

Krystyna Piotrowska-Marczak

Uniwersytet Łódzki

DYSKUSYJNE PROBLEMY ZARZĄDZANIA FINANSAMI PUBLICZNYMI

Streszczenie: Rozważania zawarte w niniejszym artykule koncentrują się na kontrowersyjnych kwestiach dotyczących zarządzania finansami publicznymi.

Główne kwestie skoncentrowano na następujących zagadnieniach:

1. przedstawieniu tezy, że finansowanie zadań publicznych narzuca imperatyw zarządzania finansami publicznymi,
2. wskazaniu płaszczyzn sprzeczności wyboru strategii przeznaczenia środków publicznych,
3. określeniu specyfiki zarządzania środkami publicznymi,
4. prezentacji roli tradycyjnego i zadaniowego planowania budżetowego.

Słowa kluczowe: istota zarządzania środkami publicznymi, strategia wykorzystania środków publicznych

1. Wstęp

Powstanie państwa i wyodrębnienie jego własności spowodowało konieczność gromadzenia i wydatkowania środków pieniężnych. Podstawą dochodów stały się podatki nakładane obligatoryjnie na społeczeństwa i zabezpieczenie egzekucją w przypadku uchylecia się od obowiązku ich zrealizowania. To powoduje, że na środki publiczne wywarta jest presja odpowiedzialności organów państwowych – zarówno rządu, jak i parlamentu – za ich wydatkowanie. Nie może być zatem sprawą przypadku, na jaki cel mają one być przeznaczone. Nie można także decyzji w tym zakresie podejmować na bieżąco, wymaga to bowiem postępowania wyprzedzającego w postaci planowania minimum w perspektywie jednego roku kalendarzowego.

2. Zarządzanie finansami publicznymi jako imperatyw racjonalnego gospodarowania środkami publicznymi

Zakres wydatków publicznych jest zależny od wielu czynników, które mieszczą się w trzech obszarach: społecznym, ekonomicznym i politycznym. W tej sytuacji zasadniczą rolę odgrywają preferencje dla określonych funkcji państwa, a te z kolei

zależą od przyjętej doktryny państwa. Skrajnie rzecz ujmując, mieszczą się one między modelem państwa określanym mianem „stróża nocnego” a modelem państwa socjalnego z rozwiniętą opcją interwencyjną. W każdym z tych przypadków zakres finansów publicznych będzie inny, a ich rozmiary będą się kształtowały w zależności od przyjęcia jednego z dwóch wymienionych modeli, od ograniczonego do rozszerzonego zakresu środków. Zwiększenie finansów publicznych powoduje konieczność przemyślanego gospodarowania nimi. To oznacza głównie imperatyw takiego działania, które ma cechy racjonalne i zapewnia efektywne wydatkowanie środków publicznych. Wymaga to systemu zarządzania uwzględniającego specyfikę finansów publicznych¹. Wynika ona z faktu, że „[...] są to zjawiska oraz procesy związane z powstawaniem i rozdysponowaniem pieniężnych środków publicznych zapewniających funkcjonowanie sektora publicznego”². Najważniejsze w tej dziedzinie jest uchwycenie związków, jakie zachodzą między gromadzeniem środków publicznych a sposobem, metodami ich wydatkowania i celami, na które są przeznaczone.

Istota zarządzania środkami publicznymi nie może sprowadzać się do rejestracji procesów finansowych, ale wymaga aktywnego i wyprzedzającego działania o nieprzypadkowym, a długofalowym i racjonalnym charakterze. To rodzi imperatyw zarządzania środkami publicznymi jako niezbywalną potrzebą, która jest obligacją i leży poza wyborem, przyjmując postać obiektywnie narzuconego nakazu. Problem jednak tkwi w tym, że realizacja procesu racjonalnego zarządzania środkami publicznymi wymaga przyjęcia długofalowej strategii. Nie ulega wątpliwości, że nie może być ona sformułowana w sposób kategoryczny, ale musi być ukształtowana w drodze wyboru różnych wariantów. Główny problem w tej materii sprowadza się do znalezienia wariantu najbardziej optymalnego. To jednak napotyka na wiele przeszkód różnej natury.

3. Płaszczyzny sprzeczności wyboru strategii przeznaczenia środków publicznych

Wybór strategii gospodarowania środkami publicznymi, a w szczególności dystrybucja dochodów, napotyka na kilka zasadniczych barier, które lokują się na trzech płaszczyznach: ekonomicznej, społecznej, politycznej.

Na płaszczyźnie ekonomicznej najtrudniejszy problem stwarzała równowaga finansów publicznych, której zasadniczym elementem był deficyt budżetowy i dług publiczny: „[...] państwowy dług publiczny w 2009 r. wyniósł 658,8 mld złotych i

¹ K. Piotrowska-Marczak, T. Uryszek, *Zarządzanie finansami publicznymi*, Difin, Warszawa 2009, s. 29 i nast.

² S. Owsiak, *Finanse publiczne. Teoria i praktyka*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1999, s. 19 i 21.

według prognozy Ministerstwa Finansów w 2012 r. wzrośnie do 816,1 mld złotych, a polskie finanse zostaną głęboko niezrównoważone³.

Powstaje pytanie, jakie były przyczyny tego stanu rzeczy i jakie strategie je stymulowały?

W połowie lat 90. wprowadzono cztery reformy: systemu administracyjnego, rentowo-emerytalnego, opieki zdrowotnej i edukacji. Największe konsekwencje dla stanu finansów publicznych miała reforma rentowo-emerytalna i opieki zdrowotnej.

W odniesieniu do tej pierwszej: „Twórcy reformy obawiają się, że przy utrzymujących się obecnie tendencjach demograficznych doprowadzi to do niewypłacalności systemu. Fundusz Ubezpieczeń Społecznych z roku na rok notuje coraz większy deficyt. Braki w kasie pokrywa rząd z budżetu państwa, podnosząc podatki, utrzymując wysokie koszty pracy, zwiększając zadłużenie, wreszcie transferując środki z Funduszu Rezerwy Demograficznej⁴. Nie wspominając już o tym, że wprowadzono reformę, a nie funkcjonował ZUS.

Podobna ocena dotyczy reformy systemu opieki zdrowotnej: „fiaskiem zakończyła się próba wprowadzenia mechanizmów realnej konkurencji na rynku ubezpieczeń zdrowotnych, a w związku z czym niemożliwe było naprawienie kondycji finansowej systemu⁵.

Trudno orzec, czy przyjęte strategie były złe, czy też zawiodła ich realizacja. Prawdopodobne wydaje się założenie, że wyznaczone kierunki reform były właściwe. Natomiast zawiodły przyjęte i niedostatecznie określone drogi do ich realizacji. Sprzeczności wyboru głównie polegały na tym, że wyznaczało się kierunek, nie precyzując metod, źródeł i sposobów ich przeprowadzenia. W przypadku reformy emerytalnej przyjęto fałszywe założenia, wyznaczając poziom składki i rolę OFE. Natomiast w reformie opieki zdrowotnej korygowano system, zmieniając Kasy Chorych w Narodowy Fundusz Zdrowia z jednej strony, a z drugiej nie dopuszczono do powołania systemu prywatnych ubezpieczeń zdrowotnych. Na to nałożono zmieniający się poziom składki, brak decyzji co do sposobu włączenia do powszechnego ubezpieczenia rolników i ustalenia wysokości składki w zależności od określonego sposobu ustalania dochodów.

Stąd trzeba się zgodzić, że „deficyt finansów publicznych w Polsce jest w większości deficytem strukturalnym, czyli wynika raczej z decyzji podjętych w przeszłości niż działań bieżących⁶.

Osobny problem stanowiła kwestia, czy dokonać wyboru kolejności wprowadzania poszczególnych reform, czy też przeprowadzać je wszystkie na raz. Docho-
dziło do tego jeszcze i to, że do dyspozycji i podziału pozostało około 30% środków budżetowych, bowiem pozostałe musiały być przeznaczone na wydatki sztywne.

³ A. Graczkowska, *Finanse publiczne Anno Domini 2010*, raport specjalny Miesięcznika Finansowego „Bank” Horyzont Finansów 2010, s. 47.

⁴ Tamże.

⁵ Tamże.

⁶ Tamże, s. 48.

Pewną próbą wyprowadzenia finansów publicznych ze stanu braku równowagi był program J. Hausnera. Charakteryzował się on ograniczeniem wydatków publicznych, choć trzeba jednak zaznaczyć, że dotyczyło to wybranych dziedzin: górnictwa, kolei, obrony narodowej, zakładów opieki zdrowotnej.

W tej sytuacji wybory oparte na racjonalnych schematach ekonomicznych stały się bardzo trudne ze względu na konieczność pokonywania barier. Powstaje jednak pytanie, czy te przeszkody musiały wystąpić i czy można było ich uniknąć?, a także – czy taki przebieg reform nie miał u swoich podstaw braku spójnej i całościowej, uzasadnionej ekonomicznie strategii?

Wydaje się, że odpowiedź jest jednoznaczna. Strategia nie była przygotowana we właściwy sposób. Wynikało to z braku przyjęcia podstawowego, wyjściowego założenia, że finanse publiczne nie tylko są, ale nie mogą nie być jedną wspólną całością, której nie można zmienić, nie zdając sobie sprawy, jakie konsekwencje będzie to miało dla całego systemu. Ponadto zasadniczą kwestią, której nie rozstrzygnięto do końca przy podejmowaniu poszczególnych reform, był brak rachunku uwzględniającego poziom zapotrzebowania na środki i źródła ich pozyskania. W tym przypadku najprostsze było skorzystanie z doświadczeń innych krajów, pod warunkiem jednak, że nie będzie się w dowolny sposób modyfikować rozwiązań już zweryfikowanych.

Na tle dotychczasowych rozważań nasuwa się pytanie, czy sprzeczność rozwiązań z ekonomicznego punktu widzenia była jedyną, która stała na drodze wyboru właściwej strategii gospodarowania środkami publicznymi? Powyżej wskazano, że kolejne sprzeczności pojawiły się na płaszczyźnie wyborów społecznych. Głównym elementem tego układu jest dążność do osiągnięcia postępującego rozwoju społeczeństwa, osiągnięcie określonego – wzrastającego – poziomu dobrobytu społecznego i zaspokojenie nie tylko podstawowych potrzeb społecznych.

W tym zakresie właściwy wybór napotykał na wiele trudności. W sytuacji kryzysu 2008 r. i konsekwencji z nim związanych, analizując strategię zarządzania długiem publicznym, rozważano ograniczenia wydatków szeroko określanych jako socjalne. Obawiano się jednak, że takie decyzje mogą wywołać protesty społeczne, które w skrajnym przypadku spowodowałyby upadek rządu. W wyniku przeprowadzonych konsultacji społecznych zdecydowano, że „cięcia” wydatków publicznych w większym stopniu będą dotyczyć administracji publicznej niż wydatków socjalnych. Do takiego rozwiązania przyczynił się między innymi protest rolniczych związków zawodowych, które sprzeciwiły się, aby w KRUS byli ubezpieczeni tylko rolnicy, a wysokość składki, jak już wspomniano wyżej, zależała od dochodów.

W dyskusjach poświęconym tym kwestiom stwierdza się np., że „sam budżet stał się w ostatnich latach ofiarą walki o to, kto jest pełnoprawnym depozytariuszem mitu „Solidarności”, co skutecznie uniemożliwia przeprowadzenie cięć wydatków socjalnych, wprowadzenie współpłacenia za usługi medyczne, podniesienie składek

na ubezpieczenie emerytalne dla rolników czy uszczelnienie systemu zadłużenia”⁷. Trudno w pełni zgodzić się z taką interpretacją. W sporach nie chodzi tylko o spadkobierców transformacji ustrojowej, ale o różnice przyjętej przez daną ekipę rządzącą podstawowej doktryny w sprawowaniu władzy. Ponieważ od 1990 r. w Polsce ekipy i sojusze zmieniały się, nie można w całości uznać, że przyczyną leżącą u podstaw wyboru skoncentrowanej i nastawionej na sprawy społeczne strategii gospodarowania środkami publicznymi były spory polityczne.

Z innej strony patrząc, nie da się zaprzeczyć, że decyzje w sprawach wykorzystania publicznych pieniędzy nie mają wymiaru politycznego.

Zwycięskie ugrupowanie reprezentowane przez rząd narzuca kierunek i strukturę przeznaczenia środków publicznych. Trafnie proces ten ujmuje następujące stwierdzenie: „Specyfika polskiej demokracji parlamentarnej i słabość władzy wykonawczej podzielonej między premierem i prezydentem sprawia, że trudno jest jednej partii zdobyć pełnię władzy, co umożliwiłoby przeprowadzenie reform”⁸.

Chcąc dokonać pewnego podsumowania dotychczasowego wywodu, trzeba stwierdzić, że wybór strategii przeznaczenia środków publicznych jest uwikłany w splot zarówno czynników ekonomicznych, społecznych, jak i politycznych. To stanowi kluczową barierę, która stoi na przeszkodzie opracowaniu, a potem wdrożeniu spójnej strategii dla prowadzenia stabilnej polityki w sektorze finansów publicznych. W tym kontekście warto zastanowić się nad odpowiedzią na pytanie, czy taki stan nie ma związku z brakiem znajomości specyfiki zarządzania środkami publicznymi i próbą określenia, jakie ona ma cechy?

4. Specyfika zarządzania środkami publicznymi

Zarządzanie środkami publicznymi, aby mogło być skuteczne, wykorzystywać określone instrumentarium, a także identyfikować bariery, które utrudniają racjonalne zarządzanie, musi być podporządkowane określonym wymogom. Dochodzą do tego czynniki, które implikują poziom i strukturę wydatków publicznych.

Wypadnie je tu pokrótce omówić.

Wymogi, jakie wyznaczają proces zarządzania środkami publicznymi to działania, które mają przyczynić się jego efektywności. Po pierwsze, jest to identyfikacja potrzeb społecznych aktualnych i przewidywanie przyszłych. Niezbędne jest tu ustalenie standardów zarówno tych, które mają tradycje narodowe, jak i tych, które wynikają z porównań międzynarodowych. Po drugie, niezbędne jest pobudzenie aktywności społecznej, sprzyjającej podejmowaniu różnych inicjatyw, których realizacja uzyska aprobatę społeczną. Po trzecie, konieczne jest, aby wprowadzenie konkretnych rozwiązań, np. związanych z reformą jakiegoś fragmentu życia publicznego, poprzedzić działaniami wyprzedzającymi, które pozwolą ograniczyć negatywne skutki związane z wprowadzeniem nowości. Przykładem negatywnym

⁷ Tamże.

⁸ Tamże.

pod tym względem było wprowadzenie reformy emerytalnej, a nieprzygotowanie do jej realizacji ZUS-u. Niezbędne jest tu właściwe postępowanie logistyczne, które przygotowuje np. poszczególne etapy reformy i określi ich kolejność. Po czwarte, wszystkie działania w sektorze publicznym muszą mieć długofalowy charakter i stąd niezbędna jest strategia długodystansowa. Po piąte, bardzo wskazane są działania, które będą prezentowały określone wybory w kategoriach obiektywnych konieczności ze wskazaniem ich efektów i określeniu czasu, kiedy one nastąpią. I po szóste, działania związane z zarządzaniem środkami publicznymi muszą być racjonalne, maksymalnie eliminujące postawy emocjonalne, co pozwoli na dokonanie właściwych wyborów.

Spełnienie wymienionych wymagań oczywiście nie gwarantuje skutecznego zarządzania środkami publicznymi, wiele bowiem zależy od doboru właściwych instrumentów, umożliwiających realizację stawianych celów. Wybór poszczególnych instrumentów musi składać się z kilku etapów.

Na pierwszym z nich trzeba przeprowadzić ranking celów, który jest wyrazem określonych preferencji z jednej strony i kolejności realizacji z drugiej strony. Drugi etap związany jest z analizą różnych metod z punktu widzenia osiągnięcia celu. Trzeci etap to koncentracja na analizie skutków, jakie związane są z wyborem określonych instrumentów.

I wreszcie czwarty etap związany jest z wyborem systemu planowania i realizacji zadań publicznych w ramach struktury budżetu państwa.

Przedstawiony modelowy zarys zarządzania środkami publicznymi najczęściej napotyka na bariery, które utrudniają, ograniczają lub wręcz uniemożliwiają racjonalne wykorzystanie pieniędzy publicznych.

Można się pokusić o wymienienie niektórych z nich. Jedną z nich jest ograniczona skłonność do podejmowania decyzji przez odpowiednie władze zarówno wykonawcze, jak i ustawodawcze. Kolejną barierą może być konkurencja w obrębie koalicji rządzącej. W następnej kolejności barierę stanowią konflikty między władzą a opozycją. Dalszym elementem utrudniającym racjonalne zarządzanie środkami publicznymi jest bardzo często negacja działań ekip sprawujących władzę w poprzednich okresach. I wreszcie barierą mogą być spory toczące wewnątrz poszczególnych partii politycznych oraz między różnymi partiami.

Trzeba podkreślić także, że zarządzanie finansami publicznymi jest uzależnione od wielu elementów, wśród których główną rolę odgrywają: dokonany wybór preferowanych funkcji państwa, poziom inflacji, dążenie do zachowania równowagi budżetowej, zaspokojenie potrzeb społecznych, unikanie konfliktów społecznych, a także zobowiązania wynikające z porozumień międzynarodowych.

Wszystkie omówione tu w pewnym skrócie kwestie wskazują, że zarządzanie środkami publicznymi wymaga dostosowania do ich specyfiki.

Powstaje zatem do rozważenia problem, co poza reformami może przyczynić się do poprawy zarządzania finansami publicznymi? Wydaje się, że droga do niej znajduje się w systemie planowania i wykonania środków skupionych w budżecie państwa.

5. Rola tradycyjnego i zadaniowego planowania budżetowego w gospodarce środkami publicznymi

Najważniejszą instytucją, na której winno się skupić zarządzanie finansami publicznymi jest budżet. Wynika to z jego wielowymiarowych funkcji i zadań. Budżet państwa jest z jednej strony zasobem środków publicznych gromadzonych w przymusowym trybie, z drugiej – planem dochodów i wydatków, a ze względu na jego umocowanie formalne – aktem prawnym, bowiem jest podawany do publicznej wiadomości w postaci ustawy. Wszystkie te elementy sprawiają, że stanowi on odzwierciedlenie polityki fiskalnej państwa, wyrażając zarazem stosunek władzy zarówno wykonawczej, jak i ustawodawczej do gospodarki i społeczeństwa. Wszystkie te okoliczności powodują, że metody planowania i poziom wykonania budżetu nabierają ogromnego znaczenia.

Tradycyjny sposób planowania budżetowego opiera się na klasyfikacji dochodów i wydatków w wielu przekrojach. Układ znajdujący odbicie w częściach budżetu zawiera enumerację podmiotową, czyli inaczej wskazuje, które z organów władzy są odpowiedzialne za gospodarowanie środkami publicznymi przekazanymi im na mocy ustawy. Z kolei układ działowy, jak sama nazwa wskazuje, jest odzwierciedleniem przeznaczenia środków na różne gałęzie; dokonuje się tego zgodnie z klasyfikacją gospodarki narodowej. To pozwala stwierdzić, jakie i w jakiej wysokości środki są przeznaczone na poszczególne dziedziny, niezależnie od tego, jaki resort jest ich dysponentem.

Uszczegółowieniem klasyfikacji działowej są rozdziały, w których uwzględnia się ich specyfikę organizacyjną i funkcjonalną, np. podział szkolnictwa na podstawowe i średnie, czy lecznictwa na otwarte i zamknięte. I wreszcie w rozdziałach wyodrębnia się paragrafy, które wskazują na rodzaj dochodów i wydatków.

W sumie, mimo że klasyfikacja budżetowa była wielokrotnie, zarówno w Polsce jak i na świecie, korygowana, modyfikowana i weryfikowana, jest instrumentem dalece niedoskonałym. Wynika to głównie z tego, że planowanie tradycyjne komplikuje zarządzanie środkami publicznymi. Spowodowane jest to przede wszystkim:

- brakiem czytelności preferowanych kierunków przeznaczenia środków publicznych;
- brakiem personalnej odpowiedzialności za wykonanie zadań publicznych,
- brakiem miar określających stopień wykonania zadań,
- brakiem czytelności układu budżetu dla uchwałodawców – parlamentarzystów i społeczeństwa.

Wymienione przykładowo okoliczności spowodowały w wielu krajach dążenie do zmiany systemu planowania budżetowego i na tej płaszczyźnie narodziła się idea budżetu zadaniowego, którego istotą „jest wprowadzenie zarządzania wydatkami publicznymi poprzez cele odpowiednio skonkretyzowane i zhierarchizowane, na

rzecz osiągnięcia określonych efektów, mierzonych za pomocą ustalonego systemu mierników⁹.

Planowanie metodą zadaniową umożliwia:

- transparentność planowania budżetowego,
- stworzenie podstaw do kontroli wykorzystania środków publicznych,
- racjonalizację wykorzystania środków publicznych,
- planowanie zintegrowane,
- szanse oceny rezultatów wykorzystania środków,
- wydłużenie horyzontu czasu w planowaniu budżetu na okres dłuższy niż rok,
- personalne wskazanie odpowiedzialności za wykonywane zadania,
- szanse na ustalenie preferencji dla kierunków wydatkowania środków publicznych.

W sumie zatem planowanie budżetowe metodą zadaniową stwarza możliwość znacznie precyzyjniejszego zarządzania środkami publicznymi niż miało to miejsce przy budżecie planowanym metodą tradycyjną.

Pierwsze kroki w tym zakresie poczyniono, przechodząc od etapu konceptualizacji do etapu realizacji.

Budżet państwa na 2010 r. został sporządzony z zastosowaniem metody zadaniowej. Na jego ocenę trzeba poczekać.

6. Wnioski

Oczywiste jest, że ta reforma budzi wiele wątpliwości i pobudza do dyskusji. Jak starano się wykazać, zawiera ona elementy o charakterze generalnym, takie jak np. dotyczące wyboru strategii przeznaczenia środków publicznych, ale także kwestie bardziej szczegółowych. Do tych ostatnich należą problemy dotyczące zarządzania makro, mezo i mikro. Generalne kwestia ta sprowadza się do odpowiedzi na pytanie, czy zarządzanie w każdym z tych układów winno być ujednocicone, czy zdywersyfikowane? W jakim trybie dokonywać wyboru zadań publicznych i jakimi wskaźnikami posługiwać się przy ich ocenie?

Nasuwa się nieodparta tu konkluzja, że istnieje potrzeba szerokiej dyskusji o metodach, sposobach i systemach zarządzania finansami publicznymi.

Literatura

1. Graczkowska A., *Finanse publiczne Anno Domini 2010*, raport specjalny Miesięcznika Finansowego „Bank” Horyzont Finansów 2010.

⁹ *Nowe zarządzanie środkami publicznymi – skuteczność i efektywność. Budżet zadaniowy w Polsce*, red. T. Lubińska, Difin, Warszawa 2009, s. 41.

2. *Nowe zarządzanie środkami publicznymi – skuteczność i efektywność. Budżet zadaniowy w Polsce*, red. T. Lubińska, Difin, Warszawa 2009.
3. Owsiak S., *Finanse publiczne. Teoria i praktyka*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1999.
4. Piotrowska-Marczak K., Uryszek T., *Zarządzanie finansami publicznymi*, Difin Warszawa 2009.

DISPUTABLE ISSUES IN PUBLIC FINANCE MANAGEMENT

Summary: The discussion as presented in this article concentrates on controversial issues within public finance management. The main points of the discussion are the following: the presentation of a thesis that using public funds to finance government tasks involves the necessary management of public finance, indication of areas of controversy in choosing public fund allocation strategies, identification of the specific character of managing public funds, presentation of the role of traditional and performance-based budgeting.