

Cezary Kosikowski

WIELOASPEKTOWOŚĆ KRYZYSU FINANSÓW PUBLICZNYCH W POLSCE

Czy polskie finanse publiczne są w stanie kryzysu i wymagają naprawy?

1. Wbrew twierdzeniom przedstawicieli polskiego rządu, finanse publiczne w Polsce znajdują się w stanie kryzysu i wymagają naprawy. Przestały być sprawne i bezpieczne, w rezultacie czego władza publiczna nie może w pełni i prawidłowo wypełniać swoich funkcji wobec społeczeństwa i gospodarki (dysfunkcjonalizm finansów publicznych). Z powodu złego stanu finansów publicznych Polska ma też nienajlepszy wizerunek i oceny dotyczące jej kondycji finansowej na arenie międzynarodowej.

Rząd Donalda Tuska dość długo twierdził, że światowy kryzys finansowy nie dotyczy Polski lub dotyczy ją w sposób niegroźny. Chodziło o to, aby pokazać Polakom, że biorąc pod uwagę wzrost wskaźnika PKB (*nota bene* liczonego inaczej i korzystniej niż w Unii Europejskiej), nie zdarzyło się nic takiego, co uzasadniałoby potrzebę podejmowania głębszych reform w państwie, w tym reform finansów publicznych. Dość późno zrozumiano więc, że pojawienie się światowego kryzysu finansowego stworzyło doskonały moment dla ogłoszenia konieczności przeprowadzenia niezbędnych już od dawna reform w finansach publicznych. Nie wykorzystano nawet tego. Było to zadziwiające o tyle, że pra-

wie wszystkie poprzednie rządy taką potrzebę dostrzegały i podejmowały wężiej lub szerzej zakreślone reformy, chociaż z różnym skutkiem (np. próby, kolejno, L. Balcerowicza, G. W. Kołodki, J. Hausnera, Z. Gilowskiej, T. Lubińskiej). Rząd D. Tuska wolał nie ryzykować utraty władzy i przetrwać do najbliższych wyborów parlamentarnych. Natomiast po ich wygraniu zajął się reformą emerytur, wydłużając czas pracy do 67. roku życia.

2. Dysfunkcjonalizm polskich finansów publicznych oznacza niemoc pełnienia przez nie wyznaczonych im funkcji. Sytuacja taka ma miejsce również wtedy, gdy władza publiczna co prawda gromadzi i wydaje środki publiczne, ale nie czyni tego w sposób zgodny z możliwościami (zdolnością płatniczą) i potrzebami (zbiorowymi i indywidualnymi) społecznymi. Nie chodzi bowiem o to, aby środki publiczne jedynie gromadzić, i to obojętnie od kogo oraz w jakiej wysokości, lecz przede wszystkim o to, aby sięgać po nie tam, skąd można je czerpać bez uszczerbku lub zniszczenia źródeł dochodów lub zagrożenia bytu podmiotów dysponujących tymi dochodami. Bardzo często celem polityki fiskalnej jest bowiem nie tylko zgromadzenie tych środków, lecz podjęcie interwencji państwa mającej doprowadzić do zachowania podmiotów obciążonych ciężarami publicznymi zgodnie ze wzorcem wyznaczonym przez państwo. Podobnie jest z dokonywaniem wydatków publicznych. Problem nie tkwi w tym, ile państwo wyda tych środków, lecz na jakie cele i dla kogo oraz w jaki sposób, wpływając przy tym na wyznaczone normą prawną zachowania beneficjentów tych środków. Rozdział publicznych środków pieniężnych nie jest więc celem samym w sobie, realizuje natomiast inne cele, leżące poza samymi finansami publicznymi.

Dysfunkcjonalizm polskich finansów publicznych dotyczy również ich funkcji kontrolnej i sygnalizacyjnej oraz sanacyjnej. Są one tak jednakowo ważne, jak alokacyjna i redystrybucyjna funkcja finansów publicznych. Jeśli więc finanse publiczne przestają pełnić funkcję kontrolną, stymulacyjną i sanacyjną, to również z tego powodu wymagają naprawy.

3. Dysfunkcjonalizm finansów publicznych ma miejsce w Polsce także dlatego, że władza publiczna nie postrzega w sposób prawidłowy powiązań i uwarunkowań występujących między finansami krajowymi a finansami międzynarodowymi i unijnymi. Powiązania te dotyczą strony dochodowej i wydatkowej. Mają najczęściej charakter stały, a nawet podlegają planowaniu. Nie powinny być zatem traktowane jako wydarzenia wyjątkowe lub sporadyczne. Szczególnie powiązania finansów krajowych z finansami unijnymi sprawiają, że zmienia się kształt finansów krajowych. Jeśli władza publiczna państwa członkowskiego UE nie zacznie traktować finansów unijnych jako fragmentu własnych finansów publicznych, to nie skorzysta z możliwości finansowania części zadań publicznych ze środków unijnych lub uniemożliwi korzystanie z tych środków bezpośrednio przez krajowych beneficjentów tychże środków.

Polska nie skorzystała też z ogromnej szansy na doprowadzenie finansów krajowych do poziomu europejskiego, ponieważ zlekceważyła znaczenie systemu rachunków gospodarczych (ESA 95), w wyniku czego w kraju funkcjonuje inny zakres pojęciowy sektora finansów publicznych oraz inaczej jest liczony deficyt i dług publiczny. Nie dostrzega się zalet tkwiących w planowaniu finansowym, opartym na wieloletnich ramach finansowych. Nie chce się zrozumieć też, że wypełnienie kryteriów konwergencji stanowi nie tylko warunek wejścia do strefy euro, lecz jest szansą na poprawienie stanu krajowych finansów publicznych. Tymczasem Unia Europejska już dwukrotnie stwierdzała w Polsce występowanie nadmiernego deficytu, gdyż UE oblicza go na podstawie ustalonych przez siebie kryteriów, nie zaś na podstawie miar stosowanych w ramach „kreatywnej” rachunkowości polskich władz.

4. Dysfunkcjonalizm finansów publicznych powstaje wszędzie tam, gdzie władza publiczna we właściwym czasie i zakresie oraz skutecznie nie reaguje na dynamizm zjawisk finansowych. Potwierdzają to ostatnie wydarzenia związane ze światowym kryzysem finansowym oraz z kryzysem walutowym w UE. W skali krajowej jest to zaś widoczne głównie poprzez wzrastające rozmiary deficytu i długu publicznego większości obecnych członków UE. Tam, gdzie to zagrożenie jest w porę dostrzegane, podejmuje się stosowne reformy finansów publicznych. Brak reform oznacza natomiast słabość władzy publicznej i skazanie społeczeństwa na skutki złego rządzenia. Taka sytuacja ma miejsce właśnie w Polsce.

Przyczyny kryzysu polskich finansów publicznych

1. Przyczyn kryzysu polskich finansów publicznych nie należy upatrywać przede wszystkim w czynnikach zewnętrznych (np. w ogólnoświatowym kryzysie finansowym, w decyzjach finansowych Unii Europejskiej lub ich braku), ponieważ objawy złego stanu polskich finansów publicznych występowały już wtedy, gdy na świecie nie było jeszcze żadnych oznak kryzysu finansowego. Natomiast kryzys światowy obnażył to zjawisko, czym zwrócił uwagę społeczeństwa. Trudno jest natomiast jednoznacznie stwierdzić, czy pozostawanie Polski poza strefą euro jest przyczyną złego stanu jej finansów publicznych, czy też odwrotnie – jest okolicznością łagodzącą, zwłaszcza obecnie, rozmiary polskiego kryzysu finansowego. Można bowiem znaleźć argumenty przemawiające za słusznością obydwu hipotez.

Przyczyny złego stanu polskich finansów publicznych mają charakter wewnętrzny. Wynikają zarówno z faktu obowiązywania dalece niedoskonałego prawa finansowego, jak i wadliwego jego stosowania w procesie zarządzania finansami publicznymi. Są to głównie przyczyny natury politycznej, w mniejszym zaś stopniu natury ekonomicznej i społecznej.

W żadnym razie nie można podzielić stanowiska rządu D. Tuska o tym, że ograniczony w swych skutkach zły stan polskich finansów publicznych wynika wyłącznie ze światowego kryzysu finansowego. Zły stan polskich finansów publicznych istnieje bowiem od dawna, czego dowodem były próby reform finansowych podejmowane przez poprzednie rządy. Banki działające w Polsce, mimo że opanowane przez kapitał obcy, nie popełniły tych błędów, które w USA wywołały kryzys światowy. Banki działające w Polsce są zresztą zbyt słabe, aby zaszkodzić finansom publicznym. Dowodem na to było zasilenie banków ze środków publicznych. W ten sposób pogłębił się więc niedobór środków publicznych przeznaczonych na finansowanie wydatków publicznych. Władza publiczna wykorzystwała pojawienie się światowego kryzysu finansowego jako pretekst do obarczenia innych własnymi grzechami, zwłaszcza swoją beczynnością w dziedzinie naprawy finansów publicznych. Władzy publicznej łatwo przychodzi tłumaczenie społeczeństwu, że jego potrzeby nie mogą być zaspokajane ze względu na to, że na świecie jest kryzys finansowy.

2. Główne przyczyny złego stanu polskich finansów publicznych mają charakter polityczny. Ich objawami są zwłaszcza: utrzymująca się destabilizacja polityczna, wadliwy system wyborczy i brak alternatywy wyborczej, sprawowanie władzy wykonawczej (rządowej) przez nieprofesjonalne ekipy, brak konstruktywnej opozycji politycznej, pacyfikacja parlamentu i organu kontroli państwowej oraz związków zawodowych przez partie polityczne, elitarność organizacji pracodawców i przedsiębiorców zamiast autentycznego samorządu zawodowego i gospodarczego, lekceważący stosunek rządu do nauki i ekspertów, nieokreślony stosunek naszych władz do członkostwa Polski w Unii Europejskiej, brak szerszej kontroli społecznej nad działaniami rządu, słabość mediów itd.

W Polsce ma miejsce głęboka destabilizacja polityczna. Władza publiczna zajmuje się przede wszystkim sobą i dba o swoje miejsce na mapie politycznej, angażując całe swoje siły w walce z opozycją i o poprawę wyników sondaży wyborczych. Władza publiczna w Polsce nie troszczy się o to, aby sprawowały ją osoby przygotowane do tego profesjonalnie i z niezbędnym doświadczeniem. Odrzuca wszelką współpracę z nauką i ekspertami, bo jeden minister z wykształceniem w zakresie socjologii kultury (specjalność: teatrologia) wystarcza na zajmowanie się niemal wszystkim (otwarte fundusze emerytalne, emerytury, praca i sprawy socjalne, administracja publiczna i cyfryzacja itd.).

Rząd koalicyjny, dopóki nie skłóci się między sobą, ma ogromną szansę na trwanie przez jedną lub więcej kadencji, ponieważ zapewnia mu to większość parlamentarna i obowiązujący system wyborczy, a także polityczne ukształtowanie składu Trybunału Konstytucyjnego oraz brak autentycznych konsultacji społecznych i służalczość większości mediów. Nie ma więc komu wymuszać na rządzie podjęcia reformy finansów publicznych, bo i Prezydent RP niewiele może, gdyż nie dysponuje środkami prawnymi pozwalającymi zmusić rząd do

przeprowadzenia reformy finansów publicznych. Dla rządu jest to zresztą zbyt ryzykowne, ponieważ każda reforma finansów publicznych musi prowadzić do zmian, z których nie wszyscy, a zwłaszcza bogaci i wpływowi, będą zadowoleni. Trzeba jednak zauważyć, że niepodjęcie reformy również jest ryzykowne. Armia bezrobotnych oraz emerytów i rencistów, studentów i wszystkich innych niezadowolonych z rządu może okazać się na tyle liczna, że partiom koalicyjnym zabraknie głosów do wygrania kolejnych wyborów. Polska może więc znaleźć się pod zarządem przypadkowego rządu, który nie ma jednoznacznej koncepcji społeczno-gospodarczej.

3. Od strony ekonomicznej przyczyną złego stanu finansów publicznych jest utrzymujące się od lat wysokie zadłużenie publiczne oraz słabość ekonomiczna polskich przedsiębiorców. Natomiast z punktu widzenia społecznego, finanse publiczne znajdują się w złym stanie ze względu na to, że polskie społeczeństwo uległo znacznemu rozwarstwieniu, zaś zła polityka państwa przyczyniła się do utrwalenia bezrobocia i rozszerzania się sfery ubóstwa, a także do masowej emigracji osób w wieku produkcyjnym. Nie są też zaspokajane ze środków publicznych podstawowe potrzeby społeczne o charakterze indywidualnym i zbiorowym.

Uderza przede wszystkim beczynność władzy publicznej w dziedzinie naprawy finansów publicznych. Władza publiczna nie podjęła działań mających na celu poprawę struktury dochodów i wydatków publicznych. Co gorzej, nie można jej do tego zmusić w ramach obowiązującego porządku konstytucyjnego. Władza publiczna stara się natomiast o to, aby przy pomocy kreatywnej rachunkowości zmniejszyć rozmiary deficytu i długu publicznego. Na to nie daje się nabrać UE. Polska władza nie reorganizuje sektora finansów publicznych oraz nie poprawia zarządzania finansami publicznymi. Odsuwa w czasie moment wprowadzenia obowiązku planowania zadaniowego. Uchwala wieloletni plan finansowy państwa, aby po każdym roku obowiązywania korygować go do tego, co jest, nie zaś do tego, co być powinno. Władza publiczna nie poprawia stanu polskiego prawa finansowego i jego tworzenia, wykładni i stosowania.

4. Sporna jest kwestia, czy w warunkach światowego kryzysu finansowego pozostawanie Polski poza strefą euro to wada czy zaleta. Do tej pory bilans korzyści i kosztów wejścia do strefy euro wskazywał, że przeważają korzyści. Obecnie zaś pojawiły się głosy, że dla Polski lepiej jest być w tym czasie poza strefą euro, aby uniknąć obowiązków związanych z udzielaniem pomocy finansowej innym państwom członkowskim UE. Otóż przyznać trzeba, że te obowiązki Polski nie ominą. Co zaś można stracić? Przede wszystkim to, że będąc w UE, Polska „gra w niższej lidze” niż państwa strefy euro. To powód obiektywnie zrozumiały z racji niespełnienia kryteriów konwergencji prawnej, fiskalnej i monetarnej, ale jest to równocześnie niekorzystne przede wszystkim dla polskich finansów publicz-

nych. Nie powinno się więc czekać na lepsze warunki wejścia do strefy euro (jak twierdził prezes NBP), Polska najpierw musi wypełnić kryteria konwergencji, a to nie nastąpi samo, bez reformy finansów publicznych.

Skutki kryzysu finansów publicznych w Polsce

1. Skutki kryzysu finansów publicznych w Polsce mają charakter społeczny, ekonomiczny i międzynarodowy. Obciążają przede wszystkim społeczeństwo, którego kondycja finansowa jest słaba i nie pozwala samodzielnie zaspokajać potrzeb indywidualnych na poziomie współczesnej cywilizacji europejskiej. Zły stan finansów publicznych uniemożliwia rozwój gospodarki oraz wzrost jej konkurencyjności na rynku międzynarodowym. Wadliwość finansów publicznych godzi w rozwój idei samorządu terytorialnego. Fatalny stan finansów publicznych zmusza władze polskie do uprawiania kreatywnej księgowości w rozliczeniach finansowych z Unią Europejską, zamiast mobilizować ją do naprawy finansów publicznych.

2. Stan polskich finansów publicznych sprawia, że kondycja finansowa gospodarstw domowych jest słaba i wciąż pogarsza się, ocierając się już o sferę ubóstwa. Państwo jest nieskuteczne w zakresie poprawy stanu zatrudnienia oraz wzrostu wynagrodzeń w sektorze publicznym. Państwo zaniedbało ubezpieczenia społeczne (emerytury, renty, zasiłki) i zdrowotne (dostęp i finansowanie świadczeń zdrowotnych ze środków publicznych).

Spółeczeństwo nie może być zadowolone z tego, że władza publiczna nie wywiązuje się wobec niego z konstytucyjnych powinności w zakresie związanym z zaspokajaniem kolektywnych i indywidualnych potrzeb, tłumacząc, że nie pozwala na to zły stan finansów publicznych. Jednocześnie społeczeństwo nie rozumie, dlaczego rząd nie stara się naprawić złego stanu finansów publicznych, bądź też naprawę kojarzy wyłącznie z koniecznością podniesienia obciążeń daninowych lub likwidacją niektórych tytułów wydatków publicznych. Twórca dzieła naukowego, literackiego lub artystycznego oraz wynalazca nigdy nie zrozumie postawy tych, którzy chcą znieść możliwość korzystania z pewnych preferencji podatkowych. Tak bowiem może postępować tylko ten, który sam niczego nie stworzył i nie wie, że wymaga to więcej potu niż wysiłek na boisku piłkarskim.

Dla lepiej zorientowanej w tej materii części społeczeństwa jest to ewidentny szantaż polityczny. Dla mniej zorientowanych i wykształconych nie jest natomiast zrozumiałe to, dlaczego wobec tego wystarcza środków publicznych na źle funkcjonującą administrację publiczną, na posłów i eurodeputowanych, których nie widać w miejscach wykonywania ich funkcji, na koszty ponoszone z tytułu pełnienia przez Polskę misji wojskowych i pokojowych, na finansowa-

nie strat wynikających ze złej organizacji budownictwa drogowego, na wypłatę odszkodowań z tytułu odpowiedzialności skarbu państwa za szkody wyrządzone przez funkcjonariuszy publicznych oraz z tytułu licznie przegrywanych przez Polskę procesów w sądach europejskich. Przeciętny obywatel tego kraju nie potrafi zrozumieć, dlaczego wysokość jego renty lub zasiłku bądź emerytury jest na poziomie niewiele wyższym od minimalnej płacy, co często stawia go na granicy ubóstwa. Społeczeństwo ocenia władzę publiczną nie według wskaźników ekonomicznych, lecz według wskaźników wyrażających stopień zadowolenia z otrzymania tego, co należy się obywatelom z mocy konstytucji. Społeczeństwo nie liczy więc, jaki procent PKB państwo przeznaczyło na publiczną służbę zdrowia, lecz oblicza, kiedy dostanie się do lekarza specjalisty i jakie leki wykupi w ramach refundacji. Chorego człowieka nie interesuje NFZ i „filozofia” kontraktów zawieranych ze szpitalami publicznymi, bowiem człowiek ten płacił składki na ubezpieczenia zdrowotne i jest uprawniony do bezpłatnego korzystania ze świadczeń zdrowotnych. Minister finansów powtarza publicznie co najmniej raz w tygodniu, że kraj ma najlepsze wskaźniki PKB w Europie, ale nie tłumaczy, dlaczego zajmuje 27 miejsce w ochronie zdrowia i 125 miejsce (na 132 oceniane kraje) pod względem stanu dróg publicznych!

3. Z braku reformy finansów publicznych nie są zadowoleni polscy przedsiębiorcy. Trzeba jednak mieć na uwadze fakt, że w 96% ogólnej liczby, są to tzw. makroprzedsiębiorcy i mali przedsiębiorcy. Oczekują, że ich obciążenia daninowe będą inne niż obciążenia dużych przedsiębiorców, w tym monopolistów lub przedsiębiorców działających na rynku finansowym. Spodziewają się większej pomocy finansowej niż ta, która zupełnie wyjątkowo wynika z umorzenia zaległych zobowiązań podatkowych. Liczą też na to, że państwo potrafi zachęcić banki do zmiany negatywnego stosunku do drobnych przedsiębiorców. Mają również nadzieję, że państwo pomoże drobnym przedsiębiorcom w zabiegach o uzyskanie środków unijnych. Drobni przedsiębiorcy liczą też na to, że państwo zechce traktować ich jako partnerów społecznych, przestając zadawać się wspaniałymi kontaktami z pseudosamorządami gospodarczymi, reprezentowanymi przez dwie–trzy elitarne organizacje przedsiębiorców lub pracodawców. Przedsiębiorcy oczekują uwolnienia ich od przesadnie wymaganych koncesji i zezwoleń oraz regulacji działalności gospodarczej.

Wielu z obecnych przedsiębiorców pragnie zaś być wyjętych z kategorii przedsiębiorców ze względu na to, że pod względem ekonomicznym nie są przedsiębiorcami, ale podmiotami odpłatnie wykonującymi wolne zawody (medyczne i część prawniczych) lub umiejętności (np. informatycy, tłumacze języków obcych, korepetytorzy), bądź podmiotami osiagającymi jedynie pożytki z rzeczy (np. właściciele nieruchomości i ruchomości oddawanych innym do czasowego korzystania).

Państwo nie chroni skutecznie społeczeństwa przed monopolistami (telekomunikacja, energetyka). Nie tworzy wystarczających warunków do wzrostu konkurencyjności polskiej przedsiębiorczości na rynku międzynarodowym.

4. Państwo nie zapewnia warunków dla rozwoju samorządu terytorialnego. Zwiększa bowiem zakres zadań jednostek samorządu terytorialnego, nie zwiększając jednocześnie poziomu ich dochodów własnych. Państwo odnosi do samorządu terytorialnego tożsame rygory i wymagania, które obowiązują na szczeblu gospodarki finansowej państwa (np. ograniczenie deficytu budżetowego). Godzi to w możliwość korzystania z konstytucyjnej gwarantowanej samodzielności jednostek samorządu terytorialnego, ponieważ ogranicza finansowanie zadań publicznych innych niż wskazane przez państwo.

Samorząd terytorialny w Polsce oczekuje, że finanse samorządowe zostaną dostosowane do specyfiki gmin wiejskich i miejskich oraz będą uwzględniać specyfikę wielkich aglomeracji oraz zróżnicowanych pod względem naturalnym i ekonomicznym regionów. Tymczasem samorząd terytorialny jest traktowany wyłącznie jako instrument władzy publicznej służący kierowaniu realizacją zadań publicznych.

5. Międzynarodowym skutkiem braku reformy finansów publicznych w Polsce jest to, że Polska zamiast nawiązać się do systemu rachunkowości i związanej z nim metodologii obliczeń oraz do systemu wieloletniego planowania finansowego obowiązującego w UE, stara się ominąć te ustalenia i zastąpić je pokrętnymi ustaleniami własnymi. Merytorycznie nie daje to żadnych efektów, UE bowiem nie zadawała się takimi wyliczeniami. Polska prowadzi zatem podwójne wyliczenia: inne dla UE oraz inne dla... No właśnie, nie bardzo wiadomo, dla kogo i po co? Chyba tylko po to, aby operować nimi w ramach zapewnień udzielanych społeczeństwu, że z polskimi finansami nie jest najgorzej. To jest naiwne i nieuczciwe. Osłabia zewnętrzny wizerunek kraju, podczas gdy jako naród i społeczeństwo Polacy nie zasługują na miano krętaczy.

Sposoby wyprowadzenia polskich finansów publicznych z kryzysu

1. Wyprowadzenie polskich finansów publicznych ze stanu kryzysu wymaga przeprowadzenia głębokiej (radikalnej) reformy finansów publicznych, opartej na stosownej metodologii, programie, wieloletnim harmonogramie działań i akceptacji społecznej, a także pomocy Unii Europejskiej. Finansów publicznych będących w stanie kryzysu nie da się naprawić w drodze drobnych, doraźnych i nieprzemysłanych zabiegów kosmetycznych. W taki sposób finanse publiczne można tylko jeszcze bardziej oszpecić. Wyprowadzenie polskich finansów publicznych z kryzysu wymaga przeprowadzenia głębokiej reformy, obejmującej

zarówno dochody i wydatki publiczne, jak i organizację sektora finansów publicznych i zarządzanie nimi. Reformę taką należy przygotować wykorzystując naukowe metody, oprzeć na jednoznacznie brzmiącym programie i realizować na podstawie harmonogramu działań rozłożonych na kilka lat. Z założeniami reformy należy zapoznać społeczeństwo, natomiast projekt programu reformy poddać konsultacjom społecznym. Media i społeczeństwo powinny mieć możliwość bieżącej obserwacji przebiegu realizacji reformy. W taki sposób sprawuje się bowiem kontrolę społeczną.

2. W dziedzinie dochodów publicznych celem reformy powinna być rekonstrukcja systemu obciążeń daninowych, przywracająca sprawność funkcji danin publicznych i korygująca wadliwość obecnej struktury dochodów publicznych. Jest to zatem więcej niż tylko zwiększenie dochodów publicznych w celu ograniczenia deficytu publicznego. Rekonstrukcja systemu obciążeń daninowych wymaga, aby obciążenia te tworzyły zupełny, logiczny i spójny wewnętrznie system, który ma różnych adresatów i przez to powinien uwzględniać ich właściwości, a zwłaszcza zdolność daninową. Trzeba zatem mieć na uwadze fakt, że pewne obciążenia odnoszą się do wszystkich osób fizycznych, niezależnie od tego, jakie są ich źródła przychodów oraz stan majątkowy. W tej grupie częściowo odmiennie muszą być traktowani ci, którzy prowadzą działalność gospodarczą. Inaczej należy odnieść się do obciążeń osób prawnych, chociaż i ta grupa jest dalece niejednolita z punktu osiągnięcia przychodów i ich wydatkowania. System obciążeń daninowych wymaga więc pewnej dyferencjacji (wyodrębnienia kilka podsystemów). Sprawiedliwość daninowa nie polega bowiem na pobieraniu od każdego tych samych danin i w tej samej wysokości.

Rekonstrukcja systemu obciążeń daninowych powinna zatem usunąć wadliwości obecnej struktury dochodów publicznych. W tym celu konstrukcję podatku od towarów i usług oraz podatku akcyzowego należy doprowadzić do pełnej zgodności z dyrektywami unijnymi. Miejsce kilku podatków dochodowych powinien zająć powszechny podatek dochodowy o cedułach odnoszących się odrębnie do dochodów z pracy, dochodów z emerytur, rent, zasiłków, alimentów itp., dochodów z działalności gospodarczej, dochodów z rolnictwa, dochodów z kapitału. Uporządkowania wymaga system podatków i opłat lokalnych, a zwłaszcza system opłat publicznych, które występują obecnie licznie pod różnymi nazwami.

Sprawność funkcji danin publicznych ma miejsce wówczas, gdy w odniesieniu do każdego rodzaju daniny wyraźnie określi się cel jej pobierania (fiskalny lub interwencyjny). Jeśli tego nie potrafi się uczynić, to dany rodzaj daniny nie powinien być pobierany. Cel fiskalny daniny nie wyklucza przy tym możliwości realizacji celu interwencyjnego.

Reforma dochodów publicznych powinna również przywracać sprawność wymiaru, poboru i egzekucji wierzytelności daninowych, a także zapewniać

szczelność systemu i kontrolę daninową, umożliwiając skuteczność odpowiedzialności za zobowiązania daninowe. W tym celu konieczna jest modyfikacja przepisów ordynacji podatkowej.

W reformie dochodów publicznych należy mieć na uwadze, że poważną ich część mogą stanowić środki unijne oraz pozostałe środki bezzwrotnej pomocy finansowej. Należy zatem usprawnić i ułatwić proces ich pozyskiwania przez ich beneficjentów.

Reforma dochodów publicznych musi wreszcie wiązać się ze zmianą zasad i proporcji podziału dochodów publicznych pomiędzy budżet państwa i budżety samorządowe i państwowe fundusze celowe. Tak, jak jest obecnie, być nie może. Budżety samorządowe należy wzmocnić o dochody z podatków dochodowych. Natomiast państwowe fundusze celowe trzeba pozbawić dotacji budżetowych, skoro mają one zamiast budżetu państwa finansować wykonywanie powierzonych im zadań publicznych.

Reforma dochodów publicznych musi wreszcie oznaczać radykalne uporządkowanie i poprawienie stanu prawa daninowego. Od lat znajduje się ono bowiem w stanie przypominającym dżunglę, w której dobrze poruszają się tylko najsprytniejsi.

3. W dziedzinie wydatków publicznych reforma jest najtrudniejsza. Jej celem jest bowiem zapewnienie, że w ramach wydatków publicznych państwo wypełni wszelkie swoje powinności i zobowiązania, jakie na podstawie Konstytucji RP i ustaw zwykłych ma wobec obywateli i gospodarki. Celem reformy nie powinno być tylko ograniczenie wysokości wydatków publicznych, bo na ich ponoszenie nie pozwala stan dochodów publicznych i rosnące zadłużenie publiczne. Przeprowadzenie reformy wydatków publicznych nie może też ograniczać się jedynie do poprawiania mechanizmów planowania i dokonywania wydatków publicznych, chociaż z tego tytułu może wynikać wiele racjonalności i oszczędności, a więc zmiany w tym zakresie są również ważne.

Natomiast reforma wydatków publicznych wymaga:

- redukcji, ograniczenia lub prywatyzacji niektórych zadań publicznych oraz eliminowania przez to związanych z nimi wydatków,
- weryfikacji zasad i wysokości finansowania wydatków publicznych przeznaczonych na konsumpcję zbiorową (administracja publiczna, wymiar sprawiedliwości, obrona narodowa, bezpieczeństwo i porządek publiczny, infrastruktura techniczna, transport zbiorowy, ochrona środowiska, nauka i technika, ochrona zdrowia),
- weryfikacji zasad i wysokości finansowania wydatków publicznych przeznaczonych na konsumpcję indywidualną (płace, emerytury, renty, zasiłki, świadczenia rodzinne, pomoc socjalna, stypendia, nagrody),
- zmiany zasad i wysokości pomocy finansowej udzielanej przedsiębiorcom oraz rolnikom i rybakom.

W wyniku reformy powinna zmienić się struktura wydatków publicznych. Niekorzystny jest bowiem stan, w którym znaczną część wydatków publicznych stanowią koszty długu publicznego, a wydatki majątkowe (inwestycyjne) nie zajmują poważniejszej pozycji. Reforma wydatków publicznych musi zatem sprawić, aby państwo było w stanie wywiązywać się ze swych powinności i zobowiązań wobec społeczeństwa i gospodarki oraz Unii Europejskiej.

4. W zakresie reorganizacji sektora finansów publicznych reforma powinna polegać na doprowadzeniu rozwiązań polskich do rozwiązań unijnych, a także na spowodowaniu, aby kategoria sektora finansów publicznych przestała być fikcją w polskim prawie finansowym. W tym celu konieczne jest:

- a) oparcie organizacji sektora finansów publicznych na rozwiązaniach obowiązujących w UE,
- b) ograniczenie form organizacyjno-prawnych jednostek sektora finansów publicznych ze względu na metody powiązań z właściwym budżetem,
- c) radykalne ograniczenie liczby państwowych funduszy celowych i zmianę zasad ich gospodarki finansowej,
- d) zwiększenie efektywności zarządzania i nadzoru nad jednostkami sektora finansów publicznych,
- e) podniesienie na wyższy poziom dyscypliny finansów publicznych.

5. Reformy wymaga również zarządzanie finansami publicznymi. Celem reformy powinno stać się zwiększenie profesjonalności i efektywności zarządzania przez dokonanie zmian dotyczących poszczególnych funkcji zarządzania finansami publicznymi. Należy zatem:

- a) podnieść rangę wieloletniego planowania finansowego oraz przejść w całym sektorze finansów publicznych na metodę planowania zadaniowego,
- b) stworzyć jeden ośrodek kreacji polityki finansowej i jej koordynacji z polityką pieniężną w skali krajowej i unijnej,
- c) wzmocnić rangę prawa finansowego, poprawiając jego tworzenie, wykładnię i stosowanie,
- d) zapewnić należne miejsce ekspertów i partnerów społecznych w zarządzaniu finansami publicznymi.

Wniosek końcowy jest więc następujący: polskie finanse publiczne są w stanie kryzysu, głównie z powodów politycznych, ale częściowo także ekonomicznych i społecznych, co wywołuje skutki natury ekonomicznej, społecznej i międzynarodowej, uzasadniając potrzebę przeprowadzenia radykalnej reformy finansów publicznych, odpowiednio zorganizowanej i przeprowadzonej oraz poddanej kontroli społecznej.