutach obcych stanowił ok. 30% całości zadłużenia Skarbu Państwa.

Stosunkowo dobre oceny wystawiane przez międzynarodowe agencje ratingowe powodują, że polskie dłużne skarbowe papiery wartościowe cieszą się dużym zainteresowaniem inwestorów zagranicznych. W lipcu 2012 r. byli oni posiadaczami połowy wszystkich wyemitowanych polskich skarbowych papierów dłużnych. Inwestorzy zagraniczni są skłonni nabywać nie tylko instrumenty denominowane w walutach obcych, lecz nawet papiery emitowane w polskich złotych i przeznaczone na krajowy rynek. Według stanu na koniec lipca 2012 r., dług Skarbu Państwa wobec nierezydentów z tytułu tych instrumentów wyniósł 178,2 mld PLN, co stanowiło 33,6% ogółu papierów dłużnych wyemitowanych na krajowy rynek w polskiej walucie. Oznacza to, że instrumenty te są dla nich na tyle atrakcyjne zarówno pod względem poziomu ryzyka inwestycyjnego, jak i stopy zwrotu, że akceptują oni ryzyko kursowe związane z wahaniami kursu złotego do innych walut (przede wszystkim do euro i dolara amerykańskiego). Ponadto do zobowiązań SP należą także kredyty zagraniczne. W lipcu 2012 r. ich wartość wyniosła niemal 50 mld PLN.

Skarbowe instrumenty dłużne są także atrakcyjną formą lokowania środków dla krajowych banków komercyjnych, które wykorzystują je do ograniczania ryzyka związanego z lokowaniem swoich aktywów. Widać to szczególnie w okresie kryzysu: w połowie 2007 r. w aktywach krajowego sektora banków komercyjnych były bony i obligacje na łączną kwotę ok. 70 mld PLN. W połowie 2009 r. było to już 150 mld PLN. Strukturę podmiotową długu Skarbu Państwa w Polsce pokazano na rys. 4.



Rys. 4. Struktura podmiotowa długu Skarbu Państwa RP w okresie I 2007–VII 2012 (w mld PLN)

Źródło: jak do rys. 3.

Duże zainteresowanie różnych grup inwestorów skarbowymi papierami dłużnymi powoduje, że Ministerstwo Finansów nie ma problemu ze zbytym no-

wych emisji tych papierów. Ryzyko utraty płynności przez budżet jest dzięki temu bardzo niewielkie. Pamiętać jednak należy, że niebezpieczny może być proces permanentnego przyrostu długu, zwłaszcza gdy jego tempo przekracza tempo wzrostu produktu krajowego brutto. Szukając możliwości obniżenia poziomu zadłużenia publicznego należy powrócić do samego początku – określenia modelu gospodarczego kraju, ograniczenia deficytu i zrównoważenia budżetu, określenia skali i struktury wydatków i dochodów budżetu. Są to bowiem elementy bardzo silnie ze sobą powiązane i wpływające ostatecznie na wysokość zadłużenia publicznego, w tym – długu Skarbu Państwa.

## 8. PODSUMOWANIE

Najważniejszym zadaniem w procesie reformowania systemu finansów państwa wydaje się trwałe i jednoznaczne określenie modelu gospodarczego, który powinien być realizowany w kraju. System ten musi być w dużym stopniu unikatowy, bowiem zarówno koncepcje teoretyczne, jak i wzorce pochodzące z innych państw nie mogą być w całości przeniesione i zastosowane na gruncie polskim. Pochodną tego powinno być ustalenie wielkości i struktury budżetu państwa przy założeniu, że priorytetem władz jest dążenie do zrównoważenia finansów państwa. Należy tu zdecydować, czy zwiększać stopień fiskalizacji gospodarki i redystrybucji budżetowej, czy też ograniczać (lub nawet minimalizować) kwoty dochodów i wydatków budżetowych. Po stronie dochodowej należy ocenić i ewentualnie zweryfikować wysokość i strukturę dochodów podatkowych. Trzeba jednak pamiętać, że i w tym przypadku wzorce innych krajów (w tym – wysoko rozwiniętych) mogą być trudne do zastosowania m.in. z uwagi na dysproporcje w stopniu zamożności społeczeństwa. Wydatki budżetowe z kolei niewątpliwie wymagają uelastycznienia. Musi być to jednak proces o charakterze ewolucyjnym. W pierwszej kolejności należy odstąpić od tworzenia nowych rodzajów wydatków „sztywnych”, a następnie dążyć do ich systematycznego ograniczania poprzez zmiany zapisów poszczególnych aktów prawnych.

Trzeba też pamiętać, że planowanie wartości i struktury dochodów oraz wydatków budżetowych muszą być ze sobą silnie wzajemnie powiązane. Działania te powinny mieć na celu poprawę efektywności gospodarowania środkami budżetowymi. Konieczne jest jednak jednoznaczne zdefiniowanie pojęcia tej efektywności oraz określenie szczegółowych kryteriów jej pomiaru.

Wszystkie te działania powinny doprowadzić do zmniejszenia nierównowagi w sektorze budżetowym (oraz szerzej – w całym sektorze finansów publicznych). Skutkiem tego byłoby obniżenie (a być może nawet eliminacja) deficytu budżetowego oraz ograniczenie tempa przyrostu długu Skarbu Państwa (który jest podstawowym składnikiem długu publicznego). W dłuższym czasie można byłoby w ten sposób obniżyć poziom długu. Obecnie sytuacja wygląda jednak

odwrotnie – niepokojący jest wzrost wartości długu, zwłaszcza w okresie spowolnienia gospodarczego, gdy tempo przyrostu PKB okazuje się znacząco niższe niż tempo przyrostu długu Skarbu Państwa. W dłuższym horyzoncie czasowym taka sytuacja może być bardzo niebezpieczna dla gospodarki. Struktura zadłużenia Skarbu Państwa wydaje się natomiast poprawna i umożliwiała ograniczanie różnego rodzaju ryzyka, w tym przede wszystkim ryzyka refinansowania i ryzyka stopy procentowej długu.

## BIBLIOGRAFIA

- Balcerowicz L. (2010), *Zmiany po socjalizmie: Polska na tle porównawczym*, [w:] S. Owsiak (red.), *20 lat przemian ustroju gospodarczego Polski. Dokonania i wyzwania*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie, Kraków, s. 11–19.
- Begg D., Fischer S., Dornbusch R. (1998), *Makroekonomia*, PWE, Warszawa.
- Buchanan J. M. (1997), *Finanse publiczne w warunkach demokracji*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- Buchanan J. M., Musgrave R. A. (2005), *Finanse publiczne a wybór publiczny. Dwie odmiennie wizje państwa*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa.
- Głuchowski J. (1997), *Wstęp do skarbowości*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Bankowej, Poznań.
- Józefiak C., Krajewski P., Mackiewicz M. (2006), *Deficyt budżetowy. Przyczyny i metody ograniczenia*, PWE, Warszawa.
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. uchwalona przez Zgromadzenie Narodowe w dniu 2 kwietnia 1997 r., przyjęta przez Naród w referendum konstytucyjnym w dniu 25 maja 1997 r., podpisana przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 16 lipca 1997 r.* (1997), DzU, nr 78, poz. 483.
- Kosikowski C. (2011), *Naprawa finansów publicznych w Polsce*, Wydawnictwo Temida 2, Białystok.
- Kowalik T. (2010), *Szkowa operacja i opcje alternatywne*, [w:] S. Owsiak (red.), *20 lat przemian ustroju gospodarczego Polski. Dokonania i wyzwania*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie, Kraków, s. 20–49.
- Lubińska T. (2006), *Budżet zadaniowy – założenie metodologiczne*, [w:] E. Chojna-Duch (red.), *Aktualne problemy finansów lokalnych i regionalnych w Polsce i innych krajach UE*, Uniwersytet Warszawski, Warszawa, s. 185–197.
- Lubińska T. (2010), *Budżet a finanse publiczne*, Difin, Warszawa.
- Lubińska T. (red.) (2005), *Budżet państwa i samorządów. Decentralizacja – oświata. Studium porównawcze*, Difin, Warszawa.
- Osiatyński J. (2010), *Kilka uwag o zakresie państwa w gospodarce w 1989 roku i dwadzieścia lat później*, [w:] S. Owsiak (red.), *20 lat przemian ustroju gospodarczego Polski. Dokonania i wyzwania*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie, Kraków, s. 50–63.
- Owsiak S. (2005), *Finanse publiczne. Teoria i praktyka*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- Piotrowska-Marczak K. (2003), *Współczesne tendencje zmian poziomu wydatków publicznych*, [w:] L. Pawłowicz, R. Wierzba (red.), *Finanse, bankowość i ubezpieczenia wobec procesów globalizacji*, t. 4 – *Finanse publiczne wobec procesów globalizacji*, CeDeWu, Warszawa, s. 298–307.
- Piotrowska-Marczak K. (2005), *Istotne problemy charakteryzujące formy gospodarki budżetowej*, Kancelaria Sejmu, Biuro Studiów i Ekspertyz, Warszawa, (informacja nr 1167).



- Postuła M., Perczyński P. (2009), *Wdrażanie budżetu zadaniowego*, Ministerstwo Finansów, Warszawa.
- Samuelson P. A., Nordhaus W. D. (2009), *Ekonomia*, t. 1, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- Szewczuk A., Ziolo M. (2008), *Zarys ekonomiki sektora publicznego*, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin.
- Tomkiewicz J. (2005), *Polityka fiskalna a proces formowania się kapitału w gospodarkach postsocjalistycznych*, [w:] J. Tomkiewicz (red.), *Finanse publiczne a wzrost gospodarczy*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Przedsiębiorczości i Zarządzania im. Leona Koźmińskiego, Warszawa, s. 113–144.
- Uryszek T. (2010), *Dług Skarbu Państwa jako źródło finansowania deficytu budżetowego*, Difin, Warszawa.
- Uryszek T. (2011), *Saldo pierwotne a stabilność sektora finansów publicznych w wybranych krajach Unii Europejskiej*, „Prace i Materiały Wydziału Zarządzania Uniwersytetu Gdańskiego”, vol. 4, nr 4, s. 93–102.
- Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych* (2009), DzU, nr 157, poz. 1240, z późn. zm.
- Wołowicz K. [2010], *Czy da się ograniczyć wydatki sztywne?*, <http://www.parkiet.com>, 05.02.2010.
- Woźniak M. G. (2010), *Ordoliberalna społeczna gospodarka rynkowa czy państwo minimalne*, „Zeszyty Naukowe”, nr 17, (Katedra Teorii Ekonomii i Stosunków Międzynarodowych, Uniwersytet Rzeszowski, Rzeszów), s. 27–46. Balcerowicz L. (2010), *Zmiany po socjalizmie: Polska na tle porównawczym*, [w:] S. Owsiak (red.), *20 lat przemian ustroju gospodarczego Polski. Dokonania i wyzwania*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie, Kraków, s. 11–19.

*Tomasz Uryszek*

## ON THE NEED TO DETERMINE PRIORITIES IN REFORMING THE COUNTRY'S FINANCES

Excessive budget deficits and high government debt in many countries all over the world led to a debate on the reform of public finances. This debate also continues in Poland. Recent financial crisis highlighted problems of the Polish public finance sector. The main causes of a poor situation in this field is to be found not only among cyclical factors, but also – structural. The purpose of this article is to identify and hierarchize the most important actions that should be taken in the process of the government finance reform. The article is based on the relevant literature and data from the Ministry of Finance of Poland and Eurostat.

The outcomes of the research show that a clear definition of the economic model that should be implemented in the country. Then, the size and structure of budget revenues and expenditures should be reconsidered. Balancing the future budgets, eliminating budget deficits and diminishing the State Treasury debt should also be the priorities.