

Beata Guziejewska

Uniwersytet Łódzki

**DYLEMATY TEORII I PRAKTYKI
W PROCESIE SANACJI FINANSÓW PUBLICZNYCH**

Streszczenie: W artykule zawarto rozważania poświęcone politycznym uwarunkowaniom reform w sektorze finansów publicznych. Zjawisko określane jako polityczne cykle budżetowe ma swój praktyczny wyraz w przesuwaniu w czasie niezbędnych reform, których rezultatem powinno być obniżenie długu publicznego. Ogólnym założeniem rządowych dokumentów, w których deklaruje się sanację finansów publicznych, nie towarzyszą faktyczne zmiany w systemie podatkowym i strukturze wydatków publicznych w Polsce.

Słowa kluczowe: finanse publiczne, cykle budżetowe, konsolidacja fiskalna.

1. Wstęp

Reformy finansów publicznych w Polsce (a raczej ich brak) zdeterminowane są ostatnio wyraźnie kalendarzem wyborczym. Jednak narastający w bardzo niepokojącym tempie dług publiczny nie pozostawia wątpliwości, że w najbliższych latach konsolidacja finansów państwa jest niezbędna. Akcenty w dyskusji publicznej przesuwają się raz w stronę wydatków, raz w stronę dochodów publicznych. Niezbędne będą chyba jednak zmiany po obu stronach budżetu, prowadzące do zrównowżenia finansów publicznych. Zmianom w tym zakresie sprzyjać ma obowiązująca od 1 stycznia 2010 r. Ustawa o finansach publicznych oraz Plan rozwoju i konsolidacji finansów, przedstawiony przez premiera również na początku 2010 r.

W ocenach sytuacji sektora finansów publicznych w Polsce podkreśla się, iż nierównowaga fiskalna ma w głównej mierze charakter strukturalny, a identyfikacji czynników nierównowagi upatruje się po stronie zarówno dochodowej, jak i wydatkowej [Moździerz 2009, s. 251]. Podłoże strukturalne jest skutkiem zaniechania sanacji systemu w czasie dobrej koniunktury gospodarczej, w latach poprzedzających globalny kryzys finansowy. Lata 2008-2009 nie sprzyjały podjęciu reform ze względu na skutki kryzysu dla dochodów publicznych, a 2010 r. upływał pod hasłem wyborów samorządowych i zbliżających się wyborów parlamentarnych. Celem rozważań jest wskazanie na aktualne kierunki reformowania finansów publicznych w naszym kraju oraz bariery, wynikające bądź z niedostatków dorobku teoretycznego w zakresie wskaźników optymalnych, bądź z barier politycznych i społecznych.

2. Dlaczego sanacja finansów publicznych nigdy nie traci aktualności?

Współczesne problemy finansów władz publicznych uwarunkowane są czynnikami endogenicznymi oraz egzogenicznymi. Pierwsza grupa czynników o charakterze wewnętrznym wynika najczęściej z presji na wydatki publiczne w państwach opiekuńczych. Z kolei czynniki zewnętrzne związane są ściśle z dużym umiędzynarodowieniem procesów gospodarczych i wpływem globalizacji życia gospodarczego na dochody i wydatki publiczne.

Oddziaływanie globalizacji dotyczy zarówno wpływu na kształtowanie konstrukcji prawno-finansowej dochodów, wydatków, instrumentów finansowania deficytu, jak i bezpośrednich konsekwencji szoków zewnętrznych dla poziomu źródeł finansowania zadań publicznych. Polska gospodarka nie należy do gospodarek bardzo otwartych, dlatego też nasz kraj nie odczuł bardzo mocno skutków globalnego spowolnienia gospodarczego i kryzysu finansowego w latach 2007-2008. Jednak zmiany w danych makroekonomicznych dla gospodarki naszego kraju były ewidentne w IV kwartale 2008 r. W konsekwencji realizacja dochodów budżetu państwa w tym roku wyniosła 90% i konieczna okazała się nowelizacja ustawy budżetowej na rok 2009. Kraje charakteryzujące się dużą monetyzacją gospodarki odczuły skutki kryzysu w sektorze bankowym jeszcze dotkliwiej, z punktu widzenia zarówno stabilności systemu finansowego, jak i wpływów fiskalnych, a co za tym idzie, równoważenia wydatków publicznych. Tabela 1 przedstawia szacunki dotyczące kosztów fiskalnych samych strat w sektorze bankowym.

Tabela 1. Koszty fiskalne strat w działalności kredytowej sektora bankowego

Straty	Straty w działalności kredytowej		Potencjalne koszty fiskalne	
	IV kw. 2007 oraz 2008 r.		Straty w dochodach z podatku dochodowego od korporacji	Straty w dochodach z podatku dochodowego od zysków kapitałowych
	bln euro	% PKB	% PKB	
Wielka Brytania	77,0	4,2	1,19	0,22
Niemcy	58,4	2,3	0,53	0,08
Szwajcaria	50,1	14,2	3,01	1,28
Francja	23,2	1,2	0,34	0,15
Holandia	14,4	2,4	0,62	0,21
Belgia	15,7	3,5	1,48	0,31
USA/Kanada	590,9	4,7	1,42	0,29
Europa	267,2	2,1	0,46	0,14

Źródło: [*Public finances...* 2009, s. 260].

Dotychczas problemy naprawy finansów publicznych wynikały z istoty i specyfiki tego ogniwa systemu finansowego w gospodarce. Punktem wyjścia były podstawowe różnice między finansami prywatnymi (rynkowymi) a publicznymi i możliwe w związku z tym do wykorzystania instrumenty finansowe. Mniejsze znaczenie miały dotychczas czynniki zewnętrzne, sytuacja gospodarcza i finansowa na świecie. Na szczególne podkreślenie zasługują oczywiście związki decyzji w systemie finansów publicznych z uwarunkowaniami politycznymi oraz ich podatność na różnego rodzaju iluzje fiskalne. Środki publiczne są zawsze ograniczone, natomiast potrzeby mają charakter nieograniczony. W związku z tym procesy zachodzące w finansach państwa związane są ewidentnie z przetargami, wyborami politycznymi, konfliktami interesów, na koniec jednak z pewnym konsensem i kompromisami [Osiatyński 2006, s. 11].

Jak jednak wynika z doświadczeń ostatnich lat, presja na racjonalizację wydatków publicznych i ograniczanie deficytów może mieć bezpośrednie źródło w postępującym umiędzynarodowieniu współczesnych systemów gospodarczych i finansowych. Sanacja finansów publicznych w coraz większym stopniu implikowana jest więc nie tylko sytuacją wewnętrzną, zjawiskami realnymi w gospodarce narodowej i realizowaną doktryną społeczno-polityczną, ale również szokami zewnętrznymi, koniecznością sprostania konkurencyjności w zglobalizowanym otoczeniu.

3. Polityczne cykle budżetowe

Zjawisko określane jako polityczne cykle budżetowe ma źródło w teorii politycznych cykli koniunkturalnych, która powstała w latach 70. XX w. jako próba wskazania na ściśle polityczne uwarunkowania cykli makroekonomicznych [Tuftę 1997]. Początkowo analizowano przede wszystkim instrumenty polityki monetarnej i ich wykorzystanie przez polityków w czasie poprzedzającym wybory. Później pojawiło się alternatywne podejście wskazujące na politykę fiskalną jako podstawowe narzędzie wykorzystania irracjonalnego zachowania wyborców i manipulacji przedwyborczej. W modelach opierających się na dominującym znaczeniu instrumentów polityki monetarnej wskazywano, że politycy mają zdecydowanie więcej kontroli nad polityką fiskalną niż monetarną oraz że konsekwencje decyzji w sferze fiskalnej są w większym stopniu i bardziej bezpośrednio odczuwane przez wyborców. Dyskusja publiczna i najbardziej gorące spory polityków koncentrują się zwykle na instrumentach polityki fiskalnej, związanych z podatkami i transferami (wydatkami) ze środków publicznych, a nie na instrumentach monetarnych.

Teorie politycznych cykli budżetowych traktują polityków jak „przedsiębiorców politycznych”, którzy dążą do maksymalizacji poparcia wyborców. System demokratyczny prowadzi do cykli wyborczych w polityce fiskalnej, gdyż wydarzenia polityczne związane z wyborami wpływają na politykę budżetową w państwie. Generalnie podstawową i wspólną hipotezą w modelach politycznych cykli budżetowych jest założenie, że politycy w okresie przedwyborczym zwiększają ogólny poziom lub poszczególne kategorie wydatków publicznych, aby pobudzić gospodarkę, zy-

skąć przychylność wyborców i w ten sposób zwiększyć swoje szanse na reelekcję [Drazen 2000; Drazen, Eslava 2003, s. 3]. Ekspansja fiskalna nie jest jednak rezultatem pobudzania gospodarki w skali makroekonomicznej, ale raczej zwiększania konkretnych rodzajów wydatków budżetowych lub obniżania obciążeń podatkowych, dotyczących określonych grup wyborców. Powoduje to, iż polityczne cykle budżetowe są silniejsze w młodych, „słabych” demokracjach i różnią się, jeśli chodzi o związki z systemem rządów i związki z systemem wyborczym. W krajach wysoko rozwiniętych, najczęściej w tzw. dojrzałych demokracjach, dominują wyborcy, których charakteryzuje „konserwatyzm fiskalny”, mniejsza podatność na iluzje fiskalne i zdecydowanie w karaniu polityków za manipulacje wyborcze [Brender, Drazen 2005, s. 1271-1295]. Natężenie cykli budżetowych jest bardziej widoczne w warunkach możliwych manipulacji fiskalnych i małej transparentności finansów publicznych. Możliwości te maleją wraz z większym doświadczeniem wyborców, lepszym dostępem do informacji oraz rozwiązaniami instytucjonalnymi w sektorze finansów publicznych. Zaskakujące wyniki przyniosły jednak badania empiryczne dotyczące Meksyku i Rosji. Polityczne cykle budżetowe nasiliły się w tych krajach wraz z postępującym procesem demokratyzacji i decentralizacji finansów państwa [Gonzalez 2002, s. 204].

Teorie łączące terminy wyborów politycznych i politykę ekonomiczną oraz budżetową wykorzystują w różnym stopniu i konfiguracjach bardziej lub mniej nieracjonalnych wyborców oraz bardziej lub mniej oportunistycznych polityków. Z interesującego nas najbardziej ekonomicznego punktu widzenia cykle indukowane wyborami politycznymi są niebezpieczne z wielu powodów. Endogeniczna cykliczność nie sprzyja stabilnemu wzrostowi gospodarstwu, przyczynia się do nieuzasadnionej ekonomicznie zmienności warunków gospodarowania oraz prowadzenia polityki socjalnej. Cykliczna polityka fiskalna, która nie służy łagodzeniu cykli koniunkturalnych, jest natomiast zsynchronizowana z kalendarzem wyborczym, prowadzi do nieefektywnej alokacji zasobów i powoduje dodatkowe szoki popytowe w gospodarce. Ponadto cykliczne zachowania w polityce budżetowej, zwłaszcza zwiększanie wydatków publicznych przed wyborami, prowadzą do wzmocnienia redystrybucyjnej i alokacyjnej funkcji państwa w długim okresie, gdyż wydatki zwiększone przed wyborami nie zawsze mogą być ograniczone po wyborach. Co ważniejsze, wydatki kreowane w okolicznościach, o których mowa, nie mają charakteru wydatków inwestycyjnych i prorozwojowych, ale raczej mają specyficznie określonych beneficjentów.

Należy jednak podkreślić, że w szerszym ujęciu i dłuższej perspektywie rezultaty analiz dotyczących politycznych czynników określających cechy i zakres państwa opiekuńczego nie są jednoznaczne. Oprócz czynników politycznych dużą rolę odgrywa sytuacja gospodarcza i demograficzna. Stosunki polityczne nabierają znaczenia przy dociekaniu strukturalnych różnic pomiędzy różnymi porządkami państwa opiekuńczego. Modele teoretyczne nie dają jednak odpowiedzi na pytanie, czy czynniki polityczne to kluczowe zmienne wyjaśniające i czy nie kryją się za nimi dużo ważniejsze czynniki historyczne [Esping-Andersen 2010, s. 181].

4. Aktualne problemy sanacji finansów publicznych w Polsce

Recepty na poprawę stanu finansów publicznych uwzględniają przede wszystkim podstawowe, niekorzystne dane finansowe, z którymi łączy się konieczność zmian i reform. Podstawowym elementem dyskutowanym zarówno w dokumentach rządowych, jak i przez ekonomistów jest wysokość deficytu i długu sektora finansów publicznych. Kształtowanie się tego elementu jest związane pośrednio i bezpośrednio z sytuacją makroekonomiczną Polski oraz gospodarki światowej. Artykuł 75 ustawy z 27.08.2009 r. o finansach publicznych nałożył na Ministra Finansów obowiązek opracowania co roku czteroletniej (poprzednio trzyletniej) strategii zarządzania długiem Skarbu Państwa. Aktualne prognozy długu i kosztów obsługi długu SP przedstawiono w tab. 2. Należy traktować je jako oczekiwany efekt realizacji celów strategii zarządzania długiem publicznym przy przyjętych założeniach budżetowych oraz makroekonomicznych.

Tabela 2. Prognozy długu publicznego i kosztów obsługi długu SP

Wyszczególnienie	2009	2010	2011	2012	2013	2014
1. Dług Skarbu Państwa						
a) w mld zł	631,5	706,5	763,7	827,5	870,1	905,8
krajowy	462,7	516,4	557,9	611,1	642,0	661,8
zagraniczny	168,8	184,9	205,7	216,4	228,1	244,1
b) w relacji do PKB	47,0%	50,0%	51,0%	51,4%	50,7%	49,5%
2. Państwowy dług publiczny						
a) w mld zł	669,9	750,8	811,4	873,9	922,5	964,8
b) w relacji do PKB	49,9%	53,2%	54,2%	54,3%	53,7%	52,7%
3. Dług sektora <i>general government</i>						
a) w mld zł	684,1	783,0	854,6	930,5	989,5	1.054,5
b) w relacji do PKB	50,9%	55,4%	57,1%	57,8%	57,6%	57,6%
4. Wydatki z tytułu obsługi długu SP (kasowo)						
a) w mld zł	32,2	34,9	38,4	43,0	45,7%	47,1
b) w relacji do PKB, w tym:	2,4%	2,5	2,6%	2,7%	2,7%	2,6%
– długu krajowego	1,9%	1,9	2,0%	2,1%	2,1%	2,0%
– długu zagranicznego	0,5%	0,6	0,6%	0,6%	0,6%	0,6%

Źródło: [Strategia zarządzania... 2010, s. 36].

Dane zawarte w tab. 2 są niepokojące w związku z narastającym nominalnie długiem, niebezpieczeństwem przekroczenia kolejnych progów ostrożnościowych oraz rosnącymi obciążeniami z tytułu samej tylko obsługi zadłużenia. Obciążenia te należy traktować jako wydatki „jałowe”, w żadnej mierze nieprzyczyniające się do

lepszego zaspokojenia potrzeb publicznych. W 2008 r. na skutek osłabienia złotego nastąpił największy od dekady wzrost długu Skarbu Państwa. Potrzeby pożyczkowe państwa w 2009 r. wyniosły ok. 155 mld zł. Konieczność finansowania papierami wartościowymi o krótszym okresie zapadalności, spowodowana kryzysem, zwiększa ryzyko finansowe. Sytuacja taka powoduje, że argumenty o małym zadłużeniu Polski w porównaniu z innymi krajami nie wydają się przekonujące. 10 grudnia 2010 r. osiągnięto porozumienie z Komisją Europejską dotyczące uwzględniania kosztów reformy emerytalnej w ocenach sytuacji budżetowej i decyzjach Rady ECOFIN. Jak jednak podkreślono w komunikacie Ministerstwa Finansów, nie oznacza to zmniejszenia ani wysokości długu publicznego, ani potrzeb pożyczkowych państwa wynikających z finansowania reformy emerytalnej.

Polityka zmierzająca do ograniczenia dalszego narastania długu wymaga zdecydowanych działań związanych ze stroną zarówno dochodów, jak i wydatków wybranych segmentów sektora finansów publicznych. Chodzi przede wszystkim o budżet państwa i fundusze ubezpieczeń społecznych. W zakresie tym rząd formułuje ogólne kierunki działań, z którymi trudno się nie zgodzić. Problem pojawia się na szczeblu działań operacyjnych, związanych z konkretnymi narzędziami i decyzjami dotyczącymi finansów publicznych, które charakteryzuje moim zdaniem brak konsekwencji, a przede wszystkim determinacji politycznej.

Średniookresowa polityka gospodarcza rządu ma na celu stworzenie warunków do szybkiego i zrównoważonego rozwoju ekonomicznego przy równoczesnym dążeniu do konsolidacji finansów publicznych i wysokiego poziomu inwestycji strukturalnych. W świetle Programu konwergencji 2009 osiągnięciu tego głównego celu polityki gospodarczej służyć ma 5 działań:

- konsolidacja fiskalna (Plan rozwoju i konsolidacji fiskalnej na lata 2010-2011),
- przyspieszenie prywatyzacji i poprawa zarządzania aktywami Skarbu Państwa,
- liberalizacja gospodarki,
- wzrost aktywności zawodowej,
- zwiększenie nakładów inwestycyjnych i wzrost efektywności wydatkowania środków.

Określone w Programie konwergencji jako „Najważniejsze plany reform” mają charakter dość ogólny, opierają się na takich dokumentach strategicznych, jak: Strategia rozwoju kraju 2007-2015, Krajowy program reform 2008-2011, Plan stabilności i rozwoju, Pakiet antykryzysowy, raport Polska 2030 oraz najważniejszy z punktu widzenia sanacji finansów publicznych Plan rozwoju i konsolidacji finansów 2010-2011. Konkretnie działania sanacyjne w finansach publicznych dotyczą dochodów oraz wydatków.

Podstawą dochodów budżetu państwa są dochody podatkowe. Zgodnie ze Sprawozdaniem z wykonania budżetu państwa za rok 2009 wyniosły one 78,4% ogółu dochodów. Jeśli chodzi o strukturę samych dochodów podatkowych, to, jak wiadomo, dominują w niej wpływy z podatków pośrednich. W 2009 r. wpływy z podatku VAT stanowiły 36,3% dochodów podatkowych, wpływy z akcyzy – 19,7%, podat-

ku od gier – 0,6%; wpływy z podatków bezpośrednich wyniosły 21,8%, z czego 13% przypadło na PIT, a 8,8% na CIT. Małe znaczenie podatków dochodowych w polskim systemie podatkowym jest dyskusyjne, m.in. ze względu na zjawisko odwróconej progresji w podatkach konsumpcyjnych oraz konsekwencji takiego stanu w warunkach zmiennej koniunktury gospodarczej. Od lat zmian wymagają system opodatkowania dochodów rolników, system opodatkowania nieruchomości (podatku od nieruchomości, rolnego i leśnego) oraz system KRUS. Sanacja wymienionych elementów w polskich warunkach jest bardzo silnie uwarunkowana politycznie. Równie trudnym z tego punktu widzenia zadaniem są zmiany w całym systemie emerytalnym, gdyż wiążą się one z odebraniem przywilejów jasno zdefiniowanym w aktualnym stanie rzeczy grupom beneficjentów. Tymczasem zmiany w podatku VAT wprowadzone w 2011 r. mają charakter raczej prowizoryczny, a w Programie konwergencji z 2010 r. mamy stwierdzenie, iż „w podatkach dochodowych nie przewiduje się znaczących zmian systemowych”.

W 2010 r. w Ministerstwie Finansów powstał pierwszy pełny raport poświęcony preferencjom podatkowym w Polsce. Utracone dochody podatkowe oszacowano w nim na 4,9% PKB, co było wynikiem stosowania 352 instrumentów, dla których możliwe było ustalenie wartości preferencji podatkowych. W obszarze poddanych analizie podatków zidentyfikowano łącznie 473 preferencji, w tym 402 w podatkach państwowych (138 w PIT i 54 w CIT) oraz 71 w podatkach samorządowych (najwięcej w podatku od nieruchomości). Preferencje o najwyższej ustalonej wartości związane były z obniżonymi stawkami w podatku VAT oraz ulgą na dzieci i łącznym opodatkowaniem małżonków w podatku PIT. Interesujące nas podsumowanie, według stanu w 2010 r., przedstawia tab. 3.

Podkreślić należy, że raport Preferencje podatkowe w Polsce zawiera również wstępną analizę dotyczącą celowości, skuteczności i efektywności preferencji w kontekście założonych przez ustawodawcę celów społeczno-gospodarczych. Oprócz wielkości utraconych dochodów publicznych duże znaczenie ma to, że preferencje podatkowe są faktycznie substytutem wydatków budżetowych, zmniejsza to przejrzystość publicznej gospodarki finansowej, zwiększa ryzyko błędów polityki fiskalnej i utrudnia sanację finansów publicznych.

Jeśli chodzi o stronę wydatkową funduszy publicznych, to mimo deklarowanych od lat zmian w ich wysokości i strukturze, nie obserwuje się *de facto* jasnych i zdecydowanych tendencji. Problemem wydatków publicznych w Polsce wydaje się nie tyle ich ogólny poziom, ile niekorzystna struktura, którą trudno naruszyć ze względu na przytłaczającą część wydatków sztywnych. Zawarte w tab. 4 dane potwierdzają, że zapowiedzi dotyczące zmniejszenia wydatków w relacji do PKB, jak i przede wszystkim ich racjonalizacja oraz wzrost udziału wydatków o charakterze prorozwojowym pozostają jedynie w sferze deklaracji.

Jeśli porównamy dane dotyczące udziału wydatków w PKB w 2012 r. do ich udziału w 2007 r., to odnotować należy wzrost o 1,1 p.p. Zakładany wzrost relacji wynika w dużej mierze ze wzrostu nakładów na infrastrukturę transportową,

Tabela 3. Preferencje podatkowe o najwyższej wartości w podatkach państwowych

Preferencja podatkowa	Wartość preferencji (mln zł)	Udział w całkowitej wartości preferencji w danym podatku (%)	Odsetek wpływów z danego podatku	Odsetek PKB
PIT				
1. Ulga na dzieci	5633	35,17	8,98	0,42
2. Łączne opodatkowanie dochodów małżonków	2693	16,82	4,2	0,20
3. Dopłaty do rolnictwa	1947	12,16	3,10	0,14
4. Zwolnienie świadczeń rodzinnych, dodatków rodzinnych i pielęgnacyjnych itp.	1478	9,23	2,36	0,11
5. Koszty uzyskania przychodu (50%) z praw autorskich lub z praw pokrewnych	628	3,92	1,00	0,05
CIT				
1. Straty z lat ubiegłych	1232	16,17	4,00	0,09
2. Specjalne strefy ekonomiczne	1172	15,38	3,81	0,09
3. Zwolnienie dochodów organizacji <i>non profit</i>	849	11,14	2,76	0,06
4. Dotacje z budżetu państwa	499	6,55	1,62	0,04
5. Zwolnienie spółek z udziałem kapitału zagranicznego	168	2,20	0,55	0,01
VAT				
1. Roboty budowlano-montażowe dotyczące budownictwa mieszkaniowego	8886	25,98	8,93	0,66
2. Produkty lecznicze	3559	10,41	3,58	0,26
3. Pieczywo, wyroby piekarskie i ciastkarskie, świeże	1643	4,81	1,65	0,12
4. Produkty mleczarskie, z pewnymi wyłączeniami	1545	4,52	1,55	0,11
5. Usługi gastronomiczne (z wyjątkami) i stołówkowe	1383	4,04	1,39	0,10
Akcyza				
1. Obniżone stawki na paliwa z zawartością biokomponentów	1048	62,01	1,94	0,08
2. Preferencyjna stawka dla biokomponentów stanowiących samoistne paliwa	183	10,83	0,34	0,01
3. Zwolnienie z opodatkowania energii elektrycznej z odnawialnych źródeł energii i zużywanej w procesie kogeneracji	126	7,43	0,23	0,01
4. Zwolnienie od akcyzy wyrobów akcyzowych nieprzydatnych do spożycia, dalszego przerobu lub zużycia, w przypadku ich zniszczenia	110	6,51	0,20	0,01
5. Zwolnienie od akcyzy alkoholu etylowego używanego do celów medycznych w szpitalach, aptekach i ZOZ	61	3,61	0,11	0,00

Źródło: [Preferencje podatkowe... 2010, s. 20, 21].

Tabela 4. Wydatki według funkcji (COFOG, % PKB)

Rodzaj wydatku	Kod COFOG	2007	2012
1. Działalność ogólnopaństwowa	1	5,6	5,9
2. Obrona narodowa	2	1,4	1,4
3. Bezpieczeństwo i porządek publiczny	3	1,8	1,8
4. Sprawy gospodarcze	4	4,7	5,4
5. Ochrona środowiska	5	0,6	0,7
6. Gospodarka mieszkaniowa i komunalna	6	1,1	1,2
7. Ochrona zdrowia	7	4,6	4,7
8. Organizacja wypoczynku, kultura i religia	8	1,1	1,1
9. Edukacja	9	5,7	5,8
10. Ochrona socjalna	10	15,6	15,2
Wydatki ogółem		42,2	43,3

Źródło: [*Program konwergencji...* 2010].

w mniejszej ze wzrostu nakładów na edukację i ochronę zdrowia. Dziedziny te określono w Programie konwergencji jako priorytety rządu. Znamienne jest jednak to, iż na przełomie lat 2010 i 2011 ogłoszono znaczne ograniczenie inwestycji drogowych i wydatków infrastrukturalnych. W związku z trudną sytuacją finansów publicznych przesunięto w czasie wiele etapów programu budowy dróg i autostrad, na których realizację środki były wcześniej „zabezpieczone”. W praktyce konkurencja pomiędzy wydatkami i potrzebami bieżącymi a inwestycyjnymi jest więc bardzo widoczna.

5. Zakończenie

Proces sanacji finansów publicznych jest zagadnieniem ze wszech miar trudnym w praktycznej realizacji ze względu na uwarunkowania oraz współzależności ekonomiczno-społeczno-polityczne. Największym problemem jest brak podejścia długofalowego do zarządzania funduszami publicznymi oraz upolitycznienie decyzji dotyczących zmian w systemie dochodów i wydatków. Postulat ograniczenia wpływów polityki należy jednak do sfery myślenia życzeniowego. Finanse publiczne są atrybutem władzy, bardzo wielu decyzji dotyczących sektora publicznego i finansów publicznych nie można podjąć na gruncie rachunku ekonomicznego koszty-korzyści, niezbędne są decyzje polityczne. Postulować należy więc ograniczenie wpływów czysto politycznych tam, gdzie możliwe jest zastosowanie kryteriów ekonomicznych i społecznych. W teorii finansów publicznych odpowiedzią jest nurt związany z podejściem instytucjonalnym. Przez pojęcie „instytucji fiskalnej” rozumie się wszystkie reguły, zasady i akty prawne, które mają wpływ na przygotowanie, przyjęcie i wykonanie ustawy budżetowej oraz decyzje skutkujące sytuacją w sektorze finansów publicznych. Rozwiązania instytucjonalne należy stosować również

w instytucjach gospodarki pozabudżetowej, w związku z coraz większym zakresem środków redystrybuowanych poza budżetem. Niestety nadal ogromnym wyzwaniem jest problem faktycznego przestrzegania określonych prawnie reguł – w sytuacji asymetrii informacji, niebezpieczeństwa iluzji fiskalnych i szoków zewnętrznych. Prognozowane przez rządzących relacje PDP do PKB obarczone są dużym ryzykiem przyjętych założeń. Niepodejmowanie reform i stałe odsuwanie w czasie tych najtrudniejszych wynikają z przesłanek czysto politycznych, a nie ekonomiczno-społecznych. Mimo iż Polska pod względem wysokości długu publicznego plasuje się w okolicy średniej dla krajów UE, sanacja finansów publicznych jest niezbędna [Gomułka 2010, s. 3, 4]. Pierwsza grupa argumentów wiąże się z ryzykiem znacznego wzrostu kosztów obsługi długu, spowodowanego sytuacją wewnętrzną bądź zewnętrzną oraz zbyt wysokim deficytem w przypadku kraju aspirującego do strefy euro. Druga grupa związana jest z cechami wydatków publicznych w Polsce. Charakteryzuje je bardzo duża sztywność oraz mało prorozwojowy, za to nazbyt bieżący i socjalny charakter. Jeśli uwzględnimy poziom rozwoju naszego kraju i jego aspiracje, wydatki te mają charakter zbyt redystrybucyjny i są zbyt wysokie w stosunku do PKB. Zmiany w tym zakresie wymagają trudnych decyzji politycznych. Biorąc pod uwagę sytuację demograficzną, niektóre absurdalne zasady systemu emerytalnego i rosnące koszty ochrony zdrowia, trzeba stwierdzić, że wcześniej czy później zmiany te będą musiały być podjęte.

Literatura

- Brender A., Drazen A., *Political budget cycles in new versus established democracies*, „Journal of Monetary Economics” 2005, vol. 52.
- Drazen A., *Political Economy in Macroeconomics*, Princeton University Press, Princeton, New York 2000.
- Drazen A., Eslava M., *Reconciling Fiscal Conservatism and Political Fiscal Cycles*, University of Maryland, September 2003.
- Esping-Andersen G., *Trzy światy kapitalistycznego państwa dobrobytu*, Difin, Warszawa 2010.
- Gomułka S., *Polskie finanse publiczne – stan i perspektywa do 2012 r.*, BCC, Warszawa 2010.
- Gonzalez M., *Do changes in democracy affect the political budget cycle? Evidence from Mexico*, „Review of Development Economics” 2002, vol. VI.
- Gonzalez M., *Political Budget Cycles and Democracy: A Multicountry Analysis*, Working Paper, Department of Economics, Princeton University, Princeton 1999.
- Komunikat dot. porozumienia pomiędzy Komisją Europejską i Polską w sprawie uwzględniania kosztów emerytalnych*, Ministerstwo Finansów/aktualności www.mf.gov.pl (28.12.2010).
- Moździerz A., *Nierównowaga finansów publicznych*, PWE, Warszawa 2009.
- Osiatyński J., *Finanse publiczne. Ekonomia i polityka*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2006.
- Preferencje podatkowe w Polsce*, Ministerstwo Finansów, Warszawa 2010, http://www.mf.gov.pl/_files/_podatki/system_podatkowy/raport/raport_nt_preferencji_podatkowych_w_polsce_wersja_polska.pdf (28.12.2010).
- Program konwergencji aktualizacja 2009*, Warszawa, luty 2010.

Public finances in EMU – 2009, „European Economy” 2009, no. 5, European Commission, http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/publication15390_en.pdf.

Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa za rok 2009, Ministerstwo Finansów, www.mf.gov.pl.

Strategia zarządzania długiem sektora finansów publicznych w latach 2011-14, Ministerstwo Finansów, Warszawa, wrzesień 2010, www.mf.gov.pl.

Tufte E., *Political Control of the Economy*, Princeton University Press, Princeton 1997.

THEORETICAL AND PRACTICAL DILEMMAS IN REFORMING PUBLIC FINANCE

Summary: The article describes the problems of political background in public finance reforms. The problem described in literature as political budget cycle has its practical aspects in postponing the needed changes, aimed to reduce public debt. The government documents in Poland are full of general declarations but they are not accompanied by real changes in tax system and public expenditure structure.