

Maria Jastrzębska

Uniwersytet Gdański

KRYTERIA FISKALNE KONWERGENCJI I SZANSE ICH SPEŁNIENIA PRZEZ POLSKĘ

1. Wstęp

Celem opracowania jest przedstawienie istoty kryteriów fiskalnych konwergencji jako podstawowych zasad (wyznaczników) prowadzenia polityki fiskalnej (polityki budżetowej) w krajach Unii Europejskiej. Analizie została poddana sytuacja fiskalna Polski określona w Programie Konwergencji, przedstawionym Komisji Europejskiej i Radzie Unii Europejskiej, a następnie wymienione zostały podstawowe zalecenia tych organów UE wobec działań władz fiskalnych w Polsce. Na koniec zostały zaprezentowane działania, które winny być podjęte w Polsce w celu konsolidacji finansów publicznych i poprawy stanu finansów publicznych, a tym samym spełnienia kryteriów fiskalnych konwergencji przez nasz kraj.

2. Istota kryteriów fiskalnych konwergencji

W krajach Unii Europejskiej istotne jest minimalizowanie negatywnego wpływu deficytu budżetowego na stopy procentowe, jak również ograniczanie zbyt ekspansywnej polityki budżetowej ze względu na niekorzystny wpływ na ceny wzrostu deficytu budżetowego i długu publicznego (państwowego długu publicznego; długu sektora finansów publicznych). Traktat Wspólnoty Europejskiej (TWE) nakłada na rządy państw członkowskich obowiązek unikania nadmiernego deficytu, natomiast Pakt Stabilności i Wzrostu (zwany dalej Paktem) zawiera regulacje mające na celu usprawnienie działań w odniesieniu do procedury nadmiernego deficytu budżetowego. Przestrzeganie dyscypliny budżetowej, w państwach członkowskich kontroluje Komisja Europejska (zwana dalej Komisją), decyzje zaś podejmuje Rada Unii Europejskiej – Rada Ecofin (zwana dalej Radą).

Komisja ocenia, czy faktyczny lub planowany deficyt sektora finansów publicznych (SFP) – deficyt instytucji rządowych i samorządowych w relacji do PKB, przekracza wartość referencyjną (wartość ta wynosi 3% PKB); jeśli tak, to czy relacja ta zmniejszyła się w sposób istotny i osiągnęła poziom bliski wartości referencyjnej, czy też przekroczenie wartości referencyjnej ma jedynie charakter wyjątkowy i przejściowy, a relacja ta jest bliska wartości referencyjnej. Komisja ocenia także, czy relacja długu publicznego (długu SFP) do PKB przekracza wartość referencyjną (60% PKB); jeśli tak, to czy relacja ta zmniejsza się dostatecznie i zbliża się w zadowalającym tempie do wartości referencyjnej; TWE nie zawiera wymogu, aby relacja ta była bliska wartości referencyjnej, jeśli jednak ją przekracza, to istotne jest, aby obniżała się ona w zadowalającym tempie [9, s. 49].

Rada może zdecydować o nałożeniu sankcji dyscyplinarnych na kraj, który nie dostosował się do uprzednio uchwalonych przez nią zaleceń i uchyla się od skorygowania nadmiernego deficytu. Kraj ten może zostać zobowiązany do wniesienia na rzecz Unii Gospodarczo-Walutowej (UGW) nieoprocentowanego depozytu. Jeżeli nadmierny deficyt nie zostanie usunięty w ciągu dwóch lat od wydania decyzji o obowiązku złożenia depozytu, to depozyt przepada, stając się karą. Sankcja ta nie dotyczy wszystkich krajów członkowskich UE, lecz jedynie państw członkowskich UGW. Polska jako kraj objęty derogacją może, w przypadku niedostosowania się do zaleceń Rady i niezrealizowania założeń Programu Konwergencji (do 2007 r.), a tym samym niespełnienia wartości referencyjnych relacji deficytu i długu SFP do PKB, zostać pozbawiona środków z Funduszu Spójności.

W listopadzie 2003 r. Rada Ecofin nie zastosowała sankcji dyscyplinarnych wobec Francji i Niemiec, a państwa te w umowach jednostronnych zobowiązały się jedynie do redukcji nadmiernego deficytu. Tym samym złamane zostały reguły Paktu. Komisja Europejska w styczniu 2004 r. wniosła sprawę do Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości w celu rozstrzygnięcia zgodności działania Rady z obowiązującymi regulacjami prawnymi. Trybunał (dnia 13 lipca 2004 r.) orzekł, że Francja i Niemcy bezprawnie uniknęły kary za nadmierny deficyt budżetowy i stwierdził nieważność wniosków przyjętych przez Radę. Zaistniała sytuacja była główną przyczyną zmian reguł fiskalnych Paktu. Rada przyjęła na posiedzeniu w dniach 22-23 marca 2005 r. raport nt. poprawy wdrażania Paktu Stabilności i Wzrostu oraz zatwierdziła zawarte w nim ustalenia i propozycje reformy [4, s. 15-18].

W wyniku reformy Paktu przede wszystkim zmieniono zasady ustalania i zróżnicowania średniookresowych celów polityki fiskalnej poszczególnych krajów UE. W celu minimalizacji ryzyka przekroczenia przez deficyt SFP progu 3% PKB (szczególnie w spadkowych fazach cyklu koniunkturalnego) określono w Pakcie minimalne, średniookresowe wartości referencyjne salda strukturalnego skorygowanego o działania jednorazowe (tzw. średniookresowe cele budżetowe). Poziom referencyjny salda strukturalnego w relacji do PKB jest zróżnicowany w odniesieniu do różnych grup krajów, w zależności od tempa wzrostu gospodarczego i poziomu długu publicznego. Kraje członkowskie zostały zobowiązane do określenia

własnych średniookresowych celów budżetowych i ścieżki dojścia do tego celu. W przypadku Polski wartość referencyjną średniookresowego celu budżetowego w wypadku salda strukturalnego określono na poziomie -1% PKB [5, s. 18-19].

Rada postanowiła, że przy ocenie polityki fiskalnej w kontekście procedury nadmiernego deficytu Komisja i Rada będą uwzględniały koszty netto reform emerytalnych. Jednak nawet po uwzględnieniu tych kosztów niezbędne jest, w celu umożliwienia zakończenia procedury nadmiernego deficytu, aby deficyt pozostał na poziomie zbliżonym do referencyjnego. Koszty netto reform emerytalnych mają być uwzględniane przez 5 lat w sposób regresywny (100% w pierwszym roku, 80% w drugim, 60% w trzecim, 40% w czwartym i 20% w piątym), począwszy od 2005 r. w krajach, które już wprowadziły reformy, lub od roku, w którym reformy zostaną wprowadzone – w krajach je wdrażających. Jednak pojęcie kosztu netto reformy nie zostało jednoznacznie zdefiniowane i możliwe są różne jego interpretacje. Rada, podejmując decyzję o zakończeniu procedury nadmiernego deficytu, będzie analizowała, czy nieznaczne przekroczenie wartości referencyjnej wynika z wdrożenia reformy emerytalnej. Procedura ta będzie mogła zostać zakończona, jeśli wartość deficytu SFP skorygowana o koszty reformy emerytalnej będzie kształtowała się blisko 3% PKB.

3. Sytuacja fiskalna Polski w Programie Konwergencji

W maju 2004 r. Polska przedstawiła Komisji Program Konwergencji prezentujący 3-letnią perspektywę rozwoju gospodarczego kraju. Przygotowanie Programu i coroczna jego aktualizacja to element procesu nadzoru budżetowego w UE i obowiązek wszystkich państw członkowskich. W Programie zapisano, że Polska będzie dążyła do: stabilizacji i konsolidacji finansów publicznych¹, obniżenia tempa przyrostu długu publicznego, ograniczenia deficytu budżetu państwa. Rada, oceniając Program, wskazała na potrzebę zlikwidowania przez Polskę nadmiernego deficytu SFP najpóźniej do 2007 r.

W 2005 r. Polska po raz pierwszy spełniła kryteria fiskalne konwergencji, gdyż deficyt SFP wyniósł $2,9\%$ PKB, a dług publiczny $41,9\%$, czyli był o $5,1\%$ niższy niż przewidywano (tab. 1). Jednak prognozy uwzględniające decyzje Eurostatu o klasyfikowaniu kapitałowych funduszy emerytalnych poza sektorem instytucji rządowych i samorządowych² wskazują, że Polska nie ograniczy nadmiernego deficytu do 2007 r., co w praktyce wpłynie na przesunięcie terminu wstąpienia naszego kraju do strefy euro. Zgodnie z aktualizacją Programu Konwergencji deficyt SFP w Polsce osiągnie w 2007 r. poziom $2,2\%$ przy klasyfikacji OFE w sektorze, ale w sytuacji,

¹ Ministerstwo Finansów pracuje nad nowym kształtem organizacyjnym sektora finansów publicznych, przy czym celem reformy jest uczynienie finansów publicznych przejrzystymi przez ich skonsolidowanie i przywrócenie państwu kontroli nad nimi.

² Otwarte fundusze emerytalne (OFE) nie mogą być uznane za część systemu finansów publicznych, bo państwo nie daje gwarancji wypłaty określonego wymiaru emerytur i nie ponosi ryzyka związanego z funduszami.

gdy OFE klasyfikowane są poza sektorem, deficyt w 2007 r. wyniesie 4,1% PKB (tab. 1). W celu spełnienia kryterium fiskalnego warunkującego wejście do strefy euro konieczne będzie przygotowanie planu konsolidacji fiskalnej pozwalającej na przedstawienie w kolejnej Aktualizacji Programu Konwergencji ścieżki ograniczania deficytu do poziomu zbliżonego do wartości referencyjnej [1, s. 13-14].

Tabela 1. Poziom relacji deficytu i długu SFP w Polsce do PKB w latach 2001-2008 (w %)

Wyszczególnienie	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Wynik SFP (OFE w sektorze)	-3,7	-3,2	-4,7	-3,8	-2,9	-2,6	-2,2	-1,9
Podsektor centralny	-4,4	-4,3	-5,5	-5,3	-4,4	-4,6	-4,1	-4,0
Podsektor lokalny	-0,4	-0,4	-0,5	0,0	-0,2	0,0	-0,2	-0,1
Fundusze ubezpieczeń społecznych	1,1	1,5	1,3	1,5	1,7	2,0	2,1	2,2
Dług SFP (OFE w sektorze)	35,9	39,8	43,9	41,9	42,5	45,0	45,3	45,4
Wynik SFP (OFE poza sektorem)	-	-	-	-5,6	-4,7	-4,6	-4,1	-3,7
Dług SFP (OFE poza sektorem)	-	-	-	45,9	47,9	51,2	52,1	52,6

Źródło: Opracowanie własne na podstawie [5, s. 19, 21, 23, 37].

Deficyt SFP, mający charakter trwały i strukturalny, jest rezultatem wadliwej struktury wydatków budżetu państwa, gdyż dominują wydatki prawnie zdeterminowane (konieczność sfinansowania tych wydatków określają ustawy i zobowiązania ujęte w ramy prawne), stanowiąc ponad 70% wydatków budżetu państwa. Do tych tzw. wydatków sztywnych należą wydatki związane z obsługą długu publicznego, dotacjami celowymi dla funduszy celowych (w tym przede wszystkim dla ZUS i KRUS) i jednostek samorządu terytorialnego. Ponadto w polskim systemie finansów publicznych wciąż dominującą rolę odgrywają transfery socjalne. Stale utrzymujący się wysoki udział wydatków sztywnych w strukturze wydatków ogółem ogranicza pulę środków budżetowych, które można by przeznaczyć na kierunki prorozwojowe, tj. na inwestycje infrastrukturalne, badania i rozwój, poprawę jakości służb publicznych, realizację aktywnej polityki rynku pracy. Obecnie rząd przygotowuje rozwiązania w zakresie polityki fiskalnej, które obejmą zmiany po stronie dochodowej i stronie wydatkowej budżetu państwa, jednak nowe rozwiązania znajdują odzwierciedlenie dopiero w budżecie państwa na 2007 r. oraz w Aktualizacji Programu Konwergencji, planowanej na grudzień 2006 r. Nie będą one prowadziły do zwiększenia deficytu, intencją zaś rządu jest utrzymanie deficytu budżetu państwa na poziomie 30 mld zł (poziom deficytu na koniec 2005 r.). W 2005 r. deficyt SFP był niższy, niż prognozowano, głównie z powodu lepszej sytuacji w budżecie państwa oraz w jednostkach samorządu terytorialnego, a także wskutek zmian metodologicznych, polegających na zastosowaniu nowej formuły przejścia z danych kasowych na memoriałowe. Korzystny wpływ miała też rewizja rachunków narodowych, dokonana przez GUS w końcu listopada 2005 r.

W latach 1999-2004 w Polsce systematycznie wzrastał poziom długu publicznego³ poprzez wzrost zobowiązań w sektorach rządowym i samorządowym. Najsilniejszym czynnikiem wzrostu wskaźnika długu publicznego w latach 2002-2004 było dostosowanie deficytu do długu. Pierwotna nadwyżka miała korzystny wpływ na wskaźnik długu publicznego w 2000 r., jednak w latach 2001-2004 pierwotne deficyty zwiększały wskaźnik długu publicznego. Ponadto w latach 1999-2004 znacznie wzrósł udział długu o krótkim terminie zapadalności. Do tego udział długu publicznego denominowanego w walutach obcych był wciąż stosunkowo wysoki i wrażliwy na zmiany kursów walutowych. Największy przyrost długu publicznego ma miejsce w podsektorze rządowym w konsekwencji wysokich potrzeb pożyczkowych budżetu państwa i malejących wpływów z prywatyzacji. Wprawdzie poziom relacji długu publicznego do PKB w porównaniu z innymi krajami UE jest niski, jednak obsługa tego zadłużenia stanowi istotne obciążenie dla budżetu państwa [7, s. 47].

W 2004 r. relacja długu SFP do PKB uległa obniżeniu w porównaniu z 2003 r., co wynikało z wysokiego wzrostu PKB i aprecjacji złotego oraz z mniejszych potrzeb pożyczkowych netto (bez uwzględnienia refinansowania zapadającego długu). Przewidywane są wzrost relacji długu do PKB do 2006 r. i jej stabilizacja w latach 2006-2008. Tempo to będzie z roku na rok coraz wolniejsze, ale będzie przewyższało tempo wzrostu nominalnego PKB, jednak relacja ta ukształtuje się i tak poniżej wartości referencyjnej, tj. 60% PKB. W latach 2006-2008 na wysokość potrzeb pożyczkowych budżetu państwa wpływ będą miały obok deficytu głównie prefinsansowanie zadań realizowanych z wykorzystaniem środków UE i udzielone pożyczki. Ponadto do 2007 r. planuje się utrzymanie tendencji wzrostowej zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego, w tempie uzależnionym od narastania deficytów tych jednostek. Należy jednak dążyć do ograniczenia narastających zobowiązań samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej (przede wszystkim w formie zaległych płatności, powiększających wydatki memorialowe tych jednostek) na skutek przeprowadzenia restrukturyzacji tych jednostek, finansowanej częściowo pożyczkami udzielanymi ze środków budżetu państwa. Przewidywany jest też systematyczny wzrost długu Krajowego Funduszu Drogowego w formie kredytów na finansowanie inwestycji w infrastrukturę drogową. W okresie kilkunastu najbliższych lat dopóki wypłaty z nowego systemu emerytalnego nie osiągną docelowego poziomu, dopóty OFE będą akumulować aktywa finansowe (w 2008 r. wyniosą one

³ Z dniem 1 stycznia 2006 r. do państwowego długu publicznego zalicza się zobowiązania sektora finansów publicznych z tytułu: wyemitowanych papierów wartościowych, opiewających na wierzytelności pieniężne; zaciągniętych kredytów i pożyczek; przyjętych depozytów; wymagalnych zobowiązań: wynikających z odrębnych ustaw oraz prawomocnych orzeczeń sądów lub ostatecznych decyzji administracyjnych, uznanych za bezsporne przez właściwą jednostkę sektora finansów publicznych, będącą dłużnikiem. A zatem do długu publicznego nie zalicza się już zobowiązań z tytułu udzielonych poręczeń i gwarancji przez podmioty SFP, natomiast zobowiązania wynikające z orzeczeń sądów lub ostatecznych decyzji administracyjnych muszą być uznane za bezsporne. Zob. Ustawa z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych [11].

12,8% PKB), zawyżając w tej skali poziom długu SFP, przy przyjęciu, że OFE klasyfikowane są poza nim, stąd też dług SFP kształtowałby się w latach 2004-2008 na poziomie ok. 40%. W efekcie występuje sytuacja, gdzie aktywa OFE finansowane są wzrostem długu SFP, przy jednoczesnej redukcji pozabilansowych zobowiązań (dług SFP) wobec przyszłych emerytów [5, s. 21-22].

Celem strategii zarządzania długiem w latach 2006-2008 będzie minimalizacja kosztów obsługi długu w długim horyzoncie czasu przy przyjętych ograniczeniach co do poziomu ryzyka: refinansowania, kursowego, stopy procentowej, kredytowego, operacyjnego, rozkładu kosztów obsługi długu w czasie, płynności budżetu [8, s. 16-19]. Chodzi tu o minimalizację kosztów w horyzoncie określonym przez terminy instrumentów o najdłuższych terminach zapadalności i istotnym udziale w długu, poprzez optymalny dobór struktury walutowej nowych emisji, instrumentów zarządzania długiem, ich struktury i terminów emisji. Ważne są także działania polegające na podnoszeniu efektywności rynku skarbowych papierów wartościowych (SPW), przyczyniające się do obniżania rentowności SPW.

4. Ocena sytuacji fiskalnej Polski przez Komisję Europejską

Unijny komisarz ds. polityki gospodarczej i pieniężnej wskazał, że Polska nie podała jeszcze daty wejścia do strefy euro, chociaż zrobiły to już wszystkie nowe państwa członkowskie (np. Litwa wprowadzi euro w 2007 r., a Czechy i Węgry w 2010 r.). Polska nawet nie przygotowała planu, jak i kiedy zmienić złotego na euro. Nieoficjalnie jednak za realny termin wejścia Polski do Eurolandu uważa się rok 2012. Rząd polski będzie musiał ogłosić datę wejścia do strefy euro w momencie, gdy dostanie od Komisji rekomendację dotyczące naprawy finansów publicznych. Komisja ocenia, że Polska nie prowadzi skutecznych działań na rzecz zmniejszenia deficytu SFP, który jak wcześniej zakładano w Programie Konwergencji ze stycznia 2004 r. i w jego aktualizacji z listopada 2004 r., miał wynieść w 2007 r. 2,9% PKB, a w aktualizacji tego programu ze stycznia 2006 r. szacuje się, że wyniesie 4,1% PKB. Istotnym problemem w spełnieniu pierwszego kryterium fiskalnego jest metodologia obliczania poziomu wyniku SFP. Polska tylko do 2007 r. może zaliczać środki OFE do SFP, przy czym wyłączenie OFE z tego systemu oznacza podniesienie deficytu SFP blisko o 2% PKB [2, s. B3].

Zdaniem Komisji problemem w Polsce jest nie tylko wysoki poziom deficytu SFP, ale przede wszystkim brak skutecznych sposobów jego zmniejszenia. Mimo sprzyjającego rozwoju gospodarki i rosnących wpływów rząd nie naprawia sytuacji w finansach publicznych, ale decyduje się na nowe wydatki. Dlatego też Komisja postanowiła wznowić wobec Polski procedurę nadmiernego deficytu. Wprawdzie Komisja uważa nasze prognozy wzrostu gospodarczego za godne zaufania, niemniej wskazuje, że stan finansów publicznych może się pogorszyć w stosunku do zakładanego, w tym przede wszystkim sytuacja budżetu państwa. Dla przykładu przyznanie specjalnych uprawnień emerytalnych górnikom może zachęcić w przyszłości inne grupy zawodowe do wysuwania podobnych żądań, przy czym mniejszościowemu

rządowi trudno będzie przeprowadzić w parlamencie reformy prowadzące do ograniczenia deficytu i do długoterminowej stabilizacji finansów publicznych.

Komisja zwraca także uwagę, że w Polsce główną przyczyną wysokiego poziomu deficytu SFP są wydatki publiczne spoza sektora rządowego, stąd też ograniczanie poziomu deficytu budżetu państwa do 30 mld euro (tzw. nominalna kowtwa) może być niewystarczające. Dodatkowo systematycznie rośnie państwowy dług publiczny, którego poziom w relacji do PKB w % nie przekracza jednak 60%. Zdaniem Komisji sytuacja związana z tym drugim kryterium fiskalnym jest stosunkowo dobra, bo Polska przeprowadziła reformę systemu emerytalnego, której pozytywne skutki dla budżetu państwa będą widoczne w najbliższych latach. Jednak Komisja zauważa, że istnieje niebezpieczeństwo zatrzymania tego procesu, jeśli kolejne grupy zawodowe będą z tego systemu wyłączone (np. problem reformy ubezpieczeń społecznych rolników).

Komisja przesłała Radzie negatywną ocenę dotychczasowych wysiłków polskiego rządu w zakresie redukcji deficytu SFP, za kilka miesięcy zostaną przedstawione Polsce konkretne rekomendacje, kiedy i o ile powinniśmy obniżyć deficyt SFP. Na razie Komisja apeluje o bieżące oszczędności, wyznaczenie pułapów wydatków publicznych powyżej jednego roku, poprawę stabilności systemu emerytalnego [10, s. B3]. Jednak obecna ekipa rządząca nie spieszy się do strefy euro (w przeciwieństwie do NBP), aby nie wiązać sobie rąk rygorami, jakie narzuca wprowadzenie wspólnej waluty, gdyż dla niej priorytetowe znaczenie ma zapewnienie wzrostu gospodarczego i walka z bezrobociem [6].

5. Działania w kierunku poprawy sytuacji fiskalnej Polski

Można wskazać na następujące działania, które powinny być podjęte w celu konsolidacji finansów publicznych i poprawy zarządzania finansami publicznymi, a tym samym w celu poprawy stanu finansów publicznych w Polsce, z czym wiąże się spełnienie przez nasz kraj kryteriów fiskalnych konwergencji [3, s. 7-14].

1. Kontynuacja reformy systemu emerytalnego w kierunku doskonalenia tego systemu – opracowanie systemu emerytur pomostowych i dopuszczenie elastyczności wieku przechodzenia na emeryturę – umożliwi lepsze dopasowanie systemu do indywidualnych potrzeb ubezpieczonych; dążenie do stopniowego wygaszania świadczeń przedemerytalnych, a tym samym zmniejszenie obciążeń budżetu państwa dotacjami do Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (FUS); uproszczenie organizacji i finansowania Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego (KRUS) z jednoczesnym zwiększeniem efektywności finansowej rolniczego systemu ubezpieczeń społecznych poprzez podwyższenie składek ubezpieczeniowych, a tym samym zmniejszenie wydatków budżetu państwa z tytułu przekazywanych dotacji do KRUS.

2. Reforma systemu rentowego (aby nie stwarzać przypadków, że renta będzie atrakcyjniejsza finansowo od emerytury) – należy dążyć do: lepszego adresowania świadczeń rentowych; racjonalizacji wydatków FUS na te świadczenia; wzrostu

aktywności zawodowej, w tym przede wszystkim kobiet, ujednolicenia systemu rentowego z emerytalnym; zwiększenia efektywności finansowej rolniczego systemu ubezpieczeń społecznych (różnicowanie składek w zależności od dochodu/wielkości gospodarstwa, przyznawanie i ustalanie świadczeń na ogólnych zasadach, gdyż obecnie większość wydatków na renty rolników pokrywana jest z dotacji z budżetu państwa).

3. Reforma organizacji służby zdrowia – konieczne są rozwiązania zapewniające trwałą stabilizację i funkcjonowanie publicznych zakładów opieki zdrowotnej, wzmocnienie kontroli wydatków na dopłaty do leków, wypracowanie systemów narodowych rachunków zdrowia.

4. Zmiany w zakresie funduszy celowych i agencji państwowych, gdyż obecnie instytucje te są wyłączone spod kontroli, jakiej podlegają budżet państwa i budżety samorządowe, a przecież realizują one ponad 1/3 wydatków publicznych. Taki stan rzeczy utrudnia koordynację polityki finansowej i efektywne wykorzystanie środków publicznych. Postuluje się więc odpowiednio likwidację, połączenie lub włączenie do budżetu państwa funduszy celowych i agencji rządowych.

5. Rozszerzenie bazy podatkowej poprzez wprowadzenie podatku od wartości nieruchomości (podatku katastralnego) i podatku dochodowego od rolników, co spowoduje wzrost dochodów budżetu państwa i budżetów gmin, ale także wpłynie pozytywnie na realizację zasady sprawiedliwości opodatkowania, gdyż dotychczas nieruchomości rolników, stanowiące składniki gospodarstwa rolnego, oraz osiągnięte przez nich dochody były preferencyjnie opodatkowane.

6. Dalsza decentralizacja wydatków publicznych, aby zniwelować istniejącą niespójność między decentralizacją zadań i finansów między szczeblem centralnym a szczeblem samorządu terytorialnego poprzez dalsze zwiększenie udziału dochodów własnych jednostek samorządu terytorialnego i ograniczenie dotacji i subwencji z budżetu państwa w celu zwiększenia absorpcji środków unijnych.

7. Zadaniowe tworzenie budżetu państwa, konsolidacja i uelastycznienie części wydatków, wprowadzenie 3-letniej perspektywy planowania finansowego w sektorze instytucji rządowych i samorządowych. Należy więc wprowadzić wieloletnie planowanie budżetowe i usprawnić finansowanie programów wieloletnich, czemu powinny służyć zmiany w ustawie o finansach publicznych, sprowadzające się do obowiązku podziału budżetu na bieżący i kapitałowy; ponadto dalsza poprawa przejrzystości i jakości danych statystycznych wspierałaby monitorowanie procesów fiskalnych.

8. Informatyzacja finansów publicznych – obecnie nie istnieje jednolity, zintegrowany informatyczny system zarządzania finansami publicznymi, co wpływa na ponoszenie nieuzasadnionych kosztów i niską efektywność zarządzania. A zatem usprawnienie przepływu informacji wpłynie pozytywnie na: zarządzanie płynnością dochodów i wydatków budżetu; opracowywanie i wykonywanie budżetu; integrację zamówień publicznych; organizację aparatu skarbowego; wprowadzenie systemu realizacji i monitorowania zadań finansowanych ze środków publicznych. W tym celu konieczne jest zintegrowanie współpracy pomiędzy jednostkami SFP różnego szczebla.

9. Wprowadzenie obowiązkowego audytu wydatków bieżących instytucji publicznych w celu zwiększenia racjonalizacji wydatków jednostek SFP (zapewnienia ich oszczędnego i celowego wykorzystania), pełniejszej oceny funkcjonowania jednostek SFP poprzez koordynację kontroli finansowej i audytu wewnętrznego, realizowanej przez Ministra Finansów przy pomocy Głównego Inspektora Audytu Wewnętrznego.

10. W ramach reformy finansów publicznych konieczna jest zmiana zasad udzielania pomocy publicznej i ukierunkowania jej na cele horyzontalne, przy zmniejszeniu ogólnego poziomu pomocy publicznej. Dotychczas ta pomoc skoncentrowana była na dużych przedsiębiorstwach państwowych, teraz zaś powinna być adresowana do małych i średnich przedsiębiorstw prywatnych, wdrażających nowe technologie i modele zarządzania. Pomoc ta powinna być skorelowana z programami lokalnymi i regionalnymi, co sprzyjać ma efektywnej alokacji kapitału.

6. Podsumowanie

Zapewnienie długotrwałego wzrostu gospodarczego wymaga wykorzystania finansów publicznych jako instrumentu oddziałującego na przemiany strukturalne w gospodarce. Konieczne są więc zwiększenie efektywności wydatków publicznych i zmiana struktury tych wydatków na kierunki, które decydują o postępie i długotrwałych postawach wzrostu. Obecny stan finansów publicznych, w tym poziom i struktura wydatków oraz dochodów publicznych, stanowi zagrożenie dla spójnej i efektywnej polityki makroekonomicznej.

Brak reformy finansów publicznych może się stać barierą w wykorzystaniu szansy, jaką daje nam członkostwo w UE, związanej z wykorzystaniem przyznanych Polsce funduszy strukturalnych (problem zgromadzenia środków na współfinansowanie i prefinansowanie projektów). Należy podkreślić, że dotychczasowe działania podjęte w ramach „Programu uporządkowania i ograniczenia wydatków publicznych” ze względu na niepełne ich wdrożenie przyniosły tylko częściowy skutek.

Negatywnie na kształt finansów publicznych w Polsce może wpłynąć przede wszystkim ryzyko makroekonomiczne, tj. niższy od prognozowanego wzrost gospodarczy (np. wydatki obronne uzależnione są od tempa wzrostu PKB), wyższa stopa inflacji (np. wydatki na emerytury, renty, zasiłki o charakterze socjalnym uzależnione są od stopy inflacji), znaczne wahania kursów walutowych, brak istotnej poprawy absorpcji funduszy strukturalnych UE, zaostrzenie restrykcyjności polityki pieniężnej, wrażliwość naszej gospodarki na kryzysy gospodarcze w innych krajach. Istotnym zagrożeniem dla poprawy stanu finansów publicznych jest także ryzyko polityczne, czyli brak stabilnego poparcia politycznego w parlamencie i przesilenie polityczne.

Literatura

- [1] *Integracja Polski ze strefą euro: uwarunkowania członkostwa i strategia zarządzania procesem*, Ministerstwo Finansów, Warszawa, sierpień 2005.
- [2] Kowalik J., Karpiński Sz., *Polska na szarym końcu w drodze do unii walutowej*, „Rzeczpospolita” z 16 lutego 2006 r.
- [3] *Krajowy Program Reform na lata 2005-2008*, Warszawa, sierpień 2005.
- [4] Oręziak L., *Reforma Paktu Stabilności i Wzrostu i jej potencjalne konsekwencje*, „Bank i Kredyt” 2005 nr 7.
- [5] *Program Konwergencji. Aktualizacja 2005*, Warszawa, styczeń 2006.
- [6] *Raport na temat korzyści i kosztów przystąpienia Polski do strefy euro*, Warszawa, luty 2004 (www.nbp.pl).
- [7] *Raport o konwergencji*, Europejski Bank Centralny (www.nbp.pl).
- [8] *Strategia zarządzania długiem sektora finansów publicznych w latach 2006-2008*, Ministerstwo Finansów, Warszawa, październik 2005.
- [9] *The Implementation of the Stability and Growth Pact*, “ECB Monthly Bulletin”, May 1999.
- [10] Słojewska A., *Polska jest zobowiązana do rezygnacji ze złotego*, „Rzeczpospolita” z 2 marca 2006.
- [11] Ustawa z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych, DzU 2005 nr 249, poz. 2104, art. 11.

FISCAL CONVERGENCE CRITERIA AND THE CHANCE OF MEETING THEM BY POLAND

Summary

For the member countries of European Union the most important thing is to balance budget or at least to minimize budget deficit according to the negative influence of rising budget deficit on prices. The European Commission estimates the level of relation between budget deficit and Gross Domestic Product and the relation between gross public debt and Gross Domestic Product. The European Authorities are able to force the member countries to obey the fiscal rules. If not, there are some kinds of punishment. For example for Poland it is loss of grants from European Funds. The European Council says that it is impossible for Poland to meet fiscal criteria in the year 2007 concerning the activity described by Polish government in Convergence Programme. The Council suggests to our government how to decrease budget deficit. And also the government prepares programmes steering on minimizing budget deficit and public debt.