

Andrzej Łuczyszyn

Wyższa Szkoła Zarządzania i Finansów we Wrocławiu

SEKTOR PUBLICZNY W POLSCE WOBEC WYZWAŃ XXI WIEKU – WYBRANE PROBLEMY

Streszczenie: W procesach gospodarczych sektor publiczny jest uczestnikiem najważniejszym, gdyż posługuje się pewnymi uprawnieniami (nawet ich przewagą nad sektorem prywatnym), jak również kształtuje te procesy. Jego zadaniem w tym wypadku jest prawne określenie ram funkcjonowania rynku, zwłaszcza w zakresie formułowania procedur wymiany dóbr i usług. W każdym systemie finansowania główną rolę odgrywają właściwe narzędzia finansowania, a sposób finansowania oznacza realne możliwości pozyskania kapitału. Możliwości te stają się coraz bardziej ograniczone w warunkach kryzysu, zwłaszcza na międzynarodowym rynku finansowym, który to spowalnia tempo wzrostu PKB.

Słowa kluczowe: sektor publiczny, kryzys, sektor finansów publicznych.

1. Wstęp

Sektor publiczny ma swoje szczególne miejsce w każdej nowoczesnej i zarazem rozwiniętej gospodarce rynkowej, chociaż jego znaczenie w powszechnym odczuciu jest wielokrotnie niedoceniane. Być może jest to związane z jego obciążeniową stroną, niemniej jego najistotniejszą cechą jest fakt finansowania działalności z funduszy publicznych.

W procesach gospodarczych sektor publiczny jest najważniejszym uczestnikiem życia gospodarczego gdyż posługuje się pewnymi uprawnieniami (korzysta nawet z przewagi nad sektorem prywatnym) Jego zadaniem w tym wypadku jest prawne określenie ram funkcjonowania rynku, zwłaszcza w zakresie formułowania procedur wymiany dóbr i usług. Jest to bardzo istotne dla stabilności obrotu gospodarczego, gdyż w procesie kształtowania się popytu i podaży często dochodzi do konfliktów interesów poszczególnych uczestników rynku, nie dających się załagodzić za pomocą systemu cen. Zakłócenia te, związane z zachwianiem swobody konkurencji, niweluje właśnie sektor publiczny. Zatem istotą sektora publicznego jest dostarczenie dóbr i usług publicznych oraz świadczeń, do których państwo jest ustawowo

zobowiązane. Sektor publiczny zobligowany jest do zachowania sprawiedliwości w podziale dochodu i majątku oraz do zapewnienia jednostkom i gospodarstwom domowym dochodu na poziomie minimum egzystencji.

Warto już na wstępie zasygnalizować, że obecnie sektor publiczny funkcjonuje w otoczeniu gospodarki rynkowej. Z tego powodu pojawiają się ograniczenia jego funkcjonowania i to w różnych przekrojach. Rynki niejednokrotnie zawodzą, jednak rządów poszczególnych państw nie udaje się usprawnić działania mechanizmu rynkowego. W dzisiejszych czasach ekonomiści, próbując odpowiedzieć na pytanie o najbardziej właściwą rolę państwa w gospodarce, starają się uwzględnić fakt, że zarówno państwo, jak i rynek nie działają doskonale. Istnieje powszechna zgoda co do tego, że mechanizm rynkowy nie radzi sobie z wieloma problemami. Mówiąc ogólnie, rynek jest w pełni efektywny tylko wtedy, kiedy spełnione są dość restrykcyjne założenia¹.

2. Miejsce sektora publicznego w gospodarce

Należy stwierdzić już na początku, że sektor publiczny to znacząca część gospodarki, na którą składają się wszystkie podmioty: osoby prawne, jednostki organizacyjne nie posiadające osobowości prawnej oraz fundusze celowe podległe organom władzy publicznej, zarówno państwowym, jak i samorządowym. Nie jest to jedyna definicja sektora publicznego, istnieje bowiem wiele interpretacji, które włączają lub wyłączają z niego, przedsiębiorstwa państwowe czy spółki komunalne. Przede wszystkim należą do niego organy władzy publicznej: parlament, administracja rządowa czy samorządowa.

Do sektora publicznego zaliczają się również: urzędy pracy, ośrodki pomocy społecznej, ośrodki wsparcia, państwowe i samorządowe jednostki kultury, publiczne zakłady opieki zdrowotnej. Duże znaczenie dla organizacji mają należące do sektora publicznego fundusze: Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych, Fundusze Ochrony Środowiska, Fundusz Pracy, Narodowy Fundusz Zdrowia. Częścią sektora publicznego jest sektor ubezpieczeń społecznych: ZUS oraz KRUS. Do sektora publicznego należą również sądy, trybunały, prokuratury i inne organy kontroli państwowej i ochrony prawa.

Jak widać z powyższego działalność sektora publicznego ma zastosowanie na poziomie państwowym, regionalnym i lokalnym, a jego aktywność opiera się przede wszystkim na zapewnieniu obywatelom opieki socjalnej, gwarantowaniu bezpieczeństwa narodowego i planowaniu zagospodarowania przestrzeni.

Do najważniejszych form organizacji sektora publicznego należą:

- Instytucje państwowe, finansowane z podatków. Ich działalność jest bezpośrednio koordynowana przez rząd. Zadaniem ich nie jest przynoszenie dochodu, lecz

¹ J.E. Stiglitz, *Ekonomia sektora publicznego*, PWN, Warszawa 2004, s. 13.

dostarczanie niezbędnych usług na rzecz rządu i obywateli. Należą do nich wszystkie jednostki państwowe i samorządowe, posiadające osobowość prawną.

- Przedsiębiorstwa państwowe. Różnią się od instytucji państwowych tym, że mają większą samodzielność finansową i wymaga się od nich działalności zgodnej z kryterium rentowności. Decyzje produkcyjne w tych przedsiębiorstwach nie są bezpośrednio podejmowane przez rząd, lecz przez zarząd przedsiębiorstwa (który działa jednakże wedle generalnych wytycznych nakreślonych przez władze). Należą do nich wszystkie firmy, które są w całości własnością państwa lub spółki prawa handlowego z większościowym udziałem podmiotu publicznego.
- Częściowe podzlecenie. Wykonanie danej czynności przez prywatną firmę na zlecenie państwa.
- Całkowite zakontraktowanie. Wynajęcie przez państwo prywatnego przedsiębiorstwa do wykonania określonego zadania. Współdziałanie dwóch sektorów.

Decyzja, jakie cele działalności sektora publicznego można uznać za najważniejsze, stanowi przedmiot sporów ideologicznych pomiędzy zwolennikami filozofii socjalizmu, liberalizmu, konserwatyzmu i libertarianizmu. Dyskusja ta dotyczy przede wszystkim stopnia zaangażowania sektora publicznego w działalność gospodarki. Sam sektor publiczny stanowi jednocześnie o specyfice publicznego systemu finansowego, który wykorzystuje mechanizmy tworzenia i przepływu środków pieniężnych w trybie publicznym². Przesłankami wyodrębnienia publicznego systemu finansowego są³:

- wykazywanie istotnych słabości przez mechanizm rynkowy w zakresie dostarczania dóbr i usług na rzecz społeczeństwa,
- występowanie negatywnych efektów zewnętrznych, wynikających z aktywności gospodarczej jednego podmiotu, dotykających i wpływających na poziom dobrobytu innego podmiotu.

Bardzo ważne jest, i należy zaznaczyć to na początku, że środki, którymi dysponuje podmiot publiczny, podlegają ustawie o finansach publicznych. Tak więc współpraca z jakimkolwiek podmiotem publicznym podlega regulacjom wynikającym głównie z ustawy o finansach publicznych czy prawa zamówień publicznych.

Często pomijaną kwestią jest to, że sektor publiczny to nie tylko administracja, szkoły państwowe, policja, ale także wszystkie firmy, w których przeważa kapitał państwa. Jak ważny wydaje się być sektor publiczny, niech świadczy fakt, że np. w roku 2004 średnia pensja w tzw. budżetówce i firmach będących w rękach państwa była wyższa o 19,3% od prywatnej. Kilka lat później o 22%, a w roku 2010 o 24%. Sektor prywatny jest zdominowany przez średni biznes, ale tam w zasadzie dobrze zarabia tylko właściciel. Bardzo interesujące jest także to, że w skali całej gospodarki występują gałęzie z przewagą zatrudnionych w sektorze publicznym (nie-

² B. Pietrzak, Z. Polański, B. Woźniak, *System finansowy w Polsce*, PWN, Warszawa 2003, s. 17.

³ B. Filipiak, *Finanse publiczne. Podstawy teoretyczne i praktyczne zastosowania*, Uniwersytet Szczeciński, Szczecin 2008, s. 18.

jednokrotnie ponad 70% – przedsiębiorstwa rolnicze, leśne, rybackie, w przemyśle zaś 42%)⁴.

Jak wynika z powyższego, sektor publiczny pełni wiele funkcji, co wynika z istniejących potrzeb zbiorowych, których podmiotem jest społeczeństwo. W tym momencie pojawia się problem dotyczący zakresu i intensywności zaspokajania potrzeb zbiorowych, gdyż przeciętny obywatel nie jest w stanie zauważyć bezpośrednio związku między płaceniem podatku a korzyściami płynącymi ze świadczeń sektora publicznego. Stopień zaspokojenia potrzeb zbiorowych przez sektor publiczny zależy od poziomu prowadzonej polityki gospodarczej, doktryny politycznej i społecznej. Do realizacji zadań zaopatrzeniowych, opiekuńczych zobowiązuje funkcja socjalna.

Funkcja gospodarcza dotyczy ustalania zasad funkcjonowania różnych rynków, w tym rynków towarowych, finansowych, rynku pracy, regulowania stosunków gospodarczych z zagranicą, określania zasad prywatyzacji przedsiębiorstw. Najogólniej można stwierdzić, iż funkcja ekonomiczna (gospodarcza) dotyczy oddziaływania państwa na gospodarkę, prowadzenia polityki makroekonomicznej oraz wpływania sektora publicznego na przedsiębiorstwa i gospodarstwa domowe.

Bardzo często na sektor publiczny należy patrzeć z punktu kształtowania jego funkcji, przede wszystkim z zakresu jego urynkowienia. W modelu funkcji nierynkowych występuje asymetria między dochodami a wydatkami budżetowymi. Chodzi o tzw. relacje wewnętrzne występujące w ramach budżetów publicznych. Model funkcji nierynkowych preferuje dominację wydatków nad dochodami, gdyż podstawowy zakres usług publicznych wymaga dotacji lub subwencji budżetowych. Model funkcji rynkowych natomiast zakłada odpłatność całkowitą lub częściową z tytułu świadczonych usług publicznych, co w praktyce oznacza wzrost dochodów budżetów publicznych z tytułu odpłatności i jednoczesny spadek udziału dotacji oraz subwencji w procesach finansowania sektora publicznego.

Bezpośrednio z sektorem publicznym związane jest pojęcie sektor finansów publicznych (bardzo często utożsamiane). Finanse publiczne stanowią jeden z istotnych przejawów działalności państwa, polegającej na zaspakajaniu zbiorowych potrzeb za pomocą budżetu. Stąd na działalność sektora publicznego należy patrzeć przez pryzmat jednostek organizacyjnych, w jakich on występuje, a w szczególności poprzez ich działalność gospodarczą i efektywność w porównaniu z funkcjonującym sektorem prywatnym. Tak więc z punktu widzenia gospodarczego istotne jest, jakie zachodzą relacje pomiędzy nim a sektorem prywatnym, które z form prowadzenia działalności gospodarczej są bardziej efektywne w treści ekonomicznej, a które bardziej w treści społecznej. Bardzo często nasuwa się pytanie, czy we współczesnych procesach globalizacyjnych sektor publiczny jest w stanie podołać tak wielkim

⁴ W roku 2004 w sektorze prywatnym przybyło ponad milion zatrudnionych. W sektorze publicznym w tym samym czasie ubyło ponad 150 tys., chociaż w roku 2010 ich liczba zwiększyła się o 13 tysięcy.

wyzwaniom, jak konkurencja na krajowych i światowych rynkach. W końcu należałoby także podjąć bardzo trudną próbę pokazania procesów „ubożenia” sektora publicznego w zakresie obsługi podstawowych potrzeb (sektor samorządowy), jak np. parametrycznego ograniczania wydatków (np. sektor rządowy). Wymienione związki przyczynowo-skutkowe między funkcjami sektora publicznego a systemem budżetów publicznych znajdują odbicie nie tylko w analizach struktury dochodów i wydatków budżetowych, lecz także w ocenie partycypacji sektora publicznego w kreowaniu procesów wzrostu gospodarczego i rozwoju społecznego.

3. Działalność gospodarcza sektora publicznego a niestabilność gospodarki

Działalność prowadzona przez podmioty sektora publicznego jest nieodłącznie związana z przepływami finansowymi, z gospodarowaniem odpowiednimi funduszami, specyficznymi podmiotami finansowania działalności jednostek publicznych i zasilania gospodarstw domowych. Należy przy tym zauważyć, że sektor publiczny czerpie swoje dochody w znacznej mierze z sektora prywatnego (przedsiębiorstw i gospodarstw domowych). Nadmierny rozwój sektora publicznego ogranicza możliwości rozwoju sektora prywatnego. Jak wspomniano wcześniej, jest to jeden z dylematów w dyskusjach na temat potrzeb występowania sektora publicznego⁵.

Działalność sektora publicznego charakteryzuje się stosowaniem w sferze finansów tzw. zasady budżetu, której istotą jest to, że usługa świadczona przez podmioty sektora publicznego nie jest uwarunkowana jedynie zyskiem czy chęcią jej posiadania przez konkretny podmiot i wydatkowania w tym celu swoich pieniędzy. Usługa ta zdeterminowana jest przez określone czynniki, w trybie rozstrzygnięć i decyzji polityczno-administracyjnej procedury, bazującej na wspólnych, społecznych celach⁶.

Charakter podmiotów działających w sektorze publicznym jest znacznie zróżnicowany. Z jednej strony działają jednostki publiczne, sprawując funkcje administracyjne, obronne czy świadcząc usługi lokalne, z drugiej natomiast – występuje tutaj działalność przedsiębiorstw komercyjnych, których zasadą jest samofinansowanie. Zatem jednostki publiczne działają dzięki konsumowaniu części dochodów innych podmiotów.

W rachunku finansowym przedsiębiorstw istnieją strumienie pieniężne mające w części charakter dochodów, a w części – kosztów ponoszonych przy tworzeniu dóbr i usług. Administracja publiczna i jednostki świadczące usługi socjalne, ponosząc koszty, konsumują jednocześnie dochody wypracowane przez inne podmioty. Zatem podmioty uczestniczące w sprawowaniu działalności gospodarczej w ramach

⁵ E. Denek, J. Sobiech, J. Wolniak, *Finanse publiczne*, PWN, Warszawa 2001, s. 11.

⁶ A. Borodo, *Finanse publiczne w Rzeczypospolitej Polskiej*, Oficyna Branta, Bydgoszcz 2000, s.15.

sektora publicznego uczestniczą w procesie tworzenia dóbr i usług o różnorodnym podłożu ekonomicznym, jak również wypełniają różne zadania, narzucone im przez państwo, jak np. zadania ekonomiczne i społeczne⁷.

Zarówno przed wprowadzeniem zmian w ustawie o finansach publicznych, jak i po nim sektor publiczny charakteryzował się i charakteryzuje zróżnicowaniem form organizacyjnych, które można podzielić na trzy zasadnicze grupy:

- samodzielne instytucje, świadczące różnego typu usługi (na ogół niematerialne), wyposażone w formalną samodzielność finansową i powoływane na mocy odrębnych przepisów (instytucje kultury, uczelnie publiczne, jednostki badawczo-rozwojowe),
- państwowe osoby prawne, powoływane na mocy odrębnych ustaw do wykonywania zadań publicznych, związanych najczęściej z zarządzaniem z wyodrębnioną częścią środków publicznych lub wyodrębnioną częścią skarbu państwa,
- państwowe jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej, powoływane na mocy odrębnych ustaw do wykonywania zadań *stricto* publicznych (Policja, Straż Pożarna).

Jak wskazano powyżej, formy organizacyjno-prawne, choć mocno zróżnicowane, mają charakter głównie usługowy, co w tak dynamicznie zmieniającym się otoczeniu rynkowym nie pozostaje bez znaczenia dla kształtowania procesów gospodarczych w jego różnych przekrojach.

Prowadząc rozważania na temat możliwości gospodarowania przez sektor publiczny w Polsce i jego efektywności, trzeba podkreślić, że obecnie głównymi „filarami” determinującymi jego funkcjonowanie są podkreślane już akty prawne, m.in. ustawa o finansach publicznych, ustawa o rachunkowości, ustawa *Prawo zamówień publicznych*. Dlatego za sprawą wymienionych przepisów, procesów globalizacji i zachodzących procesów integracji gospodarczej w pewnym sensie zmienia się oblicze sektora publicznego. Odnosić się to może przede wszystkim do nowych form organizacyjno-prawnych, wprowadzanych rozporządzeń do poszczególnych ustaw czy chociażby prognoz rządu zmniejszenia deficytu do poziomu 2,9% PKB.

W zakresie wprowadzenia nowych rozwiązań można powiedzieć, że zmiany okazały się wręcz rewolucyjne⁸. Wprowadzenie takich form, jak: agencje wykonawcze, instytucje gospodarki budżetowej, wieloletni plan finansowy (wieloletnia prognoza finansowa), wynika zapewne z potrzeby niwelowania skali bieżącego deficytu sektora finansów publicznych, niemniej zmiany te odnoszą się do sektora zarówno rządowego, jak i samorządowego. Jednakże istotnym elementem zmian są nowe progi ostrożnościowe zadłużenia, które w ostatnim okresie w sposób szczególny dotknęły lokalne budżety samorządowe.

⁷ H. Sochacka-Krysiak, *Redystrybucja budżetowa w świetle analizy porównawczej wydatków publicznych*, Instytut Finansów, Warszawa 1990, s. 5

⁸ Więcej na ten temat: A. Łuczyszyn, *Zmiany w ustawie o finansach publicznych i ich konsekwencje dla rozwoju lokalnego*, „Biblioteka Regionalisty” 2010, nr 10, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, s. 103-115.

Najważniejsze z punktu widzenia działalności gospodarczej sektorów samorządowego i rządowego są przeobrażenia w przepływie środków przeznaczonych na finansowanie programów operacyjnych, ale również systemu instytucjonalnego. Nowe przepisy wprowadziły instytucję płatnika, którego rolę odgrywa Bank Gospodarstwa Krajowego (BGK). Zatem obecnie w systemie środki UE wyłączone zostały z budżetu państwa. Utworzono budżet środków europejskich, przeznaczonych na finansowanie programów, co powoduje, że beneficjent otrzymuje środki na finansowanie z dwóch źródeł: środki UE wypłacane przez BGK w formie płatności oraz ewentualne współfinansowanie krajowe z budżetu państwa w formie dotacji celowej wypłacanej przez BGK lub bezpośrednio przez właściciela dysponenta. W pewnym sensie można patrzeć na zmiany tych przepisów jako na zwiększenie możliwości fiskalnych państwa, natomiast należy stanowczo podkreślić, że jest to swoista próba dostosowania funkcjonowania sektora publicznego do zmian zachodzących w otoczeniu rynkowym.

W zmianie ustawy o finansach publicznych istnieją, zdaniem autora, także pewne elementy wskazujące na swego rodzaju centralizację finansów. Dotyczy to w szczególności sektora rządowego i funkcjonujących w nim państwowych jednostek budżetowych. Jako przykład posłużyć mogą operacje na rachunkach bankowych prowadzonych w celu obsługi krajowych środków finansowych budżetu państwa oraz zakresu i terminów udostępniania informacji o stanach na tych rachunkach – zgodnie z rozporządzeniem Ministra Finansów z dnia 20 grudnia 2010 roku⁹.

Stosownie do paragrafu 3 ust. 1 pkt 5 oraz paragrafu 16 wymienionego rozporządzenia – państwowa jednostka budżetowa może prowadzić rachunki pomocnicze w zakresie krajowych środków finansowych dla wydatków niewygasających, dotacji podlegających zwrotowi do budżetu państwa, sum na zlecenie, a także jeżeli otwarcie rachunku wynika z odrębnych przepisów. Jednak na mocy tego rozporządzenia likwidacji uległy rachunki bankowe dla finansowania zadań w formie akredytywy budżetowej, otwarte na podstawie Rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 29 czerwca 2006 w sprawie rodzajów i trybu dokonywania operacji na rachunkach bankowych prowadzonych dla obsługi budżetu państwa¹⁰. Zgodnie z paragrafem 20 rachunki mogły funkcjonować nie dłużej niż do 31 marca 2011 roku.

Należy podkreślić, że konieczność posiadania rachunków wynikała z zapewnienia realizacji operacji gotówkowych. Na rachunki pomocnicze przekazywane były środki na wypłatę uposażań, wynagrodzeń, innych świadczeń i należności pieniężnych przysługujących osobom nie posiadającym rachunków osobistych. Ponadto na rachunki pomocnicze przekazywane były także środki na realizację np. krajowych

⁹ Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 20 grudnia 2010 roku w sprawie rodzaju i trybu dokonywania operacji na rachunkach bankowych planowanych do obsługi budżetu państwa w zakresie krajowych środków finansowych oraz zakresu i terminów udostępniania informacji o stanach środków na tych rachunkach. DzU 2010, nr 249, poz. 1667.

¹⁰ DzU nr 116, poz. 785, z późn. zm.

podróży służbowych. Prowadzenie tych rachunków pozwalało na uniknięcia kosztów wiązanych z opłatami, np. opłatami pocztowymi.

Argument Ministerstwa Finansów, że w dobie rozwiniętego systemu bankowości elektronicznej oraz powszechności rozliczeń bezgotówkowych forma finansowania właściwa np. dla akredytywy należy do przeszłości, wydaje się tutaj niewystarczający. Zatem likwidacja rachunków pomocniczych, które miały swoje grupy dochodów i uelastyczniały dotychczasową pracę jednostek, pokazuje, że bankowość elektroniczna systematycznie wypiera standardowe procedury działania. W tym miejscu warto zwrócić uwagę na celowość prowadzenia rachunku pomocniczego w zakresie wydatków budżetowych realizowanych przez daną jednostkę (wyплаты gotówkowe uposażeń, wynagrodzeń, świadczeń). Samo wykazanie wymiernych korzyści wynikających z posiadania rachunków i ewentualnych tytułów kosztów, które obciążają budżet jednostki w sytuacji nie uzyskania zgody na ich prowadzenie, należy do rzeczy bardzo trudnych. Odrębnym problemem mogą być przykłady chociażby sum na zlecenie, które to rachunki są uzasadnione centralnie¹¹. Biorąc pod uwagę powyższe uwarunkowania, w pewnym sensie można mówić o zagrożeniach, może bowiem dojść do załamania ciągłości finansowania zadań jednostek niższego szczebla na rzecz dodatkowych zadań, realizowanych przez jednostki szczebla wyższego.

Bezpośrednio z omawianą problematyką związana jest kwestia rządowego planu uzdrawiania finansów państwa, oparta głównie na cięciach w OFE i regule wydatkowej dla samorządów, w szczególności w warunkach niestabilności gospodarki Polskiej i UE. Stają się niewiarygodne nasze prognozy dotyczące wzrostu gospodarczego. Taka sytuacja może bezpośrednio przenieść się na rynek pracy i jeszcze bardziej pogorszyć sytuację. Grozi nam niższa ocena wypłacalności państwa (obniżenie ratingu), co może zaindukować kapitał spekulacyjny. W takiej sytuacji może dojść do obniżenia wartości złotego, podniesienia kosztów obsługi zadłużenia i podwyżki podatków. Wypełnianie kryterium z Maastricht dotyczące deficytu wydaje się nierealne. Będzie on wyższy, ponieważ sytuacja na rynku pracy się pogorszy. Stanowisko Komisji Europejskiej i MFW w przeciwieństwie do resortu finansów jest dość pesymistyczne, że nie uda się nam uzyskać w przyszłym roku wzrostu PKB na poziomie 4%¹². Prognozuje się go na poziomie 3,8% w 2012 roku. Jest to o tyle niepojące, że polska gospodarka jest ściśle uzależniona od dynamicznego rozwoju naszego głównego partnera handlowego – Niemiec. Wzrost PKB w tym kraju w pierwszym kwartale wyniósł 4,8%.

¹¹ Kolejnym elementem poczynionych zmian jest to, że np. Narodowy Bank Polski na koniec każdego dnia roboczego dokonuje autentycznych zwrotów niewykorzystanych środków z rachunku wydatków dysponenta środków budżetu państwa na centralny rachunek budżetu państwa. Oznacza to, że na koniec każdego dnia roboczego niewykorzystane środki z rachunku bieżącego wydatków zostają automatycznie zwrócone poprzez rachunki dysponentów nadrzędnych na centralny rachunek budżetu państwa. Minister Finansów ustalił również limit środków, które nie będą podlegały automatycznym zwrotom z rachunku wydatków na koniec dnia roboczego (tzw. pogotowie kasowe).

¹² *Budżet Rostowskiego w rozsypane*, „Dziennik Gazeta Prawna” 2011, nr 93, s. 1.

Tabela 1. Prognozy inflacji, PKB, deficytu i długu publicznego (w procentach)

Wyszczególnienie \ Lata	2012	2013	2014
Wzrost PKB	4	3,7	3,9
Inflacja	2,8	2,5	2,5
Deficyt finansów	2,9	2,5	2,0
Dług publiczny	54,1	52,4	50,8

Źródło: opracowanie własne na podstawie metodologii unijnej ESA 95 z Aktualizacji Programu Konwergencji.

Tabela 1 przedstawia prognozowane wersje rozwoju gospodarki w wybranych obszarach na lata 2012-2014. Jak z niej wynika, realizacja proponowanych założeń najprawdopodobniej może być zagrożona. Niewątpliwie w algorytmach naliczania deficytu finansów i długu publicznego można zastosować różnego rodzaju rozwiązania, niemniej w treści ekonomicznej nie zmienia to faktu, że zobowiązania w dalszym ciągu pozostaną kwestią nierozstrzygniętą. Sektor publiczny zatem systematycznie będzie uszczuplany poprzez przekształcenia form publicznych w prywatno-publiczne i prywatne, które automatycznie nie będą zaliczane do sektora finansów publicznych, a tym samym nie będą generować deficytu tego sektora.

4. Zakończenie

W każdym systemie finansowania funkcję zasadniczą pełnią właściwe narzędzia finansowania, a sposób finansowania oznacza realne możliwości pozyskania kapitału. Możliwości te stają się coraz bardziej ograniczone w warunkach kryzysu, w tym głównie na międzynarodowym rynku finansowym, który spowalnia tempo wzrostu PKB (także w Polsce). Sytuacja taka wpływa bezpośrednio cały sektor finansów publicznych.

W dobie członkostwa w Unii Europejskiej jakże ważny staje się okres planowania budżetu unijnego na lata 2014-2020. Interesujące jest to, czy Polska będzie mogła realizować swój strategiczny cel, jakim jest uzyskanie tyle samo funduszy unijnych, ile w latach 2007-2013. Nie należy chyba liczyć na to, że kolejny budżet unijny będzie choćby porównywalny w swojej wielkości z obecnym. Niemcy, największy płatnik netto do budżetu UE, po kryzysie nie są zainteresowane tym, by dalej finansować chociażby naszą infrastrukturę drogową. Wydaje się, że priorytetem w tym przypadku będzie dla nich w pewnym sensie ratowanie własnej gospodarki i unijnej waluty. Dodatkowo kłopoty Grecji i innych państw, które mogą iść w jej ślady, będą argumentem przeciwko polityce spójności. Państwa, które dziś mają największe kłopoty, w latach 80. i 90. były głównymi odbiorcami funduszy unijnych.

W ich gospodarki zaangażowano bardzo wysokie środki. Jednak okazało się to niewystarczające, żeby zbudować solidne fundamenty rozwoju. Kontraktowanie pieniędzy w unijnym budżecie wydaje się być dość trudną drogą do sukcesu.

Nowe formy organizacyjne sektora publicznego w Polsce to konsekwencja realizowanych od dawna jego strategii restrukturyzacji, które wywołują określone emocje w grupach zawodowych i związkowych. Jest sprawą zupełnie naturalną, że do tych emocji przenikają zarówno akcenty partykularyzmów grup zawodowych, jak i wątki polityczne, nie zawsze oparte na faktach, lecz sztucznie i amatorsko, pośpiesznie konstruowanych doktrynach ustrojowych¹³. Zdaniem autora uwidaczniają się procesy rozbudowy sektora prywatnego kosztem sektora publicznego. W całej rozciągłości potwierdzają to m.in. akty prawne, takie jak chociażby wspomniane rozporządzenia Ministra Finansów co do zmian w ustawie o finansach publicznych w odniesieniu chociażby do państwowych jednostek budżetowych. Można także powiedzieć, że tworzenie np. instytucji gospodarki budżetowej także napotka na poważne bariery w zakresie realizowania zadań, zdolności bowiem tej formy do funkcjonowania w nowych warunkach rynkowych są nieco ograniczone (dekapitalizacja majątku, wygaszanie niektórych rentownych działalności). Oczywiście jest, że posiadanie zdolności chociażby do gromadzenia przychodów z działalności czy pozyskiwania zewnętrznych źródeł finansowania to atuty takiej formy, ale wydaje się, że w obecnych warunkach dodatni wynik finansowy może być zagrożony. Istnieje pewna szansa prowadzenia działalności tych jednostek w sposób sieciowy, ale będzie to musiało się odbywać kosztem przenoszenia środków z działalności rentownych do nierentownych.

Tak więc przed sektorem publicznym pojawiają się poważne wyzwania natury nie tylko społecznej, ale przede wszystkim finansowej, gdyż konieczność ciągłego świadczenia usług publicznych wymaga ponoszenia znacznych wydatków. Taka konieczność stawia publiczną gospodarkę w ciągłej gotowości, co jest niezbędne w funkcjonowaniu wspólnoty państwowej.

Literatura

- Borodo A., *Finanse publiczne w Rzeczypospolitej Polskiej*, Oficyna Branta, Bydgoszcz 2000.
Budżet Rostowskiego w rozszpce, „Dziennik Gazeta Prawna” 2011, nr 93.
Denek E., Sobiech J., Wolniak J., *Finanse publiczne*, PWN, Warszawa 2001.
Filipiak B., *Finanse publiczne. Podstawy teoretyczne i praktyczne zastosowania*, Uniwersytet Szczeciński, Szczecin 2008.

¹³ A. Łuczyszyn, *Funkcjonowanie państwowych jednostek budżetowych w warunkach zmian w sektorze finansów publicznych*, [w:] *Rola instytucji publiczno-prywatnych w gospodarce regionu*, red. A. Łuczyszyn, Zeszyty Naukowe nr 30, Wyższa Szkoła Zarządzania i Finansów we Wrocławiu, Wrocław 2010, s. 79.

Łuczyszyn A., *Funkcjonowanie państwowych jednostek budżetowych w warunkach zmian w sektorze finansów publicznych*, [w:] *Rola instytucji publiczno-prywatnych w gospodarce regionu*, red. A. Łuczyszyn, Zeszyty Naukowe nr 30, Wyższa Szkoła Zarządzania i Finansów we Wrocławiu, Wrocław 2010.

Łuczyszyn A., *Zmiany w ustawie o finansach publicznych i ich konsekwencje dla rozwoju lokalnego*, „Biblioteka Regionalisty” 2010, nr 10, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu.

Pietrzak B., Polański Z., Woźniak B., *System finansowy w Polsce*, PWN, Warszawa 2003.

Sochacka-Krysiak H., *Redystrybucja budżetowa w świetle analizy porównawczej wydatków publicznych*, Instytut Finansów, Warszawa 1990.

Stiglitz J.E., *Ekonomia sektora publicznego*, PWN, Warszawa 2004.

PUBLIC SECTOR IN POLAND IN THE FACE OF CHALLENGES OF THE 21ST CENTURY – CHOSEN ELEMENTS

Summary: Public sector is one of the most important participants in the economic process. Its task is the legal definition of a framework of market, especially in formulating the procedures for the exchange of goods and services. The capabilities of this sector are becoming more limited in terms of crisis, mainly on the global financial market, which slows the rate of GDP growth.

Keywords: public sector, crisis, sector of public finances.