

Sławomir Stężewski

Wyższa Szkoła Gospodarki w Bydgoszczy

PROBLEM REDUKCJI DŁUGU PUBLICZNEGO

Streszczenie: Kryzys finansowy z lat 2007-2009 doprowadził do nierównowagi fiskalnej i wzrostu długu publicznego. W artykule w sposób syntetyczny zaprezentowano działania podejmowane w państwach rozwiniętych na rzecz obniżenia długu publicznego i warunki reformy, tak aby w konkluzji sformułować uwagi o charakterze ogólnym, teoretycznym. Redukcja długu publicznego jest jednym z najważniejszych problemów współczesnych finansów publicznych, którego znaczenie – ze względu na uwarunkowania polityczne i społeczne państw wysoko rozwiniętych – będzie wzrastać. W tych okolicznościach powinny być rozważone wszystkie realne sposoby jego redukcji. Istnieją w tej kwestii możliwości, co starano się wykazać w niniejszym referacie. Priorytetowe znaczenie ma ograniczanie wydatków socjalnych i racjonalizacja instytucji państwa.

Słowa kluczowe: sektor publiczny, dług publiczny, reforma finansów publicznych, wydatki publiczne.

1. Wstęp

Globalny kryzys finansowy z lat 2007-2009 doprowadził do zachwiania równowagi fiskalnej i wzrostu długu publicznego. Dlatego w większości państw podjęto reformę finansów publicznych. W artykule w sposób syntetyczny zaprezentowano działania podejmowane w państwach rozwiniętych na rzecz obniżenia długu publicznego i warunki, w których reforma jest lub może być wdrażana, tak aby sformułować wnioski o charakterze ogólnym, teoretycznym.

Literaturę przedmiotu stanowiły najnowsze raporty, sprawozdania i informacje zamieszczane na stronach internetowych państw i organizacji międzynarodowych.

2. Stan sektora publicznego a reforma finansów publicznych

Dług sektora rządowego w 2009 r. wynosił od 16% (Australia) do 190% PKB (Japonia) [Buitier, Rahbari 2010, s. 2], a na rok 2010 był szacowany od 21% (Australia) do 230% PKB (Japonia) [Cottarelli 2010, s. 26]. Wzrost zadłużenia w większości państw wysoko rozwiniętych wynikał z obniżonej dyscypliny fiskalnej w latach poprzedzających kryzys (np. obniżania stawek podatkowych przy zwiększaniu wydatków)

i zaniechania przeprowadzenia reform (m.in. nieobniżania kosztów funkcjonowania systemu emerytalnego i zabezpieczenia społecznego), a po jego wybuchu przyjęcia kosztownych pakietów ratunkowych (m.in. przekazania miliardowych sum na akcje ratowania zagrożonych bankructwem instytucji finansowych), pakietów antykryzysowych (w celu pobudzenia popytu) i niskiego tempa wzrostu gospodarczego.

Kryzys finansowy przyczynił się do uwypuklenia niesprawności sektora publicznego. Zasadniczą kwestią jest brak długofalowych, koherentnych programów rządowych. Koszty funkcjonowania państwa są wysokie. Występuje przerost struktur organizacyjnych oraz brak spójności w ich działaniu. Instytucje publiczne nie mają standardów realizacji zadań. Brak normatywów wykonania zadań utrudnia badanie i ocenę efektywności. Nie sposób wykazać pozytywnych zależności na wszystkich szczeblach organizacji państwa pomiędzy zadaniami a przyznawanymi na ich wykonanie środkami finansowymi. Jeśli dokonywano reorganizacji, to z reguły bez szczegółowych analiz kosztów *ax ante*, a potem bez sprawdzenia, czy przemieszczone zasoby znalazły bardziej efektywne zastosowanie.

W celu wykazania mniejszej wysokości długu publicznego zaniżano zobowiązania, np. w Polsce zobowiązań FUS nie pokrywano środkami z budżetu państwa, lecz ZUS zaciągał pożyczki w bankach komercyjnych [NIK 2010c, s. 14 i 154]. W Grecji rząd świadomie zaniżał deficyt budżetowy do 7%, gdy faktycznie wynosił on 14% PKB [Buiter, Rahbari 2010, s. 3]. Plan wydatków przeszacowywano (np. wydatki majątkowe, rezerwy budżetowe). Czyniono tak, aby na koniec roku wykazać niższe wykonanie wydatków i niższy deficyt.

Budżet zadaniowy wdrażany jest powoli i w odniesieniu do wybranych zadań. Wysoki stopień uogólnienia treści zadań i mierników powoduje, iż budżet ten ma ograniczony zakres oddziaływania na zarządzanie finansami rządowych jednostek organizacyjnych w terenie. W sytuacji, gdy zachodzi potrzeba wdrażania oszczędności, cięcia wydatków obejmują zwykle większość urzędów i są realizowane w z góry jednolicie ustalonym procencie wydatków (np. 10%), niezależnie od wagi realizowanych zadań i aktualnej sytuacji finansowej. Trudno jest też mówić o realnych oszczędnościach, raczej o ograniczaniu wydatków w danym roku, by je następnie przenieść do realizacji w latach następnych.

Redukcja zatrudnienia w administracji, jeśli w ogóle miała miejsce, to w ograniczonym zakresie. Występowały przypadki pozornych redukcji, tj. gdy pracownicy przesuwani byli z jednej do drugiej jednostki, czyli *per saldo* zatrudnienie nie malało. Nie uczyniono też zasadą tego, aby środki zaoszczędzone trafiały do najlepszych jednostek i urzędników, tak aby zmotywować do wydajniejszej pracy lub zachęcić do podjęcia pracy osoby z wyższymi kwalifikacjami. Brak analiz potrzeb kadrowych prowadzi do nieuzasadnionego różnicowania obciążenia pracą i wynagrodzenia w porównywalnych urzędach, bez pozytywnej korelacji między ilością i jakością wykonywanej pracy a liczbą zatrudnionych i poziomem wynagrodzenia.

Powyższe nieprawidłowości przyczyniły się do powstania licznych koncepcji reformy finansów publicznych.

3. Ważniejsze elementy reformy finansów publicznych

W większości państw zapowiedziano zwiększenie przejrzystości finansów publicznych, m.in. przez monitoring wysokości zobowiązań publicznych i poprawę mechanizmów identyfikowania transferów pomiędzy poszczególnymi jednostkami należącymi do sektora publicznego. Organizacje międzynarodowe (MFW, OECD) zaleciły ograniczenie sektora publicznego w gospodarce, konsolidację finansów publicznych, szczególnie przez poszerzenie bazy podatkowej, podwyższenie minimalnego i zasadniczego wieku emerytalnego (odpowiednio do 60 i 65-67 lat), ograniczenie grup społecznych z uprawnieniami do wcześniejszego przechodzenia na emeryturę i rentę, reformę służby zdrowia, poprawę wydajności administracji publicznej czy zmniejszenie hojności wsparcia dla rolników.

Konsolidacja finansów publicznych ma wzmocnić ramy instytucjonalne finansów. Mają jej służyć (numeryczne) reguły fiskalne, tj. stałe ograniczenie nałożone na politykę fiskalną w postaci liczbowego limitu zastosowanego do wybranej kategorii budżetowej (zwykle salda budżetowego, długu publicznego, wydatków lub – rzadziej – dochodów). W myśl tzw. reguły docelowej tempo wzrostu wydatków powinno być powiązane z tempem wzrostu gospodarczego. Ponadto zaproponowano wprowadzenie rozwiązań ustawowych nakładających obowiązek lokowania wolnych środków jednostek sektora finansów publicznych w formie depozytu prowadzonego przez ministra finansów (lub specjalną agencję) bądź też oddawanie w zarząd wolnych środków stanowiących aktywa finansowe państwa czy innych jednostek sektora publicznego. Rozwiązanie to ma na celu objęcie bieżącą kontrolą przepływu środków finansowych, zmniejszenie potrzeb pożyczkowych, obniżenie poziomu długu publicznego i kosztów jego obsługi. Zlecono dokonywanie przeglądu wydatków we wszystkich resortach i wzmocnienie dyscypliny fiskalnej w samorządach lokalnych. Założono likwidację ministerstw, agencji rządowych i wyprzedaż rządowych obiektów wypoczynkowych.

W kwestii podatków przewidziano podwyżkę podatków pośrednich (VAT i akcyzowego) i podatków od nieruchomości oraz obniżenie podatku dochodowego (głównie od działalności gospodarczej) oraz podatku od transakcji związanych ze zbyciem mieszkań (tak aby wesprzeć przedsiębiorczość i zwiększyć mobilność na rynku pracy). Zaproponowano wprowadzenie podatku od banków oraz zastąpienie subwencji ekologicznych podatkami ekologicznymi.

Zaplanowano redukcję wydatków socjalnych: likwidację dodatkowych świadczeń dla bezrobotnych, rezygnację z opłacania przez państwo ubezpieczenia rentowego dla osób długotrwale pozbawionych pracy i zmniejszenie zasiłku rodzicielskiego.

Przewidziano redukcję wydatków na obronność (do 1% PKB). Propozycje reformy edukacji polegały m.in. na podwyższeniu wieku obowiązkowego kształcenia (np. z 15 do 18 lat) oraz – w zależności od kraju – podwyżkę (Wielka Brytania) lub obniżkę opłat za kształcenie (Indie, Chiny). Opracowano pakiet oszczędności dla administracji publicznej, a w jego zakresie m.in. zmniejszenie zatrudnienia, okreso-

we obniżenie lub zamrożenie podwyżek wynagrodzeń, wstrzymanie wypłat nagród i premii oraz likwidację dodatków stażowych. Pojawił się też pomysł, aby pracownikom sektora publicznego, na czas reformy, zakazać prawa do strajku [Bornhorst i in. 2010, s. 30-31; *The public-sector unions...* 2011].

4. Redukcja długu publicznego w praktyce

Zasadniczą kwestią w naprawie finansów publicznych jest doprowadzenie do zbilansowania sektora finansów publicznych. Można to uzyskać, stopniowo podnosząc podatki i obniżając wydatki oraz dokonując systematycznej reformy instytucji państwa. W sytuacji wysokiego długu publicznego i niskiego wzrostu gospodarczego pakiety oszczędnościowe nie powinny hamować popytu krajowego i skutkować przedłużeniem okresu stagnacji gospodarczej. Dlatego w szerszym ujęciu stabilność finansów publicznych powinna być powiązana z walką z recesją czy stagnacją, także przy wykorzystaniu instrumentów polityki monetarnej.

W Europie dokonano drastycznych cięć wydatków. Rygorystyczne środki oszczędnościowe były konieczne dla otrzymania wsparcia z Europejskiego Mechanizmu Stabilizacji Finansowej (60 mld euro), Europejskiego Funduszu Stabilności Finansowej (440 mld euro) oraz z MFW (250 mld euro) [Buiter, Rahbari 2010, s. 5]. Pomoc była konieczna dla zachowania zaufania inwestorów i uspokojenia rynków finansowych.

W Stanach Zjednoczonych początkowo zwiększono wydatki, oferując pakiety stabilizacyjne, a redukcję wydatków przełożono na czas po recesji. Ograniczenie wydatków dotyczyło głównie wycofania pakietów stymulujących, tak aby zmniejszyć deficyt federalny z 10,6% PKB w 2010 r. do ok. 3% w 2015 r. i 0% w 2020 r. [Lenain, Hagemann, Carey 2010, s. 11-14].

Dla Europy i Stanów Zjednoczonych priorytetem była redukcja wydatków, a nie podwyżka podatków.

W Niemczech ograniczono wydatki dzięki ogólnonarodowemu porozumieniu obejmującemu z jednej strony największe partie polityczne, z drugiej związki zawodowe, a także właścicieli przedsiębiorstw. We Francji było trudniej, gdyż pracownicy i znaczna grupa polityków prezentowali postawy rewindykacyjne. Strajki organizowali pracownicy kolei, kierowcy ciężarówek, nauczyciele i wiele innych grup społecznych [Bielecki 2010]. Podobna sytuacja miała miejsce w Grecji, Belgii, Hiszpanii, Portugalii i Irlandii. W strajkach wzięli udział pracownicy transportu publicznego, nauczyciele, lekarze, pracownicy sądów, banków, poczt oraz przedsiębiorstw państwowych. Wyrażono w ten sposób sprzeciw wobec uchwalenia reform prawa pracy, obejmujących m.in. kolejne redukcje płac i możliwość przenoszenia niektórych pracowników sektora publicznego do innych zajęć w ramach restrukturyzacji. Na Ukrainie doszło do masowych protestów przedstawicieli małego i średniego biznesu. Ich niezadowolenie spowodowane było m.in. zamiarami likwidacji uproszczonego opodatkowania drobnych przedsiębiorców.

Ministerstwa zostały zobligowane do przedkładania ministrowi finansów precyzyjnych informacji o tym, ile i na co zamierzają przeznaczyć środków, w jaki sposób zaostrzą dyscyplinę wydatków, a w razie ich wzrostu – do szczegółowego uzasadnienia i wykazania zgodności z podstawą prawną sankcjonującą wzrost wydatków. Do przedłożenia szczegółowych planów oszczędnościowych zobowiązano też samorządy terytorialne (np. w Kanadzie, na Węgrzech). W Portugalii wprowadzono trymestralną kontrolę wydatków publicznych, a ministrów, którzy nie zastosują się do zaostrzonych rygorów dyscypliny, czekają sankcje. Zacieśniono współpracę administracji podatkowej i zabezpieczenia społecznego. W Korei Południowej dopuszczono wzrost wydatków na poziomie o 2-3% niższym niż tempo wzrostu dochodów. W Polsce po przekroczeniu relacji 55% długu publicznego do PKB przewidziano podwyżkę podatku VAT. Zintensyfikowano ściganie oszustów podatkowych i socjalnych. W Grecji, Indiach, Turcji i Meksyku jednym z ważnych filarów reformy uczyniono poprawę jakości funkcjonowania administracji podatkowej. W Wielkiej Brytanii, w Kanadzie i na Węgrzech powołano niezależne jednostki do oceny wpływu decyzji rządu i parlamentu na finanse i gospodarkę. W Szwecji ustanowiono pełnomocnika odpowiedzialnego za przeanalizowanie całości systemu zabezpieczenia społecznego. W krajach o najwyższych deficytach budżetowych (m.in. w Grecji i Irlandii) ograniczono inwestycje. W Rosji zaplanowano największą od początku lat 90. sprzedaż udziałów w państwowych przedsiębiorstwach (na kwotę 29 mld dolarów w ciągu trzech kolejnych lat).

W Wielkiej Brytanii sprawdzano przychody i wydatki podatników, szczególnie tych, którzy korzystając ze świadczeń państwa, dokonują zakupów o znacznej wartości. W Polsce ZUS zintensyfikował kontrolę wypłacanych świadczeń chorobowych, a organy podatkowe rozliczenia podatku VAT w celu wyeliminowania nadużyć wynikających z wyłudzenia zwrotu podatku w związku z fikcyjnymi transakcjami. W Polsce, Grecji, Hiszpanii, Portugalii, Wielkiej Brytanii podwyższono podstawową stawkę podatku VAT od jednego do czterech punktów procentowych. W Estonii zawieszono przekazywanie składek do otwartych funduszy emerytalnych. W wielu państwach wydłużono wiek emerytalny i zrezygnowano z indeksacji rent i emerytur (np. w Niemczech i we Francji). Zintensyfikowano outsourcing w administracji, m.in. w Irlandii, USA i Wielkiej Brytanii [Rożyński 2010].

W Wielkiej Brytanii przyjęto następujące zasady realizacji wydatków. Oszczędności nie mogą dotyczyć wydatków, które są społecznie konieczne, oraz takich, które gwarantują wzrost gospodarki i rozwój. Finansowane powinny być przedsięwzięcia wiarygodne i transparentne. Obniżeniu powinny ulec wydatki operatywne i wydatki o niskim stopniu społecznego zapotrzebowania. Poszczególne urzędy powinny publikować na stronach internetowych informacje o planach działania, wprowadzanych reformach i wynikach efektywności. Należy wdrożyć sprawny mechanizm zarządzania gotówką i ryzykiem oraz bardziej uszczegółwić dane wykazywane w sprawozdaniach finansowych. Konieczne jest skoordynowanie zarządzania majątkiem i inwestycjami kapitałowymi [HM Treasury 2010a, s. 7-9].

Spoleczne koszty reformy mogłyby być niższe, gdyby najpierw ograniczono koszty funkcjonowania i zwiększono sprawność państwa.

W Polsce niesprawne pozostają systemy informatyczne obsługi budżetu i rozliczeń podatków. System informatyczny obsługi budżetu państwa Trezor miał spowodować, że wszystkie operacje finansowe na rachunkach bankowych dysponentów będą dokonywane drogą elektroniczną na bieżąco, a na koniec dnia niewykorzystane środki pozostające na rachunkach dysponentów przekazywane będą na centralny rachunek bieżący budżetu państwa. Wdrożenie systemu pozwoliłoby na usprawnienie zarządzania środkami budżetowymi i ograniczenie nieefektywnego pozostawiania środków na rachunkach bankowych dysponentów. Nowe zasady bankowej obsługi budżetu państwa, po korekcie założeń dokonanej w 2006 r., planowano wdrożyć od 1 maja 2007 r., a pełną elektroniczną obsługę budżetu państwa od 1 stycznia 2008 r. Dotąd jednak nie zakończono wdrażania systemu. Przyczynami opóźnień były nieprawidłowości w sposobie planowania projektu budowy systemu, jego organizacji i zarządzania nim oraz monitorowania jego wdrażania [NIK 2009, s. 33-37].

System POLTAX jest narzędziem informatycznym wykorzystywanym w urzędach skarbowych. Gromadzone są w nim dane rejestracyjne oraz podatkowe o wszystkich podatnikach i podmiotach gospodarczych w Polsce. Dane w systemie pozostają rozproszone, co praktycznie uniemożliwia pozyskanie kompleksowej, szybkiej informacji o rozliczeniach podatkowych konkretnego podatnika. Nowy system informatyczny obsługujący wymiar i pobór podatków, e-Podatki, będzie wdrożony nie wcześniej niż w 2013 r.

Budżet państwa traci znaczne kwoty w związku z unikaniem opodatkowania handlu internetowego. Organy podatkowe mają problemy z kontrolą sklepów i usługodawców działających w Internecie. Ministerstwo Finansów oraz podległe mu urzędy skarbowe i celne nie wypracowały wspólnej metody kontrolowania internetowej działalności gospodarczej. Organy podatkowe podejmowały doraźne akcje na podstawie samodzielnie tworzonych programów [NIK 2010a, s. 7-11].

NIK wskazała, że kwestie kontroli wewnętrznej (zarządczej) oraz audytu wewnętrznego były postrzegane przez kierowników skontrolowanych jednostek bardziej w ujęciu działań inspekcyjnych o charakterze *ex post*, nakierowanych na wykrywanie i ściganie nieprawidłowości, aniżeli jako narzędzie wspomagające zarządzanie jednostką organizacyjną. Stwierdziła brak elastyczności mechanizmów kontroli, zgłosiła zastrzeżenia do identyfikacji ryzyka i wysokości kosztów kontroli w relacji do korzyści z nich uzyskiwanych [NIK 2010b, s. 11-12].

W końcu trudno jest ocenić skutki wdrażania budżetu zadaniowego. Nie ma możliwości obiektywnej oceny efektywności tego narzędzia w zarządzaniu środkami publicznymi, skoro dotychczas nie dostosowano do potrzeb tego budżetu ewidencji rachunkowej [NIK 2010c, s. 12-13].

MFW ocenił, iż większość państw nie wypracowała celów długoterminowej polityki fiskalnej, a w ramach programów naprawczych dostatecznie szczegółowych środków zaradczych. Stwierdził też, iż przyjęto zbyt optymistyczne założenia od-

nośnie do tempa wzrostu gospodarczego. W ograniczonym zakresie podjęto redukcję kosztów w służbie zdrowia i reformę wzrastających wydatków na cele społeczne [Bornhorst i in. 2010, s. 41-42].

5. Teoretyczny aspekt redukcji długu publicznego – próba uogólnienia

Teoretycznie obszary decydujące o reformie finansów publicznych, w tym o poziomie długu publicznego, można podzielić na 5 grup: planowanie budżetowe, pobór dochodów, wykonanie wydatków, rachunkowość i sprawozdawczość oraz nadzór nad gospodarką finansową.

W kwestii planowania zasadnicze znaczenie ma trafność planowania. To z kolei zależy od realnych założeń makroekonomicznych. Wydatki powinny determinować dochody. Prognozy dochodów powinny być dostosowane do realnych możliwości ich pozyskania, a limity wydatków – do zobiektywizowanych, niezbędnych potrzeb społecznych. Zbyt optymistyczne prognozy dochodów mogą osłabić dyscyplinę zarówno przymusowego poboru dochodów, jak i planowania i wykonania wydatków. Z kolei zaniżenie dochodów w relacji do potrzeb może prowadzić do zbędnego zwiększenia zadłużenia oraz trudności w racjonalnym podziale nieoczekiwanej wypracowanej nadwyżki środków (co z reguły występuje w ostatnich tygodniach roku budżetowego). Natomiast niedostosowanie wydatków do faktycznych potrzeb prowadzi do nienależytego wykonania zadań lub w ogóle do ich niewykonania. Realizacja wydatków przesuwana jest na kolejne okresy, a to pociąga kolejne koszty, np. koszty zabezpieczenia rozpoczętych inwestycji. Za niepokojącą należy uznać sytuację, gdy dochody rosną w tempie niższym niż PKB czy obniża się wskaźnik relacji dochodów do wydatków.

W celu uniknięcia takiej sytuacji konieczne jest gromadzenie rzetelnych danych i prowadzenie analiz przyczyn wzrostu, spadku i struktury poszczególnych pozycji dochodów i wydatków. Badane muszą być bieżące i przyszłe zobowiązania (państwa i poszczególnych jednostek organizacyjnych). Nieuniknione jest cykliczne weryfikowanie potrzeb i priorytetów. Zaangażowanie w trudne decyzje i objęcie nimi wszystkich szczebli zarządzania publicznego powinno zwiększyć poczucie decyzyjności i odpowiedzialności.

Zmiany w planach wydatków w trakcie ich realizacji powinny zapewnić konieczną elastyczność gospodarce budżetowej, a nie być doraźną korektą wcześniej nieprawidłowo ustalonych kwot. Plan wieloletni powinien skłaniać do kształtowania wydatków w perspektywie dłuższej niż rok budżetowy, stanowić narzędzie wspierające wieloletnie planowanie strategiczne i powiązanie zadań długo- z krótkoterminowymi. Plan ten powinien być możliwie szczegółowy i prowadzić do skorelowania konkretnych zadań z zasobami kadrowymi, majątkiem trwałym i technologią informatyczną. Warunkiem skuteczności planu wieloletniego będzie rzetelne rozliczenie jego wykonania.

Powszechnie stosowana procedura planowania „z góry na dół” wymaga wyznaczenia potrzeb z odpowiednim wyprzedzeniem, tak aby jeszcze przed rozpoczęciem roku budżetowego można było prawidłowo opracować wstępne projekty wydatków wszystkich resortów. Procedura powinna dopuszczać pewien stopień negocjacji dysponentów głównych z dysponentami niższych stopni – konsultacji zwrotnej, tak aby zapewnić dostosowanie limitu wydatków do potrzeb. Weryfikacji zasadności potrzeb zgłaszanych przez dysponentów niższych stopni powinni dokonywać niezależni audytorzy.

Pobór dochodów zależy w dużym stopniu od poprawności ich ustanowienia w obrocie prawnym (jasności określenia dochodu, jego źródła i prostoty procedur wywiązywania się z obowiązku). Może być dobrowolny lub przymusowy. Pierwszy ma zasadnicze znaczenie i może być mierzony stopniem dobrowolnego uiszczania należności publicznoprawnych przez społeczeństwo. Drugi zależy od sprawności przymusowego egzekwowania dochodów, tj. sprawności wystawiania upomnień i tytułów wykonawczych oraz stosowania czynności egzekucyjnych. Zarządzanie poborem dochodów wymaga prowadzenia analiz stanu należności i zaległości, weryfikowania tego stanu oraz wyjaśniania przyczyn zachodzących zmian, w tym przedawnienia zobowiązań.

Podwyższanie podatkowych dochodów budżetowych, tj. np. likwidacja zwolnień i ulg podatkowych, nie służy generalnie rozwojowi gospodarstwu. Tym samym w przypadku konieczności zwiększania dochodów w pierwszej kolejności można rozważyć podwyższenie opłat sankcyjnych czy mandatów karnych, wprowadzenie podatków ekologicznych, podwyższenie podatku akcyzowego (od alkoholi, tytoniu, hazardu), poszerzenie bazy podatkowej i dopiero w ostateczności podwyższenie stawek podatkowych. W krótkim okresie można też zwiększyć dochody niepodatkowe, przede wszystkim dywidendy ze spółek kontrolowanych przez państwo, a także w państwach UE – tzw. dochody unijne (przez zamianę zaliczek otrzymanych z UE na waluty rodzime).

Aktywne zarządzanie wydatkami wymaga określenia niezbędnych zadań państwa, oszacowania ich kosztów i ustalenia kwot finansowania, z uwzględnieniem kryteriów skuteczności, oszczędności i efektywności. Priorytetem powinno być likwidowanie marnotrawstwa środków i niskiej efektywności. Konieczne jest zwiększanie udziału wydatków elastycznych, gdyż umożliwi to aktywniejsze zarządzanie wydatkami na cele rozwojowe: inwestycje (budownictwo, infrastrukturę drogową i kolejową), naukę, edukację, wsparcie przedsiębiorczości i promocję gospodarczą. Ograniczanie wydatków powinno być rozłożone w czasie, tak aby istniała możliwość dostosowania realizacji zadań do zmniejszonych zasobów. Redukcja wydatków na transfery publiczne i konsumpcję jest mniej szkodliwa dla rozwoju gospodarczego niż na inwestycje i edukację.

W systemie emerytalnym konieczna jest zmiana struktury finansowania wydatków: z publicznych na prywatne. Ograniczenia wymagają wydatki socjalne, głównie przez trafne określenie beneficjentów pomocy publicznej, ograniczenie tzw. zasiłko-

wej mentalności oraz walkę z wyłudzeniem środków publicznych przez podmioty nieuprawnione i działania na rzecz wsparcia przedsiębiorczości. Przyznanie pomocy społecznej powinno być zależne od kryterium nie tylko dochodowego, ale także majątkowego.

Wzrost wydatków na administrację powinien być możliwy po zbadaniu kształtowania się bieżących kosztów funkcjonowania, wyników dotychczasowych działań na rzecz racjonalizacji zadań i zatrudnienia, integracji systemów informatycznych i wpływu tego zjawiska na liczbę zatrudnionych urzędników. Przed utworzeniem nowych urzędów należy zbadać, czy zadania w tych urzędach będą lepiej wykonywane, niż były dotąd. Powołanie nowych urzędów prowadzi do dekompozycji dotychczasowego systemu struktur. W jednej instytucji nie powinien być skumulowany zbyt szeroki zakres zadań i kompetencji, bo może to prowadzić do arbitralnego wykorzystania władzy, a ponadto utrudnić ocenę pracy, osłabić kontrolę i prowadzić do korupcji. Analizy ograniczania kosztów nie należy odnosić do pojedynczych instytucji zajmujących się daną problematyką, lecz brać pod uwagę ich kompleks (system). Należy przewycięzać proceder iluzorycznej likwidacji urzędów przez zmianę nazwy, tworzenia filii i oddziałów. Te formy organizacji można zaakceptować w okresie przejściowym – do czasu całkowitej likwidacji urzędu. Racjonalizacja zatrudnienia powinna być okazją do audytu administracji, przyjrzenia się, gdzie jest za dużo pracowników, a gdzie ciągle ich brakuje.

Rządy mogą szukać obniżki kosztów, tworząc centra usług wspólnych, czyli łącząc administrację, księgowość, powołując centralne zespoły ekspertów do rozwiązania spraw trudnych czy centralizując zakupy dla administracji o wyższych wartościach. Dla wprowadzenia centralnego zarządzania nadwyżkami instytucji publicznych potrzebna jest specjalna struktura organizacyjna wewnątrz Ministerstwa Finansów lub poza nim i sprawny, scentralizowany system informatyczny. Mechanizm ten wymaga też rzetelnego planowania i rozliczania środków oraz sprawnej organizacji przy przekazywaniu środków między jednostkami sektora rządowego.

Wydatki państwa może obniżyć outsourcing usług i partnerstwo publiczno-prywatne, pod warunkiem jednak takiej konstrukcji treści umów, która zabezpieczy interes państwa na wypadek nierzetelności czy upadłości podmiotu prywatnego.

Przepisy prawa powinny być poddane analizie ekonomicznej na etapie tworzenia i wykonania. Zadłużenie publiczne wynika z zobowiązań, jakie niesie ze sobą ustawodawstwo. Naprawa skutków wadliwego prawa trwa latami.

Nade wszystko powinna być bardzo wnikliwie badana zasadność zwiększania tych grup wydatków, których – jak wynika z doświadczenia – późniejsza redukcja jest najtrudniejsza, tj. świadczeń i przywilejów społecznych oraz rozbudowanych struktur państwa (urzędów i zatrudnienia w administracji).

W ramach systemu finansowo-księgowego działania powinny być ukierunkowane na opracowanie koncepcji jednolitego systemu prowadzenia rachunkowości dla państwowych jednostek budżetowych, umożliwiającego zwiększenie efektywności zarządzania procesem realizacji budżetu państwa. W ramach wdrażania budżetu

zadaniowego konieczne jest zakończenie prac nad opracowaniem zadań, podzadań i mierników, które umożliwią monitorowanie stopnia realizacji budżetu. Sprawozdawczość musi zagwarantować dokonanie oceny wykonania zadań i podzadań i ich finansowania.

Nieodłącznym elementem sprawności finansów publicznych jest nadzór nad gospodarką finansową. Priorytetem jest skuteczność nadzoru nad efektywnością sytuacji finansowej jednostek sektora finansów publicznych. Instytucja audytująca środki publiczne powinna być wyłączona poza struktury rządowe, tak aby zapewnić bezstronność audytu, wydawanych zaleceń i ocen. Wskazane byłoby powołanie niezależnej agencji zajmującej się prognozami makroekonomicznymi [Hagemann 2010].

6. Zakończenie

Z analizy rzeczywistości wynika, iż okoliczności, które inicjują reformę finansów publicznych, w tym redukcję długu publicznego, można ująć w dwie grupy. Pierwszą o charakterze strategicznym i drugą o charakterze operatywnym.

W ujęciu strategicznym, po pierwsze, reformę wymusza wysoki deficyt budżetu państwa i dług publiczny oraz obawa przed utratą płynności finansowej i zdolności kredytowej, niepokojami społecznymi i negatywną oceną sytuacji gospodarczej przez inwestorów. Po drugie – zrozumienie sytuacji przez polityków i ponadpartyjna gotowość do podjęcia trudnych, niepopularnych reform. Po trzecie zaś – akceptacja reformy przez społeczeństwo.

W ujęciu operatywnym (wykonawczym) reformie sprzyja, po pierwsze, trafny dobór obszarów reformy i grup społecznych obciążanych kosztami reformy, tak aby maksymalnie ograniczyć niepokoje społeczne. Po drugie, zakrojone na szeroką skalę konsultacje społeczne i zdolność rządu do przekonania do reformy partnerów społecznych (związków zawodowych, pracodawców itp.). Po trzecie, objęcie reformą instytucji państwa (np. systematyczny przegląd wydatków, wprowadzenie reguł wydatkowych, podjęcie działań na rzecz zwiększenia wydajności pracy w administracji). Po czwarte, zapowiedź ograniczenia w czasie najbardziej dotkliwych dla społeczeństwa reform (np. podwyższenie podatków w ciągu 2-3 lat, zamrożenie na rok podwyżek wynagrodzeń i emerytur). Po piąte, rozłożenie kosztów reformy w czasie (stopniowe zwiększanie obciążeń publicznoprawnych, stopniowe zmniejszanie indeksacji świadczeń społecznych, stopniowa redukcja zatrudnienia, likwidacja miejsc pracy dopiero po wystąpieniu wakatów itp.). Po szóste, podjęcie przedsięwzięć osłonowych (tj. objęcie ochroną najsłabszych grup społecznych). Po siódme, przestrzeganie reguł państwa prawa (honorowanie praw nabytych, ograniczanie przywilejów pracowniczych dopiero od kolejnych generacji obywateli itp.). Po ósme, pomoc międzynarodowa obwarowana surowymi warunkami.

Kryzys finansowy bezspornie wyzwolił postawy proreformatorskie. Brak wcześniejszych systematycznych i stopniowych reform wymagał podjęcia w wielu krajach

rozwiązań radykalnych. Niepokojący jednak pozostaje fakt, iż niesprawne struktury państwa pozostają w dużej mierze w stagnacji. Dużym zagrożeniem dla państw najbardziej zadłużonych pozostaje bagatelizowanie wagi problemu i mówienie o obecnym kryzysie jako o kryzysie płynności, a nie niewypłacalności. Rozwiązania krótkookresowe i doraźne są preferowane nad reformy długofalowe i systemowe. Wydaje się, iż reformy bardziej abstrakcyjne, mniej zrozumiałe dla społeczeństwa są częściej promowane przez rządzących niż zhumna, operatywna i długotrwała praca u podstaw na rzecz naprawy podległych struktur państwa.

Sytuacja może ulec zmianie pod wpływem presji społecznej. Dzięki kryzysowi część wyborców uzyskała świadomość negatywnych następstw zadłużenia publicznego i jego kosztów. Presja ta może nasilać się też w wyniku niemożności sprawnego wykonania przez państwo wzrastających społecznych oczekiwań. Nie bez wpływu pozostaje też fakt, iż społeczeństwa państw bogatszych i instytucje międzynarodowe uzależniają przyznanie pomocy od reformy finansów publicznych. W przypadku krajów UE motywatorem do zmian mogą być decyzje Komisji Europejskiej w sprawie wzmocnienia nadzoru nad konkurencyjnością unijnych gospodarek (ustalenie listy wskaźników pokazujących równowagę gospodarczą i system ostrzeżeń w przypadku, gdy wskaźniki wyraźnie odchylają się od normy) oraz ostrzejsze i szybciej stosowane sankcje fiskalne (nieoprocentowane depozyty, kary finansowe) [EC 2010].

Konkludując, należy stwierdzić, iż redukcja długu publicznego jest jednym z najważniejszych problemów współczesnych finansów publicznych. Jego znaczenie – ze względu na uwarunkowania polityczne i społeczne państw rozwiniętych – będzie wzrastać. Należy zatem rozważać wszystkie realne sposoby redukcji długu, a także umiejętnie wykorzystać dotychczasowe doświadczenia. W tej materii istnieje znaczny potencjał, co starano się wykazać w niniejszym artykule.

Literatura

- Barnes S., *Resolving and Avoiding Unsustainable Imbalances in the Euro Area*, OECD 2010.
- Bielecki J., *Berlin odważnie reformuje, Paryż nie może pogodzić się z końcem państwa socjalnego*, „Dziennik Gazeta Prawna” 03.09.2010.
- Bornhorst F., Budina N., Callegari G., ElGanainy A., Sirera R.G., Lemgruber A., Schaechter A., Shin J.B., *A Status Update on Fiscal Exit Strategies*, IMF Working Paper WP/10/272, 2010.
- Browne E., *Reforming Budget Systems. A Practical Guide*, United States Agency for International Development, June 2010.
- Buiter W., Rahbari E., *Greece and the fiscal crisis in the Eurozone*, EU Centre for Economic Policy Research. Policy Inside No. 51, October 2010.
- Cottarelli C., *Strategies for Fiscal Consolidation in the Post-Crisis World*, IMF, February 4, 2010.
- Das U.S., Papapioannou M., Pedras G., Ahmed F., Surti J., *Managing Public Debt and Its Fiscal Stability Implications*, IMF Working Paper WP/10/280, December 2010.
- EC, *Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on Enforcement Measures to Correct Excessive Imbalances in the Euro Area*, 29 September 2010, Brussels.
- ECB, *Financial integration in Europe*, April 2010.

- EU Taskforce on Economic Governance, *Strengthening Economic Governance in the EU, Report of the Taskforce to the European Council*, 21 October 2010, Brussels.
- Forthun C., Hagemann R., *Sustaining the momentum of fiscal reform in Hungary*, OECD 2010.
- Hagemann R., *Improving Fiscal Performance Through Fiscal Councils*, OECD 2010.
- HM Treasury, *Spending Review 2010*, October 2010b.
- HM Treasury, *The Spending Review framework*, June 2010a.
- Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, *Plan Rozwoju i Konsolidacji Finansów 2010-2011 (Propozycje)*, 29 stycznia 2010.
- Lain P.R., *International Financial Integration and the External Positions of Euro Area Countries*, OECD 2010.
- Lenain P., Hagemann B., Carey D., *Restoring fiscal sustainability in the United States*, OECD 2010.
- NIK, *Analiza wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w 2009 r.*, Warszawa 2010c.
- NIK, *Informacja o wynikach kontroli egzekwowania obowiązków podatkowych i celnych od podmiotów prowadzących handel internetowy*, Warszawa 2010a.
- NIK, *Informacja o wynikach kontroli funkcjonowania kontroli wewnętrznej (zarządczej) oraz audytu wewnętrznego w wybranych gminach województwa pomorskiego*, Gdańsk 2010b.
- NIK, *Informacja o wynikach kontroli zarządzania długiem Skarbu Państwa*, Warszawa 2009.
- OECD, *Budget deficits: What governments are doing*, www.oecd.org, 5.01.2011.
- OECD, *Economic Survey of Poland 2010. Executive summary*, 2010.
- OECD, *Economic Survey of Poland 2010: Ensuring a balanced recovery after the global downturn*, 2010.
- OECD, *Economic Survey of the United States 2010*, Paris 2010.
- OECD, *OECD Economic Surveys: Canada, Overview*, September 2010.
- OECD, *OECD Economic Surveys: Euro Area, Overview*, December 2010.
- OECD, *OECD Economic Surveys: Portugal, Overview*, September 2010.
- OECD, *OECD Economic Surveys: Spain. Overview*, December 2010.
- OECD, *Preparing fiscal consolidation*, Paris 2010.
- OECD, *Restoring Fiscal Sustainability: Lessons for the Public Sector*, Paris 2010.
- Padoa-Schioppa C., *Tackling the budget problem*, www.oecd.org, 5.01.2011.
- Rada Ministrów, *Wieloletni plan finansowy państwa*, Warszawa, sierpień 2010.
- Roeger W., *Assessing Alternative Strategies to Promote Growth in the UE*, European Commission/DG Ecofin 2010.
- Rożyński P., *Outsourcing w administracji, czyli jak oszczędzić na państwie*, www.forbes.pl, 27.06.2010.
- The public-sector unions. The battle ahead*, „The Economist” 2011 no 8715.

PROBLEM OF PUBLIC DEBT REDUCTION

Summary: The financial crisis that started in 2007 and lasted until the end of 2009 caused an unprecedented fiscal imbalances and public debt rise. This paper in a synthetic way presents actions taken in developed countries to reduce public debt and conditions influencing fiscal reform in order to formulate general, theoretical remarks. Public debt reduction is one of the most important problems of public finances at present. All the real ways of debt reduction should be taken into account and analyzed. A lot of them are mentioned in this article. The priority fiscal reform actions constitute the reduction of social expenditure and the rationalization of state institutions.