

AGATA BURY*

Problemy zarządzania finansami publicznymi

Zarządzanie jest zestawem pewnych działań, skierowanych na zasoby organizacji i wykonywanych z zamiarem osiągnięcia celów organizacji w sposób sprawny i skuteczny. W skład owego zestawu działań wchodzi cztery czynności: planowanie i podejmowanie decyzji, organizowanie, przewodzenie, tj. kierowanie ludźmi, i kontrolowanie. Zasoby organizacji natomiast mogą być ludzkie, finansowe, rzeczowe i informacyjne¹. Do początku lat 80. za domenę zarządzania uważano przedsiębiorstwo i poszukiwano jednej recepty na idealną strukturę organizacyjną i jeden uniwersalny sposób kierowania ludźmi².

Obecnie uważa się, że zarządzanie dotyczy nie tylko instytucji „biznesowych”, ale jest wyróżniającą się cechą każdej organizacji, również nie nastawionej na zysk. Różnorodność organizacji i posiadanych przez nie zasobów implikuje powstawanie różnych struktur organizacyjnych, odpowiednich metod planowania, sposobów kierowania ludźmi itd.³

W literaturze od co najmniej kilkunastu lat zwraca się uwagę, że jedną z takich organizacji „niekomercyjnych”, do której także niewątpliwie należy odnieść pojęcie zarządzania, jest państwo. Odchodzi się od pojęcia administrowania publicznego na rzecz „zarządzania publicznego” i w konsekwencji „zarządzania finansami publicznymi”. Tak zwane nowe zarządzanie publiczne – New Public Management (NPM) – ma na celu adaptację idei, metod, technik i roz-

* Dr, Wydział Nauk Społecznych Uniwersytetu Humanistyczno-Przyrodniczego Jana Kochanowskiego w Kielcach, Filia w Piotrkowie Trybunalskim; Katedra Ekonomii na Wydziale Ekonomii (w Kaliszu), Wyższej Szkoły Finansów i Informatyki im. J. Chechlińskiego w Łodzi.

¹ R. W. Griffin, *Podstawy zarządzania organizacjami*, Wyd. Naukowe PWN, Warszawa 2004, s. 6.

² T. Wawak, *Paradygmaty zarządzania*, http://mfiles.pl/pl/index.php/Paradygmaty_zarz%C4%85dzania, 06.09.2010.

³ P. F. Drucker, *Zarządzanie w XXI wieku*, Muza SA, Warszawa 2000, s. 9 i n.; R. W. Griffin, *op. cit.*, s. 28.

wiązań instytucjonalnych stosowanych w sektorze prywatnym do sektora publicznego, co ma spowodować zwiększenie sprawności działania tego ostatniego⁴.

Większość prac z zakresu zarządzania finansami publicznymi skupia się na dwóch jego aspektach: na formie budżetu (wprowadzany przez NPM budżet zadaniowy) oraz na deficycie i długu publicznym⁵. Wydaje się, że na problem zarządzania finansami publicznymi składa się także szereg innych, równie ważnych dylematów. Celem artykułu jest wskazanie niektórych z nich.

1. „Menedżer” związany politycznie, niekoniecznie wykształcony?

Zgłaszany w literaturze postulat przemiany kierowników (administratorów) w menedżerów, których podstawowym zadaniem jest „skuteczne i ekonomiczne, czyli sprawne zarządzanie organizacjami świadczącymi szeroko rozumiane usługi publiczne o wysokiej jakości”⁶, w praktyce nie jest taki prosty do wdrożenia.

Większość decyzji w zakresie finansów publicznych jest podejmowana na szczeblu centralnym: parlamentu – organu wybieranego w wyborach powszechnych, i rządu – wybieranego według kryteriów subiektywnych, np. klucza partyjnego czy osobistych sympatii. To parlament uchwała konstytucję, ustawy o finansach publicznych, decyduje o rodzajach i konstrukcji podatków, o priorytetach wydatków itd. To on również tworzy instytucje gospodarki pozabudżetowej, np. fundusze celowe czy agencje wykonawcze i ustala zasady ich działania. To on wreszcie uchwała ustawy budżetowe, a więc zatwierdza plan dochodów i wydatków państwa. Analogicznie można by wymienić listę kluczowych decyzji w zakresie finansów publicznych podejmowanych przez rząd, w tym ministra finansów.

Niższe szczeble zarządzania w systemie finansów publicznych w praktyce również nierzadko są obsadzone nie według kryterium wykształcenia i posiadanych umiejętności.

Z kolei decyzje podejmowane na niższych szczeblach przez osoby odpowiedzialnie przygotowane do roli menedżera są często krępowane, ograniczane przez nieprzygotowanych do tej roli ich zwierzchników.

⁴ T. Lubińska, *Budżet a finanse publiczne*, Difin, Warszawa 2010, s. 126.

⁵ Por. np. B. Koźuch, *Zarządzanie publiczne. W teorii i praktyce polskich organizacji*, Wyd. Placet, Warszawa 2004; T. Lubińska, *Nowe zarządzanie publiczne – skuteczność i efektywność*, Difin, Warszawa 2009; K. Piotrowska-Marczak, T. Uryszek, *Zarządzanie finansami publicznymi*, Difin, Warszawa 2009, i inne.

⁶ B. Koźuch, *op. cit.*, s. 225.

2. Co powinny obejmować finanse publiczne?

Finanse publiczne to zjawiska i procesy związane z gromadzeniem i rozdysponowywaniem pieniędzy publicznych w celu zapewnienia funkcjonowania sektora publicznego⁷. Jedną z podstawowych decyzji, podejmowanych na szczeblu centralnym, jest zakres finansów publicznych. Inaczej mówiąc, które działania powinny być finansowane (bądź współfinansowane) z publicznych pieniędzy, a które nie⁸.

Przytaczane w literaturze amerykańskiej 10 obszarów działalności państwa⁹, czy też wykaz funkcji publicznych według klasyfikacji COFOG¹⁰, nie daje oczywistej odpowiedzi. O ile finansowanie z publicznych pieniędzy spraw zagranicznych, utrzymania wojska, policji, budowy dróg, urbanistyki, ochrony środowiska czy funkcjonowania administracji nie budzi na ogół wątpliwości, to pozostałe obszary nie są już tak oczywiste. Edukacja na przykład jest finansowana zarówno z pieniędzy publicznych, jak i prywatnych.

Jaki powinien być zakres opieki społecznej i polityki rynku pracy? Czy i w jakim stopniu należy dotować przemysł i usługi? Czy należy finansować budowę mieszkań komunalnych, czy pozostawić te kwestie w rękach prywatnych inwestorów, a może państwo powinno mieć swój udział np. na zasadzie partnerstwa publiczno-prywatnego?

W Polsce największe emocje budzą kwestie ochrony zdrowia oraz emerytur i rent. Na ile te dwa obszary mają być finansowane ze wspólnych pieniędzy (składki oraz dotacje z budżetu, czyli podatki), a na ile obywatel powinien sam sobie te potrzeby sfinansować (problem usług spoza tzw. koszyka gwarantowanych świadczeń zdrowotnych czy III filaru ubezpieczeń emerytalnych)?

⁷ S. Owsiak, *Finanse publiczne. Teoria i praktyka*, Wyd. Naukowe PWN, Warszawa 1997, s. 15.

⁸ Co niekoniecznie odpowiada podziałowi na sektor publiczny i prywatny, gdyż państwo może być właścicielem przedsiębiorstwa, które z definicji nie należy do sektora finansów publicznych.

⁹ Klasyfikacja opracowana w 1947 r. przez tzw. komisję E. Hoovera: 1) władze publiczne i administracja ogólna, 2) edukacja i kultura, 3) sfera socjalna, ochrona zdrowia, zatrudnienie, 4) rolnictwo i gospodarka przestrzenna, 5) mieszkalnictwo i urbanistyka, 6) transport i łączność, 7) przemysł i usługi, 8) sprawy zagraniczne, 9) obrona, 10) obsługa długu publicznego i łączna dotacja na emerytury i renty; [za:] P. Gaudemet, J. Molinier, *Finanse publiczne*, PWE, Warszawa 2000, s. 55.

¹⁰ Klasyfikacja opracowana przez OECD jako tzw. klasyfikacja nakładów na funkcje (*Classification of the Functions of the Government* – COFOG), stosowana w Unii Europejskiej do statystyki Sektora Instytucji Rządowych i Samorządowych: 1) działalność ogólnopaństwowa, 2) obrona narodowa, 3) bezpieczeństwo i porządek publiczny, 4) sprawy gospodarcze, 5) ochrona środowiska, 6) gospodarka mieszkaniowa i komunalna, 7) ochrona zdrowia, 8) organizacja wypoczynku, kultura i religia, 9) edukacja, 10) ochrona socjalna (opieka społeczna).

3. Ile funduszy publicznych?

Kolejny problem stanowi wielość funduszy publicznych. Nie należy zapominać, że finanse publiczne to nie tylko budżet państwa. Obok budżetu państwa i prawie 3000 budżetów jednostek samorządu terytorialnego, funkcjonują: Narodowy Fundusz Zdrowia, Fundusz Ubezpieczeń Społecznych i inne zarządzane przez ZUS, fundusze KRUS i ponad dwadzieścia innych państwowych funduszy celowych. Swoje przychody, niezależne od dotacji budżetowych, mają także agencje wykonawcze, instytucje gospodarki budżetowej, samorządowe zakłady budżetowe i tzw. inne państwowe lub samorządowe osoby prawne, np. Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej¹¹.

W tabeli 1 zestawiono główne rodzaje funduszy publicznych (dla ujednoczenia danych jednostki pogrupowano wg starej klasyfikacji, nie uwzględniając zmian wprowadzonych ustawą o finansach publicznych z 2009 r.).

Łatwo zauważyć, że w 2009 r. dochody budżetu państwa wyniosły 274,2 mld zł, podczas gdy dochody jednostek samorządu terytorialnego – 154,8 mld zł, przychody Funduszu Ubezpieczeń Społecznych – 140,5 mld zł, a przychody Narodowego Funduszu Zdrowia – 56,9 mld zł.

Im więcej funduszy publicznych, tym więcej kosztów ich obsługi, i kosztów zarządzania nimi. Obniżeniu tych kosztów ma służyć m.in. przeprowadzana reforma państwowych funduszy celowych, które tracą osobowość prawną, a więc zmniejsza się liczebność administracji zarządzającej danym funduszem¹².

Z wielością publicznych funduszy wiąże się kolejna kwestia: decentralizacja finansów publicznych. Kluczowym jest podział na finanse sektora budżetowego i sektora pozabudżetowego: poza budżetem nie ściąga się podatków.

Przykładem może być opieka zdrowotna. W tzw. modelu zaopatrzeniowym była finansowana z budżetu państwa, czyli z podatków. Po zdecentralizowaniu ochrony zdrowia – utworzeniu kas chorych, a następnie Narodowego Funduszu Zdrowia – powinna być ona finansowana ze źródeł pozabudżetowych.

Instytucje gospodarki pozabudżetowej uzyskują przychody z innych źródeł niż podatki, głównie ze składek oraz dotacji budżetowych. I tu można wskazać na kolejne problemy do rozważenia: czym są w istocie te źródła dochodów? Obowiązkowe składki publiczne posiadają prawie wszystkie cechy podatków, z wyjątkiem ogólności – składki mają charakter celowy. Odbierane są przez płacących je jako kolejny podatek, a również w literaturze są nazywane para-

¹¹ Zmiany wprowadzone ustawą o finansach publicznych z 2009 r.; por. A. Bury, *Formy organizacyjne jednostek sektora finansów publicznych – zmiany wprowadzone w 2010 r.*, [w:] J. Sokołowski, M. Sosnowski, A. Żabiński (red.), *Finanse publiczne*, „Prace Naukowe UE we Wrocławiu” 2010, nr 112, Wrocław, s. 100 i n.

¹² *Ibidem*.

Tabela 1

Główne rodzaje funduszy publicznych i ich dochody/przychody w latach 2008–2010

Rodzaj funduszu publicznego/funduszy publicznych	Dochody/przychody, w mln zł		
	2008	2009	2010 (plan)
Budżet państwa	253 547,3	274 183,5	249 006,6
Budżety jednostek samorządu terytorialnego	142 569,0	154 842,5	168 172,6 ^d
Fundusz Ubezpieczeń Społecznych	137 330,0	140 471,0	159 020,1
Narodowy Fundusz Zdrowia	52 808,0	56 938,1	57 564,0
Fundusze KRUS	16 318,7	17 652,5	17 464,4
Pozostałe państwowe fundusze celowe ^a	19 187,9	23 893,6	23 433,1
Agencje państwowe ^b	8 743,5	9 123,7	11 098,7
Państwowe gospodarstwa pomocnicze	2 161,3	1 715,8	1 464,2
Inne państwowe osoby prawne ^c	888,0	924,0	1 125,3
Państwowe zakłady budżetowe	368,9	336,6	285,6

^a Fundusz Pracy, Centralny Fundusz Ochrony Gruntów Rolnych, Centralny Fundusz Gospodarki Zasobem Geodezyjnym i Kartograficznym, Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych (PFRON), Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych, Fundusz Promocji Twórczości, Fundusz Zajęć Sportowo-Rekreacyjnych dla Uczniów, Fundusz Wsparcia Policji, Fundusz Rozwoju Kultury Fizycznej, Fundusz Promocji Kultury, Fundusz Modernizacji Bezpieczeństwa Publicznego, Fundusz Reprywatyzacyjny, Fundusz Restrukturyzacji Przedsiębiorców, Fundusz Skarbu Państwa, Fundusz Nauki i Technologii Polskiej, Fundusz Pomocy Postpenitencjarnej, Fundusz Centralna Ewidencja Pojazdów i Kierowców, Fundusz Rozwoju Przywiędziennych Zakładów Pracy, Fundusz Modernizacji Sił Zbrojnych, Fundusz Rekompensacyjny (do 2009 r.), Fundusz Kredytu Technologicznego (od 2009 r.), Fundusz Wsparcia Straży Ochronnej (od 2009 r.), Fundusz Emerytur Pomostowych (od 2010 r.), oraz Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej (NFOŚiGW), który od 2010 r. już nie jest funduszem celowym, tylko tzw. inną państwową osobą prawną.

^b Agencja Mienia Wojskowego, Wojskowa Agencja Mieszkaniowa (WAM), Agencja Rezerw Materiałowych (ARM), Agencja Rynku Rolnego (ARR), Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa (ARiMR), Agencja Nieruchomości Rolnych, Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości (PARP), które od 2010 r. są agencjami wykonawczymi, oraz Zasób Własności Rolnej Skarbu Państwa, Polska Agencja Żeglugi Powietrznej, Centrum Doradztwa Rolniczego i regionalne centra doradztwa rolniczego.

^c Polskie Centrum Akredytacji, Polska Organizacja Turystyczna (POT), Transportowy Dozór Techniczny, Urząd Dozoru Technicznego, Rzecznik Ubezpieczonych, Polski Instytut Spraw Międzynarodowych (PISM), Polski Instytut Sztuki Filmowej (PISF) oraz Narodowe Centrum Badań i Rozwoju (NCBiR), które od 2010 r. jest agencją wykonawczą.

^d Wielkość symulowana, otrzymana przez pomnożenie kwoty z 2009 r. o wskaźnik dynamiki z poprzedniego roku.

Źródło: sprawozdania z wykonania budżetu państwa i budżetów jednostek samorządu terytorialnego za lata 2008 i 2009, ustawa budżetowa na 2010 r.: <http://www.mf.gov.pl>; sprawozdania finansowe za lata 2008 i 2009 oraz plan finansowy na 2010 r. Narodowego Funduszu Zdrowia: <http://www.nfz.gov.pl>.

podatkami czy też quasi-podatkami. Dotacje budżetowe zaś to nic innego jak przepływ pieniędzy w ramach sektora finansów publicznych, czyli *de facto* dofinansowanie z podatków.

4. Jakie mamy rodzaje dochodów publicznych do dyspozycji?

Według danych ministerstwa finansów, w 2008 r. dochody skonsolidowanego sektora instytucji rządowych i samorządowych wyniosły 497 mld zł, z czego 58,7% stanowiły podatki (291,8 mld zł), a 29% paropodatki, czyli składki na ubezpieczenie społeczne (144,3 mld zł)¹³.

Oprócz tych dwóch źródeł dochodów publicznych, występuje jeszcze trzeci, wspomniany w poprzednim punkcie, tzn. dotacje i subwencje. Dotacje mogą być udzielane przez różne jednostki sektora finansów publicznych. Najważniejsze znaczenie mają te pochodzące z budżetu państwa, i na nich skupi się dalszy wywód.

Wydatki budżetu państwa w latach 2008–2010 z tytułu różnorodnych dotacji i subwencji stanowiły prawie połowę wydatków ogółem. Dotacje i subwencje obrazują przepływ środków między poszczególnymi elementami sektora finansów publicznych, nie są więc traktowane jako dochód (zewnętrzny) skonsolidowanego sektora. Niemniej jednak dla poszczególnych jednostek wchodzących w jego skład mają bardzo duże znaczenie, co zostało pokazane w tabeli 2.

Nie tylko Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego, której sens funkcjonowania od długiego czasu jest podważany, ale także Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, Agencja Rynku Rolnego, Narodowe Centrum Badań i Rozwoju, a także Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości są niemal całkowicie finansowane z dotacji budżetu państwa. Skoro tak, to nasuwa się kolejne już pytanie dla zarządzających publicznymi pieniędzmi: czy wyodrębnić z budżetu i decentralizować takie jednostki?

Zarządzanie finansami publicznymi musi więc mieć na względzie zarówno system podatkowy, jak i system składkowy, a także problem dotowania budżetowego.

Osobny problem stanowi dofinansowanie dla jednostek samorządu terytorialnego. W latach 2008–2010 dotacje i subwencje dla samorządów stanowiły prawie 40% ich dochodów. Jest to i tak lepsza sytuacja niż jeszcze osiem lat

¹³ Informacja kwartalna o sytuacji makroekonomicznej i stanie finansów publicznych, Ministerstwo Finansów, Warszawa, czerwiec 2010.

Tabela 2

temu, kiedy dotacje i subwencje stanowiły ponad połowę dochodów samorządowych¹⁴. Powstaje jednak pytanie, czy takie działanie jest racjonalne, zarówno z punktu widzenia wydolności budżetu państwa, jak i samodzielności samorządu terytorialnego.

5. Jak powinien wyglądać system podatków i składek?

Ważnym elementem zarządzania finansami publicznymi po stronie dochodowej jest skonstruowanie sprawnego i wydajnego systemu podatkowego i systemu składek. Należy zdecydować, ile będzie podatków i składek, co będzie opodatkowane, jaka będzie ich konstrukcja. Ważna jest relacja między obciążeniem podatkowym a składkowym, a także relacja między podatkami bezpośrednimi i pośrednimi.

W literaturze podaje się różne cechy dobrego systemu podatkowego. J. E. Stiglitz proponuje ich pięć: efektywność, prostota administracyjna, elastyczność, odpowiedzialność polityczna, sprawiedliwość¹⁵. S. Owsiak w bardziej rozbudowany sposób podaje dwanaście zasad konstruowania dobrego systemu podatkowego¹⁶. Już Adam Smith pisał, że dla podatników podatek ma być równy i dogodny – czyli podobnie traktować osoby znajdujące się w podobnej sytuacji, a jego pobór powinien odbywać się w trybie uwzględniającym warunki finansowe podatnika, dla państwa zaś powinien być pewny i tani – tzn. stanowić niezawodne źródło dochodów niezależnie od sytuacji gospodarczej czy społecznej i nie generować nadmiernych kosztów poboru.

Budowanie systemu podatkowego, a zwłaszcza nakładanie nowych lub podwyższanie istniejących podatków i obciążeń paropodatkowych ma silne przełożenie społeczne. Skutkiem nadmiernego opodatkowania może być ograniczenie działalności gospodarczej lub rezygnacja z niej, ucieczka przed podatkami w tzw. szarą strefę, przeniesienie działalności do innego kraju, ale też strajki lub protesty społeczne¹⁷. O tym, że nadmierne opodatkowanie prowadzi do spadku wpływów z tego tytułu mówi ogólnie znana krzywa Laffera¹⁸.

¹⁴ A. Bury, *Dochody własne i ich znaczenie dla dochodów i wydatków budżetów samorządowych*, Wyd. Wyższej Szkoły Finansów i Informatyki im. prof. Janusza Chechlińskiego w Łodzi, Łódź 2005, s. 203–204.

¹⁵ Np. J. E. Stiglitz, *Ekonomia sektora publicznego*, Wyd. Naukowe PWN, Warszawa 2004, s. 550 i n.

¹⁶ S. Owsiak, *op. cit.*, s. 171–172.

¹⁷ Por. P. Bury, *Finanse lokalne z elementami finansów państwa*, Wyższa Szkoła Umiejętności w Kielcach, Kielce 2002, s. 166–167.

¹⁸ Np. S. Owsiak, *op. cit.*, s. 166.

6. Jak planować finanse publiczne?

Kolejny problem do rozwiązania dla zarządzających publicznymi pieniędzmi to kwestia planowania dochodów i wydatków. Powszechną praktyką, od około dwustu lat istnienia budżetu, jest planowanie roczne. Plany roczne są sporządzane we wszystkich jednostkach sektora finansów publicznych, w tradycyjny sposób wg jednolitej klasyfikacji budżetowej.

Od 2010 r. rozpoczęto w Polsce wdrażanie tzw. budżetów zadaniowych. Nowa forma prezentacji budżetu wymaga nowego, bardziej kompleksowego, zadaniowego sposobu planowania. „Istotą budżetu zadaniowego jest wprowadzenie zarządzania środkami publicznymi przez cele odpowiednio skonkretyzowane i zhierarchizowane, na rzecz osiągnięcia określonych rezultatów, realizacji zadań, mierzonych za pomocą ustalonego systemu mierników”¹⁹.

Oprócz planów rocznych przygotowuje się również plany obejmujące dłuższą perspektywę czasową. Od 1991 r. do budżetów dołącza się plany inwestycji wieloletnich, co wydłuża perspektywę inwestycyjną o kilka lat, przy czym plan obejmuje tylko te inwestycje, które są realizowane w danym roku, nie uwzględnia natomiast tych, których rozpoczęcie jest planowane np. w kolejnym roku budżetowym.

Od 2010 r. na szczeblu budżetu państwa uchwała się Wieloletni Plan Finansowy Państwa, a od 2011 r. również w jednostkach samorządu terytorialnego jego lokalne odpowiedniki – Wieloletnie Prognozy Finansowe. Plany te mają obejmować rok objęty budżetem oraz trzy kolejne lata i mają być wiążące dla budżetów na kolejne lata, przy czym możliwa jest coroczna aktualizacja planów wieloletnich.

Poza budżetami i planami finansowymi, w ramach sektora budżetowego opracowuje się krajową, regionalne i lokalne strategie rozwoju. Strategie te, będące zbiorem zadań zaplanowanych do realizacji w dłuższym okresie (do 10 lat), wymuszają umieszczanie konkretnych wydatków w konkretnych budżetach samorządów czy w budżecie państwa.

Planowanie, a zwłaszcza planowanie wieloletnie, strategiczne, jest z jednej strony dla menedżerów publicznych wyzwaniem, z drugiej strony – implikuje strukturę wydatków nieraz na długie lata.

¹⁹ E. Rudowicz, [w:] M. Podstawka (red.), *Finanse*, Wyd. Naukowe PWN, Warszawa 2010, s. 135.

7. Czy tylko wydatki sztywne?

Na co powinny być wydawane pieniądze publiczne? O ile w przypadku funduszy celowych i innych instytucji pozabudżetowych odpowiedź jest prosta: na zadania statutowe, to w przypadku budżetów, a zwłaszcza budżetu państwa, sprawa jest bardziej skomplikowana. Zgadzać się z tym, że należy z budżetu utrzymać administrację, wojsko, sfinansować politykę zagraniczną, wspomagać przedsiębiorstwa, dbać o kulturę, dotować fundusze celowe i budżety lokalne, spłacać dług itd., należy ustalić priorytety wydatkowe i relacje między wydatkami na poszczególne cele.

Pojawia się tutaj problem tzw. wydatków sztywnych, czyli wydatków, których obowiązek sfinansowania oraz wysokość wynika z przepisów ustawowych lub innych prawnie ujętych zobowiązań państwa²⁰. Trzy kategorie wydatków sztywnych zostały już wspomniane wyżej: subwencje dla jednostek samorządu terytorialnego, dotacje dla Funduszu Ubezpieczeń Społecznych i dotacje do funduszy KRUS-u. Do wydatków sztywnych zalicza się także wydatki na obsługę długu publicznego oraz płatności z tytułu składki członkowskiej w Unii Europejskiej²¹. Łączna kwota ww. wydatków sztywnych w 2009 r. to prawie 160 mld zł (na 2010 r. planowana kwota ma wynieść ponad 170 mld zł).

Niewątpliwie wydatkiem sztywnym są wydatki na finansowanie projektów z udziałem środków unijnych (32,4 mld zł w 2009 r.). Od 2010 r. część tych wydatków jest klasyfikowana tak jak wcześniej, a część jako „deficyt budżetu środków europejskich”, czyli kwota przeznaczona jako wkład z budżetu państwa w realizację zadań współfinansowanych ze środków unijnych (odpowiednio: 15,9 mld zł i 14,4 mld zł)²².

Tabela 3

Główne rodzaje wydatków sztywnych (w milionach złotych) w budżecie państwa w latach 2008–2010

Rodzaj wydatków	Rok		
	2008	2009	2010 (plan)
1	2	3	4
Dotacja do Funduszu Ubezpieczeń Społecznych	53 141,5	51 589,2	60 429,9
Dotacja do KRUS	14 872,9	15 710,9	15 451,6

²⁰ M. Markiewicz, J. Siwińska, *Wydatki sztywne budżetu państwa*, Studia i Analizy CASE, nr 249, Wyd. Centrum Analiz Społeczno-Ekonomicznych, Warszawa 2003, s. 6.

²¹ K. Wołowicz, *Czy da się ograniczyć wydatki sztywne?*, <http://www.parkiet.com/artykul/894692.html>, ostatnia aktualizacja 05.02.2010.

²² Obliczenia własne na podstawie sprawozdania z wykonania budżetu państwa za 2009 r. i ustawy budżetowej na 2010 r.

Tabela 3 (cd.)

1	2	3	4
Subwencje dla jednostek samorządu terytorialnego	40 459,7	45 042,5	47 184,5
Obsługa długu publicznego	25 116,7	32 227,8	34 868,5
Środki własne Unii Europejskiej	12 224,0	13 403,9	14 095,1
Finansowanie projektów z udziałem środków UE	21 915,7	32 431,9	15 867,8
Deficyt środków europejskich	–	–	14 432,9
Razem	167 730,5	190 406,2	202 330,3

Źródło: Sprawozdania z wykonania budżetu państwa i budżetów jednostek samorządu terytorialnego za lata 2008 i 2009, ustawa budżetowa na 2010 r.: <http://www.mf.gov.pl>.

Podsumowując, wydatki sztywne stanowią około 2/3 ogółu wydatków budżetu państwa. Pozostała 1/3 pieniędzy (w 2010 r. w połowie pokrywana z zaciąganego długu) musi wystarczyć na wszystkie pozostałe zadania państwa: utrzymanie administracji, naukę, kulturę, politykę rynku pracy, rolnictwo, urbanistykę, ochronę zdrowia, transport, przemysł, politykę zagraniczną, bezpieczeństwo, wojsko itd.

Zwłaszcza w sytuacji nadmiernego długu publicznego powstaje problem dla menedżerów publicznych najwyższego szczebla: jak ustalać proporcje między wydatkami sztywnymi a pozostałymi, a być może – z których wydatków sztywnych zrezygnować?

8. Jak się zadłużać?

Według prawa Wagnera rozwój nowoczesnego państwa wymaga stale rosnących wydatków publicznych²³. Wzrost wydatków można sfinansować albo za pomocą wzrostu podatków czy innych danin publicznych, albo za pomocą zwiększenia zadłużenia. I to kolejny dylemat, jaki staje przed menedżerem publicznym. Dług publiczny jest wygodną alternatywą dla zwiększania obciążeń podatkowych. Podczas gdy podniesienie stawki VAT o 1 punkt proc. powoduje głośną dyskusję i protesty społeczne, dług jest niezauważalny, bo nie uderza bezpośrednio w podatnika.

Problem zarządzania długiem publicznym jest kwestią często podejmowaną w literaturze. Obecnie w krajach rozwiniętych niezwykle rzadko można spotkać państwo, które nie ma długu (w Europie takim rodzynkiem jest Liechtenstein)²⁴.

²³ S. Kańduła, *Przyczyny wzrostu wydatków lokalnych*, [w:] J. Sokołowski, M. Sosnowski, A. Żabiński (red.), *Finanse publiczne*, „Prace Naukowe UE we Wrocławiu” 2010, nr 112, s. 259.

²⁴ <http://www.mg.gov.pl/Wspolpraca+z+zagranica/Wspolpraca+gospodarcza+Polski+z+krajami+UE+i+EFTA/lichtenstein.htm>.

Dług publiczny stał się naturalną częścią finansów publicznych, a kwestie utrzymania go na określonym poziomie i wyboru sposobów jego finansowania są jednymi z głównych problemów zarządzania sektorem publicznym.

W celu uniknięcia nadmiernego długu publicznego²⁵ można stosować pewne zabezpieczenia. Procedury ostrożnościowe w naszym kraju przewidują trzy progi ostrzegawcze: 50%, 55% i 60%. Przystąpienie każdego z tych progów wiąże się z zastosowaniem odpowiedniego programu naprawczego. Jest bardzo prawdopodobne, iż już w bieżącym roku pierwsza z procedur zostanie wdrożona, gdyż w latach 2006–2009 zadłużenie sektora publicznego wzrosło z 47,8% do 49,9% PKB²⁶. Zaplanowany na 2010 r. deficyt budżetu państwa w kwocie 66,6 mld zł (częściowo ukryty pod postacią deficytu budżetu środków europejskich w wysokości 14,4 mld zł) niewątpliwie spowoduje przekroczenie 50% PKB. Będzie to próba dla menedżerów finansów publicznych – czy uda się na kolejny rok zaplanować deficyt nie większy (w relacji do dochodów) niż w roku bieżącym.

Tabela 4

Dług publiczny w Polsce w latach 2008–2009

Wyszczególnienie	2008	2009
PKB, w mln zł	1 272 838,0	1 341 881,0
Dług sektora finansów publicznych, w mln zł	597 764,4	669 992,6
Dług sektora finansów publicznych, w % PKB	46,96	49,92

Źródło: J. Rutkowski, *Wstęp*, [w:] J. Rutkowski (red.), *Partnerstwo publiczno-prywatne w Polsce i jego funkcjonowanie na przykładzie wybranych projektów*, Wyd. Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2010, s. 9.

Zarządzanie długiem wiąże się z wyborem instrumentów pożyczkowych. Kredyt bankowy wiąże się z ryzykiem stopy procentowej. Wzrost stopy procentowej to wzrost kosztów obsługi, które dla budżetu państwa w 2010 r. są planowane w kwocie prawie 35 mld zł. Alternatywą dla kredytu bankowego jest rynek finansowy: emisja krótkoterminowych bonów skarbowych albo długoterminowych obligacji rządowych (lub obligacji komunalnych w jednostkach samorządu terytorialnego).

²⁵ Pojęcie „nadmierny” w stosunku do długu publicznego jest oczywiście względne. W krajach Unii Europejskiej przyjmuje się za próg dopuszczalności, zgodnie z Traktatem z Maastricht, owo magiczne 60% PKB. Dlaczego akurat 60%, a nie 65%?

²⁶ J. Rutkowski, *Wstęp*, [w:] J. Rutkowski (red.), *Partnerstwo publiczno-prywatne w Polsce i jego funkcjonowanie na przykładzie wybranych projektów*, Wyd. Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2010, s. 8.

Na całkowite zadłużenie składa się dług krajowy i zagraniczny. Dług zagraniczny obciążony jest dodatkowym ryzykiem zmiany kursów walutowych. Ważne jest więc ustalenie waluty, w jakiej będzie zaciągana pożyczka.

Podstawowym celem zarządzania długiem publicznym powinno być zapewnienie płynności budżetu państwa i budżetów samorządowych. Ponadto należy mieć na uwadze minimalizację ryzyk, np. stopy procentowej czy kursu walutowego, oraz minimalizację kosztów obsługi zadłużenia.

W krajach europejskich występują trzy modele zarządzania długiem szczebla centralnego: model ministerialny, agencyjny i bankowy. Model agencyjny występuje w 11 krajach Unii Europejskiej. Polega na utworzeniu specjalnej agencji, niezależnej od ministerstwa finansów, tak aby oddzielić od siebie dwie funkcje: prowadzenie polityki finansowej państwa w zakresie dochodów i wydatków oraz zarządzanie deficytem i długiem publicznym. W dwóch krajach europejskich występuje model bankowy. Podmiotem odpowiedzialnym za zarządzanie długiem (ale nie za finansowanie deficytu) jest bank centralny. W Polsce i pozostałych krajach Unii występuje model ministerialny, tzn. to minister finansów jest odpowiedzialny zarówno za politykę dotyczącą dochodów i wydatków budżetu państwa, jak i zarządza długiem publicznym²⁷.

Dług publiczny jest zjawiskiem wtórnym w stosunku do pieniędzy publicznych. Przedmiotem zarządzania finansami publicznymi powinien być więc nie tyle sam dług, ale takie procesy gromadzenia dochodów i wydatkowania środków, które by nie powodowały jego zwiększania w przyszłości. Dług jest pochodną tych procesów, jednym z ich najbardziej dotkliwych skutków, jednakże nie sednem. Spłnienie długu (bardziej prawdopodobne na szczeblach lokalnych) nie powinno zwalniać menedżerów od zarządzania finansami publicznymi.

Podsumowanie

Finanse publiczne są silnie powiązane z innymi finansami: z finansami przedsiębiorstw – przez podatki, składki i dotacje, z finansami gospodarstw domowych – przez podatki, składki, wynagrodzenia, zasiłki, a także z finansami banków – przez zaciąganie długu publicznego, oraz z polityką pieniężną banku centralnego. Menedżerowie publiczni powinni również mieć na względzie obecną i prognozowaną sytuację gospodarczą oraz nastroje społeczne.

Budowa płatnych autostrad powoduje mniejsze obciążenie dla finansów publicznych, ale większe obciążenie dla finansów gospodarstw domowych i przedsiębiorstw. Ważnym składnikiem podejmowania właściwych decyzji w ramach finansów publicznych jest świadomość wystąpienia konsekwencji tych decyzji – zarówno pozytywnych, jak i negatywnych.

²⁷ Por. K. Piotrowska-Marczak, T. Uryszek, *op. cit.*, s. 63–65.

AGATA BURY**PROBLEMS OF PUBLIC FINANCE MANAGEMENT**

The paper presents problems of public finance management. The main points discussed are: New Public Management with public managers and performance-based budgeting. The author asks: what is the range of public finance, how many public funds should be there, which public revenues and how many taxes and charges should be used. Which expenditures have to be rigid. Another problem is a public debt. How to decrease debt and minimize the risks of interest and exchange rates.