

NAPRAWA FINANSÓW PUBLICZNYCH
W POLSCE

Nadzieja umiera ostatnia

W. Szekspir

Cezary Kosikowski

NAPRAWA FINANSÓW PUBLICZNYCH
W POLSCE

(PRZYCZYNY, METODOLOGIA, KIERUNKI I PROPOZYCJE)



Temida2

Białystok 2011

Rada programowa Wydawnictwa Temida 2:

Leonard Etel, Marian Grzybowski, Adam Jamróz, Dariusz Kijowski, Cezary Kosikowski, Adam Lityński, Emil Pływaczewski, Stanisław Prutis, Eugeniusz Ruśkowski, Walerian Sanetra, Halina Święczkowska, Bogdan Wierzbicki

Redaktor naukowy wydawnictwa:

Halina Święczkowska

Żadna część tej pracy nie może być powielana i rozpowszechniana w jakiegokolwiek formie i w jakikolwiek sposób (elektroniczny, mechaniczny), włącznie z fotokopiowaniem – bez pisemnej zgody wydawcy.

Recenzenci:

Jan Głuchowski

Krystyna Piotrowska–Marczak

ISBN 978–83–89620–96–5

Opracowanie graficzne i typograficzne: *Jerzy Banasiuk*

Projekt okładki: *Jerzy Banasiuk*

Redakcja techniczna: *Jerzy Banasiuk*

Korekta: *Bogumiła J. Mancewicz*

Wydawca: **Temida 2**

Przy współpracy i wsparciu finansowym

Wydziału Prawa Uniwersytetu w Białymstoku

© Copyright by Temida 2, Białystok 2011

Spis treści

Wykaz skrótów.....	15
Wstęp	21
Tezy główne.....	29

Część I

METODOLOGIA NAPRAWY FINANSÓW PUBLICZNYCH

I. Finanse publiczne jako przedmiot naprawy

1. Pojęcie i funkcje finansów publicznych.....	35
2. Wzorzec dobrego stanu finansów publicznych.....	41
3. Źródła wiedzy o stanie finansów publicznych i ich funkcjonowaniu w praktyce.....	44
4. Podstawowe przejawy kryzysu finansów publicznych oraz jego przyczyny	49
5. Dotychczasowe koncepcje naprawy finansów publicznych oraz ich ocena ze strony ekspertów	52

II. Zasady metodologii naprawy finansów publicznych

1. Uwagi wstępne.....	60
2. Zasady naprawy finansów publicznych	62
2.1. Respektowanie podstawowych zasad prakseologicznych.....	62
2.1.1. Podejmowanie naprawy w oparciu o rzetelne analizy i oceny jej potrzeby oraz przemyślaną i akceptowalną społecznie koncepcję.	62
2.1.2. Podejmowanie naprawy w sposób zupełny (kompletny) i w odpowiednich warunkach.....	64
2.1.3. Podejmowanie naprawy w sposób jawny i przejrzysty oraz odpowiedzialny.....	67
2.1.4. Unikanie pozorów naprawy oraz jej nieuzasadnionej fragmentaryczności.....	70

Spis treści

2.1.5. Realizacja naprawy według ustalonego harmonogramu	71
3. Zachowanie zgodności naprawy finansów publicznych z zasadami konstytucyjnymi	72
4. Podporządkowanie naprawy finansów publicznych prawu Unii Europejskiej i międzynarodowemu prawu publicznemu	78
5. Respektowanie zasad przyzwoitej legislacji w naprawie finansów publicznych.....	83
6. Kolejność działań podejmowanych w ramach procesu naprawy finansów publicznych.....	85
6.1. Korzystanie z wyników stałej analizy organizacji i funkcjonowania finansów publicznych oraz oceny, czy finanse publiczne dobrze służą osiągnięciu celów i realizacji zadań publicznych.....	85
6.2. Ustalenie objawów i skutków oraz przyczyn, z powodu których finanse publiczne nie pełnią wyznaczonych im funkcji	88
6.3. Określenie przedmiotu i zasięgu naprawy finansów publicznych i ocena możliwości jej przeprowadzenia w określonym czasie ze względu na występujące lub mogące pojawić się bariery prawne i pozaprawne.....	91
6.4. Przygotowanie programu naprawy finansów publicznych oraz poddanie go ocenie ekspertów i konsultacjom społecznym, a także ogłoszenie założeń naprawy finansów publicznych wraz z rzetelnym uzasadnieniem.....	94
6.5. Wprowadzenie programu naprawy finansów publicznych w ramy działań organizacyjnych i legislacyjnych rządu i parlamentu, po dokonaniu uprzednio wymaganych konsultacji i uzgodnień z organami Unii Europejskiej	100
6.6. Realizacja harmonogramu naprawy finansów publicznych oraz bieżąca ocena osiągniętych rezultatów, a także informowanie opinii publicznej o występujących przeszkodach i zagrożeniach, m.in. w celu pozyskania poparcia społecznego w ich usuwaniu.....	103
6.7. Urzędowe i medialne podsumowanie oraz ocena rezultatów naprawy finansów publicznych wraz z wnioskami dotyczącymi odpowiedzialności za brak powodzenia w naprawie finansów publicznych	105

PRZYCZYNY I PROPOZYCJE NAPRAWY FINANSÓW PUBLICZNYCH W POLSCE

**I. Reforma wydatków publicznych jako przedmiot naprawy
finansów publicznych**

1. Wydatki publiczne punktem wyjścia w naprawie finansów publicznych w Polsce	107
1.1. Znaczenie wydatków publicznych oraz powinności państwa w kształtowaniu ich prawidłowego zakresu, struktury, form prawnych i źródeł finansowania	107
1.1.1. Wnioski	111
1.2. Negatywna ocena obecnego zakresu i rozmiarów oraz struktury, form prawnych i źródeł finansowania wydatków publicznych w Polsce jako przyczyna ich reformy	111
1.2.1. Zbyt szeroki zakres i rozmiary wydatków publicznych	111
1.2.3. Wnioski	114
1.2.4. Nieprawidłowości w strukturze wydatków publicznych w Polsce	114
1.2.5. Wnioski	124
1.3. Kierunki i instrumenty oraz warunki reformy wydatków publicznych w Polsce	124
1.3.1. Wnioski	147
2. Potrzeby i możliwości przeprowadzenia zmian w zakresie wydatków publicznych przeznaczonych na konsumpcję zbiorową	147
2.1. Kryteria pomiaru i oceny poziomu wydatków publicznych na konsumpcję zbiorową	147
2.1.1. Wnioski	151
2.2. Redukcja, ograniczanie i prywatyzacja niektórych zadań publicznych oraz eliminowanie związanych z nimi wydatków publicznych	151
2.2.1. Wnioski	154
2.3. Analiza potrzeb i możliwości zmian w finansowaniu wydatków publicznych przeznaczonych na konsumpcję zbiorową	155
2.3.1. Ustalenia ogólne	155
2.3.2. Administracja publiczna	156
2.3.3. Wymiar sprawiedliwości	161

Spis treści

2.3.4. Obrona narodowa oraz bezpieczeństwo i porządek publiczny.....	166
2.3.5. Infrastruktura techniczna, transport zbiorowy i łączność.....	171
2.3.6. Ochrona środowiska	174
2.3.7. Nauka (badania i rozwój) oraz technika (informatyzacja)	175
2.3.8. Ochrona zdrowia.....	177
2.3.9. Wydatki publiczne w pozostałych działach.....	180
2.3.10. Wnioski.....	183
3. Kondycja finansowa społeczeństwa jako kryterium reformy wydatków publicznych przeznaczonych na finansowanie konsumpcji indywidualnej...	184
3.1. Uwagi ogólne.....	184
3.2. Struktura gospodarstw domowych i ich podstawowe rodzaje.....	185
3.2.1. Wnioski.....	187
3.3. Wydatki i dochody gospodarstw domowych.....	188
3.4. Wnioski.....	191
4. Źródła przychodów gospodarstw domowych z pracy najemnej jako wydatki publiczne oraz propozycje ich reformy.....	192
4.1. Wynagrodzenia (uposażenia).....	192
4.2. Zasiłki, świadczenia rehabilitacyjne i jednorazowe odszkodowania powypadkowe.....	198
4.3. Wnioski.....	199
5. Źródła przychodów gospodarstw domowych rencistów i emerytów oraz osób niezarabiających	199
5.1. Świadczenia emerytalne i rentowe	199
5.2. Zasiłki i inne świadczenia dla bezrobotnych.....	213
5.3. Świadczenia rodzinne i zaliczka alimentacyjna oraz pomoc społeczna i inne formy wydatków socjalnych.....	215
5.4. Wnioski.....	218
6. Kondycja finansowa przedsiębiorców prywatnych i jej wpływ na zakres wydatków publicznych z tym związanych	219
6.1. Struktura polskiej przedsiębiorczości	219
6.2. Sytuacja ekonomiczno-finansowa przedsiębiorców	222

6.3. Finansowanie działalności gospodarczej ze środków własnych przedsiębiorców oraz ze środków zwrotnych.....	226
6.4. Formy wydatków publicznych na finansowanie przedsiębiorczości (pomoc publiczna).....	231
6.5. Wnioski.....	242
7. Źródła przychodów gospodarstw domowych rolników jako wydatki publiczne oraz propozycje ich reformy.....	243
7.1. Sytuacja ekonomiczno–prawna rolników indywidualnych w Polsce... ..	243
7.2. Pomoc finansowa dla rolników indywidualnych (rybaków) udzielana ze źródeł krajowych.....	244
7.2.1. Uwagi ogólne.....	244
7.2.2. Płatności w ramach systemów wsparcia bezpośredniego.....	245
7.2.3. Zwrot podatku akcyzowego w cenie oleju napędowego wykorzystywanego do produkcji rolnej	248
7.2.4. Dopłaty do składek dotyczących obowiązkowych ubezpieczeń od ryzyka wystąpienia skutków zdarzeń losowych w rolnictwie oraz pomoc finansowa w związku ze skutkami powodzi.....	249
7.2.5. Dotacje przedmiotowe dla podmiotów wykonujących zadania na rzecz rolnictwa i dopłaty do oprocentowania kredytów bankowych na cele rolnicze.....	253
7.2.6. Odrębności ubezpieczeń społecznych rolników i ich rodzin oraz wspomaganie funduszy tworzonych w KRUS	255
7.3. Pomoc finansowa dla rolników indywidualnych (rybaków) udzielana ze środków unijnych.....	256
7.3.1. Finansowanie wspólnej polityki rolnej ze środków budżetu UE ..	256
7.3.2. Finansowanie w ramach wspierania rozwoju sektora rybackiego ze środków Europejskiego Funduszu Rybackiego	257
7.3.3. Finansowanie w ramach wspierania rozwoju obszarów wiejskich ze środków Europejskiego Funduszu Rolniczego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich	259
7.4. Wnioski.....	261
8. Wydatki publiczne na rzecz członków gospodarstw domowych niezależne od rodzaju tych gospodarstw	261
8.1. Finansowanie świadczeń rodzinnych	261
8.2. Finansowanie świadczeń w zakresie edukacji, nauki, kultury i sportu	265

8.3. Wypłata odszkodowań i rekompensat oraz innych wydatków nadzwyczajnych obciążających Skarb Państwa	267
8.4. Wnioski.....	268
9. Wnioski końcowe dotyczące reformy wydatków publicznych.....	269
10. Działania koncepcyjne, organizatorskie i legislacyjne związane z reformą wydatków publicznych.....	271

II. Reforma dochodów publicznych oraz systemu ich gromadzenia jako przedmiot naprawy finansów publicznych w Polsce

1. Znaczenie dochodów publicznych oraz powinności państwa w zakresie tworzenia racjonalnego systemu dochodów publicznych i utrzymywania sprawności jego funkcjonowania w praktyce	275
1.1. Wnioski.....	281
2. Ocena poziomu i struktury dochodów publicznych w Polsce ze względu na ich znaczenie dla prawidłowego funkcjonowania finansów publicznych. 282	
2.1. Poziom i struktura dochodów publicznych w Polsce oraz potrzeba jej zmiany.....	282
2.2. Podział dochodów publicznych w Polsce pomiędzy budżet państwa i budżety jst. oraz fundusze celowe i niektóre jednostki sektora finansów publicznych.....	285
2.3. Wnioski.....	289
3. Przyczyny i kierunki reformy dochodów publicznych	291
3.1. Potrzeba i kierunki zmian w opodatkowaniu ludności	291
3.1.1. Zakres obciążeń daninowych ludności	291
3.1.2. Opodatkowanie dochodów osób fizycznych (poza działalnością w zakresie rolnictwa i leśnictwa)	294
3.1.3. Opodatkowanie wydatków w formie konsumpcji niektórych towarów i usług	302
3.1.4. Opodatkowanie majątku	305
3.1.5. Opodatkowanie spadków i darowizn.....	309
3.1.6. Obciążenie opłatami publicznymi	311
3.1.7. Wnioski.....	317
3.2. Opodatkowanie osób prawnych.....	318
3.2.1. Uwagi wstępne	318

Spis treści

3.2.2. Opodatkowanie osób prawnych będących przedsiębiorcami	320
3.2.3. Opodatkowanie osób prawnych niebędących przedsiębiorcami oraz jednostek organizacyjnych niemających osobowości prawnej	329
3.2.4. Wnioski	330
3.3. Opodatkowanie rolnictwa i leśnictwa indywidualnego	332
4. Przyczyny i kierunki poprawy systemu gromadzenia dochodów publicznych	334
4.1. Ocena obecnego systemu gromadzenia dochodów i konieczność jego poprawy	334
4.2. Kierunki naprawy systemu gromadzenia dochodów publicznych	337
4.2.1. Zastąpienie Ordynacji podatkowej ogólnym kodeksem daninowym	337
4.2.2. Usprawnienie postępowania podatkowego	341
4.2.3. Usprawnienie funkcjonowania organów podatkowych i organów kontroli skarbowej	345
4.2.4. Poprawa sądowej kontroli decyzji podatkowych i badania zgodności przepisów prawa podatkowego z Konstytucją	352
4.2.5. Wnioski	356
5. Zestawienie proponowanych działań koncepcyjnych, organizatorskich i legislacyjnych związanych z reformą dochodów publicznych i systemu ich gromadzenia	356

III. Reforma organizacji sektora finansów publicznych i planowania finansowego oraz zarządzania finansami publicznymi jako przedmiot ich naprawy w Polsce

1. Propozycje zmian w organizacji sektora finansów publicznych	359
1.1. Potrzeba oparcia organizacji publicznej gospodarki finansowej na konstrukcji sektora finansów publicznych obowiązującej w UE	359
1.2. Regulacja prawna sektora finansów publicznych w Polsce	363
1.3. Weryfikacja form organizacyjno–prawnych jednostek sektora finansów publicznych i zasad ich gospodarki finansowej	367
1.3.1. Celowość ograniczenia form organizacyjno–prawnych jednostek sektora finansów publicznych ze względu na trzy metody ich powiązań (rozliczeń) z właściwym budżetem	367

Spis treści

1.3.2. Konieczność radykalnego ograniczenia liczby funduszy celowych i zmiany ich gospodarki finansowej	375
1.3.3. Problem statusu prawnofinansowego jednostek sektora finansów publicznych niezaliczonych do jednostek budżetowych, samorządowych zakładów budżetowych, instytucji gospodarki budżetowej, agencji wykonawczych i państwowych funduszy celowych.....	381
1.3.3.1. Zakład Ubezpieczeń Społecznych i tworzone w nim fundusze	381
1.3.3.2. Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego i tworzone przez nią fundusze	382
1.3.3.3. Narodowy Fundusz Zdrowia	383
1.3.3.4. Samodzielne publiczne zakłady opieki zdrowotnej	384
1.3.3.5. Uczelnie publiczne	389
1.3.3.6. Polska Akademia Nauk.....	390
1.3.3.7. Instytucje kultury	390
1.3.3.8. Samorządowe i państwowe osoby prawne	391
1.4. Zarządzanie i nadzór nad jednostkami sektora finansów publicznych oraz związana z tym dyscyplina finansów publicznych	391
1.4.1. Potrzeba zwiększenia efektywności zarządzania i nadzoru nad jednostkami sektora finansów publicznych	391
1.4.2. Zmiany w zakresie odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych	394
1.5. Wnioski	399
2. Przebudowa systemu planowania finansowego	400
2.1. Sektor finansów publicznych w Polsce w świetle obowiązującego systemu planowania i sprawozdawczości.....	400
2.2. Wprowadzenie autentycznego wieloletniego planowania finansowego opartego na programach społecznych i gospodarczych oraz na średniookresowych planach finansowych UE	412
2.2.1. Wykorzystanie doświadczeń UE w planowaniu finansowym	412
2.2.2. Długookresowe programy rozwojowe oraz wieloletnie planowanie finansowe w Polsce	416
2.3. Zastąpienie tradycyjnego budżetu państwa nowym planem finansowym państwa.....	426

Spis treści

2.3.1. Konserwatyzm budżetu państwa	426
2.3.2. Koncepcja Planu Finansowego Państwa	431
2.3.2.1. Plan finansowy podsektora rządowego finansów publicznych	435
2.3.2.2. Plan finansowy podsektora finansów ubezpieczeń społecznych i zdrowotnych	436
2.3.2.3. Plan finansowy środków europejskich	438
2.3.2.4. Wynik finansowy sektora finansów publicznych oraz źródła jego finansowania – problem planowania deficytu i długu publicznego	446
2.4. Zastąpienie ustawy budżetowej ustawą finansową	452
2.5. Usprawnienie procesu tworzenia, wykonywania i kontroli wykonywania ustawy finansowej	456
2.5.1. Wdrożenie planowania zadaniowego	456
2.5.2. Przygotowanie projektu ustawy finansowej	474
2.5.3. Uchwalanie, ogłaszanie i kontrola ustawy finansowej	477
2.5.4. Wykonywanie ustawy finansowej oraz kontrola jej wykonywania i związana z nią sprawozdawczość	478
2.6. Budżety jednostek samorządu terytorialnego jako ogniwo systemu planowania finansowego w sektorze finansów publicznych	479
2.6.1. Planowanie finansowe jst. w warunkach ograniczonej decentralizacji finansów publicznych	479
2.6.2. Ocena obowiązującego systemu planowania finansowego w jst. .	482
2.6.3. Planowanie finansowe jst. w warunkach zwiększonej decentralizacji finansów publicznych i zmienionego modelu planowania finansowego w sektorze finansów publicznych	487
2.7. Wnioski	490
3. Reforma zarządzania finansami publicznymi	491
3.1. Wzmocnienie roli Ministra Finansów w zarządzaniu finansami publicznymi	491
3.2. Koordynacja polityki finansowej i pieniężnej w skali krajowej i międzynarodowej	496
3.3. Problem udziału partnerów społecznych i ekspertów w zarządzaniu finansami publicznymi	498

Spis treści

3.4. Potrzeba wzmocnienia rangi prawa finansowego i poprawy jego tworzenia, wykładni i stosowania.....	501
3.5. Wnioski.....	508
4. Zestawienie proponowanych działań koncepcyjnych, organizatorskich i legislacyjnych związanych z reformą organizacji i zarządzania finansami publicznymi	509

Część III

ORGANIZACJA NAPRAWY FINANSÓW PUBLICZNYCH W POLSCE

1. Czas i warunki przygotowania oraz realizacji naprawy finansów publicznych	511
2. Wejście Polski do strefy euro jako element naprawy finansów publicznych	517
2.1. Ocena korzyści i strat oraz kosztów i zagrożeń związanych ze zmianą waluty w Polsce.....	517
2.2. Ocena przygotowań Polski do wejścia do strefy euro	523
2.3. Wnioski.....	523
3. Podmioty uczestniczące w procesie naprawy finansów publicznych oraz ich zadania.....	534
3.1. Uwagi ogólne.....	534
3.2. Inicjatorzy oraz organizator i patron procesu naprawy finansów publicznych oraz ich zadania.....	535
3.3. Wykonawcy i koordynator oraz kontrolerzy procesu naprawy finansów publicznych	539
4. Program naprawy finansów publicznych (propozycja autorska).....	540
4.1. Prace koncepcyjne	540
4.2. Działania legislacyjne	542
4.3. Działania organizatorskie	543
5. Harmonogram realizacji naprawy finansów publicznych.....	544
Wykaz tabel.....	550
Wykaz materiałów źródłowych.....	552

Wykaz skrótów

1. AKTY PRAWNE

- Konstytucja RP** – ustawa z 2 kwietnia 1997 r. – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.)
- ksh.** – ustawa z dnia 15 września 2000 r. – Kodeks spółek handlowych (Dz.U. Nr 94, poz. 1037 z późn. zm.)
- ord.pod.** – ustawa z 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (tekst jedn. Dz.U. z 2005 r. Nr 8, poz. 60 ze zm.)
- p.p.s.a.** – ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. Nr 153, poz. 1270 z późn. zm.)
- Regulamin Sejmu** – uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z 30 lipca 1992 r. Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (tekst jedn. M.P. z 2009 r. Nr 5, poz. 47 ze zm.)
- TEWEA** – Traktat ustanawiający Europejską Wspólnotę Energii Atomowej
- TofUE** – Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, wprowadzony na mocy Traktatu z Lizbony w miejsce Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską
- Traktat Lizboński** – Traktat z 17 grudnia 2007 r. zmieniający Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską (Dz. Urz. UE C 2007/306/01)
- TUE** – Traktat o Unii Europejskiej
- TWE** – Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską (zastąpiony na mocy Traktatu Lizbońskiego przez Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej)
- u.s.g.** – ustawa z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz.U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.)
- u.s.p.** – ustawa z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (tekst jedn. Dz.U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1592 ze zm.)

Wykaz skrótów

- u.s.w.** – ustawa z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (tekst jedn. Dz.U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1590 ze zm.)
- ustawa o dochodach jst.** – ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (tekst jedn.: Dz.U. z 2008 r. Nr 88, poz. 539 z późn. zm.)
- ustawa o fp.** – ustawa z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. Nr 157, poz. 1240 ze zm.)
- ustawa o kontroli skarbowej** – ustawa z dnia 28 września 1991 r. o kontroli skarbowej (tekst jedn.: Dz.U. z 2004 r. Nr 8, poz. 65 z późn. zm.)
- u.p.d.o.f.** – ustawa z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych (tekst jedn.: Dz.U. z 2010 r. Nr 51, poz. 307)
- u.p.d.o.p.** – ustawa z dnia 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych (tekst jedn.: Dz.U. z 2000 r. Nr 54, poz. 654 z późn. zm.)
- u.p.e.a.** – ustawa z dnia z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (tekst jedn.: Dz.U. z 2005 r. Nr 229, poz. 1954 z późn. zm.)
- u.p.o.l.** – ustawa z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (tekst jedn.: Dz.U. z 2006 r. Nr 121, poz. 844 z późn. zm.)
- u.p.t.u.** – ustawa z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług (Dz.U. Nr 54, poz. 535 z późn. zm.)
- ustawa o r.i.o.** – ustawa z 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (tekst jedn. Dz.U. z 2001 r. Nr 55, poz. 577 ze zm.)
- ustawa o s.d.g.** – ustawa z 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (tekst jedn. Dz.U. z 2007 r. Nr 155, poz. 1095 ze zm.)
- ustawa wprowadzająca o fp.** – ustawa z 27 sierpnia 2009 r. Przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych (Dz.U. Nr 157, poz. 1241 ze zm.)

2. ORGANY I INSTYTUCJE

EBC	– Europejski Bank Centralny
EBI	– Europejski Bank Inwestycyjny
ECU	– europejska waluta rozliczeniowa obowiązująca we Wspólnotach Europejskich do 1 stycznia 2002 r.
EFI	– Europejski Fundusz Inwestycyjny
EFR	– Europejski Fundusz Rozwoju
EFRR	– Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego
EFS	– Europejski Fundusz Społeczny
EIW	– Europejski Instytut Walutowy (zastąpiony przez Europejski Bank Centralny)
EKB	– Europejski Komitet Bankowy
EKKB	– Europejski Komitet Kontrolerów Bankowych
ESBC	– Europejski System Banków Centralnych, obejmujący Europejski Bank Centralny i krajowe banki centralne państw członkowskich
ETS	– Europejski Trybunał Sprawiedliwości (po wejściu w życie Traktatu z Lizbony – Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej)
Euroatom/ EWEA	– Europejska Wspólnota Energii Atomowej
Eurosystem	– Europejski Bank Centralny i krajowe banki centralne państw członkowskich, których walutą jest euro
EWG	– Europejska Wspólnota Gospodarcza
EWWiS	– Europejska wspólnota Węgla i Stali
jst.	– jednostki samorządu terytorialnego
jednostka sektora f.p.	– jednostka sektora finansów publicznych
OECD	– Organizacja Wspólnoty Gospodarczej i Rozwoju
OLAF	– Europejski Urząd Zwalczania Nadużyć Finansowych
NIK	– Najwyższa Izba Kontroli
NSA	– Naczelny Sąd Administracyjny

Wykaz skrótów

RM	– Rada Ministrów
SN	– Sąd Najwyższy
TK	– Trybunał Konstytucyjny
TO	– Trybunał Obrachunkowy, przed wejściem w życie Traktatu z Lizbony – Europejski Trybunał Obrachunkowy
UE	– Unia Europejska
WE/Wspólnoty/Wspólnoty Europejskie	– Wspólnota Europejska i Europejska Wspólnota Energii Atomowej (zastąpione na mocy Traktatu Lizbońskiego przez Unię Europejską)
Wspólnota	– Wspólnota Europejska (zastąpiona na mocy Traktatu Lizbońskiego przez Unię Europejską)
WSA	– Wojewódzki Sąd Administracyjny

3. PUBLIKATORY

Dz.U.	– Dziennik Ustaw
Dz. Urz. UE L lub C	– Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej seria Legislacja (na oznaczenie aktów wydanych po dniu 1 XI 1993 r.), np. L 2004/98/47 – oznacza kolejno: L seria Legislacja, 2004 – rok opublikowania aktu w Dz. Urz. UE; 98 – numer Dz. Urz. UE ; 47 – strona 47
Dz. Urz. WE L lub C	– Dziennik Urzędowy Wspólnot Europejskich seria Informacje i zawiadomienia (na oznaczenie aktów wydanych do dnia 1 XI 1993 r.)
LEX	– system informacji prawnej Wolters Kluwer
<i>LexPolonica</i>	– system informacji prawnej LexisNexis
M.P.	– Monitor Polski
ONSAiWSA	– Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego i Wojewódzkich Sądów Administracyjnych
ONSA	– Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego

Wykaz skrótów

ONSAiWSA	– Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego i wojewódzkich sądów administracyjnych
OSN	– Orzecznictwo Sądu Najwyższego
OSNAPiUS	– Orzecznictwo Sądu Najwyższego – Izba Administracyjna, Pracy i Ubezpieczeń Społecznych
OSNC	– Orzecznictwo Sądu Najwyższego – Izba Cywilna
OSP	– Orzecznictwo Sądów Polskich
OSPika	– Orzecznictwo Sądów Polskich i Komisji Arbitrażowych
PiP	– Państwo i Prawo
POP	– Przegląd Orzecznictwa Podatkowego
PPH	– Przegląd Prawa Handlowego
Pr. Gosp.	– Prawo Gospodarcze
Prz. Pod.	– Przegląd Podatkowy
RPEiS	– Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny
Sam. Teryt.	– Samorząd Terytorialny
St. Pr.–Ek.	– Studia Prawno–Ekonomiczne

4. INNE

DNB UE	– dochód narodowy brutto Unii Europejskiej
EOG	– Europejski Obszar Gospodarczy
ESA` 95	– European System of National and Regional Accounts (europejski system zintegrowanych rachunków narodowych)
PKB	– produkt krajowy brutto
unijny	– dotyczący Unii Europejskiej (termin ten zastąpił wyraz „wspólnotowy” po wejściu w życie Traktatu Lizbońskiego)

- wspólnotowy** – dotyczący Wspólnot lub Wspólnoty Europejskiej
(po wejściu w życie Traktatu Lizbońskiego oznacza „unijny”)
- wspólny rynek** – po wejściu w życie Traktatu Lizbońskiego
– rynek wewnętrzny Unii Europejskiej

WSTĘP

Niniejsza praca powstawała długo. Pisałem ją z różnych powodów oraz w zmieniających się warunkach społeczno–gospodarczych i ustrojowych, a także międzynarodowych. Jestem więc szczęśliwy, że praca została ukończona i mogę przekazać ją tym, do których jest adresowana.

Po pierwsze, przygotowanie niniejszej pracy wynika z poczucia obowiązków naukowca. Moi naukowci Mistrzowie wpoili we mnie z łatwością przekonanie o tym, że to, co się bada i opisuje, powinno komuś lub czemuś służyć. Służebny charakter nauki nie jest niby przez nikogo kwestionowany, ale zbyt często pojęcie służebności naukowcy ograniczają do zaspokojenia własnych pasji i ambicji. Tymczasem, spoglądając w przeszłość, czasami nawet tę najdalszą (starożytność) i opierając się na dorobku historyków lub historiografów, nietrudno dojść do wniosku, że „uroda” osób panujących lub piastujących godności władzy publicznej od wieków nie ulega zmianie. I tak już chyba zostanie dalej! Trwałymi elementami tej urody jest bowiem silna żądza zdobycia i utrzymania władzy oraz nieczynienie niczego więcej, co by poza te cele wykraczało. Jak przekonuje mnie o tym znakomity romanista prof. Marek Kuryłowicz, w starożytności tylko „mało odpowiedzialni” władcy fundowali poddanym „igrzyska” w postaci reform, które ogłaszali do przeprowadzenia w interesie poddanych, a następnie wykonywali je jedynie w interesie własnym.

Inny mój przyjaciel, historyk prawa i bystry obserwator życia społecznego – prof. Jacek Matuszewski uważa zaś, że nieprzypadkowo wśród panujących w przeszłości i współcześnie niewielu było i jest „umysłów świątłych” lub co najmniej życzliwych tym, którzy je posiadają. Można też zaryzykować twierdzenie, że osoby mające do zaoferowania społeczeństwu swoją wiedzę i talent nie garną się specjalnie do osobistego wykonywania funkcji publicznych. Oni mają bowiem ugruntowaną pozycję społeczną i zapewniony byt materialny. Nie kuszą ich zatem karty kredytowe (którymi można za publiczne pieniądze kupić sobie „służbowego” dorsza za 8,19 zł), służbowe samochody z podejrzenie inteligentnymi (lub specjalnie szkolonymi) kierowcami, przydzieloną ochroną osobistą (konieczność łysi i w ciemnych okularach) ani asystentki po konkursach na miss piękności z nogami niemal do samej szyi. Naukowiec tego nie musi mieć, może z wy-

jątkiem asystentek, ale już bardziej zdolnych niż pięknych. Dla prawdziwego naukowca piastowanie władzy publicznej nigdy nie staje się też nieodpartą pokusą. Natomiast nie może on zapominać o swojej powinności wobec społeczeństwa i jego władzy, wyrażającej się świadczeniem profesjonalnej i obiektywnej pomocy w postaci ocen funkcjonowania państwa i władzy oraz pomysłów na pokonanie i usprawnienie występujących problemów. Tak przynajmniej ja sam pojmuję misję naukową i relację z władzą publiczną.

Po drugie, niniejsze opracowanie jest wyrazem buntu wobec postaw tych, którzy mając władzę publiczną, nie wykonują jej w oparciu o współdziałanie z nauką. Nic w tym miejscu nie pomoże zaklinanie się, że w praktyce jest inaczej, bo przecież władza publiczna ma setki rad naukowych i innych organów opiniodawczych. Dostatecznie długo przebywałem w takich gremiach, aby dzisiaj nie wiedzieć, w jakim celu je powoływano i jak z nich korzystano. To był i jest nadal wielki kamuflaż! Średnio zdolnym psychologom społecznym oraz politologom pozostawiam udzielenie odpowiedzi na pytanie, dlaczego przedstawiciele władzy publicznej boją się korzystać z dorobku i propozycji nauki. Dla ułatwienia podpowiem jednak, zwracając uwagę, że Trybunał Konstytucyjny i Sąd Najwyższy, czyli gremia składające się z najwybitniejszych (lub prawie najwybitniejszych) prawników, nie mają żadnych oporów w korzystaniu z opinii ekspertów i biegłych. Dlaczego oni nie boją się, tak jak pozostali?

Mam pełną świadomość, że w społeczeństwie panuje przekonanie, że wszystko, co ukazuje się drukiem, zwłaszcza w czasopiśmie fachowym, stanowi dorobek nauki lub wyrażenie jej stanowiska w danej sprawie. Trzeba to sprostować, ponieważ tak nie jest. Pisać każdy może, jeden lepiej, drugi gorzej. Tak jednak, jak śpiew na imieninach u cioci nie powinien pretendować do miana występów profesjonalnych, tak też pisanie i publikowanie wszystkiego, co zostało napisane i zgłoszone do publikacji nie przesądza o naukowym charakterze tej twórczości. Większość piszących ogranicza się jedynie do opisu rzeczywistości. W prawie dotyczy to opisu regulacji prawnych danego zjawiska. Często w opisie tym nie ma nic więcej, nawet oceny w postaci stanowiska piszącego na dany temat. Inni opisują to, co miało lub ma miejsce w innych państwach. To jest lub może być (jeśli opis jest rzetelny i udokumentowany) dopiero cennym źródłem informacji i podstawą do wysuwania wniosków i postulatów odnośnie do recepcji tych rozwiązań na grunt krajowy. Prawdziwa nauka dostarcza jednak bardzo wiele cennego tworzywa, na bazie którego można budować lub reformować poszczególne obszary życia społecznego. Wiele jest bowiem wartościowych publikacji monograficznych lub artykułowych bądź glos do orzeczeń sądowych lub administracyjnych. Przypomnijmy, że takich rozwiązań i postulatów oczekuje się od prac pisanych dla uzyskania stopnia lub tytułu naukowego, zaś w ciągu roku jest to udziałem wielu tysięcy ludzi!

Nie można też uznawać za reprezentatywne dla nauki wypowiedzi kilku „dyżurnych” ekonomistów i prawników, pokazywanych już do obrzydzenia w mediach i niesłusznie zawsze tytułowanych „profesorami”. Dla mnie ktoś, kto potrafi – prawie jak Lenin – wypowiadać się na każdy dyżurny temat medialny, jest osobą żalną ze względu na swoją nieodpartą słabość pokazywania się publiczności nawet za cenę śmieszności.

Poszczególne środowiska naukowe pozostają zawsze w określonej organizacji. Pomijając rozwiązania instytucjonalne, wskazać trzeba na znaczenie co najmniej dwóch z nich. Są to, po pierwsze, naukowe konferencje, zjazdy lub seminaria z udziałem przedstawicieli całego środowiska lub nawet kilku z nich (jak np. w przypadku wspólnych konferencji finansistów, ekonomistów i prawników). Po drugie, są to granty naukowe, organizowane i realizowane w oparciu o różne zespoły badawcze, często także o składzie interdyscyplinarnym. Jeśli do dorobku tych gremiów dodamy indywidualny dorobek naukowy, płynący z rozpraw doktorskich i habilitacyjnych oraz tzw. książek profesorskich, to w sumie otrzymujemy wcale pokaźny materiał do wykorzystania przez władzę publiczną.

Ba! Ale jak dotrzeć z tym do władzy, która jeśli nawet manifestuje nieśmiało chęć korzystania z dorobku nauki, to rozgrzesza się natychmiast brakiem czasu na jego poznawanie. Obserwując z bliska sposoby sprawowania funkcji władzy publicznej na różnych stanowiskach, dochodzę do wniosku, że rzeczywiście nasza władza jest zapracowana i prosto z bankietu lub treningu (meczu) piłkarskiego z jej udziałem udaje się na opłacane ze środków publicznych stanowiska. Ale przecież nie po to, aby czytać wówczas pod prysznicem dzieła naukowe! Wiem też, iż to, że polscy przedstawiciele władzy publicznej nie mają prawie na nic czasu, a co gorsze także na odpoczynek i tzw. normalne życie, wynika z braku umiejętności organizowania czasu wykonywania swych zadań. Kilka przykładów. Czy Sejm musi obradować od rana do wieczora, skoro posiedzeń sesyjnych jest nie więcej niż dwa–trzy w miesiącu? Czy w tym samym czasie należy organizować też posiedzenia komisji sejmowych? Czy rzeczywiście posłowie pozostały czas poświęcają na pracę w terenie? Czy Premier musi bywać na wszystkich imprezach, łącznie z wizytami domowymi u górników, w sytuacji gdy ma do dyspozycji ministrów i armię podsekretarzy stanu oraz różnych pełnomocników, natomiast z ministrami może spotykać się oficjalnie tylko raz w tygodniu na posiedzeniu Rady Ministrów?

Chciałbym wyjaśnić, że to, co prezentuję Państwu w niniejszej pracy, jest rezultatem wieloletnich przemyśleń oraz badań i doświadczeń. Kilka razy weryfiko- wałem to, co wcześniej napisałem, ponieważ zmieniały się uwarunkowania ekono- miczne (np. światowy kryzys finansowy) i ustrojowy (np. zmiany polityczne w Polsce po katastrofie smoleńskiej). Zawarty w pracy opis i propozycje opie-

rają się nie tylko na wiedzy własnej, lecz także na dorobku środowiska ekonomicznego i prawniczego. Dziękuję w tym względzie Panu prof. G.W. Kołodko za udzielone konsultacje i życzliwe udostępnienie mi licznych prac źródłowych i monograficznych. Natomiast prof. Z. Hockubie dziękuję za udostępnienie materiałów i opracowań powstałych w NBP. Wykorzystałem również wnioski płynące z dyskusji naukowych, w toku których ścierały się różne opcje rozwiązań naukowych i politycznych (mam na myśli dyskusje prowadzone w toku spotkań naukowych ze wspólnym udziałem ekonomistów i prawników). Przed oddaniem pracy do druku poprosiłem też o krytyczną jej ocenę wybitnych specjalistów przedmiotu (prof. prof. J. Głuchowski, K. Piotrowska–Marczak oraz b. minister finansów Pani dr Halina Wasilewska–Trenkner). Skorzystałem w pełni z ich życzliwych uwag i rad, poprawiając lub uzupełniając tekst pracy, za co jestem im wdzięczny i składam serdeczne podziękowania.

W sprawach zasadniczych, a do takich należy naprawa finansów publicznych w Polsce, nie ma wątpliwości co do potrzeby jej podjęcia. Co najwyżej występują pewne różnice stanowisk w kwestii rozwiązań szczegółowych. Jeśli spojrzeć na to z punktu widzenia właściwości środowisk naukowych, które są zwykle bardzo mocno podzielone i to na różnych płaszczyznach, to ową zgodność kierunkową polskich finansistów należy uznać za fenomen oraz traktować jako wyraz determinacji tego środowiska wobec postawy władzy publicznej.

Za podstawę opisu i oceny przyjmuję nie tylko regulacje prawne i dorobek naukowy na ich temat. Najważniejsze są fakty tkwiące w danych statystycznych oraz w opisach funkcjonowania różnych zjawisk. W tym celu sięgałem do danych statystycznych publikowanych przez GUS oraz przez inne instytucje (ministerstwa i urzędy, organizacje pozarządowe). Wiele danych i informacji zgromadziłem w wyniku przeprowadzanych osobiście rozmów i badań w najważniejszych instytucjach. Pragnąłem bowiem uniknąć ewentualnego zarzutu, że przedstawione w pracy fakty, oceny i propozycje nie uwzględniają realiów. Przy okazji zwracam uwagę na występujący w Polsce koszmar statystyczny, wyrażający się w tym, że kończąc pracę na początku 2011 r., mogłem opierać się jedynie na danych statystycznych GUS uwzględniających dane za rok 2009, bowiem tylko w niektórych informacjach dostępne były dane za okres późniejszy (np. w projekcie ustawy budżetowej na rok 2011). Jakże wielką fikcją okazuje się być dostęp do informacji publicznej! Odsyłam Czytelników do stron internetowych ministerstw i urzędów oraz niektórych innych instytucji dla sprawdzenia, jak niewiele informacji statystycznych możemy tam znaleźć. Jak w tych warunkach może rozwijać się nauka, która ma pełnić rolę służebną wobec praktyki, skoro praktyka ukrywa wszystko, co ma tylko do ukrycia. Według mnie czyni to ze wstydu i ze strachu.

Praca opiera się na następujących założeniach i związanych z nimi tezach:

- 1) **finanse publiczne** mają do spełnienia ważne funkcje ekonomiczne, społeczne i ustrojowe. W tym celu muszą być dobrze zorganizowane i zarządzane, a ze względu na swoją dynamikę muszą być na bieżąco monitorowane pod kątem swej skuteczności. Jeśli finanse publiczne nie wypełniają swych funkcji, należy je naprawiać lub reformować;
- 2) **przyczyny** i propozycje naprawy finansów publicznych należy wiązać z ocenami dotyczącymi stanu wydatków publicznych i stanu dochodów publicznych, a także z ocenami efektywności organizacji i zarządzania finansami publicznymi. W zależności od przyczyny naprawy finansów publicznych jej zakres może być węższy lub szerszy bądź dotyczyć finansów publicznych w całości (reforma);
- 3) **wydatki publiczne** wymagają reformy, ponieważ ich zakres, struktura, formy i źródła oraz metody finansowania są wadliwe. Zakres wydatków publicznych jest zbyt szeroki, ponieważ zbyt szeroko i niepotrzebnie rozbudowane są zadania publiczne. W zakresie dotyczącym wydatków publicznych na finansowanie konsumpcji zbiorowej problem wynika przede wszystkim z braku reform dotyczących licznych działów administracji rządowej, poczynając od administracji publicznej, poprzez wymiar sprawiedliwości, bezpieczeństwo wewnętrzne i zewnętrzne, infrastrukturę, transport i łączność. Niezadawalający jest także poziom wydatków indywidualnych gospodarstw domowych i przedsiębiorców, ponieważ nie jest on dobrze dostosowany do różnych typów gospodarstw domowych i do różnych rodzajów przedsiębiorców;
- 4) Polska ma wadliwy poziom i strukturę oraz system gromadzenia i podziału **dochodów publicznych**. Naprawy wymaga prawo daninowe oraz organizacja administracji daninowej;
- 5) w Polsce brak jest dobrej **organizacji i funkcjonowania sektora finansów publicznych**. Reformy wymaga zwłaszcza system planowania finansowego sektora finansów publicznych oraz jego jednostek. Wiele zastrzeżeń budzi organizacja podmiotowa sektora finansów publicznych, w tym niepotrzebnie rozbudowana liczba form organizacyjno-prawnych jednostek sektora finansów publicznych i zróżnicowane zasady ich gospodarki finansowej;
- 6) podjęcie starań o wejście Polski do strefy **euro** stanowi nie tylko o zapewnieniu korzyści wynikających z istoty euro jako waluty obowiązującej na rynku wewnętrznym Unii Europejskiej. Jednocześnie jest bowiem instrumentem naprawy finansów publicznych (nadmierny deficyt sektora finan-

sów publicznych, zadłużenie publiczne) i systemu walutowego (kursy walut, inflacja);

- 7) naprawa lub reforma finansów publicznych powinna być przeprowadzona ściśle według określonych zasad metodologii, nie zaś wbrew nim. Zasady te określa nauka i reformatorzy finansów publicznych powinni je znać i stosować;
- 8) naprawa finansów publicznych powinna być realizowana równoległe z działaniami na rzecz wejścia Polski do strefy euro. Przejście na euro stanowi nie tylko o zapewnieniu korzyści wynikających z istoty euro jako waluty obowiązującej na rynku wewnętrznym Unii Europejskiej. Jednocześnie jest bowiem instrumentem naprawy finansów publicznych (nadmierny deficyt sektora finansów publicznych, zadłużenie publiczne) i systemu walutowego (kursy walut, inflacja);
- 9) naprawa finansów publicznych wymaga określonej organizacji. Składają się na nią:
 - a) przygotowanie programu naprawy reformy finansów publicznych i ustalenie harmonogramu jego realizacji;
 - b) określenie organizatora i koordynatora, a także wykonawców i kontrolerów programu naprawy finansów publicznych;
 - c) zapewnienie jawności i przejrzystości procesowi naprawy finansów publicznych;
 - d) egzekwowanie odpowiedzialności prawnej od podmiotów, na których ciążyą ustrojowe obowiązki dbałości o stan finansów publicznych.

Tym założeniom i tezom jest podporządkowana konstrukcja pracy. Składa się ona z trzech części. Pierwsza jest poświęcona metodologii naprawy finansów publicznych. Jest to część teoretyczna. Natomiast druga zawiera określenie przyczyn i propozycji naprawy finansów publicznych w Polsce. W tej części znajdują się też zestawienia proponowanych działań organizatorskich i działań legislacyjnych związanych z naprawą finansów publicznych w Polsce. W trzeciej części przedstawiam propozycje dotyczące organizacji naprawy finansów publicznych w Polsce.

W sumie to, co zawiera niniejsza praca, nie jest tylko sporządzeniem receptury, według której można sporządzić potrawy dobrego obiadu. To jest coś więcej, bo stanowi o podaniu tego obiadu na stół, z uprzejmą prośbą o konsumpcję oraz z zapewnieniem, że jadło jest co prawda miejscami ostre lub pikantne, lecz jadalne i bezpieczne. Nawet dla tych, którzy chcą nadal pozostać przy władzy. Trzeba

się jedynie na nim poznać, podobnie jak na owocach morza i delikatnym winie, spożywanych zamiast tradycyjnego śledzia z beczki i „secie czyste”!

Niniejsza praca powstała w ramach tzw. badań własnych, wykonanych i finansowanych ze środków finansowych Wydziału Prawa Uniwersytetu w Białymstoku. Jestem człowiekiem na tyle niezależnym, iż mogę sobie pozwolić na niekomercyjne traktowanie nauki, a także na to, aby niniejsza praca trafiła w formie bezpłatnych egzemplarzy do licznych przedstawicieli naszej władzy publicznej i otoczenia obejmującego świat nauki i praktyki. Wciąż bowiem, mimo osiągniętego wieku, wierzę w to, iż praca ta zostanie przeczytana (choćby w fragmentach), a jej lektura zmusi do refleksji nad tym, gdzie jesteśmy i dlaczego nie jest nam (czytaj: społeczeństwu) dobrze.

Praca jest adresowana do różnych grup potencjalnych czytelników. Po pierwsze, jest ona adresowana do środowiska naukowego. Byłbym bardzo szczęśliwy, gdybym lekturą pracy zachęcił do twórczej krytyki naukowej przedstawicieli nauk prawnych, ekonomicznych, socjologicznych i politologicznych. W pracy odnoszę się przecież do różnych zjawisk, a nie na wszystkim znam się tak dobrze, jak nie przymierzając ... niektóre posłanki i posłowie oraz słynna telewizyjna Pani Profesor, wypowiadające się w każdym czasie i na każdy temat (zawsze zresztą zawsze z taką samą ignorancją). Niniejsza praca zawiera oceny i propozycje, które nadają się do dyskusji naukowej, zapoczątkowanej już przez wybitnych ekonomistów. Sądzę, że w dyskusji z nimi przydałby się też głos prawnika zajmującego się problemami gospodarki i finansów publicznych. Tylko bowiem dzięki zbiorowemu wysiłkowi intelektualnemu można dojść do dobrych ustaleń.

Po drugie, ze względu na rzeczywistą potrzebę dokonania w Polsce naprawy finansów publicznych pracę dedykuję przedstawicielom władzy publicznej, w tym zarówno reprezentującym koalicję rządzącą, jak i opozycję polityczną. Oceny i propozycje zawarte w pracy mają im pomóc w utrzymaniu i lepszym sprawowaniu władzy bądź też w ... jej przejęciu przez innych. To ostatnie jest bowiem w pełni realne, gdy obecna władza nie przeprowadzi reformy finansów publicznych, a opozycja polityczna przedstawi w swoich programach wyborczych programy naprawy finansów publicznych.

Po trzecie, chciałbym zainteresować swoją pracą wszystkich tych, którzy zaliczani są do organizacji reprezentujących tzw. partnerów społecznych. Prawo polskie zapewnia im w określonym zakresie i formach możliwość oddziaływania na władzę publiczną. Sądzę więc, że lektura pracy może okazać się dla nich pomocną w wykonywaniu swoich zadań.

Po czwarte, pragnąłbym pozyskać także życzliwość mediów, dzięki którym praca mogłaby szybciej dotrzeć do tych, do których jest adresowana. Siła mediów jest wielka, mimo iż nie wszyscy ich przedstawiciele wiedzą, o czym powinno się

dyskutować w pierwszej kolejności oraz z kim, a także przestrzegać zasady, że jeśli zaprasza się kogoś do dyskusji, to należy go dopuścić do głosu, zamiast samego popisywać się wątpliwą retoryką! Być może to właśnie siła mediów sprawi, że w zestawie lektur obowiązkowych dla przedstawicieli władzy publicznej znajdzie się również moja praca (naturalnie, w odpowiednio dalszej kolejności po „Krzyżakach” i „Naszej szkapie”). Jeżeli tak się stanie, to poinformuję Państwa w prywatnym ogłoszeniu gazetowym w dzienniku o zasięgu ogólnokrajowym (wydanie sobotnio–niedzielne). W przeciwnym wypadku zorientujecie się Państwo nawet bez potrzeby nabywania i czytania takich dzienników. Wszystko bowiem pozostanie bez zmian. Ten i kolejny rząd zapowiedzą „słuszny kierunek reform”, a droga do ich realizacji nadal pozostanie „wyboista”. Dalej czekać nas będzie już tylko ... ZUS i otwarte fundusze emerytalne lub ... łódzkie pogotowie ratunkowe (słynni „łowcy skór”). Wobec takich alternatyw proszę więc o wsparcie moich propozycji i związanych z ich realizacją nadziei. Ta umiera podobno ostatnia.

Autor

Białystok, styczeń 2011 r.

TEZY GŁÓWNE

1. Obecny **stan** naszych **finansów publicznych** oraz brak perspektyw na jego poprawę bez aktywnego udziału władzy publicznej uzasadnia w pełni potrzebę podjęcia, przygotowania i wdrożenia radykalnej naprawy finansów publicznych w Polsce (patrz szerzej część I rozdział I).
2. Przyczyny uzasadniające naprawę finansów publicznych w Polsce tkwią zarówno w wadliwej strukturze wydatków i dochodów publicznych, jak i w nieefektywnej organizacji i zarządzaniu finansami publicznymi w naszym kraju. Dlatego też **naprawa finansów publicznych powinna obejmować swym zasięgiem** zmiany dotyczące zarówno struktury wydatków i dochodów publicznych, jak i organizacji oraz zarządzania finansami publicznymi. Takiego zasięgu nie mają zaś działania podejmowane lub proponowane przez rząd.
3. **Reforma wydatków publicznych** (patrz szerzej część II rozdział I) powinna dotyczyć:
 - **ograniczenia** zakresu (tytułów prawnych) wydatków publicznych poprzez redukcję niektórych zadań publicznych (np. utrzymywanie powiatów, finansowanie partii politycznych, finansowanie kościołów i związków wyznaniowych, finansowanie klubów sportowych itd.) i zmniejszanie wydatków sztywnych (prawnie zdeterminowanych),
 - **zmniejszenia** wysokości wydatków przeznaczonych na finansowanie konsumpcji zbiorowej poprzez zreformowanie organizacji oraz zatrudnienia i wynagrodzeń w sektorze publicznym, a zwłaszcza w administracji publicznej, obronie narodowej, infrastrukturze (drogownictwie, transporcie publicznym, łączności i telekomunikacji),
 - **zracjonalizowania** wydatków publicznych w zakresie wymiaru sprawiedliwości, opieki zdrowotnej oraz ubezpieczeń społecznych poprzez przeprowadzenie reform zapewniających większą niż dotychczas zdolność zaspakajania potrzeb społecznych w tych dziedzinach;

- **zwiększenia** wydatków publicznych na bezpieczeństwo i porządek publiczny (policja, straż pożarna, straże miejskie) oraz na inwestycje w zakresie urządzeń przeciwpowodziowych i budownictwa socjalnego (problem bezdomnych) oraz pomoc społeczną dla gospodarstw domowych pozostających lub zagrożonych sferą ubóstwa;
- **weryfikacji** świadczeń finansowanych ze środków publicznych w ramach finansowania wydatków dotyczących konsumpcji indywidualnej ze względu na zbędność udzielania ich wszystkim niezależnie od ich kondycji finansowej (np. świadczenia rodzinne i liczne zasiłki oraz finansowanie składek na ubezpieczenia zdrowotne wszystkim rolnikom indywidualnym i ich rodzinom, pomoc finansowa dla przedsiębiorców bez względu na ich status prawno-ekonomiczny);
- **zwiększenia** roli środków unijnych jako źródła finansowania oraz szerszego ich pozyskiwania i wykorzystywania;
- **zmiany** struktury wydatków publicznych poprzez wzrost wydatków majątkowych i zmniejszenie wydatków na obsługę długu publicznego;
- **zmian** w klasyfikacji prawnej wydatków publicznych oraz uproszczenia form prawnych wydatków publicznych,
- oparcia **planowania** wydatków publicznych na metodzie planowania zadaniowego oraz na planach wieloletnich i rocznych skoordynowanych z planami finansowymi UE.

4. **Reforma dochodów publicznych** (patrz szerzej część II rozdział II) powinna prowadzić do:

- **tworzenia i stosowania racjonalnego systemu daninowego**, który uwzględnia fakt jednoczesnego posługiwania się konstrukcjami podatków przychodowych, dochodowych, przychodowo-dochodowych, majątkowych, konsumpcyjnych, lokalnych oraz konstrukcjami obciążeń niepodatkowych;
- przyjęcia zasady, że rozwiązania prawne dotyczące obciążeń daninowych wynikają z rzetelnych **analiz ekonomicznych i społecznych oraz finansowych** uwzględniających kondycję finansową społeczeństwa, w tym zwłaszcza gospodarstw domowych i przedsiębiorców oraz ich znaczne zróżnicowanie;
- wprowadzenia nowego, **powszechnego podatku dochodowego od osób fizycznych**, opartego na opodatkowaniu ceduł podatkowych;

- poszerzenia tytułów i zwiększenia wysokości **opłat publicznych** oraz wprowadzenia **powszechnego podatku komunalnego**;
 - **przebudowy systemu obciążenia daninowego przedsiębiorców**, z uwzględnieniem:
 - a) potrzeby nadania podatkowi od towarów i usług pełnej formuły podatku od wartości dodanej,
 - b) zróżnicowanego opodatkowania dochodów przedsiębiorców** wykonujących zadania publiczne oraz pozostałych przedsiębiorców, w tym przedsiębiorców działających na zasadzie samozatrudnienia lub zatrudnienia członków gospodarstw domowych,
 - c) konieczności **uwolnienia przedsiębiorców** od wpłat na Fundusz Pracy i fundusze podobne oraz na finansowanie ubezpieczeń społecznych (z wyjątkiem ubezpieczeń zdrowotnych),
 - d) celowości **wprowadzenia uzupełniającego podatku od wynagrodzeń wypłacanych przez przedsiębiorców** poniżej ustalonej ustawowo kwoty
 - poważnego zwiększenia poziomu dochodów publicznych poprzez zniesienie lub **ograniczenie występujących preferencji podatkowych** oraz poprawę wymiaru, poboru i egzekucji świadczeń daninowych;
 - radykalnej **poprawy stanu prawa daninowego oraz jego wykładni i stosowania**, a zwłaszcza przyjęcia ustawy – **Ogólny Kodeks Daninowy**;
 - usprawnienia zasad funkcjonowania administracji podatkowej;
 - poprawy działalności orzeczniczej sądów administracyjnych oraz trybunału Konstytucyjnego w sprawach danin publicznych
5. Naprawa finansów publicznych w Polsce wymaga również **reformy organizacji sektora finansów publicznych i zarządzania finansami publicznymi** (patrz szerzej część II rozdział III). W organizacji sektora finansów publicznych konieczne jest przede wszystkim:
- a) zapewnienie, aby jego zakres był oznaczony zgodnie z ustaleniami przyjętymi dla ESA'95, a także aby Polska zaczęła stosować unijne pojęcia i miary dla obliczania PKB, deficytu publicznego i długu publicznego;
 - b) ograniczenie form organizacyjno-prawnych jednostek sektora finansów publicznych do jednostek budżetowych, instytucji gospodarki budżetowej, samorządowych zakładów budżetowych i państwowych funduszy celowych oraz poszerzenia ich o fundacje z udziałem Skarbu Państwa;

- c) radykalnego ograniczenia liczby państwowych funduszy celowych i zmiany zasad ich gospodarki finansowej;
- d) wzmocnienie nadzoru nad gospodarką finansową jednostek sektora finansów publicznych;
- e) przebudowa modelu odpowiedzialności prawnej za naruszenie reżimu finansów publicznych;
- f) radykalna przebudowa systemu planowania finansowego, oparta na planowaniu wieloletnim (rzeczowym i pieniężnym), powiązaniem z planami finansowymi UE oraz z planami odnoszącymi się do całego sektora finansów publicznych (Plan Finansowy Państwa) i jego poszczególnych segmentów, a także opartymi na metodzie planowania zadaniowego, co wymaga odejścia od obecnej konstrukcji budżetu państwa i ustawy budżetowej oraz zastąpienia ich odpowiednio Planem Finansowym Państwa oraz ustawą finansową.

Natomiast reforma systemu zarządzania finansami publicznymi w Polsce wymaga:

- a) wzmocnienia rangi Ministra Finansów w zarządzaniu finansami publicznymi, co nastąpi przede wszystkim wtedy, gdy od organu tego zaczniesz wymagać opracowywania programu polityki finansowej, dokonywania stałych i profesjonalnych analiz i ocen stanu finansów publicznych oraz większej troski o stan legislacji finansowej;
- b) rozwiązania problemu braku dostatecznej koordynacji polityki finansowej i pieniężnej prowadzonej w skali krajowej i międzynarodowej;
- c) radykalnej poprawy stanu prawa finansowego (kodyfikacje i nowe ustawy) oraz zmian w zakresie jego wykładni i stosowania;
- d) zmiany formuły relacji organów władzy finansowej z partnerami społecznymi; ci ostatni nie powinni oczekiwać ani żądać uwzględnienia zgłaszanych przez nich ocen, uwag i postulatów, jeśli nie uwzględniają one interesu ogólnego;
- e) oparcia działalności Ministra Finansów na doradztwie naukowym, pochodzącym od własnego zaplecza naukowego oraz od tzw. ekspertów niezależnych.

6. Przygotowanie i realizacja naprawy finansów publicznych powinna być oparta na **zasadach metodologii** (patrz szerzej część I rozdział II). Konieczna jest zatem odpowiednia **organizacja procesu naprawy** (patrz szerzej część III), oparta na założeniu, że:

- a) proces ten należy zacząć od zaraz oraz prowadzić na podstawie programu opracowanego przez społeczną komisję, powołaną i działającą pod patronatem Prezydenta RP;
- b) program naprawy finansów publicznych powinien być realizowany przez rząd według harmonogramu, zakładającego etapowość reformy oraz pod kontrolą NIK i według ocen oraz zaleceń Prezydenta RP opartych na wnioskach społecznej komisji;
- c) proces naprawy finansów publicznych będzie w pełni jawny i przejrzysty dla społeczeństwa polskiego oraz dla władz UE;
- d) Sejm i Senat oraz organy kontroli prawa (Prezydent RP i Trybunał Konstytucyjny) odniosą się do procesu tworzenia prawa związanego z realizacją programu naprawy finansów publicznych w sposób szczególny (kolejność i czas wykonywania czynności legislacyjnych lub kontrolnych);
- e) proces naprawy finansów publicznych zostanie powiązany z działaniami na rzecz wejścia Polski do strefy euro.

METODOLOGIA NAPRAWY FINANSÓW PUBLICZNYCH

I. FINANSE PUBLICZNE JAKO PRZEDMIOT NAPRAWY

1. Pojęcie finansów publicznych i ich funkcje

Pojęcie finansów publicznych wyjaśnia się w sposób doktrynalny¹ oraz normatywny. W nauce pojęcie to oznacza przede wszystkim zasoby pieniężne, które państwo lub samorząd terytorialny gromadzą i przeznaczają na finansowanie zadań publicznych. Czasami finanse publiczne określa się też jako fragment stosunków społecznych dotyczących gromadzenia i wydatkowania publicznych środków pieniężnych. Nieliczni autorzy utożsamiają finanse publiczne z działem prawa regulującego prawa i obowiązki w zakresie gromadzenia i wydatkowania publicznych środków pieniężnych, ale to ujęcie dominuje raczej w nauce państw zachodnich.²

Istnieje też normatywna definicja pojęcia „finanse publiczne”. W Polsce zawiera ją art. 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. Nr 157, poz. 1240 ze zm.). W tym ujęciu finanse publiczne obejmują procesy związa-

1 Patrz szerzej K. Piotrowska-Marczak, *Finanse jako nauka – ujęcie systemowe*, w: Współczesne finanse. Stan i perspektywy rozwoju finansów publicznych, red. nauk. J. Głuchowski, Toruń 2008, s. 15 i n.facebook.pl

2 Przykładowo P.–M. Gaudemet, J. Molinier (*Finanse publiczne*, Warszawa 2000, s. 17). Finanse w gospodarce kapitalistycznej, pod kierunkiem naukowym M. Kucharskiego, Warszawa 1986, s. 9–20 oraz w pracy W. Ziółkowskiej, *Finanse publiczne. Teoria i zastosowanie*, Poznań 2000, s. 11–14, a także E. Ruśkowski, w pracy zbiorowej *Finanse publiczne i prawo finansowe*, pod red. C. Kosikowskiego i E. Ruśkowskiego, wyd. III, Warszawa 2008, s. 21 i n.

ne z gromadzeniem środków publicznych oraz ich rozdysponowaniem, a w szczególności:

- 1) gromadzenie dochodów i przychodów publicznych,
- 2) wydatkowanie środków publicznych,
- 3) finansowanie potrzeb pożyczkowych budżetu państwa,
- 4) zaciąganie zobowiązań angażujących środki publiczne,
- 5) zarządzanie środkami publicznymi,
- 6) zarządzanie długiem publicznym,
- 7) rozliczenia z budżetem Unii Europejskiej.

Definicja ta jest potrzebna dla zaznaczenia zakresu przedmiotowego ustawy. Nie uwzględnia ona jednak w pełni istoty ekonomicznej finansów publicznych. Odbiega też na ogół od istniejących na ten temat naukowych określeń finansów publicznych.

Szerokie ujęcie normatywne pojęcia finansów publicznych wymaga pewnych wyjaśnień.³ Należy odnieść je przede wszystkim do finansów publicznych jako zjawiska pieniężnego (finansowego). Tak więc użyty w art. 3 pkt 1 zwrot „gromadzenie dochodów i przychodów” oznacza pod względem prawnym czynności dotyczące ustalania (wymiaru) i poboru (w tym egzekucji) zobowiązań publicznoprawnych w zakresie środków publicznych, o których mowa w art. 5 ust. 1 ustawy o fp. Natomiast zwrot „wydatkowanie środków publicznych” oznacza ponoszenie wydatków publicznych i dokonywanie rozchodów budżetowych, o których mowa w art. 6 ust. 1 tejże ustawy.

Z kolei finansowanie potrzeb pożyczkowych odnosi się do pojęcia ustalonego w art. 76 i uregulowanego w art. 77–85 ustawy o fp.

Zaciąganie zobowiązań angażujących środki publiczne, o którym mowa w art. 3 pkt 4, oznacza przede wszystkim powstawanie zobowiązań tworzących państwowy dług publiczny (art. 72) oraz innych zobowiązań Skarbu Państwa, których spłata opiera się na środkach publicznych określonych w art. 6.

Pojęcie zarządzania środkami publicznymi, użyte w art. 3 pkt 5, oznacza czynności odnoszące się do pojęcia ustalonego w art. 5 ust. 1, czyli do gromadzenia dochodów i przychodów publicznych oraz do wydatkowania środków publicznych. Natomiast pojęcie zarządzania długiem publicznym odnosi się do czynności, o których mowa w dziale II ustawy o fp.

3 Patrz szerzej C. Kosikowski, *Nowa ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, Warszawa 2010, s. 34 i n.

Członkostwo Polski w UE oznacza także istnienie przepływów finansowych pomiędzy budżetem państwa polskiego a budżetem Unii Europejskiej. Dlatego też wzajemne powiązania i rozliczenia z budżetem UE stają się częścią polskich finansów publicznych.

Zakres finansów publicznych zależy od typu państwa i gospodarki. Jest więc zasadniczo różny w państwie socjalistycznym o gospodarce planowej oraz w państwie kapitalistycznym o gospodarce rynkowej. Różnice te wywodzą się z odmiennej bazy własnościowej i zakresu zadań państwa w socjalizmie i w kapitalizmie.

Zakres finansów publicznych w socjalizmie jest szeroki, ponieważ państwo, opierając się na uspołecznieniu środków produkcji, przyjmuje na siebie wszelkie funkcje gospodarcze, socjalne i administracyjne. Państwo socjalistyczne posługuje się przychodami i wydatkami pierwotnymi z tytułu prowadzonej działalności gospodarczej i w mniejszym zakresie pozostałymi rodzajami przychodów i wydatków. Pod względem podmiotowym finanse publiczne w socjalizmie obejmują również finanse przedsiębiorstw uspołecznionych oraz finanse banków i ubezpieczeń, gdyż te należą również do państwa.

Natomiast w państwie typu kapitalistycznego, opartym zasadniczo na prywatnej własności środków produkcji oraz na wolności gospodarowania i wykonywania zawodu, funkcje państwa są inne niż w socjalizmie. Państwo nie prowadzi bowiem w szerszym zakresie działalności gospodarczej. Ma też innego rodzaju wydatki niż państwo o gospodarce planowej. Odpadają bowiem w zdecydowanej mierze wydatki państwa na gospodarkę narodową oraz znacznie węższe kształtują się wydatki państwa w sferze usług socjalnych, zdrowotnych, kulturalnych, edukacyjnych itp. Są to głównie wydatki redystrybucyjne, rzadziej zaś wydatki pierwotne. Natomiast wśród przychodów dominują przychody redystrybucyjne (głównie daniny publiczne) i częściowo emisyjne (emisja pieniądza przez centralny bank państwa), a uzupełniające znaczenie mają dochody pierwotne (np. wpływy z majątku państwowego).

Ocenia się, że o ile w państwach socjalistycznych rozmiary finansów publicznych sięgały ponad 90% dochodu narodowego, to w państwach kapitalistycznych rozmiary te kształtują się na poziomie 30–40% dochodu krajowego brutto. Pod względem rozmiarów różna jest także struktura przychodów i wydatków w państwie socjalistycznym oraz w państwie kapitalistycznym.

Koniecznym jest także zwrócenie uwagi na to, że państwo i jego gospodarka, niezależnie od typu państwa i typu gospodarki, podlegają pewnej dynamice rozwojowej.⁴ Może zatem znajdować się na różnym etapie budowy gospodarki

4 Patrz szerzej G.W. Kolodko, M.D. Nuti, *Polska alternatywa. Stare mity, twarde fakty, nowe strategie*, Warszawa 1997 oraz G.W. Kolodko, *Wielka transformacja 1989–2029. Uwarunkowania, przebieg, przyszłość*, „Ekonomista” 2009, nr 3.

rynkowej lub w różnych fazach jej rozwoju.⁵ Podobnie było w przypadku gospodarki planowej, z czego wynikało zróżnicowanie rozwoju gospodarczego państw w obrębie tego samego ustroju politycznego i gospodarczego. Dostrzeganie tej prawidłowości ma kapitalne znaczenie dla określenia roli finansów publicznych na różnych etapach rozwojowych państwa i gospodarki.⁶ Nie można przy tym nie dostrzegać wpływu globalizacji na procesy rozwojowe współczesnych państw.⁷ Pełną rację ma zatem G.W. Kołodko, postrzegając świat jako wędrówkę myśli.⁸

Funkcje finansów publicznych to zadania, jakie stawia się przed nimi w kształtowaniu stosunków społecznych. Takich zadań jest kilka. Problem leży w tym, aby osiągać je w działaniu harmonijnym, nie zaś poprzez kolizje w strukturze zadań. Dlatego też podział funkcji, jaki najczęściej jest dokonywany w nauce na funkcje polityczne i ekonomiczne finansów publicznych, jest pozorny. Istota rzeczy spoczywa bowiem w hierarchii celów, jakie pragniemy osiągnąć poprzez gromadzenie i wydatkowanie publicznych środków pieniężnych. Jeśli więc państwo potrzebuje zgromadzić środki pieniężne, aby przeznaczyć je na wydatki publiczne, to trudno jest przyjąć, że działania państwa związane z gromadzeniem tych środków realizują jedynie funkcję ekonomiczną finansów publicznych. Niekiedy funkcję tę określa się też mianem funkcji alokacyjnej. Nie chodzi bowiem tylko o to, aby takie środki gromadzić, ale także o to, aby sięgać po nie tam, skąd można je czerpać bez uszczerbku dla źródła dochodów lub dla sytuacji podmiotu dysponującego tymi dochodami. Bardzo często celem jest bowiem nie tylko zgromadzenie tych środków, lecz podjęcie interwencji państwa mającej doprowadzić do podjęcia wyznaczonego przez państwo zachowania lub jego zmiany przez podmiot obciążony ciężarem publicznych świadczeń pieniężnych.

To samo należy odnieść do procesu wydatkowania środków pieniężnych. Problem nie leży bowiem w tym, ile państwo wyda tych środków, lecz jaki to przyniesie efekt w polityce społecznej i gospodarczej oraz w zachowaniach beneficjentów świadczeń stanowiących wydatki publiczne. Rozdział publicznych środków pieniężnych nie jest celem samym w sobie, realizuje natomiast inne cele, leżące poza samymi środkami pieniężnymi. Dlatego też finansom publicznym słusznie przypisuje się pełnienie funkcji rozdzielczej (redystrybucyjnej).

5 Patrz szerzej K. Piotrowska-Marczak, *Implikacje wzrostu gospodarczego i finansów publicznych*, w: Uwarunkowania i bariery w procesie naprawy finansów publicznych, redakcja J. Gluchowski, A. Pomorska, J. Szolno-Koguc, Lublin 2007, s. 31 i n.

6 Patrz szerzej: *Rozwój polskiej gospodarki. Perspektywy i uwarunkowania*, pod red. Grzegorza W. Kołodko, Warszawa 2002 oraz „*Nowa gospodarka*” i *stare problemy. Perspektywy szybkiego wzrostu w krajach posocjalistycznych*, red. nauk. G.W. Kołodko, M. Piątkowski, Warszawa 2002.

7 Patrz szerzej Grzegorz W. Kołodko, *Globalizacja a perspektywy rozwoju krajów posocjalistycznych*, Toruń 2001 oraz tenże, *Polska z globalizacją w tle. Instytucjonalne i polityczne aspekty rozwoju gospodarczego*, Toruń 2007.

8 Por. G.W. Kołodko, *Wędrujący świat*, Warszawa 2010 oraz tenże, *Świat na wyciągnięcie myśli*, Warszawa 2010.

Finanse publiczne należy postrzegać przede wszystkim jako bardzo ważny instrument polityki państwa w kształtowaniu stosunków społecznych o charakterze wewnętrznym i zewnętrznym. Za pomocą tego instrumentu można dość skutecznie kreować i zmieniać stosunki społeczne oraz wykonywać zadania władzy publicznej. Zadania te są wyrazem konstytucyjnych powinności państwa. Część zadań ma charakter stały (np. zapewnienie bezpieczeństwa i obronności, utrzymywanie organów wymiaru sprawiedliwości i administracji publicznej, zapewnienie dostępu do edukacji, ochrona środowiska). Inne zadania są natomiast w większym stopniu wyrazem określonej polityki państwa (np. finansowanie ochrony zdrowia, rozwój infrastruktury społecznej i technicznej, finansowanie nauki i badań naukowych, zwalczanie bezrobocia). Za pomocą finansów państwa nie da się zmienić zadań państwa określonych w konstytucji. Można jedynie próbować, aby zostały wykonane dzięki odpowiedniemu ich planowaniu i finansowaniu w oparciu o gromadzone środki publiczne i zewnętrzną pomoc finansową (dług publiczny).

Fenomen finansów publicznych opiera się na dawno poczynionej i wciąż aktualnej obserwacji zachowań ludzkich. Pozwala on przyjąć, że ten, kto ma władzę pobierania dochodów od innych oraz władzę wykorzystywania pobranych dochodów na finansowanie potrzeb indywidualnych lub zbiorowych innych podmiotów, ten może wpływać i kształtować ich zachowania. Z tego punktu widzenia obok funkcji fiskalnej (alokacyjnej) i rozdzielczej (redystrybucyjnej) trzeba więc wyróżniać funkcje interwencyjne finansów publicznych. Najczęściej określa się je bliżej funkcjami stymulacyjnymi i ewidencyjno–kontrolnymi, a czasami także funkcjami stabilizacyjnymi.

Problem leży nie tyle w nazwach ich funkcji, które są pochodną inwencji poszczególnych autorów, ile w sferach zachowań ludzkich (rodzina, stosunki osobiste i zawodowe, działalność gospodarcza, oszczędności, konsumpcja, inwestycje itd.), na które można skutecznie działać poprzez finanse publiczne (funkcje stymulacyjne lub stabilizacyjne) oraz które można ewidencjonować i kontrolować w związku z gromadzeniem i wydatkowaniem środków pieniężnych (funkcje ewidencyjno–kontrolne).

Finanse publiczne pełnią rolę służebną w stosunku do zadań władzy publicznej. Finanse publiczne nie stanowią natomiast wartości samoistnej. Finanse publiczne służą jedynie prowadzeniu przez władzę publiczną polityki finansowej. Jej zadaniem jest wykorzystanie finansów publicznych do osiągnięcia celów polityki społecznej i gospodarczej. To zaś oznacza, że politykę finansową można prowadzić z powodzeniem jedynie wtedy, gdy władza publiczna ustali w sposób wyraźny cele społeczne i gospodarcze. Sama zaś polityka finansowa stanowi jedynie umiejętność gromadzenia i wydatkowania publicznych środków pieniężnych dla realizacji celów społecznych i gospodarczych. Ten, kto nie wie, dlaczego sięga po dochody publiczne lub nie wie, dlaczego i komu przydziela środki publiczne, jest

jedynie kasjerem pilnującym, aby pobrać tyle, ile wpłacą inni i wydać tyle i tym, którzy zgłoszą się po te pieniądze z uprawniającym do ich poboru tytułem prawnym. Kasjer nie prowadzi polityki finansowej. Zdarza się to, niestety, także wielu ministrom finansów.

Polityka finansowa jest skuteczna wówczas, gdy prowadzi do osiągnięcia założonych celów. Jest to możliwe wtedy, gdy są spełnione warunki prawidłowej polityki finansowej. Określono je następująco:⁹

- 1) cele polityki finansowej muszą być możliwe do osiągnięcia w danych warunkach miejsca i czasu, czyli powinny być określone w sposób realny;
- 2) cele polityki finansowej nie mogą być wzajemnie sprzeczne;
- 3) środki realizacji polityki finansowej muszą być dostosowane do celów;
- 4) cele i środki polityki finansowej muszą być jasno określone i znane ich adresatom;
- 5) polityka finansowa musi respektować określone, nieprzekraczalne granice minimalnej stabilności i konsekwencji;
- 6) realizacja polityki finansowej wymaga kompetentnych kadr i odpowiedniego wyposażenia technicznego.

Cele polityki finansowej osiąga się przez ich uwzględnienie w przepisach prawa finansowego (tworzenie prawa) oraz przez konsekwentne stosowanie tych przepisów (realizacja prawa). W jednym i drugim obszarze działania trzeba kierować się pewnymi regułami postępowania (zasadami tworzenia prawa i zasadami stosowania prawa). Należy przy tym pamiętać, że obok uniwersalnych reguł tworzenia i stosowania prawa mamy do czynienia ze szczególnymi właściwościami zachowań w zakresie gromadzenia i wydatkowania publicznych środków pieniężnych. Są one jednocześnie zasadami i cechami norm prawa finansowego.

Ze służebnego charakteru finansów publicznych wynika konieczność zapewnienia im właściwej organizacji i sprawnego zarządzania nimi. Gdy tego nie uczynimy, nie możemy liczyć na powodzenie w osiągnięciu celów społecznych, gospodarczych, politycznych i międzynarodowych za pomocą finansów publicznych.

9 J. Harasimowicz, *Finanse i prawo finansowe*, Warszawa 1977, s. 37 i n.

2. Wzorzec doskonały finansów publicznych

Finanse publiczne tworzą wzorzec doskonały wówczas, gdy są zorganizowane i zarządzane w sposób umożliwiający pełne wykorzystanie ich do pełnienia funkcji, jakie są właściwe dla określonego typu państwa i gospodarki na danym etapie ich rozwoju.

Wyznacznikiem wzorowo zorganizowanych i zarządzanych finansów publicznych są zasady ogólne finansów publicznych. Pojęciem tym obejmuje się zarówno postulaty nauki pod adresem prawodawcy i praktyki finansowej, jak i normy prawne mające wiodący charakter wobec innych norm regulujących finanse publiczne. Zwyczaj formułowania postulatów dotyczących finansów publicznych jest bardzo odległy. Myśl skarbową była bowiem ukierunkowana na doskonalenie systemu dochodów publicznych (zasady podatkowe), a w późniejszych czasach także na planowanie budżetowe (zasady budżetowe). Rzadziej podejmowano próby sformułowania zasad ogólnych dotyczących finansów publicznych jako całości. Stało się to możliwe dopiero w późniejszym etapie rozwoju finansów publicznych, gdy wydatki publiczne ciągle rosły (zgodnie zresztą z przewidywaniami Adolfa Wagnera), a wpływów z podatków i opłat publicznych nie dało się już zwiększać. Na finanse publiczne zaczęto patrzeć bardziej dwustronnie niż dotychczas. To zaś zaowocowało regulacjami prawnymi, które podporządkowano pewnym zasadom ogólnym.

W świetle analizy prawa polskiego do zasad ogólnych finansów publicznych zaliczyć można następujące zasady: legalności, celowości, planowości, jawności, przejrzystości, ochrony interesu finansowego państwa, praworządności postępowania organów finansowych, rachunkowości, sprawozdawczości finansowej, kontroli, dyscypliny finansowej.

Organizacja finansów publicznych wymaga ujęcia przedmiotowego i podmiotowego. Pierwsze z nich oznacza konieczność odrębnego i wyspecjalizowanego systemu gromadzenia środków publicznych, a także systemu planowania i przeznaczania tych środków na cele publiczne w postaci wydatków publicznych. Natomiast z punktu widzenia podmiotowego organizacja finansów publicznych opiera się na konieczności wyróżnienia i określenia odrębnego reżimu prawnego dla podmiotów biernych i czynnych prawa finansowego.

Oznaczenie podmiotów prawa finansowego następuje zatem ze względu na ich uprawnienia i obowiązki (podmioty bierne) lub kompetencje (podmioty czynne). Sprawia to, że status prawnofinansowy podmiotów prawa finansowego jest zróżnicowany przede wszystkim ze względu na odmienne wzorce zachowań, jakie formułuje się wobec podmiotów biernych i czynnych. Do podmiotów biernych prawodawca adresuje nakazy i zakazy oraz bodźce pozytywne (zachęty)

i negatywne (sankcje ekonomiczne i prawne), pragnąc w ten sposób wpływać na ich zachowania poprzez ustanowienie odpowiednich uprawnień i obowiązków prawnofinansowych. Natomiast w stosunku do podmiotów czynnych prawodawca oznacza ich kompetencje i oczekuje, że będą realizowane w taki sposób, iż umożliwią podmiotom biernym korzystanie z uprawnień i wypełnianie obowiązków.

Finanse publiczne można uznać za dobrze zorganizowane, jeśli z przyjętej w danym państwie i w określonym czasie organizacji wynika jednoznacznie oznaczenie uprawnień i obowiązków podmiotów biernych oraz kompetencji podmiotów czynnych, a ponadto ma miejsce wyodrębnienie systemów gromadzenia, planowania i wydatkowania środków publicznych. Nie wystarczy, że prawodawca odniesie się tylko do uprawnień i obowiązków podmiotów biernych, pozostawiając ich w sytuacji braku możliwości ich realizacji lub na samowolę podmiotów czynnych (organów finansowych). Na potwierdzenie zasadności tej tezy można wskazać setki konkretnych przykładów.¹⁰

Ustaloną dla określonych warunków ustrojowych organizacją finansów publicznych należy umieć dobrze zarządzać. W tym celu trzeba zatem stworzyć także system zarządzania finansami publicznymi, wyróżniając w nim funkcje zarządzania, podmioty zarządzania oraz środki i formy prawne zarządzania.

Do funkcji zarządzania finansami publicznymi zalicza się następujące funkcje:¹¹

- 1) kształtowanie i ustalanie założeń i zasad polityki finansowej państwa,
- 2) zapewnianie ogólnej organizacji prawnej systemu finansowego państwa poprzez działalność legislacyjną,
- 3) kierowanie procesem planowania finansowego,
- 4) zapewnianie szczegółowej organizacji i kierowanie wykonawstwem planowych zadań finansowych przez administrację finansową,
- 5) sprawowanie kontroli i nadzoru nad realizacją uprawnień i obowiązków prawnofinansowych podmiotów biernych.

Wykonywanie tych funkcji należy współcześnie do wielu organów. Do odległej przeszłości należy już organizacja polegająca na tym, że panujący zawiadywał finansami za pomocą swoich urzędników i to głównie w sferze groma-

10 Przykładowo, może nie stanowić problemu ustanowienie określonego ustawowo ciężaru daninowego, lecz skomplikowanie jego wymiaru, poboru i egzekucji lub wręcz dotarcia przez obciążonego do odpowiedniego organu podatkowego. Można znieść lub ograniczyć cła i należności celne oraz uprościć postępowanie celne, ale niewiele to da, gdy zastrajkują celnicy, bo są słabo wynagradzani.

11 Patrz szerzej C. Kosikowski, *Rola Ministra Finansów w systemie zarządzania finansami w państwach socjalistycznych*, Łódź 1976, s. 11 i n.

dzenia danin oraz zarządzania domenami królewskimi.¹² Po upodmiotowieniu całości społeczeństwa i zamianie relacji: „panujący – poddani” na relacje: „państwo – obywatele” zakres finansów publicznych ulegał stałemu poszerzaniu się. Z czasem wymagał więc także innej organizacji i zarządzania. W szczególności wyłoniły się odrębne systemy zarządzania finansami publicznymi w państwach o gospodarce planowej oraz o gospodarce rynkowej.¹³ Inaczej też wyglądały one w okresie przechodzenia od gospodarki planowej do gospodarki rynkowej, co potwierdzają doświadczenia Polski z roku 1989 i lat następnych oraz praktyka innych państw Europy Wschodniej i Środkowej.

Współcześnie organy zarządzające finansami publicznymi tworzą centrum strategii finansów publicznych. Ze względu na wielość tych organów konieczne jest przeprowadzenie wyraźnego podziału kompetencji kierowniczych, tworzących funkcjonalnie jednolitą całość. Na tym tle wyłania się też zagadnienie specjalizacji w zarządzaniu finansami publicznymi oraz kwestia zasad i formy współpracy i koordynacji w zarządzaniu. Dotyczy to w szczególności takich organów, jak parlament i rząd, a w jego łonie minister właściwy w sprawach finansów publicznych oraz w sprawach instytucji finansowych, a także w sprawach rozwoju regionalnego. Odrębnie trzeba brać pod uwagę także udział w zarządzaniu finansami publicznymi centralnego banku państwa, a także organów kontroli finansowej i organów nadzoru nad rynkiem finansowym. Nie można też pominąć roli sądów i trybunałów, nawet jeśli ich działalność nie odnosi się wyłącznie do spraw z zakresu finansów publicznych.

Inny charakter i zadania mają natomiast organy finansowe. One wykonują zadania państwa lub samorządu terytorialnego związane z konkretyzacją indywidualnych uprawnień i obowiązków prawnofinansowych podmiotów biernych. Działają zatem jako podmioty czynne, wydając indywidualne akty finansowe. Organy finansowe są w znaczeniu prawnym organami państwowymi lub samorządowymi powołanymi (utworzonymi) wyłącznie dla realizacji zadań administracji finansów publicznych.

Podział na organy zarządzające finansami publicznymi i organy finansowe opiera się na kryterium funkcji spełnianej przez dany organ w ramach publicznej działalności finansowej. Rozróżnienie to ma istotne znaczenie nie tylko ze względów systematyki administracji finansów publicznych, lecz głównie z powodu odrębnych problemów, jakie wiążą się z organizacją i funkcjonowaniem administracji finansów publicznych.¹⁴ Dlatego też do organów finansowych i organów

12 Patrz szerzej A. Filipczak-Kocur, *Skarbowość Rzeczypospolitej 1587–1648*, Warszawa 2006; *Studia z dziejów państwa i prawa polskiego*, t. VIII, red. J.S. Matuszewski, W. Witkowski, Lublin–Łódź 2003

13 Patrz C. Kosikowski, *Problemy prawne planowania i zarządzania gospodarką narodową i finansami publicznymi we Francji powojennej*, Łódź 1981.

14 Patrz szerzej C. Kosikowski, *Administracja finansów jako dział prawa i dyscyplina naukowa*, „Studia Prawno-Ekonomiczne” 1980, t. XXIV.

zarządzania odnoszą się odrębne problemy właściwych struktur organizacyjnych, metod działania, wielkości kadr i sposobu ich angażowania, odpowiedzialności itd. Problemy te mogą stać się przyczyną zakłóceń w funkcjonowaniu finansów publicznych, objawiając się w nieefektywności zarządzania finansami publicznymi.

Odpowiednia organizacja finansów publicznych oraz zapewnienie efektywnego zarządzania nimi tworzą podstawy do uprawnionego oczekiwania, że finanse publiczne mogą pełnić swoje funkcje w sposób i w zakresie oczekiwanym (wyznaczonym) aktami polityki finansowej, aktami planowania finansowego i aktami prawnymi (ogólnymi i indywidualnymi). Wzorzec doskonały finansów publicznych nie jest wzorcem teoretycznym. Należy go odnosić do warunków miejsca i czasu oraz perspektywy rozwojowej danego państwa i społeczeństwa. Tak też należy go kształtować i oceniać. Nie można zatem wymagać i żądać, aby w Polsce z dnia na dzień, a nawet z roku na rok, wprowadzić taki model rozwiązań, który dobrze funkcjonuje w państwach bogatych i od wieków dobrze zarządzanych. Państwa takie i obowiązujący w nich ustrój społeczny i gospodarczy możemy sobie natomiast stawiać za pewien wzór, który chcielibyśmy osiągnąć w przyszłości i to możliwie niezbyt odległej. Jeśli zaś komuś się spieszy, niech nas opuści i uda się w krainę szczęśliwości bez biletu powrotnego, bo w Polsce na ład i dobrobyt trzeba jeszcze trochę poczekać.

3. Źródła wiedzy o stanie finansów publicznych i o ich funkcjonowaniu w praktyce

O tym, czy finanse publiczne są dobrze zorganizowane i należycie funkcjonują nie dowiemy się prawdopodobnie z ust, na ogół niewiele rozumiejącego w tym zakresie, szefa rządu lub od przemądrzałego ministra finansów. Obydwoj to, co na ogół głoszą na temat finansów publicznych, mówią w obawie przed utratą piastowanych stanowisk lub ze zwykłej ostrożności niepozwalającej im trzeźwo i obiektywnie ocenić rzeczywistości, za którą powinni czuć się odpowiedzialni.

Nie mamy też żadnej pewności co do tego, czy władza publiczna decydująca o organizacji i zarządzaniu finansami publicznymi chce i dociera do pomysłów pozwalających zbudować wzorcowy model organizacji i zarządzania finansami publicznymi, a następnie wdraża te pomysły w formie odpowiednich rozwiązań prawnych i organizacyjnych. W polityce jest bowiem tyle przypadkowości i amatorszczyzny, że literacki Nikodem Dyzma wciąż może uchodzić za mistrza tego gatunku.

Doskonały wzorzec organizacji i zarządzania finansami publicznymi jest w praktyce trudny do osiągnięcia, a zwłaszcza do utrzymania. Pod wpływem różnych czynników mają bowiem miejsce większe lub mniejsze, poważniejsze (groźniejsze) lub mniej znaczące (groźne) w skutkach odchylenia od wzorca doskonałego. Paradoksem jest zaś to, że społeczeństwo nie ocenia negatywnie tych, którzy niczego nie obiecywali i niczego nie zrobili. Uważa się, że to było przynajmniej uczciwe. Inaczej zaś odnosi się do tych, którzy wiele chcą i obiecują, a następnie, jak okazuje się, niewiele mogą i osiągają, ale za to są przeświadczeni o tym, że zrobili wiele.

Znajomość (wiedza) tego, co jest wadliwe w organizacji i zarządzaniu finansami publicznymi, a także o tym, jakie są skutki tych nieprawidłowości oraz przyczyny ich występowania, jest wręcz bezcenną, jeśli zabiega się o stworzenie i utrzymywanie wzorca doskonałego lub co najmniej o ograniczanie i eliminowanie przyczyn, które to uniemożliwiają osiągnąć. Świadomość tego faktu jest też warunkiem niezbędnym dla dokonania rzetelnej oceny rzeczywistości w finansach publicznych. Natomiast dla podejmowania trudu i ryzyka naprawy finansów publicznych stanowi warunek *sine qua non*.

O ile więc najpierw **trzeba chcieć wiedzieć**, jak powinny być zorganizowane i zarządzane finanse publiczne, a następnie to, jak one wyglądają w warunkach rzeczywistych danego miejsca i czasu, to równie istotnym jest istnienie wiarygodnych źródeł informacji na ten temat. Z tym zaś łączą się już pewne kłopoty.¹⁵

Źródła informacji mogą być bowiem zarówno świadomie zorganizowane i rzetelne, jak i okazjonalne lub wręcz nawet przypadkowe. Mogą to być przy tym informacje profesjonalne i wiarygodne lub dające się sprawdzić i zweryfikować, ale też informacje niemające tych właściwości. Mogą trafić się także informacje manipulowane lub wprowadzające świadomie w błąd jego odbiorców. Nie można również wykluczyć informacji powierzchownych lub niepełnych, na podstawie których nie jest uprawnione zbyt daleko idące wnioskowanie.

Jak to wszystko przedstawia się w Polsce, w której tak często słyszy się (czasami tylko słyszy się) o podejmowaniu lub realizacji reformy finansów publicznych bądź co najmniej o zamiarze jej dokonania? Sądzę, że nie przedstawia się to jednak najlepiej. Zwróćmy uwagę na występujące w praktyce źródła informacji o stanie finansów publicznych.

Po pierwsze, mimo obowiązywania normatywnej zasady jawności i przejrzystości finansów publicznych w Polsce nie ma stałego i oficjalnego urzędnika instytucjonalnego zapewniającego władzy publicznej i społeczeństwu możliwość

15 Patrz K. Owsiak, *O kryteriach oceny niesprawności działalności państwa*, w: *Współczesne finanse...*, s. 49 i n.

pozyskiwania na bieżąco i w ustalonych terminach pełnych, profesjonalnych i wiarygodnych danych o stanie finansów publicznych. Nie przygotowuje się bowiem dokumentu typu „Raport o stanie finansów publicznych w Polsce” na określony dzień. Takiej roli nie pełni bowiem ustawa budżetowa ani jej uzasadnienie, które znane jest zresztą nielicznym, ponieważ nie podlega publikacji. Trudno byłoby rolę taką przypisać również sprawozdaniu Rady Ministrów z wykonania ustawy budżetowej za dany rok bądź też ocenie tego sprawozdania dokonywanej przez NIK. W Polsce nie sporządza się bilansu sektora finansów publicznych. O danych statystycznych dotyczących finansów publicznych publikowanych w rocznikach GUS lepiej nawet nie wspominać, aby nie pogłębiać uczucia zawodu, jakie przynosi nam statystyka publiczna.

Z drugiej zaś strony nie można zaprzeczyć temu, że w Polsce powstają setki różnego rodzaju sprawozdań finansowych, analiz, ocen i informacji urzędowych, które są przygotowywane w różnych celach i przez liczne podmioty. To, co można im zarzucić wiąże się przede wszystkim z przypuszczeniem, że materiały te niczemu lub nikomu nie służą, a już z pewnością nie dają się wykorzystać jako źródło wiedzy o stanie finansów publicznych. Nasz system sprawozdawczości finansowej nastawiony jest przede wszystkim na ujęcie podmiotowe i na zasięg mikroekonomiczny. Nie ma w nim agregacji ani spojrzenia makroekonomicznego. Nie ma także odpowiedniego powiązania z międzynarodową i krajową statystyką publiczną. Źle funkcjonuje wymiana informacji między różnymi ogniwami zarządzania finansami publicznymi (np. między Ministerstwem Finansów a NBP).

W tych warunkach podmiot, który chce poznać dogłębnie istniejące realia finansów publicznych, musi zlecić wykonanie takich badań i studiów własnym urzędnikom lub wyspecjalizowanemu instytutowi badawczemu bądź uczelni. Aby do wykonania takich prac angażować własnych urzędników, trzeba byłoby, aby byli oni przygotowani merytorycznie, nie zaś tylko politycznie do sprawowania zajmowanych stanowisk. A to już jest zbyt wiele! Zarządzający na ogół uważają, że lepiej jest więc zamówić wykonanie pracy i słono zapłacić za jej wykonanie, a przy tym jest i bezpieczniej, bo w razie czego zawsze można będzie wykonawcę obarczyć konsekwencjami popełnienia błędu. Twierdzą też, że najlepiej zlecić wykonanie dzieła placówkom zagranicznym, bo to i autorytet większy oraz mniejsze ryzyko otrzymania rezultatu badań od osób pozostających w opozycji wobec danej władzy zamawiającej (o to podejrzewa się w Polsce wszystkich uczonych, z wyjątkiem tych, którzy nimi nie są, chociaż tak o sobie mówią).

Z powyższego wynika więc, że oficjalne (urzędowe) źródła informacji o stanie finansów publicznych w Polsce są skąpe lub trudne do pozyskania, a poza tym nie mają charakteru stałego i bieżącego. To zmusza do zamawiania i zlecenia badań, ale nie można czynić tego permanentnie. Stąd też wynika wniosek, że organy władzy publicznej, na których spoczywa obowiązek dokonywania oceny stanu fi-

nansów publicznych i korzystania z niej dla naprawy finansów publicznych, mają bardzo utrudnione zadanie do podejmowania reform finansów publicznych. Sami jednak są sobie winni, ponieważ nie stworzyli stałego urzędu instytucjonalnego, które pozwalałoby wykonywać to zadanie.

Po drugie, w związku z naszym członkostwem w Unii Europejskiej oraz w innych organizacjach międzynarodowych (zwłaszcza o charakterze finansowym) trzeba wskazać na nowe źródła informacji, a zwłaszcza źródła ocen na temat stanu polskich finansów publicznych. Pochodzą one przede wszystkim od organów Unii Europejskiej, które w wykonaniu swoich powinności wyrażają opinie na temat dokumentów przedkładanych im przez Polskę w związku z naszymi obowiązkami wobec Unii Europejskiej. Są to m.in. program konwergencji i jego aktualizacje. Na tej podstawie poznajemy oceny Unii Europejskiej dotyczące wysokości wzrostu PKB, poziomu inflacji, wysokości deficytu i zadłużenia publicznego. Są także projekty ustaw, które wymagają konsultacji z Unią Europejską przed ich uchwaleniem. Wyniki konsultacji są na ogół wiążące dla polskiego ustawodawcy. Są wreszcie również różnego rodzaju dokumenty planistyczne, które są podstawą do obliczenia wysokości pomocy finansowej z budżetu UE. O tym, jaka to będzie pomoc, decydują jednak oceny dotyczące przedstawionych dokumentów planistycznych. Organy Unii Europejskiej mogą także wydawać zalecenia dla Polski. Z całokształtu tych form płyną więc wyraźne sygnały, na podstawie których Polska powinna wiedzieć, co jest w polskich finansach publicznych złego oraz co i jak należy zmienić.

Po trzecie, źródłem informacji o organizacji i funkcjonowaniu finansów publicznych są bogate w formach sygnały medialne (prasowe, radiowe, telewizyjne) oraz sygnały płynące od obywateli i ich organizacji, przekazywane zresztą najczęściej także za pomocą mediów. Ze strony mediów rzadko kiedy płyną oceny i propozycje o charakterze profesjonalnym. Są one bowiem udziałem nielicznych programów radiowych i telewizyjnych oraz analiz prasowych, przygotowanych przez dziennikarzy-specjalistów lub częściej przez ekspertów, którym umożliwiono prowadzenie takich programów lub analiz.

W nauce finansów publicznych i prawa finansowego mało jest monografii, ponieważ ich wydawaniem nie są zainteresowane wydawnictwa zorientowane na osiąganie zysków. Publikuje się więc niektóre rozprawy doktorskie, a także rozprawy habilitacyjne i tzw. książki przygotowane dla uzyskania tytułu profesorskiego. To w nich tkwi wiarygodne źródło wiedzy o stanie finansów publicznych. Tam też spotkamy propozycje naprawy finansów publicznych. Ale takich prac nie ma w roku więcej niż palców u jednej ręki.

Pozostaje jeszcze inna forma publikacji i to chyba najbardziej wartościowa z punktu widzenia źródeł wiedzy o finansach publicznych i inspiracji do ich na-

prawy. Publikuje się je niesłychanie rzadko i to tylko dlatego, że na ogół autorzy dopłacają do ich wydania. Są to prace naukowe, w których przedstawia się rezultaty badań naukowych, zwykle prowadzonych w ramach tzw. grantów przez zespoły badawcze złożone z wielu osób, często specjalistów z różnych dziedzin lub ośrodków akademickich.¹⁶ Są to prace, które z założenia dotyczą autentycznego problemu naukowego i które zmierzają do jego rozwiązania, a rozwiązanie jest adresowane do odpowiedniego ogniwa władzy publicznej. W tym wypadku przedstawiciele władzy, którzy otrzymują taki prezent (najczęściej bowiem władza nie partycypuje w finansowaniu badań), powinni nie tylko grzecznie zań podziękować, ale przede wszystkim zrobić z niego użytek. Tymczasem najczęściej władza zachowuje się w tym wypadku jak lekarz, który otrzymał butelkę nielubianego koniaku od wdzięcznego pacjenta, tzn. nie dziękuje mu za prezent, ale i nie korzysta z niego, ponieważ nie lubi (lekarz koniaku) ... jak ktoś inny upokarza go. Nie może więc dziwić już fakt, że władza finansowa nie dysponuje własnym zapleczem naukowo-badawczym, bo dawniejszy Instytut Finansów poszedł w niebyt jako relikwyt socjalizmu. To zaś, że przez lata skupiał poważnych badaczy i dobrze służył Ministrowi Finansów, nie ma już dzisiaj znaczenia dla obecnej władzy.

Podobne walory mają inne prace naukowe, które są dorobkiem całego lub większości środowiska naukowego finansów publicznych i prawa finansowego. Są to prace, które powstają w związku z konferencjami naukowymi (zjazdami katedr,¹⁷ seminariami,¹⁸ spotkaniami jubileuszowymi niektórych profesorów¹⁹

- 16 Tytułem przykładu wskazać można prace: A. Pomorska, J. Szolno-Koguc, K. Wójtowicz, *Proces dostosowywania polskich podatków pośrednich do standardów Unii Europejskiej*, Lublin 2003; *Teoretyczne podstawy reformy podatków w Polsce*, praca zbiorowa pod red. J. Ostaszewskiego, Z. Fedorowicza, T. Kierczyńskiego, Warszawa 2004; *Zasady ustroju społecznego i gospodarczego w procesie stosowania Konstytucji*, red. C. Kosikowski, Warszawa 2005; L. Etel, C. Kosikowski, E. Ruśkowski, *Kontrola tworzenia i stosowania prawa podatkowego pod rządami Konstytucji RP*, pod red. E. Ruśkowskiego, Warszawa 2006.
- 17 Por. *Kierunki reformy polskiego systemu podatkowego*, pod red. A. Pomorskiej, Lublin 2003; *Polski system podatkowy. Założenia a praktyka*, pod red. A. Pomorskiej, Lublin 2004; *Ekonomiczne i prawne problemy racjonalizacji wydatków publicznych*, pod red. J. Gluchowskiego, A. Pomorskiej, J. Szolno-Koguc, t. I i II, Lublin 2005; *Finanse publiczne*, pod red. A. Pomorskiej, Lublin 2006; *Uwarunkowania i bariery w procesie naprawy finansów publicznych*, red. J. Gluchowski, A. Pomorska, J. Szolno-Koguc, Lublin 2007;
- 18 *Deficyt budżetowy i dług publiczny w wybranych krajach europejskich*, pod red. E. Ruśkowskiego, Białystok 2003; *Sanacja finansów publicznych w Polsce. Aspekty prawne i ekonomiczne*, Szczecin 2005; *Aktualne problemy finansów lokalnych i regionalnych w Polsce i innych krajach UE*, red. E. Chojna-Duch, Warszawa 2006; *Gdańskie Studia Prawnicze. Studia Prawno-finansowe*, t. XVI, red. A. Drwiłto, Gdańsk 2007.
- 19 Por. *Księga pamiątkowa ku czci Profesora Eugeniusza Teglera*, Poznań 1997; *Księga jubileuszowa prof. dr Leona Kurowskiego. Podstawowe zagadnienia prawa finansowego i polityki finansowej w Polsce w latach 1989-1997*, red. E. Chojna-Duch, W. Goronowski, Warszawa 1998; *Księga pamiątkowa ku czci Profesora Apoloniusza Kosteckiego. Studia z dziedziny prawa podatkowego*, Toruń 1998; *Konstytucja. Ustrój, system finansowy państwa. Księga pamiątkowa ku czci prof. Natalii Gajl*, Warszawa 1999; *Księga jubileuszowa Profesora Marka Mazurkiewicza. Studia z dziedziny prawa finansowego, prawa konstytucyjnego i ochrony środowiska*, pod red. R. Mastalskiego, Wrocław 2001; *Regulacje prawno-podatkowe i rozwiązania finansowe. Pro publico bono. Księga jubileuszowa Profesora Jana Gluchowskiego*, Toruń 2002; *Ex iniuria non oritur ius. Księga ku czci Profesora Wojciecha Łączkowskiego*, pod red. A. Gomułowicza i J. Małeckiego, Poznań 2003; *W kręgu prawa podatkowego i finansów publicznych. Księga dedykowana Profesorowi Cezaremu Kosikowskiemu w 40-lecie pracy naukowej*, Lublin 2003; *Ius suum quique. Studia prawnofinansowe. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Wacławowi Goronowskiemu*, pod red. W. Koniecznego, Warszawa 2005; *Nauka finansów publicznych i prawa finansowego w Polsce. Dorobek i kierunki rozwoju. Księga jubileuszowa*

itp.). Prace te należą do najlepszych. Powstają bowiem w warunkach pełnej odpowiedzialności za słowo, a także z chęci dobrego zaprezentowania się we własnym środowisku lub dla wyrażenia szacunku jubilatowi. Takich prac nie jest może zbyt wiele, ale te, które dotychczas powstały, mają wręcz kapitalne znaczenie jako źródło wiedzy o finansach publicznych oraz o potrzebie i kierunkach ich naprawy.²⁰ Nie mam pewności, czy o ich istnieniu wiedzą ci, którzy powinni, a więc przedstawiciele władzy publicznej.

Odrębnie należy wskazać na kapitalne znaczenie zbiorowego wysiłku naukowego środowiska prawników finansowców, które przyczyniło się do kompleksowego opracowania „Systemu prawa finansowego” w Polsce. W dorobku polskim znajdują się dwa takie opracowania. Pierwsze powstało w latach 1982–1985 pod redakcją Mariana Weralskiego,²¹ natomiast drugie jest dziełem z 2010 r.²² Opracowania te ukazują finanse publiczne w dwóch odmiennych ustrojach politycznych i gospodarczych. Ich główną zaletą jest to, że przedstawiają problemy, które dotyczą finansów publicznych w tak odmiennych warunkach. Autorzy prezentują także dotychczasowy dorobek naukowy środowiska, a także wskazują propozycje rozwiązań prawnych istniejących problemów. Nie skorzystać z tych opracowań, to więcej niż grzech, z którego popełnienia można się łatwo eskulpować.

4. Podstawowe oznaki kryzysu finansów publicznych oraz jego przyczyny

Jeśli chcemy wiedzieć, czy finanse publiczne są dobrze zorganizowane i prawidłowo funkcjonują, trzeba ustalić, czy ocenę tych zjawisk oprzemy na pewnych oznakach zewnętrznych, czy też wiązać ją będziemy z ustaleniami dotyczącymi ich przyczyn lub skutków. Wydaje się, że konieczne jest jedno i drugie, ale zacząć trzeba od oznak (przejawów) zewnętrznych. One są bowiem najbardziej widoczne i odczuwalne, chociaż czasami mogą okazać się też zawodne (np. gdy wystąpią zbyt późno w stosunku do przyjętego rozwiązania prawnego).

Innego rozwiązania w praktyce nie ma. Nikt bowiem nie opisał abstrakcyjnego wzorca doskonałego finansów publicznych, który można byłoby odnieść do dowolnych warunków czasu i miejsca. Finanse publiczne wyrażają realne stosunki społeczne, które odnoszą się do warunków określonego typu państwa i gospo-

Profesor Alicji Pomorskiej, red. J. Gluchowski, C. Kosikowski, J. Szolno-Koguc, Lublin 2008; *System finansów publicznych. Prawo finansowe wobec wyzwań XXI wieku*, pod red. A. Dobaczewskiej, E. Juchniewicz, T. Sowińskiego, Warszawa 2010.

20 Patrz *W poszukiwaniu efektywności finansów publicznych*, Księga jubileuszowa dedykowana Profesor Krystynie Piotrowskiej-Marczak, red. S. Wieteska i M. Wypych, Łódź 2009.

21 *Instytucje prawno-finansowe PRL*, t. I–V, red. M. Weralski, Wrocław 1982–1985.

22 *System prawa finansowego*, t. I–IV, redaktorzy kolejnych tomów: C. Kosikowski, E. Ruśkowski, L. Etel, J. Gluchowski, Warszawa 2010.

darki. Mają też swój dynamizm, a więc nie są ułożone raz na zawsze lub co najmniej na dłuższy okres. Stąd płynie wniosek, że nie należy lekceważyć żadnej oznaki zewnętrznej wskazującej na to, że w finansach publicznych dzieje się coś niedobrego. Tym bardziej nie można też zwlekać z usunięciem dostrzeżonej wadliwości lub nieprawidłowości.

Kryzys finansów publicznych ujawnia się wtedy, gdy stan finansów publicznych nie pozwala na pełne wykonywanie zadań publicznych przez państwo i samorząd terytorialny. Przekłada się to w swych skutkach na zagrożenie lub naruszenie podstawowych interesów obywateli i ich organizacji. Niezadowolenie społeczne (czytaj strajki) wywołują przede wszystkim takie zjawiska, jak niskie wynagrodzenia pracowników zatrudnionych w sferze budżetowej, niedostateczne środki publiczne przeznaczane na emerytury i renty oraz zasiłki, a także niewystarczające nakłady na opiekę zdrowotną, naukę i technikę, oświatę i wychowanie, bezpieczeństwo publiczne, infrastrukturę publiczną (drogi, transport zbiorowy, budownictwo socjalne i komunalne) itd. Wady w zakresie struktury i form finansowania wydatków publicznych mają liczne przyczyny.

Część z nich jest efektem wadliwego systemu dochodów publicznych i gromadzenia. Społeczeństwo nie godzi się więc na poprawianie wydatków publicznych poprzez podnoszenie podatków i opłat publicznych. Gdy opór ten jest skuteczny, rząd decyduje się na zwiększanie deficytu budżetowego i długu publicznego. W tym celu podejmuje różnego rodzaju sztuczki (m.in. inaczej niż w Unii Europejskiej oblicza produkt krajowy brutto, inaczej określa zakres sektora finansów publicznych, nie stosuje systemu ESA` 95 itd.), aby uniknąć konsekwencji prawnych, jakimi zagrożone są państwa członkowskie Unii Europejskiej, które dopuszczają do powstania nadmiernego deficytu sektora finansów publicznych.

Zewnętrzne oznaki kryzysu finansów publicznych są więc na ogół bardzo widoczne, gdy:

- 1) wydatki publiczne nie są wystarczające dla pełnej realizacji zadań państwa i samorządu terytorialnego,
- 2) dochody publiczne ulegają zwiększeniu jedynie na skutek wprowadzania nowych tytułów dochodów lub podwyższania obciążenia w formie dotychczasowych tytułów,
- 3) deficyt i dług publiczny zwiększają się, uniemożliwiając spełnianie finansowych kryteriów konwergencji.

Są też inne oznaki złego stanu finansów państwa, które ze względu na swoją specyfikę wydają się być mniej widoczne dla publiczności. W tym rzędzie wymienić trzeba:

- 1) negatywne reakcje różnych podmiotów zagranicznych na wiarygodność finansową (płatniczą) i kredytową Polski,
- 2) niekorzystne dla Polski spadki rezerw dewizowych oraz spadki wartości waluty polskiej w relacji do walut obcych,
- 3) niepotrzebne spory pomiędzy ministrem finansów i centralnym bankiem państwa, w wyniku których na zewnątrz Polska nie jest dobrze reprezentowana w instytucjach finansowych,
- 4) liczne orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego stwierdzające niekonstytucyjność zaskarżonych przepisów prawa finansowego,
- 5) utrzymywanie się wciąż znacznej liczby skarg na decyzje organów finansowych wnoszonych do sądu administracyjnego,
- 6) znaczna liczba przegranych przez Polskę procesów przed sądami międzynarodowymi i przed Trybunałem Sprawiedliwości UE w sprawach dotyczących decyzji i orzeczeń związanych z podatkami i świadczeniami państwa na rzecz obywateli,
- 7) niezrozumiałe dla zagranicy zjawiska zadłużania się polskich szpitali, szkół itp. podmiotów,
- 8) niski stopień decentralizacji finansowej,
- 9) wysoka dekoncentracja finansowa i duży stopień debudżetyzacji finansów publicznych,
- 10) nagminne naruszanie dyscypliny finansów publicznych i jednocześnie brak odpowiedniej reakcji na to zjawisko, ze względu na obowiązywanie wadliwego modelu odpowiedzialności prawnej za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

Przyczyny złego stanu finansów publicznych oraz ich funkcjonowania są różnorodne. Z jednej strony wynikają z faktu pozostawiania Polski poza strefą euro. Ma to takie znaczenie, iż tracą na tym wszyscy, z wyjątkiem NBP (zachowuje on swoje władztwo, które utraci po wejściu do Europejskiego Systemu Banków Centralnych) i polskich banków, które doskonale zarabiają na sprzedaży złotego i kupnie euro oraz odwrotnie w rozliczeniach przedsiębiorców i polskich turystów.

Kryzys finansów publicznych utrwalił się w Polsce na skutek przyjęcia i utrzymywania wadliwego systemu wydatków publicznych. Po części są to wydatki niepotrzebne lub nieuzasadnione co do wysokości, natomiast po części są niewystarczające dla pełnej realizacji zadań państwa. Każdy rząd boi się reformować wydatki publiczne, ponieważ nie chce stracić poparcia społecznego (władzy).

Przyczyną kryzysu finansów publicznych jest wadliwy polski system dochodów publicznych i ich gromadzenia. Ten system od lat nie jest zmieniany, jeśli nie liczyć setek zmian, jakich dokonuje się doraźnie w przepisach prawnych, aby ratować wpływy dochodów publicznych. To jest parodia reformy systemu podatkowego, który nie jest żadnym systemem, lecz zbiorem przypadkowych i mało stabilnych rozwiązań prawnych. Administracja podatkowa działa na tyle źle, że to, co powinno wpłynąć do budżetu, nie wpływa, ponieważ orzeczenia organów podatkowych są wadliwe i są uchylane przez sąd administracyjny.

Przyczyną kryzysu finansów publicznych jest także wadliwy system organizacji i zarządzania finansami publicznymi. Brakuje w nim przede wszystkim wyraźnego i odpowiedzialnego ośrodka polityki finansowej. Nie ma w nim systemu wieloletniego planowania finansowego. Przypadkowa jest struktura administracji finansowej, która obejmuje wiele ogniw pozostających wobec siebie w relacjach obcości lub nawet wrogości. Nie można zatem mówić o żadnej współpracy i koordynacji działań.

W relacjach z Unią Europejską Polska nie zachowuje się tak, jak przystało na członka organizacji międzynarodowej, lecz jak klasyczny wydrwigrosz, który chce za wszelką cenę (także uczciwości) uzyskać od tych organizacji same korzyści, a w zamian dać jak najmniej i nie stosować się do żadnych reguł zachowań przyjętych w tych organizacjach. Nie przysparza nam to żadnej sympatii i przychylności ze strony pozostałych członków Unii Europejskiej.

5. Dotychczasowe koncepcje naprawy finansów publicznych oraz ich ocena ze strony ekspertów

W okresie III Rzeczypospolitej Polskiej powstał i rozwijał się nowy system finansowy państwa. Zmiany polityczne, które nastąpiły po czerwcowych wyborach parlamentarnych w 1989 r., oznaczały odejście od ustroju socjalistycznego i związanego z nim systemu gospodarki planowej zarządzanej dyrektywnie przez państwo. To zaś wiązało się z potrzebą budowy podstaw gospodarki rynkowej i z koniecznością radykalnej przebudowy dotychczasowego systemu finansowego państwa. W październiku 1989 r. został ogłoszony rządowy „Program gospodarczy. Główne założenia i kierunki”, znany później jako „Plan Balcerowicza”, który pełnił w pierwszym rządzie funkcję wicepremiera i ministra finansów. W Programie znalazły się liczne propozycje odnoszące się do nowego systemu finansowego państwa.

Szkoda, że do tego programu nie powraca się obecnie. Z jednej strony uniemożliwia to dokonanie obiektywnej oceny olbrzymiego wysiłku i dorobku

w dziedzinie gospodarki i finansów publicznych, jakie zapoczątkował rząd T. Mazowieckiego. Natomiast z drugiej strony utrudnia poznanie prawdy o naszych zaniedbaniach i porażkach w gospodarce i finansach publicznych. Transformacja ustrojowa przebiegała tymczasem w bardzo trudnych warunkach ekonomicznych (olbrzymia inflacja) i w złożonych warunkach politycznych (często zmieniające się rządy oraz brak nowej Konstytucji RP). Nie tworzyło to zapotrzebowania na naprawę finansów publicznych, bo one były dopiero w trakcie budowy.

Polska bardzo wcześnie, bo już we wrześniu 1989 r. podpisała umowę z Europejską Wspólnotą Gospodarczą w sprawie handlu oraz współpracy handlowej i gospodarczej, a w grudniu 1991 r. przystąpiła do Układu Europejskiego, który wszedł w życie 1 lutego 1994 r.²³

W ten sposób Polska rozpoczęła przygotowania do uzyskania członkostwa w UE. Miało to także kapitalne znaczenie dla dalszej budowy nowego systemu finansów publicznych w Polsce. Od tej pory trzeba było bowiem uwzględniać również wzorce rozwiązań prawnych stosowanych w EWG i potem UE.

Po objęciu władzy przez rząd centrolewicowy (kolejno J. Oleksego, W. Pawlaka, W. Cimoszewicza) powstał ważny dokument programowy, a mianowicie „Strategia dla Polski” (czerwiec 1994 r.) autorstwa G.W. Kołodko. Założono w nim przeprowadzenie ważnych reform, w tym przebudowy tzw. centrum gospodarczego oraz reformy samorządu terytorialnego i ubezpieczeń społecznych. Przyjęto też kierunki średniookresowej strategii finansowej i reformy sektora finansowego. „Strategia dla Polski” stała się podstawą do opracowywania w późniejszym okresie innych dokumentów programowych, jak np. „Średniookresowa strategia finansowa” (Ministerstwo Finansów, marzec 1998 r.) oraz różnych programów i ksiąg, według których przebiegał proces harmonizacji prawa polskiego z prawem wspólnotowym. Realizacja tych programów umożliwiła rządowi koalicji prawicowej Unii Wolności i AWS przeprowadzenie w 1998 r. reformy ubezpieczeniowej i reformy samorządu terytorialnego.

Kolejne rządy lewicowe (L. Millera i M. Belki) kontynuowały wcześniej zapoczątkowane dzieło harmonizacji prawa polskiego z prawem wspólnotowym, co zaowocowało uzyskaniem przez Polskę członkostwa w UE (od 1 maja 2004 r.). W obydwu rządach lewicowych podjęto też wysiłki zmierzające do naprawy finansów publicznych, ponieważ ich stan już wówczas oceniano jako niezadawalający.

Pierwszy z programem wystąpił ówczesny wicepremier i minister finansów prof. G.W. Kołodko, który wystąpił z „Programem Naprawy Finansów Rzeczy-

23 Patrz szerzej C. Kosikowski, *Prawo Unii Europejskiej w systemie polskiego prawa finansowego*, Białystok 2010, s. 26 i n.

pospolitej” (czerwiec 2003 r.). Celem naprawy uczyniono: 1) szybki wzrost, 2) sprawiedliwy podział, 3) korzystną integrację, 4) skuteczne państwo. Przedmiotem programu i związanych z nim propozycji stały się zagadnienia: 1) poprawy wskaźników makroekonomicznych, 2) akcesji polski do UE, 3) budżetu państwa, 4) dochodów j.s.t., 5) państwowych funduszy celowych i agencji Skarbu Państwa, 6) samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej, 7) jednostek szkolnictwa wyższego i nauki, 8) systemu podatkowego i danin publicznoprawnych, 9) długofalowych instrumentów równoważenia budżetu państwa, 10) instrumentów finansowych, 11) dyscypliny finansowej, 12) dostosowania metodologicznego do norm międzynarodowych, 13) skutków zaniechania przebudowy finansów publicznych. Realizacja programu związana była z potrzebą zmiany (nowelizacji, uchylecia i uchwalenia nowych) 127 obowiązujących ówczesnie ustaw! Pokazuje to, że program naprawy nie był jedynie futurystyczną wizją ekonomiczną, lecz konkretnym zamierzeniem.²⁴

„Program Naprawy Finansów Rzeczypospolitej” autorstwa G.W. Kołodko stanowił, jak do tej pory, jedyną pełną koncepcją reformy finansów publicznych w Polsce po 1989 r.²⁵ Trafnie określono w niej cele reformy oraz jej zasięg. Realistycznie oceniono także zakres niezbędnych zmian legislacyjnych związanych z realizacją Programu. Mimo to Program nie został zaakceptowany przez partię polityczną wspierającą rząd, co doprowadziło do zrozumiałej dymisji rządowej autora programu. Mógł on mieć przez pewien czas poczucie żalu i krzywdy z powodu niezrozumienia jego intencji i propozycji. Gdyby jednak obecnie ktoś zadał sobie trud zapoznania się z programem G.W. Kołodko, to po jego lekturze ze zdziwieniem stwierdziłby, że ... w latach następnych program ten został w wielu punktach zrealizowany, a tam, gdzie nie został zrealizowany wyraża aktualne problemy finansów publicznych w Polsce! Droga władzo publiczna: może jednak warto mieć więcej uwagi dla wysiłku intelektualnego wybitnych umysłów?

W rządzie M. Belki stanowisko wicepremiera oraz ministra pracy i polityki społecznej (oraz przejściowo także innych resortów) sprawował prof. J. Hausner. W październiku 2003 r. wystąpił on z „Programem uporządkowania i ograniczenia wydatków publicznych”. Formułując koncepcje programu, J. Hausner brał zapewne pod uwagę losy programu zgłoszonego przez G.W. Kołodko. Dlatego program J. Hausnera zakładał jedynie niewielkie zmiany w systemie podatkowym, oparte zresztą na założeniu braku wzrostu fiskalizmu podatkowego, bowiem wysoki poziom fiskalizmu uznano za przyczynę uzasadniającą ograniczanie wydatków publicznych. Do powodów reformy zaliczono także trwałą nierównowagę

24 Patrz szerzej G.W. Kołodko, *O naprawie naszych finansów*, Toruń 2004, s. 57 i n.

25 Patrz szerzej M. Postuła, *Efektywne zarządzanie finansami sektora publicznego jako czynnik długotrwałego wzrostu gospodarczego*, w: *Strategia szybkiego wzrostu gospodarczego w Polsce*, red. G.W. Kołodko, Warszawa 2004, s. 321 i n. oraz C. Kosikowski, *Potrzeba i możliwości wspierania długookresowego wzrostu gospodarczego i dynamicznego rozwoju gospodarczego Polski przez prawo*, tamże, s. 168 i n.

między dochodami a wydatkami publicznymi. Największe zastrzeżenia dotyczyły jednak niewłaściwej struktury wydatków publicznych. Dlatego Program dotyczył jedynie wydatków publicznych. W tym zakresie był znacznie szerszy od koncepcji G.W. Kołodko, ponieważ praktycznie obejmował niemalże wszystkie działy administracji rządowej. Program odnosił się też do tematów wrażliwych, jak zbędna administracja, nadmierne zatrudnienie, nieracjonalny system wynagrodzeń, wadliwe funkcjonowanie systemu ubezpieczeń społecznych, problem bezrobocia i byt osób niepełnosprawnych. Propozycje zawarte w Programie dotyczyły więc potrzeby i możliwości zredukowania lub uporządkowania wydatków publicznych. Pod względem metodologicznym Program przewidywał także przygotowanie społeczeństwa do realizacji programu i ustalenie jego harmonogramu oraz oszacowanie skutków finansowych. Jako minister pracy i polityki społecznej J. Hausner ogłosił w styczniu 2004 r. „Plan Racjonalizacji Wydatków Społecznych”. Niestety, jego rządowi koledzy nie poszli w jego ślady.

Od czerwca 2004 r. J. Hausner składał Radzie Ministrów co miesiąc informacje na temat stanu realizacji Programu uporządkowania i ograniczenia wydatków publicznych. Natomiast w maju 2005 r. J. Hausner przedstawił Raport z realizacji tego programu. Za podstawę oceny stopnia wykonania Programu przyjęto indeks realizacji Programu rozumiany jako stosunek oszczędności i dodatkowych wpływów do całkowitych efektów finansowych zakładanych w Programie. Na tej podstawie oceniono, że w wymiarze fiskalnym Program został zrealizowany w 56,2%. Dodajmy jednak, że realizacja programu odbywała się w dość złożonych warunkach politycznych, ponieważ rząd M. Belki nie miał większości parlamentarnej i jego byt był ograniczony w czasie (2 lata w ówczesnej kadencji parlamentarnej). Sukces J. Hausnera i ówczesnego ministra finansów M. Gronickiego polegał więc na tym, że pozostawili ono swoim następcom spadek w postaci niskiego deficytu i długu publicznego oraz środki pozwalające spłacić długi wobec tzw. Klubu Paryskiego. To, że wierzyciele odmówili wówczas przyjęcia spłaty długu i w rezultacie nowy rząd (K. Marcinkiewicza) miał do dyspozycji ok. 5–6 mld zł wolnych środków, nie jest powszechnie znane i wielu woli o tym nie wspominać.

Dwuletni okres (2006–2007) rządów K. Marcinkiewicza i J. Kaczyńskiego nie przyniósł zmian na lepsze w finansach publicznych. Stało się bowiem tak, że ówczesna wicepremier i minister finansów prof. Z. Gilowska, ze względu na osobiste kłopoty, nie zdążyła wyjść poza medialne zapowiedzi ciekawych, skądinąd, reform w finansach publicznych (m.in. przygotowania i uchwalenia nowej ustawy o fp.). Trzeba pamiętać o tym, że część pomysłów naprawczych Z. Gilowskiej pochodziła jeszcze z okresu jej członkostwa w Platformie Obywatelskiej (np. słynne ograniczenie obciążeń podatkowych: „3 razy 15”). Prof. Z. Gilowska miała też inne pomysły naprawcze oraz oczekiwania (przede wszystkim ode mnie jako przewodniczącego Głównej Komisji ds. Naruszeń Dyscypliny Finansów Publicz-

nych – przebudowy podstaw prawnych odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych).

W okresie rządów K. Marcinkiewicza i J. Kaczyńskiego krótko ministrem finansów była prof. T. Lubińska. Wniosła ona nieoceniony wręcz wkład w naprawę finansów publicznych, inicjując i doprowadzając do końca prace nad zastosowaniem w Polsce tzw. budżetu zadaniowego (patrz szerzej część II rozdział III).²⁶ Prawdopodobnie, gdyby miała na to wpływ polityczny po odejściu z Ministerstwa Finansów, instytucja planowania zadaniowego nie musiałaby czekać na wdrożenie do 2013 r.

Po przejściu rządów przez Platformę Obywatelską powstało złudne przekonanie, że stan finansów publicznych w Polsce nie jest zły, a wyniki gospodarcze osiągnięte przez Polskę wskazują na zajmowanie przez nasz kraj wyjątkowego miejsca na mapie gospodarczej szczęśliwości w Europie (tzw. zielona wyspa). Dość długo rząd D. Tuska przekonywał społeczeństwo polskie, że nawet światowy kryzys gospodarczy ominął Polskę. W 2008 r. powołano jednak Komitet Stabilności Finansowej (ustawa z 7 października 2008 r. o Komitecie Stabilności Finansowej, Dz.U. Nr 209, poz. 1317). Jednocześnie Ministerstwo Finansów zaczęli opuszczać niektórzy podsekretarze stanu (m.in. S. Gomułka), którzy nie ukrywali swych krytycznych ocen pod adresem stanu finansów publicznych i potrzeby jego naprawy. W tym czasie Komisja Europejska po raz drugi stwierdziła występowanie nadmiernego deficytu w Polsce. Dość niespodziewanie więc rząd polski deklarował chęć szybkiego wejścia Polski do strefy euro, co w istniejących warunkach było dalece nierealne.

Pod wpływem ocen płynących ze strony NBP i od ekspertów ekonomicznych dopiero w styczniu 2010 r. rząd zdecydował się na ogłoszenie „Planu Rozwoju i Konsolidacji Finansów. 2010–2011 (propozycja)”. Pojawienie się tego Planu nie czyni jednak niczego więcej poza tym, co należałoby uczynić w bieżącej polityce finansowej, pogrążonej przy tym skutkami światowego kryzysu finansowego.. Potwierdza to zresztą podtytuł dokumentu, z którego wynika, że zamierzenia rządu są raczej krótkofalowe, chociaż przewiduje się „wprowadzenie wiążących reguł wydatkowych (doraźnej i docelowej) wraz z przedstawieniem mechanizmów monitorowania i egzekwowania ich wypełniania”.

Reguła doraźna ma na celu obniżenie deficytu strukturalnego, z czego wynika konieczność bardzo silnego ograniczenia wzrostu wydatków o charakterze uznaniowym i niedopuszczenie do dalszego powstawania tego rodzaju wydatków. Rząd uważa, że wzrost tych wydatków w najbliższych latach nie powinien przekraczać 1% w ujęciu realnym, czyli w porównaniu do wskaźnika inflacji. Nato-

26 Patrz *Budżet zadaniowy w Polsce. Reorientacja z wydatkowania na zarządzanie pieniędzmi publicznymi*, red. T. Lubińska, Warszawa 2007.

miast reguła docelowa wydatków publicznych ma „stabilizować deficyt strukturalny na poziomie wynikającym z oparcia go w części realnej na wroście gospodarczym w kilkuletnim okresie referencyjnym, a w części nominalnej na celu inflacyjnym.” O ile zastosowanie reguły doraźnej oparte jest na konkretności, o tyle wdrożenie reguły docelowej jest tego elementu pozbawione.

Rząd ocenia, że realizacja reguły wydatkowej spowoduje m.in.: 1) wyjście Polski z procedury nadmiernego deficytu i spełnienie kryterium fiskalnego konwergencji, 2) zmniejszenie relacji wydatków sektora instytucji rządowych i samorządowych do PKB, 3) ustabilizowanie długu publicznego w relacji do PKB, 4) zapewnienie nieskrępowanego działania automatycznych stabilizatorów koniunktury, nakierowanych na zmniejszenie wahań cyklicznych w gospodarce. Tymczasem zastosowanie reguły doraźnej może jedynie zatrzymać dalszy wzrost wydatków publicznych, lecz nie wiadomo na jaki okres i na jakich warunkach prawnych. Problem nie tkwi bowiem w ograniczeniu wzrostu wydatków publicznych o charakterze uznaniowym, lecz przede wszystkim na redukcji i ograniczeniu wydatków prawnie zdeterminowanych (sztywnych ekonomicznie i objętych roszczeniami prawnymi).

Plan zakłada konsolidację finansów publicznych poprzez wzmocnienie ram instytucjonalnych i organizacji finansów publicznych, dokończenie reformy emerytalnej, poszerzenie bazy podatkowej i prywatyzację. Wśród priorytetów rozwojowych w Planie wymienia się rozwój kapitału intelektualnego, rozwój Polski Cyfrowej, poprawę na rynku pracy oraz intensyfikację wykorzystania środków UE. Plan zakłada także zmiany prowadzące do powstania „sprawnego i przyjaznego państwa”. Ma to nastąpić poprzez usprawnienie funkcjonowania administracji i wymiaru sprawiedliwości oraz aktywizację społeczności lokalnych.

O ile założenia Planu są wybrane trafnie, o tyle wadą Planu jest jego powierzchowność i ogólnikowość. Plan nie wskazuje bowiem na to, w jaki sposób jego cele mają być osiągnięte. Brak jest zresztą liczbowych szacunków rozmiarów oczekiwanych skutków finansowych proponowanych zamierzeń. Plan nie uwzględnia również faktu, że w niektórych działach wydatki publiczne związane z konsumpcją zbiorową muszą ulec zwiększeniu, chyba że takich ruchów nie przewiduje się w latach 2011–2012. Oznacza to, że nie można liczyć, iż wszystkie potencjalne oszczędności w wydatkach publicznych automatycznie zmniejszą rozmiary deficytu i długu publicznego. Parodią są pomysły na „poszerzenie bazy podatkowej”, co ma nastąpić poprzez wprowadzenie obowiązku prowadzenia kas fiskalnych przez następne grupy podmiotów oraz ograniczenie odliczeń podatku VAT przy nabywaniu samochodów z tzw. kratką. Jeśli na tym ma polegać reforma dochodów publicznych, to gratuluję poczucia humoru!

Reakcja mediów i ekspertów na zamierzenia rządu w dziedzinie finansów publicznych jest momentami ostra i zdecydowana. W marcu 2009 r. były minister finansów M. Gronicki w opracowaniu pt. *Czy polski sektor finansów publicznych jest w kryzysie?* udzielił jednoznacznie pozytywnej odpowiedzi. Stanowiła ona reakcję na poglądy ministra J. Rostowskiego, głoszącego dość długo odmienią tezę. Na potrzebę reformy finansów zaczęto wskazywać coraz częściej i głośniej (por. A. Sadowski, *Rząd musi się zabrać za reformę finansów*”, „Dziennik Gazeta Polska” z września 2010, nr 175). Oceniano, że reforma jest potrzebna, ale mało realna i są małe szanse na jej przeprowadzenie (por. M. Chądzyński, „Gazeta Prawna” z 14 lipca 2009, nr 135). W mediach sformułowano nawet wniosek, że ratowanie finansów publicznych wymaga nowej terapii szokowej, a więc do Ministerstwa Finansów musi wrócić L. Balcerowicz (patrz B. Marczuk, „Dziennik Gazeta Prawna” z 17–19 grudnia 2010, nr 245, s. A12).

Prof. L. Balcerowicz chętnie wypowiada się krytycznie o zamierzeniach rządu w dziedzinie finansów publicznych (np. Państwo ma biegunkę legislacyjną, „Dziennik Gazeta Prawna” z 23–25 lipca 2010, nr 142, s. A13–14). Fundacja Obywatelskiego Rozwoju prof. Leszka Balcerowicza przygotowała Raport zawierający diagnozę finansów państwa oraz propozycje dla rządu, jak je uzdrowić (por. G. Osiecki, *Balcerowicz daje radę*, „Dziennik Gazeta Prawna” z 6–8 sierpnia 2010, nr 152, s. A5 oraz M. Jałoszewski, *Koniec grillowania, Polacy do pracy*, „Metro” z 30 września 2010, s. 4). L. Balcerowicz spowodował zainstalowanie w centrum Warszawy zegara odliczającego nasz dług publiczny (por. M. Jałoszewski, T. Kurowski, *Zegar Balcerowicza już odlicza*, „Metro” z 29 września 2010, nr 1929). Dziennikarz twierdzi: „Ekipa Tuska nie słucha rad ekspertów, więc ci ostrzegają Polaków. Nie tylko przez zegar i stronę internetową. O długu krążą już stylizowane na rap piosenki” (M. Jałoszewski, *Polacy bardziej niż rząd gotowi na II Plan Balcerowicza*, „Metro” z 13 października 2010, nr 1931).

Inni eksperci są nie mniej krytyczni. Prof. K. Rybiński uważa, że tak jak w przeszłości „przejedliśmy miliardy”, tak i obecnie wydajemy zbędnie, bo nie na tych, którzy tego potrzebują (por. „Metro” z 29 września 2010, nr 1931). Krytycznie do planu Rostowskiego odnosi się prof. J. Hausner (por. „Dziennik Gazeta Prawna” z 5–7 listopada 2010, nr 216).

Prof. S. Gomułka, krótko będący wiceministrem finansów w ekipie ministerialnej Jana Vincenta Rostowskiego, na początku 2010 r. ogłosił opracowanie pt. *Polskie finanse publiczne – stan i perspektywa do 2012 r. w świetle Programu Konwergencji. Aktualizacja 2009* (Warszawa, luty 2010 r.), w którym nie pozostawił żadnych złudzeń co do złego stanu polskich finansów i braku perspektyw na ich poprawę. Będąc głównym ekonomistą Business Centre Club, ocenił, że rośnie ryzyko kryzysu, ale „wiemy na czym polega zapowiedziana przez rząd realizacja strategii «kupowania czasu». Chodzi o minimalizację kosztów politycznych w ro-

ku wyborczym” (por. „Dziennik Gazeta Prawna” z 10–12 września 2010, nr 177). Wcześniej zaś stwierdził: „reformy boją, gdy się zwleka” (por. „Dziennik gazeta Prawna” z 6–8 sierpnia 2010, nr 152, s. A13).

Pojawiły się też różnice zdań w kwestii reformy finansów publicznych (patrz J. Żakowski, Czterej panowie B., „Polityka” z 7 sierpnia 2010, nr 35, s. 12 i n.). Oprócz zwolenników radykalnej i rychłej naprawy finansów publicznych (patrz wyżej) wystąpili zwolennicy ograniczonych i spowolnionych reform (M. Boni i J. K. Bielecki) oraz pragmatycy zakładający odejście od doktryn i podejmowania działań dostosowanych do aktualnych warunków (M. Belka, Największymi autami będą dzisiejsze słabości, „Dziennik Gazeta Prawna” z 8 września 2010, nr 175).

Na to wszystko minister Rostowski odpowiada krótko: „Jeśli będziemy systematycznie działać przez dziesięć lat, to znajdziemy dużo dalej, niż idąc drogą spazmów reformatorskich Balcerowicza, a potem Leppera lub Kaczyńskiego. Za coś takiego to ja bardzo dziękuję” (J. Rostowski, Na straży polskich finansów stoi czarna mamba, „Dziennik Gazeta Prawna” z 12–14 listopada 2010 nr 220). Ciekawe, kto i kiedy podziękuje ministrowi J. Rostowskiemu za jego wkład w rozwój polskich finansów publicznych?

II. ZASADY METODOLOGII NAPRAWY FINANSÓW PUBLICZNYCH

1. Uwagi wstępne

Naprawa finansów publicznych oznacza zespół świadomie zorganizowanych działań (czynności organizatorskich i legislacyjnych oraz kontrolnych i koordynacyjnych), podejmowanych przez kompetentne i odpowiedzialne podmioty, w tym zwłaszcza przez organy władzy publicznej, wspierane opiniami ekspertów i wynikami konsultacji społecznych, w celu zapewnienia, aby struktura wydatków i dochodów publicznych była prawidłowa, natomiast organizacja i zarządzanie finansami publicznymi umożliwiały efektywne osiąganie celów społecznych i gospodarczych. Jest to więc złożony proces, nie zaś jednorazowa czynność.

Naprawiać należy to, co po naprawie uzyska pełną użyteczność i sprawność oraz będzie funkcjonowało prawidłowo, tj. zgodnie ze swoimi funkcjami. Jeśli czegoś naprawić się nie da lub naprawa nie ma już sensu, naprawy nie należy podejmować, oczekując, że przyniesie ona spodziewany rezultat. Z naprawą finansów publicznych jest niemalże tak samo, jak z naprawą obuwia lub odzieży bądź starego samochodu lub innego zużytego sprzętu, których nie warto już naprawiać, lecz w ich miejsce trzeba nabyć nowe towary.

Jeśli dane państwo zmieniło w sposób radykalny swój ustrój polityczny, a w ślad za nim także system społeczny i ekonomiczny, to finanse publiczne tego państwa wymagają również radykalnej zmiany, czyli reformy. Może ona postępować przez kilka lub kilkanaście lat, ale musi stanowić o wycofywaniu dotychczasowych rozwiązań i zastępowaniu ich nowymi, właściwymi dla nowo przyjętego ustroju. Gdy zaś zostanie to osiągnięte należy oceniać funkcjonowanie finansów publicznych w nowych warunkach ustrojowych i w zależności od potrzeby poddawać je naprawie. Można przyjąć, że Polska, podobnie jak i większość pozostałych państw postsocjalistycznych, zakończyła już etap reformy finansów publicznych, ale nadal musi je doskonalić w drodze ich naprawy. Przyczyny tego stanu rzeczy są różne, zarówno obiektywne (np. uzyskanie członkostwa w Unii Europejskiej), jak i subiektywne (niepełne przeprowadzenie reformy finansów publicznych po 1989 r.).

Naprawa finansów publicznych powinna być traktowana w sposób poważny i odpowiedzialny. To zaś oznacza, że nie można jej podejmować i wykonywać jedynie w oparciu o tzw. dobre chęci, lecz trzeba to czynić profesjonalnie. Wymaga to sięgnięcia do zasad prakseologicznych, które odnoszą się do każdej zamierzonej i świadomie organizowanej oraz racjonalnej aktywności człowieka lub zespołów ludzkich.

W prakseologii oraz w naukach pokrewnych (np. w ergologii) wypracowano pewne metody służące rozwiązywaniu określonych problemów bądź związanych z tworzeniem lub naprawą funkcjonowania instytucji. Na tej podstawie sformułowano też uniwersalne zasady racjonalnego postępowania. Są one wykorzystywane w naukach szczegółowych, odpowiednio do cech i specyfiki tych nauk. Istnieją zatem i są stosowane odrębne metodologie nauk społecznych i przyrodniczych oraz nauk medycznych i technicznych. Według swoistych metodologii tworzy się lub zmienia organizację lub zarządzanie instytucjami.

Inaczej nie może być także w wypadku naprawy finansów publicznych. Trzeba ją oprzeć na pewnych uniwersalnych zasadach prakseologicznych. Dzięki temu będziemy mieli pewność, że podjęcie naprawy finansów publicznych jest konieczne, ponieważ wskazują na to rzetelne analizy i oceny rzeczywistości. To one pozwolą nam określić objawy i przyczyny kryzysu finansów publicznych uzasadniające potrzebę podjęcia naprawy finansów publicznych. W ten sposób możliwe stanie się określenie przedmiotu naprawy i jej zakresu. To z kolei ułatwi przygotowanie wstępnych (kierunkowych) założeń (programu) naprawy, a także wskazanie warunków, w jakich możliwe będzie przeprowadzenie naprawy finansów publicznych. W tym celu konieczne stanie się zarówno sięgnięcie po profesjonalne ekspertyzy, jak i pozyskanie opinii społecznej na temat zamierzonych reform. Płynące stąd wnioski pozwolą następnie ocenić, czy aktualnie występują warunki do przeprowadzenia i wdrożenia naprawy oraz czy proponowana naprawa może liczyć na społeczną akceptację. Naprawa musi mieć bowiem charakter kompletny, nie zaś jedynie fragmentaryczny, bardziej pozorujący niż faktycznie realizujący konieczne reformy. Musimy też liczyć się z nakazem działania władzy publicznej w sposób jawny i przejrzysty oraz odpowiedzialny. Naprawa finansów publicznych musi być wreszcie realizowana według wcześniej ustalonego harmonogramu, w którym oznaczony zostanie nie tylko podział zadań i odpowiedzialności, lecz także terminy realizacji oraz jej formy. Przewidywać trzeba również skutki działań naprawczych (pożądane i niepożądane). Działania podejmowane w ramach procesu naprawy finansów publicznych muszą mieć oznaczoną kolejność. Nie powinny być z tej kolejności eliminowane lub zamieniane. Nie można zwłaszcza podejmować prób „pójścia na skróty”, ponieważ zwykle kończy się to wydłużeniem drogi, którą musimy przebyć.

Naprawa finansów publicznych jest obowiązkiem władzy publicznej, zwłaszcza rządu i Ministra Finansów. W proces naprawy muszą być jednak zaangażowane także inne podmioty władzy publicznej, w tym organy władzy ustawodawczej oraz organy kontroli i ochrony prawa, a także centralny bank państwa. W państwach członkowskich Unii Europejskiej naprawy finansów publicznych nie sposób jest dokonywać w tajemnicy i bez udziału odpowiednich organów Unii Europejskiej. Naprawa finansów publicznych nie powinna być też podejmowana i przeprowadzana bez udziału ekspertów oraz z pominięciem partnerów społecznych oraz bez konsultacji społecznych. W procesie naprawy odpowiednia rola przypada również mediom. W tej sytuacji staje się oczywiste, że przygotowanie i realizacja naprawy wymaga kierownictwa i koordynacji, a także kontroli i oceny przebiegu jej wykonywania. Trzeba więc na taki podmiot wskazać, jeśli nie czynią tego obowiązujące przepisy prawa ustrojowego lub prawa finansowego.

Naprawa finansów publicznych wiąże się na ogół z potrzebą dokonania zmian w obowiązującym prawie. Czasami trzeba uchwalić lub wydać nowe akty normatywne, a inne w sposób gruntowny zmienić. Dlatego też niezbędne jest zachowanie zgodności proponowanych w ramach naprawy finansów publicznych przepisów prawnych z zasadami konstytucyjnymi. Konieczne jest także podporządkowanie proponowanych zmian obowiązującym Polskę zasadom i przepisom prawa Unii Europejskiej i prawa międzynarodowego publicznego. W naprawie finansów publicznych należy więc kierować się zasadami poprawnej legislacji, które zostały bogato oznaczone w licznych orzeczeniach Trybunału Konstytucyjnego i które respektuje się w praktyce legislacyjnej.

2. Zasady naprawy finansów publicznych

2.1. Respektowanie podstawowych zasad prakseologicznych

2.1.1. Podejmowanie naprawy w oparciu o rzetelne analizy i oceny jej potrzeby oraz przemyślaną i akceptowalną społecznie koncepcję

Naprawa finansów publicznych jest operacją na żywym organizmie społecznym. Musi więc być podejmowana i przeprowadzona na takich samych zasadach, jak każdy zabieg chirurgiczny. Często odwołuję się w swoich wypowiedziach do takich porównań, ponieważ one w większym stopniu uruchamiają wyobraźnię adresatów moich słów.

Żaden normalny chirurg nie podejmie się wykonania operacji bez uprzedniego ustalenia nie tylko tego, kogo i co ma operować, ale przede wszystkim bez znajomości objawów i przyczyn choroby, czasu jej trwania oraz szkód, jakie już

wyrządziła i może wyrządzić dalej. Chirurg musi posiadać rzetelną wiedzę o pacjencie. Na tej podstawie może być dopiero podjęta decyzja o zabiegu. Zwykle jest to decyzja kolegialna, która zapada po uprzednim zapoznaniu się ze specjalistycznymi ekspertyzami lub konsultacjami.

Przystępując do wykonania zabiegu, chirurg musi mieć przemyślaną koncepcję wykonania zabiegu. Koncepcja ta nie może ograniczać się do tego, jak wykonać zabieg, lecz wyraźnie wskazywać na to, co ten zabieg może i powinien zmienić w leczeniu choroby pacjenta. Trudno jest przecież uwolnić chirurga od obowiązku przewidywania możliwych (pożądanych i niepożądanych) skutków operacji. Co więcej, musi on te informacje przekazać pacjentowi lub jego rodzinie, aby uzyskać zgodę na wykonanie zabiegu.

Jeśli przemawia do naszej wyobraźni podany wyżej przykład i wynikający z niego katalog powinności chirurga, to zrozumienie mechanizmu uruchamiającego naprawę finansów publicznych staje się łatwiejsze. Śmiało bowiem można przyrównać naprawę finansów publicznych do zabiegu chirurgicznego. Dlatego decydując się na podjęcie dzieła naprawy finansów publicznych, trzeba mieć świadomość, że przedmiotem naprawy są nie tylko rozwiązania prawne lub organizacyjne w obszarze finansów publicznych, lecz że są nimi przede wszystkim stosunki społeczne dotyczące gromadzenia i wydatkowania środków publicznych. Zmiany wywołane naprawą finansów publicznych muszą więc prowadzić do zmian w zakresie uprawnień i obowiązków podmiotów biernych prawa finansowego oraz do zmian w kompetencjach podmiotów czynnych prawa finansowego.

Świadomość tego, kogo dotyczy naprawa finansów publicznych oraz jakie wywoła skutki oraz z jaką reakcją może spotkać się ze strony tych, których dotyczy, zmusza autorów naprawy do podejmowania decyzji o naprawie w oparciu o rzetelne analizy i oceny, wskazujące na objawy i przyczyny złego stanu finansów publicznych. Nie mogą to być informacje przypadkowe, niezweryfikowane lub wynikające z lobbingu określonych grup społecznych. Najlepiej gdyby informacje te pochodziły ze źródeł stanowiących formę trwale zorganizowanej działalności badawczej i analitycznej. Potrzeba dysponowania taką bazą przez organy rządowe jest poza dyskusją. Jest to potrzeba o charakterze stałym i pewnym.

Zanim przystąpi się do naprawy finansów publicznych, trzeba zatem wiedzieć zarówno to, z jakiego powodu podejmuje się naprawę, jak i to, co uczynić jej przedmiotem oraz przewidzieć, na ile jest możliwym, aby przyniosła zamierzony efekt i nie wywołała skutków niepożądanych. To zaś tworzy już podstawy do opracowania koncepcji naprawy finansów publicznych. Jest to zbyt poważne przedsięwzięcie, aby o jego uruchomieniu według określonej koncepcji można było decydować jednoosobowo. Dlatego też koncepcję naprawy finansów publicznych, jak i jej program, należy poddać ocenie ekspertów oraz uczynić przed-

miotem konsultacji społecznych. Nie mogą to być jednak zabiegi wykonywane w sposób, na jaki wskazuje obecna praktyka stosowana przez organy władzy publicznej. Ta bowiem bardzo często ogranicza się do takiego korzystania z opinii ekspertów i wyników konsultacji społecznych, które ma charakter formalny, cząstkowy, spóźniony w czasie i w inny sposób uniemożliwiający merytoryczne odniesienie się do przedstawionej propozycji naprawy. Trudno jest na tej podstawie uznać, że projekt taki uzyskał społeczną akceptację, chociaż władza publiczna najczęściej tak twierdzi.

2.1.2. Podejmowanie naprawy w sposób zupełny (kompletny) i w odpowiednich warunkach

Pod względem przedmiotowym zakres naprawy finansów publicznych może przedstawiać się różnie. W skrajnym ujęciu naprawa finansów publicznych może dotyczyć niemalże wszystkiego, co składa się na to pojęcie i obejmować zarówno system dochodów i wydatków publicznych, jak i organizację i zarządzanie finansami publicznymi. Taka sytuacja ma na ogół miejsce wówczas, gdy zmienia się ustrój państwa i typ gospodarki (np. tak jak w Polsce po 1989 r.) bądź też wtedy, gdy upływa czas rozwiązań przyjętych jedynie na dany okres rozwojowy państwa (np. w Polsce na okres tzw. transformacji gospodarczej).

Może jednak mieć miejsce także sytuacja polegająca na nieprzeprowadzeniu radykalnych zmian w finansach publicznych w odpowiednim czasie lub na dokonaniu ich tylko w sposób połowiczny. Tutaj przykładem jest niestety Polska, bowiem po przeszło dwudziestoletnim obowiązywaniu nowego ustroju społecznego i gospodarczego w finansach publicznych obecne są wciąż jeszcze ślady rozwiązań z poprzedniego ustroju. Dotyczy to zwłaszcza wydatków publicznych oraz budżetu państwa i funduszy celowych, a także systemu zarządzania finansami publicznymi. Dlatego też niewiele dały liczne, lecz tylko fragmentaryczne „reformy” finansów publicznych przeprowadzane w Polsce po 1989 r. Główną ich zaletą było jedynie to, iż uzmysłowiły już wszystkim, że socjalizm jako ustrój polityczny skończył się w Europie, a kapitalizm wygląda inaczej niż go nauczano w socjalistycznych szkołach. Nie można zatem jedną nogą pozostawać w poprzednim ustroju, a drugą stawiać w nowym ustroju. Taka pozycja (w rozkroku) jest na dłuższą metę nie do wytrzymania dla nikogo!

Poprzednio wykonywane reformy finansów publicznych przygotowały w pewnym stopniu społeczeństwo polskie do tego, że jeśli tak ochoczo odrzuciło się socjalizm i wybrało (4 czerwca 1989 r.) ustrój gospodarki rynkowej, to w ustroju tym nie ma miejsca na dotychczasowe „dobrodziejstwa” socjalizmu w postaci gwarancji zatrudnienia, bezpłatnej edukacji i pełnego zabezpieczenia socjalnego. Jeśli zaś z tego, co dzisiaj obowiązuje w zakresie finansów publicz-

nych, nie wynika zadowolenie społeczne ani też Polska nie ma porównywalnych sukcesów społecznych i ekonomicznych w skali międzynarodowej, jest to wystarczającym sygnałem uzasadniającym potrzebę podjęcia naprawy finansów publicznych w szerokim zakresie.

Postulat podejmowania naprawy finansów publicznych w sposób zupełny (kompletny) odnosi się także do sytuacji, gdy przedmiotem naprawy staje się tylko pewien fragment pojęcia finansów publicznych (np. system dochodów publicznych lub system wydatków publicznych bądź organizacja sektora finansów publicznych albo zarządzanie finansami publicznymi). Nakaz kompletności odnosi się bowiem do tego, co stanowi pewną jednorodną część, powiązaną z innymi elementami zbioru. Tymczasem w praktyce przeprowadzania reform finansowych widoczne były niekonsekwencje polegające na tym, że przedmiotem reformy obejmowano jedynie wybrane zagadnienia, przy jednoczesnym pozostawieniu bez zmian innych zagadnień, integralnie powiązanych z pierwszymi.

Najczęściej miało to miejsce, gdy przedmiotem naprawy czyniono jedynie dochody publiczne, pozostawiając bez zmian rozwiązania dotyczące finansowania wydatków publicznych. Ten sam skutek miał miejsce wówczas, gdy zmieniano wydatki publiczne bez odniesienia się do źródeł i sposobów ich planowania i finansowania oraz ich wpływu na poziom deficytu budżetowego i długu publicznego. Taki sposób postępowania wynikał najczęściej z tego, że przygotowanie projektu reformy należało do jednego ministra lub nawet do jednego z departamentów urzędu tego ministra, a pozostałe organy i urzędy nie widziały żadnego powodu, aby uczestniczyć w przeprowadzeniu tej „reformy”. Nie chcąc zaś fundować sobie kłopotów, nie przeszkadzały realizacji reformy, stosując w ramach uzgodnień wewnątrzministerialnych lub międzyresortowych formułkę „nie zgłaszamy uwag”.

Od nakazu kompletności przedmiotu naprawy finansów publicznych nie mniej ważne jest to, aby do jej podejmowania i wdrażania przystępowano w czasie wyznaczonym nie tylko przez potrzeby, lecz także przez sprzyjające warunki. Reforma finansów publicznych nie może być bowiem spóźniona w tym sensie, że jej założenia są już nieaktualne w chwili przystępowania do realizacji i raczej wymagają przyjęcia rozwiązań dalej idących lub rezygnacji z wcześniej proponowanych.

Przez warunki wdrażania reformy finansów publicznych rozumiem takie okoliczności czasu i miejsca, które mogą gwarantować powodzenie proponowanej naprawy. Składają się na to różne okoliczności. Nie sposób nie doceniać faktu istniejącego układu sił politycznych w państwie. Silny rząd może sobie pozwolić na przeprowadzanie reform bez obawy utraty władzy. Potwierdziły to liczne przykłady rządów w Polsce. Podjęcie i przeprowadzenie reform może nawet taki

rząd wzmocnić. Natomiast nie może liczyć na to rząd słaby. Wiele zależy także od siły opozycji. Jeśli opozycja jest jednorodna, to poprzez swoje działania może wymusić reformy lub uzależnić ich przeprowadzenie od przejścia władzy. Natomiast słaba i rozbita politycznie opozycja nie jest w stanie sprzyjać reformom, ponieważ głos takiej opozycji nie liczy się podczas wyborów i po ich zakończeniu. Słaba opozycja zdana jest na walkę o przetrwanie własnych partii lub ich liderów.

Dobrym momentem dla przeprowadzania reform jest sytuacja dotycząca względnej stabilności politycznej wewnątrz kraju i na arenie międzynarodowej. Wyraźniej lepiej jest przeprowadzać zmiany w warunkach braku napięć społecznych i gospodarczych, ale czasami zrozumienie znajduje także podjęcie takich reform pod wpływem strajków i żądań oraz oczekiwań społecznych do zmiany istniejącego stanu rzeczy. Wiele zależy również od tego, na ile społeczeństwo zostanie dobrze przygotowane i pozyskane do idei przeprowadzenia reformy. Ołbrzymią rolę do spełnienia mają tutaj media oraz autorytety publiczne. Wtedy też trzeba wycofać z mediów osoby, które nie budzą żadnego zaufania publicznego, bo w ich ustach idea reformy oznacza tylko jej kres.

W zależności od oceny stanu finansów publicznych w danym państwie, a w szczególności od stopnia pilności dokonania ich naprawy, można sobie wyobrazić również przyjęcie szczególnej organizacji i wykonawstwa procesu naprawy. Organizacja ta polegać może na wyjściu ponad poziom rządowy i przejściu na poziom działań specjalnej komisji składającej się z przedstawicieli władzy publicznej i partnerów społecznych oraz ekspertów, funkcjonującej pod patronatem głowy państwa. Powołanie takiej organizacji powinno także wynikać z porozumienia politycznego zawartego pomiędzy liczącymi się w danym państwie siłami politycznymi. Przedstawiciele tych ugrupowań musieliby gwarantować, że ich udział w dziele naprawy będzie wyłącznie konstruktywny (nawet krytyczny), zaś przyjęte programy i propozycje rozwiązań prawnych nie staną się przedmiotem destrukcji parlamentarnej.

Uwarunkowania mogą wynikać także z określonego stanu zasobów finansowych państwa i możliwości ich zwiększenia przez pomoc ze strony podmiotów zewnętrznych. Czasami może to być jednak przyczyną nakazującą odłożenie reformy na inny, dogodniejszy i pewniejszy, czas. Wszystko wskazuje na to, że istnienie sprzyjających warunków dla podjęcia i wdrożenia naprawy finansów publicznych ma charakter względny. Trzeba oceniać to zjawisko w powiązaniu z zakresem i przedmiotem naprawy.

Brak warunków do podejmowania i wdrażania naprawy finansów publicznych może usprawiedliwiać odłożenie jej w czasie, ale nie może uzasadniać rezygnacji z niej. Trzeba raczej podejmować wówczas działania, które zmierzają do

stworzenia odpowiednich warunków. Oznacza to wówczas etap przygotowania naprawy finansów publicznych według wcześniej zarysowanego programu.

Niezwykłej troski wymaga w szczególności ocena, czy naprawa finansów publicznych ma sens i szansę powodzenia w warunkach światowego kryzysu ekonomicznego i finansowego. Ekonomia i finanse krajowe mogą być w różnym stopniu zależne od sytuacji gospodarczej i finansowej na świecie, zwłaszcza w państwach, z którymi gospodarczo i finansowo jest powiązana Polska. Jedno jest pewne: nie można przyjmować postaw radykalnych, twierdząc, że w tej sytuacji nie może być mowy o żadnych reformach lub naprawach krajowych finansów publicznych lub też przyjmując, że naprawa finansów krajowych to przeprowadzanie porządku na własnym podwórku, co jest zupełnie niezależne od tego, jaki bałagan lub porządek panuje na innych podwórkach. Potrzebne jest przyjęcie opcji pośredniej, ponieważ przyczyny naprawy finansów krajowych leżą najczęściej wewnątrz danego kraju, a sytuacja zewnętrzna może jedynie sprzyjać lub utrudniać przeprowadzenie reform własnego systemu finansów publicznych. Ktoś, kto nie ma ochoty lub wiedzy bądź myśli jedynie kategoriami własnego interesu, zawsze znajdzie powód uzasadniający swoją beczynność i błogie trwanie przy władzy bez przeprowadzania niezbędnych reform. Na to nie powinno być przyzwolenia społecznego, bo finanse publiczne są po to, aby władza publiczna realizowała przy ich użyciu interesy społeczeństwa.

2.1.3. Podejmowanie naprawy w sposób jawny i przejrzysty oraz odpowiedzialny

Zasada jawności finansów publicznych jest postulatem od dawna głoszonym w doktrynie skarbowości. Uważa się wręcz, że troska o należyte wykorzystanie środków publicznych gromadzonych przez panującego oraz kontrola wydatkowania tych środków doprowadziły w przeszłości do rozdziału skarbu królewskiego na prywatny i publiczny oraz do kontroli środków publicznych przez sporządzanie zestawień przychodów i wydatków publicznych. Stanowiło to jednocześnie o ograniczeniu władzy królewskiej oraz o wykształcaniu się parlamentaryzmu, a z czasem także demokratyzmu. Procesy te nie następowały jednak pospiesznie i trzeba było wieków oraz licznych rewolucji, aby tajność spraw publicznych, w tym finansów, przestała być bastionem wąskiego kręgu rządzących i ich doradców (np. rad królewskich we Francji).

Jawność finansów publicznych zaczęła, w sposób jak najbardziej zasadny, symbolizować demokratyzację życia publicznego. Dlatego też dążenie do jawności finansów publicznych stało się od drugiej połowy XIX w. stałym postulatem nauki skarbowości. Postulat ten znajdował w różnym zakresie odbicie w aktach normatywnych (np. w konstytucjach lub w prawie budżetowym).

Dzisiaj zatem czasy, w których finanse państwa były otoczone ścisłą tajemnicą, należą już od dawna do przeszłości. Dlatego też straciła na swej aktualności słynna maksyma francuskiego ministra skarbu Colberta, że „finanse powinny być jawne dla wszystkich, lecz zrozumiałe tylko dla nielicznych”. Współcześnie stanu finansów państwa nie ocenia się zresztą po tym, ile środków publicznych znajduje się w przysłowiowej „kasie państwa” ani po tym, ile w niej tych środków brakuje na finansowanie zadań państwa. Niepotrzebnie więc obecne władze unikają opracowywania i prezentacji raportów o stanie finansów państwa oraz ukrywają ten stan w statystyce publicznej (patrz np. na to, co w tej materii wynika z roczników statystycznych GUS).

Zgodnie z Konstytucją RP organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa (art. 7). Prawo zaś tworzy się w sposób jawny, uzależniając także jego obowiązywanie od urzędowego ogłoszenia aktów normatywnych. Jawne jest też stosowanie prawa, w tym także jego przejawy, jak jawność rozpraw sądowych, publikacja orzeczeń sądowych i orzeczeń organów administracyjnych, publikacja sprawozdań z publicznej działalności finansowej, doręczanie adresatom aktów indywidualnych itp. W art. 61 Konstytucja RP zapewnia obywatelom prawo do uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne, w tym prawo dostępu do dokumentów oraz wstęp na posiedzenia kolegialnych organów władzy publicznej pochodzących z powszechnych wyborów. Ograniczenie tego prawa może nastąpić wyłącznie ze względu na określoną w ustawach ochronę wolności i praw innych osób i podmiotów gospodarczych oraz ochronę porządku publicznego, bezpieczeństwa lub ważnego interesu gospodarczego państwa.

W literaturze przedmiotu jawność finansów publicznych jest rozumiana jako „swobodny dostęp obywatela do informacji o działalności państwa w wymiarze finansowym. Pojęcie przejrzystości finansów publicznych oznacza zaś sytuację, w której: 1) reguły gospodarowania środkami publicznymi są jasno sprecyzowane; 2) system gromadzenia, przetwarzania i udostępniania danych o stanie finansów publicznych pozwala na uzyskanie pełnego, rzetelnego i zrozumiałego obrazu sytuacji finansowej państwa i poszczególnych segmentów sektora publicznego oraz wpływu funkcjonowania sektora publicznego na całą gospodarkę. [...] Kluczową kwestią jest zapewnienie przejrzystości sektora publicznego. Gdy brak jest przejrzystości finansów publicznych, to domaganie się ich jawności staje się w zasadzie bezprzedmiotowe”.¹

1 W. Misiąg, A. Niedzielski, *Jawność i przejrzystość finansów publicznych w Polsce w świetle standardów Międzynarodowego Funduszu Walutowego*, Raport wydany przez Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową, 2001, nr 29, s. 5.

Międzynarodowy Fundusz Walutowy przyjął w 1968 r. „Kodeks przejrzystości polityki fiskalnej – deklaracja reguł”,² co stanowiło odpowiedź na rosnące w świecie zapotrzebowanie na standardy przejrzystości i jawności finansów publicznych. Kodeks opiera się na czterech ogólnych regułach: 1) klarowności rozdziału funkcji i odpowiedzialności między władzą monetarną a fiskalną oraz między sektorem publicznym i prywatnym; 2) publicznego dostępu do informacji; 3) przejrzystości przygotowania i wykonywania budżetu oraz sprawozdawczości budżetowej; 4) oceny rzetelności sprawozdawczości budżetowej przez niezależne instytucje.³ Na podstawie powyższych reguł sporządza się raporty oceniające stopień jawności i przejrzystości finansów publicznych w poszczególnych państwach. Jawność i przejrzystość jest traktowana również jako fragment regulacji prawnych i polityki państwa w zakresie dostępu do informacji publicznej.⁴

W prawie polskim zasadę jawności finansów publicznych wyrażono po raz pierwszy wprost w ustawie z 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych. Potem natomiast nawiązywano do tej zasady także w innych ustawach, zwłaszcza zaś w ustawach regulujących gospodarkę finansową jednostek samorządu terytorialnego. Wspomagają zaś te regulacje postanowienia ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz.U. Nr 112, poz. 1198 ze zm.)⁵ oraz ustawy z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne (Dz.U. Nr 64, poz. 565 ze zm.).

Jawność finansów publicznych może mieć charakter formalny i materialny. W pierwszym znaczeniu jawność oznacza jedynie różne możliwości poznania toku niektórych prac związanych z zarządzaniem finansami publicznymi oraz wybranych danych z tego zakresu. W takim znaczeniu jest mowa o jawności gospodarowania środkami publicznymi w przepisach art. 33–41 obecnie obowiązującej ustawy z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych.

Natomiast jawność gospodarowania środkami publicznymi w znaczeniu materialnym oznacza możliwość poznania i zrozumienia pełnego obrazu rzeczywistości w zakresie finansów publicznych. Możliwość ta istnieje, gdy finanse publiczne są ukazywane publiczności w sposób przejrzysty (jasny), szczegółowy, prawdziwy i zrozumiały. O pewnych elementach tak rozumianej jawności materialnej finansów publicznych jest mowa w art. 39–41 ustawy o finansach publicznych.

2 Polskie tłumaczenie Kodeksu dokonane przez A. Niedzielskiego znajduje się w pracy W. Misiąga i A. Niedzielskiego. *op. cit.*, s. 36–42.

3 Patrz szerzej C. Kosikowski, *Nowa ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, Warszawa 2010, s. 156 i n.

4 Por. M.L. Carasco, *Ustawy o informacji, polityka dostępu do informacji rządowych oraz projekty rozwiązań w tej dziedzinie w państwach członkowskich Unii Europejskiej*, „Materiały i Dokumenty Biura Studiów i Ekspertyz Sejmu RP” nr 290.

5 Patrz szerzej T.R. Aleksandrowicz, *Komentarz do ustawy o dostępie do informacji publicznej*, Warszawa 2002.

Skoro finanse publiczne mają być jawne i przejrzyste, to jawny i przejrzysty musi być także proces naprawy finansów publicznych. Adresaci rozwiązań prawnych obowiązujących w dziedzinie finansów publicznych powinni wiedzieć, z jakiego powodu władza publiczna zamierza naprawiać finanse publiczne, co chce w nich naprawić i czego oczekuje po efektach naprawy. Władza publiczna powinna starać się o to, aby adresaci reform rozumieli ich sens i konieczność przeprowadzenia, nawet wtedy, gdy niektóre z ich elementów nie będą korzystne dla adresatów naprawy.

Naprawy finansów publicznych należy dokonywać w sposób odpowiedzialny. Odnosi się to do wszystkich uczestników procesu naprawy, odpowiednio do zakresu zadań, jakie na nich spoczywają w tym procesie. Odpowiedzialność powinna dotyczyć zarówno tego, że naprawy finansów publicznych nie podjęto w ogóle lub podjęto ją fragmentarycznie lub powierzchownie, jak i przygotowania naprawy oraz jej realizacji. Rodzaj odpowiedzialności wynika z rozwiązań ustrojowych odnoszących się odpowiednio inaczej do autorów i wykonawców naprawy. Wchodzi w grę odpowiedzialność konstytucyjna organów władzy publicznej, jak i odpowiedzialność polityczna oraz służbowa pozostałych podmiotów.

2.1.4. Unikanie pozorów naprawy oraz jej nieuzasadnionej fragmentaryczności

Wytrawni politycy oraz doświadczeni urzędnicy opanowali na ogół technikę pozorowania swojej, faktycznie nieistniejącej, aktywności. Oni potrafią przede wszystkim ładnie i często mówić o tym, co robią i co zamierzają zrobić dla społeczeństwa. Na tym jednak kończą swoją aktywność. Niekiedy tylko wracają do sprawy, aby powiedzieć, że jest w toku i napotyka na liczne przeszkody, które jednak będą pokonane, gdy naród cierpliwie na to poczeka. Postawa ta jest następnie w różny sposób uwiarygodniana przez te osoby. Pokazują się w miejscach, które ludzie traktują jako przejaw więzi z narodem (np. w kościele, na ulicy, na zakupach w sklepie, na meczu sportowym, na studniówce w szkole itp.). Naiwnym to wystarczy. Takich zaś jest większość.

Pozorowanie naprawy finansów publicznych rozpoczyna się od programów wyborczych i składania deklaracji przedwyborczych, iż nie ma nic ważniejszego, jak „reforma finansów publicznych”, o czym zapomniały poprzednie rządy. Istotę reformy sprowadza się wówczas do przyjęcia jakiegoś nośnego hasła, np. obniżenie podatków do poziomu 15–15–15, wprowadzenie podatku liniowego, przywrócenie wcześniej zniesionych ulg i zwolnień, wprowadzenie „becikowego”, zwiększenie opodatkowania podmiotów osiągających wysokie dochody itd. To na ogół wystarczy, chociaż w żaden sposób nie odnosi się do sytuacji emeryta lub rencisty bądź osoby bezrobotnej. O wydatkach publicznych na ogół się przezornie nie

wspomina, aby nie drażnić narodu. Czasami uzna się jedynie, że wysokość świadczeń emerytalnych i rentowych powinna być zwiększona, podobnie jak i wynagrodzenia w niektórych zawodach sfery budżetowej (zwłaszcza nauczycieli). Rządzący uważają na ogół, że zwracanie głowy narodowi takimi sprawami, jak naprawa organizacji i zarządzania finansami publicznymi jest zbędne, ponieważ są to sprawy trudne i pozostające głównie troską rządu. To zaś sprowadza problem naprawy finansów publicznych do rozmiarów kosmetycznych czynności, do wykonania których wystarczą zwykle proste środki. Słowo „reforma” jest zbyt często nadużywane, ponieważ to, co zamierza się zmienić lub poprawić, tak naprawę nie jest niczym wielkim. Można i należałoby to zrobić bez zbędnego hałasu medialnego.

Pozorowanie naprawy finansów publicznym jest zabiegiem nieuczciwym. Zasługuje nie tylko na negatywną ocenę moralną i polityczną. Powinno być objęte także odpowiedzialnością prawną, tak jak ma to miejsce wtedy, gdy odpowiada się za składanie fałszywych zeznań lub za wprowadzanie w błąd odbierającego oświadczenie woli. Jeśli naprawa finansów publicznych może mieć tylko charakter fragmentaryczny, to należy uczciwie o tym mówić, nie nadużywając wyrazu „reforma” lub „naprawa”.

2.1.5. Realizacja naprawy według ustalonego harmonogramu

Harmonogram naprawy finansów publicznych jest tym, czym dla orkiestry i jej dyrygenta jest partytura. Laik powie, że dobra orkiestra zagra i bez nut oraz bez dyrygenta. Owszem, tak gra się u cioci na imieninach, bo wszyscy fałszują mniej więcej jednakowo (z wyjątkiem wuja, który czyni to jeszcze bardziej). Tenże sam laik uzna zatem, że finanse publiczne również można naprawiać bez zbędnych ceregieli w postaci harmonogramu. Owszem, można, ale wyjdzie tak samo jak na imieninach u cioci.

Harmonogram naprawy finansów publicznych jest niezbędny dla osiągnięcia powodzenia w dziele naprawy. Harmonogram wprowadza bowiem pewien porządek w realizacji naprawy. Wskazuje na to, kto, co i jak oraz w jakim czasie ma wykonać określone zadanie. Harmonogram wymienia te czynności w ustalonej kolejności, której nie można zmieniać lub pomijać. Harmonogram umożliwia koordynację i kontrolę realizacji programu naprawy. Dzięki temu możliwe staje się także podejmowanie niezbędnych korekt w programie lub w harmonogramie naprawy.

Harmonogram naprawy finansów publicznych powinien mieć charakter dyrektywny (obowiązujący). Nie ma znaczenia, jaką nazwę nada się harmonogramowi. Ze względu na swe funkcje harmonogram naprawy finansów publicznych powinien bowiem stanowić integralną część programu naprawy. Harmonogram

uwiarygodnia ten program i poświadczają, że jego realizacja jest możliwa. Harmonogram umożliwia także ustalenie odpowiedzialności za realizację programu naprawy.

Sporządzenie harmonogramu naprawy finansów publicznych powinno należeć do podmiotu odpowiedzialnego za przygotowanie i realizację naprawy. Harmonogram należy przyjąć po uprzednim poddaniu go ocenom ekspertów i po dokonaniu ustaleń z głównymi aktorami procesu naprawy. Harmonogram powinien bowiem umożliwiać i zapewniać zajęcie się programem naprawy przez odpowiednie organy i w odpowiednim czasie. Harmonogram musi więc uwzględniać realia. Nie może beztrudno zakładać, że wszystko da się zrobić z piątku na sobotę, jeśli ta ostatnia nie będzie dniem wolnym od pracy. Przykładowo więc harmonogram powinien brać pod uwagę, że kończy się kadencja parlamentu i nie ma szans na uchwalenie ustaw związanych z naprawą finansów publicznych. Trzeba też uwzględniać inne przeszkody, które mogą pojawić się w sposób realny.

Harmonogram naprawy finansów publicznych może być zmieniany, jeśli zajdą nadzwyczajne okoliczności, które uniemożliwią zachowanie harmonogramu w pierwotnie przyjętej wersji. Możliwość zmiany harmonogramu należy jednak ograniczyć do sytuacji autentycznie wyjątkowych. Nie należy natomiast zmieniać harmonogramu tylko z tego powodu, że dotychczasowa jego realizacja przebiega niepomyślnie. Takie zmiany oznaczałyby bowiem zgodę na spowolnienie lub ograniczenie założonego programu naprawy. Warto byłoby zatem wyraźnie ustalić, w jakich sytuacjach zmiana harmonogramu jest dopuszczalna. Należałoby również zachować tryb zmiany harmonogramu taki sam, jak przy przyjmowaniu harmonogramu pierwotnego.

3. Zachowanie zgodności naprawy finansów publicznych z zasadami konstytucyjnymi

Przygotowanie i realizacja naprawy finansów publicznych odbywa się w warunkach określonego porządku konstytucyjnego. Obejmuje on postanowienia obowiązującej Konstytucji, w tym zwłaszcza te, które mają charakter tzw. zasad naczelnych. Mianem tym w nauce prawa oznacza się „normy prawne zawarte w konstytucji, których szczególna doniosłość wyraża się w tym, że: a) z norm tych wynikają inne normy konstytucyjne, b) określają one cechy danej instytucji, c) wyrażają podstawowe wartości konstytucyjne i są za takie uznawane w orzecznictwie i doktrynie”.⁶ Zasadami konstytucyjnymi są także zasady wynikające ze zwyczaju parlamentarnego (np. zasada dyskontynuacji). Ponadto na porządek

6 M. Granat, w: *Polskie prawo konstytucyjne*, pod red. W. Skrzydło, Lublin 1998, s. 120.

konstytucyjny danego państwa składają się również orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego, które utrwalają byt zasad konstytucyjnych wyrażonych przez Konstytucję, a czasami stanowią o ich specjalnej artykulacji (np. zasady przyzwoitej legislacji).

W nauce prawa wyróżnia się zasady konstytucyjne, które odnoszą się do:

- 1) ustroju politycznego oraz organizacji władzy publicznej,
- 2) ustroju społecznego i gospodarczego,
- 3) podstawowych wolności, praw i obowiązków człowieka i obywatela,
- 4) źródeł prawa,
- 5) finansów publicznych.

Zasady konstytucyjne spełniają różne funkcje. W nauce prawa najczęściej wymienia się w tym zakresie funkcje: prawną, stabilizacyjną, programową, integracyjną, organizatorską, wychowawczą.⁷ Funkcje te konstytucja pełni również wobec finansów publicznych. W kategorii finansów publicznych ogniskują się przy tym sprawy najważniejsze dla życia publicznego i prywatnego.⁸ Pozostają one zresztą w ścisłej relacji między sobą, ponieważ wnosząc dochody publiczne, obywatele pomniejszają własne zasoby prywatne, ale jednocześnie korzystają z finansowania konsumpcji zbiorowej i indywidualnej ze środków publicznych.

Konstytucja wyraża nie tylko ogólne zasady ustroju państwa oraz prawa, wolności i obowiązki obywateli, lecz w odniesieniu do niektórych z tych zagadnień odnosi się bardziej detalicznie. Dotyczy to m.in. finansów publicznych. Jest zatem godnym podkreślenia, że ogólny podział zadań i kompetencji organów władzy publicznej w konstytucji jest specjalnie zaznaczany właśnie w odniesieniu do władztwa w sferze finansów publicznych. Konstytucja akcentuje też odrębnie uprawnienia i obowiązki prawnofinansowe.

Konstytucja stawia odrębne wymogi ustawom z dziedziny finansów publicznych. Konstytucja poświęca też uwagę kontroli finansów publicznych. Potwierdza to zasadność słynnego powiedzenia, że „finanse są nerwem Republiki”.

Pod względem jurydycznym konstytucyjne regulacje finansów publicznych mają o tyle szczególne znaczenie, że dotyczą też pewnych zasad finansowych, wykształconych w doktrynie i w praktyce oraz utrwalanych dzięki ich wpisaniu

7 B. Banaszak, *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 1999, s. 72–77.

8 Patrz szerzej L. Kurowski, *Wstęp do nauki prawa finansowego*, Warszawa 1982, s. 33 i n.; B. Brzeziński, W. Matuszewski, W. Morawski, A. Olesińska, *Prawo finansów publicznych*, Toruń 2001, s. 21 i n.; W. Wójciewicz, A. Gorgol, A. Kuś, A. Niezgoda, P. Smoleń, *Zarys finansów publicznych i prawa finansowego*, Warszawa 2003, s. 18 i n.; *Finanse publiczne i prawo finansowe*, pod red. C. Kosikowskiego i E. Ruśkowskiego, Warszawa 2008, s. 20 i n.

do konstytucji. Jeśli zwrócimy uwagę na to, że prawo finansowe nie ma normalnie odrębnie ujętej części ogólnej i z wielkim trudem poddaje się kodyfikacji,⁹ to wtedy będziemy mogli docenić dopiero znaczenie konstytucji dla regulacji finansów publicznych. Konstytucyjne unormowanie zasad ogólnych prawa finansowego ma przecież kapitalne znaczenie z punktu widzenia tworzenia ustaw z dziedziny finansów publicznych i kontroli tych ustaw pod względem zgodności z konstytucją, a także wykładni przepisów ustaw finansowych w toku ich stosowania.¹⁰

Regulacje dotyczące finansów publicznych w konstytucjach muszą odpowiadać pewnym standardom konstytucyjnym, wykształconym w drodze ewolucji i respektowane przez współczesne państwa demokratyczne.¹¹ Konstytucja RP szeroko normuje finanse publiczne, wypełniając światowe standardy konstytucyjne i wymogi stawiane w prawie europejskim.¹²

Konstytucja RP szeroko potraktowała przede wszystkim ustawową materię finansów publicznych. Uznała zatem, że obejmuje ona:

- 1) określenie sposobu gromadzenia i wydatkowania środków finansowych na cele publiczne (art. 216 ust. 1),
- 2) uchwalenie budżetu państwa i jego zmiany lub prowizorium budżetowego (art. 219–225),
- 3) stanowienie podatków i innych ciężarów publicznych (art. 84 i art. 217),
- 4) określenie warunków i form korzystania z kredytu publicznego oraz udzielania gwarancji i poręczeń finansowych przez państwo (art. 216 ust. 4 i 5) i ratyfikacji umów międzynarodowych przewidujących znaczne obciążenia państwa pod względem finansowym (art. 89 ust. 1 pkt 4),
- 5) określenie organizacji i zasad działania Narodowego Banku Polskiego (art. 227 ust. 7),
- 6) określenie zasad i trybu nabywania, zbywania i obciążenia nieruchomości, udziałów i akcji oraz emisji papierów wartościowych przez Skarb Państwa, NBP lub inne państwowe osoby prawne (art. 216 ust. 2),
- 7) określenie organizacji Skarbu Państwa oraz sposobu zarządzania majątkiem Skarbu Państwa (art. 218),

9 Patrz szerzej C. Kosikowski, *Problemy legislacyjne prawa finansowego i jego kodyfikacji*, Wrocław 1983.

10 Patrz szerzej C. Kosikowski, *Prawo finansowe. Część ogólna*, Warszawa 2003.

11 Patrz szerzej C. Kosikowski, *Finanse publiczne w świetle Konstytucji RP oraz orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego (na tle porównawczym)*, Warszawa 2004, s. 12 i n.

12 C. Kosikowski, *Gospodarka i finanse publiczne w nowej Konstytucji*, „Państwo i Prawo” 1997, nr 11–12.

- 8) określenie organizacji systemu kontroli państwowej (w tym kontroli finansowej i budżetowej), np. NIK (art. 203 i 204 oraz art. 226),
- 9) ustanowienie monopoli (art. 216 ust. 3),
- 10) finanse samorządu terytorialnego (art. 167 i 168).

Regulując finanse publiczne, Konstytucja RP wzięła także pod uwagę dorobek orzecznicy Trybunału Konstytucyjnego i doktryny prawa finansowego. Dzięki temu mamy konstytucję, która poświęca finansom publicznym odrębne miejsce (rozdział X) i tworzy podstawy dla prawodawstwa zwykłego w tej dziedzinie.

Spośród zagadnień finansowych Konstytucja RP najwięcej uwagi poświęca problematyce budżetowej (art. 216 ust. 5 oraz art. 219–226 i art. 240). Konstytucja RP ustanawia wymóg ustawy dla uchwalenia ustawy, przyjmując jednocześnie zasady roczności, uprzedniości, szczegółowości budżetu.

Ustawa zwykła ma określić zasady i tryb opracowania projektu budżetu państwa, stopień jego szczegółowości oraz wymagania, którym powinien odpowiadać projekt ustawy budżetowej, a także zasady i tryb wykonywania ustawy budżetowej. Dotychczas rolę tę wypełniały kolejne ustawy o finansach publicznych (najpierw ustawa z dnia 26 listopada 1998 r. Dz.U. z 2003 r. Nr 15, poz. 148 z późn. zm.,¹³ potem ustawa z dnia 30 maja 2005 r. Dz.U. Nr 249, poz. 2104 z późn. zm.¹⁴), a obecnie spełnia ją ustawa z 27 sierpnia 2009 r. (Dz.U. Nr 157, poz. 1240 ze zm.).¹⁵

Konstytucja RP ogranicza inicjatywę ustawodawczą w zakresie ustawy budżetowej, ustawy o prowizorium budżetowym, zmiany ustawy budżetowej, ustawy o zaciąganiu długu publicznego oraz ustawy o udzielaniu gwarancji o finansowych przez państwo wyłącznie na rzecz Rady Ministrów (art. 221).

Konstytucja RP uwzględnia w swych rozwiązaniach trzy podstawowe wymogi stawiane budżetowi przez prawo unijne: 1) wprowadza zakaz pokrywania deficytu budżetowego przez zaciąganie zobowiązania w centralnym banku państwa (art. 220 ust. 2); 2) wprowadza zakaz zaciągania pożyczek lub udzielania gwarancji i poręczeń finansowych, w następstwie których państwowy dług publiczny przekroczy 3/5 wartości rocznego produktu krajowego brutto (art. 216 ust. 5); 3) przewiduje zakaz zwiększania wydatków lub ograniczania dochodów planowanych przez Radę Ministrów powodującego zwiększenie deficytu budżetowego ponad poziom przewidziany w projekcie ustawy budżetowej (art. 220).

13 Patrz szerzej C. Kosikowski, *Ustawa o finansach publicznych*, „Państwo i Prawo” 1999, nr 3; Z. Gilowska, W. Misiąg, *Funkcjonowanie ustawy o finansach publicznych. Postulat de lege ferenda*, „Przegląd Sejmowy” 1999, nr 5(34); C. Kosikowski, *Finanse publiczne. Komentarz*, Warszawa 2003.

14 Patrz szerzej C. Kosikowski, *Finanse publiczne. Komentarz*, wyd. 3, Warszawa 2007.

15 C. Kosikowski, *Reforma finansów w Polsce w świetle nowej ustawy o finansach publicznych*, „Państwo i Prawo” 2009, nr 12.

Konstytucja RP wyznacza wreszcie miejsce Radzie Ministrów, Senatowi RP, Prezydentowi RP, NIK i Trybunałowi Konstytucyjnemu w procesie tworzenia budżetu państwa (art. 222–226).

Konstytucja RP nie dała natomiast żadnej koncepcji Skarbu Państwa, chociaż potraktowała ten podmiot w sposób instytucjonalny, wymagający określonej organizacji, którą ma określić ustawa (art. 218). Nie rozwiązała więc istniejących w tym zakresie sporów.¹⁶

W kwestiach danin publicznych Konstytucja przyjęła dwa ważne postanowienia. Po pierwsze, każdy jest obowiązany do ponoszenia ciężarów i świadczeń publicznych, w tym podatków, określonych w ustawie (art. 84).¹⁷ Po drugie, nakładanie podatków, innych danin publicznych, określanie podmiotów, przedmiotów opodatkowania i stawek podatkowych, a także zasad przyznawania ulg i umorzeń oraz kategorii podmiotów zwolnionych od podatków następuje w drodze ustawy (art. 217).

Postanowienia te, w powiązaniu z rozwiązaniami, jakie przyjęto w zakresie źródeł prawa (zamknięty katalog źródeł, nadrzędność ustawy i poddanie jej badaniu przez Trybunał Konstytucyjny, rozporządzenie jako podstawowy akt wykonawczy i wymogi stawiane ustawie do udzielania delegacji ustawodawczej, odrzucenie uchwały i zarządzenia jako podstawy dla wydawania decyzji administracyjnych) sprawiły, że przed prawodawstwem podatkowym postawiono inne niż dotychczas wymogi.

Konstytucja RP zrezygnowała natomiast z formułowania zasad podatkowych, chociaż to one mogłyby właśnie ułatwić przeprowadzenie reformy systemu podatkowego w Polsce i zapewnić utrzymywanie polskiego prawa podatkowego na poziomie godnym państwa europejskiego.

Konstytucja RP odnosi się także do problematyki monetarnej i bankowej (art. 227).¹⁸ Wyłączne prawo emisji pieniądza oraz ustalania i realizowania polityki pieniężnej przysługuje – według Konstytucji RP – Narodowemu Bankowi Polskiemu, który jest centralnym bankiem państwa.

Konstytucja RP wyznaczyła, inne niż dotychczas, organy NBP, odchodząc od monokratycznego kierownictwa na rzecz kilku organów (Prezes NBP, Zarząd NBP, Rada Polityki Pieniężnej). Utrzymano zasadę kadencyjności powoływania Prezesa NBP przez Prezydenta RP na wniosek Sejmu. Mając na uwadze przykre doświadczenia z kampanii prezydenckiej, w której brała udział osoba będąca Prezesem NBP, Konstytucja zastrzegła, że Prezes NBP nie może należeć do partii po-

16 Por. C. Kosikowski, *W poszukiwaniu nowej koncepcji Skarbu Państwa*, „Państwo i Prawo” 1992, nr 12.

17 Por. C. Kosikowski, *Źródła prawa podatkowego w świetle konstytucji*, „Glosa” 1999, nr 7.

18 Por. C. Kosikowski, *Publiczne prawo bankowe*, Warszawa 1999, s. 87 i n.

litycznej, związku zawodowego ani prowadzić działalności publicznej niedającej się pogodzić z godnością jego urzędu.

Nowym organem stała się Rada Polityki Pieniężnej. Należy żałować, iż usytuowano ją w roli organu NBP, ponieważ zadania, jakie ma realizować i kompetencje, w jakie została wyposażona, nakazują ją raczej traktować jako podmiot niezależny od NBP. Rada Polityki Pieniężnej ma corocznie ustalać założenia polityki pieniężnej i przedkładać je do wiadomości Sejmu równocześnie z przedłożeniem przez Radę Ministrów projektu ustawy budżetowej. W ciągu 5 miesięcy od zakończenia roku budżetowego Rada Polityki Pieniężnej ma zaś składać Sejmowi sprawozdanie z wykonania założeń polityki pieniężnej.

Konstytucja RP wskazała więc wyraźnie na związki NBP z Sejmem, co nie zaprzecza potrzebie zapewnienia NBP autonomii funkcjonalnej w wykonywaniu zadań centralnego banku państwa.¹⁹

Jeśli weźmiemy pod uwagę, że naprawa finansów publicznych wiąże się z ingerencją w stosunki polityczne, społeczne i gospodarcze, ułożone w pewien porządek konstytucyjny, to staje się oczywistym, że w toku naprawy trzeba ten porządek respektować. To zaś oznacza, że rozwiązania prawne i organizacyjne proponowane w ramach programu naprawy finansów publicznych nie mogą być niekonstytucyjne. Obowiązująca Konstytucja RP przewiduje bowiem liczne gwarancje zgodności prawa z konstytucją, a dotychczasowa działalność Trybunału Konstytucyjnego potwierdza, że gwarancje te są realne.

Konstytucja państwa jest aktem, który ma stabilizować obowiązywanie prawa w państwie. Dlatego też zmiany przepisów konstytucyjnych, aczkolwiek możliwe, są objęte szczególnym reżimem prawnym i przez to nie występują zbyt często. Czasami jednak konstytucję należy zmienić i poprawić, ponieważ przestaje ona wyrażać to, co powinna ze względu na zakończenie pewnego etapu rozwojowego danego państwa i potrzebę utworzenia podstaw prawnych dla funkcjonowania państwa w zmienionych warunkach politycznych, społecznych i gospodarczych oraz międzynarodowych.

Co więcej, przedmiotem zmian konstytucyjnych mogą stać się pewne elementy naprawy finansów publicznych, która wymaga właśnie ich zmiany. Taka sytuacja ma już miejsce w Polsce lub może wystąpić w niedługiej przyszłości. Wystarczy wskazać na to, że przepisy konstytucyjne okazały się dalece nieprecyzyjne, gdy chodzi o tworzenie budżetu państwa²⁰ oraz uchwalanie ustaw podatko-

19 Patrz szerzej C. Kosikowski, *Parlament a niezależność banku centralnego (aspekty prawne)*, w: Prawo, administracja, obywatele. Profesorowi Eugeniuszowi Smoktunowiczowi – Księga pamiątkowa, Białystok 1997.

20 Por. C. Kosikowski, *Tworzenie ustawy budżetowej (ustawy o prowizorium budżetowym) w praktyce stosowania Konstytucji RP*, w: *Zasady ustroju społecznego i gospodarczego w procesie stosowania Konstytucji*, red. C. Kosikowski, Warszawa 2005, s. 137 i n.

wych²¹, a także mało przekonywujące w innych kwestiach (np. co do ograniczonej roli NIK w kontroli budżetu państwa, w określeniu funkcji NBP jako banku centralnego, w braku oznaczenia charakteru prawnego założeń polityki pieniężnej itd.). Jeśli Polska wejdzie do strefy euro, to zajdzie także potrzeba zmiany konstytucyjnych przepisów o NBP i Radzie Polityki Pieniężnej.

Gdy naprawa finansów publicznych musi mieć charakter radykalnych zmian nie tylko w obrębie organizacji finansów publicznych, lecz także w tych obszarach, które są unormowane na podstawie obowiązującej konstytucji, to wówczas należy brać pod uwagę także potrzebę zmiany niektórych przepisów konstytucyjnych.

4. Podporządkowanie naprawy finansów publicznych prawu Unii Europejskiej i międzynarodowemu prawu publicznemu

Do źródeł prawa finansowego zalicza się także: 1) umowy i konwencje międzynarodowe, 2) akty międzynarodowych organizacji finansowych, 3) prawo Unii Europejskiej. Fakt ten należy więc brać pod uwagę w procesie naprawy finansów publicznych, aby nie dopuścić do powstania niezgodności prawa krajowego z prawem obcym, które wiąże przecież Polskę.

W dziedzinie finansów publicznych umowy i konwencje międzynarodowe dotyczą zagadnień wzajemnego popierania i ochrony inwestycji, ochrony pieniądza, unikania (zapobiegania) podwójnemu opodatkowaniu oraz szkodliwej konkurencji podatkowej. Znaczenie umów i konwencji międzynarodowych w sprawach finansów publicznych utrzymuje się zwłaszcza w stosunkach między państwami, które nie należą do tych samych międzynarodowych organizacji finansowych lub nie są członkami Unii Europejskiej i muszą wobec tego oprzeć swe porozumienia w sprawach finansów publicznych na tradycyjnych umowach i konwencjach międzynarodowych.

Konstytucja RP zalicza do źródeł prawa powszechnie obowiązującego w Polsce:

- 1) umowy międzynarodowe ratyfikowane na podstawie zgody wyrażonej w ustawie przyjętej w normalnym postępowaniu ustawodawczym (art. 89 ust. 1) lub w procedurze szczególnej (art. 90 ust. 2) bądź zgody wyrażonej w referendum (art. 90 ust. 3);

21 Patrz C. Kosikowski, *Ustawa podatkowa*, Warszawa 2006, s. 224 i n.; L. Etel, C. Kosikowski, E. Ruśkowski, *Kontrola tworzenia i stosowania prawa podatkowego pod rządami Konstytucji RP*, pod red. E. Ruśkowskiego, Warszawa 2006, s.52 i n.

- 2) umowy, dla których ratyfikacji nie ma wymogu uzyskania takiej zgody (art. 89 ust. 2).

Przykładem na pośrednie lub wynikowe normowanie zagadnień finansowych w umowach międzynarodowych są umowy o wzajemnym popieraniu i ochronie inwestycji. Istotnym ich fragmentem są postanowienia dotyczące możliwości transferu zysków do kraju macierzystego oraz przywileje podatkowe i celne na rzecz inwestora zagranicznego. Natomiast jako przykłady umów poświęconych bezpośrednio uregulowaniu zagadnień finansowych wskazać można umowy międzynarodowe dotyczące ochrony pieniądza (np. Konwencja międzynarodowa o zwalczaniu fałszowaniu pieniędzy, podpisana w Genewie dnia 20 kwietnia 1929 r., ratyfikowana przez Polskę zgodnie z ustawą z dnia 5 marca 1934 r., Dz.U. RP Nr 30, poz. 261) oraz umowy międzynarodowe poświęcone zagadnieniom podatkowym. Są one wyjątkowo liczne.²²

Podstawową grupę stanowią umowy o unikaniu lub zapobieganiu podwójnego opodatkowania. Dotyczą one najczęściej podatków od dochodu i od majątku. Nie obejmują natomiast innych podatków lub obciążeń parafiskalnych. Umowy takie mają charakter dwustronny, rzadziej natomiast wielostronny (np. porozumienie z Miszkolca z 1977 r. oraz porozumienie z Ułan Bator z 1978 r.; obydwie zawarte między b. krajami socjalistycznymi). Zawiera się je od dawna (od początku XX w.). Umowy o unikaniu (zapobieganiu) podwójnego opodatkowania mają na ogół zbliżoną treść. Pod względem merytorycznym nie jest ona jednak identyczna we wszystkich umowach. Państwa–strony umawiają się bowiem co do rozumienia różnych terminów i pojęć stosowanych na gruncie krajowych systemów podatkowych. Warto w szczególności zwrócić uwagę, że na ogół inne państwa, inaczej niż Polska, nie wiążą obowiązków podatkowych z samym faktem obywatelstwa lub z faktem zameldowania podatnika na stałe w danym kraju. To ostatnie pojęcie jest bowiem obce innym systemom podatkowym, które zwracają uwagę przede wszystkim na takie fakty, jak zamiar i czas przebywania w danym państwie oraz położenie (miejsce) źródła podatkowego (a więc np. miejsce siedziby przedsiębiorstwa).

Nie należy przy tym zapominać o legalnym istnieniu tzw. oaz (rajów) podatkowych.²³ Są one miejscami, ogłoszonymi przez ich władze, w których od ich mieszkańców i przedsiębiorców mających tam siedziby swych przedsiębiorstw nie pobiera się podatków. Oazy podatkowe, mimo iż budzą wiele zastrzeżeń i emocji, są faktem, który trzeba dostrzegać w procesie stosowania prawa podatkowego. Jednocześnie należy też zauważyć istnienie prawodawstwa antyozowe-

22 Patrz szerzej J. Gluchowski, *Polskie prawo podatkowe*, wyd. 6, Warszawa 2006, s. 552–554.

23 Por. J. Gluchowski, *Oazy podatkowe*, Warszawa 1996.

go.²⁴ W Polsce zwalcza się zwłaszcza przejawy szkodliwej konkurencji podatkowej, zestawiając wykazy krajów, które ją uprawiają.²⁵

Zagadnienia podatkowe są także przedmiotem innych umów i konwencji międzynarodowych. W tym rzędzie wymienić trzeba zwłaszcza konwencje wiedeńskie, na mocy których od wszelkich opłat i podatków zwolnieni są dyplomaci i ich rodziny (art. 34 Konwencji wiedeńskiej z 18 kwietnia 1961 r. o stosunkach dyplomatycznych, Dz.U. z 1965 r. Nr 37, poz. 2320) oraz konsulowie i ich rodziny (art. 49 Konwencji wiedeńskiej z 24 kwietnia 1963 r., Dz.U. z 1982 r. Nr 13, poz. 98). Ponadto kilka konwencji międzynarodowych dotyczy opodatkowania pojazdów drogowych.²⁶ Polska ratyfikowała także konwencję z dnia 25 stycznia 1988 r. o wzajemnej pomocy administracyjnej w sprawach podatkowych (Dz.U. z 1998 r. Nr 141, poz. 913 i 914).

Znaczenie umów i konwencji międzynarodowych jako źródeł prawa finansowego ulega zmianie o tyle, że niektóre państwa są członkami międzynarodowych organizacji gospodarczych i finansowych lub członkami Unii Europejskiej i z tego tytułu wiążą je inne akty prawa międzynarodowego. Nie zmienia to faktu, iż znaczenie umów i konwencji międzynarodowych jest wciąż duże, gdyż wiele państw pozostaje poza tymi ramami organizacyjnymi. Istnieje także wciąż silna tradycja zawierania dwustronnych porozumień międzynarodowych. Członkostwo w międzynarodowych organizacjach gospodarczych i finansowych sprawia, że źródłami prawa finansowego stają się także akty prawne o utworzeniu i funkcjonowaniu tych organizacji (np. MFW, Banku Światowego, banków europejskich i OECD).

Odrębnie trzeba wskazać na źródła prawa finansowego obowiązującego w Unii Europejskiej. Z punktu widzenia podziału prawa UE na prawo pierwotne wynikające z traktatów założycielskich i prawo stanowione przez organy UE regulacje finansowe znajdują się w jednym i drugim obszarze. Natomiast z punktu widzenia podziału prawa UE na prawo wewnętrzne i prawo zewnętrzne prawo finansowe obowiązujące w UE ma dwa zakresy.²⁷

Jeden odnosi się *stricte* do porządku walutowego UE oraz do jej finansów jako organizacji międzynarodowej wyposażonej w osobowość prawną. Jest to prawo wewnętrzne UE. Drugi natomiast dotyczy rozwiązań prawnych powstałych w UE w celu zapewnienia jednolitości w dziedzinie finansów państw członkowskich UE. Jest to prawo zewnętrzne UE.

24 J. Gluchowski, *Polskie prawo podatkowe, op. cit.*, s. 166 i n.

25 Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 11 grudnia 2000 r. w sprawie określenia krajów i terytoriów stanowiących szkodliwą konkurencję podatkową, Dz.U. Nr 115, poz. 1203.

26 Konwencja o opodatkowaniu pojazdów drogowych służących do prywatnego użytku w ruchu międzynarodowym (Dz.U. z 1970 r. Nr 4, poz. 31), Konwencja o opodatkowaniu pojazdów drogowych wykonujących międzynarodowy przewóz podróźnych (Dz.U. z 1970 r. Nr 4, poz. 27) oraz konwencja o opodatkowaniu pojazdów wykonujących międzynarodowy przewóz towarów (Dz.U. z 1970 r. Nr 4, poz. 29).

27 Patrz szerzej C. Kosikowski, *Prawo finansowe w Unii Europejskiej*, Bydgoszcz–Warszawa 2008, s. 27 i n.

Zakres wewnętrznego prawa finansowego UE nie jest jednorodny. Jego podstawę stanowi porządek walutowy UE, który jest efektem dojścia do Unii Gospodarczej i Walutowej. Konsekwencją jej istnienia jest natomiast wspólna waluta Unii Europejskiej, w której wyraża się finanse UE. Konsekwencją jest także funkcjonowanie strefy euro, w której mogą uczestniczyć zainteresowane państwa członkowskie wypełniające kryteria konwergencji. Porządek walutowy UE obejmuje z natury rzecz emisję euro oraz jego ochronę przed fałszowaniem, a także jednolite instytucje prawa walutowego realizujące zasadę swobody przepływu płatności (elektroniczne instrumenty płatnicze, płatności transgraniczne, usługi finansowe na odległość) oraz przeciwdziałanie praniu brudnych pieniędzy.

Istnienie strefy euro powoduje, iż sytuacja prawna państw członkowskich jest podzielona pomiędzy państwa, dla których euro jest walutą oraz państwa, które są objęte tzw. derogacją, ponieważ euro nie jest w nich walutą obowiązującą. Wśród tych ostatnich znajdują się zresztą państwa, które nie chcą uczestniczyć, chociaż spełniają kryteria konwergencji oraz państwa, które chcą uczestniczyć i podejmują wysiłki zmierzające do wypełnienia kryteriów konwergencji. Nie pozostaje to również bez wpływu na Europejski System Banków Centralnych, który obejmuje Europejski Bank Centralny oraz banki centralne państw uczestniczących w strefie euro (tzw. Eurosystem). Problematykę tej części prawa finansowego UE wzbogacają również unormowania dotyczące organizacji i funkcjonowania Europejskiego Banku Inwestycyjnego (EBI), który przeprowadza rozliczenia pieniężne i finansuje działalność Unii.

Niezwykle szeroka jest regulacja prawna zagadnień *stricto* dotyczących finansów Unii Europejskiej. Obejmuje ona w szczególności przepisy dotyczące:

- 1) wydatków Unii,
- 2) zasobów własnych (dochodów) Unii,
- 3) ustalania wieloletniej strategii planowania finansowego i budżetowego w UE,
- 4) budżetu Unii oraz procedury jego tworzenia, wykonywania i kontroli,
- 5) funduszy oraz tzw. Instrumentów i Mechanizmów Finansowych, które służą finansowaniu zadań Unii Europejskiej,
- 6) dyscypliny budżetowej,
- 7) systemu kontroli finansowej (Trybunał Obrachunkowy),
- 8) ochrony interesów finansowych Unii.

Prawo unijne, które dotyczy ustroju walutowego i bankowego Unii Europejskiej oraz jej gospodarki finansowej (budżetu UE i funduszy unijnych), nie może

być traktowane abstrakcyjnie przez władze państwa członkowskiego UE. Prawo to, wynikające z ratyfikowanych umów międzynarodowych, jest bowiem zgodnie z art. 87 ust. 1 Konstytucji RP źródłem powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej. Na podstawie art. 91 ust. 1 ratyfikowana umowa międzynarodowa, po jej ogłoszeniu w Dz.U. RP, stanowi część krajowego porządku prawnego i jest bezpośrednio stosowana. Co więcej, jeśli umowa międzynarodowa jest ratyfikowana za uprzednią zgodą wyrażoną w ustawie, to ma pierwszeństwo przed ustawą, jeśli ustawy tej nie da się pogodzić z umową (art. 91 ust. 2). Nie ulega zatem żadnej wątpliwości potrzeba liczenia się w procesie naprawy finansów publicznych z prawem unijnym.

Drugi obszar unijnego prawa finansowego obejmuje regulacje prawne, na podstawie których państwa członkowskie i państwa stowarzyszone z UE mają obowiązek harmonizacji prawa krajowego z prawem unijnym w celu przyjęcia i stosowania wspólnych zasad oraz swobód obowiązujących na rynku wewnętrznym.²⁸

Przedmiotem harmonizacji prawa krajowego z prawem unijnym są w szczególności następujące zagadnienia:

- 1) sektor finansów publicznych,
- 2) system rachunków narodowych i regionalnych (ESA '95),
- 3) obliczanie produktu krajowego brutto oraz dochodu narodowego brutto,
- 4) budżetowe kryteria konwergencji,
- 5) badanie i przeciwdziałanie nadmiernemu deficytowi budżetowemu,
- 6) opodatkowanie pośrednie (podatek od wartości dodanej i akcyzy),
- 7) opodatkowanie niektórych dochodów,
- 8) współpraca administracyjna państw członkowskich w dziedzinie podatkowej,
- 9) instytucje kredytowe na rynku finansowym,
- 10) instytucje finansowe na rynku finansowym,
- 11) nadzór nad rynkiem finansowym,
- 12) stosunek do państw trzecich w zakresie przepływu towarów i płatności (prawo celne i dewizowe).

28 Patrz szerzej C. Kosikowski, *Prawo Unii Europejskiej w systemie polskiego prawa finansowego*, Białystok 2010.

Prawo unijne dotyczące wymienionych zagadnień (dyrektywy) podlega obowiązkowi implementacji (transpozycji) do prawa krajowego państw członkowskich UE. Dyrektywy nie obowiązują wprost i nie mogą być jedynie poddane tłumaczeniu na język urzędowy danego państwa. Implementacja dyrektyw nie może też polegać na dosłownym przeniesieniu ich treści (tłumaczenia) do dowolnego aktu normatywnego państwa członkowskiego. Istnieje w tym zakresie ściśle reguły implementacji, które Komisja wyraziła w Zaleceniu z dnia 12 lipca 2004 r. w sprawie transpozycji dyrektyw dotyczących rynku wewnętrznego do prawa krajowego (Dz. Urz. UE L 05/98/47).

Tworzenie prawa w Unii Europejskiej jest uregulowane w postanowieniach traktatów założycielskich, zmienionych ostatnio przez Traktat z Lizbony (Dz. Urz. UE C 2007/306/01), a także w aktach niektórych organów UE. Z regulacji tych wynikają także określone obowiązki i uprawnienia dla organów państw członkowskich. Zwłaszcza tam, gdzie Unia ma kompetencje wyłączne do stanowienia prawa, państwa członkowskie mogą tworzyć prawo tylko w takim zakresie, na jaki zezwala lub do którego zobowiązuje Unia. Co więcej, istnieją ustalone reguły współpracy między organami Unii i organami państw członkowskich w sprawach dotyczących tworzenia prawa. Na państwach członkowskich spoczywa m.in. obowiązek przesyłania i konsultowania²⁹ projektów aktów normatywnych, których treść jest objęta prawem unijnym lub obowiązkiem harmonizacji prawa krajowego z prawem unijnym.

Polska jako państwo członkowskie UE ma nie tylko obowiązki związane z tworzeniem prawa krajowego wykonującego prawo UE, lecz także uprawnienia i obowiązki dotyczące tworzenia tego prawa. Dlatego też trzeba było ustawowo unormować współpracę polskich organów władzy publicznej w tym zakresie.³⁰

5. Respektowanie zasad przyzwoitej legislacji w naprawie finansów publicznych

Pojęcie zasad przyzwoitej legislacji powstało i wykształciło się na gruncie orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego. Orzekający stwierdzili bowiem, że podobnie jak w życiu społecznym obowiązują nie tylko normy prawne, lecz także liczne normy o charakterze pozaprawnym (normy etyczne, normy religijne, normy

29 Przykładowo, z decyzji Rady 415/98 z dnia 29 czerwca 1998 r. w sprawie konsultacji Europejskiego Banku Centralnego udzielanych władzom krajowym w sprawie projektów przepisów prawnych (Dz. Urz. UE L 189 z dnia 3 lipca 1998 r., s. 42) wynika obowiązek władz polskich do zasięgnięcia opinii EBC w sprawach wydania aktów normatywnych regulujących m.in. sprawy walutowe, organizację i funkcjonowanie centralnego banku państwa, gromadzenia, tworzenia i upowszechniania danych z zakresu statystyki pieniężnej, systemów płatniczych i rozliczeniowych, nadzoru nad instytucjami kredytowymi i finansowymi.

30 Ustawa z dnia 11 marca 2004 r. o współpracy Rady Ministrów z Sejmem i Senatem w sprawach związanych z członkostwem Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej, Dz.U. Nr 52, poz. 515 z póź. zm.

kulturowe, normy zawodowe itp.). Tworzenie prawa podlega zatem nie tylko regułom ustalonym w konstytucji oraz zasadom techniki prawodawczej³¹, lecz także takim zasadom, które wynikają z pewnego standardu przyzwoitej legislacji. Na pojęcie to składają się reguły postępowania prawodawcy, które nie wynikają bezpośrednio z norm prawnych, chociaż są z nich także wyprowadzane (np. z zasady demokratycznego państwa prawnego, z zasady zaufania obywateli do państwa oraz stanowionego przez nie prawa), lecz są rezultatem określonych ocen i doświadczeń oraz postulatów pod adresem prawodawcy (patrz orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego, SK 69/03 oraz P 13/02). Przypomina to bardzo sytuację, o której mówimy następująco: „jeśli nie wiesz, jak powinieneś zachować się, to zachowaj się przyzwoicie”.

Do najczęściej wymienianych zasad przyzwoitej legislacji w dziedzinie finansów publicznych zaliczyć można:³²

- 1) zakaz stanowienia i stosowania prawa podatkowego w sposób, który stanowi zaskoczenie (pułapkę) dla podatnika (np. orzeczenie K 25/95);
- 2) zakaz dokonywania zmian obciążeń podatkowych w ciągu roku (np. K 13/93, K 28/95);
- 3) nakaz uwzględniania ochrony tzw. interesów w toku (np. K 26/97);
- 4) obowiązek poszanowania proceduralnych aspektów zasady demokratycznego państwa prawnego, który w szczególności odnosi się do ustalenia odpowiedniej *vacatio legis* (np. K 1/94, K 2/94, SK 8/01) oraz do należytego formułowania przepisów przejściowych (np. K 25/95);
- 5) niedookreślenie istotnych elementów regulacji ustawowej (K 4/03, SK 69/03);
- 6) łamanie zakazu retroakcji w prawie podatkowym (SK 1/02, SK 8/01).

Zasady przyzwoitej legislacji trzeba brać poważnie pod uwagę w procesie naprawy finansów publicznych, ponieważ jej realizacja wiąże się głównie z koniecznością opracowania i wydania (uchwalenia) odpowiednich aktów normatywnych. Nie można liczyć na to, że ze względu na szlachetny cel naprawy można postępować wbrew obowiązującym regułom tworzenia prawa. Nie należy też narażać się na to, że olbrzymi wysiłek, jakiego wymaga przygotowanie i wdrożenie naprawy, pójdzie na marne, gdy poszczególne akty normatywne ją realizujące zostaną zakwestionowane przez Trybunał Konstytucyjny, chociażby ze względu na brak przyzwoitej legislacji.

31 Patrz S. Wronkowska, M. Zieliński, *Komentarz do zasad techniki prawodawczej*, Warszawa 2004.

32 Patrz J. Oniszczyk, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, Kraków 2000, s. 47, 109, 124, 135, 138.

6. Kolejność działań podejmowanych w ramach procesu naprawy finansów publicznych

6.1. Korzystanie z wyników stałej analizy organizacji i funkcjonowania finansów publicznych oraz oceny, czy finanse publiczne dobrze służą osiągnięciu celów i realizacji zadań publicznych

Wcześniej ustaliliśmy, że podejmowanie decyzji o konieczności naprawy finansów publicznych powinno opierać się na wynikach diagnozy postawionej na podstawie rzetelnie wykonanych analiz i ocen. Zasada ta nie budzi wątpliwości, natomiast gorzej jest z jej respektowaniem w praktyce. Ci, którzy proponują naprawę finansów publicznych, kierują się na ogół różnymi, w tym dowolnymi, przesłankami. Częściej zatem kierunek proponowanej reformy wyznacza subiektywnie ustalony cel, który pragnie osiągnąć autor propozycji naprawy niż autentyczne zapotrzebowanie na nią i uzasadnienie jej przeprowadzenia.

Z tych też powodów nie należałoby oczekiwać projektów naprawy finansów publicznych od podmiotów biernych prawa finansowego i ich organizacji, ponieważ nie jest możliwym, aby podmioty te podchodziły do sprawy w sposób obiektywny i profesjonalny (z wyjątkiem ekspertów i naukowców). Podmioty te najczęściej nie dysponują żadnymi, niezbędnymi do podjęcia decyzji o naprawie informacjami, w tym analizami i ocenami o funkcjonowaniu finansów publicznych. Podmioty te mogą jednak odegrać pewną rolę w procesie tworzenia projektów naprawy, o czym będzie mowa niżej (patrz 6.6.).

Finanse publiczne to domena zadań i kompetencji oraz odpowiedzialności władzy publicznej. Finanse publiczne oraz ich funkcjonowanie są zatem także problemem władzy publicznej. Natomiast na podmioty bierne spadają przede wszystkim liczne konsekwencje i uciążliwości tego problemu. Jest więc dokładnie tak, jak w medycynie: konsekwencje choroby dotyczą pacjenta, w mniejszym zaś stopniu lekarza. Pacjent nie wyleczy się jednak na ogół bez udziału lekarza. Finansów publicznych nie naprawią zaś ci, których one dotyczą, ponieważ finanse publiczne opierają się na dochodach od nich płynących i dotyczą wydatków dokonywanych na ich rzecz.

Konstytucja oraz ustawy prawa ustrojowego rozstrzygnęły dostatecznie jasno, do kogo należy organizacja i zarządzanie finansami publicznymi. Finanse publiczne jako dział administracji rządowej należą do właściwości rzeczowej Ministra Finansów. Faktowi temu nie przeczy to, że niektóre zadania i kompetencje w dziedzinie finansów publicznych należą także do innych ministrów lub instytucji rządowych (np. agencji państwowych). To Minister Finansów jest w systemie administracji rządowej organem, od którego oczekuje się projekcji polityki finansowej państwa oraz projekcji aktów normatywnych w dziedzinie finansów pub-

licznych, nie wspominając już innych jego zadań w zakresie planowania finansowego, organizacji i nadzoru nad aparatem finansowym oraz kontroli finansowej. Dlatego też na szczeblu urzędu Ministra Finansów powinna funkcjonować komórka organizacyjna (departament) zajmująca się i będąca odpowiedzialną za stałe i systematyczne gromadzenie i przetwarzanie danych, płynących i pozyskiwanych z różnych źródeł, na podstawie których możliwe jest dokonywanie analiz i ocen w zakresie organizacji i funkcjonowania finansów publicznych.

Dotychczasowe obserwacje rozwiązań organizacyjnych stosowanych w Ministerstwie Finansów wskazują na to, że nigdy nie było i nadal nie ma w jego strukturze takiej komórki organizacyjnej, która pełniłaby tę właśnie rolę. Można byłoby natomiast wskazać przykłady rozwiązań, według których zadanie to powierzano wielu komórkom organizacyjnym. W rezultacie żadna z nich nie zajmowała się sprawą w sposób całościowy. Tymczasem chodzi o to, aby funkcjonowała komórka organizacyjna, której zadaniem będzie stałe i systematyczne oraz profesjonalne badanie i ocenianie rzeczywistości odnoszącej się do organizacji i funkcjonowania finansów publicznych. Takie rozwiązanie ma jednakże sens jedynie wtedy, gdy Minister Finansów zechce opierać swoje działania i propozycje naprawy finansów publicznych na rzetelnych podstawach.

Sądzę, że Minister Finansów powinien dysponować co najmniej czterema rodzajami analiz i ocen. Po pierwsze, powinny one dotyczyć tego, jak funkcjonują obowiązujące rozwiązania prawne w dziedzinie finansów publicznych. W szczególności chodzi o stwierdzenie, czy ich funkcjonowanie realizuje cele wyznaczone przez prawodawcę. Chodzi również o wskazanie, w jakim stopniu i dlaczego oddziaływanie finansów publicznych na wyznaczone cele w sferze polityki społecznej i gospodarczej nie przynosi oczekiwanych rezultatów. Nie bez znaczenia jest również zbadanie, w jaki sposób reagują na obowiązujące rozwiązania prawne zarówno adresaci tych rozwiązań, jak i organy stosujące prawo oraz sądy i trybunały, które orzekają w sprawach dotyczących tego stanu prawnego.

Po drugie, przedmiotem analiz i ocen powinny stać się rozwiązania prawne i organizacyjne dotyczące organizacji i zarządzania finansami publicznymi. Minister Finansów musi mieć bowiem pewność, że rozwiązania te nie są źródłem niepowodzeń w dziedzinie finansów publicznych.

Po trzecie, Minister Finansów musi mieć pewność, że przyjęte w Polsce rozwiązania prawne w dziedzinie finansów publicznych są zgodne z prawem unijnym i prawem międzynarodowym publicznym. Minister Finansów nie może bowiem narażać Polski na zarzuty w tej sferze. Ponadto, Minister Finansów powinien mieć zagwarantowaną możliwość poznania w sposób porównawczy rozwiązań prawnych i doświadczeń w ich stosowaniu przez inne państwa, a zwłaszcza państwa członkowskie Unii Europejskiej, w tym państwa, które członkostwo

to uzyskały w tym samym czasie co Polska. Polskich finansów publicznych nie można traktować w izolacji od tego, co dzieje się w finansach publicznych innych państw.

Po czwarte, Minister Finansów powinien funkcjonować w ścisłej symbiozie z nauką. To od niej pochodzą bowiem liczne analizy i oceny oraz postulaty *de lege ferenda*. Trzeba jednak chcieć je poznać i umieć z nich korzystać. Minister Finansów powinien więc mieć możliwość otrzymania od swoich urzędników odpowiedzi na pytanie: A co na to nauka? Co więcej, Minister Finansów, jeśli nawet nie chce utrzymywać własnego zaplecza badawczego (nie wiem dlaczego?), powinien zlecać granty naukowe z wyraźnie określonymi tematami, na opracowaniu których mu zależy.

Ministerstwo Finansów może w różny sposób pozyskiwać informacje, analizy, oceny i projekty zmian w dziedzinie finansów publicznych. W tym celu trzeba jednak sprawę ująć całościowo i skoncentrować w gestii odpowiedniej komórki organizacyjnej, zapewniając w ten sposób przede wszystkim stały napływ odpowiednich informacji. To zaś można uczynić, podporządkowując temu celowi sprawozdawczość finansową oraz sprawozdawczość dotyczącą funkcjonowania aparatu finansowego i kontrolnego.

Kolejną powinnością jest odpowiednie zorganizowanie prac w zakresie gromadzenia i przetwarzania danych płynących do Ministerstwa Finansów. W tym zakresie należy też uwzględniać możliwości pozyskiwania i korzystania z odpowiednich informacji pochodzących od podmiotów spoza resortu finansów. Dotyczy to w szczególności różnego rodzaju analiz i ocen oraz sprawozdań i raportów, które powstają w NBP i w NIK oraz w innych miejscach (np. w GUS, Banku Gospodarstwa Krajowego, państwowych funduszach celowych, agencjach państwowych itd.).

Źródłem cennych informacji o funkcjonowaniu finansów publicznych mogą być także sygnały płynące od partnerów społecznych (organizacje samorządu zawodowego i gospodarczego, związki zawodowe). Odrębnie trzeba też wymienić to, co płynie od nauki, a także to, co sygnalizują media, chociaż te ostatnie czynią to na ogół mało profesjonalnie, a bardziej w kategoriach sensacji lub skandalu (dnia).

W tym wszystkim, o czym jest mowa wyżej, nie ma niczego odkrywczego. Problem tkwi jednak w tym, że wszelkie sygnały płynące na temat funkcjonowania finansów publicznych w Ministerstwie Finansów traktuje się jako nieuzasadnioną krytykę, nie zaś inaczej. W odniesieniu do „niewygodnych” informacji i sygnałów Ministerstwo Finansów zachowuje się w sposób typowy dla strusia, tzn. chowa głowę w piasek i niczego nie widzi. To odnosi się zwłaszcza do traktowania sygnałów płynących od nauki. Dopóki więc nie zmieni się w sposób ra-

dykalny podejście Ministerstwa Finansów do tej sprawy, dopóty nie możemy oczekiwać, że Minister Finansów zacznie trzeźwo i realnie oceniać stan finansów publicznych i na tej podstawie proponować dopiero ich naprawę.

6.2. Ustalenie objawów i skutków oraz przyczyn, z powodu których finanse publiczne nie pełnią wyznaczonych im funkcji

Gdyby nawet finanse publiczne były zorganizowane i zarządzane wzorowo, to i tak należy sprawdzać i oceniać, czy funkcjonują prawidłowo. Dlatego też trzeba dysponować urządzeniem, o którym była mowa wyżej (pkt 6.1.) i chcieć oraz umieć z niego korzystać. Jeśli te warunki są spełnione, to istnieje szansa, że uda się w sposób obiektywny ustalić, czy finanse publiczne funkcjonują dobrze, czy też niezbyt dobrze lub w ogóle źle. Gdyby zaś doszło do oceny polegającej na stwierdzeniu występowania nieprawidłowości w funkcjonowaniu finansów publicznych, to następnym krokiem powinno być ustalenie objawów i skutków oraz przyczyn tego stanu rzeczy. To jest minimum tego, czego należy oczekiwać i wymagać od Ministra Finansów. On bowiem musi wiedzieć, czy z finansami publicznymi jest dobrze, czy też źle, a jeśli jest źle, to dlaczego i na ile jest to groźne w swoich skutkach i z jakiego powodu finanse publiczne nie funkcjonują dobrze. Jeśli Minister Finansów boi się mieć wiedzę o tym, co jest i dlaczego w finansach publicznych, to znaczy, że nie rozumie on swojej roli jako zarządzającego finansami publicznymi.

Ustalenie objawów, w których manifestuje się, zwłaszcza nieprawidłowe, funkcjonowanie finansów publicznych, może być łatwe, ale pod warunkiem, że ustaleń i ocen dokonywać będą ci, którzy potrafią to wykonać profesjonalnie. Tymczasem to nie jest takie łatwe, szczególnie wtedy, gdy kryteria oceny nie są ustalone i mogą być dobierane dowolnie. Podam kilka przykładów, które w tej sytuacji mogą prowadzić do fałszywych wniosków.

Po pierwsze, jeśli za kryterium sprawności organizacji finansów publicznych przyjąć to, czy ujęte w planach finansowych, w tym także w budżecie państwa i w budżetach jednostek samorządu terytorialnego, wielkości dochodów i wydatków publicznych są realizowane w zgodności z tymi ustaleniami, to możemy dojść do mylnego przeświadczenia, że po stronie dochodów i wydatków publicznych nie występuje żaden problem, a wobec tego nie ma też powodu do niepokoju i do podejmowania naprawy finansów publicznych.

Po drugie, jeśli sytuację finansów publicznych oceniać będziemy na podstawie sygnałów medialnych lub według żądań płacowych albo innych, potwierdzanych strajkami lub demonstracjami publicznymi, to wtedy stosunkowo łatwo możemy dojść do następujących, alternatywnych, wniosków. Można zatem uznać, że wysuwane żądania nie są uzasadnione i żadne przejawy niezadowolenia spo-

łecznego tego przeświadczenia nie zmieniają. Można jednakże uznać, że żądania są słuszne lub częściowo słuszne, chociaż nie ma możliwości finansowych na ich spełnienie (w ogóle lub przynajmniej od razu). Gdy więc na tej podstawie konflikt społeczny zostanie wygaszony, to najłatwiej jest wówczas przyjąć, że problem został rozwiązany, a przecież tak nie jest.

Po trzecie, sytuację finansów publicznych można oceniać na podstawie różnego rodzaju uwag i zaleceń oraz wskazówek płynących od odpowiednich organów Unii Europejskiej oraz od innych międzynarodowych organizacji i instytucji finansowych (np. Międzynarodowego Funduszu Walutowego, Banku Światowego). Wówczas trudno jest uznać za rozwiązanie problemu udzielenie odpowiedzi i wyjaśnień oraz złożenia przyrzeczeń, że sytuacja ta ulegnie poprawie, chociaż występują istotne trudności w przewyżczeniu tego stanu rzeczy. W ten sposób staramy się bowiem jedynie mniej lub bardziej elegancko wytłumaczyć się z tego, co przez innych jest oceniane jako złe lub co najmniej niepokojące w sferze finansów publicznych. W gruncie rzeczy nie czynimy niczego więcej. Jeżeli bowiem nie staramy się wypełnić kryteriów konwergencji i wejść do strefy euro, to Unia Europejska będzie cierpliwie oceniała nasz program konwergencji oraz jego aktualizacje, ale przecież nie poprawi za nas stanu naszych finansów i gospodarki. Jeżeli Unia Europejska stwierdzi, że występuje u nas nadmierny deficyt budżetowy, to my możemy zarówno starać się o jego usunięcie, jak i ograniczyć się do podejmowania czynności proceduralnych przewidzianych w tym zakresie przez prawo Unii Europejskiej. Innymi słowy, możemy nie uczynić nic, aby poprawić funkcjonowanie finansów publicznych, skazując się świadomie na niebyt w strefie euro.

Po czwarte, wszelkie wadliwości dotyczące struktury organizacji finansów publicznych i zarządzania nimi można starać się sprowadzić do stanu, który znajduje uzasadnienie i konieczność w rozwiązaniach konstytucyjnych lub unijnych. Na tej podstawie można też twierdzić, że wszystko jest dobrze, a jeśli nawet jest źle, to tak musi pozostać, bo zmienić tego nie można ze względu na Konstytucję RP lub prawo unijne. Do tego dochodzi naturalna niechęć do przeprowadzania zmian instytucjonalnych. Każda władza, zwłaszcza nowa, chętniej podejmuje zmiany o charakterze personalnym niż o charakterze instytucjonalnym, chyba że te ostatnie są wymuszone względami personalnymi. Jeśli więc Ministrem Finansów lub podsekretarzem stanu w Ministerstwie Finansów, a także dyrektorem departamentu może być każdy, na kogo wskaże przywódca zwycięskiego ugrupowania politycznego, to nie dziwny się temu, że powieść o Dyzmie powstała w Polsce i w jej współczesnych realiach nadal jest poczytną.

Po piąte, wiele objawów nieprawidłowego funkcjonowania finansów publicznych może płynąć z innych źródeł. Problem polega na tym, aby to dostrzegać. Tak więc trzeba chcieć widzieć i oceniać sygnały płynące z materiałów NIK i NBP. Nie można nie wyciągać wniosków z analizy orzecznictwa sądowego (szczegól-

nie sądów administracyjnych) i orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego, a także wyroków sądów międzynarodowych. Nie można być wreszcie ślepy i głuchy na oceny i postulaty płynące od nauki.

We wszystkich wymienionych sytuacjach należy zachować obiektywizm. Nie należy zatem każdego sygnału o istniejących nieprawidłowościach traktować jako krytyki pod adresem podmiotów odpowiedzialnych za finanse publiczne. Trzeba natomiast te sygnały przyjmować po to, aby sprawdzić ich wiarygodność i ocenić, na ile mogą okazać się one pomocnymi w usprawnieniu funkcjonowania finansów publicznych. Ponadto trzeba jednak ustalić kryteria, na podstawie których należy ustalać objawy nieprawidłowego funkcjonowania finansów publicznych. Trzeba to uczynić tak, jak jest to przewidziane w mechanizmie pojazdu samochodowego, w którym zapalają się lampki kontrolne, sygnalizujące o tym, że w samochodzie jest lub może być coś złego.

Jeśli oceniający wie, iż obowiązująca organizacja i zarządzanie finansami publicznymi nie były doskonałe, ponieważ w określonych warunkach inne być nie mogły, to nie można przyjmować, że finanse publiczne funkcjonują dobrze. Coś, co nie jest doskonałe, może bowiem funkcjonować poprawnie w określonym stanie prawnym, ale nie oznacza to, że w ten sposób następuje poprawa. W tym wypadku objawy stanu finansów publicznych należy oceniać inaczej. Trzeba raczej brać pod uwagę to, czy są już lub mogą być stworzone warunki do przerwania stanu stagnacji i przejścia do naprawy finansów publicznych według wzorca doskonałego.

Nie mniejszy kłopot wyłania się z ustaleniem skutków nieprawidłowego funkcjonowania finansów publicznych. To, że czasami trudno jest precyzyjnie ustalić objawy złego stanu finansów publicznych, wynika m.in. z tego, że niewidoczne są, przynajmniej od razu, skutki tego stanu. Nikt bowiem nie przejmuje się tym, że rosną lub obniżają się wielkości dochodów lub wydatków publicznych, chyba że powiększa się wielkość deficytu budżetowego lub długu publicznego. Kto przejmuje się wadliwą strukturą wewnętrzną dochodów i wydatków publicznych, jeśli Minister Finansów jest w stanie utrzymać nierównowagę finansów publicznych na dopuszczalnym ekonomicznie i prawnie poziomie? Kto zwraca sobie głowę tym, że decyzje i postanowienia organów finansowych są masowo uchylane w trybie sądowej kontroli administracji, obniżając zaufanie obywateli do władzy publicznej? Kogo obchodzi głupota i nieżyczliwość urzędników aparatu finansowego, skoro problemem dla władzy publicznej jest głównie korupcja i mobbing seksualny, będący udziałem niektórych funkcjonariuszy publicznych?

Przeważnie jest więc tak, że skutki złego funkcjonowania finansów publicznych zaczyna się liczyć dopiero wtedy, gdy występują możliwe do obliczenia straty finansowe dla Skarbu Państwa. Jeśli takich strat nie ma, to wszystko, co wyni-

ka ze złego stanu finansów publicznych, traktuje się w kategoriach uzasadnionej konieczności lub co najwyżej w kategoriach czynów niemoralnych, a rzadko już czynów przestępczych. Tymczasem skutki choroby, która dotyka finanse publiczne, mogą być dużo poważniejsze i dać o sobie znać dopiero po pewnym czasie. Dlatego też nie można lekceważyć znaczenia żadnego objawu nieprawidłowego funkcjonowania finansów publicznych i ocenić, jakie skutki on daje już lub może przynieść w przyszłości, jeśli nie nastąpi odpowiednia reakcja ze strony władzy publicznej. Natomiast brak skutków w postaci wymiernych strat finansowych nie powinien prowadzić do wniosku, iż nieprawidłowości nie ma.

Z ustaleniem przyczyn złego funkcjonowania finansów publicznych nie powinno być problemów, jeśli zadanie to powierzymy temu, kto dysponuje odpowiednią wiedzą i jest w stanie postępować w sposób uczciwy i obiektywny oraz odpowiedzialny. Przyczyny mogą być bowiem różnego rodzaju oraz występować pojedynczo lub z wielu tytułów. Najważniejszym jest jednak to, aby umieć je odpowiednio zlokalizować i określić. Trzeba to nie tylko umieć wykonać, ale także czynić w sposób bezstronny i odważny. To zaś wymaga m.in. przyznania się do własnych błędów w działaniu lub zaniechaniu. Jeśli wadliwie ustalimy przyczyny złego stanu finansów publicznych, to pozbawimy się raczej możliwości naprawienia tego stanu, ponieważ nie obejmimy programem naprawy tego, co powoduje powstanie i występowanie nieprawidłowości w finansach publicznych.

Znaczenie ustalenia objawów, skutków i przyczyn złego stanu finansów publicznych jest takie, że jeśli nie wykonamy tych czynności, to praktycznie rzecz biorąc, czynimy dalsze działania w dziedzinie naprawy finansów publicznych zbędnymi w ogóle lub obciążonymi olbrzymim ryzykiem niepowodzenia. Jak bowiem inaczej można określić przedmiot i zasięg naprawy finansów publicznych, skoro nie będziemy dysponowali obiektywnymi danymi na temat tego, czy funkcjonują one dobrze, a jeśli nie, to jakie są objawy, skutki i przyczyny tego stanu rzeczy.

6.3. Określenie przedmiotu i zasięgu naprawy finansów publicznych i ocena możliwości jej przeprowadzenia w określonym czasie ze względu na występujące lub mogące pojawić się bariery prawne i pozaprawne

Przedmiotem naprawy finansów publicznych może być każdy, nawet pojedynczy ich element, ponieważ każdy z nich może być dotknięty wadami lub źle funkcjonować. Przedmiotem naprawy może być także kilka elementów, a w skrajnych wypadkach ich większość lub nawet całość. W zależności od zasięgu i przedmiotu naprawy może mieć miejsce doskonalenie (korekty) finansów publicznych lub ich reforma bądź zmiana jednego lub kilku ogniw finansów publicznych.

Nie stanowi reformy finansów publicznych – tak często tym mianem właśnie określanym przez polityków i media – liczne, lecz drobne korekty odnoszące się zresztą z reguły do drugorzędnych elementów finansów publicznych. Praktyki takie są o tyle groźne, że maskują lub pozorują jedynie wolę podjęcia i przeprowadzenia autentycznej reformy finansów publicznych, do której sytuacja na ogół już poważnie dojrzała.

Niepokój musi ponadto budzić także i to, że niektórych elementów finansów publicznych nigdy nie bierze się pod uwagę, gdy idzie o przedmiot reformy, podczas gdy to one właśnie reformy wymagają i co gorzej, są przyczyną złego stanu finansów publicznych (np. wadliwa organizacja sektora finansów publicznych, brak nowoczesnego systemu planowania finansowego, brak autentycznej dyscypliny finansów publicznych).

W zależności zatem od wyników analiz i ocen uzyskanych w zakresie ustalania objawów, skutków i przyczyn złego funkcjonowania finansów publicznych przedmiot i zasięg ich naprawy można określić szeroko lub wąsko. Aby jednak to uczynić, trzeba też dokonać oceny możliwości przeprowadzenia naprawy finansów publicznych w istniejących warunkach. Te zaś bowiem wyznaczają na ogół pewne bariery utrudniające lub nawet zniechęcające do podjęcia i wykonania dzieła naprawy.

Rozpoznanie barier, które mogą pojawić się na drodze naprawy finansów publicznych powinno prowadzić do ustalenia rodzaju barier (prawne lub pozaprawne). Usunięcie pierwszych wymaga zmiany lub uchylecia obowiązującego prawa. Natomiast usunięcie drugich zmusza do zastosowania innych środków, w tym głównie podjęcia czynności faktycznych dotyczących organizacji i zarządzania finansami publicznymi.

Trzeba przy tym zwrócić też uwagę na szczególne bariery ograniczające lub uniemożliwiające realizację programu naprawy. Tkwią one m.in. w tym, że suwerenność finansowa państwa członkowskiego UE podlega pewnym ograniczeniom na rzecz Unii. Innego rodzaju bariera tkwić może w potrzebie respektowania jawności i demokratyczności w realizacji naprawy finansów publicznych. Wreszcie jako odrębny rodzaj bariery prawnej może pojawić się problem odpowiedzialności za podejmowanie i realizację naprawy finansów publicznych. Występowanie barier szczególnych może skutecznie zniechęcać do podejmowania dzieła naprawy finansów publicznych na szerszą skalę. Tezę tę potwierdzają fakty dotyczące praktyki polskiej, ponieważ tylko nieliczni ministrowie finansów nie obawiali się podjęcia reformy finansów publicznych w autentycznym jej znaczeniu (np. program naprawy finansów Rzeczypospolitej, opracowany przez G.W. Kołodko). Większość zapowiadanych reform finansów publicznych miała natomiast pozorny charakter, wąski zasięg, wynikała z powierzchownych ocen stanu finansów pub-

licznych bądź też służyła jedynie osiągnięciu doraźnych i krótkookresowych celów. Żadnej z nich nie przeprowadzono konsekwentnie i z powodzeniem.

Pojęcie bariery prawnej oznacza istnienie w obowiązującym stanie prawnym przeszkody uniemożliwiającej lub co najmniej utrudniającej podjęcie zachowania innego niż wynikające z wzorca wyznaczonego przez prawo stanowione. Konieczne jest dostrzeganie różnych rodzajów barier prawnych, ponieważ występują wśród nich bariery prawne:

- a) zamierzone, czyli ustanowione świadomie dla osiągnięcia określonego celu (zakazy), których pożądanе i niepożądanе skutki były przewidywane w toku ich ustanawiania, np. zakazy dewizowe lub zakaz przekraczania granic długu publicznego;
- b) niezamierzone, czyli powstałe wbrew woli prawodawcy, najczęściej na skutek wadliwego tworzenia prawa, a w szczególności braku przewidywania możliwych negatywnych reakcji i skutków obowiązywania ustanowionych barier, np. ograniczenie możliwości stosowania podatkowych ulg inwestycyjnych do wyznaczonej granicy lub tylko w danym roku podatkowym;
- c) z woli prawodawcy stałe, dotyczące tzw. wolności oraz gwarancji o charakterze konstytucyjnym (np. związane z ochroną praw nabytych) lub jedynie czasowe (np. dotyczące jednego roku budżetowego lub podatkowego);
- d) odnoszące się do wszystkich (np. normy prawa karnego skarbowego) lub do niektórych adresatów prawa finansowego (np. tylko do podatników);
- e) bezwarunkowe, nieusuwalne w ogóle (np. utrwalone w systemie demokratycznym światowe standardy konstytucyjne, np. władztwo podatkowe należy wyłącznie do parlamentu) oraz warunkowe, czyli trudno usuwalne (np. wymagające uprzedniej zmiany konstytucji, co jest zwykle obwarowane) lub usuwalne, przy zachowaniu pewnych warunków (np. zmiana ustawy podatkowej lub zmiana ustawy, na podstawie której nastąpiło nabywanie prawa) bądź łatwo usuwalne ze względu na brak ograniczeń i warunków (np. zmiana ustawy niebędącej ustawą budżetową lub ustawą podatkową oraz zmiana innych aktów normatywnych dokonana przy zachowaniu obowiązujących reguł legislacyjnych).

Z punktu widzenia barier prawnych, które ujawniają się w związku z potrzebą podjęcia i przeprowadzenia przez państwo określonych reform społecznych lub gospodarczych najważniejsze znaczenie mają bariery nieusuwalne w ogóle lub trudno bądź łatwo usuwalne. Nie ma natomiast już tak bardzo istotnego znaczenia to, czy bariery te były ustanowione w sposób zamierzony, stały, powszechny, czy

też niezamierzony, czasowy i ograniczony podmiotowo. Okoliczności te mogą jednak odzyskać swoje znaczenie wówczas, gdy okaże się, że w świetle projektowanych przez państwo reform pojawiające się bariery prawne mają charakter pozorny lub nie dotyczą bezpośrednio lub w sposób istotny istoty tych reform.

Prawo finansowe może stanowić barierę prawną w dziele naprawy finansów publicznych³³ z dwóch powodów:

- a) złego poziomu legislacyjnego, a w szczególności takich wad, jak niepełność, sprzeczność, nieczytelność, niestabilność przepisów obowiązującego prawa finansowego;
- b) nieadekwatność i konserwatyzm przyjętych rozwiązań prawnych w porównaniu do rzeczywistości i standardów światowych lub europejskich.

Reforma finansów publicznych wymaga przede wszystkim usunięcia z obowiązującego prawa rozwiązań prawnych, o których mowa w pkt b). Natomiast gdy chodzi o wyeliminowanie wad prawodawstwa finansowego, o których jest mowa w pkt a), to można to uczynić w toku dokonywania reformy finansów publicznych z powodów określonych w pkt b), jak i odrębnie, tzn. wyłącznie w celu poprawy poziomu legislacyjnego prawa finansowego (np. zabiegi kodyfikacyjne, unifikacyjne, derogacyjne, kondensacyjne itp. podejmowane wobec aktów normatywnych z dziedziny finansów publicznych).

Różnica pomiędzy reformami podejmowanymi w odniesieniu do prawa finansowego z jednego lub drugiego powodu jest następująca. Poprawa poziomu legislacyjnego prawa finansowego nie musi wiązać się z jakimikolwiek zmianami merytorycznymi w dziedzinie finansów publicznych. Natomiast reforma finansów publicznych mająca na celu poprawienie organizacji i zarządzania finansami lub wprowadzenie nowych rozwiązań prawnych dotyczących struktury dochodów i wydatków publicznych oraz finansowania deficytu budżetowego i zaciągania długu publicznego wymaga na ogół głębokich zmian w prawie obowiązującym.

6.4. Przygotowanie programu naprawy finansów publicznych oraz poddanie go ocenie ekspertów i konsultacjom społecznym, a także ogłoszenie założeń naprawy finansów publicznych wraz z rzetelnym uzasadnieniem

Program naprawy finansów publicznych powinien zawierać następujące elementy:

³³ Patrz szerzej C. Kosikowski, *Potrzeba i możliwości wspierania długookresowego wzrostu gospodarczego i dynamicznego rozwoju gospodarczego Polski przez prawo*, w: *Strategia szybkiego wzrostu gospodarczego w Polsce*, red. G. W. Kołodko, Warszawa 2004, s. 163 i n. oraz E. Chojna–Duch, *Ład prawa gospodarczego czynnikiem wzrostu gospodarczego*, tamże, s. 177 i n.

- 1) określenie przedmiotu i zasięgu proponowanej naprawy,
- 2) wskazanie motywów podejmowania naprawy (przyczyny i cele do osiągnięcia),
- 3) określenie istoty głównych rozwiązań prawnych (nowych, zmienionych, uchylonych) oraz ich uzasadnienie,
- 4) wskazanie na podstawowe założenia harmonogramu realizacji naprawy oraz bariery, które mogą utrudniać przeprowadzenie naprawy,
- 5) określenie spodziewanych korzyści z realizacji programu naprawy.

Program naprawy finansów publicznych powinien być przygotowany na piśmie. Nie można nazywać programem jedynie tego, co staje się przedmiotem przypadkowych i lakonicznych oświadczeń składanych okazjonalnie przez przedstawicieli władzy publicznej lub przedstawicieli partii politycznych, którzy najczęściej nie są przecież pomysłodawcami naprawy. Takie oświadczenia mogą jedynie sygnalizować i zapowiadać przeprowadzenie reformy finansów publicznych, ale w szczegółach powinny odsyłać do wystąpień profesjonalnych i do lektury pisemnego dokumentu.

Pisemny charakter programu naprawy uzasadnia konieczność nadania mu charakteru zobowiązania władzy publicznej. Dokument taki uniemożliwia mylne zrozumienie tego, co można by usłyszeć w ustnym omówieniu istoty proponowanej reformy oraz zapobiega przypisywaniu twórcom programu tego, czego nie mieli zamiaru uczynić. To jednak wymaga od programu, aby był przejrzysty i komunikatywny oraz rzetelnie (merytorycznie) uzasadniony.

Programem naprawy jako oficjalnym dokumentem urzędowym mogą posługiwać się liczne podmioty. Po pierwsze, może on doskonale służyć jako podstawa uzasadnienia różnego rodzaju rozwiązań legislacyjnych, które mają realizować jego założenia. Prawodawcy jest łatwiej zredagować tekst aktu normatywnego, gdy dobrze zna i rozumie intencje autorów naprawy finansów publicznych.

Po drugie, program naprawy powinien być poddany ocenie ekspertów oraz konsultacjom społecznym. Obydwie te czynności powinny być uruchomione w przekonaniu, że poznanie profesjonalnych ocen programu i sygnalizacja możliwych reakcji na program ze strony partnerów społecznych mogą tylko na dobre wyjść dla programu naprawy finansów publicznych i to nawet wtedy, gdy oceny ekspertów i wyniki konsultacji społecznych nie będą dla programu zbyt łaskawe. Nie można natomiast bać się takich ocen i unikać ich. Nie należy też pozorować, że program był poddany ocenom ekspertów i konsultacjom społecznym. To zresztą często ma miejsce w praktyce i wypada dość żenująco.

W roli podmiotów wykonujących funkcje opiniodawcze, konsultacyjne i eksperckie występują:

- 1) zespoły opiniodawcze i doradcze powoływane przy organach administracji publicznej oraz w kancelariach Prezydenta RP, Sejmu i Senatu;
- 2) podmioty zaliczane do tzw. partnerów społecznych (organizacje związkowe, organizacje pracodawców, organizacje samorządu gospodarczego i zawodowego);
- 3) osoby fizyczne i instytucje wykonujące funkcje ekspertów.

Pod względem ustrojowym i administracyjnoprawnym podmioty wykonujące funkcje opiniodawcze, konsultacyjne i eksperckie mają niejednorodny status prawny. Relacje z podmiotami sięgającymi po ich opinie, konsultacje i ekspertyzy oparte są również na zróżnicowanych podstawach prawnych.

W przypadku zespołów opiniodawczych i doradczych działających przy organach administracji rządowej wchodzi w grę podstawy administracyjnoprawne, na których opiera się wewnętrzna organizacja danego organu. Członkowie zespołów są powoływani, zwykle na okres kadencyjny, do wykonywania zadań zespołu. Otrzymują za to stałe, zwykle ryczałtowe, wynagrodzenie, niebędące jednak wynagrodzeniem za pracę. Mogą być odwoływani także przed upływem kadencji zespołu. Nie ponoszą jednak odpowiedzialności indywidualnej za rezultaty pracy zespołu. Ich status prawny, w tym służbowy lub „pracowniczy”, nie jest więc wyraźnie określony.

Z kolei status prawny tzw. partnerów społecznych określają odrębne ustawy. Nie wskazują one jednak na sposoby i tryb wykonywania funkcji kontrolnych w zakresie tworzenia prawa. Relacje administracji rządowej z tzw. partnerami społecznymi, wykonującymi funkcje opiniodawcze i konsultacyjne w dziedzinie tworzenia prawa podatkowego, opierają się na podstawach konstytucyjnych (por. art. 12, 17, 20, 59 Konstytucji RP). Działalność opiniodawcza i konsultacyjna partnerów społecznych ma służyć nie tyle pomocy rządowi, co uzgodnieniu projektowanych przez rząd regulacji prawnych. W sprawach dotyczących prawa finansowego zakres tych uzgodnień jest obiektywnie ograniczony. Dlatego też partnerzy społeczni nie powinni mieć większych oczekiwań od rządu po przedstawieniu swoich stanowisk, natomiast rząd w żadnym razie nie powinien czuć się związany stanowiskiem partnerów społecznych.

Inaczej rzecz należy oceniać jedynie wtedy, gdy oceny i krytyka ze strony partnerów społecznych dotyczy zagadnień o charakterze obiektywnym (np. skutków społecznych i gospodarczych opodatkowania, jakości prawa finansowego, funkcjonowania administracji skarbowej itp.). Rząd ma świadomość tego, że partnerzy społeczni przedstawiają swoje stanowiska również w oparciu o eksperty-

zy zamawiane wśród ekspertów, bądź też będące dziełem zespołów społecznych, tworzonych w ramach własnej organizacji.

Jeżeli chodzi o grupę podmiotów wykonujących funkcje eksperckie poza wymienionymi wyżej układami organizacyjnymi, to ich status prawny również nie jest jednolity. Znajdują się bowiem wśród nich:

- 1) osoby fizyczne o uznanym autorytecie prawniczym (zwykle naukowcy lub prawnicy praktycy), angażowani do wykonywania tych funkcji na podstawie umowy o dzieło;
- 2) szkoły wyższe lub instytuty naukowe o profilu prawniczym, które wykonują ekspertyzy w zakresie prawa także na podstawie umowy cywilnoprawnej (najczęściej umowy zlecenia dla instytucji, nie zaś dla konkretnego wykonawcy);
- 3) kancelarie prawnicze, firmy konsultingowe lub spółki doradztwa prawniczego, specjalizujące się w obsłudze działalności legislacyjnej administracji rządowej oraz jednostek samorządu terytorialnego i wykonujące te zadania na podstawie umowy zlecenia lub umowy o dzieło.

Dominujący w tej grupie są eksperci indywidualni. Ich dziełem są również najczęściej opinie i ekspertyzy prawne, które są zamawiane w instytucjach naukowych lub w wymienianych wyżej firmach, ponieważ to one zlecają następnie wykonanie ekspertyz indywidualnym ekspertom, zarabiając przy tym na ich dziełach. Problemem staje się to, czy ekspert indywidualny może i powinien bez żadnych wyłączeń lub ograniczeń wykonywać ekspertyzy zarówno dla organów projektodawczych, ustawodawczych, autoryzujących, jak i oceniających zgodność przepisów prawa finansowego z Konstytucją RP?

Zastanawiać musi również to, dlaczego obecnie w zasadzie nie korzysta się z usług opiniodawczych i eksperckich, które mogą świadczyć szkoły wyższe i instytuty naukowe o profilu ekonomicznym i prawniczym? Odpowiedź jest prosta: pracownicy tych jednostek odmawiają wykonywania ekspertyz, ponieważ nie chcą ich wykonywać w ramach stosunku pracy, skoro mogą je wykonać na podstawie umowy o dzieło, zawartej bezpośrednio z zainteresowanym zleceniodawcą.

Innym problemem jest zaś to, dlaczego nie rozwija się w sposób oficjalny rynek prawniczych usług legislacyjnych. Z obserwacji praktyki wynika, że jest on udziałem bardzo wąskiej grupy prawników prowadzących swe kancelarie w Warszawie. Przyczyn tego stanu rzeczy jest kilka. Wśród nich wymienić trzeba, niestety, same negatywne zjawiska (bojkot ze strony resortowych służb legislacyjnych, obawy o posądzenie o lobbing lub korupcję, ograniczony zakres dobrych legislatorów w ministerstwach itp.).

Sadzę, że to, co powinno być wspólnym dla statusu prawnego podmiotów wykonujących w procesie tworzenia prawa funkcje opiniodawcze, konsultacyjne i eksperckie, to przede wszystkim pewne zasady,³⁴ którymi należy kierować się w wykonywaniu tych funkcji:

- 1) niezależność (niezawisłość) tych podmiotów od organu decydującego,
- 2) konieczność współdziałania podmiotów opiniodawczych, konsultacyjnych i eksperckich z organem decydującym, w tym obowiązek tego ostatniego do udzielania pomocy podmiotowi wykonującemu opinie lub ekspertyzę prawną;
- 3) obowiązek organu decydującego dotyczący poinformowania podmiotu opiniodawczego lub eksperta o zakresie wykorzystania opinii lub ekspertyzy oraz o powodach nieskorzystania z nich;
- 4) obowiązek podmiotu opiniodawczego, konsultacyjnego lub eksperta do zachowania w tajemnicy informacji i materiałów przekazanych mu przez organ decydujący;
- 5) obowiązek lojalności podmiotu opiniodawczego, konsultacyjnego i eksperta wobec organu decydującego, w szczególności co do dysponowania opinią i ekspertyzą.

Eksperci, którym powierza się ocenę programu naprawy finansów publicznych, muszą być przede wszystkim obiektywni. Nie należy więc poszukiwać ich wśród osób, które z różnych powodów i tytułów takich gwarancji nie dają. Minister Finansów unika niestety powoływania na stałe lub *ad hoc* zespołów ekspertów, którzy wykonywaliby takie zadania. Minister Finansów nie zwraca też uwagi na to, że Polska ma dziesiątki uczelni z wybitnymi ekonomistami i prawnikami, którzy potrafią ocenić nie tylko ministerialny program naprawy, ale przede wszystkim samodzielnie stworzyć własny program. tego jednak nikt nie oczekuje! Żalonym jest natomiast to, że w każdej sprawie dotyczącej finansów publicznych w roli ekspertów wypowiadają się tylko młodszy pracownicy naukowcy, którzy nie mają żadnych oporów, aby wypowiadać się na każdy temat. Nie pamiętają zapewne o tym, że kiedyś takim fenomenem był tylko W. Lenin. Media mają z kolei swoich „dyżurnych” ekonomistów, konstytucjonalistów, politologów itp. ekspertów, tyle tylko że ich wypowiedzi i recepty nie dzielą ich własne środowiska, ponieważ w tym gronie te osoby nie liczą się!

Inaczej należy widzieć korzystanie z konsultacji społecznych. Z natury rzeczy partnerzy społeczni nie mogą być do końca obiektywni w ocenach różnego rodzaju programów i zamierzeń rządu, ponieważ ich obowiązkiem jest reprezen-

34 Patrz także E. Knosala, *Doradztwo naukowe w świetle prawa administracyjnego*, Katowice 1981, s. 44 i n.

towanie interesów określonych grup społecznych lub zawodowych. Istnieje również realne niebezpieczeństwo udzielania konsultacji lub wystawiania opinii obarczonych brakiem profesjonalizmu. Wyniki konsultacji społecznych nie muszą uwzględniać interesu ogólnego, a w większym stopniu mogą stanowić formę środowiskowego lobbingu i presji na prawodawcę.

Wszelkie opinie i ekspertyzy oraz wyniki konsultacji społecznych mogą być też wykorzystywane w grze politycznej prowadzonej między rządem a opozycją. Istotnym staje się zatem to, od kogo pochodzi opinia, ekspertyza lub konsultacja, kto je zamawiał, w jakich okolicznościach były one świadczone i czy autorzy opinii, konsultacji i eksperci ponoszą odpowiedzialność prawną za swoje dzieła (jakiego rodzaju i przed kim)? W tej sytuacji ogromnego znaczenia nabiera wybór podmiotu opiniodawczego lub eksperta. Jest to wybór trudny w ogóle, a gdy nie istnieje lub gdy jest bardzo ograniczony, trudność ta zostaje spotęgowana. Brylują wówczas okazjonalni eksperci lub pseudonaukowe ośrodki badawcze bądź konkurujące ze sobą ośrodki partnerów społecznych (np. rywalizujące ze sobą organizacje przedsiębiorców, zwalczające się wzajemnie związki zawodowe). W tym też tkwi wielka słabość polskiej praktyki i brak szacunku oraz przekonania ze strony administracji publicznej do korzystania z ekspertyz i wyników konsultacji społecznych.

Ekspertyzy i wyniki konsultacji społecznych nie mają charakteru wiążącego dla twórców programu naprawy finansów publicznych. Nie muszą być zatem przez nich uwzględnione, ale nie powinny też być lekceważone. Inaczej straci sens poddawania programu naprawy finansów publicznych ocenom profesjonalnym i społecznym. Twórcy programu powinni poddać te oceny wnikliwej analizie i poważnie zastanowić się nad tym, które z nich zasługują na uwzględnienie, a które i z jakich powodów na to miano nie zasługują.

Program naprawy finansów publicznych powinien być podany do publicznej wiadomości i to w różnych formach. Może to być forma publikacji w Biuletynie Informacji Publicznej, a obok niej także inne formy publikacji lub omówienia w środkach masowego przekazu. Sądzę, że powinno to nastąpić dopiero po uzyskaniu ocen ekspertów oraz po przeprowadzeniu konsultacji społecznych. Program powinien wówczas odnosić się także do tych ocen i wskazywać, które z nich skorygowały pierwotne zamierzenia, a które nie zostały uwzględnione i z jakich powodów. Takie ujęcie programu nadaje mu cechy wiarygodności i jest łatwiejsze w pozyskaniu społecznej akceptacji. Ta zaś jest konieczna, jeśli chce się zagwarantować powodzenie w realizacji naprawy.

6.5. Wprowadzenie programu naprawy finansów publicznych w ramy działań organizacyjnych i legislacyjnych rządu i parlamentu, po dokonaniu uprzednio wymaganych konsultacji i uzgodnień z organami Unii Europejskiej

Realizacja programu wymaga podjęcia dwojakiego rodzaju działań. Są to przede wszystkim działania legislacyjne, dzięki którym można dokonać niezbędnych zmian w obowiązujących regulacjach prawnych dotyczących finansów publicznych. Pewna część programu naprawy wymaga także podjęcia działań organizatorskich, dzięki którym osiąga się cele założone w programie naprawy bez konieczności zmiany prawa powszechnie obowiązującego, a co najwyżej zmiany prawa wewnętrznego.

Z racjonalnego modelu tworzenia prawa wynika, że proces legislacyjny jest wielofazowy i wymaga określonej organizacji. W procesie legislacyjnym wyróżnia się następujące fazy: 1) prac przedlegislacyjnych, 2) prac projektodawczych, 3) uzgodnień, opiniowania i konsultacji dotyczących założeń lub projektów aktów normatywnych, 4) uchwalania ustawy, 5) podpisywania i ogłaszania ustawy, 6) wydawania aktów wykonawczych, 7) badania zgodności aktu normatywnego z konstytucją.

Wielofazowość procesu legislacyjnego oznacza więc konieczność podjęcia i wykonania w ustalonej kolejności pewnych czynności faktycznych lub prawnych, wskazujących przede wszystkim na potrzebę regulacji prawnej lub jej zmiany, a następnie dopiero na opracowanie projektu aktu normatywnego i jego uchwalenie (ustawy) lub wydanie (akty wykonawcze), aż po kontrolę zgodności z konstytucją i ogłoszenie aktu w organie promulgacyjnym.

W proces tworzenia prawa podatkowego zaangażowane są liczne oraz różnego z ustrojowego punktu widzenia podmioty. Ze względu na fazy procesu legislacyjnego są wśród nich:

- a) podmioty, na których spoczywają obowiązki prowadzenia prac przedlegislacyjnych (organy administracji rządowej),
- b) projektodawcy aktów normatywnych (organy administracji rządowej lub inne podmioty wyposażone w prawo inicjatywy ustawodawczej oraz wykonawcy prac projektowych wykonywanych na zlecenie wcześniej wymienionych podmiotów),
- c) podmioty opiniodawcze i doradcze, konsultacyjne oraz podmioty, z którymi uzgadnia się projekty aktów normatywnych (własne zaplecze ekspertów i zespołów doradczych lub podmioty działające na zlecenie, a także organizacje partnerów społecznych i podmioty uzgodnień międzyresortowych oraz właściwe organy Unii Europejskiej),

- e) podmioty uprawnione do działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa,
- f) podmioty wyposażone w prawo inicjatywy ustawodawczej,
- g) podmioty uprawnione do wydawania rozporządzeń jako aktów wykonawczych,
- h) podmiot uchwalający ustawy (Sejm) i zgłaszający poprawki do nich (Senat),
- i) podmiot podpisujący ustawę i kierujący ją do ogłoszenia (Prezydent RP),
- j) podmioty uprawnione do kontroli aktów normatywnych i wyposażone w prawo uruchamiania procedury kontrolnej w Trybunale Konstytucyjnym,
- j) podmiot badający konstytucyjność aktów normatywnych (Trybunał Konstytucyjny).

Organizacja procesu legislacyjnego oznacza ustalenie pewnego podziału zadań i kompetencji oraz trybu ich wykonywania pomiędzy różne podmioty, a także ustalenie zakresu i form odpowiedzialności związanej z wykonywaniem tych zadań. Tworzenia prawa nie pojmujemy zatem jedynie jako czynności ograniczających się do uchwalenia lub wydania aktu normatywnego. Dlatego też organizacji tworzenia prawa nie kojarzymy wyłącznie z porządkiem ustrojowym ustalonym w konstytucji danego państwa w zakresie dotyczącym tworzenia poszczególnych źródeł prawa.

Po drugie, z racjonalnego modelu tworzenia prawa wynika konieczność poddania kontroli procesu tworzenia prawa. Kontrola musi mieć także charakter zorganizowany, ponieważ trzeba przewidzieć, do kogo będzie należeć (podmioty kontroli) i jak będzie wykonywana (kryteria, miejsce, formy, tryb). Organizacja kontroli tworzenia prawa może być fragmentem organizacji tworzenia prawa lub mieć charakter odrębny. Zawsze jednak w organizacji tworzenia prawa trzeba przewidywać miejsce dla kontroli tworzenia prawa.

O ile przygotowanie programu naprawy finansów publicznych nastąpiło w ramach prac przedlegislacyjnych, o tyle realizacja legislacyjnej części programu naprawy wymaga uruchomienia kolejnych faz procesu prawotwórczego. Ze względu na to, że w tym wypadku chodzi nie tylko o przygotowanie i wydanie jednego lub nawet kilku odrębnych aktów normatywnych, lecz o związane ze sobą merytorycznie i czasowo komplet aktów normatywnych, które dopiero w całości mają swój sens, prace legislacyjne należy podjąć w odniesieniu do całego zestawu aktów normatywnych przewidzianych w programie i w harmonogramie realizacji naprawy.

Idealem byłoby przyjęcie takiej organizacji pracy, wedle której wykonywanie czynności dotyczących kolejnych faz procesu legislacyjnego następowałoby równocześnie w odniesieniu do całego kompletu projektowanych aktów normatywnych. Daje to bowiem olbrzymie korzyści. Dużo łatwiej ocenia się komplet projektów aktów normatywnych, które mają realizować wspólny cel niż wiele odrębnych projektów, które z natury rzeczy nie zawsze mogą wskazywać na związki z innymi zamierzeniami legislacyjnymi. To samo można odnieść do fazy uchwalania i wydawania aktów normatywnych oraz kontroli ich zgodności z konstytucją. Co więcej, w ten sposób utrzymuje się niezbędną rytmikę działań, zachowując także przyjęte w harmonogramie terminy realizacji poszczególnych zamierzeń.

Aby przyjąć proponowany wyżej rytm działań legislacyjnych, trzeba nadać pracom legislacyjnym odpowiednią rangę, a zwłaszcza traktować je priorytetowo. To jest w pełni konieczne i możliwe już na szczeblu prac rządowych. Nie sądzę, aby nie było również możliwe w odniesieniu do współpracy z ekspertami i partnerami społecznymi. Pewien problem może pojawić się natomiast na linii współpracy z organami Unii Europejskiej, z którymi przychodzi nam konsultować i uzgadniać wiele projektów aktów normatywnych. Przy dobrych relacjach rządu z tymi organami jest to jednak możliwe, zwłaszcza wtedy, gdy proponowane kierunki naprawy finansów publicznych zbiegać się będą z oczekiwaniami samej Unii Europejskiej.

Realizacji programu legislacyjnego naprawy finansów publicznych powinien sprzyjać Sejm i Senat. Rząd może zresztą nadać niektórym projektom ustaw charakter projektów rozpatrywanych w trybie pilnym. Trzeba liczyć też na to, że sprzymierzeńcem naprawy finansów publicznych okażą się organy kontroli prawa (Senat, Prezydent RP, Trybunał Konstytucyjny).

Wykonywanie „organizatorskiej” części programu naprawy finansów publicznych przebiega według nieco innych reguł. Są bowiem tego rodzaju działania, które można wykonać niemal natychmiast, nie poprzedzając ich żadnymi przygotowaniem, w tym zwłaszcza zmianami w prawie. Niektóre z tych zmian wymagają co najwyżej zmian w aktach prawa wewnętrznego lub zmian w przepisach aktów wykonawczych do ustaw. Są jednak i takie zmiany organizatorskie, dla dokonania których trzeba stworzyć dopiero odpowiednie podstawy prawne lub których wdrożenie może odbyć się po upływie pewnego czasu. Stąd też zmian organizatorskich nie można oczekiwać równoległe bądź przed lub po dokonaniu zmian legislacyjnych. Wszystko zależy od tego, czego dotyczą zmiany organizatorskie i na czym polegają.

Osobą, która powinna kierować i być odpowiedzialną za uruchomienie działań legislacyjnych i organizatorskich realizujących naprawę finansów publicznych, powinien być Prezes Rady Ministrów. To on jest przecież przełożonym

administracji rządowej. To on jest także przedstawicielem tej administracji w stosunkach z pozostałymi organami władzy publicznej oraz z organami i instytucjami Unii Europejskiej.

Nie można jednak wykluczyć potrzeby przyjęcia innej, szczególnej, organizacji prac dotyczących naprawy finansów publicznych, o czym była mowa wyżej (pkt 2.1.2.). Wtedy działaniom komisji naprawy finansów publicznych powinien patronować Prezydent RP. Nie umniejsza to jednak roli, jaką przyjdzie odegrać innym organom władzy publicznej oraz partnerom społecznym.

6.6. Realizacja harmonogramu naprawy finansów publicznych oraz bieżąca ocena osiągniętych rezultatów, a także informowanie opinii publicznej o występujących przeszkodach i zagrożeniach, m.in. w celu pozyskania poparcia społecznego w ich usuwaniu

Program naprawy finansów publicznych, który uzyskał akceptację społeczną i poparcie ze strony organów Unii Europejskiej, podlega wykonaniu według przyjętego harmonogramu prac.³⁵ Projekt harmonogramu powinien przygotować Minister Finansów, natomiast zatwierdzenie harmonogramu powinno należeć do Prezesa Rady Ministrów, chyba że naprawa finansów publicznych przebiegać będzie według organizacji szczególnej, tj. z udziałem komisji naprawy finansów publicznych pod przewodnictwem Prezydenta RP.

Harmonogram powinien ustalać co najmniej następujące elementy realizacji programu:

- 1) określać fazy realizacji programu naprawy finansów publicznych w podziale na działania organizatorskie (program prac organizatorskich) i działania legislacyjne (program prac legislacyjnych) oraz wymieniać zadania do wykonania w ramach tych obszarów;
- 2) w odniesieniu do każdego zadania należy wskazać na podmiot odpowiedzialny za wykonanie zadania oraz na termin, w którym to zadanie ma być wykonane, a także na formę rezultatu (efektu) wykonania zadania;
- 3) wskazywać na podmioty zobowiązane do kontroli i koordynacji działań w ramach realizacji harmonogramu;
- 4) ustalać osobę odpowiedzialną za udzielanie informacji i wyjaśnień medialnych dotyczących przebiegu realizacji procesu naprawy finansów publicz-

³⁵ Patrz także E. Chojna–Duch, *Etapy reformy finansów publicznych – przesłanki prawne i organizacyjne*, w: *Uwarunkowania i bariery w procesie naprawy finansów publicznych*, redakcja J. Gluchowski, A. Pomorska, J. Szolno–Koguc, Lublin 2007, s. 21 i n.

nych, a także osiągniętych rezultatów oraz ewentualnych niepowodzeń lub zagrożeń dla tej realizacji.

Realizacja harmonogramu prac dotyczących naprawy finansów publicznych wymaga bieżącej oceny jej postępów lub ich braku. Jest bowiem w pełni zrozumiałe, że poważne przedsięwzięcie może spotykać znacznie więcej przeszkód i zagrożeń niż każde inne działanie. Jeśli więc kalendarium prac jest ułożone w taki sposób, że pewne prace mają być wykonane równolegle lub warunkują podjęcie innych prac, to nie można pozostawić biegu wydarzeń ślepemu losowi. Realizacja programu naprawy według przyjętego harmonogramu może być bowiem z różnych powodów zagrożona i trzeba w związku z tym w odpowiednim czasie i formie reagować na to zjawisko. Nie można wykluczyć także konieczności dokonywania pewnych korekt w harmonogramie prac. Tej możliwości nie należałoby jednak odnosić do samego programu naprawy, chyba że wystąpiłyby tego rodzaju okoliczności, które autentycznie uniemożliwiają jego pierwotny kształt.

Istotną powinnością władzy publicznej jest również informowanie opinii publicznej o przebiegu realizacji reformy, a także – jeśli to będzie aktualne – występujących przeszkodach lub zagrożeniach. Takie zachowanie nadaje działaniu władzy publicznej wiarygodność i cieszy się na ogół uznaniem społecznym.

Są jednak także inne powody, dla których proces realizacji naprawy finansów publicznych należy uczynić jawnym. Nie można przede wszystkim zapomnieć o tym, że naprawa finansów publicznych została podjęta po to, aby jej efekty prowadziły do polepszenia sytuacji podmiotów biernych prawa finansowego. Władza publiczna nie może ustawać w pozyskiwaniu akceptacji społecznej swoich działań. Nie wystarczy więc akceptacja udzielona w toku wyborów do Sejmu i Senatu.

Naprawa finansów publicznych to działanie władzy publicznej, które w swych skutkach dotyka bezpośrednio społeczeństwa. Tyle tylko, że niejednakowo każdej grupy społecznej. Trzeba więc liczyć się z tym, że ogłoszenie samego programu naprawy finansów publicznych może spotkać się z różnymi reakcjami społecznymi. Jeśli więc władza publiczna, na której spoczywa obowiązek troski o społeczeństwo, zdecyduje się na wybór określonej opcji reformy finansów publicznych, to musi liczyć się zarówno z akceptacją tego pomysłu, jak i z jej brakiem ze strony pewnych grup społecznych.

Informowanie społeczeństwa o przebiegu realizacji naprawy finansów publicznych jest potrzebne przede wszystkim po to, aby ci, którzy udzielili dla niej swej akceptacji wiedzieli, że występują pewne problemy i znali to, co władza zamierza w tym zakresie uczynić, aby je pokonać. Może wiązać się to z koniecznością

cią akceptacji społecznej dla działań władzy publicznej polegających na usuwaniu tych przeszkód.

6.7. Urzędowe i medialne podsumowanie oraz ocena rezultatów naprawy finansów publicznych wraz z wnioskami dotyczącymi odpowiedzialności za brak powodzenia w naprawie finansów publicznych

Losy naprawy finansów publicznych mogą, chociaż nie powinny, okazać się różne. Jeśli wszystko znajdzie się pod kontrolą i będzie dobrze wykonywane oraz koordynowane, to powodzenie powinno być osiągnięte. Jeśli nawet wystąpią pewne nieprzewidziane przeszkody w realizacji programu i harmonogramu naprawy, to przy dobrej organizacji także i one nie powinny wykluczyć osiągnięcia powodzenia. Nie ulega zatem wątpliwości konieczność dokonania oceny i podsumowania przebiegu procesu naprawy oraz osiągniętych i nieosiągniętych rezultatów jej realizacji. Z oceny tej trzeba też wyciągnąć odpowiednie wnioski.

Wnioski zaś mogą być co najmniej dwojakiego rodzaju. Po pierwsze, powinny one odnosić się do tego, czego nie udało się osiągnąć w wyniku przeprowadzonej reformy finansów publicznych. Obiektywna ocena tego zjawiska może bowiem oznaczać, że z pewnych celów naprawy należy na razie zrezygnować i odłożyć ich realizację na czas, w którym mają one większe szanse powodzenia. To jest sytuacja, która może wystąpić realnie i nie należy wówczas udawać, że nic złego nie stało się. Tego zła nie będzie bowiem dopiero wówczas, gdy potrafimy przyznać się do takiej sytuacji oraz znajdziemy z niej drogi wyjścia.

Po drugie, trzeba ustalić przyczyny, dla których wystąpiły pewne perturbacje w realizacji dzieła naprawy finansów publicznych oraz ocenić, czy wywołują one odpowiedzialność po stronie wykonawców lub koordynatora działań realizujących program naprawy finansów publicznych. Rzadko zdarza się bowiem, aby niepowodzenia w reformach można było przypisać zdarzeniom losowym, niezależnym ze swej natury od woli ludzkiej. Niepowodzenia mają na ogół inne źródło i przyczyny. Ich analiza może prowadzić do wniosku, że program lub harmonogram naprawy finansów publicznych były wadliwe, zwłaszcza w sensie oceny możliwości ich realizacji w określonym czasie. Wtedy z oceny tej powinna wynikać odpowiednia weryfikacja programu naprawy lub harmonogramu prac. Wnioski mogą być jednak również inne, np. takie, że niepowodzenie w realizacji naprawy wynika z winy wykonawców, kierujących i koordynujących. Gdyby takie były ustalenia przyczyn niepowodzenia, to wówczas trzeba myśleć o dokonaniu zmian personalnych, a także o egzekwowaniu odpowiedzialności od osób, które nie wywiązały się z powierzonych im misji.

Oceny i podsumowania oraz wnioski dotyczące przebiegu naprawy finansów publicznych nie powinny być ukrywane przed społeczeństwem. Trzeba o nich mówić w sposób jawny i to na różne sposoby.

Po pierwsze, istnieje określony prawem ustrojowym urzędowy mechanizm sprawozdawczości. W obowiązującym prawie polskim nie wykracza on jednak poza tradycyjne formy oceny działań niektórych organów władzy publicznej (np. rządu za wykonanie ustawy budżetowej). Nie ma natomiast, poza ocenami politycznymi i społecznymi, takich form oceny działań lub zaniechań władzy publicznej, które odnoszą się do realizacji różnego rodzaju programów reform.

Po drugie, wszelkie działania organów władzy publicznej powinny być jawne, chyba że ustawa ograniczy zakres tej jawności. Dlatego też przebieg oraz rezultaty naprawy finansów publicznych, a także wszelkie przejawy braku sukcesów oraz ich przyczyny powinny być społeczeństwu ujawniane. To jest bardzo ważny element demokracji, na podstawie którego społeczeństwo ma możliwość podejmowania kolejnych decyzji wyborczych. Ważnym jest jednak to, aby mówić o tym w sposób profesjonalny i komunikatywny, nie zaś zdawkowy i przypadkowy lub wybiórczy.

PRZYCZYNY I PROPOZYCJE NAPRAWY FINANSÓW PUBLICZNYCH W POLSCE

I. REFORMA WYDATKÓW PUBLICZNYCH JAKO PRZEDMIOT NAPRAWY FINANSÓW PUBLICZNYCH

1. Wydatki publiczne punktem wyjścia w naprawie finansów publicznych w Polsce

1.1. Znaczenie wydatków publicznych oraz powinności państwa w kształtowaniu ich prawidłowego zakresu, struktury, form praw- nych i źródeł finansowania

Wydatki publiczne są nieuniknioną koniecznością, ponieważ stanowią funkcję zadań państwa i samorządu terytorialnego. Rozmiary i struktura wydatków publicznych wynikają z modelu państwa i jego funkcji. To zaś wyznacza zakres zadań państwa w różnych obszarach jego funkcjonowania.¹ Na zadania te wskazują postanowienia konstytucji danego państwa, chociaż w licznych przypadkach ich przepisy nie w pełni odzwierciedlają aktualny obraz życia społecznego i gospodarczego w danym państwie.² Ponadto są to zadania wynikające z ustaw zwykłych, a także ze zobowiązań międzynarodowych.

1 Patrz szerzej S. Owsiak, *Finanse publiczne. Teoria i praktyka*, Warszawa 2000, s. 202 i n.

2 Patrz szerzej C. Kosikowski, *Finanse publiczne i gospodarka w Konstytucji RP na tle konstytucji państw członkowskich Unii Europejskiej*, w: *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 roku a członkostwo Polski w Unii Europejskiej*, red. C. Mik, Toruń 1999, s. 226 i n.

Dla niektórych państw zadania wynikają również z faktu członkostwa w Unii Europejskiej, co nie zawsze dostrzegają obywatele tych państw. Tymczasem ze środków finansowych UE są finansowane także wydatki związane z zadaniami publicznymi państwa członkowskiego. Należy to brać pod uwagę przy planowaniu sposobu sfinansowania wydatków publicznych, ponieważ część z nich może znaleźć swoją realizację bez angażowania środków krajowych.³

Z ekonomicznego punktu widzenia sens wydatków publicznych polega na tym, że w ich wyniku następuje wykorzystanie części produktu krajowego brutto na cele związane z zaspakajaniem zbiorowych potrzeb społecznych oraz na cele wyznaczone w polityce społecznej i gospodarczej państwa dla finansowania konsumpcji indywidualnej. Natomiast pod względem prawnym wydatki publiczne odzwierciedlają realizację funkcji, celów i zadań władz publicznych wynikających z przepisów prawa i programów polityki oraz planów finansowych sektora finansów publicznych.

Wydatki publiczne są najważniejsze dlatego, że jeśli ich zakres, poziom (rozmiary), struktura wewnętrzna, formy prawne, źródła i metody finansowania są prawidłowe (racjonalne, efektywne), to zadania publiczne są realizowane w sposób zadawalający. Jeśli realizacja zadań publicznych nie wiąże się z wydatkami zbędnymi, a poziom dochodów publicznych jest wystarczający, to nie pojawiają się poważniejsze problemy z zapewnieniem równowagi finansowej lub z kontrolowaniem niewielkich rozmiarów deficytu i długu publicznego. Wtedy nie występuje też presja na zwiększanie dochodów publicznych. Nie istnieją również problemy dotyczące wypełniania przez państwo członkowskie UE kryteriów konwergencji. Państwo staje się wiarygodne pod względem finansowym na międzynarodowym rynku finansowym.

Zakres i struktura wydatków publicznych w państwie stanowią odzwierciedlenie wielu zjawisk. Po pierwsze, wskazują na typ ustroju państwa i jego polityki związanej z poziomem rozwoju ekonomicznego. Wydatki publiczne kształtują się w swej strukturze odmiennie w państwie socjalistycznym, opartym na gospodarce sterowanej dyrektywnie przez państwo oraz w państwie kapitalistycznym, opartym na gospodarce rynkowej. Różnice te powinny znajdować odzwierciedlenie w strukturze rodzajowej wydatków publicznych, bowiem państwa o różnych ustrojach politycznych i typach gospodarki mają z natury rzeczy inne zadania publiczne, a przez to także różne związane z ich realizacją wydatki publiczne.

Ponadto rozmiary wydatków publicznych świadczą o zakresie i stanie finansów publicznych danego państwa. W państwach utrzymujących szeroki zakres

3 Patrz szerzej E. Kornberger-Sokolowska, *Absorpcja środków Unii Europejskiej a racjonalizacja wydatków publicznych*, w: *Ekonomiczne i prawne problemy racjonalizacji wydatków publicznych*, t. I, pod red. J. Głuchowskiego, A. Pomorskiej, J. Szołno-Koguc, Lublin 2005, s. 161 i n.

wydatków publicznych zakres finansów publicznych jest z natury rzeczy także szeroki. Nie oznacza to jednak samo przez się, że liczne rodzaje wydatków publicznych świadczą o pełnym zaspokojeniu potrzeb społecznych. Struktura wydatków publicznych wskazuje właśnie na to, w jakich proporcjach potrzeby te są zaspokajane lub nie są zaspokajane.

Państwo (ściślej organy władzy publicznej) ma szereg powinności w zakresie wydatków publicznych. Na zakres i strukturę zadań państwa, a tym samym na rozmiary i strukturę ich wydatków publicznych, mają wpływ różne i liczne czynniki, w tym także tradycja i spuścizna dziejowa, stan gospodarki, kondycja psychiczna i materialna społeczeństwa, sytuacja demograficzna, uwarunkowania geopolityczne itd. Mając powyższe na uwadze, powinności państwa w zakresie wydatków publicznych mogą lub powinny układać się w zależności od tego:

- 1) czy państwo zamierza utrzymywać dotychczasowy poziom ich rozmiarów i struktury,
- 2) czy też chce lub powinno zmieniać wydatki publiczne oraz w jakim kierunku (zwiększać lub zmniejszać rozmiary bądź zmieniać ich strukturę wewnętrzną),
- 3) czy tylko doskonalić system ich efektywności bądź źródeł finansowania.

Warianty pożądaných lub możliwych działań państwa są więc liczne. Pewne powinności państwa w zakresie wydatków publicznych mają stały charakter. Państwo zawsze bowiem powinno:

- 1) dbać o to, aby bez potrzeby nie zwiększać swych zadań, zwłaszcza w sferze ekonomicznej i socjalnej, a tym samym nie zwiększać wydatków publicznych na te cele;
- 2) dążyć do zawężania zakresu finansów publicznych i jego sektora, tworząc warunki dla rozszerzania się sfery finansów prywatnych, chociażby po to, aby w ten sposób ograniczać rozmiary wydatków publicznych i tym samym zmniejszać obciążenie społeczeństwa daninami publicznymi;
- 3) panować nad powstawaniem nowych tytułów prawnych wydatków publicznych, przeciwstawiając się presji środowisk i grup nacisku na ich tworzenie;
- 4) prowadzić świadomą politykę finansową w dziedzinie wydatków publicznych, głównie poprzez planowanie finansowe ich dokonywania w perspektywie wieloletniej oraz w powiązaniu z państwowymi programami realizacji zadań społecznych i gospodarczych, przeciwstawiając się kształtowaniu rozmiarów i struktury wydatków publicznych ze względu

na koniunkturalizm polityczny oraz w odniesieniu do jednego roku budżetowego;

- 5) zapewnić, aby redystrybucja wydatków publicznych odbywała się w ramach takich urzędzeń finansowych, które dają najlepsze gwarancje efektywności wydatków (np. z budżetu państwa lub z budżetów jednostek samorządu terytorialnego, czy poza budżetem (z funduszy celowych) lub w ramach gospodarki finansowej jednostek sektora finansów publicznych);
- 6) zorganizować racjonalne (celowe, oszczędne, gospodarne) wykorzystywanie środków finansowych przeznaczonych na wydatki publiczne, posługując się różnymi instrumentami oddziaływania (normy i limity, rezerwy, możliwość dokonywania zmian itd.) oraz poddając je stałej kontroli bieżącej i następczej;
- 7) ustanowić szerszy niż dotychczas system dyscypliny finansów publicznych, model odpowiedzialności prawnej w dziedzinie tworzenia, planowania i dokonywania wydatków publicznych.

Dla wypełnienia wymienionych powinności państwo i jego organy muszą równocześnie podejmować różne działania. Do najważniejszych z nich należą:

- 1) działania ustrojowe, w wyniku których wyłania się kształt zadań państwa i samorządu terytorialnego. Nie jest on przecież wieczny i może ulegać zmianom. Państwo powinno zatem przejawiać postawy ograniczania swojej obecności w życiu gospodarczym i społecznym, a przez to dążyć do zmniejszania zakresu swych zadań i wynikających stąd wydatków publicznych;
- 2) działania prawotwórcze, dzięki którym można tworzyć podstawy prawne umożliwiające kształtowanie rozmiarów i struktury wydatków publicznych na pożądanym poziomie oraz zapewnić, aby dokonywanie wydatków odbywało się w ramach optymalnej organizacji finansowej i pod stałą kontrolą;
- 3) działania planistyczne, zapewniające oddziaływanie państwa na wydatki publiczne w dłuższej perspektywie czasu oraz w powiązaniu z programami państwowymi oraz planami finansowymi UE (w wypadku państwa członkowskiego);
- 4) działania ekonomiczno-finansowe, które mają zapewnić racjonalizację wydatków w skali mikroekonomicznej;

- 5) działania dyscyplinujące i represyjne, wymuszające przestrzeganie dyscypliny finansów publicznych i odpowiedzialność za stan wydatków publicznych wśród wszystkich, którzy ten stan kształtują oraz odpowiedzialność za prawidłowe dokonywanie wydatków publicznych.

1.1.1. Wnioski

- (1) Wydatki publiczne są funkcją zadań publicznych. Państwo samo określa zadania publiczne oraz przyjmuje do realizacji zadania wynikające z zobowiązań międzynarodowych. Państwo ma więc wpływ na zakres i rodzaj zadań publicznych oraz decyduje o zakresie i rozmiarach, strukturze, formach prawnych i źródłach finansowania wydatków publicznych.
- (2) Ustalenia te mają miejsce w przepisach konstytucji oraz ustaw zwykłych, natomiast decyzje dotyczące wysokości wydatków są zawarte w planach finansowych. Państwo jest odpowiedzialne za podjęte ustalenia i decyzje.
- (3) Odpowiednie organy państwa są wyposażone w kompetencje umożliwiające prawidłowe kształtowanie zakresu, struktury, form prawnych, źródeł finansowania oraz wysokości wydatków publicznych. Mają więc jednocześnie obowiązek i uprawnienie do przeprowadzania naprawy lub reformy wydatków publicznych, gdy ocena ich stanu na taką potrzebę wskazuje.

1.2. Negatywna ocena obecnego zakresu i rozmiarów oraz struktury, form prawnych i źródeł finansowania wydatków publicznych w Polsce jako przyczyna ich reformy

1.2.1. Zbyt szeroki zakres i rozmiary wydatków publicznych

Od dawna już zakres i strukturę wydatków publicznych przestano wiązać przede wszystkim z ustrojem politycznym państwa. Takie oceny dominowały w nauce socjalistycznych finansów i prawa finansowego.⁴ Statusu ekonomicznego państwa nie należy oceniać wyłącznie według zakresu jego wydatków publicznych. W niektórych państwach zakres ten jest znikomy, lecz tylko dlatego, że nie ma możliwości jego zwiększenia. Dochodów publicznych nie można bowiem zwiększać w nieskończoność, skoro większość społeczeństwa nie ma żadnych lub ma znikome tylko dochody. Z kolei bogaci nie powinni ponosić coraz większych ciężarów daninowych, bo przestaną być bogatymi i nie będą w stanie utrzymać ani państwa, ani biednych. W innych państwach zakres wydatków publicznych nie jest szeroki, ponieważ kondycja finansowa społeczeństwa jest na tyle

4 Patrz szerzej M. Weralski, *Finanse publiczne i prawo finansowe*, Warszawa 1984, s. 210.

dobra, że państwo nie musi w większym rozmiarze finansować konsumpcji indywidualnej.

Na tendencje zmian wydatków publicznych zasadniczy wpływ mają takie czynniki, jak:⁵ charakter gospodarki, poziom rozwoju gospodarczego, stopień centralizacji dystrybucji PKB, presja sytuacji społeczno–gospodarczej, aktywność militarna, tempo wzrostu dochodów publicznych, przemiany demograficzne społeczeństwa (struktura ludności według wieku) itp.

Polska należy do grupy państw, w których daje o sobie znać większość z tych czynników. Pozostawanie przez ponad 40 lat w systemie ustroju socjalistycznego sprawiło, że w spadku dziedziczymy m.in. przekonanie społeczeństwa o tym, że państwo powinno nadal finansować przy pomocy środków publicznych potrzeby zarówno konsumpcji zbiorowej, jak i indywidualnej. Jest o tym przekonane zwłaszcza starsze pokolenie, które aktywność zawodową ma już poza sobą. To ta część społeczeństwa jest głównie niezadowolona z tego, że państwo drastycznie ograniczyło dotychczasowy zakres finansowania konsumpcji zbiorowej oraz nie zapewnia na odpowiednim poziomie wypłaty świadczeń emerytalnych lub rentowych i zasiłków, a świadczenia te poddaje nawet opodatkowaniu. Są to ludzie starsi (w wieku ponad 55 lat), których postawy świadczą przede wszystkim o chęci zdobycia jak najszybciej wcześniejszych uprawnień rentowych lub emerytalnych. Osoby tej grupy prowadzą aktywność zawodową głównie pod kątem zapewnienia sobie najwyższej w przyszłości wysokości emerytury. Członkowie tej grupy społecznej nie są nastawieni pozytywnie do reorientacji zawodowej lub do podnoszenia swych kwalifikacji. Nie interesuje ich także praca na dwóch lub więcej etatach bądź poza granicami Polski. Są oni natomiast nastawieni bardzo roszczeniowo względem państwa, które nie wiedzieć dlaczego, powinno – ich zdaniem – zapewnić im wszystko, co należy się ludziom, którzy przeżyli komunizm.

Inne postawy są udziałem osób o średnim wieku (30–45 lat) oraz ludzi młodych (19–30 lat). Większość z nich zdobywa konieczne kwalifikacje, aby uzyskać dobrą pracę. W tym celu młodzi ludzie podejmują też stosowne działania w kraju lub poza jego granicami. Uczą się języków obcych oraz obsługi komputera i wszystkiego, czego wymaga współczesna cywilizacja. Nie oszczędzają pieniędzy na zdobywanie lub podwyższanie kwalifikacji zawodowych. Na ogół im się to udaje, chociaż nie zawsze przy pomocy państwa polskiego. Dlatego wyjeżdżają z Polski. Wrócą dopiero na starość, bo w Polsce... są dobrze utrzymywane cmentarze.

Po 1989 r. Polska, mimo że doszło w niej do zmiany ustroju politycznego i gospodarczego, nie zmniejszyła zakresu zadań publicznych na tyle, aby prowa-

5 K. Piotrowska–Marczak, *Zjawisko stałego wzrostu wydatków publicznych*, w: *Finanse publiczne i prawo finansowe*, red. C. Kosikowski, E. Ruśkowski, wyd. 3, Warszawa 2008, s. 691.

dziło to do wyraźnego ograniczenia dotychczasowego zakresu i rozmiarów wydatków publicznych. Trudno jest podać (w złotych lub w procentach), o ile Polska przekroczyła już ekonomicznie dopuszczalne i racjonalne finansowo granice wydatków publicznych, ponieważ jest to nie tylko wielkość występującego deficytu i długu publicznego. Można jednak dostrzec, że prawo stałego wzrostu wydatków publicznych, sformułowane pod koniec XIX w. przez Adolfa Wagnera, ma się w Polsce bardzo dobrze. Po 1989 r., a zwłaszcza po wejściu w życie obowiązującej Konstytucji RP, występuje stały wzrost bezwzględnych wartości (rozmiarów) wydatków publicznych, chociaż trudno jest to wykazać na podstawie dostępnej statystyki publicznej. W niej bowiem wydatki publiczne nie są ujmowane w sposób całościowy (zbiorczy), lecz jedynie w nawiązaniu do wydatków budżetowych.

W porównaniu do 1989 r. wydatki publiczne w Polsce nie zmieniły w sposób radykalny swojego zakresu. Działo się tak z wielu powodów, w tym kilku o charakterze subiektywnym. Po pierwsze, „terapia szokowa”, jaką zafundował nam z konieczności w 1989 r. L. Balcerowicz, musiała znaleźć częściową osłonę swych skutków społecznych w potrzebie utrzymania (zwłaszcza w początkowej fazie transformacji) wielu dotychczasowych tytułów wydatków publicznych, szczególnie w sferze socjalnej i w zakresie wydatków na gospodarkę narodową.⁶

Po drugie, Polska funkcjonowała do jesieni 1997 r. pod rządami Konstytucji PRL z 1952 r. Akt ten nowelizowano co prawda od 1989 r., lecz nie wykreślano z niego przepisów wskazujących na utrzymywanie dotychczasowych zobowiązań państwa polskiego do ponoszenia wydatków publicznych w zakresie, jaki był uzasadniony tylko w ustroju socjalistycznym.

Po trzecie, w Konstytucji RP z 1997 r. stan ten nie uległ radykalnej zmianie, ponieważ Polska przyjęła ustrój społecznej gospodarki rynkowej. Pojęcie to, mimo iż doktrynalnie nie jest rozumiane jednolicie,⁷ stało się wygodne dla uzasadnienia utrzymywania na dotychczasowym poziomie niezmiennych zbytnio tytułów wydatków publicznych. W samej Konstytucji RP roi się wręcz od licznych zobowiązań, które – jeśli mają być realizowane – muszą wręcz generować wydatki publiczne. Nie można przecież, bez obowiązku poniesienia wydatku publicznego, realnie zobowiązywać się do „otaczania troską” lub „ochroną” bądź też zobowiązywać się do „czuwania” lub „gwarantowania” realizacji różnego rodzaju praw i wolności obywatelskich oraz praw człowieka.

6 Patrz szerzej G.W. Kołodko, *Od szoku do terapii. Ekonomia i polityka transformacji*, Warszawa 1999.

7 Patrz szerzej T. Włudyka, *Model społecznej gospodarki rynkowej a transformacja ustrojowa polskiej gospodarki. Analiza prawnogospodarcza*, Kraków 2002, s. 87.

Po czwarte, kolejne ekipy rządowe nie uczyniły zbyt wiele, aby ograniczyć zakres wydatków publicznych w sposób stały.⁸ Uważano bowiem, że nowej Konstytucji RP nie należy zmieniać, dopóki jej obowiązywanie nie wskaże na ewentualne mankamenty. Ograniczanie wydatków publicznych zagrażało zresztą bytowi niezbyt silnych ekip rządowych. Dlatego też na reformy w tym zakresie decydowały się jedynie rządy lewicowe, które z tego też powodu nie były w stanie wygrać z prawicą kolejnych wyborów parlamentarnych.

1.2.3. Wnioski

- (1) Po 1989 r. Polska w niewielkim stopniu zmieniła zakres wydatków publicznych, mimo iż dokonała zmiany ustroju społeczno-gospodarczego. W nowej Konstytucji RP z 1997 r. przyjęto równie szeroki zakres zadań publicznych, których realizacja wymaga znacznych wydatków publicznych.
- (2) Podejmowane w przeszłości, jak i przez obecny rząd, wysiłki w kierunku reformy wydatków publicznych nie powiodły się. Aktualne są zatem dalsze, bardziej przygotowane i zdecydowane wdrażane działania reformujące.

1.2.4. Nieprawidłowości w strukturze wydatków publicznych w Polsce

Ocena struktury wydatków publicznych wiąże się z zasadnością ich rozmiarów i proporcji mierzonych według pewnych kryteriów stosowanych w klasyfikacji wydatków publicznych. Do najważniejszych z nich należą:

- 1) przeznaczenie wydatków publicznych, w tym ich podział na wydatki finansujące konsumpcję zbiorową i konsumpcję indywidualną oraz wydatki na cele krajowe i zagraniczne;
- 2) charakter ekonomiczny wydatków publicznych (wydatki bieżące i majątkowe, wydatki osobowe i rzeczowe);
- 3) charakter prawny wydatków publicznych (wydatki prawnie zdeterminowane i wydatki elastyczne, wydatki oparte na różnych tytułach prawnych, wydatki ponoszone w różnych formach prawnych);
- 4) źródła finansowania wydatków publicznych (krajowe i zagraniczne, budżetowe i pozabudżetowe);
- 5) metody (mechanizmy) finansowania wydatków publicznych (budżetowe i pozabudżetowe).

⁸ Patrz A. Kasperowicz–Stępień, *Ocena charakteru polityki fiskalnej państwa na podstawie kształtowania się wydatków publicznych*, w: *Współczesne finanse. Stan i perspektywy rozwoju finansów publicznych*, red. J. Gluchowski, Toruń 2008, s. 207.

Ujęcie wydatków publicznych według ich celów jest bardzo ważne ze względu na potrzebę oceny, czy państwo dobrze realizuje zadania publiczne. Powstaje jednak problem ujęcia wydatków publicznych według kryterium celów (przeznaczenia) wydatków. W tym względzie polskie prawo zawiera ustalenia, które inaczej są realizowane w praktyce planowania finansowego oraz inaczej wykazywane w statystyce publicznej.

Ustawa o fp. (art. 112) wskazuje, że wydatki publiczne są przeznaczone na:

- 1) utrzymanie i funkcjonowanie organów władzy publicznej, kontroli i ochrony prawa oraz sądów i trybunałów;
- 2) zadania wykonywane przez administrację rządową;
- 3) subwencje ogólne dla jednostek samorządu terytorialnego;
- 4) dotacje dla jednostek samorządu terytorialnego;
- 5) wpłaty do budżetu Unii Europejskiej (tzw. środki własne UE);
- 6) subwencje dla partii politycznych;
- 7) dotacje na zadania określone odrębnymi ustawami;
- 8) obsługę długu publicznego;
- 9) wkład krajowy na realizację programów finansowanych z udziałem środków europejskich lub środków przeznaczonych na wskazane w ustawie inne programy europejskie.

W statystyce publicznej nie wykazuje się wprost wydatków wymienionych w pkt 1 i 2 oraz w pkt 6. Ocena wydatków przeznaczonych na utrzymanie aparatu państwowego jest możliwa dopiero poprzez odrębne obliczenia (np. w ujęciu działów).

Z zestawienia wydatków budżetu państwa w 2009 r. (Rocznik Statystyczny RP i 2010, s. 689) wynika, że wydatki te zostały wykonane w 99,3%. Jeśli za 100 przyjąć całość planowanych wydatków budżetu państwa, to ich procentowy podział był następujący: 1) dotacje i subwencje – 44,9; 2) świadczenia na rzecz osób fizycznych – 6,8; 3) wydatki bieżące jednostek budżetowych – 17,2; 4) wydatki majątkowe – 4,9; 5) obsługa długu publicznego – 10,8; 6) środki własne UE – 4,5; 7) finansowanie projektów z udziałem środków UE – 10,9%.

Blisko połowę wydatków budżetu państwa pochłonęły dotacje i subwencje. Ich wewnętrzna struktura była jednak zróżnicowana w sposób budzący wiele wątpliwości i zastrzeżeń. Dotacje podmiotowe, które mają stanowić wyjątkowe źródło finansowania, wyniosły 5,7%, natomiast dotacje przedmiotowe, które mają więcej uzasadnienia, stanowiły tylko 0,2%. Na system ubezpieczeń społecz-

nych (powszechny i ubezpieczenia rolniczego) przeznaczono łącznie 15,5%, przy czym na Fundusz Ubezpieczeń Społecznych (10,2) prawie dwa razy tyle, co na KRUS (5,3). Powszechnie zaś uważa się, że jest odwrotnie. Przypuszczenie to ugruntowuje przeświadczenie, że reforma ubezpieczeń społecznych powiodła się, ponieważ stworzono otwarte fundusze emerytalne oraz dobrowolne formy ubezpieczeń. Gdyby tak było, to budżet państwa nie musiałby być finansowym zakładnikiem ZUS.

Inny rodzaj zaskoczenia stanowi bardzo wysoki udział budżetu państwa w finansowaniu jednostek samorządu terytorialnego, wynoszący łącznie 21,2% ogółu wydatków budżetu państwa. Z tego 15,1% przypadało na subwencje, a tylko 6,1% na dotacje celowe. W tym ujęciu nie znalazły się dotacje na finansowanie zadań inwestycyjnych jednostek samorządu terytorialnego. Jeżeli udział budżetu państwa w finansowaniu jst. jest tak duży, to o jakiej decentralizacji finansowej w Polsce można w ogóle mówić?

W wydatkach budżetu państwa na rok 2009 świadczenia na rzecz osób fizycznych wyniosły formalnie 6,8%. Faktycznie jednak w tym ujęciu nie znalazły się wydatki osobowe określane mianem wydatków bieżących jednostek budżetowych. Nie uwzględnia to ujęcie również wydatków osobowych finansowanych w systemie ubezpieczeń społecznych.

Wydatki bieżące jednostek budżetowych pochłonęły 17,2% ogółu wydatków budżetu państwa, z czego 10,5% stanowiły wynagrodzenia i 1,4% składki na ubezpieczenia społeczne. Jakże niewiele kosztuje nas zatem utrzymanie jednostek budżetowych w pozostałym zakresie ich działalności (wydatki eksploatacyjne o charakterze rzeczowym).

Obsługa długu publicznego kosztowała budżet państwa w 2009 r. 10,8% jego wydatków ogółem. Z tego zasadniczą część stanowiły wydatki związane z obsługą krajowego długu publicznego (8,6%). Czyż nie stanowi to zaskoczenia w obliczu medialnych informacji na temat tego, że wciąż spłacamy zagraniczne długi PRL!

Na wydatki majątkowe (inwestycyjne) w budżecie państwa wydano 4,9%, ale wykonano jeszcze mniej (4,7%). To zaś oznacza, że zainwestowano tak mało, jak w prawie żadnym innym tytule wydatków budżetu państwa. Jakiego rozwoju i dobrobytu można oczekiwać w państwie, które na inwestycje przeznaczają 5% wydatków budżetu państwa? Można to jedynie przyrównać do „aktywności inwestycyjnej” emeryta lub rencisty, który z przeciętnej emerytury lub renty 5% przeznaczy na zakup dobra inwestycyjnego w postaci nowej miotły do zamiatania oraz pojemnika na śmieci. Jeżeli ktoś chce twierdzić, że na inwestycje wydajemy z budżetu państwa dużo, to można to twierdzenie uznać za usprawiedliwione tylko w zestawieniu z tym, ile wplacamy rocznie na rzecz budżetu Unii

Europejskiej tytułem tzw. środków własnych (4,5%). Ale wówczas trzeba też dać, ile z UE otrzymujemy lub otrzymać możemy środków na inwestycje, gdybyśmy umieli dobrze z tej możliwości korzystać.

Wydatki budżetów jednostek samorządu terytorialnego (art. 216 ust. 2 ustawy o fp.) są przeznaczone na realizację zadań określonych ustawami, a w szczególności na:

- 1) zadania własne jednostek samorządu terytorialnego,
- 2) zadania zlecone z zakresu administracji rządowej,
- 3) zadania przejęte przez jednostki samorządu terytorialnego do realizacji w drodze umowy lub porozumienia,
- 4) zadania realizowane wspólnie z innymi jednostkami samorządu terytorialnego,
- 5) pomoc rzeczową lub finansową dla innych jednostek samorządu terytorialnego,
- 6) programy finansowane z udziałem niektórych środków europejskich.

Polska statystyka publiczna nie ujmuje wydatków budżetów jst. w podziale wynikającym z ustawy o fp. Stosuje natomiast inne ujęcia wydatków budżetowych jst. Są one pożyteczne, lecz nie mogą zastąpić podziału normatywnego.

Na wydatki bieżące budżetów jst. w 2009 r. (Rocznik Statystyczny RP 2010, s. 693) wypadło 74,3%, natomiast pozostałość (25,7%) stanowiły wydatki majątkowe, przy czym wydatki inwestycyjne wyniosły wśród nich 96,5%. Jeżeli na inwestycje jst. przeznaczały zaledwie 1/5 swych wydatków, to trudno było spodziewać się rozwoju infrastruktury lokalnej. W wydatkach bieżących dominowały wynagrodzenia (51%) i składki na obowiązkowe ubezpieczenia społeczne i Fundusz Pracy (8,4%). To zaś oznacza, że aparat jst. konsumuje zdecydowanie więcej niż wynoszą wydatki związane z wykonywaniem przez jst. zadań publicznych. Zakupy materiałów i usług pochłonęły 33,4% wydatków bieżących, czyli prawie dwukrotnie mniej niż wynagrodzenia i składki na ubezpieczenia społeczne i Fundusz Pracy. Te ostatnie powinny być ustawowo ograniczone, podobnie jak to ma miejsce w stosunku do funkcjonariuszy państwowych. Być może wtedy prezydent niewielkiego miasta przestałby wreszcie zarabiać więcej niż Prezydent RP!

Prawda o wydatkach publicznych jest bowiem również taka, że służą one zarówno finansowaniu konsumpcji zbiorowej, jak i konsumpcji indywidualnej. Zwykle w stosunku do tej drugiej ustanawiane są tytuły prawne, z których wynikają roszczenia prawne uprawnionych podmiotów (beneficjentów). Tymczasem państwo nie może lekceważyć także wydatków finansujących konsumpcję zbiorową.

rową, chociaż to na nich głównie „oszczędza”, gdy powstają kłopoty z zaspokojeniem wszystkich potrzeb publicznych.

Bez bardziej dokładnych analiz i obliczeń nie można na podstawie przytoczonych danych liczbowych precyzyjnie, a nawet w przybliżeniu ustalić, w jakim stopniu wydatki budżetu państwa finansują konsumpcję zbiorową i indywidualną. Ta ostatnia obejmuje nie tylko wydatki z tytułu świadczeń na rzecz osób fizycznych, lecz także wynagrodzenia pracowników jednostek budżetowych oraz odprowadzane od nich składki na ubezpieczenia społeczne. Z kolei renty, emerytury i zasiłki wypłacane przez ZUS i KRUS są finansowane także (ZUS) lub przede wszystkim (KRUS) w oparciu o dotacje budżetu państwa. Te ostatnie należałoby zatem zaliczać do wydatków finansujących konsumpcję indywidualną, czego ekonomiści na ogół nie czynią.

Wydatki publiczne powinny bowiem dotyczyć przede wszystkim finansowania konsumpcji zbiorowej, natomiast potrzeby konsumpcji indywidualnej powinny być zaspakajane z zasobów własnych konsumentów (gospodarstw domowych i przedsiębiorców). Aby taki model wydatków publicznych można było osiągnąć, trzeba doprowadzić do likwidacji lub ograniczenia przyczyn wymuszających finansowanie konsumpcji indywidualnej środkami publicznymi. To zaś zależy od poprawy kondycji finansowej społeczeństwa oraz od dobrej kondycji finansowej przedsiębiorców.

Statystyka publiczna w Polsce nie daje możliwości dokładnego ustalenia, w jakich proporcjach pozostają wydatki publiczne na cele krajowe i zagraniczne. Można przyjąć, że wydatki związane z celami zagranicznymi dotyczą obsługi zagranicznego długu publicznego oraz wpłat na rzecz budżetu UE (tzw. środki własne UE). Są to wydatki ponoszone przez budżet państwa. W takim ujęciu dane te przedstawia Rocznik Statystyczny 2010 (s. 689). Na jego podstawie można przyjąć, że w 2005 r. wydatki na cele zagraniczne wyniosły 13,6% ogółu wydatków budżetu państwa, a w 2009 r. wskaźnik ten wzrósł do 15,3%. Obraz ten nie jest jednak pełny, bowiem GUS nie podaje wydatków, jakie państwo ponosi z tytułu uczestnictwa w innych organizacjach międzynarodowych (np. w ONZ, NATO, MFW) lub jakie wypłaca z tytułu odszkodowań dotyczących zobowiązań międzynarodowych. Nie ulega zatem wątpliwości, że gdybyśmy do wydatków związanych z obsługą długu zagranicznego i środków własnych UE doliczyli tylko wydatki ponoszone przez Polskę na wojnie w Afganistanie oraz na inne misje wojskowe lub policyjne, to odsetek wydatków na cele zagraniczne byłby znacznie wyższy. To zaś jest już wadliwe w strukturze wydatków publicznych.

W strukturze wydatków publicznych istotne są również proporcje pomiędzy wydatkami osobowymi i rzeczowymi. Wydatki osobowe obejmują wynagrodzenia i świadczenia z nimi związane (składki na ubezpieczenia społeczne) oraz tzw.

świadczenia na rzecz osób fizycznych. Te ostatnie obejmują wydatki budżetu państwa kierowane, na podstawie odrębnych przepisów, bezpośrednio lub pośrednio do osób fizycznych, a niebędące wynagrodzeniem za świadczoną pracę. Są to m.in. alimenty, zasiłki, renty, emerytury, stypendia, nagrody, odszkodowania, rekompensaty itd. Istnieją różne tytuły prawne dla wypłaty wymienionych tytułów. W większości dotyczą one świadczeń, do których beneficjentom przysługują roszczenia.

Z danych statystycznych (Rocznik Statystyczny 2010, s. 689) wynika, że w budżecie państwa na 2005 r. wydatki osobowe wyniosły 21,9%, natomiast w 2009 r. spadły do 18,7%. Gdy idzie o wydatki majątkowe, to obejmują one: 1) wydatki na zakup i objęcie akcji oraz wniesienie wkładów do spółek prawa handlowego, 2) wydatki inwestycyjne państwowych jednostek budżetowych oraz dotacje celowe na finansowanie lub dofinansowanie kosztów inwestycji realizowanych przez inne jednostki. W 2005 r. wynosiły one 4,9%, a w 2009 r. tyleż samo. To niewiele, a raczej stanowczo za mało. Trzeba jednak dodać, że część wydatków inwestycyjnych jest finansowana poza budżetem państwa, np. ze środków Krajowego Funduszu Drogowego i Krajowego Funduszu Mieszkaniowego.

Z punktu widzenia tytułów i form prawnych wydatki publiczne obejmują zarówno dotacje i subwencje, jak i wynagrodzenia oraz świadczenia na rzecz osób fizycznych, a także wydatki będące zapłatą za wykonane roboty, dostawy i usługi. Ponadto są wśród nich także wydatki typowo finansowe (wpłaty środków własnych UE, wydatki na obsługę długu publicznego). Część wydatków oparta jest na tytułach prywatnoprawnych, inna część na tytułach publicznoprawnych. Podobnie jak część wydatków dokonywana jest pod tytułem nieodpłatnym, inne zaś pod tytułem odpłatnym, a także w sposób zwrotny lub bezzwrotny.

Na ogół nie ma problemu z odróżnianiem tytułów i form prawnych wydatków publicznych, ponieważ są one nazwane przez prawo. Tylko niektóre formy prawne są wyodrębniane bez ustawowego wyjaśnienia. Dotyczy to m.in. równoległego posługiwania się formą dotacji budżetowych i subwencji budżetowych. Pierwsze z nich są określone w sposób normatywny, drugie zaś już nie są zdefiniowane.

W świetle przepisów ustawy o fp. (art. 126) dotacjami są, podlegające szczególnym zasadom rozliczania, środki z budżetu państwa, budżetu jst. oraz z państwowych funduszy celowych, przeznaczone na podstawie ustawy o fp., odrębnych ustaw lub umów międzynarodowych na finansowanie lub dofinansowanie realizacji zadań publicznych. W literaturze przedmiotu przyjmuje się podobne określenie dotacji.⁹

9 E. Chojna-Duch, *Struktura dotacji budżetowej. Studium teoretycznoprawne*, Warszawa 1988, s. 29 i n.

Ustawa nie wyjaśnia natomiast pojęcia subwencji udzielanych z budżetu państwa dla jst. (tzw. subwencje ogólne) oraz dla partii politycznych. Utrzymywanie obok dotacji budżetowych subwencji budżetu państwa jest pewnym reliktem przeszłości, który współcześnie nie ma racji bytu. Niepotrzebnie więc konstytucja RP z 1997 r. utrzymała ten podział, a w ustawach zwykłych jest on stosowany. Gdy subwencji udzielano jedynie dla innego związku publiczno-prawnego i wiązano z tym roszczenie o subwencję, to można było jeszcze twierdzić, że subwencje trzeba wyróżniać, bo przeznaczenie dotacji budżetowych jest szersze i nie wiąże się z roszczeniem o ich udzielenie. Obecnie z art. 50 ustawy o fp. nie wynika wprost możliwość występowania z roszczeniem o wypłatę subwencji w wysokości ustalonej w budżecie państwa. Jednocześnie podmiotom uprawnionym do uzyskania dotacji budżetowej lub subwencji z budżetu państwa nie można skutecznie odmówić ich udzielenia, jeśli podmioty te spełniają warunki prawem określone. Można więc zrezygnować z wyodrębniania subwencji, zaliczając je do dotacji podmiotowych, jak ogólne dotacje dla jst. i dotacja dla partii politycznych.

W rezultacie struktura wydatków publicznych kształtuje się w podziale na tzw. wydatki prawnie zdeterminowane¹⁰ (adresowane do konkretnych podmiotów) i wydatki elastyczne (nieadresowane do konkretnych podmiotów).¹¹ Nie są to określenia normatywne ani też nie używa się ich w statystyce GUS. Posługuje się nimi natomiast Minister Finansów w planowaniu i sprawozdawczości budżetowej.

Proporcje między wydatkami zdeterminowanymi i wydatkami elastycznymi zaczęły się zmieniać dopiero od 2004 r.¹² Zmiana polega na tym, że wydatki zdeterminowane zaczęły maleć, dzięki czemu zaczęły wzrastać wydatki elastyczne. Trzeba jednak wyraźnie zastrzec, że pojęcie elastyczności wydatków jest bardzo względne, skoro w stosunku do nich istnieją również tytuły prawne uprawniające do ich otrzymania. Elastyczność jest w tym wypadku kwestią swobodnego określenia wysokości świadczenia. Gdyby wydatki budżetowe ujmować w podziale na wydatki sztywne i elastyczne, to proporcje przedstawiałyby się odpowiednio jak 75:25. Nie oznacza to jednak, że państwo nie może tych proporcji zmienić i jego polityka wydatkowa pozostaje w ramach wyznaczonych dla wydatków ela-

10 Zalicza się do nich następujące wydatki: 1) subwencje dla jednostek samorządu terytorialnego, 2) dotacje na finansowanie dróg, 3) koszty obsługi krajowego i zagranicznego długu publicznego, 4) dotacje na ubezpieczenia społeczne, w tym składki na ubezpieczenia zdrowotne finansowane z budżetu państwa oraz na świadczenia rodzinne i pielęgnacyjne oraz alimentacyjne, 5) wydatki na potrzeby obronne, 6) wydatki na wymiar sprawiedliwości, 7) wydatki na organy władzy publicznej wymienione w art. 139 ust. 2 ustawy o.p., 8) składki do budżetu Unii Europejskiej.

11 Obejmują one przede wszystkim: 1) wynagrodzenia i wydatki rzeczowe jednostek budżetowych, 2) dotacje dla jednostek samorządu terytorialnego, 3) dotacje dla jednostek zaliczanych do sektora finansów publicznych, 4) dotacje dla przedsiębiorców, 5) wydatki majątkowe, 6) inne dotacje.

12 Patrz T.M. Budzyński, *Struktura wydatków budżetu państwa w latach 2002–2005*, w: *Ekonomiczne i prawne problemy racjonalizacji wydatków publicznych*, op. cit., s. 23 i n.; M. Mekiński, *Prawnie zdeterminowane wydatki budżetu państwa*, w: *Nowe zarządzanie publiczne – skuteczność i efektywność. Budżet zadaniowy w Polsce*, red. T. Lubińska, Warszawa 2009, s. 681 i n.

stycznych. Państwo może bowiem zmienić wszystko, z wyjątkiem tego, co leży w mocy sił przyrody.

Strukturę wydatków publicznych należy oceniać także w podziale na środki krajowe i środki zagraniczne. W jednym i drugim obszarze istnieje kilka źródeł. W odniesieniu do środków krajowych wydatki publiczne występują jako wydatki: 1) jednostek sektora finansów publicznych, w tym wydatki państwowych i samorządowych funduszy celowych systemu budżetowego, 2) budżetu państwa, 3) budżetów jst. W sumie są to wydatki rządowego (centralnego) i samorządowego (lokalnego) sektora finansów publicznych. W takim ujęciu są one prezentowane w statystyce publicznej (patrz tabela 1).

Tabela 1. Skonsolidowane nakłady sektora instytucji rządowych i samorządowych (w odsetkach)

Wyszczególnienie	2005 r.			2009 r.		
	Sektor finansów publicznych					
	Ogółem	centralny	lokalny	ogółem	centralny	lokalny
Ogółem	100,0	85,4	14,6	100,0	84,7	15,3
Działalność ogólnopaństwowa	14,3	15,3	10,7	12,8	14,0	9,6
Obrona narodowa	2,9	3,5	0,03	3,7	4,5	0,03
Bezpieczeństwo i porządek publiczny	4,5	5,0	1,8	4,8	5,3	1,9
Sprawy gospodarcze	8,4	5,8	12,8	11,4	8,4	15,4
Ochrona środowiska	1,4	0,2	4,3	1,4	0,2	4,0
Gospodarka mieszkaniowa i komunalna	2,6	0,8	6,7	1,9	0,4	5,5
Ochrona zdrowia	9,8	10,5	14,7	11,0	12,4	15,8
Wypoczynek, kultura i religia	1,9	0,6	5,0	2,9	0,9	7,2
Edukacja	13,0	11,7	31,5	12,3	11,0	27,8
Ochrona socjalna	41,1	46,5	13,0	37,8	42,9	12,8

Źródło: obliczenia własne w odsetkach na podstawie danych z Rocznika Statystycznego RP 2010, s. 706–707.

Objaśnienia: 1) podsektor centralny obejmuje w tym zestawieniu podsektor rządowy i podsektor ubezpieczeń społecznych; 2) wydatki na finansowanie ubezpieczeń społecznych są zawarte w pozycji „Ochrona socjalna”.

Z powyższych danych wynika, że w latach 2005–2009 struktura wydatków publicznych w sektorze finansów publicznych ukształtowała się na zbliżonym poziomie. Można to uznać za utrwalenie się tej struktury. W odniesieniu do podziału wydatków publicznych na działy struktura nie jest różna od tej, którą przedstawiałem w tabeli 1 w oparciu o dane dotyczące wydatków budżetowych.

Z danych zawartych w tabeli 1 wynika przede wszystkim to, że stopień centralizacji finansów publicznych w Polsce w 2009 r. ukształtował się na poziomie 85%. Jest to poziom, w którym Polska znajdowała się już w pierwszej połowie lat pięćdziesiątych XX wieku i wtedy określano to mianem skrajnego centralizmu. Czy jest to poziom właściwy dla obecnych czasów, w których powróciliśmy do samorządu terytorialnego i jest już zorganizowany w gminach, powiatach i województwach samorządowych? Takie pytanie trzeba stawiać, skoro utrzymanie jednostek samorządu terytorialnego obciąża wydatki publiczne, a jednocześnie obok samorządu terytorialnego funkcjonuje terenowa administracja rządowa. Czy jest nas rzeczywiście stać na taki luksus, skoro stopień decentralizacji finansowej jest znikomy?

Wydatki sektora finansów publicznych w 2009 r. układały się pod względem swych rozmiarów w następującej kolejności: 1) ochrona socjalna (w tym ubezpieczenia społeczne) – 37,8%; 2) działalność ogólnopaństwowa – 12,8%; 3) edukacja – 12,3%; 4) sprawy gospodarcze – 11,4%; 5) ochrona zdrowia – 11,0%; 6) bezpieczeństwo i porządek publiczny – 4,8%; 7) obrona narodowa – 3,7%; 8) wypoczynek, kultura, religia – 2,9%; 9) gospodarka mieszkaniowa i komunalna – 1,9%; 10) ochrona środowiska – 1,4%.

W podsektorze centralnym kolejność ta jest niemal identyczna, a jedynie ochrona zdrowia pochłania większe wydatki niż edukacja. Z wydatków finansujących konsumpcję zbiorową uwagę zwracają wysoki udział wydatków na działalność ogólnopaństwową, natomiast niski udział wydatków na ochronę środowiska oraz kontrowersyjne wydatki na wypoczynek (kogo?), kulturą (jaką?) i religię (którą?).

Natomiast inna kolejność ma miejsce w podsektorze samorządowym. Tam bowiem na czoło wysunęły się wydatki dotyczące edukacji (27,8%), a po nich uplasowały się wydatki gospodarcze (15,4%) i wydatki na ochronę socjalną (12,8%). Dużo wydatków pochłonęła działalność ogólnopaństwowa (administracja samorządowa) – 9,6%. Dalszą kolejność zajęły się wydatki na wypoczynek, kulturę i religię (7,2%), gospodarkę mieszkaniową i komunalną (5,5%) oraz ochronę środowiska (4,0%), a także bezpieczeństwo i porządek publiczny (1,9%). W strukturze tej niepokoić muszą wysokie wydatki na działalność ogólnopaństwową oraz niski udział wydatków na gospodarkę komunalną i mieszkaniową oraz na bezpieczeństwo i porządek publiczny.

Struktura wydatków publicznych w podziale na podsektory finansów publicznych ukazuje znaczny stopień centralizacji wydatków publicznych w Polsce. Zjawisko to nie zawsze ocenia się negatywnie.¹³ Z punktu widzenia idei samodzielności i samorządności jst. 15% udział tych jednostek w finansowaniu wydatków publicznych jest z pewnością zbyt skromny. Wynika na ogół z przeświadczenia władzy centralnej, że na szczeblu centralnym realizuje się nie tylko większość zadań państwa, co wymaga znacznych środków, lecz także z tego, że jst. marnotrawią wiele środków publicznych, przeznaczając je na wynagrodzenia i składki na ubezpieczenia społeczne dla pracowników samorządowych. Odpowiada to prawdzie, bowiem wydatki na te cele są wyższe od rzeczowych wydatków bieżących i majątkowych. Ponadto, centralizacja wydatków publicznych na szczeblu sektora rządowego powinna umożliwiać łatwiejsze przeprowadzenie redukcji, ograniczeń i prywatyzacji zadań publicznych oraz ograniczenie rozmiarów wydatków przeznaczonych na finansowanie konsumpcji zbiorowej.

Statystyka publiczna uniemożliwia ocenę struktury wydatków publicznych w podziale na wydatki budżetowe (budżetu państwa i budżetów jst.) oraz wydatki pozabudżetowe (wydatki samodzielnych jednostek sektora finansów publicznych, w tym zwłaszcza wydatki funduszy celowych). Przez to nie można ocenić, czy pozabudżetowy mechanizm dokonywania wydatków jest rzeczywiście bardziej efektywny niż mechanizm budżetowy. W tym obszarze również należy dopatrywać się możliwości ograniczenia wydatków publicznych lub wykorzystania ich w bardziej racjonalny sposób niż utrzymywanie kosztownych czasami struktur organizacyjnych niektórych funduszy celowych (np. NFZ).

Nie można też wprost ocenić proporcji wydatków publicznych ze względu na krajowe i zagraniczne źródła ich finansowania. Istnieje bowiem wiele tytułów pozyskiwania środków unijnych oraz innych środków pochodzenia zagranicznego niepodlegających zwrotowi. Tworzy to skomplikowany system rozliczeń z UE, o czym będzie mowa w rozdziale V.

Wielokrotnie podnosiłem wyżej, że statystyka publiczna w Polsce uniemożliwia poznanie rzeczywistości dotyczącej wydatków publicznych, ponieważ nie jest dostosowana do obowiązującego stanu prawnego w zakresie podziału wydatków publicznych oraz ich źródeł finansowania i form prawnych, a dane liczbowe są ogłaszane z opóźnieniem ok. 2 lat w stosunku do roku bieżącego. Mankament ten jest po części usprawiedliwiony, ponieważ GUS w swoich opracowaniach musi stosować polskie wersje międzynarodowych klasyfikacji produktów, usług i działalności. Klasyfikacja wydatków sektora finansów publicznych stosowana w Eurostatie jest oparta na podziale według przeznaczenia wydatków na ogólnie sfor-

13 Patrz szerzej T. Lubińska, S. Franek, *Struktura wydatków publicznych w Polsce i decentralizacja zadań państwa w latach 1991–2003 a doktryna państwa opiekuńczej stagnacji*, w: *Ekonomiczne i prawne problemy racjonalizacji wydatków publicznych*, op. cit., s. 35 i n.

mułowane zadania. Przez to większość krajów członkowskich UE stosuje dwie klasyfikacje: krajową (bardziej szczegółową) i unijną (bardziej zagregowaną).

1.2.5. Wnioski

- (1) prawidłowym jest to, że wydatki publiczne w Polsce są przeznaczone głównie na finansowanie konsumpcji zbiorowej, a w stosunkowo skromnym stopniu na finansowanie konsumpcji indywidualnej. Ma to istotne znaczenie dla reformy wydatków publicznych, ponieważ łatwiej można zlikwidować lub ograniczyć wydatki na finansowanie konsumpcji zbiorowej niż na finansowanie konsumpcji indywidualnej;
- (2) negatywna ocena struktury wydatków publicznych w Polsce wynika natomiast z następujących faktów:
 - a) niepokojąco niskie są wydatki majątkowe (ok. 5%),
 - b) ciągle wzrastają wydatki na obsługę długu publicznego,
 - c) Polska wydaje ponad 20% swych wydatków publicznych na zasilenie systemu ubezpieczeń społecznych (łącznie),
 - d) Polska wydaje na zasilenie jst. ponad 20% swych wydatków publicznych, a tymczasem jst. $\frac{3}{4}$ posiadanych środków wydają na wynagrodzenia i składki ubezpieczeniowe. Dlatego też należy utrzymywać dotychczasowy stopień centralizacji finansów publicznych na obecnym poziomie (ok. 85%),
 - e) Polska powinna zrezygnować z równoległego posługiwania się pojęciami dotacji i subwencji;
- (3) reformę wydatków publicznych może utrudniać fakt, że 75% stanowią wydatki sztywne, a pozostałość obejmuje wydatki elastyczne. Jednocześnie jednak istotnym jest fakt, że wśród wydatków sztywnych dominują wydatki na finansowanie konsumpcji indywidualnej, których rozmiary są mniejsze niż wydatki na finansowanie konsumpcji zbiorowej;
- (4) Polska powinna kontynuować prace nad udoskonaleniem statystyki publicznej w taki sposób, aby spełniała ona zarówno wymagania unijne, jak i odzwierciedlała polską rzeczywistość.

1.3. Kierunki i instrumenty oraz warunki reformy wydatków publicznych w Polsce

Reforma wydatków publicznych w Polsce stała się koniecznością, skoro tendencja do wzrostu wydatków publicznych utrzymuje się, a możliwości powięk-

szania dochodów publicznych są ograniczone. Niesłusznie zresztą rozwiązanie problemu traktuje się w kategorii alternatywy: redukować wydatki czy podwyższać dochody? Trzeba bowiem postawić inne pytanie: czy dochody publiczne są zbyt niskie oraz czy mogą być jeszcze wyższe, czy też raczej wydatki są zbyt wysokie, chociaż i tak nie starczą na pełne sfinansowanie zadań publicznych, przez co mamy deficyt i rosnący dług publiczny. W moim przekonaniu punktem wyjścia w procesie naprawy finansów publicznych muszą być wydatki publiczne. To ze względu na ich rozmiary niewystarczające okazują się dochody publiczne. To zbyt wysokie wydatki publiczne powiększają rozmiary deficytu budżetowego oraz długu publicznego.

Kierunki reformy wydatków publicznych w Polsce należy jednocześnie wiązać z potrzebą dokonania wielu zmian. Po pierwsze, odnosi się ona do weryfikacji zarówno zakresu zadań publicznych i tytułów (patrz niżej pkt 2.2.) oraz rozmiarów wydatków publicznych, jak i poprawy ich struktury wewnętrznej w odniesieniu do finansowania konsumpcji zbiorowej (patrz niżej pkt 2.3.) i konsumpcji indywidualnej (patrz niżej pkt 4–8).

Po drugie, konieczne jest wprowadzenie nowej klasyfikacji wydatków publicznych, odpowiadającej funkcjom państwa i zadaniom jst. oraz zgodnej z metodologią ESA '95 i jednolicie stosowanej w planowaniu, sprawozdawczości i statystyce publicznej. Punktem wyjścia dla budowy nowej klasyfikacji powinno być założenie, że rozmiary i strukturę wydatków publicznych należy kształtować i oceniać w oparciu o odpowiednią klasyfikacją normatywną wydatków publicznych. Ta zaś powinna uwzględniać przede wszystkim ekonomiczną naturę wydatków publicznych oraz pokrywać się z normatywnymi podziałami wydatków publicznych. Nie może też różnić się od klasyfikacji obowiązującej w planowaniu wydatków UE. Klasyfikacją wydatków publicznych należy posługiwać się w toku planowania finansowego i w sprawozdawczości finansowej oraz w statystyce publicznej.

Klasyfikacja wydatków publicznych pełni wiele funkcji.¹⁴ Tylko pozornie wydaje się, że ma jedynie znaczenie techniczne, bowiem umożliwia opracowanie planu finansowego lub sprawozdania z jego wykonania. Tymczasem przejrzysta i prawidłowa merytorycznie klasyfikacja wydatków stanowi podstawę do podejmowania aktów polityki finansowej. Klasyfikacja wydatków jest więc nie tylko po to, aby pogrupować wydatki w planie finansowym, ale przede wszystkim po to, aby wiedzieć w jakich rozmiarach i proporcjach ująć je w tym planie. To jest zaś duża różnica! Problem planowania wydatków publicznych polega bowiem na tym, jak podzielić środki publiczne ze względu na ich cele i przeznaczenie, nie zaś na tym, czy będą one wydatkami budżetowymi lub pozabudżetowymi bądź

14 Patrz szerzej W. Goronowski, *Klasyfikacja wydatków w budżecie socjalistycznym*, Warszawa 1972.

wydatkami szczebla centralnego lub wydatkami jst., chociaż stopień decentralizacji wydatków publicznych jest ważny.

Klasyfikacja wydatków publicznych powinna być ustalona w sposób normatywny i obowiązywać jednolicie w całym sektorze finansów publicznych. Należy w niej uwzględnić także standardy międzynarodowe, a w szczególności metodologię ESA'95, którą stosuje się w Unii Europejskiej. Tak rozumiana klasyfikacja powinna być stosowana zarówno w planowaniu finansowym wydatków publicznych, jak i w sprawozdawczości finansowej oraz w statystyce publicznej. Tylko na tej podstawie można będzie oceniać prawidłowość struktury i rozmiary wydatków publicznych oraz podejmować stosowne działania korygujące lub reformujące stan wydatków publicznych.

Danymi dotyczącymi wydatków publicznych powinny dysponować nie tylko organy i instytucje, które same gromadzą takie dane. Jest czymś nienormalnym, że decyzje ekonomiczne i finansowe są podejmowane na podstawie „własnych”, lecz różniących się od danych „obcych”. Taka sytuacja ma miejsce w praktyce funkcjonowania Ministerstwa Finansów i NBP. Obydwie instytucje nie mogą liczyć na pomoc ze strony GUS, gdyż instytucja ta, ze względu na ogłaszanie danych dotyczących zawsze przeszłości sprzed 2 lat, pracuje głównie dla ...historyków. Nie jest też normalnym, że najczęściej media powołują się na dane ekonomiczne i finansowe lub ich szacunki, które są ogłaszane w Polsce przez prywatny instytut naukowo-badawczy (Instytut Badania Gospodarki Rynkowej). Natomiast Minister Finansów i NBP prowadzą własne badania, które niejednokrotnie różnią się nie tylko między sobą, lecz także są inne niż dane Instytutu Badań nad Gospodarką Rynkową. Byłoby więc pożądanym utworzenie i korzystanie z usług państwowego instytutu badawczego, jak to w przeszłości miało już miejsce.

Polska tylko pozornie ma przejrzystą i adekwatną do potrzeb klasyfikację wydatków publicznych. Pod względem normatywnym obowiązuje formalnie nowa klasyfikacja wydatków strukturalnych¹⁵ oraz szczegółowa klasyfikacja dochodów i przychodów, wydatków i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych.¹⁶ Zaletą tych klasyfikacji jest to, że odnosi się do całego sektora finansów publicznych, nie zaś tylko do jego poszczególnych składników. Ma to znaczenie, gdy wydatki publiczne planuje się oraz wykazuje w sprawozdawczości oraz w statystyce publicznej odrębnie dla budżetu państwa, budżetów jst. oraz państwowych funduszy celowych i pozostałych jednostek sektora finansów

15 Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 10 marca 2010 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji wydatków strukturalnych, Dz.U. Nr 44, poz. 255.

16 Por. rozporządzenie Ministra Finansów z 2 marca 2010 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych, Dz.U. Nr 38, poz. 207.

publicznych. Dopiero ostatnio w sprawozdawczości budżetowej¹⁷ oraz w statystyce publicznej znalazły się też dane dotyczące bilansu skonsolidowanych operacji sektora finansów publicznych.

Obowiązujące klasyfikacje wydatków publicznych mają jednakże również wady. Klasyfikacja wydatków strukturalnych niczemu i nikomu nie służy, bowiem nie jest stosowana w planowaniu finansowym i w sprawozdawczości finansowej ani w statystyce publicznej. Nie jest zresztą związana bezpośrednio z zadaniami państwa lub samorządu terytorialnego.

Z kolei druga klasyfikacja formalnie odnosi się do całego sektora finansów publicznych, ale merytorycznie uwzględnia przede wszystkim wydatki publiczne ujmowane w budżecie państwa oraz w planach finansowych państwowych jednostek sektora finansów publicznych. Wydatki publiczne są w niej w taki sposób zagregowane, że nie widać z ich ujęcia bezpośredniego związku między wysokością środków publicznych a ich przeznaczeniem na konkretne zadanie państwa. Klasyfikacja ta nie uwzględnia bowiem funkcji, celów, zadań (podzadań) i mierników wyróżnianych w planowaniu zadaniowym.¹⁸ A tymczasem chodzi przecież o to, że wydatki publiczne mają służyć wykonywaniu przez państwo lub samorząd terytorialny konkretnych zadań. Wraz z wprowadzeniem planowania zadaniowego jako zasady muszą zniknąć dotychczasowe klasyfikacje wydatków budżetowych. Należy je zastąpić klasyfikacją przewidzianą dla planowania zadaniowego.

Wylania się jednakże dylemat, czy może funkcjonować jednolita klasyfikacja wydatków budżetowych w sektorze finansów publicznych, skoro wydatki publiczne związane z różnymi zadaniami podsektora rządowego i podsektora samorządowego? Są to różne wydatki, bowiem dotyczą zadań realizujących funkcje państwa i ustrojowych zadań samorządu terytorialnego. Ujmowanie ich zatem w pełni jednolite ramy normatywne nie jest słuszne. Należałoby więc posługiwać się raczej dwoma odrębnymi klasyfikacjami wydatków publicznych, z których jedną dotyczyłaby wydatków rządowego podsektora finansów publicznych, a druga odnosiłaby się do samorządowego podsektora finansów publicznych.

Do rozważenia pozostaje również budowa obu klasyfikacji. Wydaje się, że klasyfikacja obowiązująca w planowaniu finansowym podsektora rządowego powinna uwzględniać następujące oznaczenia i podziały klasyfikacyjne:

- 1) przedmiotowe oznaczenie **funkcji państwa** i wskazanie (imienne lub zbiorcze) podmiotów odpowiedzialnych za ich realizację;

17 Rozporządzenie Ministra Finansów z 3 lutego 2010 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej, Dz.U. Nr 20, poz. 103.

18 Patrz szerzej J. Płoskonka, *Założenia modelowe dla systemu budżetowania zadaniowego w Polsce*, w: *Wdrażanie budżetu zadaniowego*, red. M. Postuła, P. Perczyński, Warszawa 2009, s. 103 i n.

- 2) przedmiotowe oznaczenie **zadań** odnoszących się odrębnie do każdej z funkcji państwa, ze wskazaniem dysponentów środków publicznych przeznaczonych na ich finansowanie;
- 3) ustalenie **limitów** przewidywanych wydatków publicznych dla każdego z zadań wymienionych w pkt 2, w podziale na wydatki bieżące (w tym wynagrodzenia i składki oraz materiały i usługi) i majątkowe (w tym inwestycyjne);
- 4) wskazanie na **źródła** finansowania wydatków (kosztów) wymienionych w pkt 3, w podziale na środki bezzwrotne i zwrotne, lecz przede wszystkim z obowiązkowym wskazaniem, czy dane zadanie może być finansowane, w całości lub w części, ze środków UE, czy też wymaga zaangażowania wyłącznie środków krajowych;
- 5) **wyliczenie i opis zadań, wydatków i dochodów**, możliwych do realizacji poszczególnych funkcji, w miarę wyłonienia się w ciągu okresu obowiązywania danego planu finansowego nowych i sprzyjających ku temu warunków.

W stosunku do obowiązującej obecnie klasyfikacji, która dotyczy głównie budżetu państwa i opiera się na jego podziale na części, działy i rozdziały oraz paragrafy i grupy paragrafów, różnica polegałaby przede wszystkim na tym, że w miejsce podziału na części budżetowe (np. wymiar sprawiedliwości, ochrona środowiska, rezerwy budżetowe, środki własne UE) wprowadzono by funkcje państwa, wyróżnione już obecnie w metodologii planowania zadaniowego. Chodzi o to, aby dzielić środki publiczne na finansowanie konkretnych zadań państwa, nie zaś przeznaczać je dla podmiotów gospodarki budżetowej tylko dlatego, że one istnieją i mają wyznaczony zakres działalności.

Inną ważną różnicę stanowiłoby to, że przy planowaniu źródeł finansowania wydatków publicznych w pierwszej kolejności należałoby rozważać możliwość sięgnięcia po środki unijne, a dopiero w wypadku obiektywnej niemożliwości ich uzyskania planowanie w tym celu zaangażowania krajowych źródeł finansowania.

Trzecią różnicę stanowi to, że już w klasyfikacji wydatków publicznych można byłoby planować uruchomienie nowych zadań lub zwiększenie środków na przyjęte w planie zadania, w miarę pojawienia się sprzyjających temu możliwości organizacyjnych lub finansowych. Stanowiłoby to o nawiązaniu do znanego z początków XIX w. planowania „pod kreską” i „nad kreską”, wprowadzonego przez polskiego ministra skarbu Xawerego Druckiego–Lubeckiego.

W odniesieniu do planowania finansowego w podsektorze samorządowym nie ma sensu wyróżniać – na wzór funkcji państwa – funkcji samorządu teryto-

rialnego. Klasyfikacja powinna natomiast uwzględniać odmienne zadania gmin, powiatów i województw samorządowych oraz związków międzykomunalnych. Przedmiotowe ujęcie i wyliczenie tych zadań, wynikających z przepisów prawa ustrojowego, stanowiłoby pierwszą podziałkę klasyfikacyjną. W jej ramach następowaloby dalej wskazanie na podmioty, którym powierzono realizację zadań, z wyróżnieniem, czy są to jednostki organizacyjne danej jst., czy też podmioty inne (np. przedsiębiorcy prywatni). Dalsze podziałki klasyfikacyjne byłyby takie same jak podziałki wymienione w pkt 3–5 klasyfikacji dochodów i wydatków w podsektorze rządowym.

Polska klasyfikacja wydatków publicznych powinna nawiązywać do klasyfikacji stosowanej w planowaniu finansowym w UE, gdzie wynika ona z metodologii ESA '95. Polska dość długo korzystała z faktu, że państwa członkowskie nie mają obowiązku wprowadzenia tej metodologii do prawa krajowego. W związku jednak z tym, że UE wymaga od państw członkowskich stosowania ESA '95 w dokumentach kierowanych do organów i instytucji unijnych, Polska uparcie stosuje podwójną metodologię i sprawozdawczość: inną na potrzeby wewnętrzne oraz inną dla UE.¹⁹

W planowaniu wydatków UE występuje kilka cennych rozwiązań, które warto recypować do prawa polskiego.²⁰ Koniecznym wydaje się zwłaszcza przyjęcie podziału wydatków publicznych na obligatoryjne i fakultatywne. Wydatkami obligatoryjnymi niekonieczne muszą być w Polsce wszystkie wydatki określone mianem zdeterminowanych. Pojęcie wydatków obligatoryjnych należałoby wiązać z kryterium niezbędności ich poniesienia, nie zaś z obowiązkiem sfinansowania ich przez państwo. Wydatków obligatoryjnych nie należy więc utożsamiać bez reszty z wydatkami stałymi lub sztywnymi. One równie dobrze mogą, w odpowiednio zmienionych warunkach, występować jako wydatki zmienne i elastyczne.

Uwzględnienie tych okoliczności powinno prowadzić do posługiwania się podziałem wydatków na pewne (zwyczajne) i niepewne (nadzwyczajne). Daliśmy świadectwo swej wielkości przypominając światu, że to dzięki koncepcji hr. Xawerego Druckiego–Lubeckiego (ministra skarbu w okresie Księstwa Warszawskiego) ludzkość poznała planowanie budżetowe „nad i pod kreską”. Miało-

19 Całe szczęście, że w 2010 r. GUS stworzył dokument pt. Statystyka sektora instytucji rządowych i samorządowych (Warszawa 2010, s. 293). Jest to materiał szkoleniowy przeznaczony dla służb polskich, które obowiązane są przygotować materiały statystyczne dla UE w oparciu o metodologię ESA '95. W przedmowie wydania wyraża się nadzieję, że opracowanie „ułatwi użytkownikom statystyk sektora instytucji rządowych i samorządowych dostrzeżenie różnic pomiędzy metodologią ESA '95 a metodologią krajową oraz pozwoli na bardziej efektywne wykorzystywanie opracowań z tego zakresu.” W Roczniku Statystycznym RP 2009 znalazły się też pierwsze dane dotyczące sektora finansów publicznych, sporządzone zgodnie z metodologią ESA '95. W rocznych sprawozdaniach rządowych z wykonania ustawy budżetowej znalazły się też dane odnoszące się do sektora finansów publicznych jako całości, chociaż sprawozdania te dotyczą przecież jedynie wykonania ustawy budżetowej Traktujmy to jako przejawy początku drogi do normalności.

20 Patrz szerzej C. Kosikowski, *Prawo finansowe UE*, Bydgoszcz–Warszawa 2008, s. 95 i n.

by to kapitalne znaczenie dla równoważenia budżetu państwa oraz dla określania rozmiarów deficytu budżetowego. Musiałyby bowiem równoważyć się dochody i wydatki pewne, natomiast wydatki niepewne, ujęte „pod kreską” znajdowałyby pokrycie w miarę realizacji dochodów niepewnych, a gdyby takie nie wystąpiły lub okazały się niewystarczające, wtedy dopiero należałoby planować deficyt budżetowy.

W UE wydatki planuje się zarówno w ujęciu wieloletnim (7-letnim), jak i rocznym. W obu sytuacjach stosuje się jednak limity wzrostu wydatków, dzięki czemu wydatki są zrównoważone z dochodami. W planowaniu finansowym dotyczącym wydatków publicznych państwa można byłoby również wprowadzić limitowanie wzrostu wydatków publicznych, traktując to rozwiązanie jako zasadę, nie zaś jako środek doraźny.

Po trzecie, w ramach reformy wydatków publicznych konieczne jest przyjęcie nowoczesnego systemu planowania wydatków publicznych, opartego w szczególności na planowaniu zadaniowym i na planach wieloletnich (patrz rozdział V pkt 2);

Po czwarte, reformę wydatków publicznych w Polsce należy wiązać z faktem członkostwa Polski w UE i wynikającą stąd potrzebą dostosowania rozwiązań polskich w zakresie wydatków publicznych do prawa unijnego oraz możliwością finansowania wielu wydatków publicznych ze środków unijnych (patrz rozdział V pkt 1).

Po piąte, reforma wydatków publicznych powinna wiązać się ze zmianami źródeł finansowania wydatków publicznych, a w szczególności z przyjęciem zasady pierwszeństwa finansowania wydatków publicznych ze środków unijnych, jeśli mogą być one na te cele pozyskane.

Po szóste, konieczne jest zastosowanie odpowiednich pomiarów efektywności wydatków publicznych, aby finansowanie to było najbardziej efektywne, kontrolowane i zdyscyplinowane.

Po siódme, niezbędne jest wprowadzenie zmian w prawie wydatków publicznych. Prawo wydatków publicznych obejmuje przepisy materialne, proceduralne i ustrojowe. Dość długo utrzymywało się przeświadczenie, że prawo wydatków publicznych znajduje się poza ramami prawa finansowego. Pod względem materialnym tytuły prawne do różnego rodzaju świadczeń i wypłat dokonywanych ze środków publicznych umieszcza się w licznych ustawach z zakresu prawa pracy i ubezpieczeń społecznych bądź z dziedziny prawa cywilnego lub prawa gospodarczego (handlowego). Akty te formułują nie tylko rodzaj świadczenia i krąg uprawnionych do niego podmiotów, lecz także wysokość świadczenia oraz inne jego obligatoryjne cechy. Zwykle towarzyszy temu jednocześnie określenie orga-

nów lub instytucji dokonujących wymiaru świadczenia oraz związanych z tym kompetencji. Czasami ustawy odrębne normują również pewne elementy procedury udzielania i rozliczania świadczeń powodujących wydatki publiczne. Ze względu na to, że wydatki publiczne dotyczą różnych tytułów prawnych, także ich procedura udzielania i rozstrzygania sporów z nimi związanych nie jest jednolita. Jest odpowiednio procedurą cywilną lub administracyjną należy przez to alternatywnie do właściwości sądów lub organów administracyjnych podlegających kontroli sądowej.

W tym stanie rzeczy prawu finansowemu pozostaje uregulować mechanizm dokonywania wydatków publicznych z budżetu lub z innych źródeł. Byłoby to wystarczające, gdyby przepisy ustawy o finansach publicznych nie ograniczały się tylko do regulacji dotyczących dokonywania wydatków budżetowych, a w tych zaś ramach nie zapomniały o regulacji stosunków między dysponentami środków budżetowych a ich beneficjentami. Tak natomiast nie jest.

Ustawa o fp. zakłada zbyt naiwnie, że nie ma potrzeby regulowania mechanizmu dokonywania wydatków publicznych ze środków publicznych znajdujących się we władaniu wyodrębnionych organizacyjnie (prawnie) i majątkowo oraz finansowo jednostek sektora finansów publicznych, w tym także znajdujących się w dyspozycji funduszy celowych. Akty prawne dotyczące tych podmiotów nie regulują tego zagadnienia. Istnieje więc luka, wobec której uprawnione są każde zachowania wymienionych podmiotów, w tym także i takie, które są wręcz zaprzeczeniem wszelkiej racjonalności i dyscypliny w gospodarowaniu środkami publicznymi.

Ustawa o fp. nie zawiera pełnej regulacji procedury dokonywania wydatków ze względu na ich przeznaczenie. Jest bowiem różnica w tym, na co i dla kogo oraz w jakiej formie prawnej dokonuje się poszczególnych wydatków publicznych. Jeżeli zagadnienie to nie jest uregulowane w przepisach szczegółowych, to powinny mieć zastosowanie rozwiązania przyjęte w ustawie o finansach publicznych. Najpierw jednak muszą się one w niej znaleźć. W obecnym stanie prawnym mamy jedynie ustawowo uregulowany obowiązek udzielania dotacji celowych w formie umowy (art. 150 i 151 oraz art. 188 i art. 221) oraz udzielania pożyczki z budżetu państwa dla jst. (art. 224).

Kontrola dokonywania wydatków publicznych jest w dużej mierze zależna od tego, czy realizacja wydatków publicznych następuje według mechanizmu budżetowego czy pozabudżetowego. Pierwszy odnosi się do wykonywania budżetu państwa i budżetów jednostek samorządu terytorialnego przez jednostki budżetowe, samorządowe zakłady budżetowe, instytucje gospodarki budżetowej i agencje wykonawcze. Mechanizm ten opiera się na podobnych, chociaż nie do końca tożsamyh założeniach. Są one następujące:

- 1) wykonawcami budżetu są dysponenci I, II i III stopnia w budżecie państwa oraz dysponenci I i III stopnia w budżetach jednostek samorządu terytorialnego;
- 2) dokonywanie wydatków budżetowych następuje w terminach określonych przepisami prawa i zgodnie z harmonogramem realizacji budżetu państwa oraz w granicach kwot określonych w planach finansowych;
- 3) istnieją ograniczone możliwości zmiany w ciągu roku budżetowego planów finansowych, w tym budżetu państwa i budżetów jednostek samorządu terytorialnego;
- 4) finansowanie wydatków nadzwyczajnych (nieprzewidzianych w ogóle lub niepewnych) może mieć miejsce z rezerwy ogólnej lub rezerw celowych;
- 5) wydatki na obsługę długu Skarbu Państwa mają pierwszeństwo przed innymi wydatkami;
- 6) odrębny jest reżim prawny dokonywania wydatków z tytułu wpłat do budżetu Unii Europejskiej oraz dokonywania wydatków finansowanych ze środków pochodzących ze źródeł zagranicznych;
- 7) wykonywanie budżetu podlega kontroli bieżącej;
- 8) w toku wykonywania budżetu mogą być stosowane sankcje, polegające m.in. na blokowaniu wydatków budżetowych;
- 9) co do zasady niezrealizowane kwoty wydatków budżetowych wygasają z końcem roku budżetowego, chyba że Rada Ministrów, za zgodą komisji sejmowej, postanowi inaczej;
- 10) dokonywanie wydatków budżetowych odbywa się przy pomocy rachunków budżetowych, prowadzonych w ramach kasowej obsługi budżetu, przez odpowiednie banki (zależnie od tego, czy dotyczą budżetu państwa, czy budżetów jednostek samorządu terytorialnego).

Do uzupełnienia pozostają zatem przepisy odnoszące się do pozostałych rodzajów i form prawnych wydatków publicznych. Trzeba przy tym wprowadzić wyraźne zróżnicowanie co do formy przekazywania różnych rodzajów dotacji i subwencji budżetowych, używając w tym celu nie zawsze konstrukcji umowy publicznoprawnej. Nie można zapominać o konieczności zachowania odrębności postępowania wynikającego ze specyfiki wydatków majątkowych i wydatków związanych z obsługą długu publicznego, a także różnych rodzajów świadczeń na rzecz osób fizycznych (wynagrodzenia, nagrody, zasiłki, renty, emerytury, świadczenia alimentacyjne, odszkodowania).

Po ósme, zmodernizowania wymaga statystyka publiczna, poprzez zwiększenie jej przydatności i przejrzystości oraz zgodności i porównywalności ze statystyką UE (patrz rozdział V pkt 1).

Do dyspozycji władzy publicznej pozostają różne instrumenty reformy wydatków publicznych. Trzeba z nich wszystkich korzystać, ale umiejętnie, ponieważ każdy z nich nadaje się do czegoś innego, a jednocześnie pozostaje we wzajemnym związku z innymi instrumentami. Pełny zestaw instrumentów reformy wydatków publicznych wymaga:

- 1) wykonania prac analitycznych i koncepcyjnych,
- 2) przeprowadzenia konsultacji społecznych i uzgodnień politycznych,
- 3) podjęcia i wykonania określonych działań legislacyjnych,
- 4) wykonania prac wdrożeniowych,
- 5) podjęcia czynności sprawdzających efekty reformy i korygujących (w miarę potrzeby) jej wykonawstwo.

Instrumentami reformy wydatków publicznych są więc liczne działania merytoryczne i organizatorskie, a ich dopełnieniem są działania legislacyjne.

Punktem wyjścia są prace analityczne. Ich zadaniem jest ustalenie (obliczenie, oszacowanie) wielu kwestii, w tym tego:

- 1) czy zakres zadań publicznych, pociągający za sobą wydatki publiczne, jest możliwy do zredukowania, ograniczenia lub prywatyzacji i w jakich obszarach;
- 2) jakie są potrzeby i możliwości reformy wydatków publicznych finansujących konsumpcję zbiorową;
- 3) jakie są potrzeby i możliwości reformy wydatków publicznych finansujących konsumpcję indywidualną;
- 4) czy i jakie tytuły wydatków publicznych są możliwe do wyeliminowania;
- 5) oszacowania spodziewanych skutków finansowych reformy wydatków publicznych.

Prace koncepcyjne muszą dotyczyć przygotowania zarówno całościowej koncepcji reformy wydatków publicznych, jak i harmonogramu jej wdrażania. Koncepcji takiej nie da się, a z pewnością nie powinno się jej opracowywać w oderwaniu od pozostałych elementów naprawy finansów publicznych (dochodów publicznych, organizacji sektora finansów publicznych, zarządzania finansami publicznymi).

Po stronie władzy publicznej problem reformy wydatków publicznych nie powinien być traktowany w kategoriach: komu zabrać i ile? Należy natomiast traktować go w sposób systemowy, tj. poprzez odniesienie się do potrzeby racjonalizacji zakresu, rozmiarów i struktury wydatków publicznych oraz źródeł i form ich finansowania. To zaś wymaga przygotowania i wdrożenia licznych zmian w poszczególnych działach administracji rządowej, ponieważ złe ich funkcjonowanie pochłania środki publiczne, których wydatkowanie nie jest efektywne ekonomicznie i pod względem społecznym.

Zmiany w dziedzinie wydatków publicznych są najtrudniejsze do przeprowadzenia. Nie oznacza to jednak niemożliwości ich dokonania. Trudność polega na tym, że decyzje w sprawie wydatków publicznych są decyzjami politycznymi o doniosłym znaczeniu społecznym i gospodarczym. Istnieje naturalna kolizja między oczekiwaniami społecznymi dotyczącymi wydatków publicznych a możliwościami ich spełnienia nie tyle przez państwo, ile przez tych, którzy je reprezentują. Chcąc pozostać przy władzy, nie mogą występować wbrew społeczeństwu, chyba że wreszcie zaczną identyfikować się z interesami państwa i podejmą działania w jego imieniu. Dlatego w reformie wydatków publicznych potrzebna jest długofalowa strategia doskonalenia zakresu i poziomu wydatków publicznych. Jeśli zostanie dobrze przygotowana oraz wcześniej ogłoszona i uzasadniona, to społeczeństwo prędzej da przyzwolenie na jej realizację, ponieważ będzie przekonane, że zmiany są konieczne, a do poniesienia ich skutków można odpowiednio się przygotować.

Władza publiczna nie powinna zatem zachowywać się jak struś, gdy chodzi o kształtowanie rozmiarów i struktury wydatków publicznych. Jeśli nie zapanuje bowiem nad wydatkami publicznymi, będzie zmuszona brnąć w ciągłe powiększanie dochodów publicznych lub deficytu i długu publicznego. A jest to sytuacja, z której wyjście jest trudniejsze, chyba że władza założy przeniesienie jej negatywnych skutków na przyszłe pokolenia. Tak też czyniono dotychczas. Wiele razy władza publiczna ogłaszała już, że przeprowadzi reformę finansów publicznych. Następnie zaś dokonywała kosmetycznych zmian, które niczego ważnego nie zmieniły.

Należy również założyć, że powodzenie reformy wydatków publicznych zależy nie tylko od wartości samej jej koncepcji, lecz przede wszystkim od rzetelnego przygotowania i przekonania społeczeństwa do niezbędności jej przeprowadzenia. W tym celu należy podjąć szeroką akcję propagandową, pozwalającą w sposób przystępny i konkretny wyjaśnić społeczeństwu istotę i spodziewane skutki reformy. Działania takie trzeba podjąć niezależnie od wykonania obowiązkowych konsultacji z partnerami społecznymi oraz dokonania politycznych uzgodnień w łonie liczących się sił politycznych w państwie.

Jest także oczywistym, że dla osiągnięcia powodzenia należy wybrać odpowiedni moment do ogłoszenia i wprowadzenia reform lub go wcześniej przygotować, aby opór społeczny był minimalny i nieskuteczny. Olbrzymią rolę mają w tym względzie do odegrania media, o ile tylko władza publiczna potrafi z nimi współpracować, a media nie pomylą swej misji z celami i formami działania zwykłych kupców. Śmiem twierdzić, iż niepowodzenia większości reform społecznych i gospodarczych przeprowadzanych w Polsce po 1989 r. wynikają właśnie z lekceważenia znaczenia wymienionych wyżej czynników.

W znakomitej większości społeczeństwo pragnęłoby bowiem poprawy swej kondycji finansowej poprzez zapewnienie zatrudnienia lub podejmowania działalności gospodarczej. Społeczeństwo jest także za takim finansowaniem konsumpcji zbiorowej, w której wydatki publiczne są przeznaczone na infrastrukturę społeczną i techniczną oraz na bezpieczeństwo i porządek wewnętrzny, nie zaś na niepotrzebne nikomu wojny i misje wojskowe, zbyt wysokie wynagrodzenia funkcjonariuszy samorządowych lub wynagrodzenia dla pracowników zbędnych ogniw administracji publicznej. Nie jest więc prawdą, że licząca się część społeczeństwa nie wyraża zgody na żadne reformy wydatków publicznych. Wręcz odwrotnie, takie reformy są przez społeczeństwo wciąż oczekiwane, a ich brak jest oceniany jako słabość władzy.

W tym miejscu należy podnieść jeszcze inny aspekt tej samej sprawy. Jest nim potrzeba równoległego zaprojektowania zmian zapewniających społeczeństwu osiągnięcie odpowiedniego poziomu dochodów. Powinny one kształtować się na takim poziomie, który umożliwi obywatelom godziwe życie, niezależnie od tego, czy źródłem ich utrzymania są dochody z pracy lub z działalności gospodarczej bądź emerytury i renty, a wyjątkowo także zasiłki, alimenty, stypendia itp. Natomiast w odniesieniu do wydatków publicznych finansujących konsumpcję zbiorową ważnym jest nie tylko weryfikowanie tytułów prawnych wydatków publicznych, lecz przede wszystkim umiejętność korzystania ze środków obcych (np. unijnych) jako źródeł finansowania infrastruktury społecznej i technicznej.

Nie stanowi bowiem przysłowiowego „odkrycia Ameryki” lub „wynalezienia prochu” refleksja, iż ten, kto ma własne środki i możliwości, aby przy ich użyciu realizować własne cele bytowe, edukacyjne, zdrowotne, kulturalne i inne, ten w mniejszym stopniu oczekuje i żąda finansowania tego typu wydatków przez państwo i to w sposób bezzwrotny. Natomiast jego oczekiwania zawsze będą wiązać się z życiem bezpiecznym i z możliwością korzystania z dobrodziejstw infrastruktury społecznej (zwłaszcza dobrych dróg lub środków transportu zbiorowego) oraz z łatwym i życzliwym dostępem do urzędów publicznych i sądów, a także z traktowaniem go w sposób godny (bez konieczności korumpowania funkcjonariuszy publicznych). Dobrze sytuowanego obywatela, zarówno w okresie jego aktywności zawodowej, jak i później, powinno być stać na to wszyst-

ko, co mieści się w minimum cywilizacyjnym XXI wieku. Nikt nie wymaga, aby z dnia na dzień polski emeryt osiągnął poziom zamożności emeryta niemieckiego i japońskiego lub amerykańskiego, a więc aby mógł żyć normalnie, podróżując po świecie, a nie tylko na drugą część miasta tramwajem (na gapę lub na zniżkę) do wnuków. Ale nie można też dzisiejszych polskich niemowlaków skazywać w przyszłości na los, który obecnie jest udziałem ich dziadków i pradziadków, utrzymując bez zmian chociażby beznadziejny system ubezpieczeniowy!

Można uznać, że społeczeństwo jest przygotowane do reformy wydatków publicznych, gdy władza publiczna przedstawi i wyjaśni, z odpowiednim wyprzedzeniem i w odpowiedniej formie medialnej, założenia programowe reformy oraz jej kalendarzyk, a także przewidywane skutki o charakterze makro- i mikroekonomicznym. Członkowie gospodarstw domowych oraz przedsiębiorcy muszą bowiem mieć czas i sposobność obliczenia, jak zapowiadana reforma wydatków publicznych wpłynie na ich sytuację finansową i w jaki sposób należy uwzględnić skutki reformy w ich własnych budżetach i planach finansowych.

Działania prawotwórcze (legislacyjne) państwa w dziedzinie wydatków publicznych służą wielu celom, wśród których wymienić trzeba:

- 1) uchwalanie, zmiany i uchylanie ustaw określających zadania państwa i samorządu terytorialnego, z których wynika obowiązek finansowania wydatków publicznych;
- 2) uchwalanie, zmiany lub uchylanie ustaw określających tytuły prawne dla powstawania, zmiany lub uchylania wydatków publicznych;
- 3) uchwalanie, zmiany i uchylanie ustaw określających organizację finansową planowania i dokonywania wydatków publicznych, w tym także formy stałej ich kontroli;
- 4) uchwalanie, zmiany i uchylanie ustaw określających zasady i formy odpowiedzialności prawnej za prawidłowe udzielanie, korzystanie i rozliczanie wydatków publicznych.

Problemy legislacyjne racjonalizacji podstaw prawnych wydatków publicznych²¹ są różne w zależności od tego, czy dotyczą:

- 1) wydatków publicznych odnoszących się do świadczeń objętych reżimem tzw. praw nabytych;
- 2) wydatków publicznych przeznaczonych na finansowanie celów krajowych lub zagranicznych;

21 Patrz też A. Borodo, *Wybrane aspekty prawne racjonalizacji wydatków publicznych*, Kontrola Państwowa 2004, nr 1 numer specjalny, s. 37 i n.

- 3) wydatków publicznych przeznaczonych na finansowanie konsumpcji zbiorowej lub indywidualnej;
- 4) wydatków publicznych prawnie zdeterminowanych lub wydatków elastycznych;
- 5) wydatków publicznych o charakterze wydatków bieżących, majątkowych lub związanych z obsługą długu publicznego;
- 6) wydatków finansowanych z budżetu państwa lub z budżetów jednostek samorządu terytorialnego bądź z funduszy celowych lub z innych źródeł;
- 5) wprowadzenia nowych tytułów prawnych wydatków publicznych lub ich zmiany bądź uchylecia.

Należy przede wszystkim przeciwstawić się istniejącemu mitowi, według którego niemożliwe jest uchYLECIE lub zmiana tytułów prawnych świadczeń publicznych objętych reżimem tzw. praw nabytych. Trzeba bowiem sprawdzić, kiedy i na jakiej podstawie prawnej doszło do nabycia pewnych praw oraz czy nabycie to miało charakter terminowy lub bezterminowy, a także to, czy wprowadzając dane uprawnienie, prawodawca uczynił jakiegokolwiek inne zastrzeżenia co do zmiany w przyszłości zakresu, wysokości i terminu jego obowiązywania.

Tytuły prawne stanowiące podstawy planowania i dokonywania wydatków publicznych tkwią w przepisach konstytucyjnych i ustawowych oraz w postanowieniach umów międzynarodowych. Mają one nie tylko różną rangę w hierarchii źródeł prawa, lecz przede wszystkim w różny sposób tworzą podstawy prawne dla wydatków publicznych, a przez to także eliminacja tych podstaw nie jest jednakowo możliwa i prosta do przeprowadzenia.

Przepisy konstytucyjne, określając ustrój i organizację państwa oraz prawa, wolności i obowiązki człowieka i obywatela, wskazują przede wszystkim na zadania publiczne, z których wykonywaniem łączą się wydatki publiczne niż na same wydatki publiczne. Analiza współczesnego konstytucjonalizmu dowodzi, że konstytucje nowo powstających państw lub państw zmieniających swój ustrój polityczny i społeczno-gospodarczy (np. Konstytucja RP z 1997 r.) normują bardziej szczegółowo zadania państwa oraz stosunek państwa do różnych zjawisk społecznych i gospodarczych niż konstytucje państw socjalistycznych.²² W konsekwencji

22 Konstytucja RP, podobnie jak i konstytucje innych państw powstałych po upadku socjalizmu, nie wskazuje wielu dziedzin, które państwo zobowiązuje się finansować w pełni lub częściowo ze środków publicznych. Jednocześnie jednak tekst Konstytucji pełen jest zwrotów, które tylko pozornie wydają się nie mieć znaczenia dla powstania odpowiednich zadań państwa i dla związanych z nimi wydatków. Wystarczy zwrócić uwagę na używane w przepisach konstytucyjnych zwroty, które powinności państwa i jego organów określają następująco: „sprawuje władzę”, „strzeże niepodległości”, „zapewnia ochronę środowiska”, „specjalną opieką otacza weteranów”, „zapewnia szczególną opiekę zdrowotną dzieciom, kobietom ciężarnym, osobom niepełnosprawnym i osobom w podeszłym wieku”, „zapewnia równy dostęp do świadczeń opieki zdrowotnej finansowanej ze środków publicznych” itd. Czasami zwroty te mają jeszcze dalej idącą wymowę, np. „matka (...)

powyższego rezygnacja z pewnych zadań państwa staje się utrudniona, ponieważ wymaga to uprzedniej zmiany konstytucji, a każda próba przeprowadzenia takiej zmiany jest postrzegana niemalże jako zamach na konstytucję! Zmiana przepisów konstytucji jest przy tym celowo utrudniona przez przyjęcie specjalnego trybu postępowania.

Nie można przyjąć, że skoro konstytucja nie wskazuje *expressis verbis* na tytuły wydatków publicznych, to na podstawie przepisów konstytucyjnych nie można skutecznie dochodzić realizacji przez państwo zadania wymienionego w konstytucji, z którego wynika uprawnienie do uzyskania świadczenia finansowanego ze środków publicznych. Zasada bezpośredniego obowiązywania konstytucji sprawia bowiem, że jej przepisy można również stosować bezpośrednio. Ma to miejsce zwłaszcza nawet wtedy, gdy ustawy zwykle nie przewidują ponoszenia przez państwo określonych wydatków publicznych bądź też gdy wskazują na odpłatność korzystania z pewnych świadczeń (np. czesnego za studia na uczelniach publicznych). Trybunał Konstytucyjny wydał w tej kwestii wiele orzeczeń, z których wynika potwierdzenie bezpośredniego obowiązywania konstytucji i możliwości dochodzenia na podstawie jej przepisów pewnych roszczeń dotyczących realizacji zadań publicznych.²³

O ile więc zmiana przepisów konstytucyjnych może prowadzić tylko pośrednio do eliminacji tytułów prawnych wydatków publicznych oraz jest przy tym mocno utrudniona, a przez to nie jest najlepszym instrumentem ograniczania rozmiarów wydatków publicznych, o tyle problem eliminowania tytułów prawnych niektórych wydatków publicznych spada głównie na działania prawotwórcze państwa dotyczące ustaw zwykłych i związanych z nimi aktów wykonawczych. Bez dokonywania zmian w konstytucji państwo może uchylać lub zmieniać ustawy zwykłe, które określają zakres i formy udziału państwa w finansowaniu wydatków publicznych. Musi to naturalnie odbywać się z poszanowaniem tzw. praw nabytych oraz w warunkach przewagi politycznej ekipy rządzącej i odpowiedniego przygotowania społeczeństwa do przeprowadzanych reform, ale jako metoda weryfikacji rozmiarów i struktury wydatków publicznych jest możliwa.

Trybunał Konstytucyjny w wielu swoich orzeczeniach wskazywał na potrzebę odnoszenia się przez ustawodawcę z poszanowaniem dla praw słusznie nabytych. Jednocześnie jednak nie traktował ich jako wartości bezwzględnych, tzn. takich, od których nie można odstąpić lub których nie można w określonych wa-

dziecka ma prawo do szczególnej pomocy władz publicznych" lub „dziecko pozbawione opieki rodzicielskiej ma prawo do opieki i pomocy władz publicznych”, bądź „ochrona środowiska jest obowiązkiem władz publicznych”. Na ogół jednak Konstytucja odsyła do przepisów odrębnych ustaw, które określają zakres i formy realizacji zadań państwa, w tym także przewidują finansowanie ze środków publicznych wydatków z nimi związanych.

23 Por. J. Oniszczyk, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, Kraków 2000, s. 184 i n.

runkach zmienić.²⁴ Z legislacyjnego punktu widzenia możliwości takie istnieją. Trzeba jednak, uchylając lub zmieniając tytuł prawny do świadczenia objętego reżimem prawa nabytego, wskazać na czas, w którym nowe rozwiązanie zacznie obowiązywać, wyznaczając jednocześnie także odpowiedni okres *vacatio legis* dla nowej ustawy oraz przewidując nawet pewne rozwiązania przejściowe, połączone z obowiązkiem wypłaty pewnych rekompensat za utracone lub zmniejszone świadczenie. Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie podkreślał znaczenie stabilności przepisów emerytalno-rentowych, lecz jednocześnie uznawał, że ustawodawca ma prawo modyfikowania także opartych na tych przepisach praw słusznie nabytych (np. orzeczenie z 14 marca 1995 r. K 13/94).

Odrębnie trzeba zwrócić uwagę na to, że wydatki publiczne przeznaczone na finansowanie celów zagranicznych mają swe podstawy prawne przede wszystkim w postanowieniach umów międzynarodowych, a w przepisach ustaw znajdują co najwyżej potwierdzenie (np. zobowiązania Polski wobec UE wynikające z Traktatu akcesyjnego, a potwierdzone w przepisach ustawy o fp.). Uchylenie lub zmiana przepisów określających tytuły prawne wydatków publicznych z tym związanych może zatem mieć miejsce dopiero po zmianie lub uchyleniu postanowień odpowiednich umów międzynarodowych. Takim ograniczeniom nie podlegają natomiast zmiany i uchylenie tytułów prawnych wydatków publicznych przeznaczonych na finansowanie celów krajowych. Wobec nich wchodzi jednak w grę inne ograniczenia.

Tylko pozornie łatwiej jest pod względem legislacyjnym racjonalizować wydatki publiczne, które finansują konsumpcję zbiorową. Konstytucja ani ustawy zwykle nie stanowią co prawda, ile państwo ma przeznaczyć na finansowanie zadań objętych konsumpcją zbiorową, ale nie oznacza to całkowitej swobody i dowolności w działaniach państwa. Problem polega bowiem na tym, że finansowanie konsumpcji zbiorowej obejmuje jednocześnie wydatki bieżące i majątkowe oraz wydatki prawnie zdeterminowane²⁵ i elastyczne²⁶, a przede wszystkim wydatki, o konieczności poniesienia których decydują tytuły prawne stanowiące podstawę roszczeń procesowych.²⁷

24 Patrz szerzej J. Oniszczyk, *op. cit.*, s. 75 i n.

25 Zalicza się do nich następujące wydatki: 1) subwencje dla jednostek samorządu terytorialnego, 2) dotacje na finansowanie dróg, 3) koszty obsługi długu publicznego, 4) dotacje na ubezpieczenia społeczne, w tym składki na ubezpieczenia zdrowotne finansowane z budżetu państwa, 5) wydatki na aparat władzy i administracji publicznej oraz wymiar sprawiedliwości oraz organy kontroli i ochrony prawa, 6) dopłaty do wykupu kredytów mieszkaniowych, 7) składki do budżetu UE.

26 Obejmują one przede wszystkim: 1) wynagrodzenia i wydatki rzeczowe jednostek budżetowych, 2) dotacje dla jst., 3) dotacje dla jednostek zaliczanych do sektora finansów publicznych, 4) dotacje dla przedsiębiorców, 5) wydatki majątkowe, 6) inne dotacje.

27 Dla przykładu, jeśli państwo ma obowiązek finansowania wymiaru sprawiedliwości, obrony narodowej, bezpieczeństwa wewnętrznego, oświaty, nauki, kultury, ochrony zdrowia itd., to wydatki z tym związane muszą mieć charakter wydatków osobowych (np. na płace) i wydatków majątkowych (na eksploatację majątku i na remont oraz inwestycje). Jednakże tylko w stosunku do wydatków osobowych są to ustalenia prawnie zdeterminowane o charakterze roszczeniowym. Jeśli do wydatków osobowych doliczymy również wydatki z tytułu

Znacznie trudniej jest pod względem legislacyjnym uchylać i zmieniać tytuły prawne wydatków bieżących, zwłaszcza o charakterze osobowym i finansowym niż tytuły wydatków majątkowych. Tymczasem to właśnie wydatki osobowe wymagają w największym stopniu racjonalizacji. One też mają najczęściej charakter wydatków przeznaczonych na konsumpcję indywidualną oraz są wydatkami prawnie zdeterminowanymi, a w znacznej części są też objęte reżimem tzw. praw nabytych. Trzeba zatem liczyć się z ograniczeniami dotyczącymi możliwości uchylecia lub zmiany ich tytułów prawnych.

Zupełnie innym regułem podlegają także wydatki związane z finansowaniem deficytu budżetowego i obsługą długu publicznego. W tym zakresie obowiązują ustalenia poczynione na poziomie prawa UE oraz Konstytucji RP i ustawy o fp. Uchylenie lub zmiana tych przepisów jest praktycznie niemożliwa. Natomiast z punktu widzenia wydatków publicznych w Polsce ważne jest ustawowe określenie tytułów prawnych finansowania kosztów obsługi krajowego długu publicznego (np. skarbowych papierów wartościowych). Tytuły te można uchylać lub zmieniać, stosując się jednak do reguł i ograniczeń dotyczących ochrony praw słusznie nabytych.

Tytuły prawne wydatków publicznych trzeba i można uchylać lub zmieniać, jeśli dojdzie do zmiany organizacji finansowania określonych wydatków publicznych. Nie jest bowiem obojętnym, z jakiego źródła i w jaki sposób są finansowane wydatki publiczne, które dotyczą świadczeń edukacyjnych, zdrowotnych, rentowo-emerytalnych itd. Jeżeli dojdziemy wreszcie do wniosku, że wydatków publicznych na ochronę zdrowia nie powinny obciążać koszty utrzymania NFZ i jego oddziałów, a wydatki publiczne przeznaczone na bezpieczeństwo wewnętrzne nie powinny dotyczyć finansowania rent i emerytur dla b. funkcjonariuszy policji i służb specjalnych, to koniecznym stanie się dokonanie zmian w tytułach prawnych planowania i dokonywania takich wydatków.

Uchylenie lub zmiany tytułów prawnych wydatków publicznych mogą być także konsekwencją zmiany źródła finansowania określonych wydatków publicznych, a więc przejęcia ich przez budżet państwa od państwowych funduszy celowych lub od jst. bądź też w odwrotnym kierunku. Podobnie jak i w wypadku organizacji finansowania zmiany te nie wpływają negatywnie na usunięcie tytułu prawnego będącego podstawą wypłaty świadczeń publicznych. Nie wpływają na jego zmniejszenie. Natomiast zmiany takie mogą prowadzić do powstania pewnych oszczędności, dzięki którym wysokość świadczenia może ulec zwiększeniu.

płatności składek na ubezpieczenia społeczne, to już wypaczmy prawdę o wielkości wydatków osobowych. Natomiast wydatki rzeczowe (majątkowe) nie są prawnie zdeterminowane. Wyobraźmy sobie teraz sytuację, w której państwo zapewnia sędziom, nauczycielom, żołnierzom, policjantom bardzo wysokie wynagrodzenia, a jednocześnie nie zapewnia im warunków technicznych do wykonywania ich zadań. Jaki sens może mieć w tej sytuacji racjonalizacja wydatków obejmująca jeden rodzaj wydatków, a pomijająca drugi rodzaj wydatków.

Nie ma wątpliwości, że łatwiej jest pod względem legislacyjnym wprowadzać nowe tytuły wydatków publicznych oraz zwiększać rozmiary wynikających stąd świadczeń niż dokonywać zmian polegających na ograniczaniu tytułów prawnych wydatków i zmian konstrukcji świadczeń finansowanych w ramach wydatków publicznych. Z kolei, zniesienie pewnych tytułów wydatków publicznych dla ich zrationalizowania w praktyce legislacyjnej jest trudniejsze, lecz możliwe po odpowiednim przygotowaniu i podjęciu w sprzyjających warunkach politycznych.

Z punktu widzenia reformy wydatków publicznych ważnym jest, aby w toku uchwalania nowych ustaw lub dokonywania zmian ustaw obowiązujących nie wprowadzano zadań publicznych prowadzących do generowania wydatków publicznych ani też nie wprowadzano nowych tytułów prawnych dla dokonywania takich wydatków. Ponadto chodzi także o to, aby uchylanie ustaw lub niektórych ich przepisów prawnych odnosiło się do jednoznacznego uchylecia tytułu prawnego stanowiącego podstawę bytu wydatku publicznego lub zamiany tego tytułu na uprawnienie do świadczenia finansowanego w całości lub w części ze środków niepublicznych.

Działania prawotwórcze państwa w zakresie wydatków publicznych muszą być przygotowane profesjonalnie oraz z pełną znajomością mechanizmów sprawowania władzy publicznej i z szacunkiem dla adresatów proponowanych reform. Jak wskazuje na to politologia, w tym zakresie obowiązuje wiele standardów zachowań. Wśród nich nie może zabraknąć zwłaszcza odpowiedniej informacji i propagandy oraz wiarygodności proponowanych reform, potwierdzanej ocenami ekspertów i instytucji opiniodawczych, a także wypowiedziami osób cieszących się społecznym autorytetem. Trzeba zapewnić też odpowiednio długi okres przejściowy do wdrożenia nowych rozwiązań (*vacatio legis*).

Z obserwacji praktyki legislacyjnej naszego państwa wynika,²⁸ iż występuje wiele nieprawidłowości w działaniach prawotwórczych organów państwa dotyczących wydatków publicznych. Najważniejsze z nich to:

- 1) beztroska w podejmowaniu przez państwo lub samorząd terytorialny nowych zadań, których realizacja jest związana z nowymi lub większymi wydatkami publicznymi;
- 2) tworzenie lub reorganizacja nowych stanowisk i urzędów administracji publicznej bądź też nagminne wręcz zatrzymywanie części dochodów budżetowych na szczeblu głównych dysponentów budżetowych i stawianie do ich dyspozycji środków publicznych poza rozmiarami ustalonymi w budżecie;

28 C. Kosikowski, *Wydatki publiczne jako problem legislacyjny*, w: *Ekonomiczne i prawne problemy racjonalizacji wydatków publicznych*, op. cit., s. 107 i n.

- 3) niekorzystanie z instytucji założeń do projektu ustawy i niepoddawanie go przez to prewencyjnej kontroli, zwłaszcza gdy w wyniku uchwalenia ustawy mają zwiększyć się lub zmienić wydatki publiczne;
- 4) fatalne wręcz uzasadnienia projektów ustaw, w tym lakoniczne oceny skutków regulacji (OSR), celowo niepokazujące całej prawdy o skutkach finansowych. Wadą jest także to, iż OSR jest ograniczana do skutków budżetowych, podczas gdy wydatki publiczne są dokonywane nie tylko z budżetu. Niewłaściwym jest również to, iż jako potencjalne źródła sfinansowania nowych lub powiększonych wydatków publicznych prawie zawsze wskazuje się na środki pochodzące z prywatyzacji oraz z darowizn, spadków i zapisów, podczas gdy w Polsce nie ma już prawie niczego do sprywatyzowania, a jednocześnie od tak biednego społeczeństwa jak Polacy nie można spodziewać się darowizn i spadków. Czekają na nie także inni (rodzina, kościół);
- 5) ustawom powodującym dodatkowe wydatki publiczne w ciągu roku budżetowego nie zapewnia się odpowiedniego *vacatio legis*, które umożliwiłoby ponoszenie tych wydatków dopiero po ich ujęciu w planach finansowych następnego roku. W tej sytuacji nieplanowane wydatki publiczne są finansowane z rezerwy ogólnej, co pomniejsza środki na inne nieprzewidziane wydatki, często na znacznie ważniejsze cele lub o autentycznie nieprzewidywanym charakterze (np. na usuwanie skutków powodzi);
- 6) bezzasadne uchwalanie ustaw tworzących coraz to nowe fundusze celowe, które pozbawiają budżet państwa części dotychczasowych dochodów, a jednocześnie pozostawiają budżetowi państwa dalsze finansowanie zadań, które miały być finansowane z funduszy celowych;
- 7) brak prac legislacyjnych i inicjatyw ustawodawczych dotyczących organizacji finansowej dokonywania wydatków publicznych, a także ich kontroli, dyscypliny i odpowiedzialności.

Prace wdrożeniowe powinny obejmować podjęcie działań przewidzianych w harmonogramie reformy wydatków publicznych. Są to przede wszystkim działania wykonawców reformy. Natomiast organy decyzyjne powinny zlecać także przeprowadzenie czynności sprawdzających przebieg realizacji reformy i na podstawie uzyskanych wyników oceniać ich zgodność z założeniami reformy. W tym obszarze wymienić należy także obowiązki informacyjne władzy publicznej wobec społeczeństwa. Obowiązkiem władzy jest również podjęcie, w miarę potrzeby, pewnych działań korygujących realizację harmonogramu reformy.

Z opisanego w pkt 1.2. stanu rzeczy wynika, że polskie prawo i praktyka finansowa nie opierają się na urządzeniach pozwalających władzy publicznej

w sposób wiarygodny oceniać rozmiary wydatków publicznych oraz kształtować ich strukturę wewnętrzną. Tymczasem to wydatki publiczne stanowią klucz do osiągnięcia powodzenia w polityce społecznej i gospodarczej.

Nakreślenie kierunków zmian dotyczących zakresu, poziomu i struktury wewnętrznej wydatków publicznych w Polsce natrafia więc na bardzo prozaiczną barierę. Stanowi ją brak oficjalnych danych statystycznych na ten temat. Tylko częściowo i to w sposób dalece niedoskonały można próbować ustalić poziom i strukturę wydatków publicznych, biorąc pod uwagę to, co wynika z odrębnie zestawionych danych na temat wydatków budżetu państwa i budżetów jst. oraz państwowych i samorządowych funduszy celowych, a także z kosztów, wydatków i rozchodów jednostek sektora finansów publicznych. Obliczenia dokonane na tej podstawie są przy tym o tyle niepełne, że nie zawsze jest możliwe uwzględnienie wewnętrznych przepływów finansowych w obrębie sektora finansów publicznych. Może to sprawiać, że pewne dane będą liczone wielokrotnie bądź nie będą uwzględnione w ogóle. Z tych też powodów wskazanie kierunków naprawy wydatków publicznych w pewnej mierze musi być z konieczności intuicyjne i opierać się na dostępnych informacjach statystycznych.

W Polsce nie ma skutecznego mechanizmu ustrojowego, na podstawie którego od rządu i organów samorządu terytorialnego można byłoby wymagać podjęcia działań ustrojowych, prawotwórczych, planistycznych i ekonomiczno-finansowych w dziedzinie wydatków publicznych, które oznaczałyby dążenie do reformowania i racjonalizowania wydatków publicznych. Na wniosek co najmniej 46 posłów, wskazujący imiennie kandydata na Prezesa Rady Ministrów, Sejm wyraża Radzie Ministrów votum nieufności (art. 158 ust. 1 Konstytucji RP), lecz odwołanie w tym trybie rządu jest mało prawdopodobne ze względu na większość parlamentarną popierającą rząd. Podobnie jest w wypadku próby odwołania zarządu jst. W rezultacie rząd lub organy samorządu terytorialnego niepodejmujące działań reformatorskich mogą co najwyżej uchodzić w opinii społecznej oraz w ocenie politycznej za ekipy słabe, bojaźliwe i zachowawcze. Konsekwencją tego stanu rzeczy może być negatywna ich ocena w kolejnych wyborach.

Nie mniej skomplikowanie przedstawia się też kwestia odpowiedzialności prawnej organów władzy publicznej za skutki reform w dziedzinie wydatków publicznych²⁹, a więc za postawę aktywną, chociaż nie zawsze dobrze przemyślaną, przygotowaną i wykonaną. Nie ulega wątpliwości, iż ryzyko władzy publicznej podejmującej wysiłki reformatorskie jest większe niż władzy przyjmującej postawę zachowawczą. Tym bardziej należy zatem być ostrożnym z domaganiem się odpowiedzialności prawnej organów reformatorskich. Jeżeli bowiem jest prze-

29 Na teoretyczne aspekty tego zagadnienia wskazuje J. Salachna, *Odpowiedzialność za nieprzestrzeżenie procedury tworzenia i wykonywania budżetu jednostki samorządu terytorialnego*, Warszawa 2008.

strzegany ustrojowy mechanizm podejmowania najważniejszych decyzji w sprawach społecznych i gospodarczych, to niemożliwym jest, aby działania reformatorskie dochodziły do skutku bez wiedzy i przyzwolenia społecznego. Wówczas zaś ciężar odpowiedzialności rozkłada się pomiędzy decydentów a innych uczestników procesu decyzyjnego (organy opiniodawcze i konsultacyjne, ekspertów, partnerów społecznych).

Przy reformowaniu wydatków publicznych należy kierować się ustaleniami poczynionymi w nauce finansów publicznych. Poświęca ona obecnie znacznie więcej uwagi wydatkom publicznym niż dochodom publicznym.³⁰ Od wydatków publicznych oczekuje się, aby były racjonalne i efektywne. Słusznie jednak dostrzega się, że wydatki publiczne są odbiciem zadań publicznych, a więc te ostatnie należy także racjonalizować, a wydatki publiczne związane z finansowaniem zadań publicznych można oceniać jako efektywne, gdy doprowadziły do wykonania zadania publicznego, na które były przeznaczone.³¹ Zasadnie podnosi się także, iż racjonalizacja wydatków publicznych nie powinna być rozpatrywana wyłącznie jako problem czysto finansowy. Istnieje bowiem wiele przesłanek racjonalizacji zadań i wydatków państwa.³² Stąd też liczne mogą być także kierunki racjonalizacji wydatków publicznych.³³ Racjonalizacja wydatków publicznych zależy od warunków, w których się jej dokonuje.³⁴ Niektórzy uważają, że podejście do racjonalizacji wydatków publicznych musi być indywidualistyczne.³⁵ Inni natomiast wskazują na mity i realne możliwości racjonalizacji wydatków publicznych w Polsce.³⁶ Bardzo cenne jest spojrzenie makroekonomiczne na wydatki publiczne, ponieważ wiąże się ono z poziomem deficytu budżetowego i długu publicznego i wymaga ustanowienia tzw. kotwic budżetowych, ograniczających wzrost wydatków publicznych.³⁷

30 Patrz szerzej: *Ekonomiczne i prawne problemy racjonalizacji wydatków publicznych*, t. I i II, praca zbiorowa pod red. J. Gluchowskiego, A. Pomorskiej, J. Szolno-Koguc, Lublin 2005.

31 W. Misiąg, *Mierzenie zadań publicznych jako podstawa planowania budżetowego*, w: *Ekonomiczne i prawne problemy racjonalizacji wydatków publicznych*, op. cit., t. I, s. 153 i n.

32 A. Borodo, *Problem racjonalizacji zadań i wydatków publicznych*, w: *Ekonomiczne i prawne problemy racjonalizacji wydatków publicznych*, op. cit., t. I, s. 78 i n.; J. Szolno-Koguc, *Prakseologiczne kryteria racjonalności wydatków publicznych*, w: *Uwarunkowania i bariery w procesie naprawy finansów publicznych*, red. J. Gluchowski, A. Pomorska, J. Szolno-Koguc, Lublin 2007, s. 315 i n.

33 A. Drwiłło, *Kierunki racjonalizacji wydatków publicznych*, w: *Ekonomiczne i prawne problemy racjonalizacji wydatków publicznych*, op. cit., t. I, s. 87 i n.

34 Por. A. Pomorska, *Główne uwarunkowania procesu racjonalizacji wydatków publicznych*, w: *Uwarunkowania i bariery w procesie naprawy finansów publicznych*, red. J. Gluchowski, A. Pomorska, J. Szolno-Koguc, op. cit., s. 321 i n.; A. Szewczuk, *Relatywizm w ocenie zjawisk ekonomicznych, organizacyjnych i społecznych mających wpływ na racjonalizację wydatków publicznych*, tamże, s. 303 i n. oraz W. Grygorowicz, *Granice społecznego przyzwolenia na konstytucyjne restrykcje finansowe*, tamże, s. 293 i n.

35 R. Huterski, *Indywidualistyczne podejście do racjonalizacji wydatków publicznych*, w: *Ekonomiczne i prawne problemy racjonalizacji wydatków publicznych*, op. cit., t. I, s. 99 i n.

36 E. Ruśkowski, *Mity i realne możliwości racjonalizacji wydatków publicznych w Polsce*, w: *Ekonomiczne i prawne problemy racjonalizacji wydatków publicznych*, op. cit., t. I, s. 117 i n.

37 Patrz A. Raczko, *Budżet państwa – pożądane kierunki zmian*, w: *Wdrażanie budżetu zadaniowego*, red. M. Postuła, P. Perczyński, Warszawa 2009, s. 59 i n.

Słusznie zauważa się, że sam poziom wydatków publicznych nie przesądza jeszcze o ich efektywności. Tak więc w wydatkach publicznych na zdrowie nie chodzi o to, ile pieniędzy przeznaczymy na wynagrodzenia dla lekarzy i pielęgniarek ani o to, jakie koszty leczenia będą finansowane w ramach ubezpieczenia zdrowotnego, a jakie poza tymi ramami. Wydatki publiczne na zdrowie będą natomiast efektywne, gdy będziemy mogli stwierdzić, że stan zdrowotności społeczeństwa poprawia się, nie zaś ulega pogorszeniu, a także wtedy, gdy będziemy mogli wykazać postęp w zwalczaniu pewnych chorób oraz mniejszą umieralność, lepszy stan zdrowia dzieci i młodzieży itd. Podobnie należy oceniać efektywność wydatków publicznych w każdym dziale gospodarki narodowej, a więc w dziedzinie „Bezpieczeństwa publicznego” lub w „Wymiarze sprawiedliwości”.

Zdaniem W. Misiąga efektywność wydatków publicznych mierzona być może przez cztery zasadnicze typy mierników zadań publicznych, tj. przez: 1) mierniki ilościowe, 2) mierniki jakości, 3) wskaźniki efektu, 4) wskaźniki kosztu.³⁸ Kluczowe znaczenie ma przy tym: 1) dobór mierników dla poszczególnych instytucji publicznych, 2) konstrukcja wiarygodnych systemów pomiaru ilości i jakości usług publicznych, 3) dostosowanie do metod planowania budżetowego mechanizmów kontroli funkcjonowania instytucji finansów publicznych.

Podzielając w pełni poglądy W. Misiąga w tej materii, wydaje się, że pod względem instytucjonalnym ich zastosowanie wymaga przejścia na system zadaniowego planowania finansowego (patrz tzw. budżet zadaniowy) oraz powinno być również powiązane z przebudową systemu audytu wewnętrznego i wewnętrznej kontroli finansowej (tzw. kontroli zarządczej). Będzie o tym mowa niżej (patrz rozdział V).

Racjonalizacja wydatków publicznych w skali mikroekonomicznej ma inny wymiar. Dotyczy bowiem kosztów i oszczędności jednostek sektora finansów publicznych. Stosuje się różne metody, dzięki którym niektóre koszty jednostkowe są jednolite w skali całego sektora finansów publicznych. Ustala się je bowiem na podstawie wskaźników i norm budżetowych (np. wydatki na jednego pacjenta szpitala w ciągu doby, na jednego ucznia w szkole itp.). Są one obowiązujące w toku planowania i wykonywania budżetu. Tam, gdzie nie mają zastosowania wskaźniki i normy budżetowe, stosuje się inne metody racjonalizacji kosztów. Jedną z nich jest wyznaczanie określonej kwoty środków przeznaczonej na finansowanie danego zadania. Dyrektywność strony wydatkowej budżetu sprawia, że wykonawca jest zmuszony do realizacji zadania w ramach wyznaczonej kwoty. Pewną odmianą tej metody stanowi wprowadzenie obowiązku dokonywania wyboru wykonawcy zadania lub dostawcy towarów w drodze przetargu. Ma to zmuszać do oszczędnego gospodarowania środkami publicznymi i przeciwdziałać ko-

38 W. Misiąg, *op. cit.*, s. 158–159.

rupcji władzy. Nie można wreszcie zapominać o tym, że wydatkowanie środków publicznych jest objęte specjalnym reżimem prawnym i związaną z nią odpowiedzialnością za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

W Polsce próby racjonalizacji wydatków publicznych były podejmowane znacznie rzadziej niż próby reformowania dochodów publicznych. Nie dały też spodziewanych efektów, ponieważ opozycja parlamentarna traktuje każdą próbę racjonalizowania wydatków publicznych niemalże jako zamach na obowiązujący ustroj. W walce tej rząd ma zatem niewielkie szanse na zmodernizowanie systemu wydatków publicznych, zwłaszcza zaś na likwidację niektórych zadań publicznych, z których wynikają tytuły prawne wydatków publicznych.

Do najważniejszych prób racjonalizacji wydatków publicznych w Polsce zaliczyć można eksperymenty przeprowadzane na szczeblu władz lokalnych w zakresie wprowadzenia tzw. budżetów zadaniowych. Niektóre gminy podjęły je już w 1994 r. w ramach programu Partnerstwo dla Samorządu Terytorialnego (*Local Government Partnership Program*), wspieranego przez Stany Zjednoczone.³⁹ Wyniki eksperymentu wskazały,⁴⁰ że w Polsce nie ma warunków ani „oprzyrządowania prawnego” dla odejścia od tradycyjnego planowania budżetowego i przejścia do programowania budżetowego. Służby finansowe nie są do tego przygotowane, a władze lokalne wykazują wiele nieufności do eksperymentów.

Na szczeblu centralnym próby poddania racjonalności zakresu zadań publicznych i związanych z nimi wydatków publicznych, podejmowane przez kolejnych wicepremierów w rządach lewicowych (G.W. Kołodko i J. Hausnera), zakończyły się ich dymisjami, przy czym w wypadku G.W. Kołodko nie doszło w ogóle do realizacji reformy, a w wypadku tzw. planu J. Hausnera udało się zrealizować niewiele ponad 50% pierwotnych zamierzeń, mimo iż pewne zadania dla Polski wynikały również z tzw. Programu Konwergencji.⁴¹

Inne rządy nie podjęły nawet tematu redukcji wydatków publicznych, chociaż w świetle programu rządu J. Kaczyńskiego „państwo miało być tańsze”. Skończyło się na powołaniu Centralnego Biura Antykorupcyjnego oraz kilku innych nowych ministerstw i urzędów centralnych, a także na wzroście wydatków Instytutu Pamięci Narodowej oraz Kancelarii Prezydenta i Kancelarii Prezesa Rady Ministrów. Jediną iskierką nadziei na racjonalizację wydatków publicznych stały się prace nad tzw. budżetem zadaniowym, o czym będzie jeszcze mowa niżej. W szczególności zaś warto zwrócić uwagę na konieczność podjęcia racjonaliza-

39 Patrz *Budżet władz lokalnych*, op. cit., s. 131 i n.

40 Patrz S. Owsiak, *Programowanie budżetowe warunkiem racjonalizacji wydatków publicznych*, Kontrola Państwowa 2004 nr 1, numer specjalny.

41 Por. B. Guziejewska, *Racjonalizacja wydatków publicznych w świetle Programu Konwergencji 2004*, w: *Ekonomiczne i prawne problemy racjonalizacji wydatków publicznych*, t. I, red. A. Pomorska, Lublin 2005, s.199 i n.

cji wydatków publicznych ze względu na ich podporządkowanie funkcjom, zadaniom, celom i miernikom.

1.3.1. Wnioski

- (1) na podstawie dotychczasowych zachowań państwa w sferze wydatków publicznych, które miały miejsce po 1989 r. w Polsce można stwierdzić, że państwo niezbyt dobrze wypełniało wskazane wyżej powinności. Trzeba to zmienić. Oznacza to konieczność podjęcia przez organy państwa takich działań, w wyniku których wydatki publiczne staną się racjonalne i finansowane tam, gdzie są konieczne. Kierunek reformy wydatków publicznych muszą wyznaczyć jednak wyniki analizy i oceny ich stanu;
- (2) kierunki reformy wydatków publicznych należy wiązać zarówno z weryfikacją obecnego stanu zadań publicznych, jak i ze zmianami w zakresie, strukturze, źródłach finansowania i form prawnych wydatków publicznych;
- (3) instrumentarium reformy wydatków publicznych obejmuje działania koncepcyjne, organizatorskie i legislacyjne;
- (4) istnieją dwa podstawowe warunki przeprowadzenia reformy wydatków publicznych: 1) oparcie jej na wynikach ustaleń analitycznych, ocenionych przez naukę, 2) przygotowanie społeczeństwa do reformy poprzez pełne i przystępne wyjaśnienie celów i skutków reformy w skali makro– i mikroekonomicznej;
- (5) zasada ochrony praw słuszenie nabytych stanowi ograniczenie w reformie wydatków publicznych dotyczących świadczeń opartych na tej zasadzie. Pod pewnymi warunkami jednak możliwe jest ograniczenie wydatków publicznych chronionych przez tę zasadę.

2. Potrzeby i możliwości przeprowadzenia zmian w zakresie wydatków publicznych przeznaczonych na konsumpcję zbiorową

2.1. Kryteria pomiaru i oceny poziomu wydatków publicznych na konsumpcję zbiorową

Ze względu na trudności w statystycznym ustaleniu wysokości wydatków publicznych przeznaczonych na finansowanie konsumpcji zbiorowej szczególnie znaczenia nabiera kwestia zastosowania odpowiednich kryteriów pomiaru, pozwalających ocenić rzeczywisty i pożądaný poziom wydatków publicznych w tym obszarze. Możliwości takich jest niewiele, a co gorzej, żadna z nich nie jest ideal-

na, czyli pewna i obiektywna. Niemniej jednak pomiaru i oceny poziomu wydatków publicznych finansujących konsumpcję zbiorową należy dokonać, bo potrzeby zbiorowe istnieją i wymagają zaspokojenia.

W pierwszej kolejności trzeba dokonać oceny dotychczas stosowanych kryteriów pomiaru i oceny. W materiałach sprawozdawczych i informacyjnych na pierwszy plan wysuwa się kryterium pomiaru w postaci określonego odsetka wydatków publicznych liczonych w stosunku do wielkości PKB. Taki miernik znajduje zastosowanie m.in. w sprawozdaniach z wykonania ustawy budżetowej.

Mimo że każde sprawozdanie ze swej natury powinno zawierać również wnioski lub stanowić co najmniej podstawę do ich formułowania, to z pomiaru wydatków publicznych za pomocą wskaźnika liczonego w procencie do wielkości PKB nie wynikają żadne oceny i wnioski. Podobnie złudne są oceny i porównania danych dotyczących w tym względzie różnych państw, lecz nie zawsze z tego samego okresu czasu. Posługują się nimi chętnie niektórzy komentatorzy, politycy i za nimi media.

Gdy idzie o ocenę prawidłowości podziału wydatków publicznych ze względu na ich cele (socjalne, kulturalne, edukacyjne, zdrowotne, gospodarcze itd.), to zwykło się oceniać poziom wydatków publicznych w stosunku procentowym do PKB. Być może jest to z ekonomicznego punktu widzenia dobra miara, skoro posługują się nią ekonomiści na całym świecie, porównując stan wydatków publicznych w poszczególnych państwach. Sądzę jednak, że jest to miara także zawodna, ponieważ nie uwzględnia bezpośrednio takich okoliczności, jak poziom cywilizacyjny i stan gospodarki oraz stopień zamożności społeczeństwa danego państwa, chociaż okoliczności te są rezultatem poziomu PKB. Nie bierze też pod uwagę „filozofii (doktryny) ekonomicznej” danego państwa ani jego konstytucyjnych zobowiązań, które wymuszają określone wydatki publiczne. Przy formułowaniu ocen dotyczących struktury i poziomu wydatków publicznych ważne są też odczucia społeczne zainteresowanych środowisk (np. przedsiębiorców, artystów, nauczycieli, akademików), widziane przez pryzmat realnego (nie zaś liczbowego) stanu gospodarki, kultury, edukacji i nauki itd.

Nie chodzi więc o to, że przeznaczenie pewnej wielkości wydatków publicznych, liczonych w procencie do PKB, przesądza samo przez się o wystarczalności lub niewystarczalności tych wydatków dla osiągnięcia założonych celów. Nie można zatem bez zastrzeżeń twierdzić, że przeznaczenie tylu a tylu procent w stosunku do PKB na wydatki związane z edukacją, kulturą, gospodarką, zdrowiem, ochroną środowiska, bezpieczeństwem wewnętrznym i zewnętrznym jest w danym państwie – w porównaniu z innymi państwami – za małe lub odwrotnie. Zależy to przecież od tego, na jakie rodzaje wydatków publicznych zdecydowało się dane państwo w obrębie danego działu.

Jest oczywistym, że jeśli stan edukacji, nauki, zdrowia, bezpieczeństwa itd. w danym państwie jest dobry (bo został już doprowadzony do właściwego poziomu cywilizacyjnego), to zadaniem państwa jest jego utrzymywanie i ewentualnie podnoszenie na jeszcze wyższy poziom. To jest jednak sytuacja różna od państwa, w którym zaniedbania cywilizacyjne w tych obszarach były lub są nadal tak duże, że przeznaczenie w takim samym procencie w stosunku do PKB tego kraju (na ogół też niskiego) nie oznacza takich samych wydatków, jak wydatki poniesione w państwach rozwiniętych.

Przy ocenie struktury i poziomu wydatków publicznych danego państwa należy więc przede wszystkim ocenić stan zdrowotności społeczeństwa oraz jego poziom edukacyjny, a także stan nauki i kultury oraz stan ochrony środowiska naturalnego, a także stan infrastruktury społeczno–technicznej (drogi, transport zbiorowy, łączność), obronności i bezpieczeństwa wewnętrznego itd. Miarą powinien być stopień wykonania zadań planowanych do sfinansowania w ramach planowania zadaniowego.

Kryterium pomiaru w postaci wskaźnika odniesienia do PKB jest wielce zawodne. Ekonomiści wskazują, że PKB może nie tylko wzrastać, lecz również maleć. PKB nie jest i nie może być dzielony w całości na wydatki publiczne. Wreszcie, PKB mimo iż jest kategorią ekonomiczną, ustalany jest według reguł określonych w sposób normatywny (przynajmniej w Polsce⁴²). To zaś sprawia, że wielkość PKB liczona w Polsce nie jest tożsama z wielkością dochodu narodowego brutto (DNB), obliczanego w UE. W ustalaniu lub w reformie wydatków publicznych w Polsce nie można zatem sugerować się tym, że w innych państwach wysokość wydatków publicznych liczonych w stosunku do PKB jest niższa. Nie można też zapominać o tym, jakiego państwa dane liczbowe porównujemy i czy czasami wysokość wydatków publicznych w tym państwie nie przekroczyła już granic racjonalności oraz poziomu nadmiernego deficytu budżetowego (np. w Grecji, Portugalii, Włoszech, na Węgrzech itd.).

Sądzę, że nie ma obiektywnego kryterium pomiaru i oceny poziomu wydatków publicznych przeznaczanych na finansowanie konsumpcji zbiorowej. Istnieją natomiast mierniki pozwalające określić rozmiary potrzeb zaspakajających konsumpcję zbiorową. Mierniki te mają niejednolity charakter. Czasami dają się określić w jednostkach naturalnych odnoszonych do określonych dóbr (zwłaszcza materialnych), np. km autostrad i dróg. Innymi razy są nimi pewne stany, według których mierzy się satysfakcję (np. z dostępności i funkcjonowania urzędów lub sądów) bądź urządzeń infrastrukturalnych (np. w zakresie transportu zbioro-

42 Ustawa z 26 października 2000 r. o sposobie obliczania wartości rocznego produktu krajowego brutto, Dz.U. Nr 114, poz. 1188 ze zm.

wego) lub poczucie bezpieczeństwa wewnętrznego (np. z działalności policji i innych organów ochrony prawnej) i zewnętrznego (np. wojska).

Na podstawie takich mierników można ustalić zarówno stan istniejący, jak i stan pożądany w zakresie wydatków publicznych na konsumpcję zbiorową. Z porównania zaś obu stanów powinien pojawić się obraz działań, jakie należy podjąć w zakresie finansowania wydatków publicznych przeznaczonych na konsumpcję zbiorową. Działania te mogą odpowiednio wymagać utrzymania istniejącego stanu wydatków publicznych w danym obszarze finansowania konsumpcji zbiorowej lub jego zwiększenia. Trzecią alternatywę stanowi potrzeba i możliwość wyeliminowania lub ograniczenia wydatków publicznych ze względu na redukcję, ograniczenie lub prywatyzację zadań publicznych. Jest ona ważna, bo to ona stanowi przedmiot reformy wydatków publicznych. Powodzenie osiągnięte w reformie wydatków publicznych może prowadzić do powstania oszczędności, z których można następnie zwiększyć rozmiary wydatków publicznych w innych obszarach konsumpcji zbiorowej lub indywidualnej.

Proponowane kryterium pomiaru i oceny poziomu wydatków publicznych ma tę zaletę, że nawiązuje do stanu rzeczywistego. Ten bowiem odnosi się zarówno do stanu istniejącego w danym miejscu i czasie, jak i do stanu możliwego do osiągnięcia w tym samym miejscu w przyszłości. W stosowaniu proponowanego kryterium wiele zależy jednak od tego, czy obiektywnie potrafimy ocenić stan istniejący oraz stan pożądany. W niektórych sytuacjach łatwo jest bowiem policzyć, ile i jakich Polska ma elektrowni, a ile i jakich potrzebuje ich w przyszłości. To samo da się obliczyć, gdy idzie o autostrady i drogi publiczne, urządzenia transportu zbiorowego oraz urządzenia komunalne, sieci energetyczne, urządzenia informatyczne w urzędach i instytucjach publicznych itp. Niektóre obliczenia muszą jednak dotyczyć liczby etatów i wysokości wynagrodzeń dla funkcjonariuszy i urzędników, sędziów i nauczycieli, policjantów i wojskowych, bo mimo iż są to wydatki finansujące konsumpcję indywidualną, to mają decydujące znaczenie dla oceny stanu zaspakajania pewnych potrzeb zbiorowych (administracja publiczna, wymiar sprawiedliwości, edukacja, bezpieczeństwo wewnętrzne, obrona narodu).

W ustalaniu przyszłych, pożądanych potrzeb zbiorowych należy korzystać z długookresowych prognoz, programów lub projektów rozwoju poszczególnych działów administracji rządowej, które składają się na funkcje państwa wyróżnione w planowaniu zadaniowym. Niezależnie od ich wiarygodności i wartości merytorycznej tworzenie takich dokumentów świadczy bowiem o dostrzeganiu takich potrzeb oraz o artykułowaniu ich rozmiarów. Gorzej, gdy takich dokumentów nie ma lub są mało przydatne. Może to oznaczać również i to, że potrzeby zbiorowe nie istnieją lub ich zaspakajanie nie stanowi problemu dla przyszłości.

2.1.1. Wnioski

- (1) ocena zasadności przeznaczenia wydatków publicznych według stopnia ich udziału w PKB jest zawodna. Dlatego też należy opierać się również na innych kryteriach (np. stopnia zaspakajania celów, na które są przeznaczone wydatki publiczne) i miarach (np. stopień wykonania zadań w planowaniu zadaniowym);
- (2) w ocenie zakresu, rozmiarów i struktury wydatków publicznych należy kierować się długookresowymi prognozami i programami;
- (3) przygotowanie koncepcji reformy wydatków publicznych powinno opierać się na ocenach i postulatach nauki, a także na wynikach konsultacji społecznych i opiniach partnerów społecznych.

2.2. Redukcja, ograniczanie i prywatyzacja niektórych zadań publicznych oraz eliminowanie związanych z nimi wydatków publicznych

Zakres i rozmiary oraz strukturę wydatków publicznych można zmieniać, w tym eliminować i zmniejszać lub inaczej finansować, dokonując redukcji niektórych zadań publicznych bądź ich ograniczenia lub prywatyzacji.

Zakres zadań publicznych wynika z rozwiązań przyjętych w konstytucji danego państwa oraz w ustawach zwykłych, a także z przyjętych przez dane państwo zobowiązań międzynarodowych, w tym powinności członkowskich. Mając wpływ na ustalanie zakresu zadań publicznych, państwo ma także możliwość ich redukcji, ograniczania lub prywatyzacji. Problem nie polega tylko na tym, czy państwo może korzystać z tej możliwości ze względu na obowiązujące rozwiązania prawne oraz czy pozwolą na to istniejące w danym czasie warunki społeczne, gospodarcze i polityczne,⁴³ ponieważ zmiana prawa i przygotowanie odpowiednich warunków do funkcjonowania innej struktury wydatków publicznych należą do rzeczy możliwych, a czasami wręcz koniecznych.

Problem tkwi natomiast w tym, jak ustalić i wyselekcjonować zestaw zadań publicznych na potrzeby ich redukcji, ograniczenia lub prywatyzacji. Nie jest z pewnością uzasadnione zastosowanie metody najbardziej prymitywnej, czyli wstrzymywania się państwa od realizacji pewnych zadań publicznych, szczególnie zaś tych, które wywołują wydatki publiczne niemające charakteru wydatków prawnie zdeterminowanych. Nie stanowi też rozwiązania problemu postępowanie

43 Patrz także J.M. Buchanan, R.A. Musgrave, *Finanse publiczne a wybór polityczny. Dwie odmienne wizje państwa*, Warszawa 2005 oraz J. Matuszewski, *Obowiązki państwa a kształtowanie wydatków publicznych – aspekty historyczne i futurologia*, w: *Ekonomiczne i prawne problemy racjonalizacji wydatków publicznych*, t. I., red. A. Pomorska, *op. cit.*, s.15 i n.

polegające na finansowaniu tych zadań jedynie w niewielkich rozmiarach. Problem wymaga bowiem rozwiązania trwałego. Powinno ono być odpowiedzią na pytanie: czy dane zadanie musi nadal pozostawać zadaniem publicznym, czy też można je przekształcić w zadanie niepubliczne, finansowane w całości lub chociażby w części ze środków prywatnych lub co najwyżej z udziałem pomocniczym środków publicznych? Odpowiedź zależy m.in. od tego, czy wydatki publiczne będące skutkiem realizacji zadań publicznych są przeznaczone na finansowanie podmiotów publicznych w ramach sektora finansów publicznych (czyli konsumpcji zbiorowej), czy też są wydatkami przekazywanymi poza sektor finansów publicznych na finansowanie gospodarstw domowych i przedsiębiorców (czyli konsumpcji indywidualnej).⁴⁴ Konieczne staje się więc przyjęcie odrębnych metod postępowania.

W odniesieniu do redukcji, ograniczenia lub prywatyzacji zadań publicznych związanych z finansowaniem podmiotów sektora finansów publicznych (konsumpcja zbiorowa) trudno jest oprzeć się na katalogu zadań publicznych ujętym w formie działów klasyfikacji budżetowej lub w zestawie funkcji państwa wyróżnionych w ramach planowania zadaniowego. Nie można bowiem – przykładowo – wyeliminować całego działu „Administracja publiczna” lub funkcji „Zarządzanie państwem” ani też innych działów i funkcji, ponieważ ich ujęcie ma charakter globalny i bardzo pojemny, a państwo nie może pozostać bez administracji publicznej, obrony narodowej, ochrony środowiska, ochrony zdrowia itd. Nie znaczy to, że w ramach działów lub funkcji nie można wskazać na zbędne z punktu widzenia ekonomicznego i społecznego zadania państwa, które w finansach publicznych stają się zadaniami (podzadaniami) finansowymi.

W tym celu najlepiej byłoby zastosować pojęcie zadania w znaczeniu normatywnym określenia „układu zadaniowego”, o którym mówi art. 2 pkt 3 ustawy o fp. Zgodnie z nim wydatki budżetu państwa lub koszty jednostki sektora finansów publicznych są sporządzane w odniesieniu do funkcji państwa oraz z wyróżnieniem zadań i podzadań budżetowych grupujących wydatki według celów. Już w 2008 r. Minister Finansów wyróżnił dla celów planowania zadaniowego 22 funkcje państwa.⁴⁵ Stanowią one główną jednostkę klasyfikacji zadaniowej i grupują wydatki jednego obszaru działalności państwa. Każdej funkcji przypisane są też „zadania budżetowe”, które tworzą drugi szczebel klasyfikacji zadaniowej. W ramach zadań mogą być wyróżniane również „podzadania” i „działania”. Dzięki temu opis zadania publicznego, widziany przez pryzmat zadania budżeto-

44 Na taki podział wydatków publicznych zwróciła uwagę E. Chojna-Duch, *Podstawy finansów publicznych i prava finansowego*, Warszawa 2010, s. 162.

45 Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 9 maja 2008 r. w sprawie szczegółowego sposobu, trybu i terminów opracowania materiałów do projektu ustawy budżetowej na rok 2009, Dz.U. Nr 87, poz. 537.

wego, staje się bardziej jednoznaczny i konkretny niż w ujęciu podziałek klasyfikacji budżetowej.⁴⁶

Tego stopnia konkretności i przejrzystości nie zapewniają w żaden sposób ustrojowe określenia zadań publicznych występujące w konstytucji (np. „Rzeczpospolita zapewnia”, „gwarantuje” bądź „otacza opieką” itp.) lub w ustawach zwykłych. Dlatego też stosując proponowaną wyżej metodę eliminacji lub ograniczania zadań budżetowych, eliminujemy nie całość danego zadania publicznego, lecz te jego fragmenty, które z punktu widzenia istoty tego zadania nie są konieczne i nie powinny być przedmiotem wydatków publicznych. Na takie zaś łatwiej jest wskazać konkretnie posługując się metodologią planowania zadaniowego. **Weryfikacji zadań publicznych i związanych z nimi wydatków publicznych należy więc dokonać, korzystając z wyróżnienia funkcji państwa, a w tych ramach z podziału na zadania i podzadania. Jeżeli na tej podstawie nie można danego wydatku publicznego powiązać z funkcją państwa oraz z zadaniem i podzadaniami oraz nie można wskazać celu zadania/podzadania i miernika oceny jego realizacji, to takiego zadania i wydatku nie należy nadal traktować jako zadania i wydatku koniecznego do sfinansowania środkami publicznymi.**

Zadania realizowane w ramach funkcji państwa pociągają za sobą wydatki publiczne dotyczące przede wszystkim konsumpcji zbiorowej, a pośrednio (np. poprzez finansowanie wynagrodzeń i uposażeń) także konsumpcji indywidualnej. Dlatego przy analizowaniu potrzeb i możliwości redukcji lub ograniczenia tych zadań należy stosować określone kryteria pomiaru i oceny poziomu wydatków publicznych na konsumpcję zbiorową. W szczególności zaś należy rozważyć, czy wyeliminowanie danego zadania, podzadania lub działania budżetowego niekształca istotę zadania publicznego lub stanowi o zaniechaniu jego wykonywania (np. prowadzenie rozległej działalności wypoczynkowej i rekreacyjnej dla urzędników administracji publicznej lub utrzymywanie na ich potrzeby obiektów sportowych, kulturalnych, kultu religijnego itp.). Ostatnio wiele z takich zagadnień rozwiązało się automatycznie, chociażby poprzez likwidację gospodarstw pomocniczych jednostek budżetowych oraz przyjęcie innego reżimu prawnofinansowego dla instytucji gospodarki budżetowej, o czym będzie mowa w innym miejscu.

Ograniczenie rozmiarów wydatków publicznych może mieć miejsce również poprzez prywatyzację zadań publicznych.⁴⁷ Polega ona jedynie na zleceniu odpłatnej realizacji zadania publicznego podmiotom spoza sektora finansów publicznych (np. organizacjom pozarządowym, przedsiębiorcom prywatnym), z jednoczesnym zachowaniem tego zadania jako publicznego. Zadanie to jest wówczas wykonywane w imieniu podmiotu publicznego przez podmiot prywatny. W zało-

46 Patrz szerzej C. Kosikowski, *Nowa ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, Warszawa 2010, s.30 i n.

47 Patrz szerzej S. Biernat, *Prywatyzacja zadań publicznych. Problematyka prawna*, Warszawa–Kraków 1994, s. 25 i n.

zeniu tak rozumiana prywatyzacja zadań publicznych ma sens wtedy, gdy państwo lub jst. nie chcą tworzyć lub utrzymywać własnych jednostek organizacyjnych w celu realizacji zadań publicznych. Zakłada się bowiem, że powierzenie realizacji zadania publicznego podmiotowi prywatnemu może być tańsze i lepsze (bardziej efektywne i profesjonalne) niż wykonywanie tego zadania przez własne jednostki organizacyjne.

Niekiedy prywatyzację zadań publicznych traktuje się jako zasadę, wedle której państwo i samorząd terytorialny nie powinny angażować się we własną działalność gospodarczą i to nawet wtedy, gdy służy ona realizacji zadań publicznych. Prywatyzacja zadań publicznych pozostaje zatem w ścisłym związku z prywatyzacją majątku publicznego lub z odpłatnością za świadczenia wykonywane w ramach zadań publicznych.

W arsenale środków ograniczających zakres zadań i wydatków publicznych mogą po części znaleźć się również te zadania, które można realizować w formule partnerstwa publiczno–prywatnego. Służyć temu musi jednak odpowiednia konstrukcja prawna partnerstwa publiczno–prawnego, według której partnerzy mają zapewnione korzyści.⁴⁸ W tym kierunku podążają rozwiązania zawarte w ustawie z 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno–prywatnym (Dz.U. z 2009 r. Nr 19, poz. 100 ze zm.).

W odniesieniu do sytuacji związanej z zadaniami publicznymi, których realizacja oznacza finansowanie konsumpcji indywidualnej podmiotów spoza sektora finansów publicznych, należy przyjąć inny sposób typowania zadań publicznych nadających się do redukcji lub ograniczenia. W tym zakresie występują bowiem inne kryteria pomiaru i oceny poziomu wydatków publicznych. W szczególności trzeba stawiać pytanie, czy ze względu na kondycję finansową beneficjentów świadczeń i wypłat finansowanych jako wydatki publiczne jest możliwe przerzucenie ciężaru ponoszenia tych wydatków na samych beneficjentów? W naszym przekonaniu takich sytuacji jest wiele, na co wskazują niżej.

2.2.1. Wnioski

- (1) wydatki publiczne można zmieniać, w tym eliminować, zmniejszać lub inaczej finansować, dokonując redukcji niektórych zadań publicznych bądź ich ograniczenia lub prywatyzacji oraz realizacji w systemie partnerstwa publiczno–prywatnego;
- (2) za podstawę weryfikacji zadań i wydatków publicznych należy przyjąć metodologię planowania zadaniowego. Jeśli dany rodzaj wydatku publicznego nie

48 Patrz B.P. Korbus, M. Strawiński, *Partnerstwo publiczno–prywatne. Nowa forma realizacji zadań publicznych*, Warszawa 2006.

może być w sposób uzasadniony powiązany z określoną funkcją, zadaniem, celem i miernikiem oceny, to znaczy, że nie musi być nadal traktowany jako wydatek publiczny;

- (3) śmiało należy prywatyzować wykonywanie zadań publicznych, ponieważ prowadzi to do oszczędności w kosztach utrzymywania własnych jednostek organizacyjnych wykonujących zadania publiczne;
- (4) niektóre wydatki publiczne finansujące konsumpcję zbiorową trudno jest wprost ograniczać ze względu na to, że część z nich wynika z zobowiązań międzynarodowych lub z orzeczeń sądowych, bądź też jest wynikiem istnienia długu publicznego;
- (5) wydatki publiczne finansujące konsumpcję indywidualną można ograniczać, odchodząc od finansowania niektórych świadczeń, których beneficjentami nie muszą być osoby o dochodach umożliwiających samodzielne finansowanie własnych potrzeb.

2.3. Analiza potrzeb i możliwości zmian w finansowaniu wydatków publicznych przeznaczonych na konsumpcję zbiorową

2.3.1. Ustalenia ogólne

Analizę wydatków publicznych przeznaczonych głównie na finansowanie konsumpcji zbiorowej objąć należy przede wszystkim wydatki dotyczące „Działalności ogólnopaństwowej” (administracja publiczna, wymiar sprawiedliwości) oraz obronę narodową i bezpieczeństwo i porządek publiczny. Bez znajomości wyników szczegółowych analiz nie można w sposób pewny stwierdzić, czy w tych obszarach wydatki publiczne są zbyt duże lub niewystarczające bądź też wymagają pewnej restrukturyzacji wewnętrznej.

W drugiej grupie analizie poddać trzeba wydatki publiczne w pozostałych działach (infrastruktura, transport zbiorowy, łączność, ochrona środowiska, nauka oraz technika, ochrona zdrowia). W tych obszarach mogą obok wydatków potrzebnych występować również wydatki zbędne. Może przy tym okazać się, że pierwsze są zbyt niskie, a drugie w ogóle niepotrzebnie obciążają finanse publiczne.

W tym miejscu nie analizujemy wydatków publicznych przeznaczonych głównie na finansowanie konsumpcji indywidualnej (patrz niżej pkt 4–6).

2.3.2. Administracja publiczna

Administracja publiczna jest niezbędna w każdym państwie. To ona planuje, organizuje i wykonuje oraz kontroluje wykonywanie zadań publicznych. Admini-

stracja konkretyzuje również uprawnienia i obowiązki obywateli. Administracja publiczna powinna być dobrze zorganizowana, wysoko kwalifikowana i efektywna. Wymaga jednak odpowiedniego wyposażenia (lokale, sprzęt biurowy), a pracownicy administracji muszą być dobrze wynagradzani, aby nie byli podatni na korupcję. Przez to wszystko dobra administracja publiczna musi być kosztowna. Nie oznacza to jednak, że wydatki na administrację publiczną nie powinny podlegać stałym analizom i ocenom, a w miarę potrzeby także redukcjom i ograniczeniom.

Jest co najmniej kilka ważnych czynników, które decydują o kosztach utrzymania administracji publicznej. Są to: 1) organizacja i struktura administracji publicznej, 2) zatrudnienie i wynagrodzenia w administracji publicznej, 3) wyposażenie majątkowe administracji publicznej, 4) koszty utrzymywania zbędnej lub źle funkcjonującej administracji publicznej. Jeśli więc chcemy racjonalizować lub ograniczać wydatki na administrację publiczną, to powinniśmy sprawdzić każdą z wymienionych okoliczności i ocenić, w jaki sposób wpływają one na poziom wydatków publicznych na administrację publiczną.

Tworzenie i organizacja administracji publicznej powinny odbywać się z zachowaniem pewnych naukowych reguł. Należy ich przestrzegać, bowiem stan organizacyjny administracji publicznej musi być adekwatny do zadań, które ma ona realizować, natomiast nie może wyrastać poza te potrzeby. Co więcej, stabilność organizacji i struktur administracji publicznej są cenne, lecz nie mogą być wieczne. Trzeba więc od czasu do czasu sprawdzać, czy poszczególne urzędy oraz zatrudnienie w nich są zasadne, czy też wymagają redukcji lub ograniczenia.

Z innego powodu oceniać należy stan wyposażenia majątkowego administracji publicznej oraz efektywność jej funkcjonowania. Tymczasem w praktyce istnieje przeświadczenie, że na administracji publicznej można zawsze zaoszczędzić, lecz zmieniać ją trzeba przede wszystkim ze względu na wizję polityczną kolejnej ekipy rządzącej, związaną wyłącznie z potrzebą obsady personalnej poszczególnych stanowisk i urzędów. Na potwierdzenie słuszności tej oceny wskazują chociażby zmiany, które każdorazowo przeprowadza się po wyborach parlamentarnych i samorządowych oraz prezydenckich, a także po upływie kadencji rządu oraz innych organów kolegialnych. Rzadko kiedy dochodzi natomiast do badania i oceny oraz podejmowania na tej podstawie szerszych reform tzw. centrum zarządzania.

Administracja publiczna ma trzy fenomenalne właściwości. Po pierwsze, jest wyjątkowo odporna na wszelkie zmiany, które naruszają jej organizację i struktury oraz zasady funkcjonowania. Po drugie zaś, ma tendencję do stałego rozrostu organizacyjnego lub co najmniej wzrostu zatrudnienia. Po trzecie, stałą bolączką administracji publicznej jest to, że uwielbia ona swoją zaściankowość (resorto-

wość, branżowość) i jest zamknięta na wszelkie formy współpracy i koordynacji działań w ramach całej administracji publicznej oraz w relacjach z innymi ośrodkami władzy publicznej i z partnerami społecznymi.

W Polsce po 1989 r. nie przeprowadzono większych reform administracji publicznej. Jeśli powstawały więc nowe urzędy (np. urzędy regulacji, agencje państwowe), to jednocześnie nieznacznie tylko ubywało urzędów dotychczasowych. Rosło natomiast zatrudnienie i wynagrodzenia w administracji publicznej (patrz tabela 2). Jednocześnie od zatrudnionych nie wymagano posiadania odpowiednich kwalifikacji zawodowych, rezygnując lub omijając korzystanie z dobrodziejstw płynących z idei służby cywilnej.

Tabela 2. Zatrudnienie i wynagrodzenia w administracji publicznej

Wyszczególnienie	Przeciętne					
	zatrudnienie			miesięczne wynagrodzenie		
	2005 r.	2008 r.	2009 r.	2005 r.	2008 r.	2009 r.
Ogółem w tym:	367733	387785	428341	3008	3749	3884
Administracja państwowa	164642	166771	182703	3462	4382	4440
Naczelne i centralne	123087	129072	133174	3684	4553	4631
Urzędy wojewódzkie	13012	10990	10275	2575	3621	3766
Administracja samorządu terytorialnego	202293	220149	244676	2636	3268	3466
Gminy i miasta na prawach powiatu	145663	156483	167728	2761	3318	3521
Powiaty	47048	47694	55343	2161	2879	3050
Województwa	9582	15972	21605	3059	3943	4100
Samorządowe kolegia odwoławcze	798	865	962	5271	6015	6176

Źródło: *Mały Rocznik Statystyczny Polski 2010*, s. 78–79.

W 2009 r. w stosunku do 2005 r. zatrudnienie w administracji publicznej wzrosło ogółem o 60.608 osób, czyli o 14%. W administracji rządowej przyrost zatrudnienia w tym czasie wyniósł 18061 osób (9,6%), a w administracji samorządowej wyniósł 42.383 (17,3%). Na uwagę zasługuje zwłaszcza stan zatrudnienia w powiatach, który w latach 2000–2009 wzrósł o 8295 osób i sięga ponad 55 tys. zatrudnionych. Tymczasem celowość utrzymywania powiatów zawsze budziła wątpliwości i gdyby za ich bytem nie stała obrotowa partia polityczna (PSL), to nikt by powiatów nie chciał i nie potrzebował.

Przeciętne wynagrodzenie w administracji publicznej wyniosło w 2009 r. 3884 zł. (w administracji rządowej – 4440 zł, a w administracji samorządowej 3466 zł), podczas gdy średnie wynagrodzenie w Polsce wynosiło w tym czasie 3103 zł. Wynagrodzenia w administracji publicznej nie są przesadnie wysokie, jeśli porównać je do wynagrodzeń wypłacanych w instytucjach finansowych oraz w spółkach Skarbu Państwa. Co więcej, wynagrodzenia osób zajmujących stanowiska kierownicze (premier i wicepremierzy, ministrowie i kierownicy urzędów centralnych, sekretarze i podsekretarze stanu, pracownicy zaliczeni do służby cywilnej) są zbyt niskie i powinny być o wiele wyższe, bo takich osób nie ma w końcu dużo, a ich wynagrodzenia powinny być adekwatne do zakresu ich zadań i odpowiedzialności. Tymczasem gdy trzeba było ograniczyć wynagrodzenia w sferze budżetowej, to rozpoczęto od wstrzymania podwyżek wynagrodzenia dla Prezydenta RP i innych osób (patrz ustawa z 19 listopada 2009 r. o zmianie niektórych ustaw związanych z realizacją wydatków budżetowych, Dz.U. Nr 219, poz. 1706).

Zatrudnienie i wysokość wynagrodzeń w administracji publicznej wymaga racjonalizacji. Trzeba bowiem zwrócić uwagę, że nie ma uzasadnienia dla zwiększania zatrudnienia w administracji rządowej i samorządowej, skoro zakres zadań publicznych nie ulega zwiększeniu. Co gorzej, można z łatwością udowodnić, że wielkość i struktura zatrudnienia w naczelnym i centralnym organach administracji państwowej są wadliwe i nieuzasadnione. Wystarczy wykazać, że ministerstwa od dawna już nie wykonują czynności pozwalających ministrowi na wykonywanie jego funkcji.

W strukturze ministerstwa trudno bowiem dostrzec takie komórki organizacyjne, które prowadzą czynności analityczne i badawcze oraz prognozują i projektują politykę w danym dziale administracji rządowej. Ktoś złośliwie zauważył, że obecnie politykę ministra ustala premier, a szczegóły tej polityki uzupełniają ... strajkujący oraz Ojciec Dyrektor. Coś jest w tym na rzeczy, skoro od dawna już żaden minister nie może pochwalić się własnym programem polityki.

Podobnie jest zresztą z wykonywaniem innej funkcji, a mianowicie z projektowaniem przyszłości w oparciu o programy polityczne i społeczne w formie wieloletnich i rocznych planów rzeczowych i finansowych. Są tylko dwie sytuacje, w których pojawiają się elementy takich działań. Jedna jest związana z koniecznością przygotowania fragmentu projektu budżetu państwa, natomiast druga ma miejsce wtedy, gdy ministerstwo zmusza się do sięgnięcia po środki unijne. To zbyt mało. W toku pilotażowego wdrażania w Polsce tzw. budżetu zadaniowego ujawniło się, że ministerstwa nie były mentalnie przygotowane do wyartykułowania zadań, na których realizację należałoby przeznaczyć określone środki finansowe. Ministerstwa wolą dzielić środki niż je planować.

Wbrew istniejącym obowiązkom ministrów w ministerstwach nie prowadzi się też właściwej działalności legislacyjnej. Nie wykonuje się zwłaszcza analiz i ocen stanu prawa obowiązującego. Nie rozwinęło się planowanie prac legislacyjnych. Prace nad zmianami ustaw znajdujących się w kręgu zainteresowania danego ministerstwa prowadzi się w pełnej izolacji wewnętrznej, czyli odrębnie w kilku departamentach. Służby legislacyjne ministerstw nie wykazują żadnej aktywności w pracach doskonalących prawo krajowe lub nie biorą udziału w pracach dotyczących tworzenia prawa unijnego. Projekty ustaw i rozporządzeń przygotowują („piszą”) pracownicy departamentów merytorycznych, często niemający wykształcenia prawniczego lub żadnych umiejętności i doświadczeń legislacyjnych. Na etatach ministerialnych zatrudniani są bowiem nierzadko absolwenci szkół muzycznych, psychologowie, archeolodzy i etnografowie! W tym stanie rzeczy, gdy na ministerstwo spada obowiązek przygotowania projektu ustawy lub jej większej zmiany, do wykonania tego zadania przywołuje się znane kancelarie prawnicze lub zespoły wybitnych legislatorów, którzy za horrendalne zwykle sumy takie dzieła wykonują.

Ministerstwa starają się także odsunąć od siebie obowiązki w zakresie rozstrzygania spraw indywidualnych, wymagających wydania decyzji administracyjnych. Pierwszym odruchem, jaki w tym względzie można zaobserwować, jest przekazanie wykonawstwa tego zadania na szczebel innego urzędu (organu), podległego lub nadzorowanego przez danego ministra (np. urzędowi centralnemu, agencji państwowej). Przykładem może być upoważnienie udzielone przez Ministra Finansów czterem w Polsce dyrektorom izb skarbowych do wydawania w imieniu Ministra Finansów indywidualnych interpretacji podatkowych. Pod względem faktycznym sprawia to, że w organie, któremu przekazano wykonywanie zadania ministra, musi dojść do dodatkowego zatrudnienia i wyposażenia technicznego. Natomiast pod względem prawnym ma to ten skutek, że minister jako organ wyższego stopnia zachowuje swoje uprawnienia kontrolne i weryfikacyjne w stosunku do decyzji wydanych przez podległy lub nadzorowany przez niego organ, natomiast obywatel dłużej czeka na rozstrzygnięcie jego sprawy.

Na szczeblu ministerstwa nie istnieje praktycznie żadna organizacja umożliwiająca wykonywanie funkcji kontrolnych ministra. W celu wykonywania takich funkcji tworzy się natomiast liczne organy kontroli, podległe lub nadzorowane przez ministra (np. urzędy kontroli skarbowej) lub przez inny podmiot (np. regionalne izby obrachunkowe). Wymaga to odpowiedniego zatrudnienia i wyposażenia majątkowego tych organów. Rzadko korzysta się z wyników kontroli przeprowadzonych przez organy i instytucje podległe lub nadzorowane przez innego ministra. Przez to utrzymuje się wiele instytucji kontrolnych, a to musi kosztować.

Z powyższego wynika, że merytorycznie ministerstwo nie zapewnia wykonywania funkcji ministra. Co najwyżej organizuje i zleca odpłatne wykonanie takich czynności innym podmiotom. Jednocześnie w każdym ministerstwie muszą funkcjonować takie komórki organizacyjne, jak gabinet polityczny ministra, sekretariaty, departament obrony cywilnej, tajna kancelaria, departamenty obsługi procesowej, księgowości, płac, kadr, spraw gospodarczych i socjalnych, informatyki itd. Każdy departament ma dyrektora i zastępców oraz naczelników wydziałów, radców i doradców ministra, a także głównych specjalistów i specjalistów. Nawet niski rangą kierownik w ministerstwie nie zaparzy sobie sam kawy, musi mieć do tego własny personel. Armię personelu pomocniczego tworzą też osoby zajmujące się przyjmowaniem i wysyłaniem korespondencji, ochroną obiektów, sprzątaniami, drobnymi remontami eksploatacyjnymi, ochroną przeciwpożarową oraz zapewnieniem bezpieczeństwa i higieny pracy.

W świetle przytoczonych faktów, które w odpowiedniej skali odnoszą się zresztą do organizacji, struktury i funkcjonowania każdego urzędu i instytucji pełniącej zadania administracji publicznej, staje się jasnym, że racjonalizacji wymaga przede wszystkim sama organizacja i struktury administracji publicznej. Zadań publicznych przybywa niewiele, a więc ich wykonywanie nie powinno odbywać się w warunkach ciągłego wzrostu zatrudnienia w administracji publicznej. Urzędy należy weryfikować, przeprowadzając ich komasację i łączenie, nie zaś tworzyć nowe. Niektóre zadania publiczne można powierzać do wykonania organizacjom pozarządowym lub prywatyzować ich realizację. Wiele oszczędności może także przynieść zorganizowanie zbiorczej obsługi merytorycznej (np. państwowego instytutu badawczego do spraw gospodarki i planowania) lub obsługi technicznej (np. informatyzacji). Konieczna jest likwidacja relikwów przeszłości, do których należy utrzymywanie resortowych ośrodków wypoczynkowych, stołówek i hoteli, orkiestr, muzeów itp.

Zatrudnienie w ministerstwach i urzędach centralnych nie może odbywać się na zasadzie, iż pracować w nich może każdy, niezależnie od tego, jakie ma wykształcenie i przygotowanie zawodowe. Jeżeli stanowisko ministra musi już należeć do polityka, który nie zawsze ma specjalne kwalifikacje merytoryczne, to tym bardziej jego zaplecze urzędnicze nie może być już niewykwalifikowane. Należy powrócić do pełnego przestrzegania zasad służby cywilnej.

Należy zatem przygotować analizę zawierającą ocenę obecnej struktury organizacyjnej administracji publicznej. Z analizy tej powinny płynąć wnioski co do potrzeby utrzymywania tej organizacji lub jej zmiany, zwłaszcza łączenia urzędów oraz zmniejszania w nich zatrudnienia. W ten sposób można dojść też do zwiększenia wydatków na wyposażenie majątkowe i informatyzację urzędów oraz na zapewnienie racjonalnych wynagrodzeń dla urzędników wysokokwalifikowanych, zajmujących stanowiska zgodnie ze swoim przygotowaniem zawodowym.

W 2008 r. Rada Ministrów podjęła w sposób zasadny uchwałę z dnia 22 stycznia 2008 r. w sprawie dokończenia reformy administracji publicznej oraz zasad prowadzenia prac w tym zakresie (M.P. Nr 8, poz. 99). Nic na tej podstawie jednak nie uczyniono. W 2010 r., pod wpływem kryzysu finansów publicznych, zdecydowano się natomiast na redukcję zatrudnienia w niektórych działach administracji publicznej oraz na częściowe zamrożenie wzrostu wynagrodzeń niektórych urzędników państwowych. Na podstawie ustawy z 3 grudnia 2010 r. o racjonalizacji zatrudnienia w państwowych jednostkach budżetowych i niektórych innych jednostkach sektora finansów publicznych w latach 2011–2013 z procesu racjonalizacji wyłączono jednostki uprzywilejowane na podstawie art. 139 ust. 2 ustawy o fp., jednostki Policji, Straży Granicznej i Państwowej Straży Pożarnej oraz prokuratury, szkół i placówek oświatowych prowadzonych przez organy administracji rządowej i jednostek zatrudniających poniżej 20 pracowników w przeliczeniu na pełne etaty. Racjonalizacja ma polegać na zwolnieniu z pracy 10% pracowników. Na takich zasadach działa się tylko w wojsku i to na komendę: „Do dziesięciu, odlicz!”. **Autentycznej reformy administracji publicznej, w tym racjonalizacji zatrudnienia w niej, jest ciągle brak.**

2.3.3. Wymiar sprawiedliwości

W ten sam sposób należy odnieść się do oceny wydatków publicznych przeznaczonych na wymiar sprawiedliwości. W pojęciu tym mieści się działalność jednostek organizacyjnych prokuratury, sądów, jednostek więziennictwa, a nawet instytutów naukowo-badawczych i przedsiębiorstw państwowych tworzonych przy niektórych zakładach karnych. Funkcjonowanie prokuratury i sądów należy oceniać według innych kryteriów niż funkcjonowanie pozostałych jednostek organizacyjnych wymiaru sprawiedliwości. Trzeba to mieć na uwadze oceniając rozmiary wydatków publicznych przeznaczonych na wymiar sprawiedliwości i wskazując na potrzeby i możliwości ich racjonalizacji.

Prokuratura i sądy muszą być zorganizowane w taki sposób, aby zachowana była zasada dwuinstancyjności postępowania, a jednocześnie aby lokalizacja jednostek organizacyjnych prokuratury i sądów zapewniała dostępność do nich zainteresowanym osobom i instytucjom. To zaś w sumie decyduje o liczbie funkcjonujących jednostek organizacyjnych prokuratury i sądów. Natomiast o wielkości zatrudnienia w tych jednostkach powinny decydować dwa czynniki: 1) liczba spraw (zawiadomień, aktów oskarżenia, powództw, środków odwoławczych) pozostających do załatwienia na początek danego roku, 2) liczba spraw załatwionych w danym roku. Trzeba też mieć na uwadze fakt, że w ciągu roku jeden prokurator może faktycznie załatwić ograniczoną liczbę spraw, podobnie jak jeden sędzia sprawozdawca może orzekać również w ograniczonej liczbie spraw.

Statystyka publiczna nie ujawnia danych dotyczących liczby powszechnych i wojskowych jednostek organizacyjnych prokuratury. Nie podaje się też wielkości zatrudnienia oraz wysokości przeciętnych miesięcznych wynagrodzeń. Utrudnia to niewątpliwie ocenę skali wydatków, jakie pochłania utrzymanie prokuratury. Są natomiast podawane dane odnoszące się do wpływu spraw i skali ich załatwiania w ciągu roku. W odniesieniu do 2009 r. zjawisko to ilustrują dane zawarte w tabeli 3.

Tabela 3. Sprawność funkcjonowania prokuratury

Wyszczególnienie	Sprawy w tys.			
	do załatwienia stan na początek 2009 r.	wpływ w 2009 r.	załatwione	różnica 2:4
1	2	3	4	5
Prokuratury rejonowe	1368,9	1274,1	1274,8	-94,1
Prokuratury okręgowe	29,1	21,2	22,4	-6,7
Prokuratury apelacyjne	3,2	1,7	1,9	-2,3
Wydziały zamiejscowe Prokuratury Krajowej	0,5	0,1	0,5	0
Prokuratury garnizonowe	5,4	4,5	5,1	-0,3
Prokuratury okręgowe (wojskowe)	0,5	0,3	0,4	-0,1
Naczelna Prokuratura Wojskowa	0,0	0,0	0,0	0

Źródło: *Mały Rocznik Statystyczny Polski 2010, s. 97*

Dane te wskazują, że na początku roku liczba spraw pozostających do załatwienia w poszczególnych jednostkach organizacyjnych prokuratury była większa od liczby spraw załatwionych w ciągu tego roku. Jedynie w wojskowych jednostkach prokuratury w ciągu roku załatwiano więcej spraw, niż wpływało ich w danym roku. Mimo to załatwienie wielu spraw przechodziło na rok następny. Można na tej podstawie przyjąć, że wielkość zatrudnienia w wojskowych jednostkach organizacyjnych nie wymaga zmian. Natomiast w powszechnych jednostkach organizacyjnych prokuratury w ciągu roku załatwiano więcej spraw niż wpłynęło do prokuratur rejonowych, a w prokuraturach apelacyjnych załatwiano tyle samo, ile wpłynęło. Gorzej pod tym względem wypadły prokuratury okręgowe i wydziały zamiejscowe Prokuratury Krajowej. Zaległości w prokuraturach rejonowych i okręgowych są znaczne. Bez znajomości stanu zatrudnienia i skali obciążenia jednego prokuratora trudno jest jednak o uzasadnione oceny i wnioski w tej kwestii. Można równie dobrze zakładać, że w tych jednostkach pracy jest więcej niż

możliwości osobowych do jej wykonania, jak i przyjmować, że przy większym zdyscyplinowaniu pracy rezultaty mogą być lepsze.

Sądownictwo powszechne jest zorganizowane w formie sądów rejonowych (320 jednostek), sądów okręgowych (45 jednostek) i sądów apelacyjnych (11 jednostek). Ponadto w sądach okręgowych funkcjonują na prawach wydziałów dwa sądy specjalne o zasięgu krajowym (Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów oraz Sąd Wspólnotowych Znaków Towarowych i Wzorców Przemysłowych). Statystyka publiczna nie ujawnia liczby zatrudnionych w sądach powszechnych, w tym zwłaszcza sędziów. Nie wskazuje też na ich przeciętne miesięczne wynagrodzenie. Z licznych protestów wnoszonych przez środowisko sędziowskie można wnioskować, że nie są to wynagrodzenia satysfakcjonujące to środowisko, chociaż inni wzięliby je zapewne w ciemno. Jeśli ktoś jednak zazdrości wynagrodzeń sędziowskich lub nie rozumie protestów pojawiających się w tej sprawie, to niech najpierw sam spróbuje ukończyć wyższe studia prawnicze (żadne tam licencjaty), dostać się na aplikację i zakończyć ją egzaminem sędziowskim, a następnie wygrać los na loterii i rozpocząć wspinaczkę do kolejnych nominacji sędziowskich. Gdy przyjdzie mu na to przeznaczyć nie mniej niż 10–15 lat, to wtedy zrozumie, iż jest to sytuacja nieporównywalna do kariery absolwenta studiów licencjackich w zakresie marketingu i zarządzania w prowincjonalnej szkole niepublicznej!

Jak funkcjonują sądy powszechne, gdy za podstawę oceny weźmiemy wskaźniki, o których była mowa wyżej w odniesieniu do prokuratury? Wskazują na to dane zawarte w tabeli 4.

Tabela 4. Sprawność funkcjonowania sądów (sprawy w tys.)

Wyszczególnienie	stan na początek 2008 r.	wpływ w 2008 r.	załatwione w 2008 r.	różnica 2:4
Ogółem	12899,4	11209,6	11155,2	-1744,2
Sądy rejonowe	11806,6	10317,3	10265,2	-1541,4
Sądy okręgowe	987,7	805,9	801,0	-186,7
Sądy apelacyjne	104,9	86,4	89,0	-15,9
Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów	1,5	0,9	0,8	-0,7
Sąd Wspólnotowych Znaków i Towarowych i Wzorów Przem.	0,1	0,1	0,1	0

Źródło: *Rocznik Statystyczny RP 2009*, s. 172–176.

Z powyższych danych wynika, że sądy powszechne nie są w stanie załatwić w ciągu roku więcej spraw, niż wynosi ich wpływ w danym roku. Udaje się to je-

dynie sądom apelacyjnym. W sądach rejonowych zaległości w załatwianiu spraw wynoszą ponad 1,7 mln spraw, a w sądach okręgowych sięgają blisko 190 tys. Zrozumiałe są więc społeczne narzekania i odczucia co do tego, że sądy są „nierychliwe”. Ta sytuacja nie ulega poprawie już od dawna, mimo iż pewną pulę spraw przejmują sądy polubowne oraz wprowadza się postępowania mediacyjne lub postępowania uproszczone, a część postępowań prowadzi się w formie elektronicznej.

Te oraz inne próby usprawnienia sądownictwa są potrzebne. Rzecz nie leży jednak ani w podniesieniu wynagrodzeń w sądownictwie, ani w informatyzacji sądów. Problem leży bowiem zarówno w złej organizacji pracy sądów, jak i w braku planowania zadaniowego etatów i wydatków funkcjonowania sądów. Zła organizacja polega na tym, że sędziowie rozciągają swoją niezawisłość również na ustalenia dokonywane przez prezesów sądów i przewodniczących wydziałów w zakresie ich obciążeń. Zasadą stało się, że sędzia bywa zwykle raz lub dwa razy w tygodniu w sądzie, a w roli sędziego sprawozdawcy występuje nie częściej niż co 2 tygodnie. Natomiast z terminowym oddawaniem uzasadnień orzeczeń jest jeszcze gorzej. Pracują więc głównie funkcyjni, ale ci z kolei raczej nie orzekają lub czynią to bardzo rzadko. Sądy bardzo skwapliwie korzystają z każdej okazji do odroczenia rozpraw i przełożenia ich na późniejsze terminy.

Sądy jako jednostki organizacyjne są obecnie na ogół dobrze wyposażone w odpowiednie budynki i lokale oraz urządzenia techniczne, lecz co z tego, skoro nie są one w pełni wykorzystywane w ciągu roboczych dni tygodnia. Nie brakuje na ogół personelu administracyjnego, który jest wspierany przez grupy aplikantów, referendarzy sądowych i asystentów sędziego. Obciążenia sędziów mogą i powinny być więc większe niż dotychczas, podobnie jak ich dyscyplina i dyspozycyjność. Zatrudnienie w danym wydziale sądu powinno być dostosowane do liczby spraw załatwianych w tym wydziale. Od aplikanta sądowego wymaga się, aby znał się na wszystkich sądowych działach prawa, natomiast od sędziego już nie. Dochodzi więc do paradoksów polegających na tym, że sędziowie specjalizują się już nie tylko w orzekaniu wyłącznie spraw karnych, cywilnych, pracowniczych i ubezpieczeniowych, lecz nawet w obrębie tych działów (np. sędzia, który orzeka w sprawie wypadku drogowego z udziałem samochodu ciężarowego „nie czuje się na siłach”, aby sędzić w sprawach tego samego rodzaju, lecz z udziałem motocykla!

Badania pilotażowe nad wdrażaniem planowania zadaniowego w sądownictwie wykazały wielką bezradność służb finansowych sądów w sformułowaniu zadań merytorycznych sądów, na realizację których należałoby występować o odpowiednie środki. Niewielu wpadło na pomysł, że skoro faktem jest długie czekanie na załatwienie sprawy w sądzie (przyjęcie aktu oskarżenia lub powództwa, wyznaczenie terminu rozprawy, przeprowadzenie postępowania i zakończenie go

wydaniem orzeczenia itd.), to najprościej byłoby postawić sobie zadanie dotyczące zlikwidowania powstałych zaległości lub co najmniej skrócenia czasu oczekiwania na ich załatwienie. Gdyby tak uczyniono, to wtedy należałoby dopiero policzyć, ilu do tego jest potrzebnych sędziów i jak powinni być oni obciążeni, a także czy na to pozwalają warunki lokalowe oraz stan personelu pomocniczego (sekretariaty wydziałów orzeczniczych plus aplikanci, asystenci itp.). **Dopóki te dwa mankamenty nie zostaną wyeliminowane, dopóty nie nastąpi poprawa funkcjonowania sądownictwa. Nie powinno ono też liczyć bez tego na żadne zwiększenie etatów i wynagrodzeń.**

Brak danych uniemożliwia wypowiedzenie się na temat funkcjonowania sądów wojskowych, na które składa się 10 sądów garnizonowych i 2 sądy okręgowe.

Uboga jest także informacja dotycząca działalności Sądu Najwyższego. W 2008 r. orzekało w nim 86 sędziów, przydzielonych do 4 izb (cywilnej, karnej, prawa pracy i ubezpieczeń społecznych oraz spraw publicznych, a także izby wojskowej). Na początku 2008 r. do rozstrzygnięcia było 11.552 spraw, z czego 8.890 wpłynęło w 2008 r. Brak jest danych co do liczby spraw załatwionych w 2008 r. przez Sąd Najwyższy. Być może wynika to z faktu, że Sąd Najwyższy należy do grupy podmiotów uprzywilejowanych w planowaniu budżetowym (art. 139 ust. 2 ustawy o fp.).

Do 16 wojewódzkich sądów administracyjnych, zatrudniających 468 sędziów, wpłynęło w 2008 r. 57.444 spraw (skarg, zażaleń), natomiast w ciągu roku załatwiono ich więcej, bo 58.730. To jest dobry wynik. Inaczej było już jednak w Naczelnym Sądzie Administracyjnym, który zatrudniał 84 sędziów. Z 10.119 spraw na początku 2008 r. załatwiono w ciągu roku tylko 9.389. NSA należy również do podmiotów uprzywilejowanych w planowaniu budżetowym.

Wymiar sprawiedliwości nie funkcjonuje w sposób sprawny, mimo iż pod względem finansowym jest traktowany w sposób uprzywilejowany, bowiem sądownictwo powszechne (np. sądy okręgowe ustalają swoje budżety samodzielnie, konsultując je jedynie z Ministrem Sprawiedliwości) i administracyjne oraz Sąd Najwyższy i Trybunał Konstytucyjny należą do podmiotów uprzywilejowanych na podstawie art. 139 ust. 2 ustawy o fp. Wynagrodzenia prokuratorów i sędziów są ustalane według odrębnych zasad i według takich są też rewaloryzowane. Przekłada się to też na wysokość rent i emerytur tej grupy zawodowej. Wszystko to ma mniejsze lub większe uzasadnienie, ale w ślad za tym musi iść sprawność funkcjonowania prokuratury i sądów. Być może jej poprawienie mogłoby nastąpić po zmianie systemu wynagradzania polegającego na podzieleniu wynagrodzeń na część stałą (np. ok. 60% dotychczasowego wynagrodzenia) i na część zmienną,

zależną od wskaźnika sprawności funkcjonowania sędziego (prokuratora) i jednostki, która go zatrudnia.

W tym miejscu nie poruszam zagadnienia samorządowych kolegiów odwoławczych, które pełnią przecież także funkcje orzecznicze w stosunku do decyzji wydawanych przez organy jst. W Polsce funkcjonuje 49 samorządowych kolegiów odwoławczych, ponieważ gdy je tworzone było 49 województw. Dzisiaj województw jest 17, a liczba SKO nie uległa zmniejszeniu. Czy rzeczywiście tylu ich potrzeba? Czy likwidacja części z nich nie przyniosłaby trwałych oszczędności w wydatkach publicznych?

Odrębnej analizy wymagają wydatki publiczne przeznaczone na więziennictwo. W Polsce było w 2008 r. 86 zakładów karnych i 70 aresztów śledczych. Zatrudniały one 27.572 osób, w tym 26.044 funkcjonariuszy. Przeciętne miesięczne wynagrodzenia wyniosły zaś 3732,50 zł dla funkcjonariuszy i 3397,80 zł dla pracowników cywilnych. Skazanych odbywających kary było w tym czasie 73.859, a osób tymczasowo aresztowanych 8.926. Oznacza to w sumie wydatki publiczne na utrzymanie ponad 80 tys. skazanych i aresztowanych i wydatki na funkcjonowanie ponad 150 jednostek więziennictwa wraz z blisko 30 tys. osób w nich zatrudnionych.

Wobec skazanych i aresztowanych państwo ma obowiązek przestrzegania pewnych norm międzynarodowych określających warunki odbywania kary lub aresztu tymczasowego (np. wielkość metrażu na jednego osadzonego, wysokość dziennej stawki żywieniowej). To jest zrozumiałe ze względów humanitarnych. Wydaje się jednak, że egzystencji skazanego lub aresztowanego nie należy zamieniać w luksus, którego nie doświadczają ludzie żyjący na wolności. Zmiany wymaga więc prawo i polityka penitencjarna. Odbywanie kary nie powinno przebiegać w warunkach lepszych od warunków ubogich rodzin, których w Polsce nie brakuje. Skazani, którzy chcieliby korzystać z pewnych przywilejów w toku odbywania kary, powinni pracować w przedsiębiorstwach państwowych przy zakładach karnych lub być zatrudnieni w ramach robót interwencyjnych. Część uzyskanych w ten sposób wynagrodzeń powinna być im potrącana na poprawę ich warunków lub na opłacenie nauki pobieranej w ramach szkół prowadzonych w zakładach karnych. **Nie powinno być bowiem tak, aby rachunek ekonomiczny wskazywał, iż lepiej być odbywającym karę ograniczenia wolności, niż być człowiekiem wolnym, lecz pozostającym bez środków do życia.**

2.3.4. Obrona narodowa oraz bezpieczeństwo i porządek publiczny

Wydatki publiczne na obronę narodową oraz na bezpieczeństwo i porządek publiczny zdają się nie podlegać dyskusji. A jednak jest o czym dyskutować, ponieważ na te cele państwo wydaje wcale niemało. Rzecz jednak w tym, czy wyda-

je w sposób zasadny. Trzeba to rozważyć odrębnie w stosunku do wymienionych działań, chociaż w obu wypadkach założenie jest tożsame: obrona narodowa powinna być taka, jakiej wymaga sytuacja i położenie geopolityczne Polski, natomiast wewnętrzne bezpieczeństwo i porządek publiczny ma zapewnić społeczeństwu pracę, edukację i wypoczynek wolne od zagrożeń dla życia i zdrowia. W jednym i drugim wypadku odniesieniem powinno być zagrożenie, jakie istnieje lub może powstać dla państwa i jego obywateli. Rzecz należy jednak postrzegać globalnie, ponieważ współczesna technika i technologia jest w stanie z dużą łatwością przełamać tradycyjne kordony w postaci granic państwowych oraz „własnych” obszarów powietrznych i morskich (wód terytorialnych).

Wydatki publiczne na obronę narodową są różnego rodzaju. Są to zarówno wydatki osobowe na utrzymanie żołnierzy zawodowych oraz do niedawna także żołnierzy odbywających obowiązkową służbę wojskową, jak i wydatki na emerytury i renty wojskowe, odprawy, odszkodowania itp. Są to również wydatki rzeczowe dotyczące uzbrojenia oraz utrzymywania całej infrastruktury wojskowej (obiekty, lotniska, porty wojenne, poligony, mieszkania i kwatery itd.). Są to wreszcie wydatki związane z udziałem wojska polskiego w misjach i operacjach pokojowych oraz w międzynarodowych siłach stabilizacyjnych.

Na wysokość wydatków publicznych przeznaczanych przez państwo na obronę narodową, a także na potrzeby i możliwości racjonalizacji tych wydatków należy patrzeć z punktu widzenia dwóch ważnych faktów. Jednym jest członkostwo Polski w Pakcie Północnoatlantyckim (NATO), natomiast drugim jest rezygnacja z obowiązku odbywania służby wojskowej przez młodych obywateli polskich. Mniej widocznymi, lecz bardziej istotnymi okolicznościami są również inne fakty, jak np. szybkie „starzenie się” dotychczasowych rodzajów uzbrojenia wojskowego i powstawanie nowych rodzajów broni i amunicji oraz środków przenoszenia ich.

Z faktu, że Polska jest członkiem NATO, wynikają nasze obowiązki względem Paktu i jego sojuszników. Wiążą się one nie tylko z podejmowaniem i wykonywaniem wyznaczonych zadań militarnych, lecz także ponoszeniem wydatków publicznych na utrzymanie określonego stanu osobowego armii, w tym także pewnych rodzajów wojsk i służb oraz przejścia na ustalony typ uzbrojenia i wyposażenia armii. W tym sensie podstawowa część wydatków publicznych na obronę narodową pozostaje praktycznie poza ramami naszych suwerennych decyzji i rachunków. Natomiast z faktu członkostwa Polski w NATO powinny wynikać również pewne korzyści. Mogą mieć one postać oszczędności na wydatkach, których nie musimy i nie powinniśmy już ponosić. Dotyczy to zarówno wydatków osobowych, jak i rzeczowych, jednakże pod warunkiem przeprowadzenia odpowiednich zmian i likwidacji. Sądzę, że należałoby tego dokonać poprzez planowanie zadaniowe w dziedzinie obrony narodowej oraz przez ustawowe przejęcie

od MON zbędnego mienia i urzędzeń, które może służyć innym podmiotom, nie obciążając wydatków publicznych na obronę narodową.

Właściwym posunięciem w kierunku przebudowy i modernizacji armii była rezygnacja z poboru do wojska obywateli polskich celem odbycia przez nich służby wojskowej. Nie zawsze miało to wiele wspólnego z ich przeszkoleniem. Od dawna już nie było tajemnicą, że „młode” wojsko „byczy się” w koszarach, ponieważ nie starcza pieniędzy na odpowiednie szkolenie bojowe. Obowiązkowe odbywanie służby wojskowej było mimo to kosztowne, a jedyne widoczne z tego korzyści były takie, że mniejsza była liczba bezrobotnych. Przyjęcie założenia, że armia musi być zawodowa i dobrze wyszkolona, było więc zasadne, chociaż nie była to w pełni autonomiczna decyzja władz polskich.

Według danych statystycznych dotyczących 2009 r. (Mały Rocznik Statystyczny Polski 2010, s. 87–88) w armii polskiej służyło 96.700 żołnierzy, w tym 95.300 żołnierzy zawodowych i 1400 żołnierzy nadterminowej zasadniczej służby wojskowej. Zapowiadane przez rząd ograniczenie liczby armii polskiej do 100 tys. żołnierzy jest więc zbędne, ponieważ ma ono już miejsce. Jednocześnie jednak zatrudnienie w wojsku w 2009 r. wynosiło 141,1 tys. osób i było wyższe od stanu żołnierzy, ponieważ dotyczyło jeszcze 49.900 pracowników cywilnych wojska, co stanowiło 35,4% ogółu zatrudnionych w obronie narodowej. W naszym wojsku aż 1/3 stanowili pracownicy cywilni! Co więcej, pracownicy cywilni wojska zarabiali przeciętnie miesięcznie 2767 zł, a więc więcej niż otrzymywali żołnierze nadterminowej zasadniczej służby wojskowej (2437 zł), podczas gdy żołnierze zawodowi otrzymywali przeciętnie 4169 zł.

W każdej armii ma na ogół miejsce zatrudnienie pracowników cywilnych (nie liczę tzw. markietanek). Nie sądzę jednak, aby zatrudnienie to pozostawało w takiej dysproporcji do liczby żołnierzy zawodowych, jaka miała miejsce w 2009 r. w Polsce. To trzeba zmienić, bo polska armia nie musi zatrudniać cywilów do wykonywania różnego usług na rzecz wojska (pralnie, gastronomia, administracja mieszkaniowa, zakłady poligraficzne i kartograficzne, warsztaty mechaniczne, szewcy i krawcy itp.). Usługi te powinny już dawno być wydzielone poza ramy wojska i sprywatyzowane. Służby kwatermistrzowskie z łatwością są w stanie wskazać na zbędne w wojsku wydatki. **Trzeba jednak przejść na planowanie zadaniowe wydatków publicznych na obronę narodową.**

Odrębną kwestią jest potrzeba zmiany naszego stosunku do udziału wojska polskiego w różnego rodzaju misjach i operacjach pokojowych oraz wojennych. W 2008 r. udział ten wynosił 8.646 osób, w tym 160 pracowników cywilnych. Brali oni udział w misjach i operacjach na terenie 9 krajów. Nie dysponujemy danymi wskazującymi na nasze wydatki z tym związane ani też na liczby poległych i rannych, na których też trzeba było wyłożyć środki publiczne. Poza dyskusją

pozostawiamy nasze zobowiązania sojusznicze wobec NATO i wystawianie tzw. kontygentów na potrzeby ONZ. Nie można jednak przemilczeć faktu, że w wojsku była i istnieje nadal bardzo silna motywacja finansowa na udział w misjach i operacjach międzynarodowych. Stąd też bierze się nasza gorliwość w wystawianiu większej niż trzeba liczby żołnierzy do pełnienia służby w operacjach międzynarodowych. Żołnierze są mocno zdeterminowani apanażami stąd płynącymi i nie zważają na to, że część ich kolegów wraca do kraju w trumnach (na koszt państwa). Sądzę, że **trzeba w tym obszarze więcej normalności**.

Bezpieczeństwo i porządek publiczny mają zapewniać funkcjonariusze i pracownicy cywilni policji oraz cywilnych służb specjalnych (Centralne Biuro Śledcze, Centralne Biuro Antykorupcyjne, Biuro Ochrony Rządu), państwowej straży pożarnej, straży kolejowej, straży miejskich itp. Porządek publiczny zapewniają również liczne organy, inspekcje, straże itp. działające w określonych sektorach (np. służby celne, inspekcje ochrony środowiska, inspekcje transportu drogowego).

W tym miejscu nie jesteśmy w stanie podać żadnych informacji na temat wojskowych służb specjalnych, w tym wywiadu i kontrwywiadu, GROM-u, 36 Specjalnego Pułku Lotniczego, a także Straży Granicznej. Z wielu względów jest to zrozumiałe. Nie sposób jednak nie dostrzec, że Polska należy do strefy Schengen, a znaczenie jej niektórych granic jest inne, niż było przed wejściem do Unii Europejskiej. Czy potrzebne jest zatem utrzymywanie na tym samym poziomie liczbowym Straży Granicznej bądź też odrębnego pułku lotniczego do obsługi jednego już teraz samolotu dla przewozu VIP-ów? Jeśli nie, to **oszczędności w tym zakresie są w pełni możliwe**.

Medialne sukcesy naszych służb specjalnych nie powinny przysłonić faktów polegających na tym, że niejednokrotnie użycie tych służb nie było potrzebne, a wyposażenie, jakie ostatnio odkryto w zasobach CBA, wskazuje, że nikt nie kontrolował czynionych tam zakupów, które były zbędne. Nie trzeba kwestionować potrzeby funkcjonowania służb specjalnych ani też celowości ich dobrego przygotowania i wyposażenia, lecz musi ono być adekwatne do potrzeb i wypełnianych zadań. Sądzę zatem, że **bliższa analiza dotychczasowych wydatków publicznych przeznaczonych na funkcjonowanie służb specjalnych może stać się podstawą dla poczynienia znacznych oszczędności**.

Według danych statystycznych dotyczących 2009 r. (Mały Rocznik Statystyczny Polski 2010, s. 90–91) pełnozatrudnionych w bezpieczeństwie publicznym było 184,2 tys. osób, w tym 152,9 tys. funkcjonariuszy i 31,3 tys. pracowników cywilnych. Przeciętne miesięczne wynagrodzenie funkcjonariuszy wynosiło 4123 zł, a pracowników cywilnych 2692 zł. Mając na uwadze różnorodność i rozległość zadań, jakie spadają na służby funkcjonujące w obrębie bezpieczeństwa

publicznego, rozmiary zatrudnienia, jak i wynagrodzenia zatrudnionych w tym sektorze są zbyt skąpe.

Wystarczy podać przykłady posługiwania się policją. Zupełnie niepotrzebnie ciąży na niej obowiązek prowadzenia dochodzeń i wykonywania różnego rodzaju czynności procesowych na zlecenie prokuratury. W Polsce jest dostatecznie dużo prawników, którzy zatrudnieni w prokuraturze mogliby te czynności wykonywać lepiej niż nieprzygotowani do tego prawniczo policjanci. Policja powinna wykonywać zadania operacyjne oraz pilnować porządku publicznego. Tymczasem policja musi pilnować pseudokibiców i uczestników nielegalnych manifestacji pod Pałacem Namiestnikowskim oraz zgromadzeń, a także różnych imprez rozrywkowych, w których uczestniczy znaczna liczba ludzi (np. koncerty, zloty, pielgrzymki). Prawdą jest, że porządek publiczny jest potrzebny wszędzie, gdzie pojawiają się ludzie. Nie ma jednak żadnych przeszkód, aby z usług policji w niektórych sytuacjach korzystać na zasadach odpłatności (np. przy organizacji sportowych lub rozrywkowych imprez masowych). Kluby sportowe korzystają już w taki sposób z usług ochroniarzy prywatnych, dlaczego więc nie mogliby płacić za ochronę policji?

Policjanci muszą wyjść ze swoich biur, które nie są nawet wyposażone w potrzebny sprzęt biurowy i zamiast pisać głupawe protokoły i notatki, stanowiące od lat przedmiot kawałów, powinni pojawić się na ulicach. Tam są potrzebni ludziom, którzy są napadani i okradani oraz zabijani. Policjanci muszą jednak być dobrze wyszkoleni i wyposażeni technicznie. Nie mogą odwracać głowy wtedy, gdy powstaje zagrożenie. Nie mogą też bać się użycia broni i ginąć z rąk zwykłych chuliganów. **W policji potrzebne są więc duże zmiany, nowe etaty i wyższe wynagrodzenia dla tych, którzy wiedzą na czym polega autentyczna praca w policji. Nie należy tam szukać oszczędności w wydatkach publicznych, lecz wręcz odwrotnie – wydatki te należy zracjonalizować i zwiększyć.**

To samo trzeba też odnieść do straży miejskich oraz do państwowej straży pożarnej. Działalność straży miejskiej nie może jednak ograniczać się do zakładania blokad na koła źle zaparkowanych samochodów osobowych. To zbyt proste i w najmniejszym stopniu stanowi zagrożenie dla porządku publicznego. Natomiast straż pożarna nie powinna być używana zamiast pracowników potrafiących ciąć blachy zniszczonych w wypadkach drogowych samochodów. Takie czynności mogą należeć do prywatnych przedsiębiorców, tak jak dzisiaj już należą do prywatnej pomocy drogowej. Państwowa straż pożarna nie powinna zajmować się zdejmowaniem kotów z drzew oraz niszczeniem gniazd szerszeni, os i pszczoł. Czy tego nie mogą robić prywatni przedsiębiorcy?

Z powyższego wynika, że spore możliwości zaoszczędzenia na wydatkach publicznych leżą w dokończeniu reformy armii, a zwłaszcza pozbyciu się z niej

pracowników cywilnych. Polska nie musi uczestniczyć w każdej misji i operacji wojskowej tylko dlatego, że oficerowie i żołnierze pragną w ten sposób poprawić swoje budżety domowe. Niepotrzebne jest utrzymywanie rywalizujących ze sobą służb specjalnych oraz rozbudowanej straży granicznej. **Trzeba natomiast zwiększać zatrudnienie i nakłady na policję, straż pożarną i straże miejskie, ponieważ to one są najbliższe obywateli i jego potrzeb w dziedzinie bezpieczeństwa i porządku publicznego.**

2.3.5. Infrastruktura publiczna, transport zbiorowy i łączność

Pojęcie infrastruktury publicznej jest szerokie. Obejmuje bowiem zarówno zasoby mieszkaniowe, jak i tzw. urządzenia komunalne (sieć elektryczna, sieć wodociągowo–kanalizacyjna, oczyszczalnie ścieków, sieć gazową, składowiska śmieci i odpadów, utrzymywanie terenów zielonych itd.) oraz drogi publiczne. Zadania publiczne w tych obszarach są podzielone pomiędzy administrację rządową i samorządową oraz przedsiębiorstwa zajmujące często pozycję monopolistyczną lub dominującą na rynku. Nie zawsze podział tych zadań jest przejrzysty, co wywołuje spory kompetencyjne, niestety także o charakterze negatywnym (nikt nie chce zająć się wówczas realizacją danego zadania).

W zasobach mieszkaniowych dominują mieszkania osób fizycznych (62,7%) oraz spółdzielni mieszkaniowych (26,4%). Znacznie mniej jest mieszkań komunalnych (9%), a jeszcze mniej mieszkań zakładowych oraz towarzystw budownictwa społecznego. Wydaje się, że struktura ta jest zasadniczo prawidłowa. Ludzie zrozumieli, że zaciągnięcie kredytu mieszkaniowego oraz korzystanie z innych przywilejów, którymi państwo wspomaga drogę do własnego mieszkania, jest procesem nieodwracalnym. **Pewnych zmian wymaga natomiast komunalna polityka mieszkaniowa. Gminy powinny dążyć do prywatyzacji komunalnych zasobów mieszkaniowych, a jednocześnie tworzyć lokale zastępcze i socjalne, ponieważ takie są potrzebne.**

Zdecydowana większość polskich miejscowości jest już obecnie wyposażona w podstawowe urządzenia komunalne. Gorzej jest jedynie na wsiach i w małych miejscowościach oddalonych od innych. Problem państwa i jednostek samorządu terytorialnego nie polega też na finansowaniu wydatków publicznych związanych z tworzeniem infrastruktury, ponieważ odbywa się to na ogół z udziałem finansowym samych mieszkańców. Troską państwa jest natomiast to, aby nie rosły ceny usług za korzystanie z urządzeń infrastrukturalnych, ustalanych zwłaszcza przez przedsiębiorców–monopolistów lub przedsiębiorców zajmujących pozycję dominującą na rynku. Prawo ochrony konkurencji i konsumentów jest w tym względzie mało skuteczne. Konieczne stają się więc interwencje cenowe państwa, co w gospodarce rynkowej nie powinno mieć miejsca.

Wciąż niezadowolająca jest sytuacja w zakresie dróg publicznych. Nie ma wystarczającej liczby (kilometrów) autostrad i dróg ekspresowych, a stan pozostałych dróg wymaga również poprawy. Trudno zaprzeczyć pewnemu postępowi, który w ostatnich latach ma w tym zakresie miejsce, ale nie jest to postęp na miarę potrzeb cywilizowanego państwa europejskiego. Można mieć obawę, że nie zostanie wykorzystana także szansa, jaką dla rozbudowy dróg publicznych tworzyło przyznanie Polsce i Ukrainie organizacji mistrzostw Europy w piłce nożnej (Euro 2012). Nie jestem również pewny, czy wykorzystujemy w szerszym zakresie możliwości pozyskiwania środków unijnych na drogownictwo.

W zarządzaniu procesem budownictwa i eksploatacji dróg publicznych panuje wyjątkowy chaos. Konieczny skądinąd podział dróg publicznych na różne kategorie sprawia, że na szczeblu centralnym zajmują się tym problemem równocześnie Ministerstwo Infrastruktury, Generalna Dyrekcja Krajowych Dróg i Autostrad, lokalne zarządy dróg, a kasa znajduje się w Banku Gospodarstwa Krajowego, który administruje Krajowym Funduszem Drogowym. Sporo pieniędzy publicznych idzie więc na administrację drogową, nie zaś na budowę, rozbudowę i eksploatację samych dróg. Nie są również skoordynowane działania realizacyjne administracji samorządowej. Można zatem jechać kilkanaście kilometrów porządną drogą lokalną, aby za moment znaleźć się na bardzo złej drodze wojewódzkiej lub powiatowej.

Dopóki nie dojdzie do opanowania i likwidacji obecnego niedowładu organizacyjnego w drogownictwie, dopóty racjonalizacja wydatków publicznych przeznaczonych na finansowanie drogownictwa nie przyniesie większych rezultatów. Można to osiągnąć, przyjmując zasadę, że krajowymi autostradami i drogami szybkiego ruchu zarządza Minister Infrastruktury (nie zaś żadna Dyrekcja Krajowa lub Agencja), natomiast zarządzanie pozostałymi drogami należy odpowiednio do ich podziału na wojewódzkie, powiatowe i gminne (miejskie) do organów samorządu terytorialnego (województw samorządowych, powiatów i gmin).

Stan polskich dróg może ulec poprawie także wtedy, gdy miejsce ciężkiego transportu drogowego (TIR-ów) zajmie transport kolejowy, a częściowo także transport rzeczny i morski. Tak już kiedyś bywało. Zarabiała kolej państwowa oraz państwowa żegluga rzeczna i morska, a na drogach było bezpieczniej i mniej tłoczno. O ile odbudowa zniszczonej niepotrzebnymi prywatyzacjami żeglugi państwowej byłaby obecnie trudna, o tyle rozwiązanie problemu transportu kolejowego jest konieczne i możliwe. Musimy jednak przestać udawać, że problem został już rozwiązany, bo w miejsce PKP pojawiły się liczne spółki, z których każda zajmuje się czymś innym, a korzystanie z transportu kolejowego przestało być koszmarem dla pasażerów. Pracownikom kolei ciągle jest za mało pieniędzy, ponieważ przeznaczają je wyłącznie na wynagrodzenia, nie zaś na re-

monty i inwestycje oraz na poprawę warunków wykonywania przewozów pasażerskich. Brać kolejarska ma się jednak dobrze w towarzystwie kasjerek, zupełnie niepotrzebnie zatrudnianych w kasach małych stacji kolejowych. PKP wynajmuje pomieszczenia na dworcach przedsiębiorcom prowadzącym handel, usługi i gastronomię, ale dzięki temu nie ma poczekalni dla pasażerów, w tym dla kobiet z dziećmi lub dla uczniów. Pali i pije się na dworcach dobrze, ale po spożyciu piwa trudno jest znaleźć dostępną toaletę. Na dworcach mniejszych stacji kolejowych brak jest nawet rozkładów jazdy i nie ogłasza się tam żadnych informacji o ruchu pociągów. Bardzo szybko i łatwo zrezygnowano z rozwoju kolejowego transportu towarowego oraz z funkcjonowania zakładów naprawy taboru kolejowego. Taka jest cena bezmyślnej prywatyzacji PKP jako przedsiębiorstwa państwowego oraz wiary w sprawczą moc zastosowania formy spółki prawa handlowego. Daje to dokładnie taki sam efekt, jaki byłby zapewne udziałem naszych reprezentacyjnych kopaczy (piłkarzy), gdyby zostali ze swoimi miernymi umiejętnościami ubrani w stroje sportowe reprezentantów Hiszpanii lub Brazylii. Teraz państwu przychodzi wobec tego dopłacać do strajkujących kolejarzy oraz do cen biletów ulgowych lub przejazdów darmowych. Ceny usług pasażerskich na polskich kolejach należą zresztą do najniższych w całej Europie. Taniej można przejechać 500 km koleją niż 15 km taksówką! Polskie koleje nie powinny być tanie, tylko punktualne i wygodne. Pod koniec 2010 r. okazało się, że PKP nie jest nawet w stanie ogłosić w porę wiarygodnej zmiany rozkładów jazdy! Podjęte w tej sprawie wnioski personalne niczego nie zmieniły.

Jak więc usprawnić polski transport kolejowy? Po pierwsze, **trzeba aby Minister Infrastruktury przejął i wykonywał przy pomocy Urzędu Transportu Kolejowego władztwo nad funkcjonowaniem transportu kolejowego (pasażerskiego i towarowego), a istniejące przedsiębiorstwa przewozowe wykonywały na zasadach kontraktów usługi przewozowe i towarowe na warunkach ustalonych przez Ministra Infrastruktury.** Warunki te powinny odnosić się przede wszystkim do jakości usług, nie zaś do wysokości wynagrodzenia za nie. W odniesieniu do przewozów lokalnych (w obrębie województwa) analogiczne uprawnienia przysługiwałyby władzom województwa samorządowego. W tym kierunku idą też propozycje zawarte w projektowanej ustawie o publicznym transporcie zbiorowym.

Po drugie, trzeba w większym stopniu wykorzystać doświadczenia z prywatyzacji państwowej komunikacji samochodowej. W jej miejsce powstała komunikacja prywatna, która ma zasięg międzynarodowy, ogólnopolski i lokalny, lecz funkcjonuje w miarę sprawnie, bezpiecznie i czysto, a niekiedy nawet komfortowo (przejazdy międzynarodowe). A więc można i tak! Kierowca lub kierowcy autobusów są jednocześnie szoferami, konduktorami, udzielają informacji, zapewniają bezpieczeństwo pasażerom i nie potrzebują do tego sztabu kierowni-

ków i pomocników. Podobnie jest zresztą w komunikacji miejskiej (autobusowej, tramwajowej). Jeżeli ktoś korzystał z usług kolei francuskich, niemieckich, hiszpańskich itd., to wie, że jeden pracownik może z uśmiechem wykonywać wiele różnych czynności podczas przejazdu pociągu. Czy w Polsce nie można zatrudniać i płacić dobrze tylko takim pracownikom kolejowym? Można, ale **polскими kolejami muszą przestać rządzić związki zawodowe i urzędowi nieudacznicy**. Dopiero po odsunięciu ich od zarządzania można przystąpić do racjonalizacji wydatków publicznych przeznaczonych na transport zbiorowy.

Odrębny problem stanowi ciągle łączność, reprezentowana przez Poczta Polską i Telekomunikację Polską SA. To są jeszcze większe trutnie niż podzielone na spółki PKP. Dopóki nie nastąpi ostateczne rozbitcie obydwu monopolistów i zerwanie z władztwem listonoszy i panienek z okienka, dopóty użytkownik poczty i telekomunikacji będzie pozostawał nikim wartym uwagi ze strony wymienionych grup zawodowych. O tym, że może być inaczej, świadczą już przykłady funkcjonowania prywatnych firm kurierskich oraz przedsiębiorstw oferujących swe usługi telekomunikacyjne (telefonia, internet, stacje telewizyjne). Ludzie chcą mieć doręczane do domu listy i paczki, nie zaś wystawać w długich kolejkach na pocztach w celu ich odbioru, bo panu listonoszowi ciężko jest dźwigać to, co powinien dostarczyć do domu. Ludzie mają dość upokorzeń związanych z usługami telefonicznymi i internetowymi TP SA i wybierają tańsze i bardziej przyjazne usługi prywatne. **Nie powinno być zatem oporów w likwidacji Poczty Polskiej i zniesieniu monopolu TP SA oraz w całkowitym sprywatyzowaniu rynku usług w tym zakresie**. Niech konkurencja wyzwoli mechanizm walki o klienta usług telekomunikacyjnych. Dobrym tego przykładem jest umożliwienie jst. prowadzenie działalności telekomunikacyjnej na podstawie ustawy z 7 maja 2010 r. o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych (Dz.U. Nr 106, poz. 675). Jedno jest pewne: nie będzie gorzej, niż jest obecnie, a może być tylko lepiej i taniej. Także dla wydatków publicznych.

2.3.6. Ochrona środowiska

Polska ma dobrze zorganizowany i funkcjonujący system ochrony środowiska.⁴⁹ Ochrona obejmuje zarówno przyrodę, jak i powietrze, wody, kopaliny, grunty rolne itd. Reglamentacji podlega gospodarze korzystanie ze środowiska.⁵⁰ Finansowanie wydatków związanych z ochroną środowiska opiera się na dwóch państwowych funduszach celowych: 1) fundusz (narodowy, wojewódzki, a do 2010 r. także powiatowe i gminne) ochrony środowiska i gospodarki wodnej, 2) fundusz ochrony gruntów rolnych. Przychody funduszy pochodzą przede wszystkim

49 Patrz *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, red. J. Ciechanowicz–McLean, Z. Bukowski, B. Rakoczy, Warszawa 2008.

50 Patrz J. Ciechanowicz–McLean, *Ochrona środowiska w działalności gospodarczej*, Warszawa 2003.

kim z opłat za gospodarce korzystanie ze środowiska, a także z kar i innych opłat oraz ze środków osiągniętych z obrotu papierami wartościowymi i oprocentowania udzielonych pożyczek. Na koniec 2008 r. stan funduszu ochrony środowiska i gospodarki wodnej wynosił ponad 13 mld zł. Budżet państwa w zasadzie nie musi angażować swoich środków na finansowanie ochrony środowiska.

Obowiązujący system finansowania ochrony środowiska i gospodarki został nieco zmodyfikowany w 2009 r., bowiem od 2010 r. nie tworzy się już powiatowych i gminnych funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej. Nastąpiła koncentracja środków funduszu na szczeblu centralnym i wojewódzkim, co pozwala lepiej wykorzystać posiadane środki. Jednostki samorządu terytorialnego mogą naturalnie nadal liczyć na finansowanie ochrony środowiska i gospodarki wodnej ze środków funduszu. Powinny jednak samodzielnie starać się o pozyskanie środków na ten cel z funduszy unijnych. Natomiast sam fundusz ochrony środowiska i gospodarki wodnej należy do jednych z nielicznych państwowych funduszy celowych, którego byt i funkcjonowanie nie budzi wątpliwości.

Skandalicznie wręcz przedstawia się zabezpieczenie kraju przed skutkami wylewu rzek, a czasami nawet strumyków. Powodem tego stanu rzeczy jest bowiem nie tylko zbyt długo trwająca wiara w to, że Papież-Polak wymodli się u Boga, aby powodzie omijały nasze ziemie. Przyczyna leży raczej w niedowładzie organizacyjnym, który powstał na skutek lokalizowania zadań związanych z przeciwdziałaniem i zwalczaniem skutków klęsk żywiołowych pomiędzy liczne organy i instytucje (Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi, wojewodów, regionalne zarządy gospodarki wodnej, marszałków województw samorządowych, tzw. sztabu kryzysowe itd.).

Tymczasem zmiany klimatyczne są tak widoczne, że głupotą byłoby oczekiwać, że kolejnych obfitych opadów już nie będzie. Nie wystarczy powołanie kolejnych sztabów kryzysowych ani ofiarność społeczeństwa. Nic nie dają wizyty naszych VIP-ów u powodzian. Oni potrzebują bezpiecznie żyć, nie zaś korzystać z okazjonalnego pocieszenia. Trzeba więc, zamiast lub obok środków przewidzianych w rezerwach budżetowych, **podjąć decyzje inwestycyjne w zakresie budowy odpowiednich urzędzeń zabezpieczających.** To musi kosztować i na te cele należy planować środki w ramach wydatków publicznych budżetu państwa i budżetów jst. oraz budżetu środków europejskich, a także sięgać po środki funduszu ochrony środowiska i gospodarki wodnej. Skutki powodzi są bowiem rezultatem zaniedbań w gospodarce wodnej.

2.3.7. Nauka (badania i rozwój) oraz technika (informatyzacja)

Zwyczajo się przyjmować, że wizytówką cywilizacyjną państwa jest stan nauki i techniki, jaki ma w nim miejsce oraz wysokość nakładów, jakie dane państwo

przeznacza na ten cel. Widocznie coś w tym jest z prawdy, chociaż nie zawsze miernikiem poziomu nauki i techniki w danym państwie są rozmiary wydatków publicznych przeznaczonych na finansowanie tych działań. Tezę tę potwierdza przykład Polski, która na naukę i technikę przeznacza niewiele, a mimo polscy naukowcy i technicy są uważani za jednych z najlepszych na świecie. Inna sprawa, że ci najwybitniejsi przeprowadzają często swoje badania w warunkach istniejących za granicą, nie zaś w Polsce.

Struktura organizacyjna podmiotów prowadzących w Polsce działalność badawczą i rozwojową obejmowała w 2008 r. (Rocznik Statystyczny RP 2009, s. 427–433) 1157 jednostek organizacyjnych, w tym 269 jednostek naukowych i badawczo-rozwojowych, 31 jednostek obsługi nauki, 640 jednostek rozwojowych, 150 szkół wyższych i 18 innych jednostek. Zatrudnienie wynosiło 74.596 osób. Ponadto w Polsce funkcjonowały 34 archiwa państwowe oraz 1203 biblioteki naukowe. Państwo przeznaczało na finansowanie działalności badawczej i rozwojowej 7,7 mld zł, natomiast na działalność innowacyjną w przemyśle – 24,3 mld zł.

Stan organizacyjny i zasady finansowania nauki i techniki w Polsce oceniano krytycznie. Wskazywano przede wszystkim na niepotrzebną mozaikę form organizacyjnych wykonywania działalności badawczej i rozwojowej oraz innowacyjnej, a także na zbędność wielu z nich (zwłaszcza jednostek badawczo-rozwojowych) lub niewielką efektywność (np. placówki naukowe PAN). W 2010 r. przeprowadzono więc reformę, której przepisy weszły w życie z dniem 1 X 2010 r. Powstały dwa centra badawcze (Narodowe Centrum Badań i Rozwoju⁵¹ i Narodowe Centrum Nauki⁵²). W miejsce wielu form organizacyjnych wprowadzono jedną formę instytutów badawczych.⁵³ Zmodernizowano, na ile to było możliwe, PAN.⁵⁴ Przyjęto nowe zasady finansowania nauki⁵⁵ oraz dostosowano do nich finansowanie działalności badawczej i rozwojowej prowadzonej w ramach szkół wyższych.⁵⁶

Jeśli wdrożenie nowych rozwiązań zostanie w pełni wykonane, a w szczególności, gdy znikną zbędne jednostki badawczo-rozwojowe oraz inne jednostki rzekomo zajmujące się działalnością badawczą i rozwojową, to przy zastosowaniu reguł planowania zadaniowego może okazać się, że na naukę i technikę wyda się więcej niż dotychczas, nie zwiększając jednocześnie rozmiarów dotychczasowych wydatków publicznych. W kawale z długą brodą było przecież tak, że jak z zatłoczonej izby wyprowadzono kozę, to wszystkim zrobiło się nagle luźno. W nauce i technice trzeba zrobić to samo.

51 Ustawa z 30 IV 2010 r. o Narodowym Centrum Badań i Rozwoju, Dz.U. Nr 96, poz. 618.

52 Ustawa z 30 IV 2010 r. o Narodowym Centrum Nauki, Dz.U. Nr 96, poz. 617.

53 Ustawa z 30 IV 2010 r. o instytutach badawczych, Dz.U. Nr 96, poz. 618.

54 Ustawa z 30 IV 2010 r. o Polskiej Akademii Nauk, Dz.U. Nr 96, poz. 619.

55 Ustawa z 30 IV 2010 r. o zasadach finansowania nauki, Dz.U. Nr 96, poz. 615.

56 Ustawa z 30 IV 2010 r. – Przepisy wprowadzające ustawy reformujące system nauki, Dz.U. Nr 96, poz. 620.

2.3.8. Ochrona zdrowia

Państwo ma konstytucyjny obowiązek zapewnienia ochrony zdrowia (art. 68 ust. 2 Konstytucji RP). Wiązą się z tym dwa główne problemy. Jeden dotyczy stworzenia organizacji ochrony zdrowia zapewniającej wypełnienie obowiązków państwa wobec społeczeństwa. Natomiast drugi odnosi się do przyjęcia najbardziej efektywnego systemu finansowania ochrony zdrowia, zapewniającego zarówno sprawność jednostek ochrony zdrowia i ich personelu, jak i dostępność do opieki zdrowotnej osób objętych ochroną zdrowia. W jednym i drugim wypadku wchodzi w grę wydatki publiczne, tyle tylko że w pierwszej sytuacji wydatki publiczne są w większym stopniu związane z finansowaniem konsumpcji zbiorowej, natomiast w drugiej sytuacji w większym stopniu dotyczą finansowania konsumpcji indywidualnej (świadczeń zdrowotnych). Dlatego też do problematyki tej odnosimy się w dwóch różnych miejscach (patrz także pkt 8.1.).

Stworzenie systemu organizacyjnego ochrony zdrowia wiąże się zarówno z przygotowaniem (wykształceniem) odpowiednich kadr, jak i z utworzeniem i utrzymywaniem niezbędnych placówek ochrony zdrowia. Państwo powinno przede wszystkim kształcić kadry opieki zdrowotnej (lekarzy, lekarzy dentyków, farmaceutów, pielęgniarki i położne oraz fizjoterapeutów) i to niezależnie od tego, czy po uzyskaniu wykształcenia osoby te podejmą pracę w swoich zawodach i wykonywać ją będą w publicznych zakładach opieki zdrowotnej. Polska wywiązuje się z tego obowiązku zbyt gorliwie, ponosząc znaczne wydatki publiczne związane z utrzymywaniem uczelni i szkół publicznych o profilu medycznym. Szkół takich nie prowadzi się prywatnie, z nielicznymi wyjątkami dotyczącymi kształcenia na poziomie ponadlicealnym fizjoterapeutów i rehabilitantów oraz techników dentystrycznych. W rezultacie, mimo obowiązywania limitów przyjęć na studia medyczne, w 2008 r. w Polsce było o 26% więcej osób posiadających prawo wykonywania zawodu medycznego, niż wynosiło zatrudnienie pracowników medycznych (patrz tabela 5).

Przedstawione dane tłumaczą zjawisko powstawania nadwyżek personelu medycznego na rynku pracy, co przekłada się następnie na to, że z tej grupy zawodowej rekrutują się w większości osoby wyjeżdżające z kraju w poszukiwaniu pracy. Innym negatywnym skutkiem nadmiaru uprawnionych do wykonywania zawodu medycznego jest to, że osoby te podejmują pracę w innych obszarach, do czego są w zasadzie w ogóle nieprzygotowane. Wreszcie najistotniejszym skutkiem z punktu widzenia wydatków publicznych jest to, że państwo niepotrzebnie łoży na utrzymanie szkół medycznych kształcących ponad miarę liczbę potrzebnych absolwentów.

Tabela 5. Uprawnieni i wykonujący zawody medyczne

Wyszczególnienie	Liczba osób uprawnionych do wykonywania zawodu medycznych medycznego	Liczba pracowników medycznych	Różnica 2:3
1	2	3	4
Lekarze	131 418	78 086	53 332
Lekarze dentyści	36 196	12 765	23 431
Farmaceuci	27 025	23 441	3 584
Pielęgniarki	275 122	182 778	92 334
Położne	33 373	21 808	11 565
Laboranci	11 863	9 008	2 855
Ogółem	514 997	327 886	133 770

Źródło: Rocznik Statystyczny RP 2009, s. 378.

Polska ma dobre kadry medyczne. Lekarzy ze specjalizacją jest 67,3% ogółu, natomiast lekarzy dentyistów 21% ogółu. Polska ma rozwiniętą organizację ambulatoryjnej opieki zdrowotnej w miastach i na wsiach oraz stacjonarną opiekę zdrowotną. Ta ostanía obejmuje: 732 szpitale ogólne (w tym 546 publicznych i 186 niepublicznych), 51 szpitali psychiatrycznych, 19 ośrodków leczenia odwykowego i 58 ośrodków rehabilitacyjnych dla narkomanów, 4 ośrodki psychiatrii sądowej, 307 zakładów opiekuńczo–lecniczych i 127 zakłady pielęgnacyjno–opiekuńcze, 64 hospicja, 12 sanatoriów rehabilitacyjnych i 222 jednostek lecznictwa uzdrowiskowego. Stan ten uzupełniają jednostki ratownictwa medycznego i pomocy doraźnej, a także 23 stacje krwiodawstwa oraz 10 628 aptek i punktów aptecznych.

Przytoczone dane liczbowe dotyczące zarówno stanu kadr medycznych, jak i stanu organizacji opieki zdrowotnej nie wyjaśniają przyczyn, dla których funkcjonowanie ochrony zdrowia w Polsce ocenia się zdecydowanie negatywnie. Nie są z niej zadowoleni świadczący usługi medyczne, jak i ich biorcy (pacjenci). Pierwsi uznają swoje wynagrodzenia za stanowczo zbyt niskie, natomiast czasami też dodają, że zatrudniające je jednostki organizacyjne nie mają dostatecznego wyposażenia i środków finansowych na leczenie. Drugi natomiast uskarżają się na utrudnioną dostępność do korzystania z publicznych usług medycznych, zwłaszcza gdy chodzi o badania i leczenie specjalistyczne i operacyjne, bowiem należy na ogół długo czekać na wolne terminy (w krańcowych przypadkach nawet do 5 lat!). Część jednych i drugich spotyka się zatem prywatnie w szpitalach publicznych lub całkiem odpłatnie w gabinetach prywatnych. Radzą sobie zatem pracownicy lekarze, pielęgniarki i fizjoterapeuci oraz zasobni materialnie pacjenci.

Nie radzą sobie natomiast pozostali, w tym przede wszystkim zdecydowana większość osób objętych obowiązkowym ubezpieczeniem zdrowotnym.

Najbardziej jednak nie radzi sobie z problemem opieki zdrowotnej samo państwo. Nie potrafi ono bowiem zrobić porządku z zatrudnieniem i wynagrodzeniami w publicznych zakładach opieki zdrowotnej. W rezultacie tego wyzwała się silna presja na zatrudnienie i płace, co w obliczu strajków personelu medycznego prowadzi na ogół do ustępstw i przeznaczania środków publicznych na wyższe wynagrodzenia, nie zaś na koszty leczenia pacjentów.

Zakłady opieki zdrowotnej wpadają w zadłużenie z różnych powodów. Najczęściej ich źródłem jest NFZ, który nie zawiera ze szpitalami kontraktów na zadania wynikające z potrzeb, lecz na zadania, na których realizację ma środki. Tak można postępować w odniesieniu do wydatków na rozwój twórczości amatorskiej, nie zaś w stosunku do potrzeb związanych z ratowaniem ludzkiego życia lub zdrowia!

Na całe szczęście polskie szpitale publiczne leczą na ogół każdego, niezależnie od tego, czy dostały na to odpowiednie środki. Przez to też popadają w długi. Szpitale zadłużają się także dlatego, że NFZ rozlicza się ze szpitalami ze znacznym opóźnieniem, a tymczasem szpitale kupują leki i środki medyczne, za które płacą z opóźnieniem i z odsetkami. Otrzymawszy środki, szpitale niejednokrotnie w pierwszej kolejności finansują z nich najpierw zaległe wynagrodzenia lub dokonują podwyżek wynagrodzeń, bo tak silna jest presja personelu medycznego i pomocniczego (nawet portierek).

Problem długów zakładów opieki zdrowotnej jest więc złożony. Państwo ma tego świadomość i dlatego musi te długi restrukturyzować, udzielając zakładom opieki zdrowotnej pożyczek lub umarzając niektóre długi (por. ustawa z 4 września 2008 r. o zmianie ustawy o pomocy publicznej i restrukturyzacji publicznych zakładów opieki zdrowotnej, Dz.U. Nr 225, poz. 1487). Od pewnego czasu w resorcie zdrowia panuje przekonanie, że jedynym rozwiązaniem tego problemu jest przekształcenie zakładów opieki zdrowotnej w spółki kapitałowe, połączone z przejściem zadłużenia przez Skarb Państwa lub jst. Uchwalone w tym zakresie ustawy zostały w swoim czasie zawetowane przez Prezydenta L. Kaczyńskiego. Tymczasem rozwiązania problemu należy poszukiwać nie tylko w przekształceniu zakładów opieki zdrowotnej w spółki kapitałowe.

Po pierwsze, trzeba przyjąć do wiadomości fakt, że **obok publicznej służby zdrowia funkcjonuje i powinna rozwijać się nadal prywatna opieka zdrowotna. Z usług tej ostatniej korzysta się odpłatnie, lecz nic nie stoi na przeszkodzie, aby po zmianie systemu finansowania świadczeń zdrowotnych korzystanie z prywatnej opieki zdrowotnej podlegało pełnej lub częściowej refundacji ze środków publicznych.**

Po drugie, zatrudnienie i wysokość wynagrodzenia pracowników medycznych publicznej opieki zdrowotnej można i trzeba uzależnić od tego, czy wykonują oni tylko pracę najemną, czy też jednocześnie wykonują ją na własny rachunek. To powinno zmusić wielu do dokonania swobodnego wyboru. **Lepiej wynagradzać należy jednak tych, którzy są jedynie pracownikami najemnymi w publicznej służbie zdrowia.** Nie ma w tej propozycji niczego nadzwyczajnego, skoro państwo zdecydowało się ostatnio, że równoczesne pobieranie emerytury i wynagrodzenia wymaga rezygnacji z któregoś z tych świadczeń.

Po trzecie, należałoby zmienić stosunek do pracowników medycznych wykonujących działalność na własny rachunek, **przestając traktować ich za przedsiębiorców**, lecz jako uprawnionych usługodawców objętych rejestrem działalności regulowanej i podatników poddanym opodatkowaniu ryczałtowemu. To zaś powinno zachęcić do prowadzenia działalności medycznej na własny rachunek, nie zaś w ramach publicznej służby zdrowia.

Podniesione okoliczności zmusiły resort zdrowia do weryfikacji części swoich dotychczasowych pomysłów na reformę zdrowia, w rezultacie czego powstał rządowy projekt ustawy o działalności leczniczej. Jego podstawowe założenia są zbieżne z postulatami zgłaszanymi przeze mnie wyżej, bowiem projekt zakłada m.in.: 1) dobrowolne przekształcanie samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej w spółki kapitałowe, 2) uznanie działalności leczniczej, prowadzonej przez podmioty publiczne i podmioty prywatne, za działalność regulowaną w rozumieniu ustawy o swobodzie działalności gospodarczej; 3) możliwość finansowania niektórych świadczeń zdrowotnych realizowanych przez podmioty prywatne ze środków publicznych.

Po czwarte, państwo stworzyło niepotrzebnie potężną, lecz kosztowną i nieudającą się kontrolować instytucję Narodowego Funduszu Zdrowia (NFZ) ze swoimi oddziałami terenowymi, która wyrosła ponad władztwo ministra zdrowia, sama nie poczuwając się do odpowiedzialności za wykonywanie zadań państwa w dziedzinie ochrony zdrowia. Wiele wskazuje na to (patrz szerzej rozdział V), że dalsze funkcjonowanie NFZ nie jest konieczne.

Po piąte, reformie należy poddać obowiązujący system finansowania świadczeń zdrowotnych ze środków publicznych (patrz szerzej pkt 8.1). **Jest bowiem możliwe, aby koszty leczenia i rehabilitacji były dzielone pomiędzy państwo a pacjentów objętych ubezpieczeniem zdrowotnym.**

2.3.9. Wydatki publiczne w pozostałych działach

Oprócz opisanych wyżej problemów racjonalizacji i reformy wydatków publicznych przeznaczonych na finansowanie konsumpcji zbiorowej odrębnie nale-

ży spojrzeć na wydatki publiczne dokonywane w innych działach i to zarówno w sferze materialnej, jak i niematerialnej. Na państwie oraz na jednostkach samorządu terytorialnego spoczywają bowiem rozległe zadania dotyczące gospodarki (przemysłu, budownictwa, handlu, usług) oraz rolnictwa i rybołówstwa. Są one jednak realizowane przede wszystkim w formie pomocy publicznej dla przedsiębiorców i rolników (rybaków). Mają więc charakter wydatków na finansowanie konsumpcji indywidualnej. Wyłania się pytanie, czy i w jakim zakresie państwo powinno nadal ponosić tego rodzaju wydatki publiczne. Odpowiedź na to pytanie wymaga uprzedniej oceny stanu i kondycji polskich przedsiębiorców i rolników (patrz pkt 6 i 7).

Podobnie jest z finansowaniem wydatków przeznaczonych na edukację i wychowanie, naukę i technikę, kulturę i ochronę dziedzictwa narodowego oraz na sport i turystykę. Są to znaczne obciążenia dla finansów publicznych. **Problem nie tkwi jednak wyłącznie w tym, czy są to wydatki wystarczające, czy też zbyt małe. Polega natomiast przede wszystkim na tym, czy wydatki te muszą być wyłącznie wydatkami publicznymi, a więc czy nie mogą i nie powinny przynajmniej w części stać się wydatkami prywatnymi samych konsumentów.** Aby odpowiedzieć na to pytanie, trzeba uprzednio zbadać i ocenić stan i kondycję finansową gospodarstw domowych (patrz pkt 4–8).

Przedmiotem reformy wydatków publicznych należy uczynić także pewne rodzaje wydatków, które mają charakter podmiotowy i nie przypisuje się ich do konkretnego działu. **Są to wydatki zbędne**, lecz ich zniesienie wymaga podjęcia na ogół poważnych decyzji ustrojowych. Chodzi bowiem o:

- 1) **zniesienie powiatów** jako jednostek samorządu terytorialnego i rozdzielanie ich nielicznych i sztucznych zadań pomiędzy gminy i województwa oraz wojewodów (np. wydawanie paszportów);
- 2) **likwidację subwencji dla partii politycznych;**
- 3) **zaniechanie finansowania kościołów i związków wyznaniowych, a zwłaszcza księży i zakonników;**
- 4) **wstrzymanie wszelkich form finansowania i pomocy rzeczowej na rzecz klubów sportowych**, które prowadzą odpłatną działalność gospodarczą w zakresie sportu profesjonalnego.

Uzasadnienie dla przedstawionej propozycji jest na ogół proste. Powiaty zostały wprowadzone, bo tak chciał i chce nadal PSL. To jednak nie powinno przesądzać o potrzebie istnienia powiatów. Bez nich gminy i województwa samorządowe będą czuły się lepiej w wykonywaniu zadań samorządu terytorialnego. Wzrosną bowiem ich dochody budżetowe, a przybędzie stosunkowo niewiele

zadań do wykonania. Utrzymywanie powiatów jest bowiem drogie głównie ze względu na wydatki osobowe związane z ich utrzymaniem.

Partie polityczne są dla tych, którzy nie mogą żyć bez sprawowania jakiegokolwiek władzy, a często nie mogą liczyć na znalezienie normalnej pracy. Członkowie partii politycznych nie stanowią nawet 1% ogółu ludności. Dlaczego więc 99% ludności ma składać się na utrzymanie tych, którzy potrafią dobrze zadbać przede wszystkim o siebie i swoich najbliższych. Wysuwanie argumentu, że finansowanie partii politycznych z budżetu państwa jest lepsze niż ze środków prywatnych, jest tak samo niepoważne, jak wiara w to, że partie polityczne nie korzystają ze środków prywatnych. Jeśli obawiamy się korupcji ze strony partii politycznych, to znaczy, że nie powinny one rządzić społeczeństwem, a ich członkowie powinni przebywać w więzieniach (niestety za publiczne pieniądze).

Konstytucja RP przewiduje rozdział państwa od kościoła. To, że nie chcemy tej zasady uszanować, świadczy jedynie o słabości władzy. Najwięksi ateści święcą budynki, toalety, linie tramwajowe itp., aby tylko przypodobać się hierarchom kościelnym i wyznaniowym. Nie ma żadnego powodu, aby ze środków publicznych opłacać nauczanie religii lub fundować składki ubezpieczeniowe dla osób duchownych, zwłaszcza że kościoły i związki wyznaniowe mają odrębne majątki i korzystają z licznych przywilejów podatkowych. Jeżeli część społeczeństwa jest zainteresowana utrzymaniem określonych kościołów lub związków wyznaniowych, to może to czynić w sposób dobrowolny, nie zaś przymusowy. Jeżeli zaś państwo chce już koniecznie wspierać z podatków kościoły i związki wyznaniowe, to można umożliwić podatnikom przeznaczenie 1% kwoty podatku dochodowego od osób fizycznych na te cele. Założę się, że uczynią to nieliczni.

Sport dawno już przestał polegać na dobrowolnym i nieodpłatnym uprawianiu kultury fizycznej przez dzieci i młodzież oraz osoby dorosłe. Stał się profesjonalny (nie mylić z poziomem). Stanowi wykonywanie pracy przez sportowców–pracowników (stypendystów) w ramach działalności gospodarczej klubów sportowych. Na sporcie zarabia się krocie i nie bez powodów znajduje on tak wielu sponsorów. Państwo nie powinno więc fundować klubom stadionów, basenów i sal gimnastycznych, a jeśli je buduje, to niech mają one charakter publiczny (narodowy, miejski, gminny). Państwo nie powinno za darmo wysyłać policji, aby już podczas dojazdu na stadiony pilnowała pseudokibiców i zajmowała się nimi na stadionach i poza nimi. W tym czasie bowiem grasują bezkarnie złodzieje i inni przestępcy, którymi powinna zajmować się policja.

2.3.10. Wnioski

- (1) z punktu widzenia racjonalizacji i zwiększenia efektywności wydatków publicznych nie ma takich obszarów finansowania konsumpcji zbiorowej, które należałoby z tego procesu wyłączyć całkowicie;
- (2) w prawie każdej sferze finansowania wydatków publicznych istnieje potrzeba weryfikacji zadań publicznych oraz konieczność poprawienia struktury organizacyjnej i zarządzania nią w różnych działach administracji rządowej. To w sposób naturalny może prowadzić do ograniczenia rozmiarów wydatków publicznych lub do bardziej racjonalnego ich dokonywania;
- (3) trzeba więc zreformować administrację publiczną, eliminując z niej zbędne jednostki organizacyjne oraz ograniczając w niej zatrudnienie. Należy poprawić funkcjonowanie wymiaru sprawiedliwości, bo jego głównym miernikiem oceny powinna być sprawność. Trzeba autentycznie zreformować wojsko, nie zapominając o tym, że nie należą do niego cywile. Trzeba zrobić porządek organizacyjny w organizacji zarządzania infrastrukturą techniczną, transportem zbiorowym i łącznością oraz w ochronie zdrowia, ponieważ miarami oceny funkcjonowania tych działów są m.in. powszechna i szeroka oraz nie-spóźniona w czasie dostępność do służby zdrowia, a także możliwość korzystania w sposób cywilizowany z urządzeń infrastruktury, transportu zbiorowego i łączności;
- (4) należy zwiększyć wydatki publiczne w zakresie zabezpieczenia przed skutkami klęsk żywiołowych. Na dotychczasowym poziomie można pozostawić wydatki na wymiar sprawiedliwości oraz na naukę i technikę, zapewniając jednak lepsze wykorzystanie środków publicznych, zwłaszcza poprzez lepszą organizację pracy w wymiarze sprawiedliwości oraz planowanie zadaniowe wydatków;
- (5) zwiększenia wymagają natomiast wydatki publiczne na bezpieczeństwo i porządek publiczny (zwłaszcza na policję) oraz na infrastrukturę techniczną (budowa urządzeń komunalnych, budownictwo socjalne) i ochronę zdrowia (zmiana organizacji publicznej ochrony zdrowia);
- (6) nie warto natomiast łożyć środków publicznych na transport zbiorowy i łączność oraz bez uprzedniego instytucjonalnego rozwiązania problemów zarządzania transportem kolejowym (przejęcie władztwa przez państwo i samorząd wojewódzki). Nie ma powodów utrzymywać dłużej Poczty Polskiej. Trzeba obalić monopol Telekomunikacji Polskiej SA. Konieczne jest przejęcie zarządzania budową dróg i autostrad przez Ministerstwo Infrastruktury i likwidacja dotychczasowych Dyrekcji i Agencji;

- (7) poważne oszczędności w wydatkach publicznych można osiągnąć poprzez likwidację powiatów i zniesienie subwencji dla partii politycznych oraz wstrzymanie finansowania kościołów i związków wyznaniowych, a także dla profesjonalnych klubów sportowych.

3. Kondycja finansowa społeczeństwa jako kryterium reformy wydatków publicznych przeznaczonych na finansowanie konsumpcji indywidualnej

3.1. Uwagi wstępne

Historia finansów publicznych pokazuje jednoznacznie, że władza publiczna niemalże do końca XIX wieku nie finansowała środkami publicznymi konsumpcji indywidualnej. Środki publiczne były bowiem gromadzone na finansowanie konsumpcji zbiorowej i to też w ograniczonym zakresie. Dopiero rozwój techniki oraz potrzeba rozbudowy infrastruktury społeczno–technicznej sprawiły, że wydatki publiczne przeznaczano nie tylko na utrzymanie urzędów, sądów oraz wojska i policji. Później pojawiły się także wydatki typu socjalnego, ponieważ pierwsze sukcesy zaczęły odnosić związki zawodowe i partie lewicowe. Państwo zaczęło również ponosić pewne wydatki na oświatę i ochronę zdrowia. W końcu XIX wieku Adolf Wagner nie miał już wątpliwości, że dalszy wzrost wydatków publicznych jest nieuchronny i może mieć charakter stały.

Wydarzenia XX wieku potwierdziły w pełni słuszność tzw. prawa Wagnera. Tylko nielicznym państwom udało się zapanować nad wydatkami publicznymi. Obecnie należą one do najsilniejszych ekonomicznie państw na całym globie. Władza publiczna tych państw przyjęła bowiem prosty sposób rozumowania: „każdy człowiek jest kowalem własnego szczęścia.” To od jego postawy powinno zależeć, czy i jakie zdobędzie kwalifikacje zawodowe, jaką wybierze formę swej aktywności zawodowej i w jakim stopniu jej wykonywanie zapewni jemu oraz jego rodzinie przyzwoity status materialny. W tym świetle zadaniem państwa jest przede wszystkim stworzenie warunków i udzielanie pomocy w zdobywaniu odpowiednich kwalifikacji zawodowych oraz w znalezieniu zatrudnienia (pracy najemnej lub na własny rachunek). Zadaniem państwa nie jest natomiast – co do zasady – finansowanie konsumpcji indywidualnej obywatela oraz jego rodziny. Państwo ma zapewnić mu jedynie możliwość korzystania z urzędzeń, które są finansowane przez państwo w oparciu o środki publiczne jako wydatki na konsumpcję zbiorową. Finansowanie konsumpcji indywidualnej powinno zaś być ograniczone i dotyczyć jedynie osób pozbawionych możliwości osiągnięcia własnych zasobów pieniężnych.

3.2. Struktura gospodarstw domowych i ich podstawowe rodzaje

Konsumenci indywidualni tworzą w sensie ekonomicznym gospodarstwa domowe o bardzo różnej konfiguracji osobowej, związanej z rodzajem aktywności zawodowej członków gospodarstw i źródłami nominalnych dochodów pozostających do dyspozycji ich członków. Gospodarstwa domowe, stanowiące sektor instytucjonalny w rachunkach narodowych, tworzą osoby fizyczne lub grupy osób fizycznych wspólnie zamieszkujących i wspólnie utrzymujących się (łącznie dochody, wydatki i majątek) oraz wszystkie tzw. gospodarstwa zbiorowe (mieszkańcy domów opieki społecznej, placówek opiekuńczo-wychowawczych, klasztorów, więzień).

Zgodnie z zaleceniami ESA'95 w statystyce publicznej jako kryterium kwalifikowania gospodarstw domowych do poszczególnych podsektorów przyjęto wyłączne lub główne źródło dochodów gospodarstw domowych. Na tej podstawie wyróżniono gospodarstwa domowe:⁵⁷ 1) pracodawców i pracujących na własny rachunek w gospodarstwach indywidualnych w rolnictwie (5,4%); 2) pracodawców i pracujących na własny rachunek poza gospodarstwami indywidualnymi w rolnictwie (6,6,%); 3) osób fizycznych pracujących najemnie (50%); 4) osób fizycznych otrzymujących emeryturę lub rentę (34,4%); 5) osób fizycznych utrzymujących się z niezarobkowych źródeł innych niż emerytura i renta (3,6%); 6) pozostałych osób fizycznych.

Dominują dwa rodzaje gospodarstw domowych, a mianowicie gospodarstwa domowe pracujących najemnie (50%) i gospodarstwa domowe emerytów i rencistów (34,4%). Gospodarstwa domowe pracujących na własny rachunek w rolnictwie (5,4%) i poza nim (6,6,%), oraz gospodarstwa domowe osób fizycznych utrzymujących się z tzw. niezarobkowych źródeł (3,4%) są w wyraźnej mniejszości, co należy brać pod uwagę przy analizie wydatków publicznych przeznaczonych na finansowanie konsumpcji indywidualnej.

Gospodarstwa domowe mają jednak różną liczebność członków, co również nie pozostaje bez wpływu na kondycję finansową gospodarstw domowych. Z przeprowadzonych badań wynika, że w 2008 r. struktura gospodarstw domowych w podziale według liczby ich członków przedstawiała się następująco (patrz tabela 6).

57 W nawiasach podano obliczenia własne (w odsetkach), dane dotyczące Polski w 2008 r. na podstawie Rocznika Statystycznego RP 2009, s. 294.

Tabela 6. Struktura gospodarstw domowych

Wyszczególnienie	Gospodarstwa domowe o liczbie osób						
	Ogółem	1	2	3	4	5	6 i więcej
Wszystkie gospodarstwa domowe w odsetkach	100	17,6	28,0	21,3	18,4	8,4	6,0
- przeciętny miesięczny dochód rozporządzalny na jedną osobę w zł	1045,5	1523,6	1396,0	1156,6	944,5	775,0	625,3
- przeciętne miesięczne wydatki na jedną osobę w zł	904,3	1430,5	1214,7	993,0	809,7	653,0	503,0
Gospodarstwa domowe pracowników w %	49,9	7,7	20,2	27,3	26,2	11,4	7,2
- przeciętny miesięczny dochód rozporządzalny na jedną osobę w zł	1049,8	2166,6	1650,3	1220,5	954,3	761,8	632,9
- przeciętne miesięczne wydatki na jedną osobę w zł	887,0	1954,9	1392,0	1027,8	803,8	649,1	512,4
Gospodarstwa domowe rolników w %	5,3	3,7	10,7	20,5	24,0	19,1	21,9
- brak danych o przeciętnym miesięcznym wydatku na jedną osobę							
Gospodarstwa domowe pracujących na własny rachunek w %	6,6	2,6	5,1	8,2	10,5	8,3	5,6
- brak danych o przeciętnym miesięcznym wydatku na jedną osobę							
Gospodarstwa domowe emerytów i rencistów w %	34,4	34,4	43,7	12,3	5,0	2,2	2,2
- przeciętny miesięczny dochód rozporządzalny na jedną osobę w zł	1031,9	1285,9	1160,6	913,4	752,2	631,3	483,6
- przeciętne miesięczne wydatki na jedną osobę w zł	935,3	1217,6	1044,8	797,4	661,3	539,1	422,0
Gospodarstwa domowe osób otrzymujących się z niezarobkowych źródeł w %	3,7	34,3	24,5	18,6	11,2	6,0	5,3

Źródło: obliczenia własne na podstawie Rocznika Statystycznego RP 2009, s. 294.

Życie tworzy dużo więcej sytuacji, według których struktura gospodarstw domowych jest zróżnicowana. Ważnym jest bowiem nie tylko to, czy osoby wchodzące w skład gospodarstwa domowego są czynne zawodowo, czy też już lub jeszcze nie są nimi. W gospodarstwie domowym mogą znajdować się osoby, które nie utraciły zdolności do aktywności zawodowej, lecz z różnych powodów nie mają zatrudnienia (bezrobotni). Mogą też być wyłącznie osoby utrzymujące się z rent, emerytur, zasiłków i alimentów, jak również niepełnosprawni, pozostają-

cy bez zatrudnienia lub znajdujący zatrudnienie. Wchodzą w grę także różne inne, mieszane struktury gospodarstw domowych.

W poszczególnych rodzajach gospodarstw domowych różnie przedstawiała się w 2009 r. aktywność zawodowa (por. Mały Rocznik Statystyczny Polski 2010, s. 192). W gospodarstwach domowych osób fizycznych pracujących najemnie aktywność zawodowa wynosiła 52,%, w gospodarstwach domowych rolników stanowiła 50,2%, w gospodarstwach domowych osób pracujących na własny rachunek – 51,4%, a w gospodarstwach domowych rencistów i emerytów ukształtowała się na poziomie 10,6%.

Z danych statystycznych dotyczących IV kwartału 2009 r.⁵⁸ wynika, że gospodarstwa domowe z przynajmniej jedną osobą pracującą (bez bezrobotnych) stanowią w Polsce 57,6%. Gospodarstw domowych z przynajmniej jedną osobą bezrobotną jest natomiast 8,9%, w tym bez pracujących 2,8%. Z kolei gospodarstw domowych bez osób aktywnych zawodowo jest aż 33,5%. Gospodarstw domowych z osobami pracującymi jest tyle, że z jedną osobą pracującą stanowią one 44,0%, z dwoma osobami pracującymi – 44,4%, ale z trzema osobami pracującymi już tylko 8,6%, a z czterema osobami pracującymi jedynie 3,0%.

Przerażające są natomiast dane dotyczące gospodarstw domowych z osobami bezrobotnymi. Z jednym bezrobotnym jest ich 90,0%, zaś z dwoma lub więcej osobami bezrobotnymi – 10,0%.

3.2.1. Wnioski

- (1) w Polsce dominują dwa typy gospodarstw domowych, a mianowicie gospodarstwa domowe pracowników najemnych oraz gospodarstwa domowe emerytów i rencistów. Zdecydowaną mniejszość stanowią natomiast gospodarstwa domowe osób pracujących na własny rachunek poza rolnictwem i w rolnictwie. Oznacza to, że większość społeczeństwa musi liczyć na wynagrodzenia (jeśli ma zatrudnienie) lub na emerytury i renty, nie zaś na dochody z działalności na własny rachunek. Fakt ten musi być brany pod uwagę przy ocenie możliwości reformy wydatków publicznych przeznaczonych na finansowanie konsumpcji indywidualnej;
- (2) niepokojącym jest także fakt, że prawie w każdym gospodarstwie domowym jest co najmniej jeden bezrobotny, a w co dziesiątym gospodarstwie takich osób jest dwie i więcej. To oznacza znaczne zmniejszenie kondycji finansowej gospodarstw domowych opartych na przychodach z pracy najemnej oraz z emerytur i rent. Ma to również kapitalne znaczenie dla oceny możliwości

58 Aktywność ekonomiczna ludności Polski IV kwartał 2009, Opracowania i informacje statystyczne GUSR, Warszawa 2010, s. 189–190.

weryfikowania wydatków publicznych na finansowanie konsumpcji indywidualnej.

3.3. Wydatki i dochody gospodarstw domowych

Według danych GUS (Mały Rocznik Statystyczny Polski 2010, s. 195) poziom przeciętnych miesięcznych nominalnych wydatków w gospodarstwach domowych ogółem w 2009 r. wyniósł 957 zł w przeliczeniu na jedną osobę i był realnie wyższy niż w roku poprzednim o 5,5%. Wysokość przeciętnych miesięcznych wydatków na jedną osobę była jednak zróżnicowana w poszczególnych rodzajach gospodarstw domowych. Najwyższa była w gospodarstwach domowych osób pracujących na własny rachunek (1208 zł), a następnie w gospodarstwach domowych emerytów i rencistów (1003 zł) i gospodarstwach domowych pracowników najemnych (942 zł), a najniższa w gospodarstwach domowych rolników (712 zł). Między najwyższą i najniższą wysokością różnica wyniosła aż 496 zł, czyli 41%.

Struktura wydatków w poszczególnych rodzajach gospodarstw domowych nie była natomiast zbyt mocno zróżnicowana. Wydatki na towary i usługi komercyjne wynosiły przeciętnie miesięcznie na jedną osobę 95,5%, natomiast na pozostałe wydatki 4,5%. Powyżej wskaźnika 95,5% kształtowały się wydatki gospodarstw pracowniczych i gospodarstw rolników (po 96,2%), natomiast w gospodarstwach osób pracujących na własny rachunek wyniosły 95,4%, a najniższe były w gospodarstwach emerytów i rencistów (93,7%). Nie było to zatem znaczne zróżnicowanie.

Nieco inaczej jest, gdy chodzi o wydatki na poszczególne towary i usługi komercyjne. W gospodarstwach pracowników najemnych największe wydatki dotyczą żywności (23,8%), użytkowania mieszkania i nośników energii (18,2%) i transportu (11,2%) rekreację i kulturę (8,7%), a najmniej wydaje się na edukację (1,5%), hotele i restauracje (2,5%) i napoje alkoholowe oraz wyroby tytoniowe (2,8%). Podobnie jest w gospodarstwach osób pracujących na własny rachunek. Natomiast w gospodarstwach emerytów i rencistów główne wydatki dotyczą żywności (28,2%), użytkowania mieszkania i nośników energii (23,6%) i zdrowia (8,1%). Emeryci i renciści wydają jednak tyle samo co członkowie innych gospodarstw domowych na napoje alkoholowe i wyroby tytoniowe (2,5%) oraz na rekreację i kulturę (6,0%), a także na łączność (4,4%), nie wydają natomiast na edukację (0,3%), restauracje i hotele (1,2%), odzież i obuwie (3,2%). W gospodarstwach domowych rolników zaskakująco dużo wydaje się na żywność (33,2%), co potwierdza fakt, że rolnicy nie produkują na własne potrzeby konsumpcyjne. W gospodarstwach domowych rolników śladowe wydatki dotyczą edukacji (0,7%), restauracji i hoteli (0,8%) oraz niewielkie odnoszą się do napo-

jów alkoholowych i wyrobów tytoniowych (2,5%), lecz w tym zakresie konsumpcja opiera się w pewnej części na własnej produkcji.

Utrzymuje się tendencja poprawy wyposażenia gospodarstw domowych w dobra trwałego użytkowania, tj. odtwarzacze DVD i CD, komputery osobiste z dostępem do Internetu, drukarki, telefony komórkowe, a spośród sprzętu AGD – zmywarki do naczyń, kuchenki mikrofalowe. Zaobserwowano też stosunkowo wysoką dynamikę wyposażenia gospodarstw domowych w pojazdy jednośladowe (motocykle, skutery, motorowery).

Dochody gospodarstw domowych ujmuje się w podziale na tzw. dochód rozporządzalny (wydatki na towary i usługi konsumpcyjne i przyrost oszczędności) oraz dochód do dyspozycji, który jest dochodem rozporządzalnym pomniejszonym o pewne tylko rodzaje wydatków (np. alimenty, darowizny). W 2009 r. (Mały Rocznik Statystyczny Polski 2010, s. 193) przeciętny miesięczny dochód rozporządzalny na jedną osobę ukształtował się na poziomie 1114,5 zł, a dochód do dyspozycji wynosił 1072 zł. O ile dochody w gospodarstwach domowych pracowników najemnych (1123,3 zł) i w gospodarstwach rencistów i emerytów (1116,3 zł) były podobne, o tyle dochody w gospodarstwach osób pracujących na własny rachunek (13965 zł) były zdecydowanie wyższe od dochodów gospodarstwach domowych rolników (884 zł).

Mając na uwadze fakt, że gospodarstwa domowe opierają się na ogół jednocześnie na dochodach z różnych źródeł struktura przeciętnego miesięcznego dochodu na jedną osobę, wyrażona w procencie do dochodu rozporządzalnego, w 2009 r. kształtowała się następująco (patrz tabela 7).

Tabela 7. Przeciętny miesięczny dochód na jedną osobę w gospodarstwach domowych (w % do dochodu rozporządzalnego)

Wyszczególnienie	Ogółem	Gospodarstwa domowe			
		1	2	3	4
Dochód z pracy najemnej	53,3	83,4	11,8	15,9	9,0
Dochód z indywidualnego gospodarstwa rolnego	3,9	0,5	68,0	0,2	0,6
Dochód z pracy na własny rachunek	0,9	9,1	1,9	1,5	74,4
Dochód ze świadczeń emerytalno-rentowych i pomocy społecznej	28,9	10,2	16,3	6,5	85,8
Pozostały dochód	4,5	3,8	2,2	2,7	3,5

Objaśnienia: 1 – gospodarstwo pracowników najemnych, 2 – gospodarstwo rolników indywidualnych., 3 – gospodarstwo pracujących na własny rachunek, 4 – gospodarstwo emerytów i rencistów.

Źródło: Mały Rocznik Statystyczny Polski 2010, s. 194.

Z powyższego wynika, że jedynie w gospodarstwach domowych pracowników najemnych oraz w gospodarstwach domowych emerytów i rencistów występuje jedno główne źródło dochodów, a pozostałe źródła mają charakter uzupełniający. W gospodarstwach domowych rolników i w gospodarstwach domowych osób pracujących na własny rachunek obok głównego źródła dochodów występuje natomiast kilka innych liczących się źródeł. Nie ma więc gospodarstw domowych opierających się wyłącznie na jednym rodzaju dochodów, chociaż najbliższe temu są gospodarstwa emerytów i rencistów oraz gospodarstwa pracowników najemnych.

Warunki osiągnięcia zasobów własnych zależą zarówno od indywidualnych konsumentów, jak i od władzy publicznej. Ta współzależność może prowadzić do wytworzenia sytuacji różnych w skutkach ekonomicznych i finansowych. Oto dwa najbardziej typowe przykłady.

Przykład 1: osoba X korzysta z dobrodziejstwa publicznej edukacji i przy pomocy państwa zdobywa wyższe wykształcenie lub inne kwalifikacje zawodowe. Następnie znajduje zatrudnienie w sektorze publicznym lub prywatnym, uzyskując z tego tytułu wynagrodzenie bądź też podejmuje pracę na własny rachunek z takim samym lub lepszym nawet skutkiem finansowym. Jednocześnie osoba ta pozostaje w jedno- lub wieloosobowym gospodarstwie domowym, w którym są lub mogą być zarówno osoby osiągające również dochody, jak i osoby bez dochodów (np. dzieci). Można z dużym prawdopodobieństwem założyć, że osoba ta, jak i całe gospodarstwo domowe, w którym ona pozostaje, ma się na tyle dobrze, że nie musi korzystać z żadnych form finansowania konsumpcji indywidualnej przez państwo. Jeśli zaś państwo udziela tej osobie lub gospodarstwu domowemu pomocy finansowej bez odrębnego tytułu prawnego (np. emerytury lub renty bądź odszkodowania), to czyni to zbędnie, chociaż być może w imię realizacji zasady powszechności i równości (np. wypłata tzw. becikowego, wypłata zasiłku na dziecko).

Przykład 2: osoba Y nie zdobyła wykształcenia lub kwalifikacji zawodowych, które umożliwiałyby jej zatrudnienie w innym miejscu niż w tym, w którym może ona świadczyć dowolną pracę najemną. Do wyjątków należą sytuacje, w których osoby te są poszukiwane jako pracownicy (np. do ciężkich prac fizycznych, do stróżowania i zamiatania ulic itp.). Osoby te również zakładają lub pozostają w gospodarstwach domowych. Nie jest dziełem przypadku, że struktura osobowa owych gospodarstw obejmuje osoby o właściwościach identycznych z właściwościami osoby Y lub do niej zbliżonych. Aspiracje materialne takich gospodarstw nie są być może przesadnie wygórowane, lecz wiążą się jednak z pewnym minimum socjalnym i cywilizacyjnym. Nie stanowi też zaskoczenia fakt, że dochodowość takich gospodarstw domowych jest niska. Bardzo często zresztą opiera się ona na dochodach uzyskiwanych z tytułu najniższych świadczeń pub-

licznych (zasiłki, renty). Nie może zatem dziwić fakt, że osoby pozostające w takich gospodarstwach domowych oczekują i żądają różnego rodzaju świadczeń, ulg, zwolnień itp., dzięki którym mogą poprawić swoją sytuację materialną. Czy państwo musi rzeczywiście udzielać tym osobom pomocy finansowej innej niż wypłaty zasiłków? Czy tylko dlatego, że pewna część społeczeństwa decyduje się na bez troski model życia, pozostali muszą składać się na ich utrzymanie?

Okoliczności te należy brać pod uwagę, analizując potrzeby i możliwości reformy wydatków publicznych przeznaczonych na finansowanie konsumpcji indywidualnej. Trzeba jednak pamiętać o tym, iż do rangi problemu urasta zadłużenie gospodarstw domowych z tytułu zaciąganych kredytów i pożyczek. Prowadzi to do tzw. bankructwa gospodarstw domowych.⁵⁹

Z opracowań GUS wynika, że zaobserwowana w 2009 r. poprawa sytuacji dochodowej gospodarstw domowych znalazła odzwierciedlenie w szacowanych na podstawie badań budżetów gospodarstw domowych wskaźnikach dotyczących zagrożenia ubóstwem. Obliczeń tych dokonywano odrębnie według trzech kryteriów, tj. 1) relatywnej granicy ubóstwa, 2) ustawowej granicy ubóstwa, 3) minimum egzystencji (patrz Mały Rocznik Statystyczny Polski 2010, s. 200–201). Zagrożenie ubóstwem dotyczy przede wszystkim gospodarstw domowych rencistów i gospodarstw domowych rolników, mniejsze jest natomiast w odniesieniu do gospodarstw domowych pracowników, a najniższe dotyczy gospodarstw domowych osób pracujących na własny rachunek.

3.4. Wnioski

- (1) samodzielnie są w stanie utrzymać się gospodarstwa domowe z osobami pracującymi i o niewielkiej liczbie członków;
- (2) gospodarstwa domowe osób pracujących na własny rachunek (poza rolnictwem) osiągają przychody nie tylko z działalności na własny rachunek, lecz także z innych źródeł i to dopiero pozwala im na samodzielne utrzymanie;
- (3) pomocy finansowej państwa wymagają gospodarstwa domowe o znacznej liczbie członków, wśród których są zwłaszcza osoby niepracujące i renciści.

59 Por. B. Świecka, *Bankructwa gospodarstw domowych w Polsce na tle wybranych krajów Unii Europejskiej*, w: *Finanse publiczne*. Red. A. Pomorska, Lublin 2006, s. 375 i n.

4. Źródła przychodów gospodarstw domowych z pracy najemnej jako wydatki publiczne oraz propozycje ich reformy

4.1. Wynagrodzenia (uposażenia)

W IV kwartale 2009 r. pracownicy najemni stanowili w Polsce 77,8% ogółu pracujących.⁶⁰ Pracownicy najemni znajdowali zatrudnienie w sektorze publicznym w 33,6%, a w sektorze prywatnym w 66,4%. Natomiast pracujących ogółem w sektorze publicznym jest 26,2%, a w sektorze prywatnym 73,8%. W sektorze publicznym zatrudnienie obejmuje pracowników sfery budżetowej oraz sfery niebudżetowej, przy czym w przewadze jest zatrudnienie w sferze budżetowej. Pracujących w pełnym wymiarze czasu jest więcej (89,5%) niż pracujących w niepełnym wymiarze (10,5%). Natomiast pracujących w więcej niż w jednym miejscu pracy jest mniej (9,1%) niż pracujących tylko w jednym miejscu pracy.

Minimalne wynagrodzenie za pracę ustalono w r. 2010 na poziomie 1317 zł (w 2008 r. – 1.126 zł). Przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto wynosiło w 2009 r. 3103 zł, przy czym w sferze budżetowej było wyższe (3310 zł). Najwyższe wynagrodzenia były w górnictwie i przemyśle wydobywczym (5720 zł), a w innych działach kształtowały się na poziomie 5.300 zł (w informatyce i komunikacji (5307 zł i w instytucjach finansowych i ubezpieczeniowych (5307 zł) i niżej. Najniższe zaś miały miejsce w hotelarstwie i gastronomii (1870 zł), a ponad 2.000 zł wynosiły tylko w niektórych działach (w handlu –2503 zł, transporcie i gospodarce magazynowej – 2875 zł), kulturze i rekreacji – 2833 zł i w rolnictwie – 2983 zł). Z punktu widzenia grup zawodowych najlepiej zarabiali przedstawiciele władz publicznych i wyżsi urzędnicy (7219 zł), natomiast najniżej pracownicy przy pracach prostych (1896 zł).

W sektorze publicznym nie ma jednolitego systemu wynagrodzeń, ponieważ część tego sektora tworzą jednostki gospodarcze lub jednostki samofinansujące się, które co najwyżej mogą korzystać z budżetowych dotacji przedmiotowych lub dotacji inwestycyjnych (np. przedsiębiorstwa państwowe). Natomiast budżetowa sfera sektora publicznego nie ma jednolitego systemu wynagrodzeń, ponieważ obejmuje pracowników zatrudnionych w jednostkach organizacyjnych o bardzo zróżnicowanych zadaniach. W rezultacie równoległe obowiązują odrębne regulacje prawne dotyczące wynagrodzeń, uposażeń, honorariów itp.: 1) w sferze budżetowej, 2) osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe, 3) posłów i senatorów, 4) radnych, 5) pracowników urzędów państwowych, 6) pracowników samorządowych, 7) pracowników transportu, przemysłu i budownictwa, 8) w rolnictwie, 9) w służbie zdrowia, 10) w oświacie, 11) w szkolnictwie wyższym,

60 Por. *Aktywność ekonomiczna ludności Polski IV kwartał 2009*, Informacje i opracowania statystyczne GUS, Warszawa 2010, s. 143.

12) pracowników instytucji naukowych i badawczych, 13) w dziedzinie kultury, 14) w sądownictwie, 15) w prokuraturze, 16) w ramach aplikacji prawniczych, 17) w ochronie środowiska, 18) członkowie komisji wyborczych, 19) członkowie komisji regulacyjnych, 20) żołnierze zawodowych, 21) funkcjonariusze służb mundurowych (odrębnie dla policji, straży pożarnej, ABW, Agencji Wywiadu, BOR, CBA, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, służby celnej, służby leśnej, służby więziennej, Służby Wywiadu Wojskowego, służby granicznej).

W gronie pracowników administracji publicznej (rządowej i samorządowej) znajdują się zarówno osoby wykonujące funkcje kierownicze (np. ministra, wojewodę, naczelnika gminy), jak i osoby stanowiące ich obsługę (sekretarki, kierownicy, sprzątaczkę, konserwatorzy sprzętu i urządzeń itd.).

Potęzną grupę zatrudnionych tworzą także osoby zatrudnione w sektorze publicznym oświaty i edukacji, szkolnictwa wyższego i badań naukowych, kultury, sportu i turystyki. Wśród nich struktura zatrudnienia jest także zróżnicowana, ponieważ obok nauczycieli i nauczycieli akademickich oraz artystów muszą być zatrudnieni pracownicy obsługi. Nie mniej liczną grupę stanowią również pracownicy służby zdrowia, do których należą nie tylko lekarze i pielęgniarki oraz technicy medycy i rehabilitanci, lecz również pracownicy obsługi.

Odrębną grupę zatrudnionych tworzą zatrudnieni w służbach mundurowych, a więc przede wszystkim żołnierze zawodowi, policjanci, pracownicy straży granicznej i straży pożarnej, funkcjonariusze służb specjalnych itd. W ślad za nimi wymienić można pracowników wymiaru sprawiedliwości, w tym zwłaszcza sędziów i prokuratorów, a także liczny pion pracowników obsługi administracyjnej.

Z powyższego wyliczenia widać, że wśród zatrudnionych są osoby o różnych zawodach i kwalifikacjach zawodowych, uprawniających do wykonywania określonych prac lub do piastowania pewnych funkcji. Są przy tym tacy pracownicy obsługi, którzy swoją pracę mogą wykonywać w dowolnym zakładzie pracy, ponieważ nie zmienia ona w sposób zasadniczy swego charakteru.

System wynagradzania pracowników sektora publicznego nie jest jednolity nawet w ramach jednej sfery (budżetowej lub pozabudżetowej). Są ku temu powody, chociaż łatwiej jest zrozumieć zróżnicowanie systemu wynagradzania w jednostkach gospodarczych sektora publicznego niż zróżnicowania w obrębie sfery budżetowej. W jednostkach samofinansujących się wysokość wynagrodzeń pracowniczych musi nie tylko uwzględniać ustawowe minimum wynagrodzenia,⁶¹ lecz powinna być także pochodną rachunku ekonomicznego tych jednostek. Jeśli przychody i zyski jednostki są większe, to wynagrodzenie może również ulegać

61 Ustawa z dnia 10 października 2002 r. o minimalnym wynagrodzeniu za pracę, Dz.U. Nr 200, poz. 1679 z póź. zm.

wzrostowi, co wynika również z ustawowych regulacji.⁶² Ta zasada nie dotyczy jednak pracowników sfery budżetowej.

Zasada ta nie sprawdza się jednak w polskich warunkach, ponieważ obowiązuje zasada, że wynagrodzenia pracowniczego nie można zmniejszyć tylko dlatego, że przychody i zyski pracodawcy ulegają także zmniejszeniu, a przecież to właśnie byłoby dopiero logiczne. Dlatego też polski pracodawca jest ostrożny w podwyższaniu wynagrodzeń pracowniczych, natomiast woli żonglować zestawem dodatków, premii, nagród, udziałów w podziale zysków, ponieważ ich wypłatę może uzależnić od wzrostu przychodów i zysków jednostki gospodarczej. Wynagrodzenie pracownicze trzyma zaś na niezmiennym poziomie, czasami długo lub zbyt długo, co wywołuje mniejsze lub większe niezadowolenie pracowników. W skrajnych wypadkach dochodzi wówczas do strajków, w których dyrektorzy i prezesi jednostek gospodarczych sektora publicznego strajkują na równi z pracownikami, domagając się od resortowego ministra lub od Ministra Finansów bądź wprost od rządu pomocy finansowej przeznaczonej na wzrost wynagrodzeń pracowniczych. Klasycznymi przykładami takich sytuacji są strajki kolejarzy zatrudnionych w różnych spółkach PKP oraz strajki listonoszy zatrudnionych w Poczcie Polskiej. Jeśli strajkujących nie uda się zbyć czymkolwiek, to na ogół budżet państwa musi zwiększyć wydatki na podwyżki wynagrodzeń.

Wynagrodzenia pracowników sfery budżetowej są ustalone w sposób ustawowy lub na podstawie ustaw, które odnoszą się do poszczególnych instytucji (zakładów pracy) zatrudniających pracowników. Wydaje się to być w pełni zrozumiałe i uzasadnione, ponieważ nie można w jednolity sposób ustalić wynagrodzenia ministra, nauczyciela, profesora, artysty, lekarza, policjanta, żołnierza zawodowego, strażaka itd. W odniesieniu do każdego z wymienionych zawodów lub funkcji dochodzi się w inny sposób, ponosząc mniejszy lub większy nakład kosztów edukacji i praktyki zawodowej. Wykonywanie każdego z tych zawodów wiąże się także z innym wysiłkiem i ryzykiem (w tym ryzykiem utraty życia lub zdrowia) oraz odpowiedzialnością. Wynagrodzenie pracownicze powinno te okoliczności uwzględniać, ale niestety czyni to rzadko lub ciągle w sposób niedoskonały. Stąd też wynikają różnice między poziomem wynagrodzeń a hierarchią ocen społecznych prestiżu poszczególnych zawodów. Czasami ustawodawca próbuje ustalić wynagrodzenia niektórych zawodów na takim poziomie, który ma eliminować pokusy korupcyjne. Innym razem zaś wręcz spycha niektóre zawody w sferę korupcji (np. lekarzy i pielęgniarki) i nie wszyscy okazują się wówczas być na nią tak odporni, jak nauczyciele, chociaż tym też od czasu do czasu puszczają nerwy.

62 Ustawa z dnia 16 grudnia 1994 r. o negocjacyjnym systemie kształtowania przyrostu przeciętnych wynagrodzeń u przedsiębiorców oraz o zmianie niektórych ustaw, Dz.U. z 1995 r. Nr 1, poz. 2 z póź. zm.

Nie ulega wątpliwości, że system wynagradzania tej części pracowników sfery budżetowej, którzy świadczą pracę, wykonują swoje zawody, powinien uwzględniać wszystkie okoliczności, które związane są ze zdobyciem tego zawodu i utrzymania sprawności do jego wykonywania na poziomie uwzględniającym przemiany cywilizacyjne, w tym rozwój i zdobycze nauki i techniki. Koniecznym jest także uwzględnienie, iż wykonywanie niektórych zawodów pozbawia niektóre osoby możliwości podejmowania dodatkowego zatrudnienia lub osiągnięcia dochodów z innych źródeł (np. z prowadzenia działalności gospodarczej). Poziomy wynagrodzeń dla poszczególnych grup zawodowych niekoniecznie muszą być tożsame lub zbliżone, ale też nie powinny pozostawać w jaskrawej rozpiętości. Nie należy też bez sensu podejmować jedynie prób ograniczenia wydatków na administrację publiczną, ponieważ im jest ona tańsza, tym bardziej będzie słaba, nieżyczliwa i korupcyjna. To już świat przeciwczył dobrze i dokładnie od wieków!

Inny problem dotyczy wynagradzania pracowników sfery budżetowej, którzy w zatrudniających ich jednostkach organizacyjnych wykonują funkcje obsługi (administracyjnej lub technicznej). Nie wydaje się być zasadnym utrzymywanie dotychczasowych rozwiązań, w wyniku których sekretarka ministra zarabia więcej niż sekretarka ordynatora w szpitalu miejskim, a kierowca Biura Ochrony Rządu lub Kancelarii Prezydenta RP więcej niż kierowca w innej państwowej jednostce budżetowej. Przecież ich praca może być różna tylko ze względu na to, jak jest świadczona. Sądzę więc, że jest możliwe ujednoczenie systemów wynagradzania tego typu pracowników, jeśli za kryterium jednolitości przyjmie się rodzaj wykonywanej pracy, natomiast za kryteria różnicujące wysokość wynagrodzenia przyjmie się miejsce i sposób wykonywania pracy (np. praca wykonywana w miejscowości o pewnym przedziale mieszkańców, praca związana z bezpośrednią obsługą klientów, praca wielozmianowa, praca związana z pełną dyspozycyjnością czasową jej świadczenia itd.).

System wynagradzania w sektorze publicznym, a zwłaszcza w sferze budżetowej chyba już dawno wymknął się spod kontroli rozumu. Nietrudno jest też zauważyć, że w gruncie rzeczy nigdy nie był poddany zabiegom racjonalizującym. Jest to system resortowy i branżowy. Każda grupa zawodowa walczy o to, żeby mieć najbardziej korzystny system wynagradzania i system emerytalny. Udaje się to tylko najsilniejszym (resort sprawiedliwości, resort spraw wewnętrznych, resort obrony narodowej). Pozostali radzą sobie jak mogą lub jak na to pozwala czujność CBA. Minister Pracy i Polityki Socjalnej nie zrobił w Polsce dotychczas prawie nic, co mogłoby ten problem rozwiązać. Obawiam się, że nawet nie próbował. Czas więc najwyższy, aby to uczynić i podjąć się dzieła, które zasługuje na opracowanie.

Nie można bowiem ograniczać się do rozwiązywania spraw drobnych i doraźnych. Nie należy też racjonalizacji wydatków na płace w sferze budżetowej kojarzyć wyłącznie z poziomem wynagrodzeń pracowniczych. Racjonalizacji wymaga bowiem przede wszystkim wielkość i struktura zatrudnienia. Jeśli zatrudnienie w sferze budżetowej jest traktowane jako podstawowa forma ograniczania bezrobocia, to rozrost zatrudnienia nie musi iść w parze z autentycznym zapotrzebowaniem na wzrost zatrudnienia.

Ponadto, dopóki absolwent Krajowej Szkoły Administracji Publicznej lub absolwent szkoły wyższej nie będzie mógł znaleźć w Polsce zatrudnienia zgodnego z uzyskanym wykształceniem, bo potencjalne miejsca ich pracy będą zajęte przez osoby bez kwalifikacji, ale za to z poręki pracodawcy (tzw. pociotki i ich rodziny), to nie dziwnym się, że młodzi i wykształceni ludzie ciągle będą wyjeżdżać z Polski w poszukiwaniu pracy w innych krajach. „Pociotki” nie wyjechały i nie wyjadą, bo nawet na to są zbyt leniwe, a poza tym nie wiedziałyby, jak w języku obcym odpowiedzieć na powitanie pracownika obcej służby granicznej lub celnika.

Zatrudnienie w sektorze prywatnym wynosiło w 2009 r.⁶³ 10 mln 175,81 tys. osób, co stanowiło 73,8% ogółu zatrudnienia. Natomiast w sektorze publicznym pracowało 3 mln. 606,5 tys. osób, czyli 26,2% ogółu zatrudnionych.

Przeciętne miesięczne wynagrodzenie w 2009 r. w sektorze publicznym wynosiło 3607 zł, przy czym w sektorze państwowym – 4.188 zł, a w sektorze samorządowym – 3087 zł. Natomiast w krajowym sektorze prywatnym przeciętne miesięczne wynagrodzenie stanowiło 2847 zł, w spółdzielniach – 2641 zł, a w prywatnym sektorze zagranicznym 4129 zł.⁶⁴ Są to wielkości wciąż niższe niż w sektorze publicznym. To może tłumaczyć większe zainteresowanie pracą w sektorze publicznym niż prywatnym, co wynika także z innych jeszcze powodów. Wiele wskazuje na to, że z tych względów trudno jest przeprowadzić racjonalizację zatrudnienia w sektorze publicznym, jak i to, że występują w nim widoczne przerosty zatrudnienia.

Skrajnie rzecz ujmując, nie może być przecież tak, aby najgłupsza sekretarka w najmniej potrzebnym urzędzie publicznym zarabiała więcej niż ordynator w szpitalu publicznym, nie mówiąc już o nauczycielach, policjantach, żołnierzach zawodowych itd.! Stąd też wynika **apel do Ministra Pracy i Polityki Socjalnej o podjęcie wreszcie chociażby próby weryfikacji dotychczasowej „siatki płac”, która pozostaje wciąż w najmniejszym stopniu racjonalnego uzasadnienia.** Rezultat takiego zabiegu osiągniemy dopiero po latach, gdy nie można będzie już w konkretnym wypadku powoływać się na prawa nabyte. Ale kiedyś trzeba wreszcie zacząć z tym robić porządek! Nigdy nie przekonywały mnie ar-

63 Rocznik Statystyczny RP 2010, s. 256.

64 Tamże, s. 290.

gumenty o „równych żołądkach”, ponieważ ci, którzy je podnosili, nie chcieli dostrzec naturalnego braku równości mózgow ludzkich! Niczego też nie rozwiązują pomysły ograniczenia niektórych wynagrodzeń w sektorze publicznym zawarte w rządowym projekcie ustawy o zmianie niektórych ustaw związanych z realizacją ustawy budżetowej.

Natomiast w odniesieniu do regulacji płac w sektorze prywatnym zadaniem państwa jest dbanie przede wszystkim o to, aby płace kształtowały się co najmniej na wyznaczonym normatywnie poziomie minimalnym. Wydaje się, że **stosowanie dotychczasowej metody oddziaływania państwa na płace w sektorze prywatnym jest w praktyce mało skuteczne**. Wskazuje ona bowiem na nagminne przypadki wypłacania pracownikom płacy niższej od minimalnej. Pracodawcy często terroryzują wręcz swoich pracowników w tym względzie, grożąc im, że jeśli ci ostatni wystąpią przeciw nim z roszczeniami płacowymi, to stracą pracę. To zaś okazuje się być, niestety, skuteczne.

Proponowałbym zatem powrót do podatku uzupełniającego od wynagrodzeń. W latach 40-tych i 50-tych obciążał on pracodawców prywatnych, którzy wypłacali pracownikom mniej niż wyznaczone przez państwo wynagrodzenie w wysokości 1500 zł miesięcznie. Stawki podatku były regresywne, tzn. im pracodawca wypłacał mniej niż 1500 zł, tym podatek był wyższy; gdy zaś pracodawca wypłacał 1500 zł oraz więcej, to podatku nie było. Zmuszałoby to do podniesienia wysokości płacy minimalnej, chociaż nie do poziomu płacy średniej, a także do wymuszenia na pracodawcach, aby wypłacali pracownikom wynagrodzenie na poziomie co najmniej 1.500 zł.

Na płace w sektorze prywatnym państwo może oddziaływać również w inny sposób. Wiąże się on nie tylko z proponowanym nowym obowiązkiem podatkowym pracodawcy, lecz wręcz odwrotnie – ze zmianą jego stosunku do kształtowania wysokości płacy roboczej. Obecnie pracodawcy, a zwłaszcza przedsiębiorcy, ponoszą w związku z zatrudnieniem pracownika nie tylko koszt w postaci wynagrodzenia. Do tego wydatku dochodzą inne (składki na ubezpieczenia społeczne, obowiązkowe wpłaty na niektóre fundusze celowe, obciążenie w postaci funduszu socjalnego, wypłaty gratyfikacji jubileuszowych itp.). To jest zbyt wiele. Jeśli więc wysokość obciążeń pozapłacowych zależy od wysokości wynagrodzenia, to jest zrozumiałym, że płace ustawia się nisko, tzn. na granicy płacy minimalnej. Gdy w rezultacie doszliśmy już do tego, że do jednego złotego wynagrodzenia trzeba dodać niemalże drugie tyle, aby być w zgodności z przepisami prawnymi, to nie ma podstaw do oczekiwania, że pracodawcy ochoczo zaczną podwyższać wynagrodzenia.

Pracodawców trzeba uwolnić, w możliwie maksymalnym stopniu, od obowiązku ponoszenia innych świadczeń powiązanych z płacami niż same

wynagrodzenia. Te inne obciążenia są bowiem podatkami lub quasi-podatkami. Nie jestem przekonany w szczególności co do potrzeby dalszego utrzymywania wpłat na Fundusz Pracy i Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Publicznych, a przede wszystkim obowiązku tworzenia zakładowego funduszu socjalnego. Odjęcie tych wydatków pozwoliłoby pracodawcom znacznie zmniejszyć tzw. koszty pracy i być może zwiększyć dzięki temu wysokość wynagrodzeń pracowniczych.

4.2. Zasiłki, świadczenia rehabilitacyjne i jednorazowe odszkodowania powypadkowe

Wśród zatrudnionych i ich rodzin mogą pojawić się wydatki nadzwyczajne, wynikające z takich okoliczności, jak choroba, macierzyństwo i sprawowanie opieki nad członkiem rodziny, które uniemożliwiają wykonywanie pracy. Mogą też wystąpić wydatki związane z usuwaniem skutków wypadków i potrzebą rehabilitacji, a także z poniesieniem kosztów pogrzebu członka rodziny. W tych wszystkich razach pojawia się pomoc w formie zasiłków, świadczeń i odszkodowań, które są ponoszone przez państwo, stanowiąc wydatki publiczne.

W odniesieniu do 2009 r. wysokość przeciętnych zasiłków, świadczeń i odszkodowań w systemie pozarolniczego ubezpieczenia społecznego kształtowała się następująco (Mały Rocznik Statystyczny Polski 2010, s. 181). W 2009 r. państwo poniosło następujące łączne (dla osób niebędących rolnikami indywidualnymi i dla rolników indywidualnych) wydatki z powyższych tytułów (Rocznik Statystyczny RP 2010, s. 310): zasiłki chorobowe – 6.980,5 mln zł zasiłki macierzyńskie – 2.505,1 mln zł, zasiłki opiekuńcze – 464,9 mln zł zasiłki pogrzebowe – 2.829,3 mln zł zasiłki wyrównawcze – 0,6 mln zł, świadczenia rehabilitacyjne – 890,6 mln zł, jednorazowe odszkodowania powypadkowe – 368,8 mln zł, w tym 42,2 mln zł z tytułu wypadków śmiertelnych.

Wydaje się, że większość z tych wydatków, z wyjątkiem zasiłków chorobowych i świadczeń rehabilitacyjnych, nie powinna mieć charakteru wydatków publicznych. Państwo i pracodawca nie powinni zwłaszcza ponosić skutków finansowych macierzyństwa, sprawowania opieki nad członkami rodziny i ich pochówku. Od wypadku przy pracy oraz innych wypadków należy się ubezpieczać. Państwo może wypłacać odszkodowania z tytułu wypadków i wypadków śmiertelnych, jeśli ponosi za to odpowiedzialność. Pracodawca może zaś odpowiadać za wypadki przy pracy będące następstwem zaniedbań ze strony zakładu pracy. Jeśli żołnierz zawodowy, policjant, górnik lub strażak mają minimum wyobraźni, to muszą wiedzieć, że wykonywane przez nich zawody są niebezpieczne i dlatego też są lepiej wynagradzane oraz korzystają z przywilejów emerytalnych i rentowych. To wystarczy.

4.3. Wnioski

- (1) rząd powinien przygotować koncepcję reformy wynagrodzeń w sektorze publicznym, zwłaszcza w sferze budżetowej, opierając ją na zasadzie, że wysokość wynagrodzenia zależy od rodzaju wykonywanej pracy (zawodu, funkcji), kwalifikacji do tego wymaganych i stażu pracy na tym stanowisku;
- (2) konieczne jest wprowadzenie ograniczeń w ustalaniu wysokości wynagrodzeń dla pracowników samorządowych pełniących funkcje jednoosobowych organów jst.;
- (3) w regulacji wynagrodzeń należy zapewnić, aby doszło do podniesienia płacy minimalnej i zagwarantowania jej wypłaty poprzez obciążenie pracodawców prywatnych opodatkowaniem na wzór dawniej stosowanego uzupełniającego podatku od wynagrodzeń;
- (4) należy zrezygnować z wypłaty zasiłków macierzyńskiego, opiekuńczego i pogrzebowego w rodzinach, których dochody są wystarczająco wysokie bez pobierania tych zasiłków.

5. Źródła przychodów gospodarstw domowych rencistów i emerytów oraz osób niezarabiających

5.1. Świadczenia emerytalne i rentowe

W każdym systemie ubezpieczeń społecznych występują co najmniej cztery główne problemy, których nie można rozwiązywać w oderwaniu od siebie. Pierwszy z nich dotyczy wskazania warunków nabywania uprawnień emerytalnych i rentowych, a zwłaszcza określenia wieku przechodzenia na emeryturę oraz stażu pracy, innego dla świadczeń emerytalnych i rentowych. Drugi wiąże się z przyjęciem określonego sposobu obliczania wysokości renty i emerytury. Trzeci zaś odnosi się do źródeł finansowania świadczeń emerytalnych i rentowych. Natomiast czwarty polega na tym, że struktura składek na ubezpieczenia społeczne nie jest jednolita i obejmuje również składki na ubezpieczenia zdrowotne, które dotyczą zupełnie innej materii niż renty i emerytury.

Wszystkie wymienione problemy odnoszą się również do obowiązującego w Polsce systemu ubezpieczeń emerytalnych i rentowych. Wymagają więc podjęcia i rozwiązania. Można założyć, iż niezbędnym jest utrzymanie określonej kolejności rozwiązywania tych problemów, ponieważ między przedmiotem tych

problemów istnieje ścisły związek. Nie chodzi przy tym o jednoczesność podejmowanych rozwiązań, ale nie może też występować zbyt długi odstęp czasu między rozwiązaniem problemów pierwszego i drugiego oraz trzeciego. Natomiast czwarty problem należy rozwiązywać odrębnie, bo taka jest jego natura.

W 2009 r. było w Polsce ogółem 9 mln 332 tys. osób objętych świadczeniami emerytalnymi i rentowymi.⁶⁵ Z tej liczby pozarolniczym systemem ubezpieczeń społecznych objętych było 7.906 tys. (84,8%), natomiast rolnicy indywidualni objęci systemem rolniczego ubezpieczenia społecznego stanowili 1.426 tys. (15,2%).

Wśród osób objętych pozarolniczym systemem ubezpieczeń społecznych emerytury pobierało 5.239 tys. (66,3%), renty z tytułu niezdolności do pracy 1.322 tys. (16,7%), zaś renty rodzinne 1.426 tys. (17%). Natomiast wśród rolników indywidualnych emerytury pobierało 1.138 tys. (79,8%), renty z tytułu niezdolności do pracy 245 tys. (17,2%) i renty rodzinne 43 tys. (3%).

Wysokość przeciętnej miesięcznej emerytury w systemie ubezpieczenia pozarolniczego w 2009 r. wynosiła 1651 zł, a renty z tytułu niezdolności do pracy – 1216 zł i renty rodzinnej 1441 zł. Natomiast w systemie ubezpieczenia rolniczego wysokość przeciętnej miesięcznej emerytury wynosiła 951 zł, renty z tytułu niezdolności do pracy – 720 zł i renty rodzinnej – 954 zł.⁶⁶

Przychody ze świadczeń emerytalnych i rentowych są mocno zróżnicowane co do wysokości, ponieważ opierają się nie tylko na dwóch różnych systemach ubezpieczenia społecznych,⁶⁷ tj. pozarolniczego i rolników indywidualnych. Pierwszy powstał w wyniku reformy ubezpieczeń społecznych, którą przeprowadzono zbyt późno, bo dopiero w latach 1997–1998, natomiast drugi był wcześniejszy (z 1990 r.), chociaż modyfikowano go w latach następnych. Pozarolniczy system ubezpieczenia jest mocno zróżnicowany wewnątrz, natomiast system ubezpieczenia społecznego rolników indywidualnych jest w miarę jednolity (o systemie tym będzie mowa odrębnie patrz pkt 7.2.6.). Niejednolitość pozarolniczego systemu ubezpieczeń społecznych odnosi się zarówno do ich finansowania (problem składek),⁶⁸ jak i do nabywania uprawnień do świadczeń emerytalnych i rentowych, co przekłada się następnie na wysokości tych świadczeń.

Reforma pozarolniczego systemu ubezpieczeń emerytalnych z 1998 r. zakładała,⁶⁹ że świadczenia emerytalne i rentowe każdego ubezpieczonego objęte-

65 Mały Rocznik Statystyczny Polski 2010, s. 177.

66 Tamże, s. 178.

67 Ustawa z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych, Dz.U. z 2007 r. Nr 11, poz. 74 z późn. zm. oraz ustawa z dnia 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników (Dz.U. z 1998 r. Nr 7, poz. 25 z późn. zm.).

68 Ustawa z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, Dz.U. z 2009 r. Nr 153, poz. 1227, z 2010 r. Nr 40, poz. 224.

69 Patrz szerzej I. Jędrasik–Jankowska, *Ubezpieczenia emerytalne. Trzy filary*, Warszawa 2001, s. 21 i n.

go tym systemem będą pochodziły z dwóch lub trzech źródeł (filarów), w tym z: 1) ze środków zgromadzonych na indywidualnym koncie ubezpieczonego prowadzonym w ZUS, 2) ze środków pieniężnych otwartych funduszy emerytalnych, gromadzonych przez te fundusze z części składek ubezpieczeniowych (37,5% kwoty składki) oraz z ewentualnych zysków owych funduszy, 3) ze środków dobrowolnie gromadzonych przez ubezpieczonego w ramach pracowniczych programów emerytalnych lub w formie indywidualnego konta emerytalnego.

Ze względu na wiek ubezpieczonych reforma z 1998 r. nie objęła osób, które do 1 stycznia 1999 r. nabyły już uprawnienia rentowe lub emerytalne, a także pracowników urodzonych przed 1 stycznia 1949 r. W stosunku do tych dwóch grup obowiązywały nadal dotychczasowe rozwiązania prawne. Natomiast pozostałych ubezpieczonych objętych reformą emerytalną podzielono na dwie grupy, z których jedną tworzyły osoby urodzone po 31 grudnia 1968 r., a drugą osoby urodzone po 31 grudnia 1948 r., a przed 1 stycznia 1969 r. Podział był związany z uprawnieniami co do przeznaczenia składki. Składki osób zaliczonych do pierwszej grupy w 62,5% trafiały na indywidualne konta ubezpieczonych w ZUS, natomiast w 37,5% do otwartych funduszy emerytalnych. Z kolei, osoby z drugiej grupy musiały do końca 1999 r. podjąć decyzję, czy ulokować całość składki w pierwszym filarze, czy też podzielić ją pomiędzy ZUS a jeden z otwartych funduszy emerytalnych.

Obowiązujący system emerytalny wzorowano na modelu szwedzkim i częściowo na modelu chilijskim.⁷⁰ Przez to nie był w pełni spójny i wymagał modyfikacji. Częściowo już je przeprowadzono (emerytury kapitałowe, emerytury pomostowe, indywidualne konta emerytalne). Nie przyniosło to jednak naprawy systemu emerytalnego i rentowego, a jedynie stanowiło o dopełnieniu brakujących elementów tzw. trzeciego filara.

Na mocy ustawy z 20 kwietnia 2004 r. o indywidualnych kontach emerytalnych (Dz.U. Nr 116, poz. 1205 ze zm.) wprowadzono w gruncie rzeczy jedynie nową możliwość stałego, dobrowolnego, oszczędzania przez pracujących na indywidualnych kontach, które są prowadzone przez fundusze inwestycyjne, biura maklerskie, zakłady ubezpieczeń i banki. Oszczędności te nie są więc świadczeniami emerytalnymi i rentowymi, chociaż mogą być wypłacone dopiero po osiągnięciu przez oszczędzającego wieku 60 lat lub nabyciu uprawnień emerytalnych i ukończeniu 55 lat. Możliwe jest też przeniesienie środków do innej instytucji finansowej i dokonanie tzw. wypłaty transferowej. Ponadto możliwe jest wypowiedzenie umowy o indywidualne konto emerytalne i zwrot oszczędności. Na tle możliwości zwykłego oszczędzania poprzez lokaty bankowe oszczędzanie po-

70 T. Sowiński, *Finanse ubezpieczeń emerytalnych*, Warszawa 2009, s. 138 i n.

przez indywidualne konta emerytalne stanowi zwracanie głowy i nie ma wiele wspólnego z systemem emerytalnym.

Równie złudnie przedstawiają się rozwiązania dotyczące tzw. emerytur kapitałowych, wprowadzone na podstawie ustawy z 28 listopada 2008 r. o emeryturach kapitałowych (Dz.U. Nr 228, poz. 1507). Wskazują bowiem jedynie na możliwość dobrowolnego gromadzenia części składki ubezpieczeniowej w otwartych funduszach emerytalnych i dokonywania z nich wypłaty emerytury kapitałowej w postaci: okresowej emerytury kapitałowej lub dożywotniej emerytury kapitałowej. Pierwsza przysługuje członkowi otwartego funduszu emerytalnego do ukończenia 65. roku życia, natomiast druga przysługuje członkowi otwartego funduszu emerytalnego dożywotnio po ukończeniu 65 roku życia.

Członek otwartego funduszu emerytalnego (OFE) nabywa prawo do okresowej emerytury kapitałowej, jeżeli: 1) ukończył 60 lat oraz 2) kwota środków zgromadzonych na rachunku członka otwartego funduszu emerytalnego, ustalona na ostatni dzień miesiąca poprzedzającego miesiąc, od którego zostanie przyznana emerytura, jest równa lub wyższa od dwudziestokrotności kwoty dodatku pielęgnacyjnego (przykładowo w 2010 r. kwota dodatku wynosiła 181,10 zł). Prawo do okresowej emerytury kapitałowej wygasa: 1) w przypadku śmierci członka otwartego funduszu emerytalnego; 2) z dniem poprzedzającym dzień, w którym członek otwartego funduszu emerytalnego ukończył 65. rok życia; 3) w przypadku wyczerpania środków zgromadzonych na rachunku w otwartym funduszu emerytalnym.

Natomiast prawo do dożywotniej emerytury kapitałowej nabywa członek otwartego funduszu emerytalnego, jeżeli: 1) ukończył 65 lat oraz 2) kwota hipotetycznej emerytury kapitałowej jest równa lub wyższa niż 50% kwoty dodatku pielęgnacyjnego. W przypadku gdy członek otwartego funduszu emerytalnego nie spełnia tego warunku, otwarty fundusz emerytalny przekazuje środki zgromadzone na rachunku członka otwartego funduszu emerytalnego do funduszu emerytalnego. Wówczas środki te są ewidencjonowane na koncie ubezpieczonego jako składka na ubezpieczenie emerytalne, na ostatni dzień miesiąca poprzedzającego miesiąc złożenia wniosku o ustalenie prawa do emerytury, nie wcześniej jednak niż na ostatni dzień miesiąca poprzedzającego miesiąc, od którego zostanie przyznana emerytura.

Prawo do emerytury kapitałowej i jej wysokość ustala ZUS, w drodze decyzji, na podstawie wniosku o ustalenie prawa do emerytury złożonego przez członka otwartego funduszu emerytalnego. Wypłata emerytury następuje przez ZUS, do którego środki trafiają od otwartego funduszu emerytalnego. Emerytura kapitałowa jest niezależna od emerytury lub renty wypłacanej w pierwszym filarze.

W ocenach społecznych oraz profesjonalnych obowiązujący system emerytalny i rentowy nadal jest traktowany jako niezadowolający i głównie ze względu na swoją niejednorodność w tworzeniu funduszy emerytalnych i ich wykorzystywanie na świadczenia emerytalne i rentowe.

Niejednorodność rozwiązań wyraża się przede wszystkim w tym, że składki na obowiązkowe ubezpieczenia społeczne (emerytalne, rentowe i zdrowotne):

- a) dla pewnej grupy ubezpieczonych finansują z własnych środków, w równych częściach, ubezpieczeni i płatnicy składek (pracodawcy lub inne podmioty wypłacający wynagrodzenia objęte obowiązkiem odprowadzania składek na ubezpieczenia społeczne), a dla innych grup finansowanie to odbywa się w nierównych częściach przez ubezpieczonych i przez Fundusz Kościelny (np. duchowni) lub przez fundusze Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego (rolnicy);
- b) dla jeszcze innej grupy osób finansują je w całości, ze środków własnych, sami ubezpieczeni (m.in. przedsiębiorcy);
- c) dla niektórych osób ciężar opłacania składek ponosi w całości budżet państwa (np. żołnierzy zawodowych) lub Fundusz Kościelny (np. członkowie zakonów kontemplacyjnych, misjonarze) bądź Fundusz Pracy (bezrobotni);
- d) składki na dobrowolne ubezpieczenia emerytalne, rentowe i zdrowotne płać sami ubezpieczeni na rzecz otwartych funduszy emerytalnych lub w ich imieniu pracodawcy.⁷¹

Wysokości składek na ubezpieczenia emerytalne, rentowe i zdrowotne wyrażone są w formie stopy procentowej, jednakowej dla wszystkich ubezpieczonych. Natomiast stopa procentowa składek na ubezpieczenia wypadkowe jest zróżnicowana dla poszczególnych płatników składek i ustalana w zależności od poziomu zagrożeń zawodowych i skutków tych zagrożeń.

Podstawy wymiaru składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe nie są jednak jednolite, ponieważ są związane z przychodem ubezpieczonego lub kwotami uposażenia, stypendium bądź zasiłku. Ponadto stopy procentowe składek są zróżnicowane i wynoszą 19,52% podstawy wymiaru – na ubezpieczenia emerytalne; 6% podstawy wymiaru – na ubezpieczenia rentowe; 2,45% podstawy wymiaru – na ubezpieczenia zdrowotne; od 0,40% do 8,12% podstawy wymiaru – na ubezpieczenia wypadkowe.

71 Ustawa z dnia 28 sierpnia 1997 r. o organizacji i funkcjonowaniu funduszy emerytalnych, Dz.U. z 2004 r. Nr 159, poz. 1667 z późn. zm.

Oceny przyjętego systemu finansowania ubezpieczeń społecznych są na ogół bardzo krytyczne. Społeczeństwo nie lubi być bowiem traktowane nierówno. Z tego powodu podnosi się, że niesprawiedliwym jest, że ubezpieczenie społeczne rolników jest finansowane w gruncie rzeczy przez budżet państwa, natomiast ubezpieczenie społeczne przedsiębiorców jest finansowane w całości przez samych przedsiębiorców. Tych ostatnich obciąża ponadto udział w finansowaniu ubezpieczeń społecznych pracowników zatrudnionych przez przedsiębiorców. Wpłaty z tego tytułu traktuje się wręcz jak *quasi*-podatek, którego ciężar zwiększa koszty działalności gospodarczej przedsiębiorców. Z tych samych powodów w grupie niezadowolonych znajdują się wszyscy ci, którzy wyłącznie sami ponoszą ciężar finansowania ubezpieczeń społecznych (np. osoby wykonujące tzw. wolne zawody lub prowadzące działalność na własny rachunek). Innym, wskazywanym przykładem niesprawiedliwości jest to, że obowiązkiem ponoszenia składek na ubezpieczenia społeczne nie są objęci pracownicy i pracodawcy osób zaliczanych do tzw. służb mundurowych.

Powodem, dla którego krytycznie ocenia się system finansowania ubezpieczeń społecznych, jest także wysokość obciążenia z tytułu płatności obowiązkowych składek na ubezpieczenia społeczne. Nie są one wcale małe, skoro stanowią np. u pracownika najemnego co najmniej 10% jego wynagrodzenia.

Zasadnie też krytykuje się, że ubezpieczony nie ma wpływu na to, czy pobranego z jego wynagrodzenia lub innego tytułu kwoty są następnie wpłacane w całości i w terminie przez płatnika składek. Ubezpieczony nie otrzymuje z ZUS żadnej systematycznej informacji o stanie rachunku, na który wpłaca się składki z tytułu jego ubezpieczenia. Trzeba zresztą przyznać, że sama „wędrowka” kwot wpłacanych z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne na fundusze prowadzone przez ZUS jest też dość zawiła i po drodze środki te stają się anonimowe. Ubezpieczony nie ma żadnej kontroli, na co przeznaczono środki pobierane z tytułu składek i jak są one wykorzystywane. Pod tym względem przewagę mają otwarte fundusze emerytalne, ponieważ ubezpieczony może przynajmniej poznać stan swojego rachunku, chociaż nie może z niego dokonać żadnej wypłaty.

Obowiązujący system emerytalno-rentowy krytykuje się też za to, że odrębne zasady ustalania wieku emerytalnego oraz zasady przechodzenia na wcześniejsze emerytury, a także ustalania podstawy wysokości świadczeń emerytalnych są uregulowane w innych, licznych ustawach. Dotyczą one świadczeń emerytalnych i rentowych górników, kolejarzy, nauczycieli, żołnierzy zawodowych, funkcjonariuszy służb mundurowych, inwalidów wojennych i wojskowych, kombatanów i osób represjonowanych, osób wykonujących pracę nakładczą. Są one wyrazem przywilejów, które nadano lub które zostały wywalczone przez poszczególne środowiska zawodowe (np. służby mundurowe, wymiar sprawiedliwości, nauczyciele i nauczyciele akademicy, górnicy, kolejarze, niektóre służby administracji pub-

licznej itd.). To dzięki nim na emeryturę może przejść policjant, który pochodził kilkanaście lat po krawężnikach ulic, nie zwracając uwagi na to, co się na nich dzieje. Natomiast artysta tancerz musi pracować do 60 (kobiety) lub 65 (mężczyźni) roku życia, niezależnie od tego, czy i jak trzyma się jeszcze na nogach (zawsze przecież może w spektaklu grać drzewo lub halabardnika). Wielu zazdrości możliwości wcześniejszego przejścia (za *notabene* grosze) nauczycielowi, który pracował ponad 30 lat zawodowo, tracąc zdrowie na edukację osób niewyuczalnych, chociaż potem wysoko usytuowanych w hierarchii stanowisk publicznych. Nie ma natomiast zastrzeżeń do wcześniejszych emerytur kolejowych, które mogą być przecież udziałem kasjerek, sprzątaczek, bufetowych lub innych zwykłych zjadaczy kolejowego chleba, którzy nigdy w życiu nie jechali nawet pociągami!

Problem polega głównie na tym, że z jednej strony obowiązują różne zasady nabywania uprawnień emerytalnych i rentowych (choćby ze względu na wiek i czas zatrudnienia), natomiast z drugiej strony obowiązują jednolite lub bardzo zbliżone zasady ustalania podstawy wymiaru emerytury lub renty. Gdy zaś szczęśliwie uda się rozwiązać liczne zadania matematyczne z tym związane, to wówczas powracamy ponownie do zróżnicowanych zasad ustalania wysokości emerytury lub renty, ponieważ ustaloną wysokość podstawy ich wymiary mnoży się przez określony procent, wynikający z przyznanego danej grupie zawodowej przywileju.

Przedmiotem krytyki należałoby uczynić także i to, że na wysokość emerytury lub renty nie mają w gruncie rzeczy wpływu takie okoliczności, jak suma przychodów osiągniętych z tego tytułu przychodów, wśród których często istotne znaczenie miały różnego rodzaju dodatki, premie i nagrody, niezajdujące uznania w toku ustalania podstawy wymiaru emerytury lub renty. Wszędzie tam, gdzie wprowadza się element porównania do kwoty przeciętnego wynagrodzenia lub element tzw. kwoty bazowej, dochodzi do nieuzasadnionego społecznie spłaszczenia podstawy wymiaru emerytury lub renty. Innymi słowy, dorobek ubezpieczonego staje się niezależny od tego, jak długo i dobrze pracował lub działał ubezpieczony oraz od tego ile sam zapłacił na rzecz funduszu ubezpieczenia społecznego.

Innym powodem do krytyki obowiązującego systemu emerytalnego, finansowanego z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, jest przyjęcie odrębnych zasad dla ubezpieczonych urodzonych przed 1 stycznia 1949 r. lub przed 31 grudnia 1948 r., a w niektórych sytuacjach także dla urodzonych między 1 styczniem 1949 r. a ... 1969 r. Rozróżnienie to jest związane z nałożeniem na osoby urodzone po 31 grudnia 1948 r. obowiązku ubezpieczenia się w otwartym funduszu emerytalnym. Ustawodawca nie przewidział jednak tego, że wiele osób (obecnie ok. 60%) tego obowiązku nie wykona, mimo natręctwa agentów i pośredników OFE. Dlatego od 1 kwietnia 2011 r. obowiązek wstąpienia do OFE dotyczył

będzie tylko osób urodzonych po 1968 r., a pozostali mogą być ubezpieczeni wyłącznie w ZUS.

Z obliczeń Eurostatu („Polityka” nr 41 z 11 października 2008 r., s. 46) wynika, że spośród państw członkowskich UE Polska zajmuje miejsce w grupie państw, w których najwcześniej kończą aktywność zawodową kobiety (przeważnie w wieku 57 lat), a krócej od polskich mężczyzn (przeciętnie 62 lata) pracują jedynie mężczyźni we Francji, na Słowacji i na Węgrzech oraz w Austrii i Belgii. To wymaga zmiany, zwłaszcza tam gdzie do przejścia na emeryturę wystarczy mieć mniej niż 60 lub 65 lat.

Czy naprawę wieku i stażu uprawniających do nabycia uprawnień emerytalnych i rentowych nie da się ustalić w sposób obiektywny? Przecież z łatwością jesteśmy w stanie określić, jak rodzaj wykonywanej pracy wpływa negatywnie na utratę możliwości jej kontynuowania po osiągnięciu pewnego wieku biologicznego. Wystarczy odejść od rozumowania „globalnego” lub „resortowego”, czyli od wiązania kwestii nabycia uprawnień z zatrudnieniem w określonym resorcie. To jest możliwe, skoro widzimy, że „przywileje” emerytalne sędziów lub prokuratorów nie są automatycznie przenoszone na pracowników administracyjnych i gospodarczych sądów i prokuratur. Czy wobec tego kierowca, sekretarka, bufetowa, kasjerka itp. zatrudnieni przez lata w BOR, MON, Policji, szpitalu MSW lub MON bądź na kolei państwowej itd. muszą być traktowani pod względem emerytalnym na równi z funkcjonariuszami tych służb?

To, co obecnie przewiduje się w ustawie z 19 grudnia 2008 r. o emeryturach pomostowych (Dz.U. Nr 237, poz. 1656), stanowi zaledwie pierwszy krok ku przywróceniu normalności. Ustawa określa bowiem, jakie prace mają szczególnie charakter oraz jakie są szczególne warunki jej wykonywania, aby osoby je wykonujące mogły skrócić sobie czas zatrudnienia uprawniający do przechodzenia na emeryturę. To jest początek właściwego kierunku dalszych reform w tym zakresie. Konstrukcja „pomostówki” słusznie sprawia przy tym, że nie wszystkim opłaca się wcześniej przechodzić na emeryturę lub rentę, ponieważ wcześniejsza renta lub emerytura jest bardzo niska.

Inną anomalię stanowi przyjęty w Polsce sposób określania wysokości emerytury i renty. Co do zasady nie jest on powiązany z wysokością przychodów osiągniętych w toku aktywności zawodowej, a w konsekwencji także z wielkością pobranych z tego tytułu składek na ubezpieczenia społeczne. Liczą się bowiem przede wszystkim wiek i staż pracy. W rezultacie zdecydowana większość polskich emerytów i rencistów otrzymuje świadczenia na podobnym lub zbliżonym poziomie. Niestety, niskim. Jest to wyjątkowo niesprawiedliwe dla tych, którzy uczciwie, często nawet zbyt gorliwie, prowadzili swe życie zawodowe. Premiu-

je to natomiast tych, którzy przez całe życie zachowywali się, delikatnie mówiąc, odmiennie niż „przodownicy pracy”.

Tymczasem nieliczną grupę emerytów i rencistów stanowią ci, wobec których przyjęto inny niż wobec pozostałych sposób ustalania świadczeń emerytalnych i rentowych (np. sędziowie, prokuratorzy, aparat bezpieczeństwa, wojsko itp.). Emerytury i renty tej grupy zawodowej ustala się w wysokości określonego procentu wynagrodzeń osiąganych w określonym czasie ich aktywności zawodowej. To naturalnie nie podoba się tym, wobec których tej metody nie stosuje się. Nie wdając się jednak w dyskusję, ile powinna wynosić wysokość emerytury lub renty dla osób z różnych grup zawodowych, trzeba przede wszystkim uznać, że nie musi być ona taka sama dla wszystkich. Powinna natomiast odzwierciedlać wysiłek tej osoby włożony w toku jej aktywności zawodowej. Ten zaś jest przecież wykładnikiem poziomu edukacji, zajmowanych stanowisk (czyli praktyki) oraz oceny jego pracy zawodowej. Nie jest prawdą, że każdy emeryt lub rencista ma takie same potrzeby (proteza zębowa, kaszka manna, viagra i inne obrzydlistwa). Nie powinno być też tak, że „wykształciucha” emeryta nie stać na kupno książek lub gazet, a innych emerytów i rencistów nawet na zakup leków lub na ulgowy bilet kolejowy niezbędny dla odwiedzenia dzieci i wnuków. Oburzającym jest również to, że emerytem można być w wieku 35–40 lat, zatrudniając się w służbach mundurowych, np. na etacie pielęgniarza lub kierowcy.

Przejście na system, w którym wysokość świadczenia emerytalnego lub rentowego zależy także od wysokości przychodów osiągniętych w czasie zatrudnienia, powinien stać się kierunkową wytyczną dla przyszłych reform. Ich siła tkwi w zasadzie sprawiedliwości, rozumianej jednak nie jako „równo dla każdego”, lecz „każdemu tyle, na ile sam sobie zasłużył”.

Tak należy z pewnością postąpić w stosunku do wszystkich poza rolnikami indywidualnymi.⁷² W stosunku do tych ostatnich trudniej jest ustalić jednoznacznie satysfakcjonującą i możliwą formę określania wysokości rent i emerytur. Pewnym jest natomiast, że ich obecna wysokość nie jest zadawalająca dla rolników, którzy najczęściej bez względu na wiek i zdrowie do końca swego żywota pozostają z konieczności w pewnym stopniu aktywności zawodowej, a niekiedy z otrzymywanych świadczeń utrzymują jeszcze innych (np. bezrobotnych członków rodziny lub osoby, które nie nabyły jeszcze uprawnień do prowadzenia gospodarstwa rolnego oraz do innych świadczeń). Wydaje się jednak, że **w odniesieniu do rolników indywidualnych powinna obowiązywać kategoria minimalnej renty lub emerytury, wyznaczona poziomem cywilizacyjnym danego społeczeństwa.** Ponadto wysokość renty lub emerytury można próbować wią-

72 Patrz R. Przygodzka, *Uwarunkowania i bariery reformy rolniczego systemu ubezpieczeń społecznych*, w: *Uwarunkowania i bariery w procesie naprawy finansów publicznych*, red. J. Głuchowski, A. Pomorska, J. Szolno-Koguc, Lublin 2007, s. 405 i n.

zać z przychodowością prowadzonego gospodarstwa rolnego (w znaczeniu, jakie nadają temu pojęciu przepisy ustawy o podatku rolnym lub o podatku leśnym) bądź też z wysokością publicznoprawnych obciążeń danego rolnika poniesionych w okresie prowadzenia gospodarstwa rolnego.

Kolejny problem wymagający rozwiązania dotyczy tego, kto i w jakim stopniu powinien finansować wydatki z tytułu ubezpieczeń społecznych, a także z tytułu ubezpieczeń zdrowotnych, ponieważ wydatki te nie pozostają w bezpośrednim związku. Wielu politykom wydaje się, że obowiązujący w Polsce system finansowania ubezpieczeń społecznych problem ten rozwiązuje w sposób zadawalający. Nie ma nic bardziej mylnego. Ten system pogłębia bowiem istniejące od lat problemy.⁷³ Tylko pozornie wszystko jest tak samo, jak na całym świecie, tzn. składki na ubezpieczenia społeczne, w tym na ubezpieczenia zdrowotne obowiązkowo wnoszą pracownicy i pracodawcy, a dodatkowo istnieje możliwość opłacania ich dobrowolnie przez pracownika w systemie otwartych funduszy emerytalnych, indywidualnych kont emerytalnych lub w innych formach „oszczędzania na starość”. Praktycznie jest jednak inaczej.

Obowiązek obligatoryjnego opłacania składek na ubezpieczenia społeczne w wysokości ustalonej przez prawo dotyczy niemalże wszystkich zatrudnionych, niezależnie od formy i tytułu zatrudnienia oraz liczbę miejsc pracy. Płaci się więc „jak za zboże”, gdy podejmuje się pracę na podstawie stosunku pracy, jak i na podstawie umowy zlecenia lub dzieła (z drobnymi wyjątkami) oraz wtedy, gdy równocześnie podejmuje się zatrudnienie w kilku miejscach oraz w różnej formie prawnej. Jedyna „korzyść” dla obciążonego jest z tego taka, że w każdym roku ustala się pewien limit (górną pułap) wynagrodzeń i honorariów, do którego istnieje obowiązek wnoszenia składek z tytułu ubezpieczeń społecznych. Jeśli obciążony nie zgłosi płatnikowi, że osiągnął już ten pułap, to składki pobiera się nadal, ale potem podlegają one zwrotowi (po uprzednim opodatkowaniu) jako przychód obciążonego.

Obowiązek zatrudnionego (pracownika, zleceniobiorcy) do płacenia składek na ubezpieczenia społeczne nie powinien w tej sytuacji podlegać dyskusji. Zatrudniony mógłby nawet wyrażać wdzięczność państwu, które wcześniej niż on sam pomyślało o jego przyszłości po ustaniu aktywności zawodowej (np. składając kwiaty przed Pałacem Namiestnikowskim lub przed siedzibą Premiera). Obowiązek ten musi mieć jednak charakter powszechny i wyrażać się w takim stopniu obciążenia, który w przeszłości przełoży się chociażby na minimalną wysokość emerytury lub renty. To zaś oznacza, że wysokość składki ubezpieczeniowej pła-

73 Por. T. Sowiński, *Finanse ubezpieczeń emerytalnych w procesie naprawy finansów publicznych*, w: *Uwarunkowania i bariery w procesie naprawy finansów publicznych*, red. J. Gluchowski, A. Pomorska, J. Szolno-Koguc, Lublin 2007, s. 415 i n. oraz J. Wantoch-Rekowski, *Problem modelu organizacyjno-finansowego zakładów emerytalnych w Polsce*, tamże, s. 425.

conej przez zatrudnionego powinna być ustalana na poziomie gwarantującym otrzymanie minimalnej emerytury lub renty.

Do rozważenia pozostaje kwestia, czy składki na ubezpieczenia rentowo-emerytalne powinni opłacać także pracodawcy. Na całym świecie pracodawcy czynią wszystko, aby uwolnić się od tego obowiązku w sposób legalny lub nielegalny. Jest on bowiem związany z powiększaniem kosztów, co dotkliwe jest zwłaszcza dla przedsiębiorcy. Tymczasem do niego nie powinna należeć troska o losy pracowników, którzy nabędą uprawnienia emerytalne lub rentowe. Pracodawcy (każdemu) powinno zależeć natomiast na tym, aby zatrudniany przez niego pracownik był zdolny do świadczenia pracy. To zaś uzasadniałoby objęcie pracodawców tylko obowiązkiem płacenia składek na ubezpieczenia zdrowotne. Ponadto powinien być obowiązany do ponoszenia wszelkich wydatków związanych z wykonywaniem w sposób stały lekarskich badań prewencyjnych oraz okresowych badań pracowniczych.

W takim rozwiązaniu jest zachowana logika: pracownik płaci składki na ubezpieczenia emerytalno-rentowe, bo one dotyczą jego przyszłości, natomiast pracodawca płaci składki na ubezpieczenia zdrowotne, bo dla niego wartość przedstawia jedynie pracownik zdolny do pracy.⁷⁴

Jeśli obowiązek płacenia składek na ubezpieczenia społeczne spoczywałby wyłącznie po stronie pracownika, to ideałem byłoby rozwiązanie polegające na tym, że w chwili przejścia na rentę lub emeryturę organ ubezpieczeniowy obliczałby, ile opłacający składki zatrudniony „uskładał sobie” w okresie zatrudnienia. Państwo powinno to wykazać ubezpieczonemu, a następnie ustalić z nim, w ilu i w jakich ratach chce on, aby kwota ta była mu wypłacana. Nie wchodziłaby przy tym w grę możliwość wypłaty całości kwoty w sposób jednorazowy. Ubezpieczony musi jednak mieć możliwość samodzielnego planowania swego utrzymania w okresie po zakończeniu aktywności zawodowej. Może bowiem chcieć skorzystać ze swych „przymusowych oszczędności” składkowych odpowiednio do swoich dalszych zamierzeń (np. może mieć inne źródła utrzymania, ale równie dobrze może być śmiertelnie chory i chciałby otrzymać chociaż raz w życiu ciężko wypracowaną emeryturę lub rentę w przyzwoitej wysokości).

Nie widzę powodów, dla których możemy być dumni z wprowadzenia w 1998 r. dobrowolnych ubezpieczeń społecznych w systemie otwartych funduszy emerytalnych (OFE), bowiem rozwiązania te podzieliły ubezpieczonych na słynne „filary”, nie obejmując już filarem III osób urodzonych przed 1 stycznia 1949 r. Teraz okazuje się, że są to jedyne osoby, które nie padły ofiarą OFE.

74 Por. także K. Wójtowicz, *Modele organizacji i finansowania ochrony zdrowia. Teoria a praktyka wybranych państw*, w: *Uwarunkowania i bariery w procesie naprawy finansów publicznych*, red. J. Gluchowski, A. Pomorska, J. Szolno-Koguc, Lublin 2007, s. 437 i n.

Na początku 2009 r., gdy doszło do pierwszej wypłaty emerytury z OFE, to wyniosła ona 23,65 zł! (słownie dwadzieścia trzy złote i sześćdziesiąt pięć groszy)! To jest prawda o walorach OFE.

Nie ma zresztą czemu się dziwić, skoro konstrukcja OFE jest przewrotna.⁷⁵ Zakłada bowiem: 1) płacenie części (7,3%, teraz proponuje się obniżenie do 3%) składek ubezpieczeniowych na rzecz OFE, które 2) gromadzą środki na rachunkach członków funduszy emerytalnych i pobierają z tego tytułu opłatę (obecnie 3%, w przeszłości nawet 10%), 3) następnie obracają nimi (tracąc tylko w jednym roku 32 mld zł, jak to miało miejsce ostatnio), chociaż pobierają kolejną opłatę za zarządzanie aktywami OFE, 4) a dopiero po ustaleniu przez organ rentowo-emerytalny prawa do emerytury wpłacają za pośrednictwem ZUS do budżetu państwa środki przeznaczone na wypłatę emerytur. Ze względu na to, że wysokość emerytury ustala się w oderwaniu od tego, co zostało wpłacone do OFE, to na przyjętym rozwiązaniu korzystają jedynie same OFE.

Składki na ubezpieczenia emerytalne w OFE tworzą ich przychody, z których utrzymują się towarzystwa funduszy emerytalnych, łatwo rozpoznawalne po najbogatszych budynkach i najwyższych wynagrodzeniach wypłacanych dla swoich pracowników. To zaś oznacza, że towarzystwa te „przejadają” środki płynące od ubezpieczonych. To, co z nich zostanie, trafia do budżetu państwa, a ubezpieczony nie może z tych środków korzystać inaczej, jak poprzez system finansowania ubezpieczeń społecznych przez ZUS! To jest parodia ubezpieczenia.⁷⁶

W powstałej w ostatnim czasie sytuacji pojawiły się liczne koncepcje naprawy OFE, a przez to także, chociaż pośrednio, reformy systemu emerytalnego. Jedni bronią głównie OFE, inni zaś martwią się o los emerytów. Jedno jest pewne: system OFE nie sprawdził się i nie ma powodów, aby utrzymywać go w obecnej formule (por. M. Bojanowski, M. Bednarek, *Co dalej z emeryturami?* Gazeta Wyborcza z 17 stycznia 2011 r., s. 30; H. Bochniarz, *Polsce potrzebne lepsze rządy*, Gazeta Wyborcza z 17 stycznia 2011 r., s. 24). Problem można rozwiązać radykalnie w taki sposób, że uznać iż OFE są podmiotami prawa prywatnego nie zaliczanymi do jednostek sektora finansów publicznych. W tym celu trzeba byłoby spowodować, aby o składkach wpłaconych dotychczas do OFE zdecydowali sami ubezpieczeni. Mogą oni podjąć decyzję, iż chcą nadal, aby ich składki były odprowadzane do OFE, bowiem korzystanie z tej formy ubezpieczenia powinno być dobrowolne. Natomiast ci ubezpieczeni, którzy nie chcą być ubezpieczeni w OFE, powinni pozostać w ZUS, przy czym OFE należałoby zobowiązać

75 Ustawa z dnia 28 sierpnia 1997 r. o organizacji i funkcjonowaniu funduszy emerytalnych, Dz.U. z 2004 r. Nr 159, poz. 1667 z póź. zm.

76 Por. też J. Adamiak, B. Kolosowska, *Wpływ reformy systemu emerytalnego na racjonalizację wydatków publicznych*, w: *Ekonomiczne i prawne problemy racjonalizacji wydatków publicznych*, t. II, Lublin 2005, s. 201 i n.

do przekazania na rzecz ZUS składek wpłaconych dotychczas od ubezpieczonych na rzecz OFE.

Gdyby zatem zamiast składki płaconej do OFE ubezpieczeni te same pieniądze ulokowali na obligacjach skarbowych bądź w funduszach akcyjnych lub w funduszach dłużnych albo na indywidualnych kontach emerytalnych (patrz M. Samcik, *Zmajstruj sobie prywatną emeryturę*, Gazeta Wyborcza z 18 stycznia 2011, s. 30), to nie wdając się nawet w hazard giełdowy lub bankowy, z pewnością odzyskaliby co najmniej tyle, ile ulokowali, a może i więcej, bowiem zwykle oprocentowanie obligacji skarbowych i innych papierów wartościowych przekracza procent inflacji. Tymczasem na „romansie z OFE” zostali wystrychnięci na dudka! To powinno być powodem wstydu i przesłanką do naprawienia wyrządzonej szkody! Wymaga więc radykalnej przebudowy obecnej konstrukcji OFE. Rozwiązałoby to również inne problemy związane z funkcjonowaniem OFE (np. pozostawiania OFE poza katalogiem jednostek sektora finansów publicznych oraz powiększania wysokości długu publicznego poprzez wypłaty budżetu państwa na rzecz OFE – patrz szerzej rozdział V).

Podobny postulat należy odnieść do konstrukcji indywidualnych kont emerytalnych (IKE),⁷⁷ bowiem oszczędzanie w tym systemie, mimo iż ma swoje uzasadnienie, w obecnym kształcie wywołuje więcej wątpliwości niż widocznych korzyści dla przyszłego emeryta. **Przebudowa mogłaby pójść w tym kierunku, aby nie ograniczać wysokości wpłat na IKE i umożliwić dokonywanie tam wpłat zamiast na OFE. Natomiast zreformowane OFE powinny oddać ubezpieczonym to, co od nich dotychczas pobrały i wpłacić to na prowadzone przez ZUS indywidualne konta emerytalne.**

Pozostaje do rozwiązania jeszcze jeden problem, a mianowicie to, z jakich źródeł finansować wydatki publiczne z tytułu ubezpieczeń społecznych i zdrowotnych, skoro środki na ten cel są gromadzone w różny sposób oraz w wielu miejscach? Można rozważać taki wariant organizacyjny, który polega na powierzeniu ZUS i KRUS wykonywania zadań związanych z obsługą świadczeń emerytalnych i rentowych, natomiast finansowanie ubezpieczeń emerytalno-rentowych i ubezpieczeń zdrowotnych ze środków gromadzonych w Planie Finansowym Ubezpieczeń Społecznych i Zdrowotnych, stanowiącym element składowy proponowanego Planu Finansowego Państwa (patrz rozdział V). Dotychczasowe fundusze ubezpieczeń społecznych i zdrowotnych uległyby likwidacji, a ich środki przejąłby proponowany wyżej Plan. Niedobory Planu Finansowego Ubezpieczeń Społecznych i Zdrowotnych finansowane byłyby w formie pożyczek udzielanych z proponowanego Budżetu zadań władzy publicznej (patrz rozdział V).

77 Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o indywidualnych kontach emerytalnych, Dz.U. Nr 116, poz. 1205 z późn. zm.

Zmian w systemie finansowania ubezpieczeń społecznych i zdrowotnych nie można dokonać z dnia na dzień (lub jak to określiły media: „między śniadaniem a kolacją”). Już bowiem obecnie na 38,1 mln mieszkańców Polski pracujących jest tylko 15,5 mln. Na 100 pracujących przypada 145 osób niepracujących, w tym 54 emerytów i rencistów. Natomiast w 2050 r. stu pracujących będzie musiało utrzymać aż 162 emerytów i rencistów. Wcześniejsze emerytury pochłaniają rocznie 20 mld zł, podczas gdy świadczenia rodzinne zaledwie 8 mld zł („Polityka” nr 41 z 11 października 2008 r., s. 45). **Konieczne jest zatem przygotowanie nowej reformy ubezpieczeń społecznych i zdrowotnych oraz rozłożenie w czasie jej realizacji w taki sposób, aby każdy beneficjent tego systemu poczuł poprawę po jej wdrożeniu i był spokojniejszy o swoją przyszłość.**

Nie sądzę natomiast, aby problem reformy ubezpieczeń społecznych można było uznać za rozwiązany jedynie na podstawie tego, że obniży się wysokość składki odprowadzanej na rzecz OFE oraz zmusi emerytów pozostających w zatrudnieniu do zawieszenia emerytury lub do fikcyjnego przerwania zatrudnienia (np. na jeden dzień). W ministerialnych mózgach, które przyniosły te rozwiązania, nie uwzględniono wielu faktów.

Po pierwsze tego, że problem OFE nie dotyczy jedynie wysokości odprowadzanych tam składek, lecz jest znacznie poważniejszy dla stanu finansów publicznych.

Po drugie dlatego, że jeżeli pobieranie emerytury przez emerytów nadal zatrudnionych jest możliwe dzięki rozwiązaniu stosunku pracy na jeden dzień, to korzyści oszczędnościowe z tym związane mogą być wątpliwe. Sprowadzą się bowiem jedynie do tych sytuacji, w których zatrudnienie nie jest oparte na umowie o pracę, lecz na zasadzie powołania lub nominacji. Minister Pracy i Spraw Socjalnych powinien wiedzieć, że osoby te nie mają alternatywy: zrezygnować z wykonywanej funkcji lub zawiesić emeryturę. Rozwiązanie stosunku pracy wiąże się bowiem z odwołaniem z zajmowanego stanowiska, na które nie można powołać powtórnie na drugi dzień! Jeśli więc Ministrowi Pracy chodziło o to, aby pozbyć się z pracy takich ludzi, jak nauczyciele akademicy lub pełniący funkcje publiczne na zasadzie wyboru, powołania lub nominacji, to z pewnością odniesie on sukces, a przy okazji stworzy szansę na zatrudnienie w tych miejscach członków PSL. Czy jest to jednak sukces w skali społecznej i w wymiarze oszczędności finansowej państwa? Wątpię.

Problem reformy systemu emerytalno-rentowego jest trudny do rozwiązania. Wiąże się bowiem z koniecznością podjęcia decyzji w wielu kwestiach (np. wydłużenia wieku uprawniającego do uzyskania uprawnień emerytalnych, respektowania zasady ochrony praw słusznie nabytych, niepotrzebnego „zapętlania się” władzy publicznej w koncepcje OFE, która zupełnie inaczej jest postrzegana przez

UE itd. To będzie ograniczać dalsze reformy systemu emerytalnego, zwłaszcza wtedy gdy nie ma jednej, powszechnie akceptowanej, koncepcji jego reformy.

5.2. Zasiłki i inne świadczenia dla bezrobotnych

Państwo ponosi skutki finansowe bezrobocia, mimo że zjawisko to powstaje z różnych przyczyn i w większości jest niezależne od zachowań państwa. Bezrobocie dzieli się na jawne i ukryte. To ostatnie nie jest wykazywane w statystyce publicznej, ponieważ „ukrywającym” jest najczęściej państwo, które tworzy sztuczne zatrudnienie lub w inny sposób klasyfikuje osoby niepracujące (np. bezrobotni niezarejestrowani, osoby bierne zawodowo).

Liczba bezrobotnych zarejestrowanych w 2009 r. wynosiła 1 mln 892,7 tys. i była w stosunku do 2008 r. wyższa o 418,9 tys. Natomiast stopa bezrobocia kształtowała się na poziomie 11,9%. Na rynku pracy pojawiło się jedynie 21,3 tys. ofert pracy.⁷⁸

Wśród zarejestrowanych bezrobotnych było 27% dotychczas niepracujących (w tym 1,8% absolwentów szkół wyższych) oraz 27,3% bezrobotnych bez kwalifikacji zawodowych. Ponadto 41% stanowili bezrobotni długotrwale (ponad 12 miesięcy w ciągu 2 lat). Wśród bezrobotnych 20% posiadało prawo do zasiłku, natomiast 7,5% bezrobotnych samotnie wychowywało dziecko do 18 lat, a 5% było niepełnosprawnych.

Bezrobotnych z wyższym wykształceniem było 9,4%, a z wykształceniem policealnym i średnim zawodowym – 22,1%, ze średnim ogólnokształcącym 10,8% oraz 28,9% z zasadniczym zawodowym oraz z innym wykształceniem lub bez żadnego wykształcenia – 28,8%.⁷⁹

Państwo ponosi wydatki publiczne dotyczące bezrobocia. Są one związane nie tylko z utrzymywaniem urzędów pracy i innymi świadczeniami, które dotyczą bezrobotnych poddających się szkoleniom zawodowym lub podejmującym działalność na własny rachunek. Zasadniczymi formami wydatków publicznych na rzecz bezrobotnych są:

- 1) zasiłki dla bezrobotnych, wypłacane na podstawie ustawy z 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (Dz.U. Nr 99, poz. 101 ze zm.);
- 2) zasiłki i świadczenia przedemerytalne, wypłacane na podstawie ustawy z 30 kwietnia 2004 r. o świadczeniach przedemerytalnych (Dz.U. Nr 120, poz. 1252 ze zm.);

78 Mały Rocznik Statystyczny Polski 2010, s. 155.

79 Tamże, s. 156.

3) renta socjalna, wypłacana na podstawie ustawy z 27 czerwca 2003 r. o rencie socjalnej (Dz.U. Nr 135, poz. 1268),

W 2009 r. udzielono 334,1 tys. zasiłków dla bezrobotnych. Wysokość miesięcznego przeciętnego zasiłku dla bezrobotnych wynosiła w 2009 r. 569 zł. Natomiast zasiłków przedemerytalnych udzielono 98,6 tys., a wysokość zasiłku przedemerytalnego wynosiła 794 zł. Z kolei świadczeń przedemerytalnych udzielono 66,4 tys., w wysokości 924 zł. Jednocześnie liczba wypłaconych świadczeń z tytułu renty socjalnej stanowiła 244,4 tys., a wysokość przeciętnej renty socjalnej brutto wynosiła 560 zł.⁸⁰

Państwo ma wiele obowiązków dotyczących rynku pracy, ale podejmując interwencję na rynku pracy, powinno przede wszystkim odpowiedzieć sobie na pytanie, jaki rodzaj bezrobocia ma miejsce w danym czasie i co jest jego przyczyną. Nie można bowiem tych zagadnień traktować w sposób uniwersalny, niezależny od okoliczności miejsca i czasu, a zwłaszcza w oderwaniu od sytuacji demograficznej, edukacyjnej, zdrowotnej itp. społeczeństwa oraz na tej podstawie stosować niezmiennie instrumenty polityki zatrudnienia i zwalczania bezrobocia. Miejsc pracy może brakować autentycznie. Wszystko jednak zależy od ustalenia, dla kogo. Nie wszystkimi natomiast bezrobotnymi państwo powinno zajmować się jednakowo.

Jeżeli brakuje miejsc pracy w sektorze publicznym, a są osoby, które nie wyobrażają sobie pracy poza tym sektorem (bo jest im tak wygodnie i przyzwyczyli się do nicnierobienia), chociaż 4 czerwca 1989 r. skutecznie głosowały za zmianą ustroju socjalistycznego na kapitalistyczny, to ja bym dla tych osób nie szukał miejsc pracy oraz nie namawiał do nabycia nowych kwalifikacji zawodowych i podjęcia pracy w sektorze prywatnym lub do podjęcia działalności gospodarczej. To są w większości osoby, które są blisko nabycia praw emerytalnych lub rentowych i dlatego tak głośno żądają skrócenia wymagalnego w tych razach stażu pracowniczego oraz różnego rodzaju „pomostówek”. Innych pieniędzy nie dostaliby zresztą także w Polsce Ludowej.

Jeżeli pewna część naszych „bezrobotnych” nie podejmuje oferowanej im pracy fizycznej lub szkolenia zawodowego bądź pomocy dotyczącej podjęcia działalności gospodarczej tylko dlatego, że szczyli się posiadaniem wykształcenia ogólnokształcącego lub wyższego, zdobytego odpłatnie w szkołach niepublicznych w zakresie zarządzania i marketingu lub w dziedzinie innych nie mniej atrakcyjnych intelektualnie kierunków, to w odniesieniu do takich osób państwo powinno czuć się zwolnione z wszelkich obowiązków dotyczących zatrudnienia, z wypłatą zasiłków włącznie! Państwo nie może bowiem odpowiadać za ludzkie

80 Tamże, s. 184–185.

wybory, oparte na ludowej mądrości głoszącej, że „każdy jest kowalem swojego losu”. Reguła jest prosta: „masz tylko maturę lub byle jakie studia wyższe, to nie wymagaj, aby utrzymywali ciebie ci, którzy włożyli w edukację znacznie więcej potu i dzięki temu lepiej zarabiają.”

5.3. Świadczenia rodzinne i zaliczka alimentacyjna oraz pomoc społeczna i inne formy wydatków socjalnych

Polska jest państwem troskliwym i hojnym. Stać nas na liczne świadczenia rodzinne, a nawet za płacenie alimentów w zastępstwie tych, którzy ich nie płacą. Udzielamy w szerokim zakresie pomocy społecznej, a ponadto utrzymujemy domy pomocy społecznej i placówki opiekuńczo-wychowawcze. Wypłacamy dodatki mieszkaniowe i budujemy oraz utrzymujemy tzw. budownictwo socjalne. Finansujemy pomoc w zakresie dożywiania oraz udzielamy pomocy społecznej dla cudzoziemców. Dodatki zaś wypłacamy nie tylko osobom wymagającym pielęgnacji, lecz także zarówno czerstwym często kombatantom, jak i tym, którzy prowadzili tajne nauczanie w czasie okupacji i szczęśliwie ją przeżyli. Naszą troską jest też los sieroty zupełnej. Tworzy to prawdziwą mozaikę świadczeń, których byt wynika z różnych przyczyn, często zupełnie niezależnych od państwa, lecz których ciężar spoczywa zawsze na państwie. Wydatki publiczne z tym związane należą do kategorii wyjątkowo wrażliwych społecznie. Ich podstawy prawne stanowią regulacje zawarte w kilku ustawach. Wspólną ich cechą jest to, że określają zarówno krąg uprawnionych, jak i warunki wypłaty tych świadczeń, czyniąc to na ogół w sposób bardzo oszczędny z punktu widzenia kasy publicznej. Jest to sposób, którego w takim stopniu nie stosuje się w odniesieniu do innych zasiłków i świadczeń oraz odszkodowań.

Świadczenia rodzinne są wypłacane na podstawie ustawy z 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych (tekst jedn. Dz.U. z 2006 r. Nr 139, poz. 992 ze zm.). Świadczenia rodzinne przysługują: 1) obywatelom polskim; 2) cudzoziemcom: a) do których stosuje się przepisy o koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego, b) jeżeli wynika to z wiążących Rzeczpospolitą Polską umów dwustronnych o zabezpieczeniu społecznym, c) przebywającym na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej na podstawie zezwolenia na osiedlenie się, zezwolenia na pobyt rezydenta długoterminowego UE, zezwolenia na zamieszkanie na czas oznaczony lub w związku z uzyskaniem w Rzeczypospolitej Polskiej statusu uchodźcy lub ochrony uzupełniającej, jeżeli zamieszkują z członkami rodzin na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej.

Świadczeniami rodzinnymi są: 1) zasiłek rodzinny oraz dodatki do zasiłku rodzinnego; 2) świadczenia opiekuńcze: zasiłek pielęgnacyjny i świadczenie pielęgnacyjne; 3) zapomoga wypłacana przez gminy z tytułu urodzenia dziecka;

4) jednorazowa zapomoga z tytułu urodzenia się dziecka. Odrębny tytuł prawny ma świadczenie w postaci zaliczki alimentacyjnej.⁸¹ Rozmiary oraz skutki finansowe związane z wypłatą świadczeń rodzinnych przedstawia tabela 8.

Tabela 8. Świadczenia rodzinne jako wydatki publiczne

Wyszczególnienie	Świadczenia rodzinne		
	Liczba wypłaconych świadczeń w tys.	Przeciętna miesięczna wypłata w zł	Wydatki publiczne w mln zł
Zasilek rodzinny	3315,0	64,2	2746,2
Dodatek z tytułu: urodzenia dziecka	16,3	1000,0	213,5
opieki nad dzieckiem w okresie korzystania z urlopu wychowawczego	121,2	385,9	573,4
samotnego wychowywania dziecka	149,3	174,6	1,6
kształcenia i rehabilitacji dziecka niepełnosprawnego	186,3	76,6	186,8
rozpoczęcia roku szkolnego	199,6	100,0	241,3
podjęcia przez dziecko nauki poza miejscem zamieszkania	361,4	53,1	260,0
wychowywania dziecka w rodzinie wielodzietnej	558,9	80,0	604,6
Jednorazowa zapomoga z tytułu urodzenia dziecka	34,5	999,7	412,4
Zasilek pielęgnacyjny	836,0	153,0	1416,1
Świadczenie pielęgnacyjne	67,9	428,8	336,5
Zaliczka alimentacyjna	287,2	214,8	561,1

Źródło: liczba wypłaconych świadczeń i przeciętna ich wysokość miesięczna na podstawie Małego Rocznika Statystycznego Polski 2010, s. 182–183, z wyjątkiem zaliczki alimentacyjnej i wydatków publicznych w 2008 r. (Rocznik Statystyczny RP 2009, s. 285–287).

Trudno w sposób przesadny szukać oszczędności wśród wydatków publicznych związanych z wymienioną wyżej grupą świadczeń. Niemniej jednak wypłata niektórych świadczeń może budzić wątpliwości co do ich finansowania ze środków publicznych. Wydaje się, że w pierwszej kolejności należy to odnieść do tych świadczeń, których wypłata nie jest zależna od sytuacji finansowej rodziny. Dotyczy to w szczególności większości dodatków do zasiłku rodzinnego, a przede wszystkim aż trzykrotnie przewidzianej możliwości pozyskania „premi” z okazji

81 Ustawa z 7 września 2007 r. o pomocy osobom uprawnionym do alimentów, tekst jedn. Dz.U. z 2009 r. Nr 1, poz. 7.

urodzenia dziecka (dodatku do zasiłku rodzinnego, jednorazowej zapomogi z tytułu urodzenia dziecka, zapomogi wypłacanej przez gminę).

Wydatków publicznych związanych z urodzeniem, opieką i edukacją dzieci i młodzieży jest wiele, ponieważ istnieją także inne ich tytuły prawne (np. utrzymywanie placówek opiekuńczo–wychowawczych, stypendia szkolne, dopłaty do podręczników szkolnych, dopłaty do wypoczynku, rekreacji i sportu).

Druga zasadnicza grupa wydatków publicznych jest związana z finansowaniem przez państwo pomocy społecznej.⁸² Pomocy społecznej udziela się osobom i rodzinom w szczególności z powodu: 1) ubóstwa; 2) sieroctwa; 3) bezdomności; 4) bezrobocia; 5) niepełnosprawności; 6) długotrwałej lub ciężkiej choroby; 7) przemocy w rodzinie; 8) potrzeby ochrony ofiar handlu ludźmi; 8) potrzeby ochrony macierzyństwa lub wielodzietności; 9) bezradności w sprawach opiekuńczo–wychowawczych i prowadzenia gospodarstwa domowego, zwłaszcza w rodzinach niepełnych lub wielodzietnych; 10) braku umiejętności w przystosowaniu do życia młodzieży opuszczającej całodobowe placówki opiekuńczo–wychowawcze; 11) trudności w integracji cudzoziemców, którzy uzyskali w Rzeczypospolitej Polskiej status uchodźcy lub ochronę uzupełniającą; 12) trudności w przystosowaniu do życia po zwolnieniu z zakładu karnego; 13) alkoholizmu lub narkomanii; 14) zdarzenia losowego i sytuacji kryzysowej; 15) klęski żywiołowej lub ekologicznej.

Prawo do świadczeń pieniężnych z pomocy społecznej przysługuje:

- 1) osobie samotnie gospodarującej, której dochód nie przekracza kwoty 461 zł, (kryterium dochodowym osoby samotnie gospodarującej),
- 2) osobie w rodzinie, w której dochód na osobę nie przekracza kwoty 316 zł (kryterium dochodowym na osobę w rodzinie),
- 3) rodzinie, której dochód nie przekracza sumy kwot kryterium dochodowego na osobę w rodzinie (kryterium dochodowym rodziny) – przy jednoczesnym wystąpieniu co najmniej jednego z powodów wymienionych w art. 7 pkt 2–15 lub innych okoliczności uzasadniających udzielenie pomocy społecznej.

Za dochód uważa się sumę miesięcznych przychodów z miesiąca poprzedzającego złożenie wniosku lub w przypadku utraty dochodu z miesiąca, w którym wniosek został złożony, bez względu na tytuł i źródło ich uzyskania, jeżeli ustawa nie stanowi inaczej, pomniejszoną o: 1) miesięczne obciążenie podatkiem dochodowym od osób fizycznych; 2) składki na ubezpieczenie zdrowotne; 3) kwotę alimentów świadczonych na rzecz innych osób.

82 Ustawa z 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej, tekst jedn. Dz.U. z 2009 r. Nr 175, poz. 1362.

W 2008 r. było 2101 tys. korzystających z pomocy publicznej, w tym 1684 tys. z pomocy pieniężnej i 1123 tys. z pomocy niepieniężnej. Udzielono świadczeń na kwotę 3519 mln zł (Mały Rocznik Statystyczny Polski 2010, s. 269). Szczegółowe opracowania problematyki korzystania z pomocy społecznej⁸³ wskazują, że jej utrzymywanie jest niezbędne, a rozmiary wydatków publicznych dotyczące finansowania pomocy społecznej nie powinny być obniżane.

Odrębnie wskazać trzeba na wydatki natury socjalnej. Mają one formę dodatków dla sierot zupełnych oraz dodatków mieszkaniowych.⁸⁴ Niekiedy świadczenia są wypłacane gminom, które z tego źródła czerpią na udzielanie pomocy w zakresie dożywiania⁸⁵ oraz finansowania tzw. budownictwa socjalnego.⁸⁶ Statystyka publiczna nie odnotowuje odrębnie wydatków publicznych z tym związanych. Nie sądzę jednak, aby w procesie racjonalizacji wydatków publicznych należało koncentrować się nad tą grupą wydatków.

5.4. Wnioski

- (1) gospodarstwa domowe funkcjonujące w oparciu o przychody ze świadczeń emerytalnych i rentowych nie są jeszcze w tak trudnej sytuacji, jak gospodarstwa domowe z udziałem członków rodzin pozostających na zasiłkach i świadczeniach dla bezrobotnych lub korzystających ze świadczeń rodzinnych, zaliczki alimentacyjnej oraz z pomocy społecznej. Dlatego trzeba w sposób zróżnicowany podchodzić do wydatków publicznych dotyczących tych gospodarstw;
- (2) trzeba uznać za konieczne odejście od dotychczasowego systemu emerytalno–rentowego, ponieważ system okazał się niesprawny i dalsze jego utrzymywanie tworzy poważne zagrożenia na przyszłość. Niezbędne jest więc przygotowanie nowej koncepcji systemu emerytalno–rentowego, która powinna opierać się na oddzieleniu ich od ubezpieczeń zdrowotnych i przyjęcia wobec tych dwóch grup ubezpieczeń odrębnych zasad tworzenia i wykorzystywania funduszy ubezpieczeniowych;
- (3) w ubezpieczeniach emerytalno–rentowych należy zrezygnować z przydziału ubezpieczonych do trzech filarów, a w zamian trzeba przyjąć prosty podział na ubezpieczenia obowiązkowe i dobrowolne. W każdym z nich obowiązywałyby odmienne zasady wnoszenia składek ubezpieczeniowych oraz ustalania wysokości świadczeń emerytalno–rentowych. Natomiast wysokość świadczeń

83 Patrz *Beneficjenci pomocy społecznej i świadczeń rodzinnych w 2008 r.*, Urząd Statystyczny w Krakowie, Kraków 2009.

84 Ustawa z 21 czerwca 2001 r. o dodatkach mieszkaniowych, Dz.U. Nr 71, poz. 734.

85 Ustawa z 29 grudnia 2005 r. o ustanowieniu programu wieloletniego „Pomoc w zakresie dożywiania”, Dz.U. Nr 267, poz. 2259 ze zm.

86 Ustawa z 8 grudnia 2006 r. o finansowym wsparciu tworzenia lokali socjalnych, mieszkań chronionych, noclegowni i domów dla bezdomnych, Dz.U. Nr 251, poz. 1844 ze zm.

emerytalnych i rentowych powinna zależeć wyłącznie od czasu zatrudnienia oraz od wysokości kapitału zgromadzonego tytułem ubezpieczenia społecznego.

- (4) w stosunku do stanu obecnego należałoby zrezygnować z przywilejów emerytalnych i rentowych, ograniczając je jedynie do przypadków wykonywania pracy w warunkach szkodliwych dla zdrowia i życia (np. w przemyśle wydobywczym, transporcie lotniczym i morskim, wykonywania służby wojskowej w operacjach militarnych i w misjach wojskowych itp.);
- (5) należy zorganizować na nowych zasadach dobrowolne ubezpieczenie emerytalno-rentowe, pozostawiając ubezpieczonym wybór formy ubezpieczenia oraz jego wysokości. W tym celu można wykorzystać zreformowane OFE, działające na zmienionych zasadach, właściwych dla prawa prywatnego;
- (6) w zwalczaniu bezrobocia należy postawić przede wszystkim na pomoc szkoleniową lub pomoc w zakresie podjęcia działalności na własny rachunek, ograniczając wypłatę zasiłków dla bezrobotnych do trzech miesięcy. Wcześniejsze zaproponowanie bezrobotnemu miejsca pracy i odrzucenie tej oferty powinno powodować utratę prawa do zasiłku;
- (7) wypłaty świadczeń rodzinnych należy ograniczyć jedynie do tych tytułów, w których wysokość wypłaty zależy od wysokości określonego dochodu na jednego członka rodziny. Nie ma natomiast powodów, aby wszystkim, a zwłaszcza osobom o wysokim dochodzie w rodzinie, wypłacać dodatki, zasiłki i zapomogi z tytułu urodzenia dziecka oraz zasiłku pogrzebowego i świadczeń pielęgnacyjnych. Poczynione w ten sposób oszczędności powinny być skierowane na podwyższenie świadczeń pomocy społecznej.

6. Kondycja finansowa przedsiębiorców prywatnych i jej wpływ na zakres wydatków publicznych z tym związanych

6.1. Struktura polskiej przedsiębiorczości

Na koniec 2009 r. (Mały Rocznik Statystyczny Polski 2010, s. 494–495) w systemie REGON było zarejestrowanych 3.742.673 podmiotów gospodarki narodowej (bez osób prowadzących indywidualne gospodarstwa rolne), czyli o 14.420 mniej niż w 2008 r. Spora część przedsiębiorców wyrejestrowała się z systemu REGON, liczba nowo powstałych przedsiębiorstw nie była na tyle większa, aby nastąpił przyrost nowych przedsiębiorców.

Z punktu widzenia własnościowego najliczniejszą grupę stanowią przedsiębiorcy prywatni będący osobami fizycznymi (75,2%), zaś liczba przedsiębiorstw

państwowych (289) nie przekracza nawet 0,1% ogółu przedsiębiorców. Sektor publiczny i prywatny korzysta jednak z form spółek handlowych, które w całości przedsiębiorców stanowią 7,6%. Spółki z udziałem kapitału zagranicznego stanowiły zaś 1,8%, spółdzielnie stanowią zaledwie 0,5%. Najwięcej przedsiębiorców zajmuje się handlem i naprawami pojazdów samochodowych (30,9%) oraz przetwórstwem przemysłowym (9,2%) i transportem oraz gospodarką magazynową (7,0%).

Na koniec 2008 r. tylko 3,3% ogółu przedsiębiorców należało do sektora publicznego, zaś aż 96,7% do sektora prywatnego.⁸⁷ W strukturze funkcjonujących w Polsce przedsiębiorstw aktywnych, a więc faktycznie prowadzących działalność, dominują mikroprzedsiębiorcy zatrudniający do 9 pracowników. W 2007 r. stanowiły one 96% aktywnych przedsiębiorstw. Mali przedsiębiorcy, zatrudniający od 10 do 49 pracowników, stanowili 2,5%, zaś niecały procent stanowili przedsiębiorcy średni zatrudniający od 50 do 249 pracowników. Znikomą część ogółu liczby przedsiębiorców (0,2%) stanowili przedsiębiorcy zatrudniający co najmniej 250 pracowników.

Liczba pracujących w przedsiębiorstwach zatrudniających powyżej 9 pracowników wyniosła pod koniec 2008 r. blisko 5 mln i była wyższa o 2,6% w stosunku do roku ubiegłego. U mikroprzedsiębiorców pracowało 40% spośród tej liczby, u małych przedsiębiorców 11%, a u średnich 18%, zaś 31% było zatrudnionych u pozostałych przedsiębiorców. Spadek liczby pracujących miał miejsce w rolnictwie, rybactwie (w tych sekcjach spadek zatrudnienia jest wieloletnią tendencją), a także w przetwórstwie przemysłowym oraz wytwarzaniu energii elektrycznej. W pierwszej połowie 2008 r. zatrudnienie w przetwórstwie przemysłowym jeszcze rosło (na koniec czerwca 2008 r. liczba pracujących przekroczyła nawet 2 mln osób), spadek zaś miał miejsce dopiero w drugim półroczu. W pozostałych sektorach liczba pracujących wzrosła najbardziej, bo aż o 42%, w pośrednictwie finansowym.

Przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto wzrosło w ujęciu nominalnym o 15%, do poziomu 3.356 zł. Tam, gdzie wynagrodzenia są najwyższe, czyli w górnictwie i wytwarzaniu energii elektrycznej ubiegłoroczna, dynamika wzrostu płac była nieco niższa niż w całym sektorze przedsiębiorstw. Najwolniej wynagrodzenia rosły w sekcji pośrednictwo finansowe (o 6%).

W sektorze publicznym funkcjonują nadal przedsiębiorstwa państwowe (w liczbie 289), chociaż w latach 1990–2009 poddano prywatyzacji 7516 przedsiębiorstw państwowych (Mały Rocznik Statystyczny Polski 2010, s. 484 i n.). W wyniku tego skomercjalizowano 1724 przedsiębiorstwa, przekształcając je w jednoosobowe spółki Skarbu Państwa i w 14 spółek z udziałem wierzycieli.

87 *Przedsiębiorczość w Polsce*, Ministerstwo Gospodarki, Warszawa lipiec 2009, s. 36 i n.

Prywatyzacją bezpośrednią objęto 2191 przedsiębiorstw, w tym 2110 sprywatyzowano. Likwidacji poddano 1933 przedsiębiorstwa, z których zlikwidowano 1094. Natomiast 1654 przedsiębiorstwa włączono do Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa. Pewna część przedsiębiorstw znajduje się więc w toku prywatyzacji lub likwidacji. Najwięcej spółek powstałych w wyniku komercjalizacji przedsiębiorstw państwowych funkcjonuje w przemyśle (68,2%), natomiast w pozostałych branżach spółki te stanowią nie więcej niż 5–8% w każdej.

Problemy przedsiębiorczości prywatnej i przedsiębiorczości publicznej są zgoła odmienne. Przedsiębiorczość prywatna nie jest silna ekonomicznie. Jej potencjał stanowią mikroprzedsiębiorcy wykonujący działalność gospodarczą często z przymusu ekonomicznego (brak pracy najmnej). Najczęściej nie są oni kompletnie przygotowani do pełnienia roli przedsiębiorcy. Nie mają kapitału, lokali, maszyn i urządzeń itd. Sami zatrudniają się we własnych firmach, wykonując jednocześnie funkcje pracownicze, w tym także kierowcy, księgowego, ochroniarza itp. Prowadzenie przedsiębiorstwa jest dla nich głównym sposobem zdobywania środków na utrzymanie siebie i członków rodziny. W tych warunkach nie może być mowy o rozwoju, inwestycjach, innowacyjności mikroprzedsiębiorców. W nieco lepszej sytuacji są już mali i średni przedsiębiorcy, lecz jest ich w ogólnej liczbie przedsiębiorców niewiele. Gospodarstwa domowe osób fizycznych wykonujących działalność gospodarczą nie byłyby w stanie utrzymać się samodzielnie, gdyby nie to, że część członków tych gospodarstw jest pracownikami najemnymi lub otrzymuje świadczenia emerytalne i rentowe lub inne.

Z punktu widzenia państwa i jego zadań oraz finansów publicznych utrzymywanie i dalszy rozwój przedsiębiorczości prywatnej jest jak najbardziej wskazany. Przedsiębiorcy prywatni nie tworzą i nie powiększają bezrobocia. Wręcz odwrotnie, ograniczają je, dając zatrudnienie licznej rzeszy osób. Przedsiębiorcy prywatni płacą podatki i składki na ubezpieczenia społeczne oraz dokonują wpłat na wiele państwowych funduszy celowych. Przedsiębiorcy prywatni nie korzystają z pomocy publicznej w takich rozmiarach, jakie są udziałem przedsiębiorców publicznych. Kondycja finansowa przedsiębiorców prywatnych jest jednak zbyt niska (patrz niżej), aby tworzyło to warunki dla dalszego ich rozwoju.

Tymczasem przedsiębiorczość publiczna (państwowa i komunalna) funkcjonuje w warunkach nieustającej presji politycznej i społecznej nastawionej na likwidację przedsiębiorstw publicznych lub co najmniej na ich prywatyzację. Tendencja ta była zrozumiała wtedy, gdy Polska zmieniała ustrój gospodarczy. Nie jest natomiast zasadna obecnie. To, co można było zlikwidować, to zlikwidowano. Natomiast sama komercjalizacja przedsiębiorstw państwowych rozwiązała tylko niektóre ich problemy ekonomiczne (np. bezzasadnie wysokie zatrudnienie, zbędne wydatki socjalne, zastopowanie nieuzasadnionego ekonomicznie wzrostu wynagrodzeń). Przekształcenie w spółki prawa handlowego nie poprawiło wcale efek-

tywności i stylu zarządzania przedsiębiorstwami publicznymi. Miejsce fachowców zajęły bowiem osoby delegowane do władz spółek przez partie polityczne. W procesie likwidacji i prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych zmarnowano znakomitą część ich majątku, zwłaszcza budynki i urządzenia. Główną zaletą obecnych przedsiębiorstw państwowych jest jedynie to, że dają wciąż ważne ze społecznego punktu widzenia miejsca pracy. Wadą jest natomiast to, że przedsiębiorstwa państwowe nie stawiają sobie żadnych wizji rozwojowych. Ich troską jest dalsze przetrwanie. Z tych też powodów państwo ponosi nadal pewne wydatki publiczne.

6.2. Sytuacja ekonomiczno-finansowa przedsiębiorców

Sytuację ekonomiczno-finansową przedsiębiorców określają w szczególności takie wielkości, które dotyczą ich przychodów, kosztów i wyniku finansowego. One to wyznaczają wskaźnik poziomu kosztów i wskaźnik rentowności. Ważne są także wielkości aktywów obrotowych i zobowiązań przedsiębiorstw, bowiem umożliwiają kształtowanie funduszy własnych przedsiębiorstw oraz ich zaangażowanie inwestycyjne i innowacyjne. Analiza wymienionych okoliczności pozwala określić kondycję finansową przedsiębiorców. Wiele wskazuje na to, że jest ona różna zarówno ze względu na podział przedsiębiorców na publicznych i prywatnych, jak i ze względu na wielkość przedsiębiorstw liczoną liczbą zatrudnionych w nich pracowników.

Tabela 9. Sytuacja finansowa przedsiębiorców
(dane w odsetkach dotyczą 2008 r.)

Wyszczególnienie	Sektor		
	Ogółem	prywatny	publiczny
Przychody z całokształtu działalności	100,0	86,9	13,1
w tym		100,0	100,0
ze sprzedaży produktów	55,7	83,3	68,7
sprzedaży towarów i materiałów	40,5	42,9	24,0
Przychody finansowe	1,7	1,5	2,8
Koszty	100,0	86,8	66,0
w tym:	100,0	100,0	100,0
koszt własny sprzedanych produktów	59,5	57,6	71,9
wartość sprzedanych towarów	35,6	37,8	21,2
koszty finansowe	3,0	3,0	2,9
Wynik finansowy	100,0	89,4	10,6
Zyski nadzwyczajne	100,0	96,7	3,2
Straty nadzwyczajne	100,0	89,2	10,8

Przyczyny i propozycje naprawy finansów publicznych w Polsce

Wynik finansowy brutto	100,0	89,5	10,5
Obowiązkowe obciążenia wyniku finansowego brutto	100,0	84,9	15,1
Wynik finansowy netto	100,0	90,6	9,4
Wskaźnik poziomu kosztów	95,9	95,8	96,7
Wskaźnik rentowności obrotu	3,3	3,4	2,4
Aktywa obrotowe	100,0	8,7	13,3
w tym:	100,0	100,0	100,0
zapasy	27,1	28,5	78,8
należności krótkoterminowe	44,8	45,9	38,3
inwestycje krótkoterminowe	24,5	22,4	39,8
krótkoterminowe rozliczenia międzyokresowe	3,2	3,2	3,6
Zobowiązania:	100,0	86,5	13,5
długoterminowe, w tym:	28,6	27,8	33,9
kredyty i pożyczki	20,6	20,7	19,9
krótkoterminowe, w tym:	71,3	72,1	66,1
kredyty i pożyczki	18,9	20,2	9,9
wobec dostawców	34,1	35,8	22,7
daniowe (podatki, cła, składki)	6,2	5,4	11,0

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych z Rocznika Statystycznego RP 2009, s. 579–582, 592–593 i 596.

Z porównania sytuacji ekonomiczno–finansowej przedsiębiorców działających w sektorze prywatnym i w sektorze publicznym wynika, że sytuacja ekonomiczno–finansowa przedsiębiorców prywatnych jest nieco lepsza niż przedsiębiorców publicznych. Ci pierwsi osiągają większe przychody i ponoszą mniejsze koszty, a więc mają również lepszy wynik finansowy. Tymczasem przedsiębiorcy publiczni angażują większe aktywa obrotowe i mają większe zapasy oraz mniejsze zobowiązania, z wyjątkiem zobowiązań daninowych.

Sytuacja polskich przedsiębiorców w 2008 r. była pod wieloma względami inna niż w latach poprzednich.⁸⁸ Z jednej strony wciąż utrzymywała się wysoka dynamika przychodów w przedsiębiorstwach (w ujęciu nominalnym), jednocześnie jednak na wyniku finansowym zaważyła wyższa niż zazwyczaj dynamika kosztów.

Przychody przedsiębiorców z całokształtu działalności w 2008 r. wzrosły o 11% i wyniosły 2,3 biliona zł. Dynamika przychodów w ujęciu nominalnym była więc tylko nieco niższa niż w roku 2007, biorąc jednak pod uwagę średnioroczny wskaźnik cen produkcji sprzedanej przemysłu (PPI), który w 2008 roku

88 Tamże, s. 37 i n.

wyniósł 2,2% i był wyższy niż w 2007 r. Oznacza to znaczne obniżenie tempa wzrostu realnych przychodów przedsiębiorców. W 2008 r. w sektorze publicznym dynamika przychodów była wyższa niż w 2007 r. Wynika to z faktu, że w sekcjach górnictwo oraz wytwarzanie energii elektrycznej, w których ceny wzrosły najbardziej, wciąż większość przedsiębiorców stanowią podmioty należące do sektora publicznego.

W sektorze prywatnym natomiast przychody rosły wolniej niż w roku 2007. W porównaniu z rokiem poprzednim zanotowano dużo większe zróżnicowanie w dynamice przychodów pomiędzy różnymi sektorami gospodarki. Wpłynęło na to znacznie większe zróżnicowanie w zmianach cen pomiędzy różnymi towarami. Wynikało ze wzrostu cen surowców naturalnych.

Koszty z całokształtu działalności w 2008 r. wzrosły u przedsiębiorców o 13,5%, a więc bardziej niż przychody – z poziomu 1,9 do 2,2 biliona zł. Nie pozostało to bez wpływu na wyniki finansowe przedsiębiorców. W 2008 r. w ujęciu nominalnym wynik finansowy przedsiębiorców wyniósł 99 mld zł i był niższy niż w roku poprzednim. Sytuacja taka wystąpiła po raz pierwszy od 2002 r. Spadek wyniku odnotowali przedsiębiorcy w niemalże wszystkich sekcjach (za wyjątkiem górnictwa, budownictwa, ochrony zdrowia oraz pozostałej działalności usługowej komunalnej).

Przedsiębiorcy należący do sektora publicznego odnotowali spadek wyniku finansowego aż o blisko jedną trzecią – z poziomu 15,6 do niecałych 11 mld zł. W grupie przedsiębiorców sektora prywatnego spadek nie był tak silny, choć i tak wynik finansowy brutto tylko nieznacznie przekraczał poziom z roku 2006. Po raz pierwszy od 2001 r. spadł udział przedsiębiorców rentownych – w sektorze prywatnym było to 78% firm (o 4% mniej niż w 2007 roku), zaś w sektorze publicznym 70% (mniej o 3%).

W sektorze prywatnym wielkość zobowiązań wzrosła o blisko 20%, natomiast w sektorze publicznym o niecałe 10%. O ile w sektorze prywatnym na wzrost zobowiązań w przeważającej mierze wpłynął wzrost długu długoterminowego, to w sektorze publicznym był to wzrost zobowiązań krótkoterminowych.

W 2008 r. nastąpiło pogorszenie płynności finansowej przedsiębiorców. W sektorze publicznym wszystkie wskaźniki płynności były niższe niż w roku 2007, w sektorze prywatnym sytuacja była podobna (za wyjątkiem podwyższonego wskaźnika płynności, którego wysokość nie uległa zmianie).

Analizując dynamikę powyższych zmiennych w 2008 r. można zauważyć, że wśród ogółu przedsiębiorców spadek nadwyżki finansowej przełożył się na wzrost zobowiązań. W różnych grupach firm sytuacja wyglądała jednak nieco odmiennie. W przypadku małych przedsiębiorców, czyli jedynej grupy przed-

siębiorców, w której w ujęciu nominalnym nadwyżka finansowa uległa zwiększeniu w porównaniu z rokiem poprzednim, zarówno dynamika wzrostu zobowiązań, jak i dynamika inwestycji były wysokie. Świadczy to o tym, że firmy te postrzegały swoją kondycję jako relatywnie dobrą (pomimo znacznego wzrostu kosztów finansowych), co przełożyło się na skłonność do inwestowania. Jednocześnie wzrost (choć niewielki) nadwyżki finansowej sprawiał, że firmom tym łatwiej było starać się o kredyt. Duże przedsiębiorstwa również odnotowały spadek nadwyżki finansowej (o 3%). Pomimo to udało im się zwiększyć nakłady inwestycyjne. Stało się tak dzięki znacznemu wzrostowi wielkości zobowiązań.

Chociaż pod względem liczebności mikroprzedsiębiorcy stanowią zdecydowanie największą grupę wszystkich przedsiębiorców, ich udział w przychodach przedsiębiorców ogółem, wielkości nakładów inwestycyjnych czy zatrudnieniu jest niewspółmiernie niski. Mikroprzedsiębiorcy wypracowali 23% przychodów, podobną część średni przedsiębiorcy, zaś mali przedsiębiorcy 13%. Wynik finansowy wyniósł 253 mld zł i w porównaniu z rokiem 2006 wzrósł aż o 26% (we wszystkich grupach przedsiębiorców mniej więcej równomiernie). Jego struktura była zupełnie inna niż w przypadku przychodów, bowiem na mikroprzedsiębiorców przypadło blisko 40% wartości wyniku finansowego, na małych i średnich przedsiębiorców niecałe 30%, zaś jedną trzecią zysku wypracowali pozostali przedsiębiorcy.

Mimo że w skali całej gospodarki duże przedsiębiorstwa wypracowały największą część przychodów, w niektórych sekcjach dominowali mikroprzedsiębiorcy. Sytuacja taka miała miejsce w pośrednictwie finansowym, gdzie najmniejsze firmy uzyskały 68% przychodów. Również w obsłudze nieruchomości, hotelarstwie, a także w budownictwie i w handlu ich przychody były wyższe niż pozostałych grup firm. Duże przedsiębiorstwa natomiast wyraźnie dominowały w przemyśle, uzyskując w tej sekcji dwie trzecie swoich przychodów ogółem.

Przedsiębiorcy zainwestowali w 2007 r. ponad 144 mld zł i w ujęciu nominalnym była to kwota o 26% wyższa niż rok wcześniej. Udział mikroprzedsiębiorców w nakładach inwestycyjnych ogółem sektora przedsiębiorstw wyniósł 12,7%, przy 29%-wym wzroście w stosunku do roku poprzedniego. Był to najwyższy wzrost spośród wszystkich grup przedsiębiorstw. Duże przedsiębiorstwa były w tym czasie odpowiedzialne za 52% poniesionych nakładów, średni przedsiębiorcy za 24%, a mali przedsiębiorcy za 11%. W przeliczeniu na jeden podmiot nakłady inwestycyjne mikroprzedsiębiorców w 2007 r. wyniosły 5,1 tys. zł, podczas gdy w dużych przedsiębiorstwach – 27,4 tys. zł, u średnich przedsiębiorców – 21,5 tys. zł, a małych przedsiębiorców – 15,7 tys. zł.

Przytoczone dane potwierdzają tezę, że ze względu na zróżnicowaną sytuację ekonomiczno-finansową przedsiębiorców stosunek państwa do nich powinien

być także zróżnicowany, gdy idzie o rozmiar udzielanej im pomocy, stanowiącej jednocześnie o wydatkach publicznych na przedsiębiorców.

6.3. Finansowanie działalności gospodarczej ze środków własnych przedsiębiorców oraz ze środków zwrotnych

Jeżeli chodzi o źródła finansowania działalności gospodarczej, to wciąż najpopularniejszym źródłem są kapitały własne przedsiębiorców. W 2008 r. stanowiły one w sektorze prywatnym 71,4% kapitałów własnych ogółu przedsiębiorców, natomiast w sektorze publicznym – 28,6% (Rocznik Statystyczny RP 2009, s. 594). W strukturze kapitałów własnych przedsiębiorców kapitał podstawowy stanowił 53,1%, przy czym w sektorze prywatnym stanowił 46,7%, a w sektorze publicznym 69,2%. Kapitał zapasowy przedsiębiorstw ukształtował się na poziomie 32,9%, przy czym w sektorze prywatnym wynosił 36,7%, a w sektorze publicznym 23,4%. Wynik finansowy netto roku obrotowego wynosił w przedsiębiorstwach ogółem 8,0%, przy czym w sektorze prywatnym stanowił 10,2%, a w sektorze publicznym 2,6%. Zdecydowanie lepiej w tym porównaniu wypadają przedsiębiorcy sektora prywatnego.

Na tej podstawie nie można jednak przyjąć, że polscy przedsiębiorcy są na tyle zamożni, iż stać ich na finansowanie działalności gospodarczej przede wszystkim ze środków własnych. Nie oznacza to również, że polscy przedsiębiorcy posiadają i dysponują środkami w stopniu umożliwiającym im finansowanie działalności bez potrzeby korzystania z zewnętrznych źródeł zasilania. Może to natomiast wskazywać, że polscy przedsiębiorcy mają powody, dla których nie korzystają z zewnętrznych środków zasilania finansowego, zwłaszcza o charakterze zwrotnym.

W Raporcie pt. „Przedsiębiorczość w Polsce” (Warszawa lipiec 2009, s. 93 i n.) słusznie zauważa się, że stopień dostępności środków finansowych oraz warunki, na których przedsiębiorcy mogą z nich korzystać, wpływają istotnie na koszty i ryzyko prowadzenia działalności gospodarczej, w tym szczególnie działalności inwestycyjnej. W Polsce problemem jest korzystanie przez przedsiębiorców ze zwrotnych środków zasilania. Ocenia się, że ich udział w ogólnych rozmiarach finansowania działalności gospodarczej wykazuje tendencję zwyżkową.

Nominalna wartość kredytów udzielonych dużym przedsiębiorstwom wzrosła w 2008 r. o 28,5% (wobec 23,4% rok wcześniej), osiągając na koniec roku poziom 175,6 mld zł. Z kolei wartość kredytów udzielonych mikroprzedsiębiorcom wzrosła jeszcze bardziej, bo aż o 33% (wobec 28% w 2007 r.). Tym samym wartość należności monetarnych instytucji finansowych z tytułu kredytów udzielonych mikroprzedsiębiorcom osiągnęła pod koniec 2008 r. wartość 37 mld zł.

Wśród kredytów udzielonych w 2008 r. przedsiębiorcom większym dominują kredyty na inwestycje (28%), operacyjne (24%) oraz w rachunku bieżącym (23%). Jeśli chodzi o dynamikę, najbardziej wzrosła wartość kredytów na inwestycje (36%) i nieruchomości (35%). Wartość tych ostatnich wzrosła znacznie mniej niż w 2007 r., a ich udział w strukturze kredytów ustabilizował się na poziomie 21%. Wartość kredytów eksportowych wzrosła o 163% r/r, niemniej jednak ich udział w całości udzielonych kredytów i pożyczek jest marginalny (0,27%).

Struktura kredytów udzielonych mikroprzedsiębiorcom, podobnie jak w przypadku przedsiębiorców zatrudniających powyżej 9 osób, nie uległa istotnym zmianom w stosunku do 2007 r. Wg stanu na 31 grudnia 2008 r. najwięcej kredytów udzielono na cele inwestycyjne (33%), a ich wartość wzrosła o 29% r/r. Kolejne miejsca, pod względem udziału w strukturze, zajmują kredyty: w rachunku bieżącym (25%), pozostałe kredyty i pożyczki (16%), operacyjne (14%) oraz kredyty na nieruchomości (11%). Znikomy, a zarazem znacznie mniejszy niż w 2007 r., jest udział kredytów eksportowych (0,08%).

Z badania Ministerstwa Gospodarki przeprowadzonego wśród małych i średnich przedsiębiorców⁸⁹ wynika, że w drugiej połowie 2008 r. z kredytu korzystał co trzeci ankietowany przedsiębiorca (30% mikroprzedsiębiorców, połowa małych przedsiębiorców oraz ponad dwie trzecie średnich przedsiębiorców). W porównaniu z pierwszą połową 2008 r. wzrósł (z 20% do 26%) odsetek przedsiębiorców starających się o przyznanie kredytu. Banki zaostryżyły jednakże kryteria przyznawania kredytów. Z odmową spotkała się ponad połowa przedsiębiorców (w poprzednim półroczu było to zaledwie 20%). Najtrudniej było otrzymać kredyt mikroprzedsiębiorcom. W grupie tej z pozytywną odpowiedzią banku spotkało się tylko 41% przedsiębiorców. Z kredytu bankowego korzystało 23% małych i średnich przedsiębiorców. Średnie oprocentowanie kredytów bankowych udzielanych tym przedsiębiorcom wyniosło 10,3%.

W porównaniu z I półroczem 2008 r. zmianie uległa struktura kredytów, z których korzystali przedsiębiorcy. Większą popularnością cieszył się kredyt obrotowy oraz kredyt na rachunku bieżącym. Z kolei mniej ankietowanych wskazywało na wykorzystywanie kredytu inwestycyjnego. Ma to związek z pogarszaniem się płynności finansowej w przedsiębiorstwach oraz ograniczaniem aktywności inwestycyjnej.

W drugim kwartale 2010 r. doszło do złagodzenia kryteriów udzielania kredytów dla przedsiębiorców, natomiast w III kwartale sytuacja nie uległa zmianie.⁹⁰ Natomiast nieznaczne zaostrzenie polityki kredytowej miało miejsce tylko

89 *Trendy rozwojowe sektora MSP w drugiej połowie 2008 roku*, Ministerstwo Gospodarki (Departament Analiz i Prognoz), Warszawa, marzec 2009 r.

90 *Patrz Sytuacja na rynku kredytowym. Wyniki ankiety przewodniczących komitetów kredytowych, III kwartał 2010*, NBP 2010.

dla kredytów długoterminowych przyznawanych małym i średnim przedsiębiorcom. W przypadku pozostałym rodzajów kredytu złagodzenie polityki w I kwartale 2010 r. również nie było silne, a większość banków pozostawiła kryteria na niezmiennym poziomie.

Złagodzenie polityki banków w zakresie kryteriów przyznawania kredytów dla przedsiębiorców było nieco silniejsze względem kredytów krótkoterminowych (procent netto 18% i 21% odpowiednio dla kredytów dla dużych oraz małych i średnich przedsiębiorców) niż długoterminowych (procent netto 10% i – 2% odpowiednio dla kredytów dla dużych oraz małych i średnich przedsiębiorców).

Większość banków nie zmieniła wysokości pobieranych marż, w ujęciu netto nastąpiło jednak nieznaczne zaostrzenie tego warunku kredytu (procent netto wyniósł 7%). Zaostrzeniu uległy także warunki w zakresie marży pobieranej na kredytach o podwyższonym ryzyku, poza odsetkowych kosztów kredytu oraz maksymalnego okresu kredytowania. Banki złagodziły natomiast warunki w zakresie wymaganych zabezpieczeń oraz zwiększyły maksymalną dostępną kwotę kredytu.

Banki, które złagodziły politykę kredytową względem przedsiębiorców, uzasadniały to głównie korzystną sytuacją kapitałową oraz obniżeniem ryzyka związanego z przyszłą sytuacją gospodarczą. Wpływ tego drugiego czynnika na podaż kredytu jest pozytywny. Drugi kwartał z rzędu co sugeruje, że banki korzystnie oceniają ogólną sytuację przedsiębiorców. Z drugiej strony, w opinii banków sytuacja ekonomiczna niektórych przedsiębiorców pogorszyła się. Banki, które zaostrzyły politykę kredytową, uzasadniały to bowiem głównie ryzykiem związanym z kredytowaniem największych kredytobiorców oraz ryzykiem branży (procent netto wyniósł po około 17%). Wśród najbardziej ryzykownych branż banki wymieniły: przemysł papierniczy, metalowy, meblarski, poligraficzny, włókienniczy oraz budownictwo, logistykę, transport lądowy i rurociągowy i sektor energetyczny. Na zaostrzenie polityki kredytowej przez niektóre banki istotny wpływ miał również rosnący udział kredytów zagrożonych w portfelach kredytowych banków (procent netto – 19%).

W I kwartale 2010 r. wzrósł popyt na kredyty ze strony małych i średnich przedsiębiorców. Wzrost ten dotyczył w większym stopniu kredytów długoterminowych i był ograniczony do niewielkiej grupy banków. Większość banków, które zanotowały wzrost popytu określiły go jako nieznaczny³. Na koniec IV kwartału 2009 r. banki spodziewały się wzrostu popytu na kredyty dla małych i średnich przedsiębiorstw, jednak w nieznacznie większej skali.

W przypadku kredytów dla dużych przedsiębiorców banki odczuły spadek popytu na kredyty krótkoterminowe. Było to w wyraźniej sprzeczności z oczekiwaniami banków – na koniec IV kwartału 2009 r. większość banków spodziewała

się wzrostu popytu. Popyt na kredyt długoterminowy dla dużych przedsiębiorców nie uległ zmianie. Czynnikiem wpływającym na spadek popytu na kredyt (szczególnie krótkoterminowy) były przede wszystkim zmiany zapotrzebowania na finansowanie zapasów i kapitału obrotowego oraz wykorzystanie alternatywnych źródeł finansowania, w tym przede wszystkim środków własnych (procent netto wyniósł po około 12%). Większość banków, która wskazała na te powody, określiła ich wpływ na spadek popytu jako nieznaczny⁴.

W II kwartale 2010 r. banki złagodziły politykę kredytową dla przedsiębiorców. Skala złagodzenia była zróżnicowana ze względu na rodzaj kredytu. Złagodzenie było silniejsze w przypadku kredytów dla dużych przedsiębiorców i dotyczyło w większym stopniu kredytów krótkoterminowych niż długoterminowych (procent netto odpowiednio 47% i 22%). W przypadku kredytów dla małych i średnich przedsiębiorców złagodzenie polityki kredytowej również było silniejsze w przypadku kredytów krótkoterminowych (27%) niż długoterminowych (6%).

Obok kredytów bankowych coraz bardziej popularne staje się wykorzystanie instrumentów rynku kapitałowego, jak leasing oraz factoring oraz udział w rynku kapitałowym (na giełdzie).

Leasing jest obecnie jedną z najbardziej popularnych form finansowania inwestycji przedsiębiorstw. Druga połowa lat 90-tych charakteryzowała się szybkim wzrostem rynku leasingowego. Dogodne i mało sformalizowane warunki finansowania oferowane w ramach umowy leasingowej wychodziły naprzeciw potrzebom sektora MSP, wykazującego wówczas duże zapotrzebowanie na zewnętrzne źródła finansowania. Późniejsze spowolnienie gospodarcze wpłynęło na spadek wartości środków oddanych w leasing w latach 2000–2001. Począwszy od 2002 r. obserwuje się ponowny, dynamiczny rozwój tej formy finansowania, chociaż w 2008 r. miało miejsce bardzo wyraźne spowolnienie tempa wzrostu rynku leasingowego.

Konsekwencją bardzo dobrej koniunktury gospodarczej w latach 2006–2007, a zwłaszcza silnego wzrostu popytu inwestycyjnego, były rekordowe wyniki branży leasingowej. Wartość nowych środków pozyskanych w ramach leasingu wzrosła w 2007 r. o 50%, osiągając poziom 32,6 mld zł. Konsekwencją wyraźnego spowolnienia gospodarczego w II połowie 2008 r. był bardzo niski wzrost rynku leasingu w 2008 r.

Największą część zakupów inwestycyjnych sfinansowanych w ramach leasingu ruchomości stanowiły środki transportu drogowego – 18,7 mld zł (spadek o 3,9%) oraz maszyny i urządzenia przemysłowe – 9,8 mld zł (wzrost o 10,4%). Największymi wzrostami charakteryzował się leasing: autobusów (98,8%), maszyn rolniczych (94%) oraz sprzętu medycznego (22%). Z kolei największe spad-

ki zaobserwowano w przypadku leasingu ciągników siodłowych (-35,1%) oraz przyczep i naczep (-24,7%). Jeśli chodzi o leasing nieruchomości, największy udział miały obiekty handlowe i usługowe oraz budynki przemysłowe (po ok. 35%).

Faktoring polega na wykupie nieprzeterminowanych wierzytelności przedsiębiorstw, należnych im od odbiorców z tytułu dostaw towarów lub usług, połączony z finansowaniem klientów oraz świadczeniem na ich rzecz dodatkowych usług. Faktoring stanowi alternatywę przede wszystkim dla kredytu bankowego i cesji wierzytelności. Usługa ta może często być dla przedsiębiorców, szczególnie tych najmniejszych, jedynym dostępnym źródłem pozyskania kapitału obrotowego, ponieważ nie wymaga spełnienia restrykcyjnych wymogów, jakie wiążą się z uzyskaniem kredytu bankowego.

Mimo swoich zalet, z usług faktoringowych korzysta wciąż bardzo mały odsetek przedsiębiorców. Niemniej jednak faktoring rozwija się w ostatnim okresie bardzo dynamicznie. W 2008 r. obroty 12 firm faktoringowych zrzeszonych w Polskim Związku Faktorów (PZF) zanotowały rekordowy, 75%-owy wzrost, osiągając wartość 33 mld zł. Wg szacunków PZF wartość obrotów całego rynku faktoringu wyniosła 48 mld zł, co oznacza wzrost o 56% w stosunku do roku poprzedniego. W ubiegłym roku zaobserwowano znaczny wzrost zainteresowania tzw. faktoringiem pełnym, tzn. takim, w którym faktor przejmuje na siebie ryzyko braku zapłaty przez kontrahenta swojego klienta. Jego udział w strukturze wzrósł z 29% w 2007 r. do 48,5%

Kolejną formę zasilania zewnętrznego przedsiębiorców umożliwia publiczny rynek kapitałowy (giełda). Jest on z założenia przeznaczony dla doświadczonych przedsiębiorców, spełniających odpowiednie wymogi z zakresu ładu korporacyjnego oraz mających dobre perspektywy rozwoju. Notowanie walorów danej spółki na giełdzie znacznie zwiększa jej wiarygodność wobec banków i instytucji finansowych, ułatwiając pozyskanie kapitału również z innych źródeł i czyniąc go mniej kosztownym (np. niższe odsetki od kredytów dzięki zwiększonemu ratingowi). Status spółki giełdowej to również lepsza rozpoznawalność marki, większa wiarygodność przy zdobywaniu nowych kontraktów i kontrahentów, a także możliwość pozyskania inwestora strategicznego na korzystnych warunkach. Niemniej jednak wymogi publicznego rynku kapitałowego oraz wysokie koszty, jakie wiążą się z wejściem na giełdę, znacznie ograniczają grono potencjalnych uczestników publicznego rynku kapitałowego.

Lata 2003–2007 to okres dynamicznego rozwoju Giełdy Papierów Wartościowych w Warszawie (GPW). Na parkiecie zadebiutowały 33 spółki, czyli znacznie mniej niż rok wcześniej (81), chociaż był to poziom tylko nieznacznie niższy niż w latach 2004–2006. Za to wycofań było mniej niż w 2007 r. Pod względem

udziału w kapitalizacji dominowały spółki krajowe (57%), a więc sytuacja uległa odwróceniu w stosunku do 2007 r., kiedy to dominowały spółki zagraniczne.

Na dostępność zewnętrznych źródeł zasilania przedsiębiorców trzeba spojrzeć z punktu widzenia polskich realiów. W polskiej przedsiębiorczości dominują przypadkowi przedsiębiorcy. Tylko część z nich ma na tyle rozumu, żeby wiedzieć, iż z własnych kapitałów nie zakłada się i nie prowadzi przedsiębiorstwa. Ich uwaga koncentruje się przede wszystkim na zdobyciu środków bezzwrotnych. Banki zrażają ich już na progu swoimi warunkami kredytowania i konsekwencjami niespłacenia kredytów w terminie. Innych, bardziej nowoczesnych instrumentów i form zasilania polscy przedsiębiorcy nie znają, a więc także boją się z nich korzystać. Na to stać przedsiębiorców dużych lub przedsiębiorców publicznych, którzy zatrudnią odpowiednio w tym zakresie wykształconych pracowników lub będą w stanie zapłacić za usługi świadczone w tym zakresie przez podmioty zewnętrzne. Dopóki więc ta sytuacja nie ulegnie zmianie, polska przedsiębiorczość będzie w większym stopniu źródłem wydatków publicznych niż dochodów publicznych.

6.4. Formy wydatków publicznych na finansowanie przedsiębiorczości (pomoc publiczna)

Finansowanie przedsiębiorczości przez państwo (ze środków publicznych) objęte jest reżimem pomocy publicznej. Podlega monitorowaniu i kontroli oraz ocenie ze strony władz krajowych oraz organów UE.⁹¹ Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów corocznie opracowuje Raport dotyczący udzielania pomocy publicznej w danym roku. W oparciu o dane dotyczące 2007 r. stwierdzić można, że wartość udzielonej pomocy w 2007 r. (z wyłączeniem pomocy w transporcie) wyniosła 4 847,2 mln zł, co stanowiło 0,4% PKB.

W 2007 r., podobnie jak w latach ubiegłych, najczęściej stosowane instrumenty pomocy należały do Grupy A (dotacje i ulgi podatkowe) – 98%. Ich udział w ogólnej kwocie pomocy od trzech lat przekracza poziom 90%. W badanym roku podmioty udzielające pomocy nie korzystały z instrumentów z grupy B2 (konwersja wierzytelności na udziały lub akcje). Najwyższą dynamikę wzrostu wartości udzielanej pomocy w stosunku do roku poprzedniego zanotowano w grupie B1 (wniesienie kapitału do spółki) – 130%, natomiast systematycznie maleje wartość i udział w ogólnej kwocie pomocy udzielanej w formie odraczania lub rozkładania na raty należności podatkowych – z 7,8% w 2003 r. do 0,01% w 2007 r.

W 2007 r., podobnie jak w roku poprzednim, zdecydowanie więcej pomocy udzielono w formie bezpośrednich wydatków (75,4%) niż w formie uszczuplenia

91 Patrz *Kierunki udzielania pomocy publicznej w latach 2007–2013*, Ministerstwo Gospodarki, maj 2008.

wpływów do budżetu (24,6%). Stało się tak, pomimo że w 2007 r. wartość pomocy udzielonej w formie subsydiów kapitałowo-inwestycyjnych wyniosła tylko 0,2% ogólnej wartości udzielonej pomocy publicznej.

Wielkość pomocy publicznej w 2007 r. w podziale na podmioty udzielające pomocy przedstawiono w tabeli 10.

Tabela 10. Instytucje udzielające pomocy publicznej (łącznie z ulgami systemowymi) w roku 2007*

Nazwa instytucji	Grupa A		Grupa B		Grupa C		Grupa D	E	Wartość pomocy w mln PLN	Udział w %
	Grupa A1 Dotacja	Grupa A2 Subsydia podatkowe	Grupa B1A Wnieście kapitału do spółki	Grupa B2A Konwersja zdlużenie na kapitał	Grupa C1A Kredyty preferencyjne i warunki umorzono	Grupa C2A Odroczenie i rozłożenie na raty płatności	Grupa D1A Poręczenia i gwarancje kredytowe	E inne		
Minister Gospodarki	523,6								523,6	10,8
Minister Infrastruktury	1,6								1,6	0,0
Minister Skarbu Państwa		0,2				0,03			0,3	0,0
Minister Nauki i Szkolnictwa Wyższego	176,8							0,04	176,8	3,6
Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej	5,1				40,7				45,8	0,9
Wojewódzkie Fundusze Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej	0,7				17,8				18,5	0,4
Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych	1 644,8	0,1							1 645,0	33,9
Agencja Rozwoju Przemysłu SA			9,9					16,3	26,1	0,5
Poliska Agencja Rozwoju Przedsiębiorcz.	718,2								718,2	14,8
Organy Skarbowe i Celne	16,5	989,1				0,0005			1 005,6	20,7
Ochotnicze Hufce Pracy	137,9	3,5							141,4	2,9
Bank Gospodarstwa Krajowego					7,8				7,8	0,2

Naprawa finansów publicznych w Polsce

Nazwa instytucji	Grupa A		Grupa B		Grupa C		Grupa D	E	Wartość pomocy w mln PLN	Udział w %
	Grupa A1 Dotacja	Grupa A2 Subsydia podatkowe	Grupa B1A Wnieście kapitału do spółki	Grupa B2A Konwersja z ulżenie na kapitał	Grupa C1A Kredyty preferencyjne i warunkowo umoznione	Grupa C2A Odroczenie i rozłożenie na raty	Grupa D1A Poręczenia i gwarancje kredytowe	E inne		
Marszałkowie województw	9,2	0,1							9,3	0,2
Starostwie powiatów	340,9	1,3			0,2	0,03			342,4	7,1
Wójtowie (prezydenci gmin i miast)	68,7	107,7			0,0	0,3			176,7	3,6
Administrator Partnerstwa na rzecz Rozwoju									0,02	0,0
Fundusze Kapitału Załączkowego			0,6					7,6	8,2	0,2
Pomoc publiczna ogółem (w mln PLN)	3 644,1	1 102,1	10,4	0,0	65,5	0,3	0,0	23,8	4 847,2	100,0

*Z wyłączeniem pomocy w transporcie.

Źródło: Raport z udzielania pomocy publicznej w 2007 r., UOKiK 2008 r.

Przyczyny i propozycje naprawy finansów publicznych w Polsce

Najwięksi dysponenci pomocy publicznej to: Prezes Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych – 33,9% ogólnej wartości pomocy, naczelnicy urzędów skarbowych i celnych – 20,7%, Prezes Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości – 14,8%. Wartość pomocy udzielonej przez ww. organy wyniosła 3 368,8 mln zł (69,5% ogólnej wartości pomocy).

W 2007 r. 44,0% wartości udzielonej pomocy skierowane zostało do dużych przedsiębiorców. Oznacza to kontynuację trendu malejącego udziału wartości pomocy publicznej udzielanej dużym przedsiębiorcom w ogólnej wartości udzielonej pomocy.

Biorąc pod uwagę formę prawną beneficjentów pomocy, największe wsparcie otrzymali przedsiębiorcy prywatni, tj. 87,2% ogólnej wartości pomocy. W poprzednich latach udział ten wynosił odpowiednio 79,2% w 2006 r. i 68,8% w 2005 r. Wzrostową tendencję udziału pomocy publicznej udzielanej przedsiębiorcom prywatnym w ogólnej wartości udzielanej pomocy należy ocenić pozytywnie.

Pomoc publiczną udzieloną w latach 2006–2007 w podziale na wyodrębnione grupy przedstawia tabela 11.

Tabela 11. Rodzaje pomocy publicznej dla przedsiębiorców

Formy pomocy	Wartość pomocy (mln zł)		Udział (w %)
	2006	2007	2007
Grupa A1 – dotacje ogółem, w tym:	3 502,4	3 644,1	100
Dotacje	1 914,3	1 497,8	41,1
dopłaty do oprocentowania kredytów bankowych (bezpośrednio dla przedsiębiorców)	0,2	0,6	0,0
Refundacje	1 588,0	2 145,6	58,9
Grupa A2 - subsydia podatkowe ogółem, w tym:	855,7	1 102,1	100
Zwolnienie z podatku	221,8	462,3	41,9
Odliczenie od podatku	1,1	0	–
obniżka lub zmniejszenie powodujące obniżenie podstawy opodatkowania lub wysokości podatku	464,6	594,7	54,0
obniżenie wysokości opłaty	11,4	1	0,1
Zwolnienie z opłaty	30,1	0,1	0,0
zaniechanie poboru podatku	1,9	0,8	0,1
Umorzenie zaległości podatkowej wraz z odsetkami	8,5	39,6	3,6

Naprawa finansów publicznych w Polsce

Umorzenie odsetek od zaległości podatkowej	0,7	0	–
Umorzenie opłaty (składki, wpłaty)	5,0		–
Umorzenie odsetek za zwłokę z tytułu opłaty (składki, wpłaty)	0,3	3,5	0,3
Umorzenie kar	0,0	0	–
oddanie do korzystania mienia będącego własnością Skarbu Państwa lub jednostek samorządu terytorialnego i ich związków na warunkach korzystniejszych dla przedsiębiorcy od oferowanych na rynku	0,0	0,003	0,0
zbycie mienia będącego własnością Skarbu Państwa lub jednostek samorządu terytorialnego i ich związków na warunkach korzystniejszych od oferowanych na rynku	110,3	0,1	0,0
Subsydia kapitałowo-inwestycyjne ogółem, w tym:	8,0	10,4	100
B1 A - wniesienie kapitału do spółki	8,0	10,4	100
B2 A - konwersja zadłużenia przedsiębiorstwa na kapitał	0,0	0,0	0,0
Grupa C1A - Pożyczki preferencyjne i warunkowo umorzone ogółem, w tym:	93,3	66,5	100
pożyczka preferencyjna	44,8	29	43,5
kredyt preferencyjny	0,1	19,7	29,7
dopłaty do oprocentowania kredytów bankowych (dla banków)	0,1	0,1	0,2
pożyczki warunkowo umorzone	48,2	17,6	26,5
Grupa C2A - Odroczenie i rozłożenie na raty płatności wobec budżetu i funduszu ogółem, w tym:	9,2	0,3	100
Odroczenie terminu płatności podatku	0,4	0,2	53,2
Odroczenie terminu płatności zaległości podatkowej wraz z odsetkami	0,05	0,1	39,7
Rozłożenie na raty płatności podatku	0,04	0,03	9,1
rozłożenie na raty płatności zaległości podatkowej wraz z odsetkami	3,4	0,01	2,4
Odroczenie terminu płatności opłaty (składki, wpłaty)	0,07	0,002	0,8
Rozłożenie na raty opłaty (składki, wpłaty)	5,3	0,002	0,6

Źródło: Raport o udzielaniu pomocy publicznej, op. cit.

Przyczyny i propozycje naprawy finansów publicznych w Polsce

Ze względu na formę pomocy publicznej zdecydowanie przeważają dotacje i subsydia podatkowe oraz pożyczki i kredyty preferencyjne.

Tabela 12. Przeznaczenie pomocy udzielanej przez poszczególne organy

Podmiot udzielający pomocy	Wartość pomocy (mln zł)	Przeznaczenie pomocy
Prezes Agencji Rozwoju Przemysłu S.A.	26,1	w tym:
	9,8	Pomoc na restrukturyzację
	16,2	Pomoc regionalna - duże projekty inwestycyjne
Bank Gospodarstwa Krajowego	7,8	rozwój małych i średnich przedsiębiorstw
Fundusze Kapitału Zależkowego	8,2	Kapitał podwyższonego ryzyka,
Prezydenci, burmistrzowie oraz wójtowie gmin	176,7	w tym:
	77,1	Pomoc regionalna - na nowe inwestycje
	76,0	Zatrudnienie
	10,6	Pomoc regionalna - na tworzenie nowych miejsc pracy
	9,3	Pomoc regionalna - na duże projekty inwestycyjne
	3,5	Rozwój małych i średnich przedsiębiorstw
	0,2	Pomoc operacyjna
Marszałkowie województw	9,3	w tym:
	7,9	Rozwój małych i średnich przedsiębiorstw
	1,4	Zatrudnienie
Minister Nauki i Szkolnictwa Wyższego	176,8	w tym:
	168,1	badania i rozwój
	8,7	pomoc przeznaczona na ułatwienie rozwoju niektórych działani gospodarczych
Minister Gospodarki	523,6	w tym:
	399,6	pomoc na pokrycie kosztów nadzwyczajnych w sektorze górnictwa węgla
	54,9	Pomoc regionalna - na tworzenie nowych miejsc pracy
	48,9	Pomoc na wsparcie kontraktów na budowę statków
	20,1	Pomoc regionalna - na nowe inwestycje
Minister Skarbu Państwa	0,3	Pomoc regionalna - na nowe inwestycje

Naprawa finansów publicznych w Polsce

Minister Infrastruktury	1,6	rekompensata z tytułu realizacji zadań publicznych
	45,8	w tym:
Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej	38,2	Pomoc regionalna - na nowe inwestycje
	7,6	duże projekty inwestycyjne
Ochotnicze Hufce Pracy	141,4	Szkolenia
	718,2	w tym:
Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości	632,0	Rozwój małych i średnich przedsiębiorstw
	86,2	Szkolenia
	1 645,0	w tym:
Prezes Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych	1 644,8	zatrudnienie – rekompensata dla przedsiębiorców zatrudniających osoby niepełnosprawne
	0,1	Pomoc na restrukturyzację
	342,4	w tym:
Starostowie powiatów	338,9	Zatrudnienie
	2,2	Rozwój małych i średnich przedsiębiorstw
	1,3	Pomoc regionalna - na nowe inwestycje
	1122,4	w tym:
Organy Skarbowe i Celne	823,1	Pomoc regionalna - na nowe inwestycje
	135,5	Pomoc regionalna - na tworzenie nowych miejsc pracy
	135,5	Pomoc na restrukturyzację
	16,5	rekompensata z tytułu realizacji zadań publicznych
	1,5	Rozwój małych i średnich przedsiębiorstw
	0,3	Pomoc na zatrudnienie
	0,1	Pomoc na szkolenia
	18,5	w tym:
Wojewódzkie Fundusze Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej	10,4	Pomoc regionalna - na nowe inwestycje
	8,1	ochrona środowiska
Wojewodowie	0,002	Pomoc regionalna - na nowe inwestycje
Administrator Partnerstwa na rzecz Rozwoju	0,02	Pomoc na zatrudnienie

Źródło: Raport..., op. cit.

Ze względu na przeznaczenie pomocy publicznej udziela się w celu zwiększenia zatrudnienia oraz rozwoju małych i średnich przedsiębiorców, a także w innych celach (na szkolenia, inwestycje, restrukturyzację itd.).

Poręczenia i gwarancje dla przedsiębiorców stanowiły średnio w państwach UE 2%. W Polsce istnieją różne instytucje udzielające poręczeń i gwarancji dla przedsiębiorców. Funkcjonują bowiem prywatne fundusze poręczeniowe oraz państwowe fundusze poręczeniowe. Podaje się⁹², że wszystkie fundusze działające w Polsce od początku swej działalności do połowy 2007 r. udzieliły 16.886 poręczeń, z czego 71% dotyczyło poręczeń na kredyty obrotowe i 24% na kredyty inwestycyjne. W strukturze udzielonych poręczeń zdecydowanie dominują (46%) poręczenia o małej wartości (do 50 tys. zł), chociaż wzrasta coraz bardziej odsetek poręczeń dużych (do 500 tys. zł). Blisko 70% udzielonych poręczeń trafiło do mikroprzedsiębiorców, natomiast ponad 26% poręczeń było przeznaczonych dla małych przedsiębiorców. Szacuje się także, że dzięki udzielonym poręczeniom udało się stworzyć w ciągu roku 4 tys. nowych miejsc pracy.

Według Raportu „Przedsiębiorczość w Polsce” (Ministerstwo Gospodarki, lipiec 2009 r.) na koniec grudnia 2008 r. funkcjonowało w Polsce 71 funduszy pożyczkowych, które dysponowały kapitałem pożyczkowym o wartości 946,4 mln zł oraz udzieliły od początku działalności 171,3 tys. pożyczek o wartości 2.816,7 mln zł. W porównaniu ze stanem na dzień 31 grudnia 2007 r. obserwuje się kontynuację przyrostu kapitału pożyczkowego oraz udzielonych pożyczek zarówno w ujęciu ilościowym, jak i w ujęciu wartościowym. W analizowanym okresie kapitał pożyczkowy wzrósł o 123,2 mln zł (15,0%), liczba pożyczek o 19,6 tys. (o 12,9%), a ich wartość o 438,4 mln zł (o 18,3%). Tempo wzrostu liczby i wartości udzielanych pożyczek było niższe w porównaniu z latami 2006–2007. Przeciętna wartość wszystkich pożyczek udzielonych do 31 grudnia 2008 r. wyniosła 16,4 tys. zł, w tym dla pożyczek, które wypłacono w 2008 r. – 22,3 tys. zł.

Wśród pożyczek udzielonych od początku działalności funduszy do 31 grudnia 2008 r. dominowały pożyczki:

- √ przeznaczone na cele inwestycyjne – stanowiły około dwóch trzecich wszystkich pożyczek zarówno w ujęciu ilościowym jak i wartościowym,
- √ udzielane przedsiębiorstwom handlowym i usługowym – pożyczki na działalność handlową stanowiły mniej niż połowę ogólnej liczby udzielanych pożyczek,
- √ o kwocie do 10 tys. zł – ponad dwie trzecie ogólnej liczby wypłaconych pożyczek i prawie jedna czwarta ich wartości, przy jednoczesnym wzro-

92 Tamże, s. 104.

ście pożyczek o wartości 50–120 tys. zł. Stanowiły one 10,3% ogólnej liczby udzielonych pożyczek i 45,7% łącznej ich wartości,

√ udzielane przedsiębiorcom zatrudniającym do 9 osób – 96,3% ogólnej liczby udzielonych pożyczek i 84,4% ich wartości.

Na przestrzeni ostatnich lat obserwuje się wydłużanie okresu, na który udzielane są pożyczki. Przeciętny czas ich zapadalności wyniósł 21,2 miesiące, a w przypadku pożyczek na cele inwestycyjne 22,5 miesiące. W 2008 r. przeciętny termin zapadalności pożyczek wyniósł 25,2 miesiące, a na cele inwestycyjne 26,5 miesiąca.

Bezpośrednim efektem wsparcia finansowego małych i średnich przedsiębiorców przez fundusze pożyczkowe są nowe miejsca pracy. Fundusze udzielając przedsiębiorcom pożyczek na kwotę 2,8 mld zł umożliwiły utworzenie 57,8 tys. nowych miejsc pracy. W 2008 r. udzielone pożyczki w kwocie 438,4 mln zł umożliwiły utworzenie 6,0 tys. nowych miejsc pracy.

W 2007 r. funkcjonowało 51 funduszy poręczeń kredytowych, które w sumie dysponowały kapitałem prawie 589 mln zł, a więc ponaddwukrotnie większym niż dwa lata wcześniej (wyплаты dotacji z SPO WKP oraz wnoszenie udziałów i obejmowanie akcji przez BGK są główną przyczyną wzrostu kapitałów funduszy). Od początku swej działalności fundusze poręczeniowe udzieliły ponad 24000 poręczeń o wartości ponad 1,6 mld zł, z czego w samym tylko 2007 r. udzielono aż 5 393 poręczenia o wartości prawie 600 mln zł. Analiza struktury poręczeń za 2007 r. wg rodzaju poręczanego zobowiązania wskazuje na zdecydowaną dominację kredytów obrotowych (73% – tak w ujęciu wartościowym, jak i pod względem liczby poręczeń). Drugą grupę stanowią kredyty inwestycyjne (odpowiednio 24% i 18%). W strukturze sektorowej dominuje handel (34%) oraz usługi i transport (31%). Kolejne miejsce zajmuje produkcja (15%). Blisko 70% poręczeń trafiło do przedsiębiorców zatrudniających do 10 osób, a 28% beneficjentów stanowili przedsiębiorcy zatrudniający od 11 do 49 osób.

Poręczeń i gwarancji udziela także Skarb Państwa oraz Krajowy Fundusz Poręczeń Kredytowych i Fundusz Poręczeń Unijnych. Nie są nam znane dane dotyczące poręczeń i gwarancji udzielanych przez Skarb Państwa. Natomiast Krajowy Fundusz Poręczeń Kredytowych udzielił do połowy 2007 r. 6.084 poręczeń na kwotę 1.384 mln zł na kredyty obrotowe, a także 2673 poręczenia na kredyty inwestycyjne. Z poręczeń korzystali głównie mikroprzedsiębiorcy i mali przedsiębiorcy. Natomiast z Funduszu Poręczeń Unijnych udzielono w 2007 r. poręczeń i gwarancji na kwotę 133,5 mln zł.

Wśród wspomnianych wyżej funkcjonujących w Polsce funduszy poręczeniowych najsilniejszą grupę stanowią regionalne i lokalne fundusze poręczeń kredy-

towych z udziałem kapitałowym BGK, współpracujące w ramach Krajowej Grupy Poręczeniowej (21 podmiotów), dysponujących 52% kapitału wszystkich funduszy poręczeniowych funkcjonujących w kraju. Udzieliły one do dnia 30.06.2008 r. 12.606 poręczeń na kwotę 1.099 mln zł.

Do dnia 31.05.2009 r. w strukturach Banku Gospodarstwa Krajowego funkcjonował Krajowy Fundusz Poręczeń Kredytowych, działający na obszarze całego kraju i współpracujący z 25 bankami. Do dnia 30.06.2008 r. Fundusz udzielił 7.512 poręczeń gospodarczych na kwotę 1.754 mln zł, w tym dla kredytów obrotowych 5.363 poręczeń na kwotę 1.098 mln zł, natomiast dla kredytów inwestycyjnych 2.149 poręczenia na kwotę 656 mln zł.

Do dnia 31.05.2009 r., w strukturach Banku Gospodarstwa Krajowego funkcjonował również Fundusz Poręczeń Unijnych, którego podstawowym celem było zwiększenie możliwości wykorzystania środków Unii Europejskiej poprzez zwiększenie dostępności kredytu oraz możliwości pozyskiwania środków z emisji obligacji na realizację przedsięwzięć współfinansowanych ze środków unijnych. Fundusz udzielał także gwarancji dobrego wykonania kontraktu oraz gwarancji i regwarancji realizacji przedsięwzięcia. Do dnia 30.06.2008 r. FPU udzielił 440 poręczeń i gwarancji na kwotę 278 mln zł. W 2008 r. ze środków Funduszu Poręczeń Unijnych Bank Gospodarstwa Krajowego udzielił poręczeń i gwarancji na kwotę 84 mln zł, a od początku działania Funduszu – na kwotę 322 mln zł. Stan Funduszu Poręczeń Unijnych na dzień 31.12.2008 roku wyniósł 989,1 mln zł, a bilans Funduszu na dzień 31.12.2008 roku zamknął się kwotą 1.050,6 mln zł.

Doraźny charakter ma pomoc dla przedsiębiorców dotkniętych skutkami powodzi w 2010 r. Inaczej niż rolnicy indywidualni (patrz niżej) przedsiębiorcy mogą liczyć tylko na pomoc w postaci pożyczek, zaciągniętych od funduszy pożyczkowych do wysokości 50 tys. zł (ustawa z 12 sierpnia 2010 r. o wspieraniu przedsiębiorców dotkniętych skutkami powodzi z 2010 r., Dz.U. Nr 148, poz. 992).

Coraz większe zainteresowanie przedsiębiorców wywołuje korzystanie ze środków funduszy strukturalnych Unii Europejskiej. W tym zakresie zasilanie finansowe przedsiębiorców odbywa się w ramach wielu programów operacyjnych.⁹³ Podstawowym programem skierowanym do przedsiębiorców w ramach perspektywy finansowej 2004–2006 jest Sektorowy Program Operacyjny *Wzrost konkurencyjności przedsiębiorstw* (SPO WKP). Ponadto firmy są beneficjentami SPO *Rozwój zasobów ludzkich* (SPO RZL) oraz *Zintegrowanego Programu Operacyjnego Rozwoju Regionalnego* (ZPORR).

93 Patrz *Przedsiębiorczość w Polsce*, op. cit.

Uzupełnieniem działań podejmowanych w ramach SPO WKP, SPO RZL oraz ZPORR są działania realizowane w ramach Programu Inicjatywy Wspólnotowej EQUAL (PIW EQUAL). Z kolei przedsiębiorczość na obszarach wiejskich wspiera również SPO *Restrukturyzacja i modernizacja sektora żywnościowego oraz rozwój obszarów wiejskich na lata 2004–2006* (SPO ROL).

Na koniec kwietnia 2009 r. wartość środków wypłaconych beneficjentom programów operacyjnych współfinansowanych z funduszy na lata 2004–2006 wyniosła ok. 31,6 mld zł, co stanowi ok. 96 proc. alokacji na lata 2004–2006¹⁰³. Dla porównania kwota łącznych płatności z kont programowych od początku uruchomienia programów operacyjnych do końca 2008 r. osiągnęła wartość ok. 30,1 mld zł, co oznaczało wykorzystanie na poziomie 92,2 proc. (wobec kwoty ok. 21,9 mld zł – 67% w końcu grudnia 2007 r.).

Z analizy praktyki, opartej zwłaszcza na relacjach samych przedsiębiorców, jak i ich organizacji samorządowych, wynika natomiast, że rosnącemu zainteresowaniu przedsiębiorców w korzystaniu ze środków unijnych nie towarzyszy w odpowiednim stopniu pomoc organizacyjna państwa dla przedsiębiorców oraz sprawna procedura prawna pozyskiwania i rozliczania środków unijnych.⁹⁴

Przedsiębiorcy zainteresowani uzyskaniem środków unijnych korzystają więc z odpłatnych usług wyspecjalizowanych jednostek prywatnych, które potrafią prawidłowo wypełnić i udokumentować odpowiednie wnioski oraz skierować je pod właściwy adres. Droga do pozyskania środków unijnych jest tak zawiła i długa, iż praktycznie tylko ci przedsiębiorcy, których stać na to, aby rozpocząć, a często nawet ukończyć daną inwestycję w oparciu o środki własne lub pożyczone od innych. Mogą oni pozwolić sobie na korzystanie z tej formy zasilania, bowiem mogą liczyć na to, że ostatecznie trafią do nich środki unijne w określonym procencie poniesionych nakładów własnych.

6.5. Wnioski

- (1) pod względem liczbowym w strukturze polskiej przedsiębiorczości dominują przedsiębiorcy prywatni będący mikroprzedsiębiorcami lub małymi przedsiębiorcami. Nie są oni przygotowani profesjonalnie do wykonywania roli przedsiębiorców ani też nie dysponują niezbędnymi do tego kapitałami. Wykonują na ogół proste rodzaje działalności gospodarczej. Osiągają wyniki finansowe, które pozwalają im jedynie utrzymywać gospodarstwa domowe i to nie zawsze na dobrym poziomie. Nie stać ich na więcej, a zwłaszcza na innowacyjność i rozwój. Ich obecność ogranicza natomiast poziom bezrobocia;

94 Patrz szerzej L. Etel, R. Dowgier, M. Perkowski, *Pomoc publiczna dla przedsiębiorców na Podlasiu*, w: *Przedsiębiorczość na Podlasiu (problemy prawne i funkcjonowanie)*, pod red. C. Kosikowskiego, Białystok 2010, s. 132 i n.

- (2) przedsiębiorcy publiczni utrzymują się na ogół tylko dlatego, że Ministrowi Skarbu Państwa nie udało się ich sprywatyzować. Przedsiębiorstwa te dysponują nadal liczącym się majątkiem trwałym i aktywami finansowymi. Są jednak mało efektywne i wykazują zaledwie dostateczne wyniki finansowe. Państwo nie ma żadnej koncepcji na ich dalszy byt, a zwłaszcza rozwój;
- (3) przedsiębiorcy publiczni i prywatni korzystają z dopuszczalnej pomocy publicznej, zwłaszcza w zakresie dotyczącym dotacji, gwarancji i poręczeń oraz przywilejów daninowych;
- (4) przedsiębiorcy publiczni korzystają też z kredytów bankowych oraz uczestniczą w obrocie giełdowym, natomiast przedsiębiorcy prywatni chętniej korzystają z pomocy unijnej oraz coraz śmielej sięgają po finansowanie w formie leasingu i faktoringu;
- (5) zakres wydatków publicznych na przedsiębiorczość jest wystarczający i nie wymaga zwiększenia, z wyjątkami dotyczącymi rozwoju niektórych gałęzi i branż określonych w programach resortowych. Takich jest zaś niewiele. Państwo nie ułatwia przedsiębiorcom podejmowania aktywności tam, gdzie jest ona potrzebna ze względów społecznych oraz może być opłacalna z punktu widzenia przedsiębiorców.

7. Źródła przychodów gospodarstw domowych rolników jako wydatki publiczne oraz propozycje ich reformy

7.1. Sytuacja ekonomiczno-prawna rolników indywidualnych w Polsce

Według stanu na 30 czerwca 2009 r. (Mały Rocznik Statystyczny Polski 2010, s. 115) ludność Polski liczyła 38.153 tys. osób, z czego 38,9% stanowili mieszkańcy wsi. Zdecydowaną większość mieszkańców wsi stanowią rolnicy i ich rodziny. W 2008 r. w Polsce było 1.807 tys. indywidualnych gospodarstw rolnych powyżej 1 ha użytków rolnych (Rocznik Statystyczny RP 2009, s. 475). Wśród nich najliczniejszą grupę stanowiły gospodarstwa o powierzchni 2–5 ha (33,4%) oraz o powierzchni 1–2 ha (23,7%) i powierzchni 5–10 ha (22,8%). Gospodarstwa o powierzchni ponad 50 ha stanowiły zaledwie 1,3%.

Dane te odzwierciedlają strukturę polskiego rolnictwa indywidualnego. Opiera się ono na rodzinnych gospodarstwach rolnych. Obok nich znajdują się jednakże gospodarstwa rolne o powierzchni użytków rolnych poniżej 1 ha. W rezultacie gospodarstw domowych rolników było w 2008 r. 2.002 tys. (Rocznik Statystyczny RP 2009, s. 294), a więc więcej niż gospodarstw rolnych o powierzchni po-

wyżej 1 ha. W gospodarstwach domowych rolników indywidualnych pracujących było co najmniej 2 osoby, a obok nich członkami gospodarstwa były osoby niepracujące (dzieci) oraz emeryci lub renciści bądź osoby pracujące najmniej poza gospodarstwem rolnym.

Dochody w indywidualnych gospodarstwach rolników nie są wysokie. Rolnicy wnoszą jednak najniższe kwoty podatków i składek na ubezpieczenia społeczne. Pobierają natomiast świadczenia z ubezpieczeń społecznych i z tytułu pomocy społecznej w rozmiarach większych niż pracodawcy i pracujący na własny rachunek poza rolnictwem. Okoliczności te sprawiają, że sytuacja ekonomiczna gospodarstw domowych opartych na dochodach rolników indywidualnych jest lepsza od sytuacji ekonomicznej pozostałych rodzajów gospodarstw domowych. Rolnicy indywidualni należą do grupy pracujących na własny rachunek, chociaż formalnie nie są zaliczani do przedsiębiorców, a rzadko też bywają jednocześnie pracodawcami. Wśród członków gospodarstw domowych rolników indywidualnych znajdują się osoby niepracujące, lecz także renciści lub emeryci oraz osoby zatrudnione poza rolnictwem.

Dochody osiągane w rolnictwie pochodzą głównie ze sprzedaży produkcji rolniczej i uzupełniająco z innych źródeł (np. tzw. pozarolniczej działalności gospodarczej). Osiąganie tych dochodów oparte jest na daleko idącym ryzyku, jakie towarzyszy zwłaszcza uprawom zbóż i roślin ze względu na zagrożenie skutkami anomalii klimatycznych oraz klęsk żywiołowych. Wobec rolnictwa stosuje się więc różne formy pomocy finansowej ze strony państwa. Stanowią one o wydatkach publicznych. Problemem jest to, czy przyjęte formy pomocy oraz jej rozmiary finansowe są zasadne, czy też wymagają rewizji.

7.2. Pomoc finansowa dla rolników indywidualnych (rybaków) udzielana ze źródeł krajowych

7.2.1. Uwagi ogólne

Przychody własne rolników indywidualnych, pochodzące zwłaszcza ze sprzedaży produktów roślinnych i zwierzęcych, nie są na tyle wysokie, aby przy wysokich kosztach produkcji, zapewniały rentowność i dochody pozwalające utrzymać gospodarstwo domowe rolników indywidualnych oraz rozwój ich gospodarstw rolnych. Rolnicy niechętnie korzystają z kredytów bankowych, zaś same banki też nie starają się pozyskać kredytobiorców spośród rolników. W tej sytuacji staje się oczywistym, że rolnikom indywidualnym musi pomagać państwo, ponosząc z tego tytułu wydatki publiczne lub rezygnując z dochodów publicznych wynikających z zasad odrębnego opodatkowania rolnictwa.

Pomoc finansowa udzielana rolnikom i rybakom ma dwa źródła: krajowe oraz unijne. Pomoc jest udzielana w sposób bezpośredni poprzez wypłatę na rzecz rolników tzw. płatności bezpośrednich i zwrot podatku akcyzowego w cenie oleju napędowego, a także pomoc dla rodzin rolniczych za szkody spowodowane powodzią oraz z wypłat z budżetu UE i niektórych funduszy unijnych dla rolników i rybaków. Ponadto pomoc finansowa jest udzielana w sposób pośredni poprzez dopłaty (na rzecz banku) do oprocentowania kredytów bankowych na cele rolnicze, dopłaty (na rzecz zakładu ubezpieczeń) do obowiązkowych ubezpieczeń od ryzyka wystąpienia skutków zdarzeń losowych w rolnictwie, dotacje przedmiotowe dla podmiotów wykonujących zadania na rzecz rolnictwa, wspomaganie funduszy ubezpieczeń społecznych (na rzecz KRUS) oraz wypłaty (na rzecz gmin) z tytułu wspierania rozwoju obszarów wiejskich. Statystyka publiczna nie odnotowuje – niestety – tego rodzaju wydarzeń. Dlatego ocena rozmiarów pomocy finansowej dla rolnictwa indywidualnego, stanowiącej wydatki publiczne, nie jest możliwa.

7.2.2. Płatności w ramach systemów wsparcia bezpośredniego

Na podstawie przepisów ustawy z 26 stycznia 2007 r. o płatnościach w ramach systemów wspierania bezpośredniego (tekst jedn. Dz.U. z 2008 r. Nr 170, poz. 1051 ze zm.) Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa wypłaca corocznie rolnikom indywidualnym następujące płatności: 1) jednolitą płatność obszarową; 2) płatności uzupełniające do upraw niektórych roślin i owoców; 3) wsparcie specjalne; 4) płatności do niektórych zwierząt hodowlanych.⁹⁵

Płatności przyznaje się na wniosek rolnika, składany w wyznaczonym terminie i według określonych wymogów. Każda z płatności obszarowych oraz płatność do krów i owiec za dany rok kalendarzowy może być przyznana tylko raz. W przypadku, gdy działka rolna stanowi przedmiot posiadania samoistnego i posiadania zależnego, płatności obszarowe przysługują posiadaczowi zależnemu. Natomiast w przypadku, gdy działka rolna lub zwierzę w dniu 31 maja danego roku jest przedmiotem współposiadania, płatności obszarowe lub płatność do krów i owiec przysługują temu współposiadaczowi, na którego pozostali współposiadacze wyrazili pisemną zgodę. Jeśli zaś w dniu 31 maja danego roku nastąpiło przeniesienie posiadania zwierzęcia, to płatność do krów i owiec przysługuje temu rolnikowi, który posiadał to zwierzę jako ostatni w tym dniu, co potwierdza wpis do rejestru zwierząt gospodarskich oznakowanych prowadzonego na podstawie przepisów o systemie identyfikacji i rejestracji zwierząt.

95 Patrz szerzej J. Bieluk, D. Łobos-Kotowska, *Ustawa o płatnościach w ramach systemów wsparcia bezpośredniego. Komentarz*, Warszawa 2008.

Podstawową formą płatności jest jednolita płatność obszarowa. Przysługuje ona rolnikowi do będącej w jego posiadaniu w dniu 31 maja roku, w którym został złożony wniosek o przyznanie tej płatności, powierzchni gruntów rolnych wchodzących w skład gospodarstwa rolnego, kwalifikujących się do objęcia tą płatnością, jeżeli:

- 1) posiada on w tym dniu działki rolne o łącznej powierzchni nie mniejszej niż określona dla Rzeczypospolitej Polskiej w załączniku nr VII do rozporządzenia nr 1121/2009, z tym że w przypadku zagajników o krótkiej rotacji działka rolna powinna obejmować jednolitą gatunkowo uprawę o powierzchni co najmniej 0,1 ha;
- 2) wszystkie grunty rolne są utrzymywane zgodnie z normami przez cały rok kalendarzowy, w którym został złożony wniosek o przyznanie tej płatności;
- 3) przestrzega wymogów przez cały rok kalendarzowy, w którym został złożony wniosek o przyznanie tej płatności;
- 4) został mu nadany numer identyfikacyjny w trybie przepisów o krajowym systemie ewidencji producentów, ewidencji gospodarstw rolnych oraz ewidencji wniosków o przyznanie płatności.

Rolnikowi, który w danym roku spełnia warunki do przyznania jednolitej płatności obszarowej, przysługują płatności uzupełniające do powierzchni upraw:

- 1) roślin przeznaczonych na paszę, uprawianych na trwałych użytkach zielonych,
- 2) innych roślin i do powierzchni gruntów ornych, na których nie jest prowadzona uprawa roślin (uzupełniająca płatność podstawowa),
- 3) chmielu i do powierzchni uprawy chmielu niezwiązanej z produkcją, do których została przyznana jednolita płatność obszarowa.

Ponadto, rolnikowi, który w danym roku spełnia warunki do przyznania jednolitej płatności obszarowej i złożył wniosek o przyznanie tej płatności, przysługuje wsparcie specjalne w formie:

- 1) specjalnej płatności obszarowej do powierzchni upraw roślin strączkowych i motylkowatych drobnonasiennych uprawianych w plonie głównym, do których została przyznana jednolita płatność obszarowa;
- 2) płatności do samic gatunku bydło domowe (*Bos taurus*) i do samic gatunku owca domowa (*Ovis aries*), jeżeli:

- a) w dniu 31 maja danego roku posiada nie więcej niż 10 samic z gatunku bydło domowe mających co najmniej 36 miesięcy życia lub
- b) w dniu 31 maja danego roku posiada co najmniej 10 samic z gatunku owca domowa mających co najmniej 12 miesięcy życia, znajdujących się w siedzibie stada położonej w rejonie wrażliwym pod względem gospodarczym lub środowiskowym co potwierdza wpis do rejestru zwierząt gospodarskich oznakowanych prowadzonego na podstawie przepisów o systemie identyfikacji i rejestracji zwierząt.

Wysokość płatności określa się corocznie, ustalając i ogłaszając wysokości stawek poszczególnych rodzajów płatności. W 2009 r. stawki te ustalono następująco:

- jednolita płatność obszarowa – 506,98 zł za 1 ha,
- płatności uzupełniające:
- do uprawy roślin – 356,47 zł za 1 ha,
- do uprawy roślin na paszę – 502,62 zł za 1 ha,
- do uprawy chmielu – 507,54 zł lub 861,32 zł (związanego z produkcją) za 1 ha,
- płatność cukrową – 53,47 zł za 1 tonę,
- płatność do owoców – 719,02 zł za 1 tonę,
- płatność do pomidorów – 166,62 zł za tonę.

Wysokość płatności ustala się według następujących reguł:

- 1) płatności bezpośredniej oraz płatności uzupełniającej, specjalnej płatności obszarowej do powierzchni upraw roślin strączkowych i motylkowatych drobnonasiennych w danym roku kalendarzowym ustala się jako iloczyn powierzchni kwalifikującej się do tych płatności i stawek płatności obszarowych na 1 ha tej powierzchni, po uwzględnieniu zmniejszeń lub wykluczeń wynikających ze stwierdzonych nieprawidłowości oraz niezgodności;
- 2) do krów i owiec w danym roku kalendarzowym ustala się jako iloczyn liczby zwierząt danego gatunku kwalifikujących się do płatności i stawki tej płatności na 1 sztukę danego gatunku zwierząt, po uwzględnieniu zmniejszeń lub wykluczeń wynikających ze stwierdzonych nieprawidłowości oraz niezgodności.

- 3) z tytułu owoców miękkich wysokość płatności składa się z sumy stawki pomocy wspólnotowej do owoców oraz uzupełniającej ją stawki pomocy krajowej do owoców.

Tam, gdzie wysokość oraz wypłata płatności zależą od tony roślin lub owoców bądź od sztuki krów i owiec, tam otrzymanie wypłaty jest zależne od ilości wyprodukowanych roślin i owoców lub wyhodowanych zwierząt. To zaś wiąże się z potrzebą podjęcia określonych prac ze strony rolnika oraz z ponoszeniem ryzyka związanego z osiągnięciem zamierzonych plonów lub hodowli. Natomiast tam, gdzie wchodzi w grę wypłata płatności zależna od powierzchni gospodarstwa rolnego i powierzchni upraw pozostałych roślin, tam wystarczy, że rolnik dokonana odpowiednich zasiewów i nie pozostawi użytków rolnych odłogiem. To nie jest zbyt mobilizujące dla rolników. To może też tłumaczyć istniejącą od pewnego czasu tendencję do lokowania oszczędności w inwestycje w użytki rolne objęte płatnościami obszarowymi przez osoby, które nie są rolnikami.

7.2.3. Zwrot podatku akcyzowego w cenie oleju napędowego wykorzystywanego do produkcji rolnej

W produkcji rolnej używa się środków transportu, maszyn i urządzeń działających w oparciu o olej napędowy. Zakup tego oleju stanowi dla rolników znaczny wydatek. Dlatego też pomoc finansowa państwa polega na zwrocie podatku akcyzowego zawartego w cenie oleju napędowego wykorzystywanego do produkcji rolnej. Pomoc ta jest udzielana na podstawie przepisów ustawy z 10 marca 2006 r. o zwrocie podatku akcyzowego zawartego w cenie oleju napędowego wykorzystywanego do produkcji rolnej (Dz.U. Nr 52, poz. 379).

Zwrot podatku przysługuje producentowi rolnemu, za którego uważa się osobę fizyczną, osobę prawną lub jednostkę organizacyjną nieposiadającą osobowości prawnej, będącą posiadaczem gospodarstwa rolnego w rozumieniu przepisów o podatku rolnym. W przypadku, gdy grunty gospodarstwa rolnego stanowią przedmiot posiadania samoistnego i posiadania zależnego, zwrot podatku przysługuje posiadaczowi zależnemu. Natomiast gdy grunty gospodarstwa rolnego stanowią przedmiot współposiadania, zwrot podatku przysługuje temu współposiadaczowi, w stosunku do którego pozostali współposiadacze wyrazili pisemną zgodę. Pisemna zgoda nie dotyczy współmałżonków.

Kwotę zwrotu podatku ustala się jako iloczyn ilości oleju napędowego zakupionego przez producenta rolnego, wynikającej z faktur VAT i stawki zwrotu podatku na 1 litr oleju napędowego, obowiązującej w dniu złożenia wniosku o zwrot podatku, w ramach rocznego limitu. Ten zaś ustala się jako kwotę stanowiącą iloczyn stawki zwrotu podatku na 1 litr oleju napędowego, liczby 86 oraz

powierzchni użytków rolnych, będących w posiadaniu lub współposiadaniu producenta rolnego, określonej w ewidencji gruntów i budynków, według stanu na dzień 1 kwietnia danego roku. Przy ustalaniu limitu nie uwzględnia się:

- 1) gruntów gospodarstw rolnych, na których zaprzestano produkcji rolnej w rozumieniu przepisów o podatku rolnym;
- 2) gruntów zajętych na prowadzenie działalności gospodarczej innej niż działalność rolnicza w rozumieniu przepisów o podatku rolnym.

Przyznanie rolnikom uprawnienia do zwrotu podatku akcyzowego zawartego w cenie olejów napędowych jest zasadne, ponieważ rolnicy indywidualni nie mogą zaliczyć wydatków na olej napędowy w ciężar kosztów własnych, co ma miejsce w odniesieniu do przedsiębiorców korzystających z własnych środków transportu. Wydatki z tytułu zwrotu nie są zresztą znaczne. Procedura ubiegania się o zwrot i niewielkie korzyści stąd płynące zniechęcają zresztą wielu rolników do korzystania z tego uprawnienia.

7.2.4. Dopłaty do składek dotyczących obowiązkowych ubezpieczeń od ryzyka wystąpienia skutków zdarzeń losowych w rolnictwie oraz pomoc finansowa w związku ze skutkami powodzi

Rolników indywidualnych obowiązuje kilka ubezpieczeń majątkowych. Jest to zrozumiałe, ponieważ zdarzenia losowe nie omijają rolnictwa, a co więcej, stanowią dla niego zagrożenie oparte na znacznie większym ryzyku niż dla działalności prowadzonej poza rolnictwem.

Na podstawie przepisów ustawy z 22 maja 2003 r. o ubezpieczeniach obowiązkowych, Ubezpieczeniowym Funduszu Gwarancyjnym i Polskim Biurze Ubezpieczeń Komunikacyjnych (Dz.U. Nr 124, poz. 1152) rolnicy indywidualni podlegają obowiązkowym: 1) ubezpieczeniom komunikacyjnym, 2) ubezpieczeniom odpowiedzialności cywilnej z tytułu posiadania gospodarstwa rolnego, 3) ubezpieczeniom budynków wchodzących w skład gospodarstwa rolnego od ognia i innych zdarzeń losowych. Składki na wymienione ubezpieczenia opłacają samodzielnie rolnicy indywidualni, nie korzystając w tym zakresie z pomocy finansowej państwa.

Inaczej jest natomiast w obowiązkowych ubezpieczeniach upraw rolnych i zwierząt gospodarskich wprowadzonych przez ustawę z 7 lipca 2005 r. o ubezpieczeniach upraw rolnych i zwierząt gospodarskich (Dz.U. Nr 150, poz. 1249 ze zm.). Ustawa przewiduje bowiem:

- 1) stosowanie dopłat do składek z tytułu zawarcia umów ubezpieczenia od ryzyka wystąpienia skutków zdarzeń losowych w rolnictwie;

- 2) udzielanie dotacji celowej na pokrycie części odszkodowań z tytułu szkód spowodowanych przez suszę.

Dopłaty do składek z tytułu zawarcia umów ubezpieczenia oraz wspomniana dotacja są realizowane ze środków budżetu państwa ustalonych w ustawie budżetowej z części, której dysponentem jest minister właściwy do spraw rolnictwa.

Ze środków budżetu państwa są udzielane dopłaty do składek z tytułu zawarcia umów ubezpieczenia:

- 1) upraw zbóż, kukurydzy, rzepaku, rzepiku, chmielu, tytoniu, warzyw gruntowych, drzew i krzewów owocowych, truskawek, ziemniaków, buraków cukrowych lub roślin strączkowych, od zasiewu lub wysadzenia do ich zbioru, od ryzyka wystąpienia szkód spowodowanych przez huragan, powódź, deszcz nawalny, grad, piorun, obsunięcie się ziemi, lawinę, suszę, ujemne skutki przezimowania oraz przymrozki wiosenne lub
- 2) bydła, koni, owiec, kóz, drobiu lub świń od ryzyka wystąpienia szkód spowodowanych przez huragan, powódź, deszcz nawalny, grad, piorun, obsunięcie się ziemi, lawinę oraz w wyniku uboju z konieczności.

Dopłaty wynoszą do:

- 1) 50%, ale nie mniej niż 40% składki z tytułu ubezpieczenia upraw, jeżeli określone przez zakłady ubezpieczeń stawki taryfowe ubezpieczenia nie przekraczają:
 - a) przy ubezpieczeniu upraw zbóż, kukurydzy, rzepaku jarego, rzepiku, ziemniaków lub buraków cukrowych – 3,5% sumy ubezpieczenia upraw; w przypadku rozdzielenia rodzajów ryzyka suma ubezpieczenia danej uprawy dotyczy wszystkich rodzajów ryzyka,
 - b) przy ubezpieczeniu rzepaku ozimego, warzyw gruntowych, chmielu, tytoniu, drzew i krzewów owocowych, truskawek lub roślin strączkowych – 5% sumy ubezpieczenia; w przypadku rozdzielenia rodzajów ryzyka suma ubezpieczenia danej uprawy dotyczy wszystkich rodzajów ryzyka;
- 2) 50%, ale nie mniej niż 40% składki z tytułu ubezpieczenia zwierząt, jeżeli określone przez zakłady ubezpieczeń stawki taryfowe ubezpieczenia nie przekraczają 0,5% sumy ubezpieczenia.

W przypadku gdy stawki taryfowe przekroczą 6% sumy ubezpieczenia, dopłaty do składek z tytułu umów ubezpieczenia, w których zastosowano takie stawki, nie przysługują.

Dopłaty stanowią część należnych zakładom ubezpieczeń składek z tytułu zawartych umów ubezpieczenia. Dopłaty są wypłacane zakładowi ubezpieczeń za dany kwartał, w terminie do 30. dnia miesiąca następującego po tym kwartale, na podstawie wniosku złożonego przez zakład ubezpieczeń, w terminie do 20. dnia tego miesiąca.

Zakładom ubezpieczeń:

- 1) które zawarły z ministrem właściwym do spraw rolnictwa umowy w sprawie dopłat, oraz
- 2) innym niż określone w pkt 1, które zawarły umowy ubezpieczenia obowiązkowego upraw
 - przysługuje dotacja celowa na pokrycie części odszkodowań wypłaconych producentom rolnym z tytułu szkód spowodowanych przez suszę. Dotacja przysługuje w wysokości 60% różnicy pomiędzy łączną kwotą odszkodowań wypłaconych w danym roku kalendarzowym z tytułu szkód spowodowanych przez suszę, na podstawie umów ubezpieczenia upraw oraz umów ubezpieczenia obowiązkowego tych upraw, a kwotą stanowiącą 90% sumy składek uiszczonych w danym roku kalendarzowym z tytułu zawarcia umów ubezpieczenia upraw i umów ubezpieczenia obowiązkowego tych upraw od ryzyka wystąpienia szkód spowodowanych przez suszę, łącznie z dopłatami do tych składek wypłaconymi zakładowi ubezpieczeń w danym roku kalendarzowym.

Rolnik, który nie spełnił obowiązku zawarcia umowy ubezpieczenia obowiązkowego, zgodnie z warunkami tego ubezpieczenia określonymi w ustawie, jest obowiązany wnieść opłatę za niespełnienie tego obowiązku. Wysokość opłaty, obowiązującej w każdym roku kalendarzowym, stanowi równowartość w złotych 2 euro od 1 ha, ustalaną przy zastosowaniu kursu średniego ogłaszanego przez Narodowy Bank Polski według tabeli kursów nr 1 w roku kontroli. Opłata za niespełnienie obowiązku zawarcia umowy ubezpieczenia obowiązkowego jest wnoszona na rzecz gminy właściwej ze względu na miejsce zamieszkania albo siedzibę rolnika.

Mimo obowiązku rolników dotyczącego ubezpieczenia gospodarstwa rolnego od ryzyka wystąpienia skutków zdarzenia losowego prawo polskie przewiduje udzielanie pomocy finansowej dla rolników, których gospodarstwa rolne wymagają odbudowy w związku z powodzią. Odpowiednie akty prawne w tej sprawie wydano w związku z powodzią, która miała miejsce w 1997 r. i w 2009 r.

Na podstawie rozporządzenia Rady Ministrów z 25 września 1997 r. w sprawie szczegółowego trybu oraz warunków uprawniających do ubiegania się o przy-

znanie bezzwrotnej pomocy w okresie odbudowy gospodarstwa rolnego (Dz.U. Nr 124, poz. 785) o przyznanie bezzwrotnej pomocy w formie specjalnego świadczenia pieniężnego mogli ubiegać się posiadacze gospodarstw rolnych oraz osoby prowadzące dział specjalny produkcji rolnej, jeśli ich gospodarstwa rolne (dział specjalny produkcji rolnej) uległy zniszczeniu lub poniosły znaczne straty wskutek powodzi mającej miejsce w lipcu 1997 r.

Natomiast na podstawie rozporządzenia Rady Ministrów z 5 października 2009 r. w sprawie szczegółowych warunków realizacji programu pomocy dla rodzin rolniczych, w których gospodarstwach rolnych i działach specjalnych produkcji rolnej powstały szkody spowodowane przez powódź w 2009 r. (Dz.U. Nr 167, poz. 1319), rodzinom rolniczym, w których gospodarstwach rolnych i działach specjalnych produkcji rolnej powstały szkody spowodowane przez powódź w 2009 r., udziela się pomocy społecznej, jeżeli:

- 1) co najmniej jedna osoba w tej rodzinie jest rolnikiem, w rozumieniu przepisów o ubezpieczeniu społecznym rolników, objętym ubezpieczeniem społecznym rolników;
- 2) szkody spowodowane przez powódź zostały oszacowane przez komisję, o której mowa w przepisach w sprawie realizacji niektórych zadań Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, powołaną przez wojewodę właściwego ze względu na miejsce wystąpienia szkód;
- 3) szkody spowodowane przez powódź wynoszą średnio powyżej 30% w gospodarstwie rolnym – w rozumieniu przepisów o podatku rolnym lub dziale specjalnym produkcji rolnej – w rozumieniu przepisów o ubezpieczeniu społecznym rolników.

Pomoc jest udzielana jednorazowo, w formie zasiłku celowego przyznawanego na zasadach określonych w art. 40 ust. 2 i 3 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej, przez kierownika ośrodka pomocy społecznej, który działa z upoważnienia wójta (burmistrza, prezydenta miasta). Pomoc przysługuje w wysokości:

- 1) 500 zł – w przypadku rodziny rolniczej prowadzącej gospodarstwo rolne o powierzchni do 5 ha użytków rolnych albo dział specjalny produkcji rolnej, w których powstały szkody spowodowane przez powódź;
- 2) 1.000 zł – w przypadku rodziny rolniczej prowadzącej gospodarstwo rolne o powierzchni powyżej 5 ha użytków rolnych, w którym powstały szkody spowodowane przez powódź.

7.2.5. Dotacje przedmiotowe dla podmiotów wykonujących zadania na rzecz rolnictwa i dopłaty do oprocentowania kredytów bankowych na cele rolnicze

Rolnictwo jest wspomagane pośrednio także w ten sposób, że na rzecz określonych podmiotów wykonujących zadania na rzecz rolnictwa przewiduje się możliwość udzielania dotacji przedmiotowych ze środków budżetu państwa. Zagadnienie to zostało uregulowane w przepisach rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z 18 maja 2010 r. w sprawie stawek dotacji przedmiotowych dla różnych podmiotów wykonujących zadania na rzecz rolnictwa (Dz.U. Nr 91, poz. 595). Rozporządzenie określiło stawki dotacji przedmiotowych na jednostkę usługi lub produktu dla różnych podmiotów wykonujących zadania na rzecz rolnictwa w zakresie: a) postępu biologicznego w produkcji zwierzęcej, b) ochrony roślin, c) rolnictwa ekologicznego, d) postępu biologicznego w produkcji roślinnej. Beneficjentami dotacji są różne podmioty działające na rzecz rolnictwa.

Rolnicy uzyskują również pomoc finansową w postaci dopłat do oprocentowania kredytów bankowych na cele rolnicze. Kwestię tę regulują przepisy ustawy z 5 stycznia 1995 r. o dopłatach do oprocentowania niektórych kredytów bankowych (Dz.U. Nr 13, poz. 60 z późn. zm.) i rozporządzenia Rady Ministrów z 20 maja 2003 r. w sprawie szczegółowych zasad, zakresu i trybu udzielania dopłat do oprocentowania kredytów na cele rolnicze (Dz.U. Nr 99, poz. 909).

Ze środków budżetu państwa rolnikom i krajowym przedsiębiorcom mogą być udzielane dopłaty do oprocentowania kredytów bankowych na:

- 1) zakup nawozów mineralnych, środków ochrony roślin oraz pasz;
- 2) zakup kwalifikowanego materiału siewnego zbóż, rzepaku, kukurydzy, lnu, motylkowych grubonasiennych i drobnonasiennych, rzepiku ozimego, gorczycy, traw, buraków cukrowych i pastewnych, sadzeniaków ziemniaka, nasion warzyw oraz kwalifikowanego materiału szkółkarskiego do nowych nasadzeń i odnowień;
- 3) zakup hodowlanych jałówek, loszek, owiec-maciorek, kózek oraz rozplodników buhajów, knurów, tryków, kozłów i ogierów, z wyłączeniem zakupu na eksport;
- 4) zakup pszczelich matek użytkowych i reprodukcyjnych;
- 5) zakup rzeczowych środków obrotowych do produkcji żywności metodami ekologicznymi i przystosowanie gospodarstw rolnych do tej produkcji;
- 6) zakup paliwa na cele rolnicze;

- 7) skup od producentów krajowych oraz przechowywanie krajowego materiału siewnego: zbóż, rzepaku, kukurydzy, lnu, motylkowych grubonasiennych i drobnonasiennych, rzepiku ozimego, gorczycy, traw, buraków cukrowych i pastewnych, sadzeniaków ziemniaka oraz nasion warzyw;
- 8) skup od producentów krajowych i przechowywanie krajowych: zbóż, rzepaku, buraków cukrowych i cukru, ziemniaków, skrobi ziemniaczanych naturalnych i przetworzonych, suszów ziemniaczanych, klejów ziemniaczanych krochmalowych i dekstrynowych, ziół i suszu ziół, owoców, warzyw, półproduktów i przetworów z owoców i warzyw, słomy i włókien łykowych oraz nasion lnu, cykorii korzeniowej i suszu cykorii, gorczycy, z wyłączeniem wyrobów alkoholowych i surowców do produkcji wyrobów alkoholowych;
- 9) przechowywanie lub zakup i przechowywanie sezonowych nadwyżek mleka w proszku, masła, serów twardych, półtusz wieprzowych i miodu – pochodzących z krajowej produkcji.

Wysokość kredytów objętych dopłatami na cele, o których mowa w pkt 1–6, nie może przekroczyć łącznie równowartości 10 q żyta na 1 ha użytków rolnych, według cen przyjętych do naliczenia podatku rolnego w roku, w którym zawarto umowy kredytowe. Dopłaty na cele wymienione w pkt 1–6 mogą być udzielane po spełnieniu następujących warunków:

- 1) udokumentowania, w terminie 2 miesięcy od dnia pobrania z banku środków finansowych, fakturami VAT, a w odniesieniu do zakupów, o których mowa w pkt 2–4, innymi dowodami kupna–sprzedaży, wykorzystania co najmniej 80% wartości kredytu na zakupy dokonywane po dniu zawarcia umowy kredytowej lub w okresie 2 miesięcy przed dniem jej zawarcia;
- 2) przedstawienia nakazu płatniczego podatku rolnego określającego wielkość użytków rolnych w gospodarstwie lub zaświadczenia z urzędu gminy właściwego do pobierania podatku rolnego, dokumentującego wielkość użytków rolnych w gospodarstwie oraz złożenia oświadczenia przez kredytobiorcę, że użytki rolne wymienione w nakazie lub zaświadczeniu nie zostały i nie będą wydzierżawione w okresie, za który będzie udzielona dopłata;
- 3) przedstawienia umowy dzierżawy co najmniej na okres 10 miesięcy, w tym 8 miesięcy w okresie, za który będzie udzielona dopłata w przypadku dzierżawy gruntu, a w przypadku użytkowania gruntu z nieuregulowanym stanem własności – odpowiedniego zaświadczenia z urzędu gminy;

- 4) złożenia oświadczenia przez kredytobiorcę o wysokości zaciągniętych w innych bankach kredytów objętych dopłatami na cele, o których mowa w pkt 1–6.

Środki na dopłaty są przekazywane Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa ze środków budżetowych, których dysponentem jest Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi, na podstawie składanego kwartalnie zapotrzebowania.

Obydwa rodzaje pomocy finansowej państwa dla rolnictwa sprawiają, że jest ono traktowane w sposób lepszy niż działalność przedsiębiorców. Wzmacnia to potencjalnie kondycję finansową gospodarstw domowych rolników.

7.2.6. Odrębności ubezpieczeń społecznych rolników i ich rodzin oraz wspomaganie funduszy tworzonych w KRUS

Rolnicy indywidualni i członkowie ich rodzin korzystają z odrębnej regulacji ubezpieczenia społecznego. Odrębności te wynikają z przepisów ustawy z 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników (tekst jedn. Dz.U. z 2008 r. Nr 50, poz. 291 ze zm.).

Rolnikowi posiadającemu gospodarstwo rolne o powierzchni powyżej 1 ha przeliczeniowego lub prowadzącemu dział specjalny, a także jego domownikom przysługują ubezpieczenia wypadkowe, chorobowe i macierzyńskie. Świadczenia z tego tytułu są wypłacane w postaci jednorazowego odszkodowania powypadkowego oraz zasiłku chorobowego i zasiłku macierzyńskiego. Składkę uiszcza rolnik. Wysokość składki ustala KRUS.

Z ubezpieczeń emerytalno-rentowych mogą korzystać rolnicy objęci ubezpieczeniem wypadkowym, chorobowym i macierzyńskim, a także osoby pobierające rentę strukturalną i jego małżonek. Składkę ubezpieczeniową uiszcza sam rolnik. Wysokość składki za każdego ubezpieczonego nie może być niższa niż 10% emerytury podstawowej, a w odniesieniu do rolników posiadających gospodarstwa o powierzchni powyżej 50 ha przeliczeniowych stawka ta jest wyższa (maksymalnie do 50% kwoty emerytury podstawowej).

Ubezpieczenie emerytalno-rentowe jest wypłacane w formie: 1) emerytury rolniczej lub renty rolniczej z tytułu niezdolności do pracy, 2) renty rolniczej szkoleniowej, 3) renty rodzinnej. Ubezpieczonym przysługują ponadto dodatki: pielęgnacyjny, z tytułu pracy przymusowej po 1 września 1939 r., dla sieroty zupełnej, a także zasiłek pogrzebowy. W 2008 r. było 1.478 tys. rolników indywidualnych objętych ubezpieczeniami emerytalno-rentowymi, z których 1.175 tys. pobierało emerytury, 259 tys. renty z tytułu niezdolności do pracy i 44 tys. renty rodzinne (Rocznik Statystyczny RP 2009, s. 276).

W ubezpieczeniach emerytalno–rentowych wyróżnia się część składkową, obciążającą rolnika i część uzupełniającą w wysokości 95% części podstawowej emerytury, która jest finansowana ze środków budżetu państwa. Dotacja z tego tytułu wyniosła w 2008 r. 5,4% wydatków budżetu państwa, czyli dokładnie tyleż samo, ile przeznaczają się na wydatki majątkowe z budżetu państwa!

Wspomaganie funduszy ubezpieczeń społecznych rolników jest kwestionowane z dwóch powodów. Po pierwsze dlatego, że państwo wspiera finansowo fundusze emerytalne rolników, podczas gdy nie wspiera ubezpieczenia społecznego innych podmiotów pracujących na własny rachunek. Rzecznik Praw Obywatelskich skierował do Trybunału Konstytucyjnego wnioski o zbadanie konstytucyjności przepisu art. 86 ust. 1 i 2 ustawy z 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych, na mocy którego budżet państwa ponosi ciężar składek na ubezpieczenia zdrowotne rolników indywidualnych w 95%. Trybunał uznał ten zarzut za zasadny (wyrok z dnia 26 października 2010 r., sygn. K 58/07) i odroczył jego wykonanie na okres 15 miesięcy. To zaś oznacza, że w tym czasie problem musi być na nowo uregulowany, bowiem inaczej z dniem 1 stycznia 2012 r. rolnicy indywidualni stracą prawo do świadczeń gwarantowanych z zakresu ubezpieczeń społecznych i zdrowotnych.

Po drugie, powodem jest przekazywanie dotacji do Funduszu Emerytalno–Rentowego KRUS, który może być przeznaczony nie tylko na wypłatę świadczeń ubezpieczeniowych, lecz także na inne cele, w tym fundusz administracyjny KRUS. Na tym tle wyłaniają się nawet pomysły o likwidacji KRUS. Do zagadnienia tego powrócimy w rozdziale V.

7.3. Pomoc finansowa dla rolników indywidualnych (rybaków) udzielana ze środków unijnych

7.3.1. Finansowanie wspólnej polityki rolnej ze środków budżetu UE

Na podstawie przepisów ustawy z 22 września 2006 r. o uruchamianiu środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej przeznaczonych na finansowanie wspólnej polityki rolnej (Dz.U. Nr 187, poz. 1381 ze zm.) rolnikom jest udzielana pomoc finansowa ze środków pochodzących z Europejskiego Funduszu Rolniczego Gwarancji (EFRG) oraz z Europejskiego Funduszu Rolniczego Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW), a także z krajowych środków publicznych przeznaczonych na prefinansowanie i współfinansowanie wspólnej polityki rolnej oraz na wyprzedzające finansowanie kosztów kwalifikowalnych niektórych działań objętych programem rozwoju obszarów wiejskich.

Zgodnie z przepisami rozporządzenia Ministra Finansów z 12 stycznia 2010 r. w sprawie środków na realizację wspólnej polityki rolnej (Dz.U. Nr 4, poz. 28) na

rachunek bankowy agencji płatniczej dokonuje się przelewu środków na finansowanie płatności w ramach wspólnej polityki rolnej realizowanej z udziałem środków EFRG i EFRROW (prefinansowanie) oraz środków krajowych przeznaczonych na współfinansowanie wydatków.

Środki na prefinansowanie, w części dotyczącej zadań realizowanych z udziałem środków EFRG, są przekazywane przez Ministra Finansów w kwocie określonej w zapotrzebowaniu, na rachunek w Banku Gospodarstwa Krajowego w terminie umożliwiającym Ministrowi Rolnictwa i Rozwoju Wsi wydanie dyspozycji nie później niż na dwa dni robocze przed terminem określonym w zapotrzebowaniu.

Statystyka publiczna w Polsce nie ujawnia danych liczbowych dotyczących środków udzielanych z budżetu UE na finansowanie wspólnej polityki rolnej.

7.3.2. Finansowanie w ramach wspierania rozwoju sektora rybackiego ze środków Europejskiego Funduszu Rybackiego

Na podstawie przepisów ustawy z 3 czerwca 2009 r. o wspieraniu zrównoważonego rozwoju sektora rybackiego z udziałem Europejskiego Funduszu Rybackiego (Dz.U. Nr 72, poz. 619 ze zm.) polscy rybacy mogą liczyć na pomoc finansową z udziałem środków unijnych. Prowadzi to tego jednak dość długa i kręta droga. Najpierw bowiem właściwe organy administracji rządowej (głównie Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi oraz Rada Ministrów) muszą wykonać wiele czynności należących do instytucji zarządzającej (np. przygotowanie i zatwierdzenie krajowego planu strategicznego i programu operacyjnego oraz uzgodnienie ich z Komisją Europejską). Udzielanie pomocy finansowej może mieć miejsce tylko w tych ramach i w odniesieniu do jednej z pięciu tzw. osi priorytetowych.

Program operacyjny zawiera następujące osie priorytetowe:

- 1) oś priorytetowa 1 – Środki na rzecz dostosowania floty rybackiej, która obejmuje następujące środki:
 - a) pomoc publiczna z tytułu trwałego zaprzestania działalności połowowej,
 - b) pomoc publiczna z tytułu tymczasowego zaprzestania działalności połowowej,
 - c) inwestycje na statkach rybackich i selektywność,
 - d) rybactwo przybrzeżne,
 - e) rekompensaty społeczno-gospodarcze w celu zarządzania krajową flotą rybacką,

- 2) oś priorytetowa 2 – Akwakultura, rybołówstwo śródlądowe, przetwórstwo i obrót produktami rybołówstwa i akwakultury, która obejmuje następujące środki:
 - a) inwestycje w chów i hodowlę ryb,
 - b) działania wodno-środowiskowe,
 - c) środki na rzecz zdrowia zwierząt,
 - d) rybołówstwo śródlądowe,
 - e) inwestycje w zakresie przetwórstwa i obrotu,
- 3) oś priorytetowa 3 – Środki służące wspólnemu interesowi, która obejmuje następujące środki:
 - a) działania wspólne,
 - b) ochrona i rozwój fauny i flory wodnej,
 - c) inwestycje w portach rybackich, miejscach wyładunku i przystaniach,
 - d) rozwój nowych rynków i kampanie promocyjne,
 - e) projekty pilotażowe,
 - f) modyfikacja w celu zmiany przeznaczenia statków rybackich,
- 4) oś priorytetowa 4 – Zrównoważony rozwój obszarów zależnych od rybactwa, która obejmuje następujące środki:
 - a) rozwój obszarów zależnych od rybactwa,
 - b) wsparcie na rzecz współpracy międzyregionalnej i międzynarodowej,
- 5) oś priorytetowa 5 – Pomoc techniczna.

W ramach programu operacyjnego pomoc jest przyznawana:

- 1) osobie fizycznej, osobie prawnej, jednostce organizacyjnej nieposiadającej osobowości prawnej, której ustawa przyznaje zdolność prawną albo podmiotowi organizacyjnie wyodrębnionemu na podstawie dokumentów statutowych lub założycielskich w strukturze osoby prawnej lub jednostki organizacyjnej nieposiadającej osobowości prawnej;
- 2) na wniosek o dofinansowanie;
- 3) jeżeli wnioskodawca spełnia warunki przyznania pomocy określone w przepisach;
- 4) na podstawie decyzji lub umowy o dofinansowanie.

W niektórych sytuacjach pomoc w ramach środków unijnych może być również przyznana w drodze umowy o dofinansowanie zawieranej z inicjatywy instytucji zarządzającej, bez konieczności składania wniosku o dofinansowanie na realizację określonych operacji służących wskazanym przez tę instytucję celom o istotnym znaczeniu dla sektora rybackiego. Pomoc ta może być przyznana organowi administracji publicznej, organizacji pożytku publicznego, jednostkom badawczo-rozwojowym lub uczelniom publicznym.

Pomoc w ramach programu operacyjnego polega na:

- 1) zwrocie określonych w umowie o dofinansowanie kosztów kwalifikowalnych, poniesionych przez beneficjenta na realizację operacji;
- 2) wypłacie premii lub rekompensaty określonej w decyzji.

Statystyka publiczna w Polsce nie zawiera danych na temat wysokości pomocy opisaną wyżej. Nie zawiera ona zresztą także danych dotyczących rybaków indywidualnych. Nie można więc ocenić, w jakim stopniu potencjalna pomoc ze strony UE jest dla nich istotna.

7.3.3. Finansowanie w ramach wspierania rozwoju obszarów wiejskich ze środków Europejskiego Funduszu Rolniczego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich

Na podstawie przepisów ustawy z 7 marca 2007 r. o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich z udziałem środków Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (Dz.U. Nr 64, poz. 427 ze zm.) rolnicy mogą liczyć na pomoc finansową w ramach działań objętych programem rozwoju obszarów wiejskich oraz na realizację niektórych zadań związanych z tzw. pomocą techniczną.

Udzielanie pomocy odbywa się w ramach programu, który obejmuje następujące działania:

- 1) szkolenia zawodowe dla osób zatrudnionych w rolnictwie i leśnictwie;
- 2) ułatwianie startu młodym rolnikom;
- 3) renty strukturalne;
- 4) modernizacja gospodarstw rolnych;
- 5) zwiększanie wartości dodanej podstawowej produkcji rolnej i leśnej;
- 6) poprawianie i rozwijanie infrastruktury związanej z rozwojem i dostosowywaniem rolnictwa i leśnictwa przez:

- a) scalanie gruntów,
- b) gospodarowanie rolniczymi zasobami wodnymi;
- 7) uczestnictwo rolników w systemach jakości żywności;
- 8) działania informacyjne i promocyjne;
- 9) wspieranie gospodarstw rolnych niskotowarowych w fazie restrukturyzacji;
- 10) grupy producentów rolnych;
- 11) korzystanie z usług doradczych przez rolników i posiadaczy lasów;
- 12) wspieranie gospodarowania na obszarach górskich i innych obszarach o niekorzystnych warunkach gospodarowania (ONW);
- 13) płatności dla obszarów NATURA 2000 oraz związanych z wdrażaniem Ramowej Dyrektywy Wodnej;
- 14) program rolnośrodowiskowy;
- 15) zalesianie gruntów rolnych oraz zalesianie gruntów innych niż rolne;
- 16) odtwarzanie potencjału produkcji leśnej zniszczonego przez katastrofy oraz wprowadzanie instrumentów zapobiegawczych;
- 17) różnicowanie w kierunku działalności nierolniczej;
- 18) tworzenie i rozwój mikroprzedsiębiorstw;
- 19) podstawowe usługi dla gospodarki i ludności wiejskiej;
- 20) odnowa i rozwój wsi;
- 21) wdrażanie lokalnych strategii rozwoju;
- 22) wdrażanie projektów współpracy;
- 23) funkcjonowanie lokalnej grupy działania, nabywanie umiejętności i aktywizację.

Pomoc jest przyznawana na wniosek osoby fizycznej, osoby prawnej lub jednostki organizacyjnej nieposiadającej osobowości prawnej, o ile wnioskodawca spełnia warunki przyznania pomocy określone w przepisach. Pomoc jest przyznawana do wysokości limitu stanowiącego równowartość w złotych kwoty w euro określonej w programie na poszczególne działania.

7.4. Wnioski

- (1) gospodarstwa domowe rolników opierają się na ogół na przychodach z rolnictwa oraz z innych źródeł. Ważne znaczenie mają tutaj płatności bezpośrednie oraz udzielana w różnych i licznych formach pomoc finansowa państwa, a także środki unijne, z których finansowane są świadczenia wynikające z zasad Wspólnej Polityki Rolnej. Te ostatnie trzeba jednak umieć pozyskiwać;
- (2) kondycja finansowa mieszkańców wsi nie będących rolnikami jest na ogół zła, lecz nie dotyczy to gospodarstw domowych z udziałem rolników;
- (3) kondycja finansowa rolników indywidualnych jest lub może być na tyle dobra, iż nie jest konieczne powiększanie wydatków publicznych na rolnictwo.

8. Wydatki publiczne na rzecz członków gospodarstw domowych niezależne od rodzaju tych gospodarstw

8.1. Finansowanie świadczeń zdrowotnych

Przeznaczenie części środków publicznych na finansowanie świadczeń zdrowotnych tworzy również wydatki publiczne. W związku z tym wyłaniają się pytania, czy są to wydatki konieczne i wystarczające oraz czy środki na nie przeznaczone są dobrze wykorzystywane bądź też czy wymagają reformy i jakiej?

System finansowania świadczeń zdrowotnych wymaga rozstrzygnięcia kilku podstawowych zagadnień. Po pierwsze, konieczne jest określenie zakresu podmiotowego, czyli ustalenia kategorii osób będących świadczeniobiorcami. Trzeba przy tym ustalić, czy są nimi tylko sami ubezpieczeni, czy także inne osoby. Niezależnie od tego ważnym jest, aby uwzględnić fakt, że nie wszyscy świadczeniobiorcy są jednocześnie płatnikami składek na ubezpieczenia zdrowotne, podobnie jak nie wszyscy uprawnieni do świadczeń zdrowotnych finansowanych ze środków publicznych korzystają z tych uprawnień, ponieważ ze względu na ograniczoną dostępność do tych świadczeń wybierają z konieczności drogę leczenia za własne pieniądze.

W świetle ustawy z 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych (tekst jedn. Dz.U. z 2008 r. Nr 164, poz. 1027 ze zm.) **korzystających jest znacznie więcej niż ubezpieczonych.**⁹⁶ Tym-

96 W świetle ustawy z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych do korzystania z takich świadczeń, na zasadach określonych w ustawie, mają prawo: 1) osoby objęte powszechnym – obowiązkowym i dobrowolnym ubezpieczeniem zdrowotnym, 2) inne, niż ubezpieczeni, osoby posiadające obywatelstwo polskie i posiadające miejsce zamieszkania na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, które spełniają kryterium dochodowe, o którym mowa w art. 8 ustawy z dnia 12 marca 2004 r.

czasem to na ubezpieczonych spoczywa obowiązek płacenia składek na ubezpieczenia zdrowotne. Czasami obowiązek ten przenosi się na inne podmioty. Generalnie jednak obowiązuje zasada, że świadczenia opieki zdrowotnej przysługujące świadczeniobiorcom innym niż ubezpieczeni są finansowane z budżetu państwa. Ponadto ustawa przewiduje w leczeniu niektórych chorób lub w odniesieniu do niektórych rodzajów świadczeń pełną lub częściową odpłatność, ponoszoną przez świadczeniobiorcę (np. leki, uzdrowiska, pobyt w zakładach opiekuńczo–leczeniowych, leczenie za granicą itp.).

Po drugie, ustawa nie przewiduje zwrotu kosztów leczenia ubezpieczonych, którzy korzystali w tym celu z niepublicznej opieki zdrowotnej. Brak takiego roz-

o pomocy społecznej (Dz.U. Nr 64, poz. 593 i Nr 99, poz. 1001), co do których nie stwierdzono okoliczności, o której mowa w art. 12 tej ustawy, na zasadach i w zakresie określonych dla ubezpieczonych, 3) inne, niż wymienione w pkt 1 i 2, osoby posiadające obywatelstwo polskie i posiadające miejsce zamieszkania na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, które nie ukończyły 18. roku życia lub są w okresie ciąży, porodu i pólgu.

Osobom nieposiadającym obywatelstwa polskiego, innym niż świadczeniobiorcy, świadczenia zdrowotne udzielane są na zasadach określonych w przepisach odrębnych i umowach międzynarodowych. W myśl ustawy ubezpieczonymi są: 1) osoby posiadające obywatelstwo państwa członkowskiego Unii Europejskiej lub państwa członkowskiego Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA), zamieszkujące na terytorium państwa członkowskiego Unii Europejskiej lub państwa członkowskiego Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA), 2) osoby nieposiadające obywatelstwa państwa członkowskiego Unii Europejskiej lub państwa członkowskiego Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA), przebywające na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej na podstawie wizej pobytowej w celu wykonywania pracy, zezwolenia na zamieszkanie na czas oznaczony, zezwolenia na osiedlenie się, zezwolenia na pobyt rezydenta długoterminowego Wspólnot Europejskich, zgody na pobyt tolerowany lub posiadające status uchodźcy nadany w Rzeczypospolitej Polskiej albo korzystające z ochrony czasowej na jej terytorium, 3) osoby nieposiadające obywatelstwa państwa członkowskiego Unii Europejskiej lub państwa członkowskiego Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA), legalnie zamieszkujące na terytorium innego niż Rzeczypospolita Polska państwa członkowskiego Unii Europejskiej lub państwa członkowskiego Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA) – jeżeli podlegają obowiązkowi ubezpieczenia zdrowotnego albo ubezpieczają się dobrowolnie; 4) osoby posiadające obywatelstwo państwa członkowskiego Unii Europejskiej lub państwa członkowskiego Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA), niezamieszkujące na terytorium państwa członkowskiego Unii Europejskiej lub państwa członkowskiego Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA), jeżeli podlegają obowiązkowi ubezpieczenia zdrowotnego na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej i są objęte: a) ubezpieczeniami emerytalnym i rentowymi na podstawie przepisów ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz.U. z 2007 r. Nr 11, poz. 74 z późn. zm.), b) ubezpieczeniem społecznym rolników na podstawie przepisów ustawy z dnia 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników (Dz.U. z 1998 r. Nr 7, poz. 25 z późn. zm.).

Ubezpieczonymi są także: 1) studenci i uczestnicy studiów doktoranckich, którzy studiują w Rzeczypospolitej Polskiej oraz absolwenci, którzy odbywają w Rzeczypospolitej Polskiej obowiązkowy staż, nieposiadający obywatelstwa państwa członkowskiego Unii Europejskiej lub państwa członkowskiego Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA), 2) członkowie zakonów oraz alumni wyższych seminariów duchownych i teologicznych, postulanci, nowicjusze i junioryści zakonów i ich odpowiednicy nieposiadający obywatelstwa państwa członkowskiego Unii Europejskiej lub państwa członkowskiego Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA), a przebywający na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej na podstawie wizej, zezwolenia na zamieszkanie na czas oznaczony, zezwolenia na osiedlenie się, zezwolenia na pobyt rezydenta długoterminowego Wspólnot Europejskich, zgody na pobyt tolerowany lub posiadający status uchodźcy nadany w Rzeczypospolitej Polskiej albo korzystający z ochrony czasowej na jej terytorium, 3) odbywający staż adaptacyjny, 4) odbywający kursy języka polskiego oraz kursy przygotowawcze do podjęcia nauki w języku polskim, o których mowa w przepisach o szkolnictwie wyższym, nieposiadający obywatelstwa państwa członkowskiego Unii Europejskiej lub państwa członkowskiego Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA) – jeżeli ubezpieczają się dobrowolnie; 5) członkowie rodzin osób, o których mowa w pkt 1 i 3, zamieszkujący na terytorium państwa członkowskiego Unii Europejskiej lub państwa członkowskiego Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA), jeżeli nie są osobami podlegającymi obowiązkowi ubezpieczenia zdrowotnego, ani nie są osobami uprawnionymi do świadczeń opieki zdrowotnej na podstawie przepisów o koordynacji; 6) członkowie rodzin osób, zamieszkujący na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, jeżeli nie są osobami podlegającymi obowiązkowi ubezpieczenia zdrowotnego.

wiązania prowadzi do pogłębiania problemów publicznej służby zdrowia. **Znaczna część ubezpieczonych mogłaby w znakomitym stopniu odciążyć niewydolne służby publiczne, kierując się na leczenie prywatne, gdyby mogła liczyć chociażby na częściowy zwrot kosztów leczenia prywatnego.** Są ku temu podstawy, skoro ubezpieczony płaci składki na ubezpieczenia zdrowotne, a nie może z nich korzystać, bo publiczne zakłady opieki zdrowotnej nie są w stanie zagwarantować mu w odpowiednim czasie dostępu do świadczonych usług. Częściowo stan ten może ulec zmianie, gdyż projektowana ustawa o działalności leczniczej przewiduje możliwość finansowania ze środków publicznych przynajmniej niektórych usług medycznych świadczonych przez prywatne podmioty działalności leczniczej.

Po trzecie, świadczeniobiorcy mają prawo do świadczeń opieki zdrowotnej, których celem jest zachowanie zdrowia, zapobieganie chorobom i urazom, wczesne wykrywanie chorób, leczenie, pielęgnacja oraz zapobieganie niepełnosprawności i jej ograniczanie. Zakres świadczeń zdrowotnych jest szeroki,⁹⁷ ale tylko część z nich ma charakter świadczeń gwarantowanych.⁹⁸ To zaś oznacza, że **ze środków publicznych finansuje się tylko część świadczeń opieki zdrowotnej; pozostała część świadczeń jest już odpłatna.** Wykazy te są przedmiotem ciągłych sporów. Ulegają zatem zmianom, co wprowadza wiele zamieszania i niepewności. W konsekwencji ubezpieczony nie zawsze jest dobrze poinformowany, na co może liczyć korzystając ze świadczeń finansowanych z jego składek. Ten zaś, który udaje się na leczenie prywatnie, ma całkowitą i pełną jasność co do tego, za co i ile płaci.

Po czwarte, należy zwrócić uwagę, że źródłem uzasadnionej krytyki pod adresem publicznej ochrony zdrowia jest to, że publiczne zakłady opieki zdrowotnej świadczą usługi z zakresu opieki zdrowotnej w ramach i na podstawie kontraktów zawieranych z Narodowym Funduszem Zdrowia. To zaś oznacza, że środki, jakimi dysponują zakłady opieki zdrowotnej, zależą od decyzji NFZ. Dlatego też tych środków na ogół nie wystarcza, a dyrektorzy zakładów, aby nie doprowadzić do ich zamknięcia, utrzymują zakłady na poziomie, który gwarantuje przede wszystkim wypłaty wynagrodzeń dla ich personelu.⁹⁹ Na drugim planie są dopiero pacjenci, czyli świadczeniobiorcy.

97 Obejmuje świadczenia z zakresu: 1) podstawowej opieki zdrowotnej; 2) ambulatoryjnej opieki specjalistycznej; 3) leczenia szpitalnego; 4) opieki psychiatrycznej i leczenia uzależnień; 5) rehabilitacji leczniczej; 6) świadczeń pielęgnacyjnych i opiekuńczych w ramach opieki długoterminowej; 7) leczenia stomatologicznego; 8) lecznictwa uzdrowiskowego; 9) zaopatrzenia w wyroby medyczne będące przedmiotami ortopedycznymi oraz środki pomocnicze; 10) ratownictwa medycznego; 11) opieki paliatywnej i hospicyjnej; 12) świadczeń wysokospecjalistycznych; 13) programów zdrowotnych; 14) leków.

98 Wykazy świadczeń zdrowotnych w poszczególnych zakresach ustala i zmienia Minister Zdrowia w drodze rozporządzeń.

99 Por. W. Fill, *Prawnofinansowe aspekty racjonalizacji wydatków publicznego systemu ochrony zdrowia w Polsce*, w: *Ekonomiczne i prawne problemy racjonalizacji wydatków publicznych*, t. II, Lublin 2005, s. 259 i n. oraz E. Nojszewska, *Racjonalizacja wydatków publicznych na ochronę zdrowia*, tamże, s. 309 i n.

Jeśli do tego dodamy fakt, że personel medyczny i pomocniczy publicznych zakładów opieki zdrowotnej nie jest w sposób chroniczny zadowolony z poziomu otrzymywanych wynagrodzeń i niezadowolenie to demonstruje nie tylko wobec odpowiednich władz, lecz także przy łóżkach pacjentów, to mamy już prawie pełną diagnozę zjawiska. Do niej dodać należy natomiast tych szczęśliwców, którzy z powodu niewydolnego systemu ubezpieczeń społecznych oraz systemu ochrony zdrowia mają się dobrze. Są to tysiące osób zatrudnionych w jednostkach organizacyjnych ZUS¹⁰⁰ i KRUS oraz NFZ. Nikt i nigdy nie słyszał o tym, aby stała się im jakakolwiek krzywda i aby byli niezadowoleni ze swojego statusu. Jak więc można oczekiwać od nich zmian i reform w tych obszarach?

Osób uprawnionych u nas do pobierania świadczeń zdrowotnych jest dostatecznie dużo, aby polskie publiczne zakłady opieki zdrowotnej nie musiały obawiać się, że braknie im pracy i trzeba wobec tego zamawiać w formie kontraktów ich usługi. Zakłady publicznej opieki zdrowotnej powinny być przygotowane na świadczenie określonych rodzajów usług i rozliczać się z wykorzystania środków publicznych z Ministrem Zdrowia lub innymi dysponentami środków publicznych. Nikomu przez całe lata nie przeszkadzało, że dysponentem środków na ochronę zdrowia był w skali państwa Minister Zdrowia. Jako dysponent główny przekazywał środki budżetowe na szczebel województw (dzisiaj wojewodów), które jako dysponenti II stopnia wykorzystywały je na zadania realizowane na tym szczeblu i miały jednocześnie obowiązek doprowadzenia części środków na szczebel dysponentów III stopnia (szpitali i innych zakładów opieki zdrowotnej o charakterze powiatowym i miejskim). NFZ nie był potrzebny, podobnie jak i dzisiaj, skoro bez przeszkód można powrócić do dawnego mechanizmu wykorzystywania środków publicznych na ochronę zdrowia.

Świadczeniobiorca usług zdrowotnych powinien mieć prawo wyboru nie tylko lekarza i zakładu opieki zdrowotnej spośród publicznych zakładów opieki zdrowotnej, lecz także spośród jednostek i lekarzy działających na własny rachunek. Trzeba mu jednak zagwarantować refundację wydatków poniesionych na diagnostykę, profilaktykę i leczenie w placówkach prywatnych. Można w tym celu przewidzieć pewne limity w skali rocznej, ale nie niższe niż wysokość składek przekazanych na ubezpieczenia zdrowotne przez samego ubezpieczonego i przez inne podmioty. To będzie rozwiązanie korzystniejsze w stosunku do obecnych i pozwoli uwolnić świadczeniobiorców od nieustających żądań placowych personelu publicznych zakładów opieki zdrowotnej.

100 Patrz J. Szolno-Koguc, *FUS jako największy państwowy fundusz celowy*, w: *Finanse publiczne*, red. A. Pomorska, Lublin 2006, s. 158 i n.

8.2. Finansowanie świadczeń w zakresie edukacji, nauki, kultury i sportu

Jest zrozumiałym, że państwo – oprócz ponoszenia wydatków publicznych finansujących konsumpcję zbiorową w zakresie edukacji i nauki oraz kultury i sportu – powinno finansować również niektóre wydatki publiczne dotyczące konsumpcji indywidualnej w tych obszarach. Tak też wynika to z przepisów prawa polskiego, w których przewiduje się udzielanie pomocy materialnej dla uczniów i studentów oraz dla ludzi nauki, kultury i sportu. Pomoc ta ma charakter indywidualnych świadczeń pieniężnych lub rzeczowych, których wysokość, formy i tryb wypłaty określają odrębne ustawy.

Statystyka publiczna nie informuje o wysokości wydatków publicznych związanych z finansowaniem świadczeń indywidualnych w zakresie edukacji i nauki oraz kultury i sportu. Trudno jest więc bez danych liczbowych w tej sprawie ocenić skalę zjawiska. Pozostaje jedynie możliwość przeprowadzenia analizy obowiązujących przepisów prawnych z punktu widzenia zasadności utrzymywania określonych świadczeń i ich wysokości.

Na podstawie ustawy z 7 września 1991 r. o systemie oświaty (tekst jedn. Dz.U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572 ze zm.) uczniowi przysługuje prawo do pomocy materialnej ze środków przeznaczonych na ten cel w budżecie państwa lub budżecie właściwej jednostki samorządu terytorialnego. Pomoc materialna jest udzielana uczniom w celu zmniejszenia różnic w dostępie do edukacji, umożliwienia pokonywania barier dostępu do edukacji wynikających z trudnej sytuacji materialnej ucznia, a także wspierania edukacji uczniów zdolnych.

Na podstawie ustawy z 27 lipca 2005 r. Prawo o szkolnictwie wyższym (Dz.U. Nr 164, poz. 1365 ze zm.) Państwo udziela także pomocy materialnej studentom, doktorantom oraz osobom przygotowującym rozprawę habilitacyjną.

Student może ubiegać się o pomoc materialną ze środków przeznaczonych na ten cel w budżecie państwa w formie: 1) stypendium socjalnego; 2) stypendium specjalnego dla osób niepełnosprawnych; 3) stypendium za wyniki w nauce lub sporcie; 4) stypendium ministra za osiągnięcia w nauce; 5) stypendium ministra za wybitne osiągnięcia sportowe; 6) stypendium na wyżywienie; 7) stypendium mieszkaniowego; 8) zapomogi, 9) zakwaterowania w domu studenckim uczelni lub wyżywienia w stołówce studenckiej uczelni.

Pomoc materialna dla studentów może być przyznawana także przez jednostki samorządu terytorialnego. Natomiast stypendia za wyniki w nauce dla studentów mogą być przyznawane przez osoby fizyczne lub osoby prawne niebędące państwowymi ani samorządowymi osobami prawnymi.

Stypendia ministra za osiągnięcia w nauce i za wybitne osiągnięcia sportowe przyznaje minister właściwy do spraw szkolnictwa wyższego na wniosek rady podstawowej jednostki organizacyjnej, a w przypadku uczelni nieposiadającej podstawowej jednostki organizacyjnej oraz uczelni zawodowej – na wniosek senatu uczelni, przedstawiony przez rektora tej uczelni.¹⁰¹ Student może też otrzymać stypendium Prezesa Rady Ministrów.¹⁰²

Studentowi przysługuje prawo do korzystania z 50% ulgi w opłatach za przejazdy publicznymi środkami komunikacji miejskiej. Wszystkie wymienione formy pomocy nie budzą żadnych wątpliwości i powinny być utrzymywane i reworyzowane. Ponadto studenci mają prawo do pożyczek i kredytów studenckich, udzielanych na uprzywilejowanych zasadach na podstawie przepisów ustawy z 17 lipca 1998 r. o pożyczkach i kredytach studenckich (Dz.U. Nr 108, poz. 685 ze zm.).

Na podstawie rozporządzenia Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z 12 czerwca 2000 r. w sprawie szczegółowych zasad i trybu przyznawania stypendiów osobom zajmującym się twórczością artystyczną, upowszechnianiem kultury i opieką nad zabytkami oraz wysokości tych stypendiów (Dz.U. Nr 52, poz. 626 ze zm.) mogą być przyznawane stypendia osobom zajmującym się twórczością artystyczną, upowszechnianiem kultury i opieką nad zabytkami. Osoba lub zespół osób ubiegający się o przyznanie stypendium może je otrzymać wyłącznie na wykonanie w ustalonym terminie określonego przedsięwzięcia.

Z przepisów ustawy z 25 czerwca 2010 r. o sporcie (Dz.U. Nr 127, poz. 957) wynika, że Minister Sportu i Turystyki może przyznać członkowi kadry narodowej okresowe stypendium sportowe za osiągnięte wyniki sportowe we współzawodnictwie międzynarodowym. Stypendium może otrzymać członek kadry narodowej, który zobowiąże się w formie pisemnej do realizacji programu przygotowań do igrzysk olimpijskich, igrzysk paraolimpijskich lub igrzysk głuchych albo programu przygotowań do mistrzostw świata lub mistrzostw Europy, opracowanego przez właściwy polski związek sportowy oraz do udziału w tych zawodach.

Minister Edukacji Narodowej i Minister Nauki i Szkolnictwa Wyższego mogą wspierać, w tym finansowo, rozwój sportu odpowiednio w środowisku szkolnym i akademickim. Podobne zadania spoczywają na Ministrze Obrony Narodowej i Ministrze Spraw Wewnętrznych i Administracji oraz na Ministrze Zdrowia. Ten

101 Rozporządzenie Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z 16 sierpnia 2006 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania oraz wypłacania stypendium ministra za osiągnięcia w nauce oraz stypendium ministra za wybitne osiągnięcia sportowe, Dz.U. Nr 153, poz. 1093.

102 Rozporządzenie Rady Ministrów z 14 czerwca 2005 r. w sprawie stypendiów Prezesa Rady Ministrów, ministra właściwego do spraw oświaty i wychowania oraz ministra właściwego do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego, Dz.U. Nr 106, poz. 890.

ostatni finansuje koszty opieki medycznej nad zawodnikami zakwalifikowanymi do kadry narodowej w sportach olimpijskich i paraolimpijskich.

Ponadto na podstawie rozporządzenia Ministra Sportu i Turystyki z 26 stycznia 2009 r. w sprawie stypendiów sportowych dla członków kadry narodowej osób niepełnosprawnych i kadry paraolimpijskiej (Dz.U. Nr 17, poz. 95) pomocą stypendialną objęto także tę grupę sportowców.

Przedstawione rozwiązania nie budzą wątpliwości. Państwo musi wspierać sport, który jest udziałem osób wyróżniającym się w nim, a jednocześnie nie mogąc liczyć na finansowanie z innych źródeł.

8.3. Wypłata odszkodowań i rekompensat oraz innych wydatków nadzwyczajnych obciążających Skarb Państwa

Statystyka publiczna w Polsce nie podaje danych dotyczących wydatków publicznych, zwłaszcza wydatków budżetu państwa, ponoszonych z tytułu wypłaty odszkodowań, kar i opłat sankcyjnych, rekompensat i innych wydatków nadzwyczajnych obciążających Skarb Państwa. Co więcej, nawet w sprawozdaniach z wykonania ustawy budżetowej też nie spotkamy takich danych, ponieważ wydatki z wymienionych tytułów są ponoszone w ramach różnych części budżetowych i nikt ich nie bilansuje. A szkoda, ponieważ nie wiemy, ile kosztuje nasze państwo bezprawne lub nieudolne zachowania naszych funkcjonariuszy publicznych. To przez nich Skarb Państwa jest pozywany przed oblicze różnych sądów, gdzie najczęściej przegrywa procesy. W naszym prawie uczyniono jednak bardzo wiele, aby Skarb Państwa nie musiał wypłacać milionowych odszkodowań za straty poniesione przez obywateli lub przedsiębiorców bądź podatników, którzy wygrali sprawy przeciwko Skarbowi Państwa przed sądem krajowym lub unijnym.

To przez nieuctwo funkcjonariuszy publicznych Polska płaci kary lub ponosi inne opłaty sankcyjne z powodu niewykonania lub nieterminowego bądź niepełnego wykonania zobowiązań międzynarodowych. W skali dużego państwa takich spraw jest być może niewiele, lecz nie przynosi żadnej satysfakcji zajmowanie przez Polskę pierwszego miejsca na liście państw członkowskich UE, które mają najwięcej procesów przed sądami unijnymi i prawie wszystkie z nich przegrywają. Dlatego też dobrym przejawem chęci zmiany tej sytuacji jest zgłoszenie przez rząd projektu ustawy o szczególnych zasadach odpowiedzialności funkcjonariuszy publicznych za rażące naruszenie prawa.

Są również powody, dla których państwo ponosi wydatki publiczne, chociaż nie są one bezpośrednio zawinione przez zachowania właściwych władz. Mam na myśli wydatki ponoszone z tytułu pomocy dla osób, w tym rolników i przedsiębiorców, którzy dotknięci zostali skutkami klęsk żywiołowych. Problem wła-

dzy publicznej nie polega na tym, że do działania sił przyrody doszło, lecz na tym, że państwo wciąż nie wykonało tego, co do niego należy, tzn. nie przygotowało odpowiednich zabezpieczeń i regulacji (np. rzek), a ponadto, że właściwe władze dopuściły do zasiedlenia terenów zagrożonych klęskami żywiołowymi i wreszcie przez to, że w porę nie nastąpiło ostrzeżenie i powiadomienie (np. służb meteorologicznych) o zbliżającym się niebezpieczeństwie wystąpienia żywiołu sił przyrody. Państwo nie ma też odwagi powiedzieć i wymóc (tak jak uczyniono to wobec rolników indywidualnych) na społeczeństwie obowiązku ubezpieczania się od skutków klęsk żywiołowych. Być może przykład W. Cimoszewicza, który miał odwagę o tym powiedzieć, działa demobilizująco. Bez zmiany w zachowaniach państwa nie ma co łudzić się, że przestanie odpowiadać za skutki klęsk żywiołowych.

Jest wreszcie sprawa wydatków publicznych związanych z restytucją stosunków własnościowych do poziomu sprzed wojny i przed powstaniem Polski Ludowej. Polska uczyniła wszystko, aby nie uchwalić ustawy denacjonalizacyjnej i dzięki temu przywrócenie stosunków własnościowych odbywało się przez zwrot mienia, jeśli to było tylko możliwe i przy stosunkowo niewielkich wydatkach ze strony Skarbu Państwa. Sądzę, że tego samego można oczekiwać przy realizacji postanowień ustawy z 8 lipca 2005 r. o realizacji prawa do rekompensaty z tytułu pozostawienia nieruchomości poza obecnymi granicami Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. Nr 169, poz. 1418 ze zm.). Ustawa ta określiła zasady realizacji prawa do rekompensaty z tytułu pozostawienia nieruchomości poza obecnymi granicami Rzeczypospolitej Polskiej w wyniku wypędzenia z byłego terytorium Rzeczypospolitej Polskiej lub jego opuszczenia w związku z wojną rozpoczętą w 1939 r. Prawo do rekompensaty przysługuje również osobom, które pozostawiły nieruchomości poza obecnymi granicami Rzeczypospolitej Polskiej w związku z umową pomiędzy Rzeczpospolitą Polską a Związkiem Socjalistycznych Republik Radzieckich o zamianie odcinków terytoriów państwowych z dnia 15 lutego 1951 r.

Pozostaje jednak wciąż nierozwiązany problem zwrotu mienia ponemieckiego oraz problem dziedziczenia mienia po obywatelach polskich pochodzenia żydowskiego, które w wyniku działań wojennych lub późniejszych uległo zniszczeniu (np. tzw. grunty warszawskie). W każdym z tych przypadków problemy natury prawnej są pogłębiane przez presję polityczną określonych środowisk. Zapominają one o tym, że to nie Polska doprowadziła do utraty tego mienia.

8.4. Wnioski

(1) wydatki publiczne, o których była tutaj mowa, są na ogół nie do uniknięcia w ogóle, lecz ich rozmiary mogą być poważnie ograniczone;

- (2) dotyczy to zwłaszcza tej grupy wydatków, które wynikają z odpowiedzialności Skarbu Państwa za zachowania organów państwa i ich funkcjonariuszy. Wprowadzenie odpowiedzialności majątkowej tych ostatnich mogłoby przyczynić się przynajmniej do zwiększenia troski funkcjonariuszy publicznych o działania zgodne z interesem państwa i w ochronie własnej;
- 3) zamiast zaś ponosić wydatki na powodzian i innych poszkodowanych skutkami klęsk żywiołowych lub wydarzeń losowych, za skutki których odpowiada państwo, trzeba zabrać się do budowy urządzeń zabezpieczających i z tego tytułu wydatki warto ponosić.

9. Wnioski końcowe dotyczące reformy wydatków publicznych

- (1) reforma wydatków publicznych w Polsce jest konieczna ze względu na negatywną ocenę ich obecnego zakresu i rozmiarów oraz wadliwej struktury i nieodpowiednich form prawnych i źródeł finansowania;
- (2) kierunki reformy wydatków publicznych należy wiązać ze wszystkimi elementami ich negatywnej oceny;
- (3) istnieje szeroki wachlarz instrumentów ekonomicznych i prawnych umożliwiających podjęcie i przeprowadzenie reformy wydatków publicznych;
- (4) w celu realizacji reformy wydatków publicznych trzeba stworzyć odpowiednie warunki, bowiem one same nigdy nie powstaną, a oczekiwanie na to, że problem rozwiąże się sam, jest naiwne. Problem podjęcia reformy wydatków publicznych leży w odwadze ekipy rządzącej. Jeśli deklaruje ona swoją służbę dla Polski, to niech tworzy warunki i wprowadza etapami reformę wydatków publicznych;
- (5) reforma wydatków publicznych powinna dotyczyć zarówno wydatków finansujących konsumpcję zbiorową, jak i konsumpcję indywidualną. Reformy nie należy odnosić tylko do wydatków budżetowych (budżetu państwa i budżetów jst.), lecz do wydatków całego sektora finansów publicznych;
- (6) reforma wydatków finansujących konsumpcję zbiorową ma sens wtedy, gdy zostanie powiązana z reformą administracji publicznej, więziennictwa, wojska i służb specjalnych oraz organów porządku publicznego, a także z rozwiązaniem problemów zarządzania infrastrukturą techniczną, transportem zbiorowym i łącznością oraz ochroną zdrowia. Nie chodzi bowiem o to, aby w każdym resorcie zmniejszyć w danym roku o określony procent lub kwotę wysokość dotychczasowych wydatków, lecz o to, aby wprowadzić ład i po-

rządek w funkcjonowaniu tych działów; na tym można zaoszczędzić najwięcej i to na dłuższą metę;

- (7) przeprowadzenie reformy wydatków finansujących konsumpcję indywidualną należy uzależnić od oceny kondycji finansowej społeczeństwa. W świetle przeprowadzonych analiz ocena ta jest zróżnicowana i zależy od rodzaju (typu) gospodarstwa domowego. Gospodarstwa domowe przedsiębiorców i rolników indywidualnych nie mają się wcale lepiej od gospodarstw domowych pracowników najemnych oraz gospodarstw domowych emerytów i rencistów. Ci ostatni nie są jednak w tak trudnej sytuacji, jak to zwykle się mówi. Problemem jest natomiast ubóstwo części społeczeństwa. Nie należy przesadnie troskliwie traktować bezrobotnych, którzy nie są zainteresowani w podjęciu jakiegokolwiek oferty pracy, szkolenia lub pomocy związanej z podjęciem własnej działalności gospodarczej. Trzeba te dwie sytuacje inaczej niż dotychczas traktować;
- (8) o tym, czy i w jakim stopniu są uzasadnione wydatki publiczne ponoszone z różnych tytułów na rzecz członków gospodarstw domowych, decydują nie tylko koszty utrzymania oraz poziom inflacji, lecz przede wszystkim przychody gospodarstw domowych i możliwości ich zwiększenia. Uzasadnionym wydaje się być twierdzenie, że im kondycja finansowa gospodarstw domowych będzie lepsza, tym mniejsze powinny być wydatki publiczne związane z pomocą finansową dla gospodarstw domowych. Dlatego problem leży w przeprowadzeniu takich reform, które zapewnią godziwe wynagrodzenia, emerytury i renty oraz dochody przedsiębiorców i rolników. Jeśli takie reformy zostaną podjęte i wykonane, to wtedy można ograniczać wydatki publiczne z tytułu świadczeń indywidualnych;
- (9) konieczna jest reforma ubezpieczeń społecznych, w tym także ubezpieczeń zdrowotnych, bo dotychczasowe rozwiązania nie sprawdziły się i tworzą poważne zagrożenie na przyszłość;
- (10) w poszukiwaniu sposobów na sfinansowanie zadań publicznych trzeba lepiej niż dotychczas korzystać ze środków unijnych, starając się, jeśli jest to tylko prawnie możliwe, najpierw finansować wydatki publiczne środkami unijnymi, a potem dopiero uzupełniająco sięgać po środki krajowe.

10. Działania koncepcyjne, organizatorskie i legislacyjne związane z reformą wydatków publicznych

Reformę wydatków publicznych należy postrzegać zarówno jako konieczność rozwiązania pewnych problemów doraźnych dotyczących sytuacji finansowej państwa, jak i potrzebę radykalnej zmiany zakresu, struktury i źródeł finansowania wydatków publicznych w przyszłości.

Bieżąca sytuacja finansowa Polski nie jest dobra, ponieważ deficyt i dług publiczny osiągnęły poziomy zagrażające przekroczeniem dopuszczalnych progów. Polska jest państwem członkowskim UE, wobec którego stwierdzono występowanie nadmiernego deficytu. Rozmiary wydatków publicznych trzeba wobec tego w najbliższym czasie (lata 2011–2013) ograniczyć do poziomu, który przestanie zagrażać dalszemu powiększaniu się deficytu i pozwoli zlikwidować nadmierny deficyt w znaczeniu przepisów prawa unijnego. Natomiast na przyszłość (lata 2014–2020), związaną z kolejną perspektywą finansową UE, reformę wydatków publicznych należy wiązać z radykalną przebudową zakresu, struktury i źródeł finansowania wydatków publicznych w Polsce.

Wyróżnienie dwóch celów reformy wydatków publicznych przesądza o dwuetapowości przygotowania i przeprowadzenia tej reformy. W każdej z niej trzeba sięgnąć do nieco innych instrumentów realizacji reformy, chociaż niektóre z nich muszą mieć zastosowanie w każdym etapie reformy wydatków publicznych.

Na pierwszy plan wysuwa się konieczność podjęcia **działań koncepcyjnych** mających na celu przygotowanie do przeprowadzenia reform w takich obszarach, które są przedmiotem znacznych wydatków publicznych. Dotyczy to w szczególności:

- 1) administracji publicznej (w tym ustalenia powinności ministra i kierownika urzędu centralnego w wykonywaniu władzy publicznej, weryfikacja struktur, zatrudnienia i wynagrodzeń w naczelnych i centralnych organach administracji publicznej),
- 2) ustroju samorządu terytorialnego (eliminacja powiatów),
- 3) infrastruktury społecznej i technicznej (rozwój budownictwa socjalnego i komunalnego, zarządzanie drogownictwem i transportem zbiorowym, prywatyzacja łączności i demonopolizacja telekomunikacji, budowa urządzeń zabezpieczających przed skutkami klęsk żywiołowych),
- 4) reformy systemu ochrony zdrowia i finansowania świadczeń z zakresu ubezpieczeń zdrowotnych),
- 5) weryfikacji systemu ubezpieczeń społecznych,

- 6) zmniejszenia zatrudnienia i wydatków w obronie narodowej,
- 7) wzmocnienia finansowego podmiotów zapewniających porządek publiczny i bezpieczeństwo wewnętrzne,
- 8) eliminacji wydatków publicznych na rzecz partii politycznych oraz kościołów i związków wyznaniowych, a także klubów sportowych.

Na proponowane kierunki rozwiązań wskazywałem wyżej. Ma to jedynie stanowić o pomocy dla tych, którzy mają konstytucyjny obowiązek dbania o stan państwa. To od nich należy też oczekiwać przedstawienia pełnych i rzetelnych koncepcji reform, obliczonych zarówno na efekty bezpośrednie, jak i zwłaszcza na skutki długofalowe.

Do ponadczasowych instrumentów reformy wydatków publicznych należy zaliczyć **działania organizatorskie** związane z następującymi sprawami.

Po pierwsze, **polską statystykę publiczną należy dostosować do obowiązującego prawa w dziedzinie finansów publicznych**. GUS powinien ogłaszać dane liczbowe i informacje, które dotyczą m.in. wydatków publicznych, w podziale na wydatki klasyfikowane przez prawo oraz naukę ekonomii prawa finansowego. Statystyka publiczna wydatków publicznych nie może być tak skromna ani tak spóźniona w czasie jej publikacji, jako to ma miejsce obecnie. Trzeba równolegle zmienić sprawozdawczość finansową dotyczącą wydatków publicznych, bo tylko na jej podstawie GUS powinien poszerzyć bazę danych dotyczących wydatków publicznych. Należy zrozumieć, że bez jawności takich danych nie jest możliwe wykonywanie prac analitycznych i koncepcyjnych. Nie mają zatem większej wartości (poza wartością historyczną) dane ogłaszane po 2 latach w stosunku do roku, którego dotyczą.

Po drugie, **każdy etap reformy wydatków publicznych powinien być poprzedzony wykonaniem analizy celowości utrzymywania dotychczasowego zakresu zadań publicznych i oceną możliwości ich redukcji, ograniczenia lub prywatyzacji**. Natomiast w bieżącej działalności legislacyjnej trzeba dbać o to, aby zakres zadań i wydatków publicznych z nimi związanych nie powiększał się w sposób niekontrolowany (zamierzony).

Po trzecie, **dla każdego etapu reformy wydatków publicznych należy przygotować szczegółowy program i harmonogram realizacji**, opierając je na ustaleniach i przewidywaniach zawartych w prognozach naukowych oraz w długookresowych programach i projektach społecznych i gospodarczych. Program i harmonogram reformy wydatków publicznych powinny być poddane ocenie ekspertów oraz partnerów społecznych.

Po czwarte, **należy już od 2012 r. przejść do zadaniowego planowania wydatków publicznych w całym sektorze finansów publicznych, nie wyłączając z tego obowiązku również podmiotów uprzywilejowanych na podstawie art. 139 ust. 2 ustawy o finansach publicznych.** Planowanie zadaniowe jest w stanie wymusić na dysponentach środków publicznych takie oszczędności i racjonalność i efektywność wydatków publicznych, jakich nie osiągnie się w żaden inny sposób.

Po piąte, **w każdym etapie reformy wydatków publicznych należy uwzględnić wyniki analizy wskazującej na to, jakie zadania publiczne i w jakim stopniu oraz w jakim czasie mogą być sfinansowane ze środków zagranicznych** (zwłaszcza unijnych) po to, aby środków krajowych używać w tych obszarach jedynie pomocniczo i w ograniczonym rozmiarze, przeznaczając je dzięki temu na inne cele, których nie można finansować ze środków zagranicznych.

Po szóste, **w każdym etapie reformy wydatków publicznych należy dbać o zachowanie właściwej struktury wydatków publicznych, obejmującej finansowanie konsumpcji zbiorowej i indywidualnej oraz wydatki prawnie zdeterminowane i wydatki elastyczne.** W miarę poprawy kondycji finansowej gospodarstw domowych należy zmierzać do ograniczania wydatków związanych z finansowaniem konsumpcji indywidualnej, a zwiększać wydatki na finansowanie konsumpcji zbiorowej. Równoległe trzeba też ograniczać tytuły prawne wydatków prawnie zdeterminowanych i rozszerzać kategorię wydatków elastycznych.

Po siódme, **dla wdrożenia każdego etapu reformy wydatków publicznych konieczne jest stworzenie odpowiednich warunków, gwarantujących osiągnięcie powodzenia w reformie.** Dotyczy to przede wszystkim wczesnego, pełnego i czytelnego zapoznania społeczeństwa z celami i oczekiwanymi skutkami reformy, a także ich konsekwencjami dla poszczególnych grup społecznych. Wiąże się to również z wyborem odpowiedniego terminu ogłoszenia i rozpoczęcia reformy wydatków publicznych.

W odniesieniu do reformy wydatków publicznych w najbliższych latach (2011–2013), oprócz postulatów zgłoszonych wyżej, należy konsekwentnie realizować rządowy Plan Rozwoju i Konsolidacji Finansów 2010–2011 z 29 stycznia 2010 r., przekładając go na teksty ustaw i aktów wykonawczych. Natomiast w stosunku do docelowej reformy wydatków publicznych konieczne jest przygotowanie założeń, koncepcji i programu reformy wydatków publicznych na okres, który zbiegnie się z przyjęciem nowej perspektywy finansowej UE na lata 2014–2020.

Reforma wydatków publicznych wymaga podjęcia określonych **działań legislacyjnych.** W szczególności celowym jest już obecnie przygotowanie projek-

tów ustaw, których uchwalenie pozwoli wdrożyć przyjęte koncepcje reform oraz umożliwić realizację działań organizatorskich. Przedmiotem prac legislacyjnych powinny stać się zwłaszcza projekty ustaw dotyczące:

- 1) określenia powinności ministra i kierownika urzędu centralnego (np. nowelizacja lub nowa ustawa o Radzie Ministrów),
- 2) reformy administracji rządowej (ustawa znosząca niektóre organy lub komasujące je oraz tworząca nowe),
- 3) zmian w ustroju samorządu terytorialnego (zniesienie powiatów i ponowne określenie zadań gmin i województw samorządowych),
- 4) zasad ustalania wynagrodzeń w sferze budżetowej,
- 5) likwidacji Poczty Polskiej i demonopolizacji Telekomunikacji Polskiej SA,
- 6) organizacji transportu drogowego, kolejowego i rzeczno-morskiego,
- 7) inwestycji związanych z przeciwdziałaniem klęskom żywiołowym,
- 9) zmian w zarządzaniu budownictwem dróg i autostrad oraz jego finansowaniu,
- 10) reformy ochrony zdrowia, w tym likwidacji NFZ,
- 11) ubezpieczeń zdrowotnych i finansowania świadczeń medycznych,
- 12) ubezpieczeń społecznych, w tym ich podziału na obowiązkowe i dobrowolne oraz zmiany statusu OFE, a także płatności składek,
- 13) reformy systemu świadczeń socjalnych i pomocy społecznej,
- 14) zakazu finansowania ze środków publicznych partii politycznych, kościołów i związków wyznaniowych oraz klubów sportowych,
- 15) zasad ustalania i wypłaty odszkodowań za mienie utracone w Polsce przez byłych obywateli polskich w latach 1939–1945.

II. REFORMA DOCHODÓW PUBLICZNYCH ORAZ SYSTEMU ICH GROMADZENIA JAKO PRZEDMIOT NAPRAWY FINANSÓW PUBLICZNYCH W POLSCE

1. Znaczenie dochodów publicznych oraz powinności państwa w zakresie tworzenia racjonalnego systemu dochodów publicznych i utrzymywania sprawności jego funkcjonowania w praktyce

Konieczność gromadzenia dochodów publicznych wynika z potrzeby finansowania środkami publicznymi wydatków publicznych. Zależność między dochodami a wydatkami publicznymi jest prosta. Im większe są wydatki publiczne, tym więcej trzeba gromadzić dochodów publicznych. Można co prawda więcej wydać, niż mieć na to środków, lecz tylko dzięki pozyskaniu dochodów zwrotnych, które później trzeba oddać w wysokości wyższej od zaciągniętej. Dochody zwrotne zamieniają się więc po pewnym czasie w rozchody publiczne.

Dochody publiczne, podobnie jak i wydatki publiczne, mają różne źródła oraz są pobierane według różnych konstrukcji prawnych. Mają też różny charakter ekonomiczny i formy prawne. W porównaniu dochodów publicznych do wydatków publicznych występuje jednak jedna bardzo istotna cecha. Wydatki publiczne mają – zgodnie z prawem Wagnera – tendencję do stałego wzrostu i odwrócenie tej tendencji jest bardzo trudne. Natomiast dochody publiczne nie mogą rosnąć w sposób nieograniczony. Co więcej, w teorii ustalono nawet pojęcie „społecznych granic opodatkowania”, którymi w praktyce legislacyjnej kierują się racjonalni prawodawcy.

Dochodów publicznych nie można bowiem pobierać tylko dlatego, że dysponuje się władztwem publicznym. Dochody publiczne pełnią nie tylko funkcje fiskalne, zasilając w środki finansowe urządzenia (budżet lub inne plany finansowe), w ramach których planowo gromadzi się te środki i przeznacza się je następnie na finansowanie wydatków publicznych. Mają one także właściwość wywoływania skutków pozafiskalnych w różnych obszarach stosunków politycznych, społecznych, gospodarczych i międzynarodowych. Przez to też nie jest obojętnym, od kogo, ile, kiedy i w jakiej formie pobiera się daniny publiczne.

Daniny publiczne oraz ich gromadzenie powinny tworzyć racjonalny system, oparty na zasadach zupełności i wewnętrznej spójności. Ze względu na to, że w strukturze dochodów publicznych, dominują podatki na określenie racjonalnego systemu danin publicznych przyjęła się przede wszystkim nazwa „system podatkowy”. Ustalenia z tym związane należy odpowiednio odnosić nie tylko do podatków, lecz także do pozostałych danin publicznych.

W nauce pojęcie systemu podatkowego wiąże się z ogółem podatków występujących w danym państwie w tym samym czasie.¹ Sądzę jednak, że system podatkowy należałoby postrzegać przede wszystkim jako ogół podatków wewnętrznie ze sobą powiązanych, niesprzecznych, logicznych i zupełnych, związanych zasadami podatkowymi. Systemem jest bowiem to, co tworzy logiczną całość, nie zaś stanowi przypadkowy zbiór. Jeżeli więc stawiamy zarzut, że podatki w Polsce nie tworzą systemu podatkowego, to oznacza, iż nie widzimy w obowiązujących rozwiązaniach prawnopodatkowych pełnej logiki i wewnętrznej zgodności oraz oparcia na zasadach podatkowych.

Powstaje jednak kwestia, na jakich podstawach można oprzeć taką ocenę. Wydaje się, że podstawy te powinny wynikać z porównania obowiązującego w Polsce systemu podatkowego z historycznymi i racjonalnymi systemami podatkowymi oraz z systemami podatkowymi obowiązującymi współcześnie w innych państwach. Systemy historyczne obowiązywały w przeszłości, natomiast systemy racjonalne (naukowe) były proponowane przez naukę, lecz nie zostały wprowadzone lub zastosowano je tylko częściowo.²

Analiza historycznych systemów podatkowych pozwala nam prześledzić przyczyny i skutki stosowania różnych form opodatkowania w warunkach właściwych poszczególnym formacjom społeczno-gospodarczym i ich okresom rozwojowym.³ Na tej podstawie możemy ocenić adekwatność tych form w odniesieniu do założonych celów opodatkowania. Szczególnie widoczna jest ewolucja systemów podatkowych – od świadczeń niepieniężnych do świadczeń pieniężnych oraz oparta na selektywnie dobieranym kręgu podatników, a także wyrażająca się w przechodzeniu od podatków niestałych (nadzwyczajnych, celowych) do opodatkowania o charakterze stałym. W ewolucji tej widoczne są również poszukiwania najbardziej optymalnych źródeł opodatkowania (np. podymne, pogłównne, myta, cła, kontrybucje, ryczałty, opodatkowanie konsumpcji i obrotu, potem także majątku, a na końcu dopiero dochodu). Odrębne spostrzeżenia odnoszą się do rozwoju podatków lokalnych.⁴

1 L. Adam, *Podatki i opłaty w kapitalizmie*, Warszawa 1962, s. 71.

2 E. Wojciechowski, *Systemy podatkowe*, w: *System instytucji prawno-finansowych PRL*, t. III. Instytucje budżetowe, red. M. Weralski, Wrocław 1985, s. 116 i n.

3 Patrz szerzej Z. Fedorowicz, *Instytucje finansowe*, Warszawa 1965.

4 Por. N. Gajl, *Modele podatkowe. Podatki lokalne*, Warszawa 1996.

Historia opodatkowania wskazuje również na liczne formy odrzucania podatków lub unikania opodatkowania poprzez tworzenie oaz podatkowych lub przelicanie podatków na inne podmioty.

Historyczne systemy podatkowe kształtowały się pod wpływem panującej w danym okresie ideologii, przy pomocy której uzasadniano byt podatków lub negowano ich potrzebę (np. w socjalizmie). W sumie jest to więc bezcenny materiał, ale tylko dla tych, którzy potrafią docenić jego znaczenie i wykorzystać w praktyce tworzenia współczesnego systemu podatkowego.

Podobne zalety odnoszą się do tzw. racjonalnych systemów opodatkowania. Wynikają one z rozwoju myśli skarbowej i przekładają się na propozycje wprowadzenia określonych koncepcji opodatkowania. Przykładów na racjonalne systemy podatkowe należy poszukiwać zarówno w przeszłości,⁵ jak i w teraźniejszości.⁶ Gdy idzie o przeszłość, z rezerwą należy odnosić się do koncepcji systemów podatkowych, które wysuwano w starożytności oraz w średniowieczu i w epoce feudalizmu. Natomiast era kapitalizmu eksplodowała mozaiką zgłaszanych koncepcji opodatkowania, począwszy od teorii S. de Vaubana (podatek powszechny i równy), poprzez kameralistów i fizjokratów, po innych zwolenników podatku jedynego (Thiers, Schuller) i wreszcie liberałów (Smith, Say, Ricardo). Trudno nie zwrócić uwagi na to, że wiek XIX to era podatku dochodowego, natomiast wiek XX to powrót do idei opodatkowania pośredniego.

Doktryna tworząca racjonalne systemy podatkowe dostarcza nie tylko gotowych recept dla doskonalenia obowiązującego systemu podatkowego, lecz także licznych ocen, porównań, analiz i opisu doświadczeń z funkcjonowania systemów podatkowych. Zgłaszane propozycje zawierają, chociaż na ogół odrębnie, analizy ekonomiczne, społeczne i polityczne, jak i prawne. Dostarczają zatem praktyczne bezcenne tworzywa dla prac reformatorskich w dziedzinie przebudowy obowiązującego systemu podatkowego.

W ocenie tych propozycji, a zwłaszcza w ocenie tego, czy nadają się one do zastosowania, należy mieć jednak na uwadze to, w jakim czasie i miejscu były one zgłaszane i co chciano za ich pomocą osiągnąć. Trzeba unikać automatyzmu w ich stosowaniu w dowolnych warunkach miejsca i czasu, ponieważ to, co mogło być dobre w jednych warunkach, może nie być dobre w innych warunkach. Nie sposób również nie brać pewnej poprawki na oryginalność zgłaszanych koncepcji opodatkowania, nieliczącą się z realiami państwa, w którym miałyby te koncepcje obowiązywać. Natomiast główny walor racjonalnych systemów opodatkowania tkwi w tym, że zawierają one na ogół głębokie myśli teoretyczne, któ-

5 Patrz szerzej G. Ardant, *Histoire de l'impôt*, Paris 1972 oraz Z. Fedorowicz, *op. cit.*

6 Por. *Polski system podatkowy. Założenia a praktyka*, pod red. A. Pomorskiej, Lublin 2004; *Teoretyczne podstawy reformy podatków w Polsce*, praca zbiorowa pod red. J. Ostaszewskiego, Z. Fedorowicza, T. Kierczyńskiego, Warszawa 2004.

re z trudem są wydobywane przez tzw. praktyków. Ci ostatni otrzymują zatem szansę na to, aby poznać coś, czego sami nie wymyślą. Na tej podstawie powinni też ocenić, na ile z tych myśli można skorzystać w toku prac nad systemem podatkowym lub jego reformą.

Współczesne systemy podatkowe mają charakter realny i obowiązują w poszczególnych państwach, a nawet w grupach państw (np. w UE). Są one wynikiem ewolucji rozwiązań prawnych, która miała miejsce w danym państwie⁷ lub w ogóle w historii podatków. W pewnej mierze nawiązują do warunków kulturowych i tradycji danego państwa. W innym zakresie wyrażają aktualny stan rozwoju społecznego i gospodarczego danego państwa (np. systemy podatkowe krajów uprzemysłowionych i krajów rozwijających się⁸) lub jego ustrój polityczny (np. systemy podatkowe państw socjalistycznych i państw kapitalistycznych). Są wreszcie rezultatem procesów harmonizacji systemów podatkowych państw, które tworzą określoną strukturę organizacyjną opartą na więzach politycznych lub gospodarczych (np. państw Unii Europejskiej) bądź jeszcze innych. Bez znajomości innych współczesnych systemów opodatkowania nie można w sposób racjonalny stworzyć lub reformować własnego, obowiązującego, systemu podatkowego.

Wiele podobnych walorów posiadają również klasyfikacje systemów podatkowych oparte na innych kryteriach. Tak więc, jeśli weźmiemy pod uwagę przedmiot opodatkowania (przychody, dochód, konsumpcja i wydatki, majątek), to na tej podstawie możemy wyróżnić systemy podatkowe oparte na jednym lub dwóch podatkach oraz na wielu podatkach. Podział ten zresztą rysuje się częściej jako podział teoretyczny niż praktyczny. Ważniejszym wydaje się za to podział podmiotowy, ponieważ systemy podatkowe mogą jednolicie lub w sposób zróżnicowany traktować podmioty opodatkowania (np. inaczej sektor publiczny i prywatny lub przedsiębiorców i sferę nieprodukcyjną itd.). W klasyfikacji systemów podatkowych istotne miejsce zajmuje podział uwzględniający strukturę obciążeń podatkowych, a zwłaszcza podział podatków na bezpośrednie i pośrednie oraz na państwowe i samorządowe. Wreszcie, gdy weźmiemy pod uwagę funkcje podatków, to wyróżnić możemy systemy podatkowe oparte wyłącznie na funkcjach fiskalnych lub systemy podatkowe, w których podatków używa się też w roli pozafiskalnej (interwencyjnej).

System podatkowy powinien opierać się na zasadach podatkowych.⁹ Mianem tym obejmuje się pewne idee myśli podatkowej, które nauka adresuje do prawodawcy i do praktyki podatkowej. Zasady podatkowe są rezultatem rozwoju teorii podatkowych, które – niezależnie od tego, kiedy i przez kogo były głoszone – za-

7 Por. L. Etel, *System podatkowy (zarys wykładu)*, Siedlce 2002, s. 60 i n.

8 Por. M. Kalinowski, *Współczesne systemy podatkowe. Zarys wykładu*, Toruń 1996, s. 21 i n.

9 Patrz szerzej A. Gomułowicz, *Zasady podatkowe wczoraj i dziś*, Warszawa 2001.

wsze stanowiły ze swego założenia o uzasadnieniu ustanowionych aktualnie danin publicznych oraz o ich skutkach.¹⁰

Tradycyjne zasady podatkowe odnosiły się przede wszystkim do skutków opodatkowania, których byt wymagał odpowiedniego zachowania zarówno po stronie fiskusa, jak i podatników. Do fiskusa adresowano takie postulaty, które miały zapewnić efektywność i taniaść podatków oraz ochronę źródeł podatku, a przez to także ochronę podatnika. Natomiast z punktu widzenia podatnika zasady podatkowe miały na celu stworzenie systemu podatkowego opartego na powszechności, równości i sprawiedliwości społecznej, uwzględniającego zarówno zdolności płatnicze podatników, jak i dogodność w ich płaceniu oraz poborze.

Współcześnie najbardziej reprezentatywne są poglądy Fritza Neumarka, który zasady podatkowe ujął w cztery grupy: 1) zasady fiskalno–budżetowe (wystarczalność przychodów podatkowych i zdolność przystosowawcza podatku), 2) zasady etyczno–społeczne (sprawiedliwość, podatkowa redystrybucja dochodu i majątku), 3) zasady ekonomiczne (minimalizacji podatkowej ingerencji w sferę własności prywatnej i w działalność gospodarczą, elastyczność opodatkowania, dostosowanie polityki podatkowej do wzrostu gospodarczego), 4) zasady techniki podatkowej (trwałość prawa podatkowego, przejrzystość podatków, taniaść, dogodność poboru, spójność wewnętrzna z systemem podatkowym).¹¹

Zasadami podatkowymi należy kierować się, tworząc przepisy prawa podatkowego, badając ich konstytucyjność, dokonując ich wykładni oraz stosując je w związku z rozstrzygnięciem o uprawnieniach i obowiązkach podatkowych. Bez znajomości zasad podatkowych nie można więc przystępować do reformy systemu i prawa podatkowego,¹² chociaż w praktyce tak się czyni.¹³ Warunkiem poprawnej interpretacji prawa podatkowego nie jest wyłącznie znajomość reguł i technik wykładni prawa,¹⁴ lecz właśnie wszechstronna znajomość istoty prawa podatkowego, którą wyrażają zasady podatkowe.¹⁵ Wymiar zobowiązań podatkowych oraz podejmowane i kontrolowane decyzje podatkowe nie mogą być dokonywane z pogwałceniem zasad podatkowych.¹⁶ Dzięki funkcjonowaniu zasad

10 Por. N. Gajl, *Teorie podatkowe w świecie*, Warszawa 1992, s. 11 i n.

11 Tamże, s. 68 i n.

12 Por. C. Kosikowski, *Potrzeba – zakres – warunki – metody reformy polskiego systemu podatkowego*, w: *Kierunki reformy polskiego systemu podatkowego*, pod red. A. Pomorskiej, Lublin 2003, s. 14 i n.; *Teoretyczne podstawy reformy podatków w Polsce*, praca zbiorowa pod red. J. Ostaszewskiego, Z. Fedorowicza, T. Kierczyńskiego, Warszawa 2004; F. Grądalski, *System podatkowy w świetle teorii optymalnego opodatkowania*, Warszawa 2006.

13 Por. J. Szolno–Koguc, *Reforma polskiego systemu podatkowego w latach 1990–1995 (założenia i realizacja)*, Lublin 2000.

14 Por. M. Zieliński, *Wykładnia prawa. Zasady, reguły, wskazówki*, Warszawa 2002.

15 Por. R. Mastalski, *Interpretacja prawa podatkowego. Źródła prawa podatkowego i jego wykładnia*, Wrocław 1989, s. 90 i n.; B. Brzeziński, *Podstawy wykładni prawa podatkowego*, Gdańsk 2008, s. 9 i n.

16 Por. W. Olszowy, *Decyzja podatkowa. Podejmowanie i kontrola*, Warszawa 1997.

podatkowych utrudnione jest unikanie opodatkowania¹⁷ i obejście prawa podatkowego.¹⁸

Zarzut braku w Polsce systemu podatkowego dotyczy przede wszystkim tego, że każdy rodzaj obciążenia podatkowego i paropodatkowego jest traktowany odrębnie i w izolacji od pozostałych obciążeń daninowych. Tak podzieliły się pracą departamenty Ministerstwa Finansów. Tak nawet podzielono się, gdy idzie o wydawanie interpretacji przepisów prawa podatkowego. Tak też przebiega podział zadań dotyczących gromadzenia poszczególnych rodzajów dochodów publicznych i wydawania w związku z tym decyzji podatkowych. Podzielono się również orzekaniem w sprawach odwołań od decyzji podatkowych.

Nie zwrócono natomiast uwagi na to, że z przedmiotowego punktu widzenia istnieją bardzo ważne w skutkach związku pomiędzy opodatkowaniem przychodów, dochodów, konsumpcji i wydatków oraz posiadania i nabycia majątku. Wybór ekonomiczny dotyczący podatków obala w sposób ostateczny wszelkie naiwności gromadzące się wokół myśli o neutralności podatków. Podatki nie mogą być neutralne, nawet jeśli będziemy tego bardzo chcieli. Zapłacenie podatku stanowi bowiem o przesunięciu zasobów pieniężnych od podmiotu opodatkowanego lub podmiotu, na który przerzucono ciężar podatkowy do podmiotu, który w imieniu państwa gromadzi te zasoby w sposób przymusowy, nieodpłatny (nieekwiwalentny) i bezzwrotny. To, że ponoszący ciężary podatkowe mają uszczuplone zasoby własne, nie pozostaje bez istotnego wpływu na ich zachowania oraz możliwości inwestycyjne, konsumpcyjne, a także skłonności i możliwości oszczędzania, wspomagania finansowo innych itd. Nie jest zatem obojętnym (neutralnym), od czego wymierza się podatki, od kogo je się pobiera, ponieważ w każdym razie wywołuje to pewien skutek ekonomiczny.

Problem sprowadza się zatem do tego, aby wprowadzenie danego podatku i jego konstrukcja prawna uwzględniały właściwości podatków przychodowych, dochodowych, konsumpcyjnych i majątkowych oraz związku, jakie istnieją pomiędzy tymi podatkami w racjonalnym systemie podatkowym. Opodatkowanie przychodów nie może prowadzić do zwiększania kosztów produkcji i usług lub kosztów pracy oraz do ograniczania poziomu produkcji i usług, a także sprzedaży, w tym eksportu. Opodatkowanie dochodów nie powinno z kolei prowadzić do ograniczenia wydatków inwestycyjnych i konsumpcyjnych lub wydatków na badania i innowacje oraz wdrożenie nowych technologii. Dochody po opodatkowaniu powinny być na tyle znaczące, aby umożliwiły również gromadzenie oszczędności i akumulację kapitału w postaci majątku. W przeciwnym wypadku tracą na znaczeniu podatki konsumpcyjne i podatki majątkowe, ponieważ nie

17 Por. J. Głuchowski, *Oazy podatkowe*, Warszawa 1996 oraz M. Kalinowski, *Granice legalności unikania opodatkowania w polskim systemie podatkowym*, Toruń 2001.

18 Por. P. Karwat, *Obejście prawa podatkowego*, Warszawa 2003.

będzie liczącej się konsumpcji bądź tworzenia majątku lub jego nieodpłatnego przekazywania. Drobne, lecz liczne podatki lokalne, wymierzone od wszystkiego, od czego tylko się da, nie przynoszą żadnego efektu fiskalnego, natomiast denerwują opodatkowanych i ośmieszają władzę publiczną (np. do niedawna podatek, a obecnie opłata od posiadania psów). Podatki nieuwzględniające w sposób świadomy wyborów ekonomicznych są szkodliwe dla gospodarki danego państwa.¹⁹

Zarzut braku zgodności polskiego systemu podatkowego wynika z oceny następujących faktów. W obowiązującym systemie nie ma żadnej racjonalnej koncepcji opodatkowania przedsiębiorców, a zwłaszcza uwzględnienia struktury przedsiębiorców w Polsce. Polski system podatkowy nie jest sprawiedliwy, gdy chodzi o rozłożenie ciężarów podatkowych. Bardzo jaskrawo widać to po tym, jak opodatkowuje się w Polsce gospodarstwa domowe, niezależnie od tego, czy opierają się one na miliardowych fortunach, czy też na rencie babci, z której utrzymuje się cała rodzina plus kotek i piesek babci.

Tymczasem jeśli nawet na podatki patrzymy głównie z punktu widzenia ich funkcji fiskalnej, to nie możemy zapominać o istnieniu ekonomicznych, społecznych i politycznych granic opodatkowania. Władza publiczna musi dysponować danymi pozwalającymi ocenić stopień obciążenia podatkowego w różnych przekrojach podatników (np. przedsiębiorców, gospodarstw domowych, osób niepracujących i to obojętnie z jakiego powodu, osób uczących się lub studiujących itp.). Fiskus nie może też zapominać o zjawisku wysychania źródeł podatkowych, do czego dochodzi na ogół z powodu nadmiernego fiskalizmu. Władza publiczna musi również liczyć się z tym, że zbyt wysokie opodatkowanie wywołuje u podatników odruchy oporu podatkowego i to w różnych postaciach.

1.1. Wnioski

- (1) gromadzenie dochodów publicznych jest konieczne, lecz musi odbywać się na podstawie racjonalnego systemu, stworzonego przez państwo w sposób świadomy i profesjonalny w drodze działań legislacyjnych;
- (2) powinnością państwa jest też utrzymywanie systemu dochodów publicznych na poziomie odpowiadającym potrzebom publicznym oraz z poszanowaniem dla zasady stabilności prawa;
- (3) jeśli system dochodów publicznych nie jest sprawny, należy go zmienić, podając weryfikacji obowiązujące konstrukcje prawne poszczególnych danin publicznych lub funkcjonujący system gromadzenia dochodów publicznych;

19 Patrz szerzej C. Kosikowski, *Podatki. Problem władzy publicznej i podatników*, Warszawa 2007.

- (4) reformy dochodów publicznych nie można przeprowadzać tylko ze względu na brak środków publicznych na wydatki publiczne lub jedynie dla zmniejszenia deficytu budżetowego;
- (5) zmniejszenie obciążenia fiskalnego gospodarstw domowych i przedsiębiorców sprawia, że powstają warunki dla zmniejszenia wydatków publicznych na finansowanie konsumpcji indywidualnej.

2. Ocena poziomu i struktury dochodów publicznych w Polsce ze względu na ich znaczenie dla prawidłowego funkcjonowania finansów publicznych

2.1. Poziom i struktura dochodów publicznych w Polsce oraz potrzeba jej zmiany

W świetle art. 5 ust. 3 ustawy o fp. dochody publiczne są częścią środków publicznych. Na dochody publiczne składają się:

- 1) daniny publiczne, do których zalicza się: podatki, składki, opłaty, wpłaty z zysku przedsiębiorstw państwowych i jednoosobowych spółek Skarbu Państwa, a także inne świadczenia pieniężne, których obowiązek ponoszenia na rzecz państwa, jednostek samorządu terytorialnego, państwowych funduszy celowych oraz innych jednostek sektora finansów publicznych wynika z odrębnych ustaw;
- 2) inne dochody budżetu państwa, jednostek samorządu terytorialnego oraz innych jednostek sektora finansów publicznych należne na podstawie odrębnych ustaw lub umów międzynarodowych;
- 3) wpływy ze sprzedaży wyrobów i usług świadczonych przez jednostki sektora finansów publicznych;
- 4) dochody z mienia jednostek sektora finansów publicznych, do których zalicza się w szczególności:
 - a) wpływy z umów najmu, dzierżawy i innych umów o podobnym charakterze,
 - b) odsetki od środków na rachunkach bankowych,
 - c) odsetki od udzielonych pożyczek i od posiadanych papierów wartościowych,
 - d) dywidendy z tytułu posiadanych praw majątkowych;

- 5) spadki, zapisy i darowizny w postaci pieniężnej na rzecz jednostek sektora finansów publicznych;
- 6) odszkodowania należne jednostkom sektora finansów publicznych;
- 7) kwoty uzyskane przez jednostki sektora finansów publicznych z tytułu udzielonych poręczeń i gwarancji;
- 8) dochody ze sprzedaży majątku, rzeczy i praw, niestanowiące przychodów w rozumieniu pkt 4 lit. a i b.

Statystyka publiczna w Polsce, podobnie jak to już stwierdzono wcześniej w odniesieniu do wydatków publicznych, nie ukazuje całej rzeczywistości dochodów publicznych, bowiem odnosi je wyłącznie do dochodów budżetu państwa lub dochodów budżetów jst. Nie odnotowuje też informacji statystycznych dotyczących wszystkich form obciążeń i dochodów publicznych, koncentrując się jedynie na najważniejszych z nich. Oznacza to, że ta część dochodów publicznych, która jest gromadzona poza budżetem (np. przez państwowe fundusze celowe lub samodzielne jednostki sektora finansów publicznych), nie jest liczona razem z dochodami budżetowymi.

Analizując dane statystyczne dotyczące dochodów publicznych w Polsce, należy przede wszystkim stwierdzić, że kształtują się one stale w sposób rosnący. Dość powiedzieć, że dochody budżetu państwa w 2009 r. wzrosły dwukrotnie w stosunku do ich poziomu z 2000 r. (por. Mały Rocznik Statystyczny Polski 2010, s. 437), co w sytuacji niezbyt wysokiej inflacji, jaka miała miejsce w tych latach, jest wzrostem bardzo znaczącym. W odniesieniu zaś do dochodów budżetów jst. wzrost ten był jeszcze wyższy, bo ponad 2-krotny (por. Mały Rocznik Statystyczny Polski 2010, s. 445).

Wysokość dochodów publicznych mogłaby być wyższa, gdyby nie stosowano preferencji podatkowych oraz skuteczniej egzekwowano płatności daninowe. W pierwszej kwestii zdania są podzielone. Według jednych trzeba stosować preferencje podatkowe, ponieważ inaczej nie można prowadzić polityki fiskalnej. Według drugich prowadzenie takiej polityki jest zbędne, ponieważ dochody publiczne powinno pobierać się wyłącznie w celu zgromadzenia środków służących sfinansowaniu wydatków publicznych. Sądzę, że słuszne są obydwie racje. Faktem jest jednak, że jeśli obliczyć wysokość utraconych wpływów na skutek stosowania w różnych formach preferencji (przywilejów) podatkowych,²⁰ to okaże się, że w Polsce zidentyfikowano obecnie występowanie ogółem 473 preferencji podatkowych, w tym 402 w podatkach państwowych i 71 w podatkach samorządo-

20 Patrz szerzej J. Gluchowski, D. Handor, J. Patyk, J. Szymańska, *Formy zmniejszania wysokości podatków w Polsce*, Warszawa 2002.

wych.²¹ Najwięcej preferencji występuje w podatkach dochodowych (138 w PIT 54 i w CIT), a także w podatku od nieruchomości. Po obliczeniu skutków stosowania 352 preferencji podatkowych (74% wszystkich badanych) okazało się, że w 2009 r. ich wartość wyniosła łącznie 65,9 mld zł, czyli 4,9% PKB, a w samym tylko VAT stanowiła 34,2 mld zł. To są wielkości przekraczające poziom rocznego deficytu budżetowego w Polsce. Dlatego też dalsze utrzymywanie obecnego poziomu preferencji podatkowych należy poddać rewizji, chociaż nie można tego czynić w sposób automatyczny i „metodą Janosikową” (czyli zabrać bogatym, którzy przestaną w ten sposób utrzymywać biednych).

Dochody budżetowe w Polsce nie pokrywały jednak wydatków budżetowych, przez co występował deficyt budżetowy i dług publiczny. Dochody budżetu państwa wynosiły w 2000 r. – 89,8% wydatków tego budżetu, a w 2005 r. relacje te ukształtowały się na poziomie 86,4%, a w 2009 r. już na poziomie 92% (Mały Rocznik Statystyczny Polski 2010, s. 437–438). Dochody własne budżetów jst. pokrywały wydatki tych budżetów w następującym stopniu: w 2000 r. – 40%, w 2005 r. – 52,9% i w 2009 r. – 44,9% (Mały Rocznik Statystyczny Polski 2010, s. 445 i 447).

W statystyce publicznej, w ślad za doktrynalnymi podziałami dochodów publicznych, wykazuje się dochody podatkowe i niepodatkowe. W dochodach budżetu państwa proporcje między tymi dochodami kształtowały się następująco: w 2000 r. – 88,2% stanowiły dochody podatkowe, a 11,8% dochody niepodatkowe; w 2005 r. – 87,9% dochody podatkowe i 12,1% dochody niepodatkowe, a w 2009 r. – 88,7% dochody podatkowe i 11,3% dochody niepodatkowe (Mały Rocznik Statystyczny Polski 2010, s. 437). W dochodach własnych budżetów jst. dochody podatkowe wynosiły w 2000 r. 86,8%, a dochody niepodatkowe (opłata skarbową i dochody z najmu) 23,2%: w 2005 r. proporcje te wynosiły odpowiednio 91,2% i 8,8%, a w 2009 r. 91,8% i 8,2%.

Wśród dochodów podatkowych w statystyce publicznej stosuje się podział na dochody z podatków pośrednich i dochody z podatków dochodowych, chociaż nie jest to podział dychotomiczny, gdyż występują poza nimi przecież podatki majątkowe. Podział dochodów podatkowych na dochody z podatków pośrednich i z podatków dochodowych (bezpośrednich) jest jednak ważny z punktu widzenia zasad sprawiedliwości podatkowej. Jeśli więc dochody podatkowe w budżecie państwa przyjąć za 100%, to dochody z podatków pośrednich kształtowały się następująco: w 2000 r. wynosiły 66,6%, w 2005 r. 74,2%, a w 2009 r. 78,4%. W pozostałym zakresie kształtowały się wpływy z podatków dochodowych (33,4% w 2000 r., 25,8% w 2005 r. i 21,6% w 2009 r.). Wzrost podatków pośrednich i spadek wpływów z podatków dochodowych jest więc faktem. W podatkach po-

21 Patrz *Preferencje podatkowe w Polsce*, Ministerstwo Finansów Warszawa 2010.

średnich dominują wpływy z podatku od towarów i usług, które w porównywalnych latach 2000, 2005 i 2009 pozostawały w relacjach do wpływów z podatku akcyzowego na poziomie 65% z VAT i 35% z podatku akcyzowego. Natomiast w dochodach z podatków dochodowych dominowały wpływy z podatku dochodowego od osób fizycznych, które w relacji do wpływów z podatku dochodowego od osób prawnych wynosiły 60% do 40%.

W strukturze niepodatkowych dochodów budżetu państwa poważniejszą pozycję stanowią jedynie dochody jednostek budżetowych, przekazywane do budżetu państwa, a zanikające znaczenie mają wpływy z wpłat z zysku przedsiębiorstw państwowych oraz wpływy z dywidendy pobieranej z tytułu udziałów Skarbu Państwa w spółkach. Nie liczą się też poważnie wpływy z ceł i należności celnych.

Struktura dochodów podatkowych stanowiących dochody własne budżetów jst. wskazuje, że największe znaczenie miały wpływy z tytułu udziałów w dochodach z podatków dochodowych (33% w 2000 r., 41,5% w 2005 r. i 44,6% w 2009 r.). Na drugim miejscu plasują się wpływy z podatku od nieruchomości (21,9% w 2000 r., 21,2% w 2005 r. i 18,8% w 2009 r.). Natomiast minimalne znaczenie mają wpływy z podatku od czynności cywilnoprawnych (ok. 2,2%) i z podatku rolnego (ok. 1,8%).

Polska statystyka publiczna nie ogłasza danych liczbowych ukazujących poziom obciążeń gospodarstw domowych i przedsiębiorców. Dotyczy to także poziomu obciążeń indywidualnych gospodarstw rolnych, mimo iż obejmuje on mniejszą liczbę tytułów opodatkowania niż pozostałe grupy podatników.

2.2. Podział dochodów publicznych w Polsce pomiędzy budżet państwa i budżety jst. oraz fundusze celowe i niektóre jednostki sektora finansów publicznych

Dochody publiczne są przeznaczone na finansowanie zadań państwa, realizowanych także przez jst. Dlatego też są one gromadzone wszędzie tam, gdzie ma miejsce planowe finansowanie tych zadań. O podziale dochodów publicznych pomiędzy budżet państwa i budżety jst. oraz państwowe fundusze celowe decydują przepisy ustawy. To ona ustala, jakie dochody publiczne są: dochodami budżetu państwa lub budżetów jst. bądź państwowych funduszy celowych. Ustawa decyduje również o tym, które dochody publiczne są traktowane jako dochody własne jednostek sektora finansów publicznych i które jako takie pozostają w gestii tych jednostek, służąc finansowaniu wykonywanych przez nie zadań państwowych. Odrębnie wymienić trzeba także przeznaczenie dochodów publicznych na rzecz budżetu UE z tytułu składki członkowskiej, o czym będzie mowa w rozdziale V.

Są różne metody prawne podziału dochodów publicznych. Najlepsza z nich polega na tym, że ustawa wymienia konkretnie, jakie rodzaje dochodów publicznych są dochodami danego urzędu finansowego. Punktem wyjścia dla dokonania podziału jest jednak wskazanie na dochody budżetu państwa.

W Polsce na dochody budżetu państwa wskazuje ustawa o fp. (patrz art. 111), a czasami także, chociaż w sposób uzupełniający, również inne ustawy.²² Zakres dochodów budżetu państwa jest szeroki i różnorodny, gdy idzie o formę prawną dochodów. Obejmują one bowiem przede wszystkim podatki i opłaty, które na mocy odrębnych ustaw nie stanowią dochodów jst., przychodów państwowych funduszy celowych oraz innych jednostek sektora finansów publicznych. Ponadto dochody budżetu państwa pochodzą z ceł i należności celnych.

Ważną pozycję dochodów budżetu państwa stanowią także: wpłaty z zysku przedsiębiorstw państwowych oraz jednoosobowych spółek Skarbu Państwa; wpłaty z tytułu dywidendy; wpłaty z zysku Narodowego Banku Polskiego; wpłaty nadwyżek środków finansowych agencji wykonawczych oraz dochody pobierane przez państwowe jednostki budżetowe, o ile odrębne przepisy nie stanowią inaczej.

Innym rodzajem są dochody z najmu i dzierżawy oraz z innych umów o podobnym charakterze składników majątkowych Skarbu Państwa, a także odsetki od środków na rachunkach bankowych państwowych jednostek budżetowych oraz odsetki od lokat terminowych ustanowionych ze środków zgromadzonych na centralnym rachunku bieżącym budżetu państwa i odsetki od udzielonych z budżetu państwa pożyczek krajowych i zagranicznych.

Specyficznym źródłem dochodów budżetu państwa są grzywny, mandaty i inne kary pieniężne, o ile na mocy odrębnych przepisów nie stanowią dochodów innych jednostek sektora finansów publicznych, a także spadki, zapisy i darowizny w postaci pieniężnej na rzecz Skarbu Państwa. Odrębnie trzeba też wymienić środki pochodzące z budżetu UE przeznaczone na finansowanie programów i projektów realizowanych przez administrację rządową oraz inne środki pochodzące z zagranicy (zwrotne i bezzwrotne).

Nadmienić trzeba, że dochody budżetu państwa służą także zasilaniu dochodów innych podmiotów, w tym dochodów budżetów jst., dochodów państwowych funduszy celowych oraz przychodów niektórych jednostek sektora finansów publicznych. O formach prawnych zasilania tych podmiotów decydują również przepisy ustawowe, natomiast wysokość zasilania jest określona w ustawie budżetowej.

22 Patrz szerzej C. Kosikowski, *Nowa ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, Warszawa 2010, s. 303 i n.

O dochodach publicznych przeznaczonych na rzecz budżetów jst.,²³ a także o ich strukturze i formach prawnych decydują przepisy ustawy o dochodach jst.²⁴ Ustawa określa ogólny schemat dochodów jednostek samorządu terytorialnego. W ten sposób ustawa nawiązuje do podziału wyrażonego w art. 167 ust. 2 Konstytucji RP. Jednocześnie ustawa dokonuje szczegółowego podziału dochodów pomiędzy jst.

Dochodami publicznymi są także przychody osiągnięte przez jednostki sektora finansów publicznych z tytułu sprzedaży świadczonych przez nie usług lub pobierane od innych podmiotów jako opłaty publiczne. Zasadą jest, że przychody wszystkich innych podmiotów zaliczonych przez ustawę do kategorii jednostek sektora finansów publicznych są ich dochodami własnymi. Jako takie są gromadzone na rachunkach bankowych tych jednostek i służą finansowaniu ich wydatków. O tym, jakie rodzaje przychodów osiągniętych przez jednostki sektora finansów publicznych są ich dochodami własnymi, decydują jednak przepisy ustaw regulujących gospodarkę finansową tych podmiotów.²⁵

Wedle tej samej reguły przebiega ustalenie i podział dochodów publicznych pomiędzy budżetem państwa i państwowymi funduszami celowymi oraz między budżetami jednostek samorządu terytorialnego a samorządowymi funduszami celowymi. Jednostki sektora finansów publicznych korzystają przy tym zarówno z dochodów własnych, jak i z dochodów obcych o charakterze zwrotnym i bezzwrotnym. Ma również miejsce redystrybucja dochodów publicznych między jednostkami sektora finansów publicznych.

Podział dochodów publicznych w Polsce, bez środków pozyskanych z budżetu UE i z innych źródeł zagranicznych, ilustruje tabela 13.

Tabela 13. Podział dochodów publicznych w Polsce w latach 2000–2008

Wyszczególnienie	2000 r.	2005 r.	2008 r.
1. Dochody budżetu państwa			
– ogółem w mln zł	135.664	179.772	253.547
– w % do poz. 4	49,5	47,3	49,9
2. Przychody państwowych:			

23 Patrz szerzej A. Młynarczyk, *Źródła dochodów jednostek samorządu terytorialnego – pojęcie, konstrukcje prawne, ewolucja*, Szczecin 2002.

24 Patrz szerzej E. Ruśkowski, J. Salachna, *Ustawa o dochodach jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa 2004.

25 Patrz C. Kosikowski, *Sektor finansów publicznych w Polsce*, Warszawa 2006, s. 133 i n.; K. Sawicka, *Gospodarka finansowa niektórych jednostek sektora finansów publicznych*, w: *Finanse publiczne i prawo finansowe*, pod redakcją C. Kosikowskiego i E. Ruśkowskiego, Warszawa 2008, s. 430 i n.

Przyczyny i propozycje naprawy finansów publicznych w Polsce

a) zakładów budżetowych			
– ogółem w mln zł	697,3	412,3	358,9
– w % do poz. 4	0,3	0,1	0,1
b) gospodarstw pomocniczych			
– ogółem w mln zł	1424,2	1790,7	2161,3
– w % do poz. 4	0,5	0,4	0,4
c) rachunek dochodów własnych jednostek budżetowych			
– ogółem w mln zł	–	714,0	861,2
– w % do poz. 4	–	0,2	0,2
d) funduszy celowych			
– ogółem w mln zł	105.738	142.229	172.874
– w % do poz. 4	38,6	37,4	34,0
3. Dochody własne jst.			
– ogółem w mln zł	30.290	54.889	78.345
– w % do poz. 4	11,1	14,5	15,4
4. Ogółem (1+2+3)			
– w mln zł	273.813,5	379.807,0	508.147,4
– w %	100,0	100,0	100,0

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych z Rocznika Statystycznego RP 2009, s. 642, 648–650.

Z przedstawionych danych i obliczeń wynika, że dochody budżetu państwa nie przekraczają nawet 50% ogółu dochodów publicznych, zaś dochody własne jst. kształtują się co najwyżej na poziomie 15%. W sumie dochody budżetowe stanowią zatem ok. 65% ogółu dochodów. Pozostałość przypada na dochody pozabudżetowe, a zwłaszcza na dochody państwowych funduszy celowych. Z punktu widzenia zarządzania dochodami publicznymi struktura ta nie jest z różnych powodów właściwa.

Po pierwsze, wadliwość obowiązującego systemu podziału dochodów publicznych polega na tym, że z jednej strony dochody te są nadmiernie zdekoncentrowane. Odnosi się to przede wszystkim do dochodów publicznych, które są przychodami jednostek sektora finansów publicznych, a zwłaszcza państwowych funduszy celowych. Ten stan rzeczy pozbawia Ministra Finansów możliwości panowania nad całością dochodów publicznych.

Po drugie, dochody publiczne są wciąż zbyt scentralizowane, przez co jednostki samorządu terytorialnego mają ograniczoną samodzielność finansową. Problem ten nie dotyczy jednakowo równo gmin, powiatów i województw samorządowych.²⁶ Wydaje się on zresztą przenosić się obecnie na grunt pozyskiwania pomocy finansowej i rozliczania środków pochodzących z budżetu UE. Województwa samorządowe otrzymują bowiem z budżetu państwa dotacje rozwojowe, a następnie dzielą je pomiędzy jst., które ubiegały się o pomoc finansową z UE.

Zwróćmy więc uwagę na to, w jaki sposób przedstawiona sytuacja przekłada się na aktywność Ministra Finansów w zakresie reformowania systemu dochodów publicznych i ich podziału. Aktywność ta dotyczy niemalże wyłącznie tylko tych tytułów dochodów publicznych, które są pobierane na rzecz budżetu państwa. Inne dochody pozostają poza kręgiem szerszego zainteresowania i częściowo kompetencji ze strony Ministra Finansów, a przez to także całego rządu oraz parlamentu.

Jednocześnie dostrzec trzeba, jak umiejętnie Minister Finansów doprowadził do zmiany przepisów ustawy o finansach publicznych w zakresie dotyczącym gospodarowania środkami pochodzącymi z budżetu UE. Wpływają one najpierw na odrębny rachunek budżetu państwa, z którego pod kontrolą Ministra Finansów, Ministra Rozwoju Regionalnego i w pewnej części także Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi jako instytucji zarządzających wędrują dopiero do instytucji pośredniczących. Do beneficjentów pomocy finansowej z UE trafiają zaś dopiero w formie zwrotu poniesionych przez nich wydatków kwalifikowalnych.²⁷

2.3. Wnioski

- (1) dochody publiczne w Polsce nie wystarczają na pokrycie występujących wydatków publicznych, co nie oznacza jednakże, iż należy zwiększyć poziom dochodów publicznych. Wcześniej wykazano bowiem, że wydatki publiczne w Polsce są nadmierne, a wiele wskazuje również i na to, że dotychczasowy poziom obciążeń gospodarstw domowych i przedsiębiorców jest nadmierny (w przeciwieństwie do opodatkowania rolnictwa indywidualnego);
- (2) struktura dochodów publicznych w Polsce jest o tyle nieprawidłowa, że dominują w niej wpływy z opodatkowania ludności pozarolniczej, nie zaś z opodatkowania przedsiębiorców. Mimo to obciążenie przedsiębiorców uznaje się za nadmierne z powodu utrzymywania licznych obciążeń paropodatkowych i niepodatkowych;

26 Patrz E. Ruśkowski, J. Salachna, *Finanse lokalne po akcesji*, Warszawa 2007, s. 26 i n.

27 Patrz szerzej E. Kornberger-Sokołowska, J. Zdanukiewicz, R. Cieślak, *Jednostki samorządu terytorialnego jako beneficjenci środków europejskich*, Warszawa 2010.

- (3) w dochodach publicznych najważniejszą rolę odgrywają podatki pośrednie, które obciążają nabywców towarów i usług, a więc głównie ludność. Wpływy z podatków dochodowych również większe są po stronie podatku dochodowego od osób fizycznych, wśród których znajduje się także znaczna liczba przedsiębiorców (osób fizycznych);
- (4) zwraca uwagę minimalne znaczenie wpływów z opłat publicznych oraz z wpłat obciążających przedsiębiorstwa państwowe i spółki Skarbu Państwa, a także obciążających instytucje finansowe (kredytowe i ubezpieczeniowe);
- (5) potrzeba zmiany polskiego systemu dochodów publicznych wiąże się przede wszystkim z koniecznością zapewnienia mu cech racjonalności i spójności oraz czytelności i stabilności;
- (6) rewizji należy poddać obecnie występujące preferencje podatkowe, ponieważ zmniejszają one wydatnie poziom dochodów publicznych, uniemożliwiając sfinansowanie wydatków publicznych. Redukcja preferencji podatkowych nie może być jednak przeprowadzona w sposób automatyczny, bez uwzględnienia racji społecznych, ekonomicznych i finansowych dla ich utrzymywania;
- (7) władztwo Ministra Finansów nad dochodami publicznymi jest ograniczone ze względu na to, że połowa tych dochodów znajduje się w dyspozycji innych podmiotów, w tym jst. i państwowych funduszy celowych. Być może z tego powodu troska Ministra Finansów o dochody publiczne (ich konstrukcje prawne oraz sprawność systemu gromadzenia) ogranicza się tylko do tej części dochodów publicznych, które są dochodami budżetu państwa. Taka postawa nie jest prawidłowa, ponieważ Ministrowi Finansów powierzono nadzór nad całością dochodów publicznych;
- (8) jeśli szczegółowe analizy potwierdzą, że państwowe fundusze celowe nie realizują w pełni zadań państwa, dla których wykonywania zostały powołane lub nie wykorzystują dochodów publicznych we właściwy sposób, to likwidacja funduszy celowych lub ich ograniczenie powinno stać się elementem reformy dochodów publicznych;
- (9) zwiększenie poziomu dochodów budżetów jst. byłoby wskazane, gdyby uzasadniona była dalsza decentralizacja finansowa samorządu terytorialnego i gdyby jst. zaczęły przeznaczać dochody publiczne w pierwszej kolejności na realizację zadań, nie zaś na wypłaty wynagrodzeń i opłacanie składek pracowników samorządowych.

3. Przyczyny i kierunki reformy dochodów publicznych

3.1. Potrzeba i kierunki zmian w opodatkowaniu ludności

3.1.1. Zakres obciążeń daninowych ludności

Na każdym spoczywa konstytucyjny obowiązek ponoszenia ciężarów i świadczeń publicznych, w tym podatków i innych danin (art. 84 Konstytucji RP). Ludność rozumiana w sensie prawnym jako osoby fizyczne oraz jako gospodarstwa domowe w sensie ekonomicznym jest poddana temu obowiązkowi najszerzej. Dotyczą jej bowiem liczne podatki i opłaty publiczne oraz inne formy prawne danin publicznych. Ludność, poza osobami wykonującymi działalność w zakresie rolnictwa i leśnictwa, do której częściowo odnoszą się odrębne obciążenia: 1) ponosi ciężar podatków pośrednich (podatek od towarów i usług oraz podatek akcyzowy) i opodatkowania obrotu niezawodowego (podatek od czynności cywilnoprawnych), 2) płaci w różnych formach podatek dochodowy od osób fizycznych, 3) jest obciążona podatkami majątkowymi (podatek od nieruchomości, podatek od spadków i darowizn, podatek od środków transportowych), 4) jest obciążona licznymi opłatami publicznymi (opłata skarbową, opłata od posiadania psa, opłaty adiacenckie, opłata uzdrowiskowa oraz inne).

Na ogół jest tak, że wszystkie te ciężary ponosi każda osoba fizyczna i to równocześnie (z wyjątkami dotyczącymi podatku od spadków i darowizn) lub jedna osoba w imieniu pozostałych osób pozostających we wspólnym gospodarstwie domowym (np. właściciel lub posiadacz nieruchomości bądź środka transportowego lub psa). To jest zwykle znaczny ciężar, który ze zrozumiałych względów różnie jest odczuwany w zależności od rodzaju gospodarstwa domowego, w którym znajdują się obciążeni. Nie każdy członek gospodarstwa domowego osiąga jakiegokolwiek przychody lub dochody oraz jest podmiotem wszystkich lub większości obciążeń, o których jest tutaj mowa. Nie wszyscy członkowie gospodarstw domowych są jednocześnie członkami rodziny, na których spoczywają obowiązki alimentacyjne.

Tymczasem prawo daninowe reaguje na ten stan rzeczy różnie. Pierwsze wrażenie jest mianowicie takie, że prawo daninowe nie dostrzega nie tylko pojęcia rodziny i wynikających stąd różnych uprawnień i obowiązków jednych członków rodziny wobec drugich, ale co gorzej, nie nawiązuje w swych regulacjach do ekonomicznej kategorii gospodarstw domowych! Nie można bowiem przyjąć, że pojęcia rodziny i gospodarstwa domowego pokrywają się ze sobą, chociaż taki zbieg okoliczności ma najczęściej miejsce.

Nieliczne gesty, jakie płyną z regulacji podatkowych w stronę rodziny, polegają na tym, że w podatku dochodowym od osób fizycznych istnieje możliwość

łączonego opodatkowania dochodów małżonków (i to nie zawsze) oraz dochodów dziecka (dzieci) pozostającego na wychowaniu przez osobę samotną. Tam zaś, gdzie tytuł własności nieruchomości, lokalu mieszkalnego, garażu itp. oraz gospodarstwa rolnego lub leśnego, a także środka transportu, a nawet posiadania psa jest związany z imieniem i nazwiskiem jednej osoby, tam obowiązek podatkowy nie spoczywa na innej osobie, chociaż może ona ponosić odpowiedzialność za zobowiązania podatkowe osoby pozostającej we wspólnym gospodarstwie domowym. Co więcej, o ile odpowiedzialność za zobowiązania lub zaległości podatkowe podatnika jest traktowana bardzo szeroko i obejmuje także tzw. osoby trzecie, to te same osoby nie są brane pod uwagę jako podmioty tworzące rodzinę lub gospodarstwo domowe. Konkubenci są dla prawa podatkowego osobami obcymi dla siebie, mimo iż tworzą jedno gospodarstwo domowe lub mają wspólne źródła utrzymania. Nie można też liczyć na łaskawość prawa podatkowego, gdy gospodarstwo domowe tworzą osoby niezwiązane więzami pokrewieństwa, np. teściowie z małżonkami ich dzieci bądź gdy są to różnego rodzaju ciocie i wujkowie lub kumowie, znajomi, sąsiedzi itp., a więc wszelkie typu osoby pozostające na utrzymaniu innych osób, które nie mają wobec nich prawnego obowiązku alimentacji.

Zwracam uwagę również na inne okoliczności, których nie bierze pod uwagę polski ustawodawca podatkowy. Nie jest jego winą, że polskie gospodarstwa domowe muszą ponosić ciężar podatku od towarów i usług na zasadach obowiązujących w Unii Europejskiej, chociaż cała troska unijnego i polskiego prawodawcy jest skoncentrowana głównie na tych, którzy i tak nie ponoszą faktycznie ciężaru tego podatku, czyli na przedsiębiorcach, nie zaś na nabywcach towarów i usług przez nich sprzedawanych. Polski ustawodawca walczy z Unią Europejską o niższą stawkę podatkową VAT dla budownictwa nie ze względu na nabywców towarów i usług budowlanych, lecz ze względu na podmioty, które tej sprzedaży lub usług dokonują! Boi się o to, że spadną im obroty, nie zaś o to, że spadną one dlatego, iż nabywców nie będzie stać na zakup określonych towarów lub usług.

Weźmy pod uwagę także i to, że osiągnięcie przychodów lub dochodów przez członków gospodarstw domowych nie jest jednakowo łatwe i proste oraz nie przynosi jednakowo wysokich przychodów lub dochodów. Oto przykłady.

1000 zł miesięcznie renty, zasiłku, alimentów, stypendium, dochodu z czynszu za najem pokoju dla studentów itp. wydaje się być fortuną przy 1000 zł wynagrodzenia lub przychodu osiąganego z działalności gospodarczej. Jednakże jednorazowa wypłata jednego tysiąca złotych tzw. becikowego nie znaczy już nic, zwłaszcza gdy okaże się, że koszty uczytu urodzinowej były wyższe, nie wspominając o kosztach wychowania dziecka, powitanego tak hojnie przez państwo, przez następne 18 lat (lub dłużej). Gdy emeryt (zwany też ofiarą reform emerytalnych) lub rencista (zwany niekiedy również stypendystą ZUS) bądź inny nie-

szczęśnik (np. student) wygra 1000 zł w grze losowej, to ... wykupi sobie wreszcie leki lub ... zapłaci chesne bądź czynsz za wynajmowany pokój (student). Gros polskich rolników przestało już wychodzić w pole i preferuje raczej wizyty w urzędzie gminy oraz w banku, aby załatwić tam i odebrać to, co należy się im z tytułu unijnych dopłat bezpośrednich. Dla posiadacza kapitału pieniężnego lub dla gracza giełdowego osiągnięcie tylko 1000 zł dochodu miesięcznie jest tymczasem bardziej powodem do płaczu niż do radości.

Polski ustawodawca jest bardzo czuły na to, co Polacy posiadają i z czego mogą czerpać pewne profity. W tym względzie odnotować trzeba rewolucję cywilizacyjną polegającą na zmianie stosunku państwa i jego władzy do ludzi, którzy posiadają cokolwiek własnego. Dzisiaj nie przeczy to już moralności (dawniej zwaną socjalistyczną), chyba że przedmiot własności lub posiadania pochodzi ze źródeł nieujawnionych organom podatkowym lub nie podlega w ogóle opodatkowaniu (np. posiadanie roweru lub hulajnogi, a nawet samochodu osobowego o napędzie na tzw. popych). Nie ma jednak nic za darmo. Masz dom z ogrodem lub mieszkanie własnościowe, garaż, działkę rekreacyjną z domkiem, las, psy, to już nie jesteś wolny od obowiązków podatkowych. Zawsze jednak możesz przecieżyć tych rzeczy nie mieć i uwolnić się od podatków. Ale nawet jeśli ich pozbędziesz się, to i tak zapłacisz z tego tytułu podatki. Nie masz również przymusu, aby przyjmować każdy spadek i darowiznę i to od każdego. Przecież spadkodawca nie pogniewa się, gdy jego spadek odrzucisz, bo z chwilą śmierci spadkodawca uwalnia się od fiskusa.

Z przedstawionych wyżej przykładów obciążeń daninowych gospodarstw domowych płynie wniosek, że polskie prawo finansów publicznych dalekie jest od doskonałości. Obawiam się, że przyjęte w tym zakresie rozwiązania prawne utrzymują się nieco siłą bezwładu. Ich wprowadzenie nie było poprzedzone przeprowadzeniem rzetelnej analizy i symulacji obciążeń i ich skutków w różnych typach gospodarstw domowych. Tymczasem obciążenia daninowe ludności powinny wynikać z racjonalności systemu daninowego. Istnieją bowiem bardzo ścisłe zależności między zjawiskami ekonomicznymi a obciążeniami daninowymi.

Jeżeli opodatkowanie dochodów nie jest wysokie, to podatnikom pozostaje do dyspozycji więcej dochodów, które mogą przeznaczyć na konsumpcję oraz inwestycje i oszczędności. Być może nie będą też potrzebowali korzystać ze świadczeń finansowych ze strony państwa. Dochody wydatkowane na konsumpcję towarów i usług oraz na inwestycje oznaczają zapotrzebowanie na produkcję i usługi, a więc korzystnie wpływają także na zatrudnienie, co rozwiązuje z kolei problem bezrobocia i tworzy podstawy do opodatkowania wynagrodzeń i innych dochodów. Zwiększona sprzedaż towarów i usług to większe wpływy z podatków pośrednich. Natomiast wydatkowanie dochodów na inwestycje lub oszczędności oznacza tworzenie nowych składników majątkowych. Te zaś mogą być przed-

miotem opodatkowania jako przedmioty posiadania (np. nieruchomości, budynki i lokale, środki transportowe) lub jako przedmioty nieodpłatnego zbycia (spadku i darowizny). Większe dochody to również możliwość ponoszenia różnych opłat publicznych. Nie można natomiast jednocześnie stosować wysokiego opodatkowania w odniesieniu do przychodu, konsumpcji i wydatków, dochodu i majątku, bo to wzajemnie się wyklucza.

Wynika stąd wnioski, że obowiązujący system obciążeń ludności trzeba zawsze analizować i oceniać, mając na uwadze fakt, że obciążenie daninami publicznymi może jednocześnie dotyczyć przychodu, konsumpcji i innych wydatków oraz dochodu i majątku.

3.1.2. Opodatkowanie dochodów osób fizycznych (poza działalnością w zakresie rolnictwa i leśnictwa)

Opodatkowanie dochodów osób fizycznych opiera się w Polsce od 1991 r. na przepisach, zupełnie już nieczytelnej na skutek licznych zmian, ustawy z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych (Dz.U. z 2000 r. Nr 14, poz. 176 z póź. zm.). Konstrukcja prawna polskiego podatku dochodowego od osób fizycznych jest trudna do określenia, ponieważ zasadniczo opiera się na rozwiązaniach charakterystycznych dla tzw. globalnego podatku dochodowego, który powstał w 1891 r. w Prusach, a jednocześnie nawiązuje częściowo do rozwiązań właściwych tzw. podatkowi celularnemu, wprowadzonemu w 1842 r. w Anglii. Jednocześnie w polskim podatku dochodowym od osób fizycznych występują elementy rozwiązań, które w odniesieniu do opodatkowania dochodów osób fizycznych przyjęto we Francji, bardzo silnie nawiązując do sytuacji rodzinnej podatnika. Mamy więc „trzy w jednym”, ale to nie jest zaletą polskiego podatku dochodowego od osób fizycznych.

Podatnikami są jedynie osoby fizyczne i to niezależnie od wieku, a w dużej mierze także od innych właściwości osobistych podatnika.²⁸ Podatnikami są także wspólnicy spółek osobowych, natomiast same spółki osobowe i inne jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej są podatnikami podatku dochodowego od osób prawnych (ustawa z dnia 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych (Dz.U. z 2000 r. Nr 54, poz. 654 z póź. zm.). Podatku dochodowego od osób fizycznych nie płacą również osoby posiadające gospodarstwa rolne, z wyjątkiem rolników wykonujących jednocześnie tzw. pozarolniczą działalność gospodarczą.

Ze względu na szerokie ujęcie źródeł przychodów katalog podatników podatku dochodowego od osób fizycznych jest bardzo szeroki i zróżnicowany, gdy idzie

28 Patrz szerzej C. Kosikowski, *Podatki. Problem władzy publicznej i podatników*, Warszawa 2006, s. 149 i n.

o możliwości uzyskiwania przychodów i częstą niemożliwość opodatkowania ich po potrąceniu kosztów uzyskania. Katalog ten tworzą bowiem równocześnie osoby fizyczne, które uzyskują przychody z jednego lub kilku źródeł, w tym z:

- 1) pracy i stosunków pokrewnych (emerytur, rent, zasiłków),
- 2) działalności wykonywanej osobiście (działalności gospodarczej),
- 3) pozarolniczej działalności gospodarczej i działów specjalnych produkcji rolnej,
- 4) nieruchomości, najmu, dzierżawy i umów o podobnym charakterze oraz praw majątkowych i odpłatnego zbycia rzeczy,
- 5) kapitałów pieniężnych (odsetek od lokat bankowych lub lokat na funduszach inwestycyjnych),
- 6) innych źródeł (np. źródeł nieujawnionych).

Są to więc tak różne grupy podatników, że trudno je porównywać, gdy idzie o sposoby i wysokość osiąganych przychodów. Ich sytuacja nie jest jednorodna nawet w obrębie jednej grupy, bowiem wynagrodzenia bywają bardzo wysokie (ponad 100 tys. zł. miesięcznie) i bardzo niskie, czego dowodem jest przecież interwencja ustawodawcy w zakresie ustalenia wysokości minimalnej płacy. Podobnie jest z emeryturami, które bywają b. wysokie i b. niskie, a także z dochodami przedsiębiorców (zwłaszcza mikroprzedsiębiorców)... Tymczasem naszemu prawodawcy wydaje się, że wszystkie te okoliczności wystarczy uwzględnić poprzez przyjęcie trzech progów podatkowych i trzy różne skale podatkowe. Wszelkie zwolnienia, ulgi, wyłączenia, odliczenia itp. czynniki korygujące wysokość obciążenia nie mają bowiem większego znaczenia dla podatników. Czy można być bowiem zadowolonym tylko z tego, że istnieje zróżnicowanie opodatkowania dochodów osiąganych przez twórców i artystów lub przez osoby uzyskujące dochody z wygranych w grach losowych bądź przez osoby osiągające dochody z kapitału pieniężnego (odsetki bankowe, zyski giełdowe itp.) lub ze sprzedaży nieruchomości? To zbyt mało i nie zawsze bywa zresztą zasadnie wprowadzane (np. opodatkowanie przychodów z tytułu nagród państwowych lub zagranicznych).

Na tym tle wyłaniają się liczne wątpliwości co do przyjętej w Polsce konstrukcji podatku dochodowego od osób fizycznych.²⁹ Dotyczą one zwłaszcza tego, czy dochody przedsiębiorców nie powinny być opodatkowane odrębnie, tzn. poza powszechnym podatkiem dochodowym, skoro w taki sposób potraktowano rolników i leśników indywidualnych (patrz szerzej pkt 3.2.). Obecnie przedsiębiorcy będący osobami fizycznymi płacą podatek dochodowy na zasadach ogólnych,

29 Patrz szerzej A. Bartosiewicz, R. Kubacki, *PIT. Komentarz*, Warszawa 2009; H. Litwińczuk, *Podatki dochodowe*, w: *System prawa finansowego. Prawo daninowe, t. III*, pod red. L. Etela, Warszawa 2010, s. 181 i n.

a więc po zliczeniu dochodów z różnych źródeł i po zastosowaniu ulg, zwolnień lub wyłączeń, które z działalnością gospodarczą nie mają nic wspólnego (np. ulgi rodzinne). Badania wykazały, że opodatkowanie to jest nadmiernie fiskalne.³⁰ Nieliczni przedsiębiorcy korzystają z uproszczonych form opodatkowania dochodów osiągniętych przez osoby fizyczne.

Wątpliwości odnoszą się również do potrzeby opodatkowania świadczeń emerytalnych i rentowych, skoro większość innych świadczeń o podobnym charakterze korzysta ze zwolnień podatkowych. Bulwersują wreszcie sytuacje, w których opodatkowaniu poddaje się dochody pochodzące z odszkodowań i rekompensat lub z pomocy finansowej udzielanej osobom poszkodowanym przez skutki klęsk żywiołowych oraz nagród za wybitne osiągnięcia zawodowe, artystyczne, sportowe itp.

Nasz prawodawca stara się w sposób kazuistyczny rozwiązywać niektóre z tych problemów. Wprowadza więc elementy pewnych przywilejów rodzinnych, edukacyjnych lub szkoleniowych, mieszkaniowych lub inwestycyjnych. Wprowadza też w ramach podatku dochodowego od osób fizycznych ryczałtowe opodatkowanie niektórych przychodów (np. w odniesieniu do nieruchomości, najmu, dzierżawy i praw majątkowych). Na podstawie ustawy z dnia 20 listopada 1998 r. o zryczałtowanym podatku dochodowym od niektórych przychodów osiągniętych przez osoby fizyczne (Dz.U. Nr 144, poz. 930) w Polsce uproszczone formy opodatkowania dochodów osób fizycznych mają formę: 1) ryczałtu od przychodów ewidencjonowanych, 2) karty podatkowej, 3) zryczałtowanego podatku dochodowego od przychodów osób duchownych.

Zaletą przyjętych w Polsce rozwiązań w zakresie uproszczonych form opodatkowania dochodu jest przede wszystkim to, że one są i mogą z nich korzystać osoby, które osiągają przychody z drobnej działalności gospodarczej lub zawodowej bądź z tytułu wykonywania funkcji osób duchownych. Z tego powodu należy więc utrzymywać, a nawet poszerzać grupę podatników, którzy w tych formach płacą podatek dochodowy.

Wadą obowiązujących rozwiązań jest natomiast to, że w odniesieniu do opodatkowania wymienionych przedsiębiorców nie uwzględnia się normatywnego podziału przedsiębiorców na mikroprzedsiębiorców oraz na małych i średnich przedsiębiorców. W odniesieniu do mikroprzedsiębiorców oraz małych przedsiębiorców uproszczone opodatkowanie powinno być zasadą, stosowaną niezależnie od rodzaju działalności gospodarczej oraz miejsca jej wykonywania. Najważniejszym elementem jest bowiem czynnik zatrudnienia pracowników. Jeśli chcemy rozwiązać na trwałe problem bezrobocia, to nie możemy przedsiębiorców znie-

30 Patrz M. Sosnowski, *Poziom progresywnego opodatkowania dochodów z działalności gospodarczej osób fizycznych w Polsce w latach 2000–2006*, w: *Współczesne finanse*, op. cit., s. 475 i n.

chęć i odstraszać od zatrudniania pracowników bądź też zmuszać do zatrudniania pracowników „na czarno”. Przyjęcie proponowanego rozwiązania mogłoby być realizowane w ten sposób, iż w formie karty podatkowej następowaloby opodatkowanie wszystkich mikroprzedsiębiorców, natomiast w formie ryczałtu podatkowego płaciliby podatek dochodowy i podatek od towarów i usług mali przedsiębiorcy. Średni i pozostali przedsiębiorcy powinni płacić podatek dochodowy na zasadach ogólnych.

Póki co, polski ustawodawca złożył niektórym przedsiębiorcom inną propozycję. Chodzi o armatorów eksploatujących morskie statki handlowe w żegludze międzynarodowej. Mogą oni zamiast płatności podatku dochodowego na zasadach ogólnych wybrać płatność podatku tonażowego. Ten ostatni ma dość skomplikowaną konstrukcję prawną, ale być może ktoś, kto przebrnie przez zawłości ustawy z dnia 24 sierpnia 2006 r. o podatku tonażowym (Dz.U. Nr 183, poz. 1353), dostrzeże w tej możliwości więcej korzyści niż problemów.

Odrębnie opodatkowuje się przychody z kapitałów pieniężnych, działów specjalnych produkcji rolnej, agroturystyki. Preferuje się też twórców i z miłosierdziem podchodzi do opodatkowania dochodów osób duchownych, tyle tylko że te rozwiązania nie satysfakcjonują prawie nikogo, a co gorsze, wywołują nawet przeświadczenie o braku sprawiedliwości podatkowej.

Zastanawiając się więc nad potrzebą i kierunkami zmian w tym zakresie, stwierdzam, że nie ma sensu proponować wprowadzania drobnych i mało stabilnych rozwiązań dotyczących drobiazgow. Dostrzega to nawet Ministerstwo Finansów, proponując oparcie opodatkowania dochodów na odrębnych filarach dotyczących: 1) podatku od dochodów osobistych, 2) podatku od działalności gospodarczej, 3) podatku od dochodów kapitałowych.³¹

Trzeba zatem proponować rozwiązanie radykalne i globalne, odnoszące się do zastąpienia dotychczasowych form opodatkowania dochodów osób fizycznych powszechnym podatkiem dochodowym o budowie celularnej. W tym celu konieczne byłoby przygotowanie i uchwalenie ustawy o powszechnym podatku dochodowym, obowiązującej wszystkich podatników osiągających dochody podatkowe. Mogłoby to prowadzić do jednoczesnego rozwiązania kilka problemów, w tym reformy opodatkowania dochodów pozostałych podatników podatku dochodowego.

Wszystko zależy od tego, ile i jakie ceduły wyróżnimy w proponowanym podatku dochodowym oraz jakie przyjmiemy zasady opodatkowania w odniesieniu do nich. W moim przekonaniu powinno być tak, jak to wygląda w każdym **cedu-**

31 Patrz A. Bartosiewicz, R. Kubacki, *Podatki dochodowe – kierunek reform*, Przegląd Podatkowy 2009, nr 8, s. 18 i n.

larnym podatku dochodowym (np. angielskim, lecz także w polskiej konstrukcji podatku dochodowego obowiązującej w okresie międzywojennym, a później także w podatku dochodowym od gospodarki nieuspołecznionej, stosowanym do początku lat 90-tych).

Odrębne **ceduły** (źródła przychodów) powinny dotyczyć:

- 1) przychodów z pracy najemnej, piastowanych funkcji publicznych, a także przychodów osiąganych z działalności twórczej, publicystycznej i odpłatnego świadczenia usług niestanowiących działalności gospodarczej;
- 2) przychodów z emerytur, rent i zasiłków (z niektórymi wyjątkami), jeśli nie stanowią one jedyne źródła utrzymania podatnika;
- 3) dochodów osiąganych przez osoby fizyczne z działalności gospodarczej poza rolnictwem i leśnictwem;
- 4) dochodów osiąganych przez rolników z pozarolniczej działalności gospodarczej oraz z działów specjalnych produkcji rolnej;
- 5) przychodów osiąganych w wyniku wykonywania prawa własności oraz ograniczonych praw rzeczowych oraz z tytułu rekompensat i odszkodowań dotyczących mienia podatnika;
- 6) przychodów osiąganych z kapitału, wygranych w grach losowych i zakładach wzajemnych oraz innych przychodów nadzwyczajnych nieobjętych cedułami 1–5.

W tej wersji zgłoszona propozycja nie obejmuje objęcia powszechnym podatkiem dochodowym osób prawnych, zwłaszcza będących przedsiębiorcami. Nie dotyczy też opodatkowania rolnictwa i leśnictwa indywidualnego. Zakłada również, że nadal opodatkowane będą przychody z emerytur, rent i niektórych zasiłków. W odniesieniu do dwóch pierwszych sytuacji można jednakże równie dobrze wyobrazić sobie objęcie ich powszechnym podatkiem dochodowym, jak i zniesienie opodatkowania emerytur, rent i zasiłków. Więcej przemawia jednak za tym, aby pozostać przy pięciu wymienionych cedułach.

W czym tkwi siła ceduł? Umiejętne ich zestawienie oraz zróżnicowanie stawek podatkowych dla przychodów i dochodów osiąganych z każdej z ceduł pozwala przede wszystkim uwzględnić fakt, iż przychody w poszczególnych cedułach osiąga się łatwiej lub trudniej, w sposób stały lub sezonowy bądź wręcz sporadycznie. Każdy rodzaj aktywności ujęty w cedułach wymaga innych warunków, w tym wiedzy, kwalifikacji zawodowych, kapitału finansowego, organizacji itd. Wiąże się też z ponoszeniem różnego ryzyka, jakie towarzyszy osiągnięciu przychodów lub ponoszeniu strat.

Zakładam też, że zaliczenie danego rodzaju aktywności do jednej z ceduł nie oznacza, że osiągnięty w ich ramach przychód lub dochód zostanie opodatkowany taką samą stawką podatkową. Uważam bowiem, że podatek dochodowy powinien być pobierany według stawek progresywnych o skali odrębnej dla każdej z ceduł. Progresja realizuje bowiem zasadę sprawiedliwości w opodatkowaniu dochodów w sposób najbardziej widoczny. Innymi elementami różnicującymi wysokość opodatkowania powinny być takie okoliczności, jak: możliwość potrącania niektórych kosztów uzyskania przychodu, zwłaszcza w cedule 1; stosowanie różnych podstaw opodatkowania oraz wyłączeń i odliczeń od niej, a także zwolnień i ulg o charakterze podmiotowym i przedmiotowym.

Podatek dochodowy jest tzw. podatkiem osobistym, a więc powinien w swej konstrukcji nawiązywać do właściwości osobistych podatnika i podlegającej opodatkowaniu aktywności podatnika. Gdyby zaś podatnik prowadził aktywność, która podlega opodatkowaniu dotyczącym kilku odrębnych ceduł, to podatek należałoby obliczać odrębnie dla każdej z nich, a wymiar podatku ujmować w kwocie równej sumie wysokości podatku obliczonej dla każdej z ceduł. Nie powinna wchodzić w grę, stosowana niekiedy w podatkach cedularnych, zasada, że straty poniesione z tytułu prowadzenia działalności w jednej z ceduł podlegają odliczeniu od sumy podatku wynikających z pozostałych ceduł.

W odniesieniu do ceduły 1 proponuję, aby znalazły się w niej przychody z pracy, w tym także przychody osiągane w wyniku odpłatnego świadczenia niektórych usług, które obecnie są kwalifikowane do działalności gospodarczej. Byłoby dobrze, abyśmy wreszcie skończyli z fikcją, że przedsiębiorcą jest lekarz lub pielęgniarka oraz inne osoby wykonujące zawody podobne (np. masażysta, rehabilitant), a także twórcy (artyści, pisarze, malarze i rzeźbiarze, filmowcy itd.) oraz osoby wykonujące usługi prawnicze (adwokat, radca prawny, notariusz). To samo dotyczy studentów i asystentów, którzy odpłatnie udzielają korepetycji uczniom. W Unii Europejskiej świadczenie usług nie jest traktowane jako wykonywanie działalności gospodarczej (przedsiębiorczości). Trzymajmy się więc tego i nie rozszerzajmy pojęcia przedsiębiorcy na osoby, które wykonują swój zawód lub korzystają ze swoich umiejętności (np. piosenkarze) w sposób formalnie inny niż świadczenie pracy w rozumieniu Kodeksu pracy.

Co do opodatkowania w ramach ceduły 1 trzeba przyjąć też racjonalną wielkość uwzględnienia tzw. kosztów uzyskania. Powinny to być wielkości różne dla podatników objętych cedułą 1. Na uprzywilejowanie zasługują przede wszystkim ci, którzy osiągają przychody w niewielkim rozmiarze lub nawet w dużej wysokości, lecz sporadycznie. Jeżeli pisarz, artysta malarz lub rzeźbiarz, filmowiec jest w stanie stworzyć i sprzedać dzieło raz na rok lub na kilka lat, to nie można w jednym roku obłupić go podatkiem dochodowym pobieranym w skali progresywnej. Trzeba mu przyznać wysokie koszty uzyskania przychodu (nawet do

80%), jeśli wykaże, że w następnym roku nie osiągnie żadnych przychodów! Co do pracowników najemnych, to wysokość kosztów uzyskania przychodu powinna nawiązywać jedynie do takich okoliczności, jak wykonywanie pracy poza miejscem zamieszkania lub w sposób wymagający codziennych dojazdów (ważna jest odległość) lub wynajęcia mieszkania itp. Nie widzę natomiast żadnej potrzeby uwzględniania kosztów uzyskania po stronie podatników osiągających przychody z tytułu świadczenia usług niezaliczanych do działalności gospodarczej.

W cedule 2 znalazły się przychody z emerytur, rent i zasiłków. Chodzi jednak o opodatkowanie tylko tych z nich, które u podatnika występują obok innych rodzajów przychodów wymienionych w cedułach 1, 3 i 4 oraz częściowo w cedule 5 (dochody z kapitału). Natomiast jeżeli chcemy zachować charakter i przeznaczenie świadczeń emerytalnych, rentowych oraz wszelkiego rodzaju zasiłków, alimentów i świadczeń socjalnych, to pozostawmy je poza opodatkowaniem. To będzie nie tylko sprawiedliwe, ale też zgodne z naturą tych świadczeń. Rentę i emeryturę otrzymuje się z powodu braku zdolności do pracy. Świadczenia te mają służyć za podstawę materialnej egzystencji ich beneficjentów, którzy jako pracownicy płacili podatek od osiąganych przychodów. Jeśli świadczenia są jedynym źródłem utrzymania podatnika, to nie należy ich opodatkowywać.

Cedule 3 to domena opodatkowania dochodów osiąganych z działalności gospodarczej przez osoby fizyczne, niezależnie od tego, czy są one uznane przez prawo za przedsiębiorców lub też z tej kategorii wyłączonych. Podatnikiem należy uznać bowiem każdego, kto niezależnie od swego statusu prawnego i rodzaju oraz rozmiarów wykonywanej działalności gospodarczej osiąga z tego tytułu dochody podatkowe na terytorium RP. Wymaga to oczywiście dokonania uprzedniej weryfikacji obecnego pojęcia działalności gospodarczej i to zarówno w sensie ogólnym, jak i w ustawach podatkowych. Pojęciem tym nie należy manipulować na użytek jednej ustawy. Wystarczy bowiem, aby przepis art. 1 danej ustawy sformułować w taki sposób, iż odnosi się on do niżej wymienionych podmiotów, a wówczas nie będzie potrzeby, aby w tej ustawie inaczej definiować pojęcia działalności gospodarczej, niż definiuje go ustawa o swobodzie działalności gospodarczej.

Poza cedule 3 znalazłyby się dochody osiągane przez osoby prawne, a zwłaszcza przez przedsiębiorców. Osoby prawne tworzy się dla realizacji różnych celów i wykonywania zadań o charakterze publicznym i prywatnym. Osoby prawne mają z natury rzeczy inne właściwości niż osoby fizyczne. Co najmniej te dwie okoliczności przesądzają o tym, że w sensie podatkowym dochody osób prawnych należy opodatkowywać na odrębnych zasadach niż dochody osób fizycznych. W szczególności, jeśli bowiem założyć, że działalność przedsiębiorców publicznych jest wyrazem konieczności angażowania się państwa lub jednostki samorządu terytorialnego w bezpośrednią działalność gospodarczą, a nie jest uruchamiana po to, aby państwo lub samorząd terytorialny na tej działalności zarabiał, to

pod względem podatkowym przedsiębiorców publicznych należałoby traktować w sposób, który umożliwi im kontynuowanie wyznaczonej działalności (głównie w sferze użyteczności publicznej) oraz jej rozwijanie (w miarę potrzeb). Nie należy natomiast poprzez nadmierne opodatkowanie doprowadzić tych przedsiębiorców do kryzysu finansowego, do wywoływania strajków pracowniczych lub do zaprzestania wykonywania zadań publicznych w sferze gospodarczej (np. wywozu śmieci, prowadzenia zbiorowego transportu miejskiego itp.).

Dochody z działalności gospodarczej powinny być opodatkowane nie tylko w zależności od ich wysokości, ale przede wszystkim ze względu na to, przez jakiego przedsiębiorcę zostały osiągnięte. Chodzi zarówno o kategorię przedsiębiorcy, gdy idzie o rozmiary jego działalności, jak i o przedmiot (rodzaj) tej działalności i miejsce jej wykonywania. Jeśli w tym momencie u kogokolwiek wyłania się myśl o potrzebie przestrzegania zasady równości w prawie, to jest w błędzie.

Po pierwsze, jeżeli mimo postulowanego ograniczenia pojęcia działalności gospodarczej, w gronie przedsiębiorców prywatnych pozostaną nadal mikroprzedsiębiorcy, to ich dochody powinny być opodatkowane w sposób uproszczony (na wzór obecnej karty podatkowej), w wysokości zależnej od rodzaju i miejsca wykonywanej działalności. Natomiast na zasadzie ryczałtowej powinni płacić podatek dochodowy mali przedsiębiorcy. Wobec mikroprzedsiębiorców i małych przedsiębiorców nie powinny być stosowane takie kategorie, jak koszty uzyskania przychodów oraz inne przywileje podatkowe, np. w postaci zwolnień lub ulg podatkowych.

Po drugie, na zasadach ogólnych powinni być opodatkowani jedynie średni i pozostali przedsiębiorcy. W tym zakresie wysokość podatku należy uzależnić zarówno od rodzaju wykonywanej działalności, jak i od rozmiarów osiąganych dochodów. W tym zakresie obowiązywałaby dopiero kategoria kosztów uzyskania przychodów oraz wchodziłyby w grę zwolnienia i ulgi podatkowe. Stawki podatkowe powinny mieć charakter progresywny. Opodatkowanie tej grupy przedsiębiorców powinno być zbliżone do zasad opodatkowania dochodów przedsiębiorców będących osobami prawnymi.

Wbrew pozorom przejście na system opodatkowania dochodów przedsiębiorców w ramach jednej z ceł powszechnego, celularnego podatku dochodowego byłoby łatwiejsze niż poprawianie co najmniej czterech obecnych ustaw podatkowych dotyczących opodatkowania dochodu oraz licznych aktów wykonawczych do tych ustaw. Reformując opodatkowanie przedsiębiorców, musimy mieć także na uwadze, że przedsiębiorcy płacą również inne podatki (podatek od towarów i usług, podatek akcyzowy) oraz ponoszą ciężar innych podatków (akcyzowy, od nieruchomości, od środków transportowych) oraz opłat publicznych i innych obciążeń publicznoprawnych (np. z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne

i zdrowotne oraz innych wpłat obliczanych w związku z wypłatą wynagrodzeń pracowniczych).

Wyróżnienie ceduły 4 opiera się na założeniu, że opodatkowanie dochodów z pozarolniczej działalności gospodarczej lub osiągniętych w ramach tzw. działów specjalnych produkcji rolnej bardziej przystaje do opodatkowania na zasadach zbliżonych do opodatkowania działalności gospodarczej niż do opodatkowania rolnictwa i leśnictwa. W tym obszarze jest bowiem możliwe ryczałtowe ustalenie dla celów podatkowych wysokości przychodów i kosztów ich uzyskania. W wypadku prowadzenia działalności o niewielkich rozmiarach możliwe jest wręcz przyjęcie ryczałtowych zasad opodatkowania.

Co do opodatkowania przychodów osiągniętych przez osoby fizyczne w ramach innych ceduł (5–6), należy przyjąć zdecydowanie odmienne zasady. Powinno to być opodatkowanie progresywne i zależne przede wszystkim od wysokości przychodu. Wyjątki można byłoby poczynić jedynie dla przychodów pochodzących z rekompensat i odszkodowań oraz dla niektórych nagród państwowych, zwalniając je od opodatkowania.

W żadnym razie nie wchodziłoby w grę sumowanie przychodów osiągniętych w ramach poszczególnych ceduł. Natomiast wymiar łącznego zobowiązania podatkowego z tytułu powszechnego podatku dochodowego powinien dotyczyć sumy obciążeń podatkowych z poszczególnych ceduł, jeśli opodatkowanie dotyczy więcej niż jednej z nich.

3.1.3. Opodatkowanie wydatków w formie konsumpcji niektórych towarów i usług

Podatki konsumpcyjne są wyróżniane ze względu na przedmiot opodatkowania, którym jest opodatkowanie towarów i usług uznawanych w danym czasie i miejscu za szczególną konsumpcję.³² Podatki konsumpcyjne spełniają funkcje fiskalne (dostarczają znacznych dochodów budżetowych) i pozafiskalne (kształtują strukturę konsumpcji). Podatki konsumpcyjne występują w różnych formach prawnych; zasadniczą z nich są akcyzy. Z punktu widzenia źródeł obciążenia podatki konsumpcyjne sięgają po dochody podatnika w toku ich wydatkowania, stanowiąc w ten sposób o ich zmniejszeniu wówczas, gdy decyduje się on na konsumpcję określonych dóbr. Podatki konsumpcyjne są więc w większości podatkami pośrednimi i przerzucalnymi. Występują obok niektórych podatków obrotowych (np. podatku od towarów i usług). Stanowią przez to z reguły bardzo wydajne źródło dochodów budżetowych. Dlatego też państwa nie rezygnują z ich poboru.

32 Patrz szerzej C. Kosikowski, *Podatki. Problem władzy publicznej i podatników*, Warszawa 2007, s. 48 i n.

W Polsce zakres akcyz nie był początkowo przesadnie duży. W okresie międzywojennym obejmował jedynie podatki od: wina, piwa, cukru, drożdży, tłuszczu, olejów mineralnych, zapalniczek, kwasu octowego, kwasu węglowego, cukru skrobiowego, energii elektrycznej, uboju. Natomiast po II wojnie światowej zakres ten został zredukowany do akcyz od: piwa, wina, kwasu octowego, bibułki, cukru, cukru skrobiowego, sztucznych środków słodzących, drożdży, kart do gry. W końcu lat czterdziestych doprowadzono jednak do formalnego zlikwidowania akcyz i włączenia ich w system podatku obrotowego. Stan ten utrzymano do połowy 1993 r, kiedy to w miejsce podatku obrotowego wprowadzono podatek od towarów i usług oraz podatek akcyzowy.

W związku z naszym członkostwem w Unii Europejskiej i wynikającą stąd koniecznością harmonizacji prawa polskiego i prawa wspólnotowego w 2004 r. uchwalono ustawę o podatku akcyzowym, która przewidywała, że płatność podatku akcyzowego jest niezależna od obowiązku podatkowego w zakresie podatku od towarów i usług.³³ Ustawa wyróżniała wyroby akcyzowe zharmonizowane (32 pozycje) i niezharmonizowane (30 pozycji). Do pierwszych zaliczono wyroby, których opodatkowanie przewiduje prawo wspólnotowe (paliwa silnikowe, oleje opałowe i gaz, napoje alkoholowe oraz wyroby tytoniowe). Natomiast do drugich zaliczono pozostałe wyroby, które ustawodawca polski uznał za podlegające akcyzie (np. piwo bezalkoholowe, skóry futerkowe i wytwarzane z nich wyroby i odzież, perfumy i kosmetyki, dezodoranty, broń palna, samochody osobowe, karty do gry, energia elektryczna, wyposażenie do uprawiania hazardu). Lista wyrobów akcyzowych w Polsce obejmowała łącznie 62 pozycje, co stanowiło jedną z bardziej licznych list wyrobów akcyzowych na świecie.

Od marca 2009 r. obowiązuje nowa ustawa z 8 grudnia 2008 r. o podatku akcyzowym (Dz.U. z 2009 r. Nr 1, poz. 3). Przedmiot opodatkowania podatkiem akcyzowym nie uległ zmianie. Nadal jest nim: 1) produkcja wyrobów akcyzowych, 2) wyprowadzenie wyrobów akcyzowych ze składu podatkowego, 3) sprzedaż wyrobów akcyzowych na terytorium kraju, 4) eksport i import wyrobów akcyzowych, 5) nabycie wewnątrzspółnotowe i dostawa wewnątrzspółnotowa. Na równi ze sprzedażą wyrobów akcyzowych traktuje się też inne czynności, np. przekazanie lub zużycie wyrobów akcyzowych na potrzeby reprezentacji albo reklamy, bądź na potrzeby osobiste podatnika itp. Podstawa opodatkowania jest różna w zależności od tego, czy chodzi o opodatkowanie obrotu wyrobami akcyzowymi na terytorium kraju, czy też w przypadku nabycia wewnątrzspółnotowego lub dostawy wewnątrzspółnotowej albo w przypadku importu.

Zrezygnowano z podziału wyrobów akcyzowych na zharmonizowane i niezharmonizowane, zmniejszając także listę wyrobów akcyzowych do 44 pozycji.

33 Por. D. Mączyński, *Podatek akcyzowy w prawie polskim i europejskim. Komentarz*, Warszawa 2004.

Jeśli produkcja niektórych wyrobów akcyzowych odbywa się w składzie podatkowym, to wówczas ma zastosowanie procedura zawieszenia poboru akcyzy. Dotyczy to 27 pozycji wyrobów akcyzowych. Są to jednak jedyne pozytywne strony nowej ustawy. W całości ustawę ocenia się bowiem krytycznie, zarzucając jej m.in. brak pełnej zgodności z dyrektywami unijnymi oraz blankietowość, skoro na podstawie ustawy powinno dojść do wydania ponad 60 aktów wykonawczych (dotychczas było ich 25).

System opodatkowania pośredniego nie jest sprawiedliwy, gdy idzie o opodatkowanie konsumpcji. Paliwa, wyroby alkoholowe i tytoniowe oraz energia elektryczna jest bowiem opodatkowana jednakowo, niezależnie kto te towary nabywa lub z nich korzysta. Można zrozumieć tak restrykcyjne potraktowanie tych, którzy kupują benzynę do samochodów osobowych oraz piją i palą, traktując ich zachowania jak prawdziwą rozpustę. Gorzej jest natomiast wytłumaczyć sens opodatkowania dotyczący korzystania z energii elektrycznej lub ze środków czyszczących lub piorących, w których tkwią cząstki alkoholu. W końcu nie wszyscy piją borygo lub inne „wody brzozowe”, aby towary te uznawać za luksusowy alkohol! Z energii elektrycznej trzeba zaś korzystać, chociażby dlatego, aby móc odbierać medialne informacje o tym, jak w Polsce wzrasta PKB i ludziom żyje się dostatnio (o to troszczy się bowiem każda kolejna władza).

W mojej ocenie podatek akcyzowy powinien mieć przejrzystą i stabilną konstrukcję prawną, umożliwiającą bezkolizyjne pobieranie dochodów z jego tytułu. Jest to podatek, który ma spełniać funkcję fiskalną. W zestawie wyrobów akcyzowych poddanych opodatkowaniu nie może zabraknąć tych, które są przewidziane w dyrektywach unijnych. Innych być zaś nie powinno, skoro mamy dążyć do osiągnięcia porównywalnych warunków życia i działalności gospodarczej na jednolitym rynku Unii Europejskiej. Trzeba zerwać ze złą tradycją uzasadniania potrzeby opodatkowania konsumpcji względami innymi niż fiskalne, np. troską o zdrowie społeczeństwa, koniecznością wyrównywania różnic w poziomie życia poszczególnych grup społecznych lub moralnym tytułem pobierania więcej od bogatych. To są prymitywne argumenty. Faktem jest jednak, że lepiej więcej pobierać tytułem opodatkowania konsumpcji, niż zwiększać opodatkowanie dochodów.

Opodatkowanie wydatków dokonywanych m.in. przez osoby fizyczne ma miejsce również w formie podatku od towarów i usług. Jego podatnikami są profesjonalni zbywcy towarów i usług (przedsiębiorcy), natomiast ciężar opodatkowania spoczywa na nabywcach, którzy ponoszą go w cenie nabywanego towaru lub zakupionej usługi. O podatku od towarów i usług piszę jednak odrębnie, ponieważ jego płatność należy formalnie do obowiązków podatkowych przedsiębiorcy (patrz pkt 3.2.2.).

Osoby fizyczne mogą natomiast dokonywać nieprofesjonalnych obrotów o charakterze cywilnoprawnym, zawierając w tym celu umowy cywilnoprawne lub podejmując inne czynności cywilnoprawne. W ten sposób stają się podatnikami podatku od czynności cywilnoprawnych, pobieranego na podstawie ustawy z 9 września 2000 r. o podatku od czynności cywilnoprawnych (Dz.U. z 2007 r. Nr 68, poz. 450 ze zm.).³⁴ Sens pobierania tego podatku oraz jego konstrukcja nie budzą wątpliwości. Pełni on rolę fiskalną, chociaż jego ciężar nie jest przesadnie duży.

3.1.4. Opodatkowanie majątku

Podatki majątkowe wyróżnia się ze względu na nominalne źródło poboru. Podatki majątkowe dotyczą posiadania majątku (np. w Polsce podatek od nieruchomości, podatek od środków transportowych) lub jego nabycia (np. w Polsce podatek od spadków i darowizn) w sposób nieodpłatny. Podatki majątkowe mogą mieć charakter stały lub nadzwyczajny (konfiskacyjny). Podatki majątkowe odgrywają przede wszystkim rolę fiskalną. Mogą jednak służyć także celom interwencyjnym.³⁵

Posługiwanie się podatkami majątkowymi wzbudza na ogół same kontrowersje. Stanowi bowiem o opodatkowaniu wartości, które podatnik nabył i posiada. Problem polega na tym, że odpłatne nabycie i posiadanie wartości majątkowych objętych podatkiem majątkowym stanowi o kolejnym opodatkowaniu tych wartości. Odpłatne nabycie nieruchomości wiąże się przecież z obowiązkiem zapłaty podatku od czynności cywilnoprawnych, a odpłatne nabycie środka transportowego poprzedzone było opodatkowaniem producenta, sprzedawcy, importera, nabywcy. Opodatkowanie posiadanego majątku nie jest więc sprawiedliwe, skoro wartości tworzące ten majątek były już wcześniej opodatkowane, a ze społeczno-gospodarczego punktu widzenia dążenie do posiadania majątku jest bardzo pożądane, czego nie mogli zrozumieć bolszewicy. Wyzwała bowiem inicjatywę do aktywności zarobkowej oraz nawyk do oszczędzania na cele inwestycyjne.

Podatek od posiadania majątku dotyczy tylko niektórych wartości majątkowych. Odnosi się to w szczególności do nieruchomości niebędących jednocześnie gruntami gospodarstw rolnych lub lasami, a także do nieruchomości stanowiących budynki lub ich części (lokale) oraz budowle. Na świecie i w Europie³⁶ istnieją różne systemy opodatkowania nieruchomości. Problem polega m.in. na tym, czy

34 Patrz szerzej Z. Ofiarski, *Ustawy o opłacie skarbowej i o podatku od czynności cywilnoprawnych. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 215 i n.

35 Por. P. Smoleń, *Podatki majątkowe*, w: *System prawa finansowego. t. III, Prawo daninowe*, pod red. L. Etela, Warszawa 2010, s. 321 i n.

36 Patrz szerzej *Europejskie systemy opodatkowania nieruchomości*, praca zbiorowa pod red. L. Etela, Warszawa 2003.

opodatkowanie opiera się na specjalnym katastrze, czy też podstawę opodatkowania oblicza się w inny sposób.

W Polsce opodatkowanie to występuje w formie podatku od nieruchomości (ustawa z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych, Dz.U. z 2006 r. Nr 121, poz. 844 z póź. zm.).³⁷ Podatnikami są właściciele, użytkownicy wiczyści, posiadacze, zarządzający lub posiadacze bez tytułu prawnego budynków lub ich części, budowli związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej, gruntów nieobjętych podatkiem rolnym lub leśnym. Podstawę opodatkowania stanowi odpowiednio dla: budynków – ich powierzchnia użytkowa, budowli – ich wartość, gruntów – powierzchnia fizyczna. Stawki podatku są procentowe (dla budowli) i kwotowe (dla pozostałych). Ustawa przewiduje też pewne wyłączenia i zwolnienia. Nie są one jednak zbyt liczne, ponieważ podatek od nieruchomości ma dostarczać dochodów dla budżetów gmin (miast).

Obowiązująca konstrukcja prawna opodatkowania nieruchomości w Polsce wymaga zmiany, co postulowane jest już od dawna. Wyłoniło się bowiem zbyt wiele problemów interpretacyjnych dotyczących przepisów o podatku od nieruchomości. Ze względu na wydajność finansową podatku od nieruchomości gminy stały się bardzo zainteresowane pobieraniem tego podatku. Z kolei podatnicy obawiają się, że wprowadzenie katastru doprowadzi do zwiększenia opodatkowania z tytułu podatku od nieruchomości. To są jednak przykłady bezzasadnych oczekiwań lub zmartwień.

Opodatkowanie posiadania nieruchomości nie jest w Polsce przejrzyste. Wprowadzenie katastru może przynieść ten efekt, że opodatkowaniem zostanie objęte posiadanie tych nieruchomości, które z różnych powodów nie są dotychczas ujęte w żadnym urzędowym spisie (rejestrze, księdze itp.). Takie przypadki ujawniły się już bowiem w toku prywatyzacji majątku państwowego, co bardzo utrudniało jej dokonanie.

Nie można też nie dostrzegać licznych problemów interpretacyjnych związanych z tym, że przepisy podatkowe inaczej traktują niektóre pojęcia, wynikające z przepisów prawa cywilnego lub prawa administracyjnego. W efekcie powstała sztuka odróżniania dla celów podatkowych budynku od budowli, lokalu od mieszkania, górotworów od nieużytków górniczych itp. Paradoksem jest niewątpliwie, że wysokość podatku od nieruchomości z tytułu posiadania na własnej nieruchomości garażu (tzw. blaszaka) jest znacznie większa od wysokości podatku od nieruchomości z tytułu posiadania tej nieruchomości i budynku mieszkalnego. Jakim to rarytasem jest posiadanie blaszanego garażu używanego wyłącznie dla celów własnych?

37 Patrz R. Dowgier, L. Etel, B. Pahl, M. Poplawski, *Leksykon podatków i opłat lokalnych*, Warszawa 2010, s. 29 i n.

Osobom biegłym w rachunkach proponuję obliczyć i porównać wysokość obciążenia z tytułu posiadania nieruchomości o powierzchni 4999 m kw. przy założeniu, że nieruchomość ta należy do różnych podmiotów (np. prywatnych lub publicznych) i jest wykorzystywana na różne cele (działalność gospodarcza, działalność rolnicza lub leśnicza, działalność sportowa lub rozrywkowa, działalność edukacyjna lub związana z kultem religijnym, wyłącznie na cele mieszkaniowe lub na cele rekreacyjne). Okaze się wówczas, że ze względu na te kryteria opodatkowanie posiadania nieruchomości o tej samej wielkości wiąże się z zupełnie różnym obciążeniem podatkowym. Wydaje się, że należy co najmniej odróżniać posiadanie nieruchomości wraz z budynkami mieszkalnymi i ewentualnie z garażami lub tzw. pomieszczeniami gospodarczymi od posiadania i wykorzystywania nieruchomości oraz budynków, budowli i lokali w innych celach niż mieszkalne. To zaś powinno tworzyć dwa odrębne reżimy opodatkowania. Dodatkowym kryterium różnicującym wysokość obciążenia z tytułu podatku od nieruchomości powinno stać się miejsce położenia danej nieruchomości w strefie wielkomiejskiej, miejskiej, miejskiej oddalonej, wiejskiej, wiejskiej oddalonej itp. **W tym kierunku powinna więc iść w Polsce przebudowa podatku od nieruchomości.**

Podatek od posiadania majątku sięga również innych wartości majątkowych. W Polsce są to niektóre środki transportowe, zwłaszcza zaś samochody ciężarowe o tonażu od 2 do 12 i ponad 12 ton, a także autobusy, ciągniki, przyczepy i naczepy. Podatnikami podatku od środków transportowych (ustawa z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych) są właściciele tych środków. Wysokość stawek podatkowych, zależnie od rodzaju środka transportowego, ustala rada gminy, jednakże w ramach granic określonych ustawowo. Nie oznacza to, że w związku z tym podatkiem nie istnieją żadne lub poważne problemy.

Zaskoczeniem może okazać się to, że nasz ustawodawca, chcąc opodatkować posiadanie środków transportowych używanych w transporcie zbiorowym, zapomniał o ... trolejbusach. Tymczasem kilka polskich miast (z większych np. Lublin, Gdynia) nadal korzysta jeszcze z tego urządzenia i można chyba żałować tego, że rozwój miejskiego transportu zbiorowego nie idzie właśnie w tym kierunku. W praktyce wyczynia się więc różne wygibasy interpretacyjne, aby uznać, że trolejbus jest tym samym co tramwaj lub autobus. To zaś jest już bliskie znanemu rozwiązaniu, że „jeśli ustawa nie stanowi inaczej, to rak jest też rybą”.

Problemy może być zresztą więcej, jeśli rozwinie się np. przewóz osobowy uprawiany przy pomocy pojazdu podobnego do rikszy (patrz ulica Piotrkowska w Łodzi). Atrakcją turystyczną niektórych miast są tzw. bus city, obwożące turystów w celu zwiedzania miasta. Szczęśliwie dla nas o tych pojazdach też jeszcze ustawodawca nie wspomina. Na razie problemem jest dla niego ustalenie, co to jest samochód ciężarowy, przyczepa, naczepa, ciągnik siodłowy i balastowy oraz autobus. Nie wątpię, że przyjdzie czas na tramwaje, pociągi elektryczne

i parowe, statki pasażerskie, kajaki, łodzie, helikoptery, szybowce, samoloty pasażerskie itd. Już obecnie bowiem opodatkowanie tylko niektórych środków transportowych związanych z wykonywaniem transportu może wydawać się niesprawiedliwe, wobec nieobjęcia tym podatkiem innych środków transportowych i to w tych samych celach używanych.

Odnotujmy też niebywały postęp cywilizacyjny w Polsce, związany z wyłączeniem od opodatkowania posiadania samochodów osobowych, motocykli i motorowerów, rowerów i hulajnog, a także kajaków, łodzi i motorówek wodnych, jachtów itd. Z tego tytułu ponosimy jedynie pewne opłaty rejestracyjne, które nie wydają się być zbyt wysokie. Dlatego też musimy przeciwstawiać się wprowadzaniu dalszych obciążeń, np. w postaci tzw. winietek lub podatku ekologicznego od samochodów osobowych. Nie powinniśmy bowiem czynić przykrości nabywcom i posiadaczom takich „tytanów szos”, jak samochody marki „Syrena”, „Wartburg”, „Pobieda” lub „Moskwicz” bądź Fiat 126p. Nie wszyscy przecież mogą jeździć „japończykami” lub innymi Oplami bądź Volvo. Niech tak zostanie! Gdyby bowiem chcieć wykazywać więcej perwersji przy opodatkowaniu posiadania samochodów osobowych, to można byłoby pójść np. w kierunku opodatkowania tylko bardzo drogich samochodów (opcja bolszewicka) lub samochodów, które od dawna już powinny zająć miejsce w muzeum techniki samochodowej (opcja muzealna). Gdyby zaś chcieć oddziaływać poprzez opodatkowanie samochodów osobowych na bezpieczeństwo w ruchu drogowym, to należałoby opodatkować samochody, które mają niewidoczne na drodze kolory karoserii bądź też pozwalają rozwijać niedozwolone prędkości. Wówczas dopiero mielibyśmy okazały cyrk podatkowy!

Podatek majątkowy nie powinien sięgać do opodatkowania całego majątku podatnika. Może co najwyżej odnosić się do opodatkowania posiadania niektórych składników tego majątku. Ale jakich? Według jakiego kryterium dokonywać wyboru przedmiotu opodatkowania? Istnieje prawdopodobieństwo graniczące z pewnością, że każdy wybór spotka się z niezadowolaniem podatników i może prowadzić do tego, iż będą unikali posiadania opodatkowanego składnika majątku. To zaś może mieć swoje ujemne konsekwencje cywilizacyjne lub ekonomiczne.

Wyobraźmy sobie, że przedmiotem opodatkowania uczynimy wszelkiego rodzaju zbiory lub kolekcje, gromadzone w ramach hobby lub pyszałkowości ich posiadaczy. Padają wówczas kolekcje obrazów i mebli, a przy okazji wszelkie inne kolekcje, od znaczków i monet poczynając, poprzez motyle, butelki od alkoholu, pudełka zapalek, kufle lub podstawki do piwa itd. To, co ludzie potrafią zbierać, nie mieści się nawet w chorej wyobraźni fiskusa. Tylko komu to, poza domownikami kolekcjonera, tak naprawdę przeszkadza gromadzenie i trzymanie różnych kolekcji i czy trzeba to zniszczyć? Dajmy więc temu spokój.

3.1.5. Opodatkowanie spadków i darowizn

Znacznie mniej kontrowersji budzi w Polsce opodatkowanie nabycia majątku w sposób nieodpłatny. Chodzi w szczególności o nabycie majątku w drodze spadku lub darowizny bądź zapisu od osób bliskich nabywcy z punktu widzenia więzi majątkowych wynikających z układów rodzinnych lub gospodarczych. Często nabywa się bowiem majątek, który powstawał przy udziale nabywcy lub jego kosztem. Trudno jest więc w każdym wypadku nieodpłatnego nabycia majątku twierdzić, że po stronie nabywcy nastąpił w pełni darmowy (w znaczeniu ekonomicznym) przyrost majątku. Członkowie rodziny prowadzą gospodarstwo rolne lub przedsiębiorstwo bądź też zamieszkują we wspólnym mieszkaniu, które razem nabyli i utrzymywali, dopóki jeden z nich odszedł z tego świata (na ogół bez żalu). To, co nabywają po spadkodawcy pozostali członkowie rodziny, jako żywo w sensie materialnym nie stanowi żadnego przyrostu majątkowego.

Inna jest też rola i konstrukcja opodatkowania dotyczącego nieodpłatnego nabycia majątku. Chodzi bowiem o opodatkowanie majątku w formie rzeczowej i pieniężnej, jednakże o wartości netto, czyli po pokryciu wszelkich długów i zobowiązań spadkodawcy (darczyńcy, zapisodawcy), a także pewnych wydatków poniesionych przez nabywcę majątku w związku z leczeniem i pochówkiem zbywcy. Prawodawca daje też najczęściej wyraz zrozumieniu, że nabyty majątek mógł powstać z udziałem nabywcy, rezygnując z opodatkowania takich elementów masy spadkowej, jak np. gospodarstwo rolne, przedsiębiorstwo. Zastrzeżenia budzi jednak to, że prawodawca nie szanuje woli spadkodawcy i uzależnia opodatkowanie lub jego wysokość od stopnia pokrewieństwa między spadkodawcą a spadkobiercą. Tłumaczy się to zwykle potrzebą zapewnienia ochrony prawnej dziedziczenia, co odbywa się jednak ze szkodą dla testamentowej formy spadkobrania.

W Polsce podatek od spadków i darowizn pobiera się na podstawie ustawy z dnia 28 lipca 1983 r. (Dz.U. z 2009 r. Nr 93, poz. 768 ze zm.).³⁸ Podatnikami są tylko osoby fizyczne, które nabywają rzeczy lub prawa majątkowe pod tytułem nieodpłatnym (spadki, zapisy, darowizny). Obowiązek podatkowy może być w tym zakresie nieograniczony lub ograniczony. Nieograniczony obowiązek podatkowy dotyczy osób fizycznych będących w chwili otwarcia spadku lub zawarcia umowy darowizny polskimi obywatelami oraz tych osób, które nie miały wprawdzie polskiego obywatelstwa, ale na stałe zamieszkiwały w kraju. Natomiast ograniczony obowiązek podatkowy dotyczy obywateli państw obcych i osób niemających w Polsce miejsca stałego pobytu, a polega na opodatkowaniu

38 Patrz szerzej S. Babiarsz, A. Mariański, W. Nykiel, *Ustawa o podatku od spadków i darowizn. Komentarz*, Warszawa 2010.

nabycia własności rzeczy i praw majątkowych, znajdujących się lub wykonywanych w Polsce.

Podatnicy podatku od spadków i darowizn są podzieleni na grupy. Przynależność do jednej z tych grup jest uzależniona od stopnia pokrewieństwa lub powinowactwa między podatnikiem – spadkobiercą, zapisobiorcą lub obdarowanym a osobą, po której lub od której rzeczy lub prawa majątkowe są nabywane. Stopień pokrewieństwa lub powinowactwa ma istotne znaczenie dla powstania obowiązku podatkowego i dla wysokości podatku, ponieważ okoliczność tę uwzględnia się poprzez tzw. minimum wolne od opodatkowania, wysokość stawek podatkowych i zastosowanie zwolnień oraz ulg podatkowych.

Od 2007 r. wprowadzono zwolnienie obejmujące: małżonka, zstępnych, wstępnych, pasierba, rodzeństwo, ojczyma i macochę, czyli prawie wszystkich, którzy są zaliczeni do tzw. I grupy podatkowej. Pominięto jedynie z tej grupy teściów, co świadczy o wyjątkowo trafnej znajomości życia społecznego przez ustawodawcę. Wystarczy zgłosić nabycie własności rzeczy lub praw majątkowych właściwemu naczelnikowi urzędu skarbowego w terminie 6 miesięcy od dnia uprawomocnienia się orzeczenia sądu stwierdzającego nabycie spadku. Nie podlega także opodatkowaniu m.in. nabycie gospodarstwa rolnego lub przejście rodzinnego warsztatu pracy.

Zwolnione jest również nabycie własności i praw majątkowych przez wymienione osoby w drodze darowizny dokonanej od osób z tej grupy podatkowej. Wtedy jednak trzeba nie tylko fakt nabycia zgłosić właściwemu naczelnikowi urzędu skarbowego, lecz także udokumentować odpowiednim dowodem.

Stawki podatkowe mają charakter procentowy i progresywny (od 7 do 12%, w zależności od grupy podatkowej), a wyjątkowo także w wysokości 20%. Polski podatek od spadków i darowizn uwzględnia więc realia społeczno-gospodarcze naszego kraju i jego społeczeństwa.

Polski podatek od spadków i darowizn należy do unikatowych na całym świecie. To dobrze. Jeśli inne państwa (np. USA) uważają, że podatek od spadków i darowizn powinien być wysoki, ponieważ samemu należy dochodzić do majątku i bogactwa, to filozofii tej nie należy się przeciwstawiać; tyle tylko że w Polsce trzeba będzie jeszcze długo poczekać na to, aby dojść do takiego przeświadczenia. Jeśli bowiem renta lub emerytura dziadka – babci, teścia – teściowej jest wciąż podstawą egzystencji wielu rodzin, to o jakich masach spadkowych możemy tutaj mówić.

Prawdziwa mądrość prawodawcy jest widoczna wówczas, gdy do podmiotów uprzywilejowanych z punktu widzenia obciążenia podatkiem od spadków i darowizn nie zalicza osoby będącej odpowiednio teściową, synową lub zięciem, a tak-

że szwagrem lub szwagierką bądź bratową. Są to osoby względem siebie obce. Czasami tak dalece, że wręcz wrogie. Spadki i zapisy lub darowizny nie pomogą, aby ten stan zmienić. Być obdarowanym przez szwagra znaczy mniej więcej to samo, co wygrać w rosyjskiej ruletce, natomiast zapisać spadek teściowej można tylko pod warunkiem, że obejmie go wraz z wdową.

Najwięcej problemów – i to już na serio – wyłania się w związku z opodatkowaniem darowizn. Powodem jest to, że najczęściej autentycznych darowizn nie zgłasza się do opodatkowania, uważając, że są one pewnymi naturalnymi formami pomocy finansowej (np. w rodzinie lub wśród osób bliskich). Natomiast bardzo ochoczo zgłasza się do opodatkowania fikcyjne darowizny. Mają one na celu zapewnienie obdarowanemu dowodu na to, skąd wziął pieniądze na określone wydatki. Tak obdarowany najczęściej umawia się ze „swoim darczyńcą”, że zapłaci podatek od spadków i darowizn w zamian za podpisanie fikcyjnej umowy darowizny. Trzeba naturalnie wybrać takiego darczyńcę, którego stać pod względem finansowym na udzielenie darowizny i który nie będzie miał kłopotów z wykazaniem legalności posiadanych środków pieniężnych.

Znane nam z praktyki liczne darowizny na rzecz kościołów i związków wyznaniowych oraz organizacji pożytku publicznego, a także odmiany darowizn w postaci rent, stypendiów, alimentów i innych ciężarów pokazują niestety, że w większości mamy do czynienia z fikcjami podejmowanymi na użytek podatkowy. Czy tak musi być? Dajmy szwagrowi możliwość, aby nam coś podarował i nie miał z tego tytułu żadnych korzyści i problemów podatkowych. Wtedy przekonamy się ostatecznie, co jest wart szwagier i jak dalece mądry okazał się ustawodawca podatkowy.

3.1.6. Obciążenia opłatami publicznymi

Opłaty publiczne należą – obok podatków – do podstawowych form prawnych dochodów publicznych. Geneza opłat publicznych jest postrzegana w fakcie wyodrębnienia się w XIX w. z danin publicznych takich świadczeń, które miały element wynagrodzenia za czynności związane z kosztami działania władzy publicznej. Tradycyjne ujęcie opłaty publicznej łączy się zatem z ekwiwalentnością pewnych świadczeń wykonywanych przez organy władzy publicznej i ponoszeniem kosztów tych świadczeń przez ich beneficjentów.

Opłata publiczna opiera się na trzech elementach: 1) jest nakładana przymusowo przez korporację publicznoprawną (państwo i samorząd terytorialny), 2) w przeciwieństwie do grzywien i kar pieniężnych jest nakładana w celu pokrycia publicznych potrzeb finansowych, 3) stanowi rodzaj świadczenia wzajemnego na rzecz korporacji publicznoprawnych w zamian za oferowane przez nie świadczenia lub urządzenia, które w całości lub w części w sposób szczególny służą

jednostkom lub określonym grupom osób, przysparzając im korzyści. Element przymusowości nie odnosi się jednak do wszystkich opłat publicznych, zwłaszcza zaś nie odnosi się do opłat związanych z korzystaniem z urządzeń utrzymywanych przez państwo, ponieważ nie ma przymusu korzystania z nich (np. z publicznego radia i telewizji).

Za główne kryterium odróżniania opłat publicznych uznaje się odpłatność świadczenia, ponieważ podmiot wnoszący opłatę może wystąpić z roszczeniem o wzajemne świadczenie państwa. Mając jednak na uwadze kryterium odpłatności, słusznie dostrzega się, że równolegle występują opłaty jako świadczenia pieniężne odpłatne, jak i częściowo tylko odpłatne bądź wręcz nieodpłatne. Podział ten jest widoczny zwłaszcza współcześnie, ponieważ pojawiają się opłaty publiczne wykraczające poza tradycyjną formułę opłaty administracyjnej.

Szeroki zakres i różnorodność przyczyn, dla których ustanawia się opłaty publiczne, sprawiają, że obecnie opłaty publiczne należy klasyfikować inaczej niż dotychczas. Opłaty publiczne obejmują:

- 1) opłaty związane z czynnościami urzędowymi organów państwowych, w tym opłaty ogólne i specjalne opłaty administracyjne oraz opłaty sądowe;
- 2) opłaty za usługi świadczone przez jednostki sektora finansów publicznych, w tym za usługi związane z kulturą, oświatą, ochroną zdrowia i za usługi gospodarcze;
- 3) opłaty związane z uzyskaniem prawa, w tym opłaty reglamentacyjne i rejestracyjne, opłaty wynikające z prawa własności przemysłowej, opłaty za przekształcenie użytkowania wieczystego w prawo własności, opłaty z tytułu wyłączenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne;
- 4) opłaty za prawo korzystania z dóbr natury objętych w interesie publicznym szczególną ochroną, w tym opłaty związane z ochroną środowiska i przyrody oraz powietrza i środowiska morskiego, opłaty związane z gospodarką odpadami i gospodarką wodną, opłaty eksploatacyjne.

Opłaty publiczne spełniają, podobnie jak i podatki, funkcje fiskalne i pozafiskalne.³⁹ Fiskalnych funkcji opłat publicznych nie należy jednak rozumieć w ten sposób, iż są one ustanawiane wyłącznie po to, aby przynosiły dochody publiczne. Opłaty publiczne mają bowiem pokrywać koszty, jakie wiążą się ze świadczeniem usług, za które są one pobierane. Ekwiwalentność świadczenia i ustalenie wysokości opłaty publicznej nie musi iść jednak w parze. Często bowiem wyso-

39 Patrz szerzej J. Gliniecka, *Opłaty publiczne w Polsce. Analiza prawna i funkcjonalna*, Bydgoszcz–Gdańsk 2007, s. 71 i n.

kość opłaty publicznej trzeba ustalić na poziomie symbolicznej odpłaty, nie zaś na poziomie ekonomicznej efektywności. Panuje przekonanie, że opłata publiczna ustalona powyżej jej kosztów staje się podatkiem. Nie jest to trafny pogląd, ponieważ opłaty publiczne mają spełniać także liczne funkcje pozafiskalne. Wśród nich znajdują się zarówno funkcje motywacyjne, jak i funkcje represyjne oraz funkcje zniechęcające do korzystania ze świadczeń objętych opłatami publicznymi. Tym samym opłaty publiczne różnią się od innych form prawnych dochodów publicznych i nie są podatkiem, składką, karą lub grzywną ani też dopłatą lub ceną.

Z legislacyjnego punktu widzenia na system prawny opłat publicznych składają się bardzo liczne ustawy oraz związane z nimi akty wykonawcze. W sensie konstytucyjnym opłaty publiczne traktuje się bowiem tak samo, jak inne dani publiczne, a więc poddaje się je reżimowi zbliżonemu do reżimu określonego w art. 217 Konstytucji RP. Dotyczy to zwłaszcza ustawowej formy ustanawiania opłat publicznych.

Spśród opłat publicznych o charakterze ogólnej opłaty administracyjnej wymienić trzeba przede wszystkim opłatę skarbową (ustawa z dnia 16 listopada 2006 r. o opłacie skarbowej, Dz.U. Nr 225, poz. 1635 ze zm.).⁴⁰ Opłacie skarbowej podlega dokonanie czynności urzędowej podjętej w sprawie indywidualnej z zakresu administracji publicznej na podstawie zgłoszenia lub na wniosek i związanej z wydaniem zaświadczenia, zezwolenia, pozwolenia, koncesji bądź dotyczącej złożenia dokumentu stwierdzającego udzielenie pełnomocnictwa lub prokury albo jego odpisu (wypisu, kopii). Liczne są zwolnienia przedmiotowe i podmiotowe od opłaty skarbowej. Możliwy jest także zwrot opłaty skarbowej, zwłaszcza gdy żądane czynności urzędowe nie doszły do skutku. Wysokość opłaty skarbowej w stawkach kwotowych sięga od 10 zł do 11.610 zł.

Inne opłaty publiczne mają charakter szczególny i wynikają z przepisów wielu odrębnych ustaw. Wówczas też ich wysokość może sięgać nawet milionowych kwot (np. opłaty za wydanie koncesji w zakresie radiofonii i telewizji). W porównaniu do podatków, których liczba tytułów od lat utrzymuje się mniej więcej na tym samym poziomie, liczba tytułów stanowiących podstawę dla pobierania opłat publicznych stale zwiększa się. Oznacza to, że ustawodawca znajduje coraz to nowe stany faktyczne, z którymi wiąże obowiązek zapłaty opłaty publicznej. Danina ta pojawia się bowiem w formie opłat manipulacyjnych lub opłat represyjnych, a także opłat warunkujących podjęcie określonych czynności merytorycznych przez organ podatkowy (np. opłata prolongacyjna, której wniesienie warunkuje możliwość otrzymania decyzji o rozłożeniu płatności podatku na raty lub odroczenie terminu płatności podatku (zaliczki, raty).

40 Patrz szerzej Z. Ofiarski, *Ustawy o opłacie skarbowej i o podatku od czynności cywilnoprawnych. Komentarz*, Warszawa 2009.

W moim przekonaniu kierunek polegający na pobieraniu opłat publicznych wszędzie tam, gdzie wnioskujący żąda od organu administracji publicznej jego czynności urzędowej i w wyniku jej dokonania otrzymuje poświadczenie posiadania lub nabycia określonych uprawnień, jest słuszny i powinien być rozwijany. Niech administracja publiczna zacznie wreszcie na siebie zarabiać. Ciężar ponoszenia opłat publicznych jest zupełnie inaczej znoszony niż ciężar świadczeń podatkowych lub paropodatkowych, gdzie nie ma elementu ekwiwalentności świadczeń.

Odrębną grupę opłat publicznych stanowią opłaty lokalne, pobierane na podstawie ustawy o podatkach i opłatach lokalnych.⁴¹ Zalicza się do nich: opłatę targową, opłatę miejscową i uzdrowską oraz opłatę od posiadania psów. Jest to w sumie skromny zakres opłat, zwłaszcza gdy zważymy na to, że nie w każdej miejscowości znajdują się targowiska lub nie każda miejscowość może uchodzić za miejscowość uzdrowską. Trzeba też dodać, że ludzie nie przywiązują większej wagi do meldowania się na pobyt czasowy w celach wypoczynkowych lub szkoleniowych bądź turystycznych, a więc nie ma wielu okazji, aby pobierać od nich stosowną opłatę. Nieporozumieniem jest także zamiana podatku od posiadania psów na opłatę od posiadania psów.

Na stosunek ludzi do zwierząt i włączanie w te relacje podatków należy spojrzeć trzeźwo. Na zwierzęta można sobie popatrzeć w ogrodzie zoologicznym, jeśli takie przetrwają jeszcze w naszej cywilizacji. Można też zaspokoić swoje zainteresowania fauną, czytając odpowiednią lekturę lub oglądając określone filmy i programy telewizyjne (np. najlepiej z udziałem „rasowych” polityków). Można wreszcie posunąć się tak daleko, że trzymać lub hodować pewne zwierzęta i to tylko po to, aby je mieć dla własnej przyjemności. Ktoś, kto tego nie rozumie, żyje niepotrzebnie. Zwierzęta nie są wrogami ludzi. Jeśli nawet czasami odnoszą się do nich agresywnie lub mało przyjaźnie, to widocznie dlatego, że czują zagrożenie ze strony ludzi lub walczą o swoje (np. zwierzęta dzikie). Treser cyrkowy jest w stanie kierować zachowaniem najbardziej groźnych i dzikich zwierząt tylko dlatego, że potrafi przekonać je o swojej życzliwości do nich i o tym, że z jego strony nie istnieje dla nich żadne zagrożenie.

Z różnych powodów zwierzęta są człowiekowi potrzebne. Nie myślę bynajmniej wyłącznie o celach konsumpcyjnych odnoszonych do kaczorów, kogutów, baranów lub innych świń, bo cele hodowlane są tutaj przez człowieka świadomie założone. Nie mam też na myśli wykorzystywania zwierząt w innych celach (np. jako siły pociągowej, dla ochrony mienia i życia, w wojsku i policji itd.). Posiadanie wielu zwierzątek przynosi człowiekowi także wiele niematerialnych korzy-

41 Patrz szerzej L. Etel, S. Presnarowicz, G. Dudar, *Podatki i opłaty lokalne. Podatek rolny. Podatek leśny. Komentarz*, Warszawa 2008, s. 399 i n.

ści i przyjemności. Z czułością odnosimy się zatem do psów i kotów, chomików i świnek, ryb i rybek oraz żółwi, kanarków i papug, a także koni i kózek. Gdybyśmy mogli z pewnością pojawiłyby się u nas także inne zwierzęta, poczynając od małpek, wielbłądów i słoni, skoro już niektórzy z nas pozwalają sobie na posiadanie groźnych pytonów i innych węży.

Nikt nie jest w stanie racjonalnie wytłumaczyć, dlaczego spośród setek tysięcy gatunków, rodzajów i odmian oraz ras zwierząt w opodatkowaniu ich posiadania padło na posiadanie psów. Tak też zgłupiał polski ustawodawca, który wprowadził podatek od posiadania psów, a następnie zamienił go na opłatę od posiadania psów. Nie ma innej możliwości, jak tylko taka, aby tego rodzaju podatek zaliczać do grupy podatków majątkowych. W Polsce podatek ten był i obecnie jako opłata jest pobierany na podstawie ustawy o podatkach i opłatach lokalnych. Jej przedmiotem jest posiadanie psów (mogą być suki, ale nie szczenięta), nie zaś przychód, dochód lub konsumpcja. Konstrukcja prawna opłaty (podatku) od posiadania psów pozornie wydaje się prosta. Natomiast przy bliższej analizie wywołuje tak liczne wątpliwości jurydyczne, iż nie wiadomo, czy należy się z nich śmiać, czy też raczej płakać.

Razem z moim przyjacielem staraliśmy się swego czasu w odrębnej publikacji wykazać, że opodatkowanie posiadania psów należy do jednych z większych głupot podatkowych⁴². Mój przyjaciel uważa ponadto, że jest to rozwiązanie niekonstytucyjne, ponieważ ustawa o zwierzętach zakłada jednakowy stosunek człowieka do każdego zwierzęcia. Nie przewiduje więc swoistej „dyskryminacji podatkowej” posiadaczy psów. Nie godzimy się z argumentacją, że psy paskudzą na ulicach, skwerkach i w parkach i z tego powodu trzeba od posiadaczy psów pobierać podatek. A co w tych miejscach wyczyniają niektórzy ludzie, od pijaków począwszy, a na chuliganach kończąc? Dowiedliśmy też, że pies może nam dać więcej przyjemności niż sąsiadka, a i bezpieczniej można czuć się przy nim niż niejednemu mężowi przy własnej żonie. Pies nie ma przy tym takich humorów, jakie są udziałem niektórych żon, a zdecydowanie mniej kosztuje jego utrzymanie.

W walce o zniesienie podatku od posiadania psów doznałem upokorzenia, ponieważ w miejsce podatku wprowadzono opłatę od posiadania psów, czyli nie zrozumiano moich argumentów i popełniono dalsze błędy. Na całe szczęście los poboru tej opłaty pozostał w gestii gmin. Te zaś wykazały o wiele więcej rozsądku niż ustawodawca, gdyż gremialnie rezygnują z poboru tej opłaty. Brawo!

Na problem opłat lokalnych należy spojrzeć bardziej realnie niż dotychczas. Jeśli opłaty lokalne mają odgrywać poważniejszą rolę w systemie dochodów bu-

42 Patrz szerzej C. Kosikowski, J. Matuszewski, *Opodatkowanie posiadania psów, czyli płacz ze śmiechu wokół budy*, Warszawa 2002.

dżetowych jednostek samorządu terytorialnego, to wypadałoby zwiększyć liczbę dotychczasowych opłat lokalnych i wprowadzić tzw. podatek komunalny. Powodów, dla których liczba opłat lokalnych może być znacznie większa, jest wiele. Część z nich jest tak samo niepoważna, jak przyczyny pobierania opłaty od posiadania psów. Można zatem zacząć pobierać opłaty od posiadania jakiegokolwiek zwierzęcia, skoro można to czynić wobec posiadania psa. Natomiast część powodów jest bardziej poważna i prowadzi do pobierania opłat od takich zjawisk, jak przykładowo: wystawianie na posesji reklam, bilbordów, ogłoszeń lub używanie oznaczeń zewnętrznych firmy (tablice, szyldy itp.).

Bardziej właściwym jest jednak **wprowadzenie powszechnego podatku komunalnego, pobieranego od każdego mieszkańca danej gminy**, w tym także od osób nieletnich. Każdy z nich, korzystając z infrastruktury technicznej i społecznej gminy, powinien bowiem przyczyniać się do utrzymania i rozwoju tej infrastruktury. Podatek może być symboliczny w swoim wymiarze, ale ten należy oprzeć na wypróbowanej już metodzie; „co łaska, lecz nie mniej niż...”. Gdyby każdy mieszkaniec gminy zasilił dochody gminy w co najmniej takim stopniu, w jakim zasila w ciągu roku miejscowy Kościół lub związek wyznaniowy, to gmina miałaby budynki i place nie gorsze od kościelnych budowli.

Niektóre opłaty mają ukryty charakter, np. opłaty wliczone w ceny biletów na imprezy sportowe, odprowadzane na rzecz Komitetu Olimpijskiego lub innego związku sportowego. Podobna sytuacja dotyczy zasilania dochodów Instytutu Kinematografii wpływami z opłat wliczonych w ceny biletów kinowych. Nie ma w Polsce podatku drogowego ani tzw. winietek, ale w cenę benzyny lub oleju napędowego wliczona jest akcyza.

Pozostanie tajemnicą Trybunału Konstytucyjnego to, jaki diabeł skusił jego skład orzekający do uznania, że obowiązkowe opłaty abonamentowe (RTV) są daninami publicznymi. Trybunał błędnie uznał, że każdy, kto ma odbiornik radiowy i telewizyjny, musi za to płacić, chociaż nie musi słuchać publicznego radia lub oglądać telewizji publicznej. Na tej zasadzie można byłoby równie absurdalnie uznać, że każdy powinien płacić (z wdzięczności dla państwa) podatek edukacyjny, niezależnie od tego, czy i jaką szkołę, finansowaną przez państwo, ukończył!

Nie mamy nic przeciwko pobieraniu opłat sądowych, opłat konsularnych i paszportowych oraz licznych opłat pobieranych od przedsiębiorców w związku z organizacją, podejmowaniem i wykonywaniem przez nich działalności gospodarczej. Oni przynajmniej na takie opłaty zarobią. Natomiast babcia, posiadająca pieska oraz – z konieczności słuchania niektórych programów z Torunia – radioodbiornik lub telewizor, jeśli jest jeszcze w wieku, który nie upoważnia jej do ko-

rzystania ze zwolnienia od opłat, może już nie mieć na to środków (zwłaszcza po wizycie w miejscach kultu religijnego).

Niekiedy opłatami ustawodawca określa również takie formy danin publicznych, które w nauce prawa finansowego nazywa się dopłatami.⁴³ Różnią się one zarówno od opłat i podatków, jak i od ceny. W prawie polskim występuje wiele rodzajów dopłat. Obejmują one m.in. 1) opłaty pobierane na terenach wiejskich (opłata elektryfikacyjna, opłata melioracyjna, opłata z tytułu urządzeń zaopatrzenia w wodę), 2) opłaty w prawie wodnym, 3) opłaty adiacenckie (opłaty z tytułu inwestycji infrastrukturalnych, opłaty z tytułu scalania i podziału nieruchomości i inne), 4) opłata planistyczna. Z tych opłat nie należy rezygnować, a co więcej, trzeba waloryzować ich wysokość w miarę zmiany wartości obowiązującego pieniądza.

Do opłat publicznych należy przywiązywać większą niż dotychczas uwagę. Lepiej bowiem pobierać to, co obciążeni znoszą z większym zrozumieniem, ponieważ widzą, za co płacą. Status prawny opłat publicznych trzeba jednak ujednolicić. Nie wystarczy poświęcić jego regulacji tylko przepisy ustawy o opłacie skarbowej oraz przyjąć zasadę, że do opłat publicznych stosuje się przepisy ustawy – Ordynacja podatkowa. W tym celu należy rozbudować pojęcie opłaty skarbowej, aby obejmowało ono także wszelkie inne opłaty publiczne, chociaż formalnie nie nazwane jak dotychczas opłatami skarbowymi. Drugim, alternatywnym rozwiązaniem, jest rezygnacja z pojęcia opłaty skarbowej na rzecz pojęcia opłaty publicznej i uregulowanie – w formie ustawy o opłatach publicznych – zasad i konstrukcji tej opłaty.

3.1.7. Wnioski

- (1) w opodatkowaniu dochodów osób fizycznych należy przejść na powszechny podatek dochodowy o budowie celularnej, w którym przychody lub dochody z każdej ceduły podlegają opodatkowaniu według odrębnych zasad;
- (2) obciążenie podatkiem akcyzowym należy ograniczyć do towarów i usług wymaganych przez UE;
- (3) opodatkowanie nieruchomości powinno opierać się nie tylko na katastrze, lecz także na założeniu, że grunty, budynki i budowle służące działalności gospodarczej są w stanie „zapracować na siebie”, natomiast pozostałe grunty, budynki i budowle takiej możliwości nie mają, ponieważ służą celom konsumpcyjnym; przebudowa podatku od nieruchomości jest więc potrzebna, lecz musi być oparta na innych niż dotychczas zasadach;

43 Patrz I. Czaja–Hliniak, *Prawnofinansowa instytucja dopłat jako forma pozapodatkowych danin publicznych*, Kraków 2006, s. 11 i n.

- (4) opodatkowanie spadków i darowizn oraz czynności cywilnoprawnych należy utrzymać bez zmian;
- (5) opłaty lokalne należy zastąpić powszechnym podatkiem komunalnym, obciążającym każdego mieszkańca gminy (także wiejskiej);
- (6) zakres i wysokość opłat publicznych należy rozszerzyć i podnieść, zwłaszcza opłat sądowych, paszportowych i konsularnych, a także opłat pobieranych w związku z reglamentacją działalności gospodarczej, ochroną środowiska lub w celach represyjnych.

3.2. Opodatkowanie osób prawnych

3.2.1. Uwagi wstępne

Osoby prawne są jednostkami organizacyjnymi, które mają do spełnienia różne cele i wiążące się z nimi zadania. Są wśród nich zarówno państwowe osoby prawne, ze Skarbem Państwa na czele, jak i niepaństwowe osoby prawne. Jedną i druga grupa osób prawnych obejmuje podmioty, które wypełniają funkcje gospodarcze bądź pozagospodarcze. Nadanie im osobowości prawnej umożliwia więc uczestnictwo w obrocie prawnym, w tym gospodarczym.

Osoby prawne osiągają przychody, ponoszą koszty, uzyskują dochody, posiadają też majątek, który nabywają lub zbywają bądź rozporządzają nim w inny sposób. Z tych powodów osoby prawne stają się też podmiotami obowiązków podatkowych. Problem leży jednak w tym, czy:

- 1) opodatkowanie osób prawnych może opierać się na tych samych podatkach i opłatach, co obciążenie osób fizycznych, skoro inne są właściwości osób fizycznych i prawnych;
- 2) opodatkowanie osób prawnych może być jednolite, skoro tworzenie i funkcjonowanie osób prawnych odbywa się z różnych powodów oraz w niejednolitych celach, a w szczególności, czy opodatkowanie przedsiębiorców będących osobami prawnymi, powinno być inne niż pozostałych osób prawnych.

Z dużym uproszczeniem można przyjąć, że wśród osób prawnych występują podmioty wypełniające głównie lub przede wszystkim funkcje gospodarcze (przedsiębiorcy) oraz podmioty pełniące inne funkcje (administracyjne, społeczne, polityczne itp.). Pierwsi osiągają przychody i dochody z działalności własnej, natomiast drudzy utrzymują się raczej ze składek, ofiar, darowizn lub dotacji budżetowych. **Ten fakt determinuje mocno potrzebę odmiennego opodatkowania obu grup osób prawnych.**

Pozostaje także do rozwiązania problem jednostek organizacyjnych niemających osobowości prawnej, które z natury rzeczy nie mogą być też zaliczone do osób fizycznych (z wyjątkiem wspólników spółek osobowych). Wydaje się, że wśród takich jednostek organizacyjnych z punktu widzenia ich celów i zadań występuje podział podobny do wymienionego wyżej podziału osób prawnych. Dlatego też fakt ten mógłby być brany pod uwagę przy ustalaniu zasad ich opodatkowania.

Potencjalnie na osobach prawnych lub na jednostkach organizacyjnych niemających osobowości prawnej spoczywają obowiązki podatkowe w zakresie: 1) podatku od towarów i usług lub podatku od gier, 2) podatku akcyzowego, 3) podatku dochodowego od osób prawnych lub podatku tonażowego, 4) wpłat z zysku lub wpłat z tytułu dywidendy, 5) podatku od nieruchomości, 6) podatku od środków transportowych, 7) opłaty skarbowej i większości innych opłat publicznych, 8) składek na ubezpieczenia społeczne i innych wpłat obliczanych według wypłacanych wynagrodzeń pracowniczych.

W przeciwieństwie do osób fizycznych osoby prawne nie dotyczą podatków od spadków i darowizn, a także podatek od czynności cywilnoprawnych oraz opłaty lokalne. Osoby prawne nie powinny też obciążać podatek od towarów i usług oraz podatek akcyzowy, gdyby konstrukcje tych podatków czyniły osoby prawne jedynie płatnikami tych podatków. Natomiast osoby fizyczne nie ponoszą obciążeń z tytułu wpłat z zysku. Niektóre obciążenia podatkowe osób prawnych i fizycznych są tożsame, inne zaś opierają się na innej konstrukcji prawnej bądź korzystają z wyłączenia lub zwolnienia.

Z punktu widzenia funkcji danin publicznych trzeba mieć na względzie to, że jednolite uruchomienie funkcji fiskalnych wobec dwóch różnych grup osób prawnych może być szkodliwe. Może bowiem prowadzić do uniemożliwienia pełnienia przez to osoby zadań, dla których zostały powołane (np. wysokie obciążenie przedsiębiorstw użyteczności publicznej lub wysokie opodatkowanie fundacji). Podobnie rzecz przedstawia się w odniesieniu do funkcji pozafiskalnych (interwencyjnych). Interwencja podatkowa w zachowania osób prawnych może być skuteczna, gdy jest skierowana we właściwej formie w stosunku do odpowiedniego adresata (np. wobec przedsiębiorcy zagranicznego). W innym wypadku okaże się obojętna (np. wobec partii politycznych lub stowarzyszeń) lub szkodliwa (np. wymuszanie, aby osoby prawne maksymalizowały zyski, ograniczając wydatki zaliczane do kosztów na wzrost płac lub na inwestycje).

Wiele wskazuje zatem na to, że **opodatkowanie osób prawnych powinno być zróżnicowane ze względu na to, jaki jest cel i zadania osoby prawnej oraz jaki jest ich status prawny, a także z jakich źródeł odbywa się ich finansowanie.**

3.2.2. Opodatkowanie osób prawnych będących przedsiębiorcami

Na wstępie należy zwrócić uwagę na to, że pojęcie przedsiębiorcy jest w znaczeniu normatywnym pojęciem umownym. Ustalono je w przepisach ustawy z 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (Dz.U. z 2007 r. Nr 155, poz. 1095 ze zm.).⁴⁴ Liczne, inne ustawy określają pojęcie przedsiębiorcy lub pojęcie działalności gospodarczej, z którym związane jest pojęcie przedsiębiorcy, inaczej. W szczególności ustawy podatkowe (np. ustawa – Ordynacja podatkowa, ustawa o podatku od towarów i usług, ustawa o podatku dochodowym od osób fizycznych) inaczej określają pojęcie działalności gospodarczej, niż czyni to ustawa o swobodzie działalności gospodarczej. Przez to podatnikami są nie tylko przedsiębiorcy lub usługodawcy (ustawa z 4 marca 2010 r. o świadczeniu usług na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, Dz.U. Nr 47, poz. 278), lecz także inne osoby, które wykonują działalność gospodarczą lub oferują i świadczą usługi. Mimo to w dalszych rozważaniach będę posługiwał się zwrotem „przedsiębiorcy” na oznaczenie podmiotów objętych ustawami podatkowymi z tytułu wykonywania samodzielnej działalności gospodarczej.

Opodatkowanie przedsiębiorców jest rezultatem zastosowania wobec nich określonego systemu obciążeń publicznoprawnych, wyrażonego przepisami prawnymi, realizowanymi przez uprawnione organy i sądy. Dla oceny jakości systemu obciążeń przedsiębiorców stworzono nawet pewien ekonomiczno–matematyczny model pomiaru jakości prawa daninowego.⁴⁵ Wydaje się, że nie powinien on być jednak traktowany jako jedyna możliwość oceny sprawności systemu obciążeń przedsiębiorców. Z natury rzeczy oczekiwania państwa i przedsiębiorców pod adresem systemu obciążeń są i pozostaną różnymi. Chodzi zatem o to, aby system obciążeń przedsiębiorców spełniał jedno i drugie w możliwym do pogodzenia stopniu.

Ze zrozumieniem należy więc odnosić się do założeń fiskalnych systemu obciążeń przedsiębiorców, przyjmując jednocześnie, iż fiskus rozumie, że daniny ściągą się tylko wtedy, gdy jest to konieczne, a od przedsiębiorców nie bierze się więcej niż jest to ekonomicznie dopuszczalne. Reguła ta wymaga jednak jednoznacznego przekazu w postaci przepisów prawa daninowego oraz trafnej ich interpretacji oraz stosowania, a przede wszystkim trwałości obowiązywania. Mając na uwadze funkcje fiskalne danin publicznych, należy stale analizować kształtowanie się wpływów z tytułu obciążenia przedsiębiorców, w tym wszystkimi ob-

44 Patrz szerzej C. Kosikowski, *Ustawa o swobodzie działalności gospodarczej. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 35 i n.

45 Patrz B. Walczak, *Pomiar jakości systemu fiskalnego na przykładzie jakości prawa podatkowego*, w: *Podatkowe i niepodatkowe źródła finansowania zadań publicznych*, red. J. Gluchowski, A. Pomorska, J. Szołno–Koguc, Lublin 2007, s. 73 i n.

ciężeniami oraz odrębnie w odniesieniu do poszczególnych rodzajów przedsiębiorców. Takich analiz w Polsce nie wykonuje się w sposób systematyczny.⁴⁶

Z obliczeń wykonanych przez badaczy finansów publicznych wynika m.in., że w latach 2001–2007 udział dochodów podatkowych tylko z czterech podatków pobieranych od przedsiębiorców (podatek od towarów i usług, podatek akcyzowy, podatek dochodowy od osób fizycznych, podatek dochodowy od osób prawnych) kształtował się na poziomie od 85% do prawie 90% dochodów budżetu państwa ogółem.⁴⁷ A przecież nie są to wszystkie obciążenia podatkowe i pozapodatkowe przedsiębiorców. Charakterystycznym jest przy tym to, że wpływy z podatków pośrednich od przedsiębiorców wynosiły ponad 60% wpływów z owych czterech podatków, natomiast wpływy z podatków dochodowych kształtowały się w przedziale 20–25%.

Niczego więcej na temat obciążenia przedsiębiorców nie dowiemy się na podstawie urzędowej statystyki. Nie wiemy w szczególności tego, w jaki sposób ciężar danin publicznych układa się w poszczególnych grupach przedsiębiorców. Nie wiemy również, jaki udział w tych obciążeniach stanowią świadczenia pozapodatkowe, np. składki ubezpieczeniowe i inne obciążenia wynagrodzeń, a także opłaty publiczne. Nie znamy też, przynajmniej z tej strony, rozmiarów ulg, zniżek, umorzeń itp. form przywilejów podatkowych. Pośrednio możemy do tych materiałów dotrzeć, analizując zagadnienie pomocy publicznej dla przedsiębiorców.

W świetle faktów przedstawionych wyżej można mieć obawę o to, że zainteresowanie wpływami z obciążeń przedsiębiorców jest podyktowane jedynie potrzebą planowania rozmiarów dochodów budżetu państwa oraz niektórych funduszy celowych (np. ZUS, NFZ). Jeżeli zaś weźmiemy pod uwagę występowanie w Polsce trwałego deficytu budżetowego, to nie może stanowić zaskoczenia, że o obciążeniach przedsiębiorców fiskus nie myśli inaczej jak tylko w kategoriach ich zwiększenia. W takim myśleniu nie ma natomiast miejsca na uwzględnianie interesów przedsiębiorców, a nawet na analizę skutków nadmiernego fiskalizmu systemu daninowego.

Tymczasem trzeba też rozumieć przedsiębiorcę i jego zachowania wobec opodatkowania. Dotyczy to zwłaszcza tych przedsiębiorców, którzy legalizują swoją działalność i starają się dostosować jej rodzaj i rozmiary, a także rozwój, mając na uwadze wybór najbardziej korzystnych dla nich rozwiązań w zakresie systemu obciążeń. Nie możemy natomiast mieć do nich pretensji o to, że traktują prawo daninowe na serio, korzystają z doradztwa podatkowego, przeprowadzają różnego rodzaju symulacje podatkowe, korzystają ze swoich uprawnień podatkowych

46 Częściowo ma to miejsce w ramach rocznych sprawozdań Rady Ministrów z wykonania budżetu państwa. Na tej podstawie dane te opracowuje także nauka finansów publicznych.

47 Patrz T. Juja, *Wydajność fiskalna podatku od towarów i usług w latach 2001–2007*, w: *Współczesne finanse. Stan i perspektywy rozwoju finansów publicznych*, red. nauk. J. Gluchowski, Toruń 2008, s. 538.

itd. Prawo daninowe i jego instytucjonalizacja powinny to umożliwiać i ułatwiać przedsiębiorcom.⁴⁸ Nie może ono natomiast działać represyjnie lub dyskryminująco wobec legalnie działających przedsiębiorców. Poza rozważaniami pozostawiamy natomiast tych, którzy uciekają w szarą strefę gospodarczą, a w konsekwencji także uchylają się od obowiązków daninowych. Tymi wystarczająco zajął się już Kodeks karny skarbowy.

Brakuje zatem podejścia systemowego do przedsiębiorców jako odrębnej grupy podatników. Nasze prawo daninowe jest adresowane na ogół do wszystkich osób fizycznych i prawnych oraz jednostek organizacyjnych niemających osobowości prawnej, w tym także do tych, którzy wykonują działalność gospodarczą. Tylko wyjątkowo jest inaczej, (np. w podatkach: od towarów i usług, podatku akcyzowym, podatku d gier, podatku tonażowym), ponieważ w ich zakresie obowiązek podatkowy spoczywa prawie wyłącznie na przedsiębiorcach będących również osobami fizycznymi lub prawnymi bądź jednostkami organizacyjnymi bez osobowości prawnej. Można oczywiście argumentować, że ustawy daninowe dostrzegają i traktują przedsiębiorców inaczej niż wszystkich innych podatników, ponieważ przewidują dla nich odrębne stawki, zwolnienia, ulgi lub wyłączenia. Ale to nie załatwia jeszcze sprawy.

Tymczasem przedsiębiorca, ze względu na swoje liczne odrębności dotyczące uzyskiwania i utrzymywania statusu prawnego przedsiębiorcy, powinien być w sensie podatkowym traktowany odrębnie niż pozostali podatnicy, którzy przedsiębiorcami nie są, nawet jeśli prowadzą działalność gospodarczą lub wykonują działalność nieuznaną przez prawo za działalność gospodarczą (np. rolnicy, uczelnie niepubliczne, kościoły i związki wyznaniowe). Przedsiębiorca różni się od pozostałych podatników przede wszystkim swymi funkcjami ekonomicznymi. Zawsze jego byt jest związany z wykonywaniem działalności zarobkowej i zawodowej, w sposób zorganizowany i ciągły, a przede wszystkim na własne ryzyko i odpowiedzialność. Niesłychanie ważnym jest rodzaj działalności gospodarczej wykonywany przez przedsiębiorcę. Jeden rodzaj działalności wymaga od potencjalnego przedsiębiorcy posiadania wiedzy i kapitału, a inny ... jedynie chęci do pracy i trochę sprytu życiowego. Jeden przynosi łatwo lub obficie przychody i zyski, inny zaś wiąże się z dużymi nakładami oraz ryzykiem wystąpienia strat. Fiskus nie może być na to ślepy.

Wreszcie od prawa daninowego należy wymagać, aby przy zachowaniu poprawnie rozumianych zasad równości i sprawiedliwości podatkowej uwzględniał różnice, jakie dotyczą przedsiębiorców krajowych i zagranicznych, przedsiębiorców prywatnych i publicznych, przedsiębiorców o różnej wielkości (mikroprzed-

48 Por. A. Arent, *Ocena wybranych warunków stosowania rozwiązań podatkowych dla przedsiębiorców*, w: *Podatkowe i niepodatkowe źródła finansowania zadań publicznych*, red. J. Gluchowski, A. Pomorska, J. Szolno-Koguc, Lublin 2007, s. 219 i n.

siębiorców, małych i średnich przedsiębiorców oraz pozostałych), przedsiębiorców działających w różnych formach organizacyjnych, w tym w formie holdingów itp. Równość w prawie jest przecież cechą, którą odnosimy do podmiotów znajdujących się w tym samym zbiorze, natomiast zbiorem tym nie jest ogólna kategoria przedsiębiorców.⁴⁹

Właściwe obciążenie przedsiębiorców daninami publicznymi jest bardzo istotne zarówno z punktu widzenia troski o dobre funkcjonowanie i rozwój gospodarki, jak i ze względu na oceny systemu obciążeń wykonywane przez instytucje międzynarodowe. Te ostatnie wpływają na nasz wizerunek w świecie gospodarczym i finansowym. Z „Raportu Paying Taxes 2009. The global Picture”, przygotowanego przez Bank Światowy oraz Pricewaterhouse Coopers wynika, że polski system podatkowy nie jest przyjazny dla przedsiębiorców.⁵⁰ Na 181 państw poddanych badaniu Polska została sklasyfikowana na 142 miejscu pod tym względem. W raporcie stwierdzono, że w ciągu roku polskie przedsiębiorstwo średniej wielkości dokonuje 40 płatności podatkowych, a jego pracownicy poświęcają 418 godzin na wypełnianie formalności związanych z obsługą fiskusa (podczas gdy na świecie średnio zajmuje to 151 godz.). Po przyjęciu pewnych założeń dotyczących przychodów i kosztów obliczono, że całkowita stawka podatkowa obejmująca łącznie wszystkie obciążenia przedsiębiorców w Polsce wynosi 40,2%, co daje nam 83 miejsce na świecie.

Polska nauka finansów publicznych nie ustaje w wysiłkach związanych z chęcią dostarczenia decydom polityki fiskalnej argumentów i dowodów na to, że polski system obciążeń przedsiębiorców należy zreformować. Po pierwsze, badając rolę podatków pośrednich jako automatycznych stabilizatorów koniunktury gospodarczej, wykazano, iż „poszerzając lub zawężając zakres zwolnienia podmiotowego w podatku VAT, możemy zwiększać lub zmniejszać liczbę czynnych podatników VAT, a tym samym wpływać na ich aktywność gospodarczą i wysokość wpływów budżetowych z tytułu tego podatku. [...] Pozytywną rolę w zakresie pobudzania eksportu poza obszar UE i wewnątrzspółnotowych dostaw na obszar UE odgrywają stawki 0%”.⁵¹ Stwierdzono także współzależność pomiędzy opodatkowaniem a pozycją konkurencyjną przedsiębiorców, wykazując tym samym, że 24 miejsce w Europie zajmowane w 2006 r. przez Polskę pod wzglę-

49 Patrz także A. Bernal, *Problemy odrębnego opodatkowania przedsiębiorców (działalności gospodarczej)*, w: *Nauka finansów publicznych i prawa finansowego w Polsce. Dorobek i kierunki rozwoju*. Księga Jubileuszowa Profesor Alicji Pomorskiej, Lublin 2008, s. 332 i n.

50 K. Czarnecka-Zochowska, *Podatki 2009: ułatwienia dla przedsiębiorców*, „Gazeta Prawna” nr (2378) z 5 stycznia 2009, s. C1.

51 B. Walczak, S. Flejterski, *Podatki pośrednie jako automatyczne stabilizatory koniunktury*, w: *Współczesne finanse. Stan i perspektywy rozwoju finansów publicznych*, red. naukowa J. Głuchowski, Toruń 2008, s. 411–412.

dem konkurencyjności państw ze względu na otoczenie makroekonomiczne nie jest przypadkowe.⁵²

Nie powinniśmy nadal udawać, że polski podatek od towarów i usług spełnia w pełni wymagania określone Dyrektywą 2006/112 WE Rady z dnia 28 listopada 2006 r. w sprawie wspólnego systemu podatku od wartości dodanej (Dz. Urz. UE L Nr 347, s. 1). Jest to jedynie pewna odmiana podatku obrotowego, która w podatek VAT zamienia się dopiero wtedy, gdy podatnik uzyska prawo do odliczenia podatku należnego od podatku naliczonego. To zaś nie zawsze jest możliwe i wówczas o żadnym opodatkowaniu wartości dodanej nie może być mowy! W art. 167–169 i art. 172 Dyrektywy 2006/112 jasno określono źródło i zakres prawa do odliczenia podatku należnego lub zapłaconego, a w art. 170–171 przewidziano także prawo do zwrotu VAT.⁵³ Tymczasem rozwiązania, jakie przyjęto w art. 86–95 polskiej ustawy o podatku od towarów i usług, są nie tylko zawile i mało czytelne, lecz też nie pokrywają się z przepisami Dyrektywy.⁵⁴ W rezultacie polski podatnik VAT nie zawsze może liczyć na odliczenie podatku należnego lub zapłaconego, przez co podatek od towarów i usług, staje się podatkiem obrotowym, nie zaś podatkiem od wartości dodanej. Polska przegrała wiele procesów przed ETS z tego powodu.⁵⁵ Polskie sądy orzekają zaś w tej materii różnie.⁵⁶

Ponadto, musimy mieć także świadomość tego, że w pewnych sytuacjach zastosowanie stawek 0% lub zwolnienia danej fazy obrotu z opodatkowania prowadzi do załamania się mechanizmu przeciwdziałania powstawaniu lawiny podatkowej, co czyni podatek VAT zwykłym podatkiem obrotowym, pobieranym w każdej fazie obrotu. Miejmy również poczucie rzeczywistości, mówiąc o zwolnieniach podmiotowych w podatku od towarów i usług, bo one przecież oznaczają jedynie przejście na kasową metodę rozliczania tego podatku, nie zaś na tym, że przedsiębiorcy nie muszą tego podatku wliczać w cenę towaru lub usługi bądź też rozliczać go z fiskusem. Nie można zatem uznać zasadności twierdzenia, że podatek od towarów i usług jest z punktu widzenia przedsiębiorcy obciążeniem obojętnym, ponieważ podatek ten obciąża nabywcę towaru lub usługi, a przedsiębiorca jedynie rozlicza ten podatek. Taka sytuacja ma miejsce tylko wówczas, gdy konstrukcja podatku jest prosta i podatnik z łatwością może podołać swym obo-

52 R. Rosiński, *Konkurencyjność polskich przedsiębiorstw w aspekcie opodatkowania*, w: *Współczesne finanse. Stan i perspektywy rozwoju finansów publicznych*, red. nauk. J. Gluchowski, Toruń 2008, s. 419.

53 Patrz szerzej *Dyrektywa VAT*, pod red. K. Sachsa i R. Namysłowskiego. Komentarz, Warszawa 2008, s. 732 i n.

54 Patrz szerzej A. Bartosiewicz, R. Kubacki, *VAT. Komentarz*, Warszawa 2010, s. 746 i n.

55 Patrz A. Bącał, M. Bącał, D. Dominik, M. Militz, K. Lasiński-Sulecki, *Orzecznictwo ETS w zakresie VAT i akcyzy – sprawy polskie*, Przegląd Podatkowy 2009, nr 5 (dodatek).

56 Patrz G. Mularczyk, *Prawo do odliczenia podatku naliczonego po wyroku ETS w sprawie Magoora Sp. z o.o.*, Przegląd Podatkowy 2009, nr 6, s. 38 i n.

wiązkom w zakresie naliczenia podatku oraz rozliczenia go z fiskusem. Póki co, sytuacja ta nie dotyczy Polski.⁵⁷

Nie można również udawać, że nie znamy skutków finansowych doprowadzenia polskiej konstrukcji podatku od towarów i usług do pełnej zgodności z wymaganiami Dyrektywy 2006/112. Skutki te oznaczałyby bowiem spadek wpływów z tego podatku o mniej więcej 30%. O tyle mniej miałyby też z tego Unia Europejska, do budżetu której odprowadza się część wpływów z podatku od towarów i usług. To tłumaczy zaś, dlaczego UE nie naciska zbyt gorliwie na Polskę w sprawie pełnej harmonizacji podatku od towarów i usług.

Nie oznacza to jednak, że nie widzimy potrzeby radykalnego uporządkowania przepisów o podatku od towarów i usług, ponieważ odstają one brakiem swej czytelności od wzorca płynącego z Dyrektywy. W polskich przepisach prawnych tego dotyczących zbyt wiele jest niepotrzebnej „inwencji własnej”, podyktowanej nadmiernym fiskalizmem, a za mało jest troski o to, aby polski przedsiębiorca umiał samodzielnie rozliczać ten podatek, zamiast występować o wydanie interpretacji podatkowej lub sięgać po pomoc doradców podatkowych lub szukać obrony przed sądem administracyjnym.

W tym celu trzeba przestać poprawiać i „kleić” dotychczasowy tekst ustawy i aktów wykonawczych, a w to miejsce przygotować porządnie nowe teksty ustawy i aktów wykonawczych. Nie rozwiązuje bowiem problemu dokonywanie licznych, drobnych, czasami nawet zasadnych zmian w ciągu roku podatkowego. Tekst ustawy już dawno przestał być czytelny, jeśli w ogóle kiedyś nim był. Pamiętajmy o tym, że podatek od wartości dodanej spełni swoją funkcję dopiero wtedy, gdy jego rozliczenie przestanie sprawiać kłopot podatnikom, ponieważ pojawiają się jasno i jednoznacznie sformułowane przepisy prawne, a także urzędowe formularze (na wzór PIT-ów) wraz z wyjaśnieniami co do ich wypełnienia.

Obciążenia daninowe przedsiębiorców zaliczane w ich koszty, a zwłaszcza koszty potrącane w podatku dochodowym od osób prawnych powinny ulec zmianie w różnych kierunkach.

Po pierwsze, nie widzimy przeszkód, aby zwiększyć ich wymiar, gdy chodzi o podatek od nieruchomości i podatek od środków transportowych oraz o powszechny podatek komunalny, jeśli taki zostanie wprowadzony w miejsce opłat lokalnych. Wzrost obciążeń nie sprawiłby bólu przedsiębiorcom, natomiast prowadziłyby do zwiększenia dochodów własnych jst.

Po drugie, **należałoby dokonać zmian w obciążeniach przedsiębiorców związanych z wypłatą wynagrodzeń pracowniczych.** Zgodnie z wcześniejszy-

57 Por. H. Litwińczuk, P. Karwat, W. Pietrasiewicz, *Prawo podatkowe przedsiębiorców, t. II*, pod red. red. H. Litwińczuk, Warszawa 2006, s. 39 i n.

mi propozycjami należałoby zdjąć z przedsiębiorców ciężar płacenia składek na ubezpieczenia społeczne pracowników w części, która dotyczy ubezpieczeń emerytalnych i rentowych, a ograniczyć go do płacenia składek na ubezpieczenia zdrowotne. Pracodawcę powinien bowiem interesować pracownik zdolny zdrowotnie do świadczenia pracy. Przedsiębiorca nie powinien ponosić ciężarów utrzymywania bezrobotnych, bo nie ma z nimi nic wspólnego. Dlatego trzeba znieść obowiązek przedsiębiorców do dokonywania wpłat na Fundusz Pracy. Przedsiębiorca nie musi być zmuszany do tworzenia funduszu socjalnego, ponieważ pracowników zatrudnia on do pracy, nie zaś w celach rekreacyjnych (słynne „wczasy pod gruszą”), edukacyjnych (np. finansowanie wydatków związanych z kończeniem edukacji podstawowej lub innej) i podnoszenia kultury osobistej pracowników (np. bilety do kina lub teatru). Przedsiębiorca powinien natomiast ponosić większe koszty z tytułu wypłaty wynagrodzeń i innych świadczeń pracowniczych. W tym celu należy go zmusić, aby minimalne wynagrodzenie pracownicze wynosiło miesięcznie wyżej niż 110% wysokości miesięcznego wynagrodzenia minimalnego. Taką rolę może odegrać wprowadzenie, proponowanego w rozdziale III, uzupełniającego podatku od wynagrodzeń.

Reformom należy poddać także opodatkowanie dochodów przedsiębiorców będących osobami prawnymi. Od 1992 r. opodatkowanie to nie uległo większym zmianom, jeśli nie liczyć zmian w zakresie stawek podatkowych i ciągle opiera się na przepisach ustawy z 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych (Dz.U. z 2000 r. Nr 54, poz. 654 ze zm.).⁵⁸ Tymczasem przyjęte w tym zakresie rozwiązania są w wielu kwestiach dyskusyjne.⁵⁹ Dotyczy to zwłaszcza przyjętej metody ustalania dochodu podatkowego, stosowania jednolitej stawki podatkowej oraz zrównania zasad opodatkowania dochodów przedsiębiorców publicznych z dochodami przedsiębiorców prywatnych.

Polski prawodawca przyjął w odniesieniu do opodatkowania dochodów przedsiębiorców będących osobami prawnymi metodę ustalania dochodu podatkowego przez przepisy prawa podatkowego, nie zaś ustalanego w prawie bilansowym lub chociażby w związku z nim. Takiego wyboru dokonała też część innych państw członkowskich UE (W. Brytania, Irlandia, Dania i Portugalia). Unia Europejska, mimo iż odczuwa potrzebę harmonizacji przepisów podatkowych dotyczących opodatkowania dochodów osób prawnych, nie stworzyła rozwiązań, wedle których państwa członkowskie zobowiązane byłyby przyjąć jednolite rozwiązania. Pośrednio jednak wskazuje się na nie poprzez nakaz sporządzania i publikowania skonsolidowanych sprawozdań finansowych przez część osób prawnych.

58 Patrz szerzej *Komentarz do ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych 2010*, praca zbiorowa pod red. W. Nykiela i A. Mariańskiego, Gdańsk 2010.

59 Patrz szerzej H. Litwińczuk, P. Karwat, W. Pietrasiewicz, *Prawo podatkowe przedsiębiorców, t. I*, pod red. red. H. Litwińczuk, Warszawa 2006, s. 108 i n.

Nie oznacza to jednak, że ustalanie dochodu podatkowego przedsiębiorców będących osobami prawnymi zastosowane w Polsce należy uznać za słuszne i niewymagające zmiany.

Trzeba bowiem przypomnieć, że ustalanie dochodu podatkowego wywołuje wiele problemów, ponieważ ulegają zmianom zarówno kategorie przychodów, jak i kosztów potrącanych. Są one przedmiotem sporów podatkowych. Osoby prawne, inaczej niż osoby fizyczne, są obowiązane prowadzić rachunkowość i sprawozdawczość finansową. Podjęte w tych ramach ustalenia powinny zatem służyć również celom podatkowym, tymczasem jest z tym różnie.⁶⁰ **Przejsięcie na metodę uwzględniającą rozwiązania prawa bilansowego jest więc podstawowym postulatem przebudowy podatku dochodowego od osób prawnych.** Zastosowanie tej metody pozwoli ominąć liczne problemy dotyczące rozumienia przychodów, potrącalności, uwzględniania strat oraz tworzenia rezerw finansowych itp.

Przez długi czas panowało przekonanie, że podatki dochodowe i majątkowe powinny być zawsze podatkami o stawkach progresywnych, a więc wzrastających w miarę wzrostu podstawy opodatkowania. Zastosowanie stawek proporcjonalnych rezerwowano natomiast dla podatków pośrednich, głównie obrotowych lub przychodowych. Uważano bowiem, że progresywne obciążenie dochodu jest sprawiedliwe. W tym celu stosowano nie tylko progresję globalną, lecz nawet progresję szczeblowaną. Pomysły o stałym (liniowym) opodatkowaniu dochodów pojawiły się stosunkowo niedawno. Proponowano je stosować zarówno do dochodów uzyskiwanych przez osoby fizyczne, jak i przez osoby prawne.⁶¹ Tymczasem zastosowanie stałych stawek podatkowych do opodatkowania niektórych rodzajów przychodów w ramach podatku dochodowego od osób fizycznych oraz od osób prawnych miało miejsce już wcześniej. Było jednak wyjątkiem. Dopiero od 1 stycznia 2004 r. przedsiębiorcy będący osobami prawnymi podlegają opodatkowaniu według stałej stawki 19% lub wyjątkowo 10%.

Wprowadzenie tej zmiany uzasadniano dwoma względami: 1) stworzeniem zachęty do wykonywania działalności gospodarczej w formach przewidzianych dla osób prawnych, 2) uproszczeniem wymiaru podatku dochodowego od osób prawnych. Pierwszy powód był o tyle mobilizujący, że osiąganie dochodów w toku wykonywania działalności gospodarczej przez osoby prawne podlegało opodatkowaniu według stawek progresywnych, z reguły większych niż 19%. Zachęta ta okazała się wystarczająca dla wielu przedsiębiorców będących osobami fizycznymi, którzy tworzyli jednoosobowe spółki kapitałowe. Dla licznych przed-

60 Patrz szerzej P. Małecki, M. Mazurkiewicz, *CIT. Podatki i rachunkowość. Komentarz*, Warszawa 2010; W. Nykiel, A. Mariański, D. Strzelec, E. Walińska, W. Bojanowski, A. Wencel, *Leksykon kosztów uzyskania przychodów w podatku dochodowym od osób prawnych z uwzględnieniem regulacji prawa bilansowego*, Gdańsk 2007.

61 Por. R.E. Hall, A.Rabushka, *Podatek liniowy*, Warszawa 1998.

siębiorców próg ten okazał się jednak zbyt wysoki lub niebezpieczny. Nie dziwi więc sytuacja, która ma miejsce w Polsce i polega na tym, że najbogatsi przedsiębiorcy prowadzą działalność gospodarczą jako osoby fizyczne, nie zaś w formach przewidzianych dla osób prawnych. Drugi cel dokonanej zmiany też nie okazał się na tyle istotny, aby można było przyjąć, że obecnie obliczenie wysokości podatku dochodowego od osób prawnych było o wiele łatwiejsze niż przed zastosowaniem jednolitej stawki podatkowej.

Stosowanie stałej stawki podatkowej w opodatkowaniu dochodów osób prawnych nie jest właściwe. Wśród osób prawnych znajdują się bowiem nie tylko przedsiębiorcy, lecz także takie osoby prawne lub jednostki organizacyjne niemające osobowości prawnej, których działalność ma lub powinna mieć charakter *non profit*. Polski ustawodawca daje częściowo zrozumienie dla tej sytuacji, ponieważ zwalnia od opodatkowania podatkiem dochodowym od osób prawnych niektóre rodzaje osób prawnych i jednostek organizacyjnych niemających osobowości prawnej lub traktuje ich opodatkowanie nieco inaczej bądź w zupełnie innych formach (patrz szerzej pkt 3.2.3).

Liniowe opodatkowanie dochodów osób prawnych nie zastąpi zalet opodatkowania progresywnego.⁶² Może być jednak dopuszczalne pod pewnymi warunkami. Po pierwsze, powinno polegać na stosowaniu różnych wysokości stawek podatkowych w odniesieniu do różnych kategorii osób prawnych, wyróżnionych głównie ze względu na cele i zadania, dla których je utworzono. Trzeba mieć na uwadze także i to, w jaki sposób i z jakim stopniem łatwości lub trudności następuje osiąganie dochodów przez różnych podatników. Z tych też względów należy według innych stawek potraktować opodatkowanie osób prawnych będących przedsiębiorcami, z wyjątkiem przedsiębiorców publicznych, a według innych opodatkowanie osób prawnych niebędących przedsiębiorcami.

Po drugie, jeśli założyć, że działalność przedsiębiorców publicznych jest wyrazem konieczności angażowania się państwa lub jednostki samorządu terytorialnego w bezpośrednią działalność gospodarczą, a nie jest uruchamiana po to, aby państwo lub samorząd terytorialny na tej działalności zarabiał, to **pod względem podatkowym przedsiębiorców publicznych należałoby traktować w taki sposób, który umożliwi im kontynuowanie wyznaczonej działalności (głównie w sferze użyteczności publicznej) oraz jej rozwijanie (w miarę potrzeb).** Nie należy natomiast poprzez nadmierne opodatkowanie doprowadzać tych przedsiębiorców do kryzysu finansowego, do wywoływania strajków pracowniczych lub do zaprzestania wykonywania zadań publicznych w sferze gospodarczej. Przedsiębiorców publicznych należałoby zatem zwolnić od podatku dochodowego od

62 Patrz szerzej K. Jandy-Jendroška, *Progresja w prawie podatkowym i jej zastosowanie przy opodatkowaniu dochodów w Polsce*, Wrocław 1973.

osób prawnych, a w to miejsce stosować jedynie obciążenie z tytułu wpłat z zysku, co ma obecnie już miejsce, lecz po opłaceniu podatku dochodowego (patrz ustawa z 31 stycznia 1989 r. o gospodarce finansowej przedsiębiorstw państwowych, Dz.U. z 1992 r. Nr 6, poz. 27 ze zm.).

Po trzecie, wśród osób prawnych niebędących przedsiębiorcami trzeba umieć dostrzec instytucje wykonujące zadania publiczne i odróżniać je od instytucji kredytowych i finansowych, które działając na rynku finansowym lub kapitałowym, mają na celu przede wszystkim maksymalizację własnych zysków. Nie ma żadnych powodów, aby dochody tych instytucji nie były opodatkowane wyżej niż pozostałych osób prawnych.

Po czwarte, problemem jest wysokość zróżnicowanych stawek podatkowych stosowanych w opodatkowaniu dochodów osób prawnych. Nikt nigdy nie uzasadnił, dlaczego stawka w wysokości 19% jest najbardziej właściwa. Sądzę, że gdyby określono ją na innej wysokości (wyżej lub niżej) byłoby to równie mało przekonujące. Rzecz leży bowiem w tym, że na opodatkowanie dochodów przedsiębiorcy należy spojrzeć z punktu widzenia całego systemu ich obciążeń daninowych. Neutralne opodatkowanie podatkami pośrednimi i niezbyt wysokie obciążenia podatkowe zaliczane w koszty uzyskiwania przychodów mogą sprawiać, że opodatkowanie dochodu na poziomie 19% okaże się dość wysokie w stosunku do wielkości zysku rozporządzalnego (pozostałego do dyspozycji przedsiębiorcy). Konsekwencją tego jest zmniejszenie możliwości rozwojowych, innowacyjnych i wzmacniających konkurencyjność przedsiębiorcy. Wówczas uzasadnionym byłoby zmniejszenie wysokości stawki podatkowej, np. do 10%.

3.2.3. Opodatkowanie osób prawnych niebędących przedsiębiorcami oraz jednostek organizacyjnych niemających osobowości prawnej

Ustawa o podatku dochodowym od osób prawnych nie traktuje wszystkich osób prawnych oraz jednostek organizacyjnych niemających osobowości prawnej jednakowo w tym sensie, że niektóre z nich „zwalnia od podatku”. Poprawniej byłoby uznać, że wyłącza je spod opodatkowania na podstawie tej ustawy. Dotyczy to: Skarbu Państwa, NBP, jednostek budżetowych, państwowych funduszy celowych, przedsiębiorstw międzynarodowych, jst., agencji państwowych sektora finansów publicznych, funduszy inwestycyjnych i funduszy emerytalnych (OFE) oraz ZUS.

Wybór tych podmiotów jest dość dziwny. Część z nich dotyczy bowiem podmiotów, które korzystają z osobowości prawnej Skarbu Państwa (np. jednostki budżetowe) i nie było powodów, aby je wymieniać w tym miejscu. Mogło jednak chodzić o to, że prawodawca nie chce zwolnić z obowiązku podatkowego niemające osobowości prawnej niektóre państwowe fundusze celowe i samorzą-

dowe zakłady budżetowe. Nie ma również pewności, czy prawodawca świadomie nie pominął w zestawie podmiotów zwolnionych agencji wykonawczych i instytucji gospodarki budżetowej, które są osobami prawnymi, lecz ich samodzielność finansowa (w tym dochodowa) jest ograniczona. Wśród zwolnionych podmiotów nie ma także przedsiębiorstw państwowych, które mimo iż wykonują zadania publiczne, są obciążone zarówno podatkiem dochodowym od osób prawnych, jak i wpłatami z zysku. Ich dochody nie powinny być opodatkowane podwójnie. Wystarczyłoby pobieranie wpłat z zysku, jeśli on w ogóle pojawi się.

Ustawa przewiduje zwolnienia związane z wydatkowaniem dochodu na cele w niej wskazane (art. 17 ustawy). W ten sposób oznaczono podatników, którzy są zwolnieni z opodatkowania, jeśli osiągnięte dochody przeznaczają na cele wskazane w ustawie. Katalog ten należy jednak zweryfikować, ponieważ nie ma powodu, aby dochody kościelnych osób prawnych były wolne od podatku, gdyż nie są one w całości przeznaczane na cele kultu religijnego. Z pozostałych po opodatkowaniu dochodów kościelne osoby prawne powinny opłacać wynagrodzenia osób duchownych prowadzących lekcje religii oraz opłacać składki na ubezpieczenia społeczne księży, alumnów i zakonników.⁶³

Najwięcej kontrowersji wywołuje jednak problem opodatkowania osób prawnych, które osiągają dochody na rynku finansowym i kapitałowym. Prawodawca uczynił bardzo wiele, może nawet zbyt wiele, aby uwzględnić specyfikę działalności tych instytucji, która jest związana z ryzykiem operacji finansowych lub kapitałowych. W tym celu umożliwił im tworzenie licznych rezerw.⁶⁴ Przywilej ten idzie dalej niż w odniesieniu do innych podatników. Tym bardziej zasadne jest więc, aby wysokość stawki podatkowej w opodatkowaniu instytucji kredytowych i finansowych była wyższa i wynosiła nawet 50% dochodu podatkowego. Tworzenie rezerw powinno być zaś limitowane, aby podatnicy nie tworzyli ich tylko dla zmniejszenia wysokości podstawy opodatkowania. **Podniesienie podatku dochodowego od instytucji kredytowych i finansowych uczyni niepotrzebnym troskę o wprowadzenie innego podatku od tych instytucji**, co podnosi się w związku z reformą finansów publicznych.

3.2.4. Wnioski

(1) konieczne jest uczynienie podatku od towarów i usług podatkiem autentycznie neutralnym i nieobciążającym materialnie przedsiębiorców (osób fizycznych i prawnych). W tym celu przepisy polskiej ustawy o podatku od towarów i usług należy w pełni dostosować do przepisów Dyrektywy 2006/112 w spra-

63 Patrz także J. Patyk, *Opodatkowanie Kościoła katolickiego i osób duchownych*, Toruń 2008.

64 Patrz szerzej H. Litwińczuk, P. Karwat, W. Pietrasiewicz, *Prawo podatkowe przedsiębiorców, t. I*, pod red. H. Litwińczuk, Warszawa 2006, s. 265 i n.

wie VAT, zwłaszcza w zakresie odliczeń podatku naliczonego i zapłaconego oraz jego zwrotu;

- (2) obciążenia osób prawnych należy zróżnicować w zależności od tego, czy dotyczą one osób prawnych wykonujących działalność gospodarczą, czy też prowadzących działalność w celach niezarobkowych, a ponadto należy różnicować opodatkowanie osób prawnych wykonujących zadania publiczne i niewykonujących takich zadań;
- (3) osoby prawne wykonujące działalność gospodarczą mogą płacić większe niż dotychczas podatki od nieruchomości i od środków transportowych, ponieważ nieruchomości (w tym budynki, budowle, urządzenia) i środki transportowe pozwalają osiągać im dochody, natomiast obciążenie tymi podatkami jest zaliczane w koszty;
- (4) wszystkie osoby prawne powinny być obciążone proponowanymi do wprowadzenia podatkami, tj. powszechnym podatkiem komunalnym i uzupełniającym podatkiem od wynagrodzeń pracowniczych wypłacanych poniżej poziomu 110% miesięcznego wynagrodzenia minimalnego;
- (5) osoby prawne wykonujące działalność gospodarczą należy uwolnić od wpłat na Fundusz Pracy, ponieważ nie mają one żadnego związku z bezrobociem, natomiast obowiązek opłacania przez nich składek na ubezpieczenia społeczne pracowników należy ograniczyć do wnoszenia na ubezpieczenia zdrowotne pracowników;
- (6) w opodatkowaniu dochodów osób prawnych należy przejść na metodę ustalania dochodu podatkowego w oparciu o przepisy prawa bilansowego, ponieważ osoby prawne po to prowadzą wymaganą prawem rachunkowość i sprawozdawczość, aby była ona użyteczna dla celów podatkowych;
- (7) jeżeli podatek dochodowy od osób prawnych ma pozostać podatkiem liniowym, to należy w miejsce jednej stawki wprowadzić odrębne stawki dla poszczególnych kategorii podatników, w tym niskie (np. 10%) opodatkowanie dochodów z działalności gospodarczej i wysokie (np. 50%) opodatkowanie dochodu instytucji kredytowych i finansowych. Wysokość opodatkowania osób prawnych prowadzących działalność w celach niezarobkowych powinna być symboliczna (np. 5%), jeśli w założeniu ma to być działalność *non profit*;
- (8) należy uwolnić od podatku dochodowego przedsiębiorstwa państwowe i samorządowe zakłady komunalne, skoro ich działalność jest związana z wykonywaniem zadań publicznych;
- (9) nie ma natomiast powodów do utrzymywania zwolnienia od podatku dochodów osiąganych przez kościelne osoby prawne, skoro dochody nie są w ca-

łości przeznaczane na cele kultu religijnego, lecz na działalność wykraczającą poza te cele.

3.3. Opodatkowania rolnictwa i leśnictwa indywidualnego

Wśród źródeł przychodów objętych opodatkowaniem podatkiem dochodowym nie ma przychodów osiąganych w wyniku wykonywania działalności w zakresie rolnictwa i leśnictwa. W Polsce poddano je odrębnemu opodatkowaniu o charakterze przychodowo–dochodowym. W porównaniu do większości innych systemów podatkowych jest to rozwiązanie unikalne.⁶⁵ Twierdzą jednak, że jest ono w pełni uzasadnione, zarówno względami obiektywnymi, jak i z powodów subiektywnych.

Podatki przychodowo–dochodowe wyróżnia się ze względu na to, że stanowią o opodatkowaniu dochodu w toku jego powstawania jednocześnie w sposób wstępny i ostateczny. Pełnią więc rolę podatków przychodowych i dochodowych. Są to rzadkie sytuacje (w Polsce dotyczą podatku rolnego i podatku leśnego). Niektórzy kwalifikują je również jako opodatkowanie majątku (grunty gospodarstw rolnych, niektóre lasy) lub też proponują, aby w tym kierunku poszły przyszłe rozwiązania prawne.⁶⁶

Opodatkowanie rolnictwa sprawia od dawna kłopot każdemu prawodawcy, ponieważ ze względu na specyfikę przychodów i kosztów w rolnictwie trudno jest odnieść do jego opodatkowania w pełni takie same konstrukcje podatkowe, jak w odniesieniu do innych rodzajów działalności. W rolnictwie trudno jest zastosować opodatkowanie obrotów, ponieważ wymagałoby to prowadzenia przez producentów rolnych dokumentacji wymaganej od podatników podatku od wartości dodanej lub podatku od towarów i usług. Wymóg ten jest realny do spełnienia tylko przez dużych producentów rolnych, którzy w większym stopniu prowadzą przedsiębiorstwa rolnicze niż gospodarstwa rolne. Próby zastosowania podatku od towarów i usług w rolnictwie w Polsce zakończyły się częściowym sukcesem i jest pobierany także od sprzedaży niektórych produktów rolnych.

W odniesieniu do rolnictwa trudno jest jednak ustalić wysokość przychodów, gdyż sprzedaż produktów rolnych odbywa się nieregularnie (sezonowo) i w różny sposób (hurt, detal). Jeżeli opodatkowanie przychodów osiąganych w rolnictwie ma być sprawiedliwe i motywacyjne (stymulacyjne), to trzeba brać pod uwagę warunki wyznaczające możliwości osiągania przychodów w gospodarstwach rolnych położonych w różnych strefach klimatycznych i ekonomicznych (odległość

65 Patrz szerzej R. I. Dziemianowicz, *Efektywność systemu opodatkowania rolnictwa*, Białystok 2007, s. 187 i n.

66 L. Etel, *Reforma opodatkowania nieruchomości w Polsce*, Białystok 1998, s. 151 i n. oraz tenże, *Podatki przychodowo–dochodowo–majątkowe*, w: *System prawa finansowego. Prawo daninowe, t. III*, pod red. L. Etela, Warszawa 2010, s. 313 i n.

od rynków zbytu) oraz obejmujących różne rodzaje użytków rolnych oraz klasy gleby. Można więc opierać się na szacunkowym określeniu przychodu bądź też nie starać się określić przychodu, a oceniać właściwości gruntów rolnych w inny sposób (np. przy pomocy tzw. hektarów przeliczeniowych). Podobnie można postępować z lasami niezwiązanymi z gospodarką leśną i nieprzeznaczonymi na cele rekreacyjne lub wypoczynkowe.

Polskie rolnictwo i leśnictwo należą do najbardziej zaniedbanych działów gospodarki narodowej. Gospodarstwa rolne są rozdrobnione, pozbawione infrastruktury technicznej. Dominuje bowiem model rodzinnego gospodarstwa rolnego, w którym panuje przekonanie, że nic nie oplaca się uprawiać ani hodować. Ci, którzy jeszcze sięją i zbierają lub hodują, należą już do nielicznych. Reszta, przy balonach bimbru, czeka na terminy wypłat z tytułu unijnych dopłat bezpośrednich lub na renty kogoś z domowników. Towarzyszy im nędza i beznadzieja. Setki tysięcy hektarów ziemi uprawnej leży w Polsce odłogiem, pozostając w zasobach własności rolnej Skarbu Państwa. Byłoby więc wielkim nonsensem próbować opodatkowywać rolnictwo i leśnictwo na takich samych zasadach jak pozostała działalność gospodarczą.⁶⁷ Obrazu tego nie zmienia fakt, że pojawili się właściciele gospodarstw rolnych lub leśnych o olbrzymich rozmiarach gruntów lub lasów. Stać ich było na kupno, na ogół za bezcen, gruntów lub lasów od Skarbu Państwa. Prowadzą na nich intensywną gospodarkę rolną lub leśną, uzyskując bardzo wysokie przychody i płacąc bardzo niski podatek rolny i leśny. Czy tylko z tego powodu należy zmieniać obowiązujące zasady opodatkowania rolnictwa i leśnictwa?

W opodatkowaniu rolnictwa trudno jest stosować klasyczny podatek dochodowy. Trudność polega nie tylko na obliczeniu wysokości przychodów, o czym była mowa wyżej, lecz także na ustaleniu, które koszty ponoszone w rolnictwie są kosztami uzyskania przychodu i na tym, w jaki sposób należy dla celów podatkowych dokumentować wystąpienie tych kosztów. W warunkach rozdrobnienia gospodarstw rolnych i ograniczonej oświaty podatkowej wprowadzenie opodatkowania dochodów rolniczych na ogólnych zasadach jest niemożliwe. System taki można odnieść tylko do działalności rolniczej prowadzonej w dużych rozmiarach i opartej na wzorach przedsiębiorstwa, nie zaś modelu rodzinnego gospodarstwa rolnego, które służy przede wszystkim celom konsumpcyjnym rolnika i członków jego rodziny.

Zamiana podatku rolnego i leśnego na inne formy opodatkowania przychodów i dochodów osiąganych w rolnictwie i leśnictwie powinna jednak nastąpić w przyszłości, gdy zmieni się w sposób zasadniczy model ustroju rolnego w Polsce (np. oddzielenie małych gospodarstw rolnych służących wyłącznie zaspokojeniu

67 Tak proponuje m.in. R.I. Dziemianowicz, *op. cit.*, s. 433 i n.

niu konsumpcji własnej od autentycznych gospodarstw rolnych nastawionych na osiąganie dochodów).

Idea odejścia od podatku rolnego i przejście na formułę podatku od towarów i usług oraz celularnego podatku dochodowego mogłoby mieć miejsce już teraz w odniesieniu do gospodarstw rolnych o powierzchni przekraczającej 50 ha (fizycznych). Należy bowiem uznać, że w tych warunkach prowadzenie gospodarstwa rolnego może być traktowane na równi z prowadzeniem przedsiębiorstwa.

Poza tym można myśleć o zastosowaniu formuły podatku od towarów i usług oraz celularnego podatku dochodowego do takich rodzajów aktywności gospodarczej, jak: rybołówstwo, sadownictwo, ogrodnictwo, chów i hodowla. W tym celu należałoby w podatku dochodowym przewidzieć jednak odrębną cedułę oraz ewentualność stosowania opodatkowania ryczałtowego przy niewielkich rozmiarach działalności.

Na całym świecie system opodatkowania rolnictwa stanowi, w mniejszym lub większym zakresie, formę pośredniego subwencjonowania rolnictwa. Jeżeli uznamy więc, że subwencjonowanie powinno mieć charakter jawny i bezpośredni, to wówczas możemy dopiero zastanowić się nad tym, czy jednoczesne przejście na zasady ogólne opodatkowania w rolnictwie i bezpośrednie subwencjonowanie rolnictwa zapewni rozwój rolnictwa. W moim przekonaniu jest na to jeszcze zbyt wcześnie, aby bez dokonania radykalnych zmian w samej strukturze polskiego rolnictwa można było o tym myśleć.

Stąd też płynie wniosek, że:

dotychczasowy system opodatkowania rolnictwa i leśnictwa poprzez zastosowanie podatku rolnego i podatku leśnego należy pozostawić na razie bez zmian.

4. Przyczyny i kierunki poprawy systemu gromadzenia dochodów publicznych

4.1. Ocena obecnego systemu gromadzenia dochodów i konieczność jego poprawy

Daniny publiczne pełnią przede wszystkim funkcję fiskalną. Z tego powodu system gromadzenia dochodów publicznych powinien być sprawny, a więc umożliwiać pełne i terminowe ich osiąganie w przewidywanej wysokości. Ustalenie wielkości dochodów publicznych, które mają być osiągnięte w najbliższym roku budżetowym, ma co prawda charakter szacunkowy, lecz stanowi jednocześnie punkt wyjścia do dyrektywnie ustalonych wielkości wydatków publicznych i de-

ficytu budżetowego. Stąd też waga poprawnego szacowania wielkości spodziewanych dochodów publicznych, jak i ich faktycznego osiągnięcia jest bardzo duża.

Dochody publiczne mogą mieć wadliwe konstrukcje prawne, lecz jednocześnie mogą być sprawnie gromadzone. Możliwa jest jednak także relacja odwrotna, tzn. poprawne formy i konstrukcje prawne danin publicznych same przez się nie zapewnią napływu dochodów publicznych w wyznaczonych terminach i rozmiarach, gdy niesprawny okaże się system gromadzenia dochodów publicznych. Pojęcie systemu oznacza w tym wypadku zespół czynności prawnych i faktycznych, określonych prawem, dotyczących wymiaru (lub samoobliczenia), poboru, kontroli i ewentualnie egzekucji przymusowej zobowiązań daninowych. Miarą sprawności systemu jest realizacja wymienionych czynności w sposób określony prawem także co do skutków i czasu ich zakończenia.

System gromadzenia dochodów publicznych opiera się na kilku podstawowych ustawach, w tym na ustawie – Ordynacja podatkowa, ustawie o kontroli skarbowej oraz ustawie o egzekucji administracyjnej świadczeń pieniężnych, a pomocniczo także na przepisach innych ustaw. Przyczyną niesprawności systemu gromadzenia dochodów publicznych może być regulacja prawna tego systemu. Taka sytuacja odnosi się do regulacji obowiązujących w Polsce. W sierpniu 2010 r. do infolinii Krajowej Informacji Podatkowej zostało skierowanych łącznie 107 865 pytań, w tym z zakresu: podatku dochodowego od osób fizycznych – 44 508, podatku od towarów i usług – 54 278, podatku dochodowego od osób prawnych – 8 035, e-deklaracji – 28, podatku akcyzowego – 516.

Funkcjonowanie systemu gromadzenia dochodów publicznych opiera się na wykonywaniu obowiązków i korzystaniu z uprawnień przez podatników, płatników i inkasentów. Przede wszystkim oznacza jednak sprawność funkcjonowania organów podatkowych. W pewnej mierze zależy również od sądów administracyjnych kontrolujących zaskarżone decyzje podatkowe, jak i od Trybunału Konstytucyjnego badającego zgodność zaskarżonych przepisów prawa daninowego z konstytucją. Praktyka pokazuje, że każdy z wymienionych podmiotów nie zachowuje się w pełni poprawnie. Podatnicy nie wykonują swoich obowiązków oraz nadużywają uprawnień podatkowych. Płatnicy, a rzadziej inkasenci, nie wykonują swoich obowiązków poprawnie. Organy podatkowe działają przewlekle, nie zawsze kompetentnie, a prawie nigdy życzliwie wobec podatników. Sądy administracyjne w różnym stopniu przykładają się do kontroli orzeczeń podatkowych. Natomiast Trybunał Konstytucyjny zbyt często stara się utrwać własną linię orzeczniczą także w sprawach, które nie były dotąd przedmiotem takich orzeczeń.

W rezultacie zaległości daninowe ciągle rosną i osiągają niepokojące rozmiary (patrz tabela 14).

Tabela 14. Zaległości daninowe na koniec 2009 r.

Lp.	Wyszczególnienie	Z ogólnej kwoty zaległości z rubr. 3 przypada na:											
		Stan na koniec okresu sprawozdawczego		w tym		wstrzymanie wykonania decyzji ^{1,2}	w postępowaniu egzekucyjnym ¹	w tym zaległości z lat ubiegłych	pozostałe zaległości podatkowe (3- (5+6+7) ¹	w tym:		w stosunku do których nie podjęto żadnych czynności	
		zaległości ogółem (5+6+7+9)	w tym zaległości z lat ubiegłych	płatne w ratach i odroczone ¹	objęte ustawami restrukturyzacyjnymi					5a.	7.		8.
1.	2.	3.	4.	5.	5a.	6.	7.	8.	9.	10.	11.	12.	
1	Podatek dochodowy od osób prawnych	1 125 179	764 399	29 139	3 872	157 966	503 636	373 640	434 438	685	238 184	22 851	
2	Podatek dochodowy od osób fizycznych	3 721 653	2 482 821	135 806	6 546	240 927	2 475 968	1 738 081	868 952	626	347 315	109 064	
3	Podatek od towarów i usług	10 716 522	7 266 267	217 474	21 631	280 305	6 386 002	4 646 409	3 832 742	10 763	1 469 828	187 694	
4	Podatek akcyzowy	4 980 663	4 068 874	27 874	11 848	280 830	2 947 932	2 314 779	1 724 027	1 145	774 076	164 195	
5	Podatek od gier	47 985	11 206	0	0	0	9 265	9 265	38 719	0	1 073	36 209	
6	Podatki zniszone	33 820	33 813	9	0	1 304	9 875	9 875	22 632	357	16 211	1 046	
7	Cła	603 498	552 403	6 676	1 053	22 566	305 720	280 960	268 537	0	23 357	8 651	
8	Grzywny, mandaty ^{3/}	31 734	23 876	463	0	796	25 583	20 751	4 891	0	701	663	
9	Oплата restrukturyzacyjna	397	306	89	62	274	0	0	34	0	0	34	
10	Ogółem	21 261 452	15 203 965	417 530	45 012	984 968	12 663 981	9 393 761	7 194 973	13 576	2 870 745	530 407	

1/ zaległości zarówno z lat ubiegłych, jak i zaległości bieżące,

2/ wstrzymanie wykonania decyzji w związku z wniesionym odwołaniem lub skargą do sądu administracyjnego, 3/ nakładane w.;

Źródło Dane Ministerstwa Finansów.

Największe zaległości (blisko 50%) dotyczą zobowiązań z tytułu podatku od towarów i usług, co potwierdza, że jego konstrukcja jest bardzo nieczytelna i z tego powodu, nie zaś z innych przyczyn, powstają zaległości podatkowe. Charakterystycznym jest także i to, że tylko niewiele ponad połowę zaległości znajduje się w toku postępowania egzekucyjnego, co samo przez się też nie przesądza jeszcze o ich pełnej ściągальności.

Niepokojąca jest również liczba blisko 5 tys. podatników, których zaległości (każdego z osobna) przekraczają 1 mln zł. Na dzień 31 grudnia 2009 r. 4.419 przedsiębiorców posiadało zaległości podatkowe we wpłatach wszelkich należności wobec budżetu państwa powyżej 1 mln zł. Ogółem zaległości tych podmiotów wynosiły 12.219.865 tys. zł, a wraz z odsetkami 23.317.890 tys. zł.

Nie ubywa liczby odwołań wnoszonych w podatkowym postępowaniu odwoławczym, ani liczby skarg wnoszonych do sądów administracyjnych. Trybunał Konstytucyjny ciągle zaś ma na wokandzie sprawy z zakresu prawa daninowego.

4.2. Kierunki naprawy systemu gromadzenia dochodów publicznych

4.2.1. Zastąpienie Ordynacji podatkowej ogólnym kodeksem daninowym

Obowiązująca ustawa z 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa (Dz.U. z 2005 r. Nr 8, poz. 60 ze zm.) nie dokonała kodyfikacji prawa podatkowego.⁶⁸ Zastąpiła natomiast przepisy ustawy z dnia 19 grudnia 1980 r. o zobowiązaniach podatkowych (tekst jedn.: Dz.U. z 1993 r. Nr 108, poz. 486 z późn. zm.) i wybrane (nie zawsze szczęśliwie) przepisy ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn.: Dz.U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1071 z późn. zm.) w części dotyczącej postępowania podatkowego.

Poza ramami ordynacji podatkowej znalazły unormowanie takie zagadnienia jak: ewidencja i identyfikacja podatkowa, kontrola skarbową, szczególnie nadzór podatkowy. Nie uchylono też ani jednego przepisu dotyczącego wymiaru i poboru podatków z licznych przepisów odrębnych ustaw podatkowych. Ordynacja nie zrealizowała więc idei kodyfikacji prawa podatkowego. Co więcej, poprzez blankietowość swych postanowień (przewidziano wydanie licznych rozporządzeń wykonawczych) ograniczono nawet rolę ustawy w regulowaniu zagadnień podatkowych. Zlekceważono dorobek doktryny prawa podatkowego oraz orzecznictwa sądowego.

O zasadności krytyki ordynacji jako aktu normatywnego ogólnego prawa podatkowego oraz produktu legislacyjnego mogą świadczyć wyroki TK, który

68 Patrz szerzej C. Kosikowski, L. Etel, R. Dowgier, P. Pietrasz, M. Poplawski, S. Presnarowicz, *Ordynacja podatkowa. Komentarz*, Warszawa 2009.

uznał wiele przepisów omawianej ustawy za niezgodne z Konstytucją RP. Ponadto, tekst o.p. był wielokrotnie nowelizowany, a od czasu do czasu w Ministerstwie Finansów odżywa (niestety na krótko) myśl o potrzebie zastąpienia obecnej ustawy nowym, bardziej doskonałym aktem normatywnym. Ocenia się bowiem, że obecny zakres przedmiotowy ordynacji jest wciąż zbyt skromny w stosunku do oczekiwań i postulatów zgłaszanych pod adresem aktu, który powinien kodyfikować tzw. ogólne prawo podatkowe⁶⁹. Ordynacja podatkowa różni się też pod tym względem od podobnych aktów obowiązujących w innych krajach⁷⁰. **Tymczasem konieczne jest ujednoczenie przepisów prawnych dotyczących wymiaru, poboru, kontroli i egzekucji danin publicznych. Potrzebę tę może zaspokoić opracowanie i uchwalenie ogólnego kodeksu daninowego.**

Akt ten powinien stanowić czytelny i wyczerpujący zestaw przepisów prawnych, umożliwiających realizację interesów podatników (ochrona prawna w zakresie uprawnień i obowiązków podatkowych) i interesów publicznych (efektywna realizacja dochodów budżetowych). Ogólny kodeks podatkowy powinien zatem całościowo ujmować zasady stosowania materialnego prawa podatkowego. Z ustaw podatkowych poświęconych poszczególnym podatkom należy usunąć przepisy ustrojowego i formalnego prawa podatkowego, nawet gdyby dotyczyły rozwiązań, których nie da się odnieść do wszystkich podatków.

Ogólny kodeks daninowy mógłby składać się z pięciu części, dotyczących kolejno: 1) przepisów ogólnego prawa daninowego, 2) prawa o zobowiązaniach daninowych, 3) prawa o postępowaniu przy wymiarze danin, 4) prawa o realizacji (wykonywaniu) zobowiązań daninowych, 5) przepisów przejściowych i końcowych. Przepisy kodeksu daninowego powinny odnosić się do wszelkich zobowiązań publicznoprawnych o charakterze świadczeń pieniężnych, bez względu na ich podstawy prawne oraz sposób i miejsce gromadzenia (przeznaczenia dochodów). Natomiast pod względem podmiotowym przepisy ogólnego kodeksu daninowego powinny dotyczyć wszystkich podmiotów krajowych i zagranicznych (nieograniczony obowiązek daninowy), bez względu na rodzaj własności i formę organizacyjno–prawną działania, z uwzględnieniem odrębności opodatkowania osób fizycznych i prawnych oraz podmiotów niemających osobowości prawnej.

W nauce prawa podatkowego pojęcie ogólnego prawa podatkowego odnosi się do tych przepisów prawa podatkowego, które stosuje się do wszystkich lub do

69 Por. R. Mastalski, *Wprowadzenie do prawa podatkowego*, Warszawa 1995, s. 47 i n.; C. Kosikowski, *Problemy zmiany systemu i prawa podatkowego*, Państwo i Prawo 1990, z. 3.

70 C. Kosikowski, *O nie zrealizowanej koncepcji polskiego Kodeksu podatkowego*, w: *Księga jubileuszowa prof. dr Leona Kurowskiego*, Warszawa 1998; A. Kostecki, *Niektóre problemy kodyfikacji prawa podatkowego*, tamże.

większości podatków.⁷¹ Przepisy ogólne prawa podatkowego powinny zatem regulować podstawowe zasady stosowania i wykładni prawa podatkowego, stanowiąc w ten sposób rozwinięcie konstytucyjnych zasad podatkowych. Dla sformułowania podstawowych zasad stosowania i wykładni prawa podatkowego należałoby sięgnąć do bogatego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego i Naczelnego Sądu Administracyjnego w tej dziedzinie. Ujednolicenie terminologii przepisów prawa podatkowego wymaga z kolei określenia definicji terminów stosowanych w kodeksie. Jest w nim także miejsce na rozwinięcie postanowień ustrojowego prawa podatkowego i unormowanie problematyki organów podatkowych.

Włączenie do ogólnego kodeksu daninowego przepisów ogólnego prawa daninowego jest celowe z wielu powodów.

Po pierwsze, **należy w Kodeksie wyrazić podstawowe prawa podatnika.** Myślę, że jest to lepsze miejsce niż ujęcie tych praw w tzw. Deklaracji Praw Podatnika.⁷² Słusznie natomiast z konstytucyjnej zasady demokratycznego państwa prawnego wywodzi się następujące prawa podatnika:

- 4) prawo do dobrego prawa podatkowego,
- 5) prawo do udziału w rzetelnie prowadzonym postępowaniu podatkowym,
- 6) prawo do uczciwego traktowania w kontaktach z administracją podatkową poza postępowaniem podatkowym,
- 7) prawo do skutecznej sądowej ochrony jego praw w sprawach podatkowych,
- 8) prawo do wyrażania opinii w obowiązującym prawie oraz w projektowanych w nim zmianach,
- 9) prawo do uzyskiwania informacji o sprawach z zakresu opodatkowania, które dotyczą bądź mogą mieć wpływ na jego interesy majątkowe,
- 10) prawo do oceny i wyrażania opinii o pracy administracji podatkowej,
- 11) prawo do zapłaty podatku w wysokości wynikającej z przepisów prawa,
- 12) prawo do naprawienia szkody wyrządzonej bezprawną decyzją organu podatkowego.

Po drugie, **prawo daninowe powinno posługiwać się w sposób jednolity pewnymi definicjami z zakresu danin publicznych (podatków i opłat), jak i w korzystaniu z ogólnych instytucji prawnych.** Szczególnie niezbędne jest na-

71 Patrz B. Brzeziński, J. Jezierski, *Przepisy ogólne prawa podatkowego*, Nowe Prawo 1989, nr 7–8, s. 71; R. Mastalski, *Kierunki zmian ogólnego prawa podatkowego*, Głosa 1995, nr 1, s. 3.

72 Patrz na ten temat B. Brzeziński, *Propozycja systematyzacji tez Deklaracji Praw Podatnika*, Prawo i Podatki, wydanie specjalne nr 4, s. 3 i n.

wiązanie w prawie daninowym do terminologii obowiązującej w rachunkowości, w prawie cywilnym i handlowym oraz w prawie administracyjnym i w publicznym prawie gospodarczym. Nie powinno być tak, że na potrzeby jednej ustawy daninowej dane pojęcie oznacza co innego niż na użytek innej ustawy daninowej.⁷³ W ogólnym kodeksie daninowym jest miejsce na to, aby określić pewne terminy jednolicie dla całego prawa daninowego. Tak to czyni niemiecka ordynacja podatkowa.

Po trzecie, **istnieje potrzeba normatywnego ujęcia zasad wymiaru i poboru danin oraz zasad stosowania i wykładni prawa daninowego.**

W części dotyczącej prawa o zobowiązaniach daninowych w kodeksie powinny znaleźć swe unormowanie takie instytucje, jak: obowiązek daninowy, daninowy stan faktyczny, zobowiązanie daninowe, roszczenia wynikające ze stosunku zobowiązania daninowego, zaniechanie ustalania zobowiązania daninowego, wygasanie zobowiązań daninowych, odpowiedzialność za zobowiązania daninowe.

Odrębną część ogólnego kodeksu daninowego powinny stanowić przepisy prawne normujące postępowanie w zakresie wymiaru danin. Jest to postępowanie szersze od postępowania podatkowego unormowanego w przepisach Ordynacji podatkowej. Jest bowiem niewiele podatków, których wymiar następuje w drodze decyzji organu podatkowego. Większość podatków jest obliczana i płacona dzięki czynnościom samego podatnika lub płatników, nie zaś dzięki działaniom organów podatkowych. Tymczasem ta problematyka jest najmniej uregulowana lub też jej uregulowania odnoszą się jedynie do ujemnych następstw (konsekwencji), jakie dotyczą podatników, którzy źle obliczą np. wysokość podatku. W ogólnym kodeksie daninowym należałoby uregulować także postępowanie odwoławcze oraz zasady zaskarżania decyzji i postanowień organów podatkowych do sądu administracyjnego. Ponadto w kodeksie trzeba unormować także problematykę rejestracji i ewidencji podatkowej oraz szczególnego nadzoru podatkowego.

W części dotyczącej realizacji zobowiązań daninowych w ogólnym kodeksie daninowym powinny znaleźć unormowanie zasady wykonywania zobowiązań daninowych powstałych bez wydawania decyzji, a także zasady stosowania (obliczania) ulg i zniżek daninowych, zasady wnoszenia przedpłat i zaliczek daninowych oraz dokonywania zwrotów (nadpłat) daninowych, konsekwencje zwłoki w realizacji zobowiązań daninowych, zasady odraczania i rozkładania na raty płatności daninowych oraz ich umarzanie.

W przepisach przejściowych i końcowych należałoby ustosunkować się nie tylko do losów postępowań rozpoczętych i nieukończonych przed wejściem w życie ogólnego kodeksu daninowego. Konieczne jest wskazanie na przepisy uchylone

73 Na temat ustawy podatkowej patrz szerzej C. Kosikowski, *Ustawa podatkowa*, Warszawa 2006.

ne prze kodeks, do których powinny należeć przepisy ustawy o ewidencji i identyfikacji podatników, jak również przepisy licznych ustaw daninowych normujących dotychczas te zagadnienia, które ujęte byłyby w kodeksie. W tej części należałoby także zaproponować, aby dotychczasowe przepisy wykonawcze nie obowiązywały dłużej niż do dnia wejścia w życie kodeksu. W związku z tym, a także dla dobrego przygotowania się przez organy podatkowe, podatników i płatników do stosowania przepisów kodeksu, należałoby przewidzieć co najmniej półroczne *vacatio legis* dla ogólnego kodeksu daninowego.

4.2.2. Usprawnienie postępowania podatkowego

Postępowanie podatkowe należy w maksymalnym stopniu uprościć, aby pozwalało efektywnie realizować swój cel główny (ustalenie obowiązku lub zobowiązania podatkowego), bez zbędnej zwłoki i przy mniejszej uciążliwości zarówno dla prowadzących postępowanie organów podatkowych, jak i dla strony (podatnika, płatnika, osoby trzeciej odpowiedzialnej za zobowiązania podatnika). To jest nie tylko konieczne, lecz także możliwe. W tym celu trzeba jednak zmienić niektóre przepisy obecnej Ordynacji podatkowej, a w przyszłości potraktować je jako przepisy ogólnego kodeksu daninowego.

Po pierwsze, należy ograniczyć w możliwie maksymalnym stopniu żądania organów podatkowych do dokumentowania każdego faktu składającego się na stan faktyczny lub prawny. Jest to możliwe poprzez zastąpienie żądania składania zaświadczeń oświadczeniami podatnika składanymi pod odpowiedzialnością karną. Uprości to nie tylko samo postępowanie przed organami podatkowymi, lecz pozwoli je prowadzić szybciej niż dotychczas.

Po drugie, należy przyjąć jako zasadę możliwość składania wszelkiego rodzaju oświadczeń i dokumentów drogą e-mailową, jeśli tylko rodzaj oświadczeń i dokumentów na to pozwala. Odbywałoby się to również pod odpowiedzialnością karną.

Po trzecie, utrzymując terminy załatwiania sprawy przewidziane w art. 139 o.p., należy jednocześnie przyjąć zasadę, że niedotrzymanie tych terminów powoduje skutki podobne do skutków tzw. milczącej interpretacji, przewidzianych w art. 14o o.p. Tylko w ten sposób można bowiem skutecznie zdyscyplinować organy podatkowe do kończenia postępowania w ustawowych terminach.

Po czwarte, nie warto nadal utrzymywać instytucji indywidualnych interpretacji podatkowych, skoro praktyka pokazuje, że ich wartość jest ograniczona.⁷⁴ Podatnik na ogół nie chce uprzedzać organów podatkowych o swoich wątpliwoś-

74 Por. C. Kosikowski, *Indywidualne interpretacje przepisów prawa daninowego w praktyce*, w: *Ordynacja podatkowa. Wokół nowelizacji*, pod red. R. Dowgiera, Białystok 2009, s. 30 i n.

ciach, licząc na to, że w postępowaniu podatkowym racja może być po jego stronie. Bywa to co prawda rzadko, ale zdarza się. Decyzje wydawane w sprawach indywidualnych interpretacji są na ogół skarżone i bardzo często skutecznie, co potwierdza tezę, że nie warto o nie zabiegać, skoro i tak trzeba się potem procesować przed sądem administracyjnym.

Po piąte, konieczne jest zniesienie możliwości podejmowania decyzji podatkowych przez organy kontroli skarbowej. Sama kontrola skarbową jest potrzebna (ustawa z 28 września 1991 r. o kontroli skarbowej, Dz.U. z 2004 r. Nr 8, poz. 65 ze zm.). Jej organy powinny ją prowadzić także w odniesieniu do gromadzenia dochodów publicznych. Nie powinny być jednak wyposażone w prawo wydawania decyzji podatkowych lub wydawania tzw. wyniku kontroli na podstawie materiału zgromadzonego w wyniku przeprowadzonej kontroli. Materiały takie powinny być przekazywane właściwym organom podatkowym, które na tej podstawie powinny podejmować ewentualnie decyzje podatkowe. Organ kontroli skarbowej trzeba odciąć od premii za tzw. przypisy zobowiązań podatkowych, które jak pokazuje praktyka, prawie nigdy nie potwierdzają się w toku dalszego postępowania.

Po szóste, konieczne jest zniesienie fikcji postępowania odwoławczego w sprawach danin publicznych. Dwuinstancyjność postępowania podatkowego wymaga, aby sprawa podatkowa mogła być rozpoznawana dwukrotnie, przez dwa różne, bo działające w pierwszej i drugiej instancji organy podatkowe, przy czym ponownego rozstrzygnięcia może domagać się tylko podmiot uprawniony do złożenia odwołania. Uruchomienie odwoławczego postępowania podatkowego jest związane również ze spełnieniem wszelkich innych wymagań, jakie stawia się w tym zakresie (terminy, forma prawna odwołania, sposób wniesienia odwołania itd.). Odwoławcze postępowanie podatkowe nie przebiega również w dowolny sposób, lecz musi być prowadzone zgodnie z wymaganiami przewidzianymi w przepisach o. p. Wymagania te dotyczą m.in. zarówno przebiegu postępowania, jak i takich czynności, jak podjęcie decyzji w trybie autokontroli, wydanie postanowienia w sprawie wstrzymania wykonania decyzji, przeprowadzenie dodatkowego postępowania dowodowego przez organ odwoławczy, zwrot sprawy organowi pierwszej instancji dla dokonania tzw. wymiaru uzupełniającego, wreszcie wydanie decyzji rozstrzygających sprawę wniesionego odwołania lub zażalenia.

Z merytorycznego punktu widzenia niektóre rozwiązania prawne zastosowane w celu realizacji zasady dwuinstancyjności postępowania podatkowego budzą zastrzeżenia.

Po pierwsze, przypomnijmy o wyjątkowo niezręcznych postanowieniach, wedle których w organach odwoławczych w postępowaniu podatkowym mogą wystąpić organy, które wydały decyzje podatkowe w pierwszej instancji (dyrek-

torzy izb skarbowych i dyrektorzy izb celnych oraz Minister Finansów). Rozwiązania te niesłusznie eliminują zasadę dwuinstancyjności, której realizację można sobie nawet w tych sytuacjach z powodzeniem wyobrazić inaczej. Nie stanowi natomiast tego rozwiązania możliwość złożenia wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy przez ten sam organ.

Po drugie, nawet jeśli w postępowaniu odwoławczym występują inne organy podatkowe niż w postępowaniu w pierwszej instancji, nie znaczy to samo przez się, iż zasada dwuinstancyjności jest pod względem merytorycznym zachowana. Mogą ją bowiem zakłócić co najmniej dwie okoliczności.

Jedną z nich stanowi fakt, że podmioty będące podatkowymi organami odwoławczymi są pod względem ustrojowym jednocześnie przełożonymi służbowymi organów podatkowych działających w pierwszej instancji. Co więcej, zarówno jedni, jak i drudzy są podległymi Ministra Finansów, który dążąc do zapewnienia jednolitego stosowania prawa podatkowego przez organy podatkowe i organy kontroli skarbowej, dokonuje wiążącej interpretacji ogólnej przepisów prawa podatkowego. Oznacza to, że zarówno organy podatkowe działające w pierwszej, jak i w drugiej instancji muszą podejmować decyzje według ustaleń interpretacyjnych poczynionych przez Ministra Finansów. Problem pojawia się jednak wtedy, gdy interpretacje te są wadliwe i podatnik nie postępuje zgodnie z nimi. Nie ma wówczas szansy na to, aby w toku postępowania podatkowego zmienić pogląd zajęty w tej sprawie przez Ministra Finansów i podległe mu organy. Podatnik może o to zabiegać dopiero na drodze postępowania sądoadministracyjnego. W rezultacie zasada dwuinstancyjności postępowania podatkowego staje się fikcją.⁷⁵

Drugą okolicznością zakłócającą realizację zasady dwuinstancyjności postępowania podatkowego może być niezbyt prawidłowy sposób działania podatkowego organu odwoławczego bądź też organu pierwszej instancji działającego po przekazaniu mu sprawy do ponownego rozpoznania. Zwrócono na to uwagę zwłaszcza w orzecznictwie sądowym. Wyraża się to natomiast w takich postawach organu odwoławczego, które wskazują na to, że organ odwoławczy:

- 1) ogranicza się do kontroli decyzji (wyrok NSA z dnia 6 czerwca 1997 r. III S.A. 515/96, „Wspólnota” 1997, nr 45, poz. 26) lub do rozpatrzenia zasadności argumentów organu pierwszej instancji (wyrok NSA z dnia 22 marca 1996 r. S.A./Wr 1966/95, ONSA 1997, nr 1, poz. 35);
- 2) nie przeprowadził postępowania w sposób umożliwiający osiągnięcie jego celu (wyrok NSA z dnia 12 listopada 1992 r. V S.A. 721/92, ONSA 1992, nr 3–4, poz. 95);

75 Patrz B. Adamiak, *Model dwuinstancyjności postępowania podatkowego*, PIP 1998, nr 12, s. 53.

- 3) wykroczył poza ramy przywileju swobodnej oceny dowodów (wyrok NSA z dnia 22 kwietnia 1997 r. I S.A./Ka 6/96, Temida (CD) Sopot 2003).

Natomiast organ pierwszej instancji dopuszcza się rażącego naruszenia prawa (wyrok NSA z dnia 10 kwietnia 1989 r. II S.A. 1198/88, ONSA 1989, nr 1, poz. 36), gdy:

- 1) bezkrytycznie przyjmuje jako własne ustalenia dokonane przez organ odwoławczy,
- 2) kieruje się opinią organu odwoławczego,
- 3) opiera się na ustaleniach dokonanych przez organ odwoławczy, a sam jedynie nadaje im formę własnej decyzji,
- 4) opiera się wyłącznie na wyniku kontroli podatkowej przeprowadzonej przez pracownika organu wyższego stopnia.

Odwoławcze postępowanie podatkowe ma też kilka innych osobliwości.⁷⁶

Po pierwsze, zasadą jest brak wykonalności decyzji nieostatecznej, nakładającej na stronę obowiązek podlegających wykonaniu w trybie przepisów o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, chyba że decyzji nadano rygor natychmiastowej wykonalności (art. 239a o.p.). Natomiast rygor natychmiastowej wykonalności decyzji nieostatecznej jest nadawany na warunkach i w trybie określonym w art. 239b i 239c o.p. z wyłączeniami przewidzianymi w art. 239d o.p. Wniesienie odwołania od decyzji organu podatkowego nie wstrzymuje jej wykonania. Nie dotyczy to jedynie wykonania decyzji, której podstawą był przepis art. 24b o.p. (poświęcony tzw. obejściu prawa podatkowego), a także sytuacji, gdy odwołanie nie zostało rozpatrzone w ustawowym terminie, a decyzja do tego czasu nie została wykonana. Natomiast w razie wniesienia skargi do sądu administracyjnego organ podatkowy pierwszej instancji wstrzymuje wykonanie decyzji do momentu uprawomocnienia się orzeczenia sądu administracyjnego (art. 239f o.p.). Wydaje się, że rozwiązanie to nie służy zabezpieczeniu interesów fiskalnych państwa. Można byłoby zatem postulować powrót do wcześniej stosowanej zasady, wedle której sąd administracyjny, na wniosek strony, mógłby zastosować wstrzymanie wykonalności zaskarżonej decyzji, jeśli jej wykonanie w sposób oczywisty groziłoby wywołaniem skutków nieodwracalnych dla strony (np. powodowało jej upadłość).

Po drugie, organ odwoławczy nie może wydać decyzji na niekorzyść strony odwołującej się, chyba że zaskarżona decyzja rażąco narusza prawo lub interes publiczny (art. 234 o.p.). Zastrzeżenie, jakiemu poddano zakaz *reformationis in*

76 Patrz S. Sadocha, *Zasada dwuinstancyjności postępowania*, Prawo i Podatki, wyd. specjalne nr 4, s. 32 i n.

peius w postępowaniu podatkowym, sprawia, że realność stosowania się do tego zakazu ocenia się jako wątpliwą.⁷⁷ Poglębia ją także fakt, iż równocześnie w trybie art. 230 o.p. może nastąpić zwrot sprawy organowi pierwszej instancji celem dokonania tzw. wymiaru uzupełniającego. W tym wypadku mamy do czynienia bardziej z kontrolą postępowania organu podatkowego pierwszej instancji niż z rozpoznaniem odwołania wniesionego przez stronę.⁷⁸

4.2.3. Usprawnienie funkcjonowania organów podatkowych i organów kontroli skarbowej

Administrację podatkową można uznać za idealną, jeśli jest ona dobrze zorganizowana i zapewnia dostęp do jej usług każdemu, kto jest na nie zdany (właściwość rzeczowa i miejscowa), a jednocześnie zachowania organów podatkowych podlegają kontroli (kontrola instancyjna, kontrola sądowa oraz inne rodzaje kontroli). Idealną administrację podatkową mogą tworzyć tylko osoby, które znają rolę administracji publicznej i potrafią ją w sposób profesjonalny wykonywać. Ważne jest przy tym także i to, aby urzędnicy podatkowi byli należycie wynagradzani, nie będąc narażeni na pokusę korupcji. Muszą mieć także poczucie odpowiedzialności za wykonywane zadanie i świadomość konsekwencji, jakie mogą powstać, gdy powierzone im zadania nie będą należycie wypełniane lub będą wykonywane z naruszeniem prawa bądź zasad etyki urzędniczej.

Nie sposób jednak nie zwrócić uwagi na kolizję interesów występujących w ocenie administracji podatkowej. Dla fiskusa idealną jest przede wszystkim taka administracja podatkowa, która potrafi zapewnić optymalne gromadzenie dochodów publicznych. Od administracji podatkowej fiskus oczekuje więc, że będzie ona czujna w ujawnianiu obowiązków podatkowych oraz w egzekwowaniu ich wykonywania. Z tego punktu widzenia dobrą jest taka administracja podatkowa, która potrafi zapewnić zebranie (w tym wyegzekwowanie) dochodów z tytułu ustalonych lub określonych zobowiązań podatkowych w ustawowych terminach. Można sądzić, że mianem dobrej administracji podatkowej fiskus obejmie także te organy podatkowe, których decyzje i postanowienia nie zostały wzruszone w toku sądowej kontroli. Obawiam się natomiast, że fiskus nie zaliczy do tego grona tych organów podatkowych, które umarzają zaległości podatkowe lub zarządzają zaniechaniem ich poboru, bądź w inny sposób przyczyniają się do tego, że dochody z tego tytułu nie wpływają na rzecz fiskusa.

Zrozumiałym jest, że optyka widzenia i oceny administracji podatkowej przez opodatkowanych jest diametralnie różna od kryteriów oceny właściwych z punktu

77 Por. M. Mrówczyński, *Zakaz reformationis in peius – fikcja czy rzeczywistość? Ordynacja podatkowa*, Państwo i Prawo 1999, nr 9, s. 25–26.

78 Patrz szerzej C. Kosikowski, L. Etel, R. Dowgier, P. Pietrasz, M. Popławski, S. Presnarowicz, *op. cit.*, s. 818 i n.

widzenia interesów fiskusa. W zależności od sytuacji opodatkowani, a także inne podmioty (płatnicy, inkasenci, osoby trzecie) oczekują od administracji podatkowej różnych postaw. Łączy je jednak oczekiwanie, że administracja podatkowa będzie dla nich łatwo dostępna, wyrozumiała, życzliwa i sprawiedliwa, załatwiająca sprawy w sposób profesjonalny i terminowy. Części opodatkowanych marzy się zapewne administracja podatkowa, która jest ślepa na ich przekrety podatkowe i miłosierna w ocenie ich konsekwencji. Niektórym zaś może śnić się administracja podatkowa, która nie oczekuje na żadne „dowody wdzięczności” ze strony opodatkowanych.

Efektywność administracji podatkowej to kryterium, na którym opiera się ocena administracji podatkowej dokonywana głównie z punktu widzenia interesów fiskusa. Być efektywnym oznacza w tym wypadku:

- 1) ujawniać lub zapobiegać ukrywaniu stanów faktycznych, z którymi ustawa łączy powstanie obowiązków podatkowych, prowadząc w tym celu kontrolę skarbową lub korzystając z innych źródeł informacji (np. wywiadu skarbowego);
- 2) podejmować czynności sprawdzające i kontrolę podatkową wtedy, gdy istnieją ku temu powody i przesłanki, nie tracąc energii i środków na wykonywanie czynności pozornych i zbędnych z punktu widzenia gromadzenia dochodów publicznych;
- 3) udzielać podatnikom, płatnikom i inkasentom oraz osobom trzecim wobec podatnika wyczerpujących i jasnych informacji podatkowych oraz udzielać tzw. urzędowych interpretacji prawa podatkowego w taki sposób, aby były one czytelne i jednoznaczne dla wnioskodawców;
- 4) bez zbędnej zwłoki ustalać lub określać zobowiązania podatkowe;
- 5) wszczynać, prowadzić i kończyć postępowania podatkowe zgodnie z ustaloną procedurą i obowiązującymi terminami;
- 6) prawidłowo stosować środki zabezpieczenia wykonania zobowiązań podatkowych i ich zaległości;
- 7) skutecznie dokonywać egzekucji zobowiązań podatkowych;
- 8) zapewnić profesjonalną obronę decyzji i postanowień podatkowych w toku ich kontroli przed sądem administracyjnym.

Warunkiem efektywności administracji podatkowej jest działanie na podstawie i zgodnie z prawem oraz wysoka profesjonalność i poczucie odpowiedzialności, a także konsekwencji wykonywania zadań administracji podatkowej. Tym-

czasem w praktyce efektywność administracji podatkowej ocenia się inaczej, co wyznacza inny standard jej zachowań.

W odniesieniu do organów podatkowych podstawowym miernikiem oceny efektywności ich działalności jest wykonanie rocznego (kwartalnych, miesięcznych) planu dochodów budżetowych. Jest to kryterium nadrzędne wobec innych mierników, jak np. liczby i wysokości kwot umorzonych lub zaniechanych zobowiązań podatkowych bądź wysokości zaległości z tytułu zobowiązań podatkowych. Korzystanie z tych uprawnień, jak i stosowanie wszelkich uznaniowych ulg, odliczeń i zniżek bądź zwolnień jest zresztą bardzo źle widziane przez Ministerstwo Finansów oraz przez NIK. Uważa się bowiem, że ich stosowanie może być związane z korupcją urzędników podatkowych. Ta zaś, niestety, zdarza się, o czym świadczą fakty wychodzące na światło dzienne, zwykle po latach i często w wyniku przypadku.

Efektywność administracji podatkowej nie jest natomiast badana na podstawie kryteriów ekonomicznych, a więc porównania osiągniętych dochodów z nakładami i kosztami. Można oczywiście powiedzieć, że przecież w taki sposób nie można badać efektywności działania urzędów. Nie są one przedsiębiorstwami i nie można wobec nich stosować mierników właściwych dla oceny efektywności przedsiębiorstw. Podzielając to zastrzeżenie, trudno jednak stwierdzić, że nakłady i koszty działalności administracji podatkowej nie mają znaczenia. Bojaźń przed dyskusją na ten temat jest w pełni uzasadniona tam, gdzie nie chce się tego zagadnienia widzieć.

Tymczasem poza dyskusją zdają się pozostawać takie fakty, jak to, że:

- 1) urzędów administracji podatkowej powinno być tyle, aby z łatwością były one dostępne dla petentów (problem rozmieszczenia terytorialnego organów podatkowych);
- 2) w administracji podatkowej należy zatrudnić tylu i takich urzędników, aby byli oni w stanie profesjonalnie, terminowo i grzecznie obsługiwać swoich petentów;
- 3) administracja podatkowa powinna posiadać odpowiednie lokale i dobre wyposażenie, wśród którego nie może zabraknąć nie tylko komputerów, lecz także książek i komentarzy oraz wystarczającej liczby Dziennika Ustaw i innych zbiorów aktów normatywnych oraz orzecznictwa. Dobre warunki i wyposażenie to również miejsca oraz krzesła i stoliki dla petentów, którzy na miejscu muszą wypełniać określone druki lub formularze urzędowe;
- 4) administracja podatkowa musi być profesjonalna, a zatem jej pracownicy powinni być dobierani według kryteriów zapewniających fachowość oraz

być przyzwoicie wynagradzani, aby nie kusiły ich propozycje nieuczciwych podatników. Od pracowników tych należy także wymagać stałego podnoszenia swoich kwalifikacji zawodowych, zapewniając im jednak dostępność odpowiednich szkoleń, kursów i studiów podyplomowych.

Jeśli to wszystko weźmiemy pod uwagę i solidnie podliczymy, to okaże się, iż nakłady na administrację podatkową muszą być znaczne i nie może być inaczej. Tylko wtedy będzie ona bowiem efektywna. Czy to jest możliwe w warunkach trwale występujących kłopotów budżetowych oraz bzdurnej idei „taniego państwa”? Jest możliwe, ale tylko wtedy, gdy zechcemy zmienić wadliwą strukturę zatrudnienia i wynagradzania w administracji podatkowej. Wadliwość polega na tym, że w izbach skarbowych i izbach celnych oraz w Ministerstwie Finansów utrzymuje się bez potrzeby takie zastępy urzędników, które nie są tam potrzebne, a których brakuje w urzędach organów podatkowych I instancji.

Oczekiwania podatnika i innych podmiotów, na których ciążyą obowiązki podatkowe, pod adresem administracji podatkowej są i mogą być różnego rodzaju. Zatrzymajmy się tylko na tych, które zdają się pozostawać poza dyskusją.

Po pierwsze, administracja podatkowa powinna być tak zorganizowana, aby pod względem terytorialnym była łatwo dostępna dla swoich potencjalnych pententów. W pojęciu dostępności mieści się przede wszystkim możliwość łatwego i w miarę szybkiego dotarcia do urzędu organu podatkowego, właściwego dla podatnika lub innego podmiotu o obowiązkach podatkowych. Właściwość organu podatkowego może być właściwością: 1) rzeczową, 2) miejscową, 3) instancyjną, 4) delegacyjną. W szczególności chodzi o dostępność do tych organów podatkowych, które są właściwe rzeczowo i miejscowo oraz działają w I instancji.

Organizacja i funkcjonowanie efektywnej administracji podatkowej stanowiło od dawna poważny problem.⁷⁹ Mimo podejmowania rozmaitych prób rozwiązania tego problemu wciąż nie udaje się go pokonać w zadawalający sposób. Wynika to z trudności tkwiących w wymogach dotyczących idealnej administracji dochodów publicznych.

Z jednej strony powinna być ona tania, ponieważ koszty wymiaru, poboru, kontroli i egzekucji publicznych świadczeń pieniężnych nie mogą być wysokie i uszczuplać dochodów publicznych. Nie ma większego sensu nakładać i pobierać takich ciężarów, których wymiar i pobór jest drogi i w efekcie nie przynosi dochodów. Z drugiej zaś strony administracja podatkowa musi być fachowa, dobrze wyposażona w środki działania, dostępna dla obciążonych oraz odporna na korupcję. To zaś oznacza, że nie może być jednocześnie tania, ponieważ koszty zatrudnienia dobrze przygotowanych merytorycznie pracowników oraz koszty or-

79 Patrz m.in. *System organów podatkowych w Polsce*, pod red. Pawła Smolenia, Warszawa 2009.

organizacji i funkcjonowania administracji są spore. Jeżeli próbuje się zmniejszyć koszty organizacji i funkcjonowania administracji podatkowej poprzez potaniecie wydatków związanych z zatrudnieniem, wynagrodzeniem pracowników i wyposażeniem urzędów, to próby te kończą się zmniejszeniem efektywności i skuteczności działania administracji skarbowej. Dlatego też należy przyjmować raczej inne kierunki rozwiązania tego problemu.

Podstawowym działaniem powinno być wykonanie analizy pozwalającej na ocenę i podjęcie decyzji co do tego, czy warto wprowadzać lub utrzymywać istniejący tytuł prawny dochodu publicznego, skoro koszty jego wymiaru i poboru są znaczne. Jest to oczywiście zadanie dla zarządzającego finansami publicznymi, ale administracja podatkowa powinna dostarczyć mu odpowiednich materiałów analitycznych. Czy takich tytułów jest wiele? Sądzę, że można je odnieść do wszystkich tytułów podatków i opłat, co do których statystyka publiczna nie jest w stanie wykazać wielkości wpływów. Oznacza to, że w praktyce nie są wykonywane analizy zmierzające do oceny, czy „opłaca się” utrzymywać dany tytuł daniny publicznej i pobierać ją bez względu na koszty z tym związane oraz efektywną wysokość płynących stąd dochodów.

Drugi natomiast kierunek działania powinien wiązać się z przyjęciem rozwiązań umożliwiających minimalizację wydatków na administrację podatkową, jednakże bez uszczerbku dla jakości i skuteczności jej działania. Rozwiązania te polegają na przerzuceniu wielu obowiązków administracji podatkowej na samego podatnika oraz na inne podmioty z podatnikiem związane. Stanowi to pewną formę rozwiązania problemu lub przynajmniej złagodzenia jego rozmiarów, chociaż jednocześnie jej zastosowanie tworzy inne problemy. Wyłania się w szczególności pytanie o dopuszczalne granice obciążenia podatnika i innych podmiotów obowiązkami, które tak naprawdę powinny należeć do administracji podatkowej. Pytaniu temu muszą towarzyszyć także inne wątpliwości dotyczące zasad i form powierzania tych obowiązków oraz odpowiedzialności za ich wykonywanie. Mimo tych dylematów z przyjęcia tego właśnie kierunku rozwiązań korzysta się w praktyce znacznie częściej niż z rozwiązań określonych wyżej jako kierunek podstawowy.

Podatnicy mają uprawnienia i obowiązki o charakterze materialnym i proceduralnym. Pierwsze wiążą się głównie z ponoszeniem ciężaru podatkowego, ale obejmują także wszystko to, co wiąże się z prawidłowością obliczenia jego rozmiarów. Prawo podatkowe nakłada na podatnika obowiązki dotyczące m.in. ewidencji podatkowej (PESEL), zgłoszenia obowiązku podatkowego, składania wymaganych deklaracji i informacji podatkowych, a także prowadzenia różnego rodzaju ewidencji i ksiąg podatkowych oraz przeprowadzania inwentaryzacji sprzedaży (obrotów) oraz przechowywania tych dokumentów przez czas wyznaczony w ustawie. Tego rodzaju powinności, aczkolwiek obciążające podatnika, są

wykonywane w jego interesie i nie mogą być uważane za czynności, które podatnik wykonuje zamiast administracji podatkowej.

Inaczej oceniać wypada natomiast te powinności podatnika, które powinny należeć przede wszystkim do administracji podatkowej. Rzecz dotyczy zwłaszcza obowiązku samoobliczenia wysokości podatku lub jego zaliczki i odprowadzenia go w takiej wysokości na właściwy rachunek dochodów budżetowych. Kwestia ta odnosi się do większości obowiązujących aktualnie obciążeń podatkowych, w tym do ciężarów przypadających z tytułu: podatku od towarów i usług, podatku od gier, podatku od czynności cywilnoprawnych, podatku akcyzowego, podatku dochodowego od osób fizycznych, podatku dochodowego opłacanego w formie zryczałtowanej, podatku dochodowego od osób prawnych, podatku tonażowego. Obowiązek ten nie obejmuje jedynie podatków majątkowych oraz podatków o charakterze przychodowo–dochodowym. Te zaś nie odgrywają podstawowej roli w całym systemie podatkowym. Praktycznie też nie dotyczą większości podatników.

Obowiązek podatnika w zakresie samoobliczenia podatku trudno jest traktować w kategoriach przywilejów. Jest to raczej kłopotliwy obowiązek podatnika. Jego wykonanie wiąże się bowiem z koniecznością opanowania zasad obliczania danego podatku, co w końcu nie powinno stanowić powinności samego podatnika. Przecież to jest dokładnie to samo, jakby wymagać od pasażera samolotu (statku, pociągu, autobusu), aby umiał (na wszelki wypadek, gdy pilot samolotu lub odpowiednio innego pojazdu będzie zajęty wyłącznie stewardessą lub konduktorką) pilotować samolot lub inny pojazd. Samoobliczanie podatku nie leży w interesie podatnika, ponieważ nie może on obliczyć jego wysokości w sposób bardziej korzystny niż na to zezwala prawo. Gdyby zaś taka pokusa przyszła mu do głowy, to musi liczyć się nie tylko z reakcją organu podatkowego w postaci weryfikacji nieprawidłowego wyliczenia, lecz także z ryzykiem poniesienia konsekwencji natury represyjnej (np. utrata prawa do zwrotu podatku, utrata przywileju korzystania z ryczałtu podatkowego, oszacowanie podstawy opodatkowania, odsetki za zwłokę, odpowiedzialność karna skarbową itp.). Utrzymanie obowiązku samoobliczania niektórych zobowiązań podatkowych jest jednak konieczne. Przy obecnym stanie zatrudnienia w urzędach organów podatkowych nie jest bowiem możliwe przejęcie tego obowiązku przez te organy. Ich zachowania muszą więc koncentrować się na kontroli samoobliczania oraz do reagowania na wszelkie przejawy, świadomego lub nieświadomego, unikania lub uchylania się od obowiązków daninowych.

Z tych samych powodów należy też nadal korzystać z instytucji płatników i inkasentów podatkowych. Co więcej, powinni być oni objęci stałą kontrolą wykonywania swoich obowiązków, ponieważ praktyka pokazuje, iż niejednokrot-

nie uchybiają oni w sposób świadomy swoim obowiązkom, a przecież korzystają obecnie nawet z wynagrodzenia za wykonywanie tych czynności.

Administracja podatkowa i jej pracownicy powinni czuć się odpowiedzialni za wykonywanie powierzonych im zadań. Problem leży jednak w tym, jakiego rodzaju powinna być ta odpowiedzialność. Odnosi się ona przecież do organów podatkowych oraz do jej pracowników. Prawo przewiduje odpowiedzialność organu podatkowego, w roli którego występuje kierownik jednostki organizacyjnej administracji podatkowej. Jednocześnie prawo przewiduje odpowiedzialność za działania lub zaniechania funkcjonariuszy publicznych, do których należą pracownicy administracji podatkowej.

Odpowiedzialność organu podatkowego dotyczy jego czynności faktycznych i prawnych. Adresatom postanowień i decyzji podejmowanych przez organy podatkowe prawo zapewnia środki ochrony w postaci zażalenia i odwołania oraz skargi administracyjnej. W zasadzie wyczerpuje to formy odpowiedzialności prawnej organu podatkowego, ponieważ inne formy są stosowane jako konsekwencje tej odpowiedzialności (np. zwrot niesłusznie pobranych lub nadmiernie wyliczonych należności podatkowych).

Odpowiedzialność funkcjonariuszy publicznych zatrudnionych w administracji podatkowej należy postrzegać na kilku płaszczyznach. Tylko jedną z nich stanowi odpowiedzialność odszkodowawcza za szkody wyrządzone przez funkcjonariuszy administracji podatkowej podatnikom oraz innym podmiotom biernym prawa podatkowego. Odpowiedzialność taką przewiduje art. 260 Ordynacji podatkowej, odsyłając do przepisów prawa cywilnego. Jest to odpowiedzialność Skarbu Państwa za szkody wyrządzone przez funkcjonariuszy państwowych,⁸⁰ chociaż nie mają tutaj zastosowania przepisy ustawy z dnia 15 listopada 1956 r. o odpowiedzialności Państwa za szkody wyrządzone przez funkcjonariuszów państwowych (Dz.U. Nr 54, poz. 243 z późn. zm.).

Inne płaszczyzny odpowiedzialności funkcjonariuszy publicznych stanowią przepisy prawa karnego (zwłaszcza odpowiedzialność za tzw. przestępstwa urzędnicze) oraz prawa pracy, a szczególnie przepisy o odpowiedzialności pracowniczej. Te rodzaje odpowiedzialności związane są z oceną zachowań funkcjonariuszy publicznych w świetle zakazów formułowanych w prawie karnym oraz nakazów i obowiązków wynikających z prawa pracy i tzw. pragmatyki służbowej.

Pracownicy administracji podatkowej nie powinni ponosić odpowiedzialności za działania organów podatkowych, w których są zatrudnieni. Takiej od-

80 Patrz szerzej M. Safjan, *Odpowiedzialność odszkodowawcza władzy publicznej (po 1 września 2004 roku)*, Warszawa 2004.

powiedzialności nie może być, ponieważ nie służyłaby ona niczemu i nikomu. Pracownicy nie powinni odpowiadać za instytucję, w której są zatrudnieni. Spoczywa na nich natomiast odpowiedzialność pracownicza (służbowa, dyscyplinarna) i w pewnym zakresie także odpowiedzialność karna.

Konieczne jest zwiększenie odpowiedzialności organów podatkowych za podejmowane decyzje podatkowe, natomiast wobec pracowników administracji podatkowej należy stosować system nagród i kar, który wymusza wydawanie tych decyzji w wyznaczonym ustawowo czasie oraz w sposób kompetentny. Od organów podatkowych należy wymagać także poprawienia ściągalności zaległości podatkowych oraz stosowania właściwie dobranych sankcji w postępowaniu karnym skarbowym.

4.2.4. Poprawa sądowej kontroli decyzji podatkowych i badania zgodności przepisów prawa podatkowego z Konstytucją

Sąd administracyjny może oceniać zaskarżalne decyzje i postanowienia podatkowe, jeśli staną się one przedmiotem rozpoznania przez wojewódzki sąd administracyjny, działający w I instancji lub gdy od jego wyroku zostanie skutecznie wniesiona skarga kasacyjna, rozpatrywana przez Naczelny Sąd Administracyjny (NSA).

Włączenie sądu administracyjnego do kontroli legalności decyzji i zaskarżalnych postanowień podatkowych, które w Polsce datuje się od 1 stycznia 1981 r., stało się wydarzeniem na miarę nowoczesnej administracji podatkowej. Nie jest bowiem potrzebne dowodzenie, że brak takiej kontroli sprzyjał samowoli administracji podatkowej na czele z Ministrem Finansów. Ten ostatni miał zresztą w tym „dziele” największe zasługi, ponieważ nie tylko decydował o tym, jak rozumieć przepisy prawa podatkowego, lecz narzucał swą wolę podległemu aparatowi podatkowemu. Natomiast podatnicy, szukający naiwnie sprawiedliwości podatkowej u Ministra Finansów, pozostawali na z góry przegranych pozycjach.

Mimo to, w stosunkowo krótkim czasie sądowa kontrola decyzji podatkowych zaczęła przynosić widoczne efekty. Prof. Jerzy Małecki, który funkcję sędziego NSA orzekającego w sprawach podatkowych pełni od samego początku funkcjonowania NSA, ocenia rzecz następująco:⁸¹ „Działalność tego sądu okazywała się być dla administracji finansowej przysłowiowym „kolcem róży”. Orzecznictwo sądowe zaczęło bowiem wyprzedzać nieadekwatne do sytuacji regulacje prawnofinansowe oraz wypełniać istniejące luki prawne. Między innymi to orzecznictwo NSA doprowadziło do: zaniku samoistnej normodawczej działalno-

81 Patrz w: *Finanse publiczne i prawo finansowe*, pod red. C. Kosikowskiego i E. Ruśkowskiego, wyd. 2, Warszawa 2006, s. 703–704.

ści rządu w sprawach podatkowych; bezpośredniego stosowania w tych sprawach przepisów Konstytucji; przeciwstawienia się złej praktyce legislacyjnej polegającej m.in. na retroaktywności przepisów prawa daninowego i nieuwzględnianiu przez prawodawcę praw słusznie nabytych; sformułowania zakazu stosowania analogii w materialnym prawie podatkowym. Dzięki orzecznictwu NSA objęto też pełną ochroną sądową orzeczenia wydawane w sferze uznania administracyjnego lub na podstawie klauzul generalnych zawierających zwroty niedookreślone; wypowiedziano się przeciwko stosowaniu przez organy podatkowe zasady *in dubio pro fisco*; wskazano, że nie do pogodzenia ze standardami demokratycznego państwa prawnego jest działanie organów administracji finansowej z naruszeniem zasady zaufania do państwa i prawa, np. poprzez udzielanie podatnikom błędnych informacji lub wprowadzania ich w błąd co do przyszłego stanu prawnego; wskazywano na konstytucyjne zasady sprawiedliwości, powszechności i równości opodatkowania jako niezwykle przydatne w interpretacji przepisów prawa podatkowego”.

Wnikliwa analiza i ocena funkcjonowania kontroli stosowania prawa podatkowego wykazała, że sprawność działania sądów administracyjnych, jak i innych organów ochrony prawnej mogłaby i powinna być większa.⁸² Sądowa kontrola decyzji podatkowych nie może trwać tak długo jak obecnie ani być tak dalece formalna i powierzchowna, jak to można odnieść do wielu wyroków sądów administracyjnych. Sąd musi wykazać się większą wiedzą niż autorzy zaskarżonych decyzji i postanowień. Nie powinien też działać według zasady interesu fiskusa. Ma przecież oceniać prawidłowość stosowania prawa przez organy podatkowe.

Polskie sądy administracyjne powinny też lepiej dostrzegać i wykorzystywać we własnej działalności orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (dawniej Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości). Wyrok prejudycjalny ETS wiąże przecież sąd krajowy.⁸³ Ponadto, wyroki ETS powinny inspirować polskie sądy do zmiany kierunku orzekania w sprawach podatkowych, skoro podatnicy znajdują ochronę prawną w Trybunale, a nie znaleźli jej w sądach krajowych.

Nie dysponuję dokładnymi danymi statystycznymi, na podstawie których można byłoby ocenić, w jakim procencie zaskarżone do sądu administracyjnego decyzje i postanowienia w sprawach podatkowych zostały uznane przez ten sąd za niezgodne z prawem. Przy różnych okazjach podaje się bowiem informacje, które wskazują na to, że liczba skarg i wniosków na decyzje i postanowienia podatkowe jest nadal znaczna, chociaż obecnie dotyczy już mniejszej liczby niż

82 Patrz L. Etel, C. Kosikowski, E. Ruśkowski, *Kontrola tworzenia i stosowania prawa podatkowego pod rządami Konstytucji RP*, pod red. E. Ruskowskiego, Warszawa 2006, s. 113 i n.; *Próba oceny stanu polskiego sądownictwa administracyjnego w kontekście rozstrzygnięć w sprawach podatkowych – rozmowa z profesorem Bogumiłem Brzezińskim*, Przegląd Podatkowy 2010, nr 10, s. 5 i n.

83 Patrz szerzej D. Dominik, *Orzecznictwo polskich sądów administracyjnych po wyrokach Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości*, Przegląd Podatkowy 2010, nr 1, s. 9 i n.

50% ogółu środków zaskarżenia. Utrzymuje się natomiast nadal znaczny odsetek spraw, które dopiero w postępowaniu przed sądem administracyjnym okazują się być wadliwie rozstrzygniętymi przez administrację podatkową. Na tej podstawie można byłoby zatem wnioskować, że praca administracji podatkowej nie poprawia się mimo istnienia sądownictwa administracyjnego. Wniosek ten nie jest jednak uprawniony, ponieważ postęp w poprawianiu orzecznictwa podatkowego organów podatkowych jest widoczny. Jeśli więc w sądzie administracyjnym jest wciąż dużo spraw podatkowych, to wynika to częściowo z nieco innych powodów.

Podstawowa przyczyna wymienionego wyżej stanu rzeczy tkwi w tym, że organy podatkowe czują się związane różnymi wyjaśnieniami i interpretacjami, które w sprawach podatkowych wydaje Minister Finansów. Szczególnie rażącym jest zachowanie się dyrektorów izb skarbowych działających w roli odwoławczych organów podatkowych. W sposób ślepy i poddańczy trzymają się tego, co płynie z Ministerstwa Finansów i nie potrafią na sprawy spojrzeć samodzielnie oraz inaczej. Dość często jest im też po drodze, gdy chodzi o obronę decyzji i postanowień wydanych przez naczelników urzędów skarbowych. Odwagi nabierają dopiero przy analizie odwołań wnoszonych od decyzji wydanych przez dyrektorów urzędów kontroli skarbowej. Rywalizując z nimi, nie bez satysfakcji, uchylają ich decyzje wszędzie, gdzie tylko to się da zrobić. To jest dziecinada, a nie instancja odwoławcza!

Podatnicy, którzy obecnie coraz szerzej korzystają z profesjonalnej pomocy doradców podatkowych, adwokatów i różnych kancelarii prawnych lub podatkowych, mogą liczyć na poważne potraktowanie wysuwanych przez nich argumentów dopiero na etapie rozpatrywania skargi przed sądem administracyjnym. Z tego też powodu w szerokim zakresie korzystają z tej możliwości.

Inna przyczyna tkwi w tym, że organy podatkowe oraz ich pracownicy nie ponoszą żadnych konsekwencji uchylania ich decyzji i postanowień przez sąd administracyjny. Procesy przed sądami administracyjnymi nie oznaczają bowiem wstrzymania wykonania zaskarżonych decyzji i postanowień. Jeśli więc dojdzie nawet do ich uchylenia, to najczęściej sprawa trafia do ponownego rozpoznania i staje się przedmiotem decyzji lub postanowienia, w których organ podatkowy nadal poszukuje sposobów na udowodnienie swojej racji. W rezultacie niektóre spory podatkowe przeciągają się na lata, a nieliczne trwają nawet kilkanaście lat. To zaś nie ma już nic wspólnego z realizacją idei sądowej kontroli administracji podatkowej. Z tych też powodów trudno jest przyjąć, że sąd administracyjny jest w stanie swoimi orzeczeniami radykalnie zmienić naganne zachowania administracji podatkowej. Sąd administracyjny pozostaje, co najwyżej, jedynie nadzieją dla podatników, ale tylko w konkretnej sprawie rozstrzyganej przez sąd.

Oprócz bieżącego orzecznictwa sądów administracyjnych w sprawach podatkowych zwrócić należy uwagę na inne formy wpływania NSA na poprawę działalności administracji podatkowej. W tym rzędzie wymienić można: inicjowanie przez Prezesa NSA i składy orzekające sądów administracyjnych postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, kierowanie pytań prawnych do Trybunału Konstytucyjnego, działalność uchwałodawczą, uprawnienia sygnalizacyjne Prezesa NSA i składów orzekających. Praktyka pokazuje, że możliwości te są wykorzystywane w pełnej rozciągłości. Daje to przede wszystkim ten skutek, że obowiązujące przepisy podatkowe są wyjaśnione przez Trybunał Konstytucyjny, nie zaś przez Ministra Finansów, a ponadto część przepisów jest poprawiona, do czego nie doszłoby z inicjatywy Ministra Finansów.

Idea sądownictwa administracyjnego w sprawach podatkowych w znacznym stopniu ułatwiła także działalność kontrolną Trybunału Konstytucyjnego. W pierwszych orzeczeniach Trybunału widoczne było odwoływanie się do orzeczeń NSA. Dzięki temu orzeczenia te zyskiwały na swej wartości i podlegały dalszemu utrwalaniu się. Taka sytuacja trwała co najmniej do czasu wejścia w życie obowiązującej Konstytucji RP. Na podstawie jej przepisów Trybunałowi Konstytucyjnemu łatwiej jest obecnie badać i oceniać zgodność przepisów prawa podatkowego z konstytucją, ponieważ ta ostatnia zawiera wreszcie postanowienia dotyczące ustaw daninowych (art. 217).

Wadą obecnego orzecznictwa podatkowego Trybunału Konstytucyjnego jest natomiast to, że zbyt mocno utrwala on własną linię orzecniczą w sprawach, w których jego wyroki nie zasługiwały na akceptację. Dotyczy to zwłaszcza niczym nieuzasadnionej postawy Trybunału Konstytucyjnego orzekającego w sprawach podatków pośrednich. Trybunał od lat przyjmuje, w moim przekonaniu niesłusznie, że w tym zakresie nie mają zastosowania wszelkie reguły tworzenia i obowiązywania prawa, ponieważ podatki pośrednie mają inne funkcje i konstrukcje prawne niż pozostałe daniny. W rezultacie zajmowania takiej postawy Trybunał Konstytucyjny przyzwala na obowiązywanie wciąż nieczytelnych i często zmienianych przepisów o podatku od towarów i usług, nie stosuje do nich nakazu stosowania odpowiedniego *vacatio legis*, nie rażą go niezgodności przepisów ustawy z przepisami unijnej dyrektywy dotyczącej VAT itd.

Trybunał Konstytucyjny powinien mieć też „na sumieniu” orzeczenie uznające opłatę dotyczącą abonamentu RTV za opłatę publiczną. Tym samym Trybunał Konstytucyjny dał się przekonać, że każdy porządny Polak powinien płacić haracz na rzecz publicznej telewizji i radia, niezależnie od tego, czy ma ochotę korzystać z ich produktów i czy wnosi opłatę za korzystanie z usług mediów prywatnych.

4.2.5. Wnioski

System gromadzenia dochodów publicznych nie jest sprawny i wymaga naprawy. Powinna ona polegać na:

- 1) zastąpieniu dotychczasowej Ordynacji podatkowej Ogólnym kodeksem daninowym, w ramach którego doszłoby do wyrażenia zasad wymiaru, poboru i egzekucji danin publicznych oraz do ujednoczenia terminologii w ramach ustaw daninowych, a także do poprawy wielu obowiązujących obecnie przepisów Ordynacji podatkowej;
- 2) usprawnieniu postępowania podatkowego w celu zwiększenia jego skuteczności poprzez zniesienie instytucji indywidualnych interpretacji podatkowych, skrócenie czasu oczekiwania na wydanie decyzji podatkowych, zwiększenie kontroli podatkowych płatników i inkasentów oraz dostosowanie represyjności stosowania sankcji podatkowych do znaczenia popełnionych przestępstw i wykroczeń karnych skarbowych;
- 3) usprawnieniu funkcjonowania organów podatkowych i organów kontroli skarbowej;
- 4) poprawie sądowej kontroli decyzji podatkowych i badania zgodności przepisów prawa daninowego z Konstytucją.

5. Zestawienie proponowanych działań koncepcyjnych, organizatorskich i legislacyjnych związanych z reformą dochodów publicznych i systemu ich gromadzenia

Polska potrzebuje systemu dochodów publicznych, nie zaś przypadkowego zbioru obciążeń daninami publicznymi. Minister Finansów jest jedynym organem władzy publicznej, na którym spoczywa odpowiedzialność za stworzenie i utrzymywanie racjonalnego systemu dochodów publicznych. Minister Finansów nie może koncentrować swojej uwagi tylko na niektórych rodzajach dochodów publicznych, co obecnie ma miejsce. Dlatego też konieczne jest podjęcie różnego rodzaju działań naprawczych.

Wśród **działań organizatorskich** na pierwszy plan wysuwa się postulat, aby Minister Finansów zaczął wreszcie prowadzić w sposób zorganizowany i ciągle stałą analizę obciążeń publicznych i stanu prawnego z nim związanego. Tylko na tej podstawie, nie zaś na podstawie obliczeń wskazujących na „zapotrzebowanie” na wpływy dochodów publicznych, Minister Finansów powinien reagować na kształtowanie się wpływów z dochodów publicznych.

W moim przekonaniu Minister Finansów tego nie czyni. Dlatego też wszelkie jego propozycje zmian w dochodach publicznych mają charakter doraźny i przypadkowy, niezwiązany z systemem daninowym ani też z system gromadzenia dochodów publicznych. Minister Finansów chętniej proponuje podwyższenie stawek opodatkowania lub zniesienie niektórych przywilejów podatkowych niż poprawienie egzekucji zobowiązań podatkowych i ściągalności zaległości podatkowych. Dlatego też postulat stworzenia instytucjonalnego systemu oceny obowiązywania i funkcjonowania prawa daninowego jest warunkiem wstępnym do wszelkich potencjalnych i następnych reform w tym zakresie.

Ocena obowiązującego systemu dochodów publicznych nie pozostawia złudzeń co do tego, że wymaga on zmian. Wcześniej wykazaliśmy, iż powinny objąć:

- 1) dostosowanie przepisów ustawy o podatku od towarów i usług do zgodności z przepisami Dyrektywy 2006/112,
- 2) ograniczenie zakresu opodatkowania podatkiem akcyzowym do towarów i usług, które wymagają opodatkowania w świetle dyrektyw unijnych,
- 3) wprowadzenie powszechnego podatku dochodowego od osób fizycznych o budowie celularnej,
- 5) przebudowie podatku dochodowego od osób prawnych w kierunku jego zróżnicowania wobec osób wykonujących zadania publiczne i osób wykonujących działalność gospodarczą oraz oparcia zasady ustalania wysokości dochodu podatkowego na przepisach prawa bilansowego,
- 6) zwolnieniu od podatku dochodowego przedsiębiorstw państwowych i samorządowych zakładów komunalnych,
- 7) odejściu od zwolnień podatkowych w stosunku do kościelnych osób prawnych, o ile nie są one związane z przeznaczeniem dochodów na cele kultu religijnego,
- 8) wprowadzeniu powszechnego podatku komunalnego,
- 9) przebudowie podatku od nieruchomości ze względu na potrzebę zróżnicowania opodatkowania związanego z wykonywaniem działalności gospodarczej,
- 10) rozszerzeniu i zwiększeniu wysokości opłat publicznych,
- 11) uwolnieniu przedsiębiorców od wpłat na Fundusz Pracy i na Fundusz Ubezpieczeń Społecznych, z wyjątkiem dotyczącym ubezpieczeń zdrowotnych, przy jednoczesnym wprowadzeniu obowiązku podatkowego w zakresie uzupełniającego podatku od wynagrodzeń pracowniczych,

- 12) utrzymania pozostałych obciążeń bez zmian, a zwłaszcza opodatkowania rolnictwa i leśnictwa indywidualnego.

Proponowane wyżej kierunki reformy wymagają podjęcia i wykonania działań **konceptyjnych i legislacyjnych**. Większość z nich może być zrealizowana poprzez opracowanie i uchwalenie nowelizacji obowiązujących ustaw. Niektóre wymagają jednak **przygotowania nowych projektów ustaw**, np. Ogólnego kodeksu daninowego, o podatku od towarów i usług, o powszechnym podatku dochodowym od osób fizycznych, o podatku dochodowym od osób prawnych, o powszechnym podatku komunalnym.

III. REFORMA ORGANIZACJI SEKTORA FINANSÓW PUBLICZNYCH I PLANOWANIA FINANSOWEGO ORAZ ZARZĄDZANIA FINANSAMI PUBLICZNYMI JAKO PRZEDMIOT ICH NAPRAWY W POLSCE

1. Propozycje zmian w organizacji sektora finansów publicznych

1.1. Potrzeba oparcia organizacji publicznej gospodarki finansowej na konstrukcji sektora finansów publicznych obowiązującej w UE

Posługiwanie się zwrotem „sektor finansów publicznych” rozpoczęło się niedawno i to zarówno w prawie, jak i w nauce oraz w praktyce finansowej. Przyczyny, z powodu których zaczęto wyodrębniać pojęcie sektora, finansów publicznych oraz zestawiać katalog jednostek zaliczanych do tego sektora miały zarówno charakter makro– , jak i mikroekonomiczny. Potrzeba taka wyłoniła się zwłaszcza wtedy, gdy budżet państwa przestał być jedynym urządzeniem planowania finansowego i gospodarki finansowej państwa, zaś obok niego pojawiły się inne instytucje finansowe wykonujące zadania publicznej gospodarki finansowej (np. fundusze celowe, budżet ubezpieczeń społecznych oraz fundusze emerytalne i zdrowotne). Sektor finansów publicznych stał się koniecznością, gdy ramy budżetu państwa okazały się zbyt ciasne dla podmiotów wyodrębnionych z administracji publicznej i poddanych innemu reżimowi niż jednostki ujęte w budżecie metodą budżetowania brutto.

Cele, dla których instytucja sektora finansów publicznych stała się niezbędna, są liczne.¹ Po pierwsze, na konieczność taką wskazuje potrzeba planowania i bilansowania (zachowania równowagi lub ustalenia rozmiarów deficytu oraz zadłużenia na jego sfinansowanie) wszystkich środków publicznych, niezależnie od tego, w jakich formach organizacyjnoprawnych planowane jest ich gromadzenie i wydatkowanie.

¹ Patrz szerzej C. Kosikowski, *Sektor finansów publicznych w Polsce*, Warszawa 2006, s. 26 i n.

Po drugie, celowość wyróżnienia sektora finansów publicznych wiąże się z koniecznością poddania tego sektora odrębnym regułom i formom zarządzania. W praktyce ustrojowej państw wykształciły się różne systemy zarządzania finansami publicznymi, niemniej mają one także wspólne, jednolite cechy.

Po trzecie, celowym jest stworzenie pewnego wspólnego i w miarę możliwości jednolitego reżimu prawnego zachowań obowiązujących w ramach sektora finansów publicznych. Reżim ten obejmuje uprawnienia i obowiązki jednostek zaliczonych do sektora finansów publicznych oraz zasady odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Nie ma oczywiście przeszkód, aby poszczególnym jednostkom sektora finansów publicznych nadać częściowo reżim odrębny od rozwiązań ogólnych dotyczących wszystkich jednostek sektora finansów publicznych.

Po czwarte, istnienie sektora finansów publicznych jest koniecznością w warunkach pogłębiającej się globalizacji i internacjonalizacji życia gospodarczego, ponieważ poszczególne państwa zmuszone są do stosowania jednolitych zasad rachunkowości i sprawozdawczości oraz statystyki publicznej w zakresie finansów publicznych. Z tego też powodu w UE wyłoniła się idea stworzenia europejskiego systemu rachunków narodowych i regionalnych. Nadzór nad funkcjonowaniem tej instytucji wymagał bowiem porównywalnej, aktualnej i wiarygodnej informacji o strukturze i rozwoju sytuacji gospodarczej każdego kraju i regionu. Uznano, że źródłem informacji mogą być rachunki gospodarcze, które są podstawowym narzędziem analizy sytuacji gospodarczej kraju lub regionu. Muszą być jednak sporządzane na podstawie wspólnych zasad, które nie są przedmiotem różnych interpretacji. Przyjęto też, że Komisja Europejska musi stosować agregaty rachunków narodowych przy sporządzaniu unijnych kalkulacji administracyjnych i budżetowych.

System rachunków narodowych i regionalnych ujęto w ramy regulacji znanej pod nazwą ESA '95.² Mianem tym oznacza się:

- 1) metodologię wspólnych standardów, definicji, klasyfikacji i zasad księgowości (załącznik A), które należy stosować przy sporządzaniu rachunków i tabel na porównywalnych podstawach dla celów Wspólnoty (obecnie UE);
- 2) program przekazywania przez państwa członkowskie Europejskiemu Urzędowi Statystycznemu rachunków i tabel wymienionych w załączniku B w terminach określonych dla każdej tabeli.

2 Rozporządzenie Rady (WE) 2223/96 z dnia 25 czerwca 1996 r. w sprawie europejskiego systemu rachunków narodowych i regionalnych we Wspólnocie, Dz. Urz. UE L 1996/310/1 ze zm.

Rozporządzenie nie zobowiązuje formalnie żadnego państwa członkowskiego do stosowania ESA`95 przy sporządzaniu rachunków do celów własnych państwa członkowskiego. Nie ulega jednak wątpliwości, że posługiwanie się odmiennymi – w stosunku do europejskich – standardami, klasyfikacjami i tabelami przez państwa członkowskie utrudnia porównywalność obliczeń w zakresie produktu krajowego brutto, zasobów budżetowych, deficytu i długu publicznego sektora finansów publicznych oraz innych wielkości.

Dzięki ESA`95 doszło w szczególności do ujednoczenia pojęcia „władze publiczne”, które oznacza **sektor publiczny** (S 60), obejmujący: władze centralne (S 61), władze lokalne (S 62), oraz fundusze ubezpieczeń społecznych (S 63), z wyłączeniem transakcji handlowych. Wyłączenie to oznacza, że sektor publiczny obejmuje jedynie podmioty, których przedmiotem głównej działalności jest świadczenie usług pozarynkowych. **Na tej podstawie oznacza się pojęcie sektora finansów publicznych i jego równowagi lub deficytu bądź nadwyżki.** Można więc ocenić, czy państwa członkowskie traktują te pojęcia jednolicie.

Wykorzystywane przez Komisję Europejską dane statystyczne w odniesieniu do sektora instytucji rządowych i samorządowych różnią się od danych opracowywanych w Polsce w oparciu o ustawę o finansach publicznych w wielu kwestiach, w tym:

- zakresu podmiotowego sektora finansów publicznych,
- innej klasyfikacji niektórych transakcji wewnątrz sektora finansów publicznych,
- odmiennej koncepcji rachunkowej (dane prezentowane są na bazie memoriałowej, polegającej na rejestrowaniu operacji w momencie ich powstania, zmiany, ustania lub wygaśnięcia, a nie w momencie kasowego przepływu środków pieniężnych; dodatkowo należności z tytułu zaległych podatków i składek na ubezpieczenia społeczne są wykazywane w wysokości możliwej do ściągnięcia).

Na podstawie celów, jakie ma pełnić instytucja sektora finansów publicznych można przyjąć, że znaczenie wyodrębnienia tej kategorii ma głównie wymiar organizacyjny, księgowy i statystyczny (planowanie, bilansowanie, zarządzanie, statystyka) i po części także prawny (jednolity reżim prawny jednostek zaliczonych do sektora finansów publicznych). Tymczasem znaczenie to jest szersze. Nie sposób bowiem nie dostrzec, że istnienie sektora finansów publicznych zwiększa możliwości nadania finansom publicznym pełnej jawności i przejrzystości.³ Po-

3 Por. W. Misiąg, A. Niedzielski, *Jawność i przejrzystość finansów publicznych w Polsce w świetle standardów Międzynarodowego Funduszu Walutowego*, Raport wydany przez Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową nr 29/2001.

nadto, wyodrębnienie sektora finansów publicznych zmusza do przyjęcia innego niż dotychczas systemu podziału kompetencji organów władzy publicznej w zakresie finansów publicznych.⁴ Funkcjonowanie sektora finansów publicznych nie się też za sobą pewne ryzyko.⁵

W sensie normatywnym zwrot „sektor finansów publicznych” pojawił się po raz pierwszy w prawie polskim w art. 5 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych (Dz.U. Nr 155, poz. 1014). Ustawa nie zawierała definicji pojęcia „sektor finansów publicznych”, natomiast oznaczała jego podmiotowy zakres poprzez zestawienie jednostek zaliczanych do sektora finansów publicznych. Tak samo uczyniła kolejna ustawa z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych (Dz.U. Nr 249, poz. 2104 z późn. zm.). Obowiązująca ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych nie zawiera również definicji pojęcia „sektor finansów publicznych”. Ustawa znosi jednak podział tego sektora na segmenty oraz nieznacznie weryfikuje katalog jednostek zaliczanych do sektora finansów publicznych. Nie wprowadza jednak żadnych innych zmian w porównaniu z ustawą z 2005 r., które były proponowane w doktrynie.⁶

Pojęcie sektora finansów publicznych powinno służyć organizacji publicznej gospodarki finansowej. W tym celu konieczne jest wskazanie jednostek organizacyjnych zaliczanych do sektora finansów publicznych, określenie ich form prawnych oraz zasad gospodarki finansowej, a także wewnętrznych powiązań pomiędzy nimi. Z tego zadania nowa ustawa o fp. wywiązuje się połowicznie.

W art. 9 ustawy o fp. ustalono katalog jednostek zaliczanych do sektora finansów publicznych. Oparto go na kilku niejednorodnych kryteriach. Są nimi:

- 1) status ustrojowy danego podmiotu, wskazujący na jego przynależność do systemu organów państwowych lub samorządowych bądź jednostek im podporządkowanych (por. art. 9 pkt 1 i 2);
- 2) forma prawna podmiotów, wskazująca na to, iż są one jednostkami organizacyjnymi, nie zaś osobami fizycznymi, a ponadto wskazująca na ich status prawnofinansowy (por. art. 9 pkt 3–9);
- 3) charakter działalności danego podmiotu i cel jej prowadzenia (por. art. 9 pkt 8–13);
- 4) imienne oznaczenie podmiotu (por. art. 9 pkt 8, 9 i 12).

4 Por. C. Kosikowski, *Kontrowersje budżetowe – tradycyjny podział kompetencji budżetowych uległ dezaaktualizacji i wymaga zmiany*, w: *Teoretyczne a legislacyjne otázky práva II*, Košice 2003.

5 Por. D. J. Błaszczuk, *Ryzyko związane z funkcjonowaniem sektora finansów publicznych*, w: *Finanse publiczne*, pod red. A. Pomorskiej, Lublin 2006, s. 108 i n.

6 Patrz W. Misiąg, *Organizacja sektora finansów publicznych – niezbędne zmiany*, Kontrola Państwowa 2006, nr 2 (numer specjalny), s. 78 i n.

Zakres sektora finansów publicznych w Polsce nie jest oznaczony w pełni zgodnie z ustaleniami wynikającymi z ESA '95. W świetle ESA '95 do sektora finansów publicznych powinno zaliczać się otwarte fundusze emerytalne (OFE), jednakże w Polsce tego nie czyni się. Jako powód niezaliczania OFE do jednostek sektora finansów publicznych podaje się argument, iż fundusze te są zarządzane przez towarzystwa emerytalne, które są spółkami akcyjnymi, czyli podmiotami wyłączonymi z katalogu jednostek sektora finansów publicznych. Tymczasem zaś w świetle ustawy z 28 sierpnia 1997 r. o organizacji i funkcjonowaniu funduszy emerytalnych (tekst jedn. Dz.U. z 2010 r. Nr 34, poz. 189 ze zm.) na rzecz OFE jest wpłacana część składek z tytułu ubezpieczeń społecznych (7,3%, a od 1 kwietnia 2011 r. – 3%, z 19,52% wpłacanych do ZUS). Składki te są pod względem prawnym traktowane jako dochody publiczne. Pod względem rachunkowym składki stanowią natomiast aktywa OFE, chociaż są rejestrowane na rachunkach członków funduszy emerytalnych. Gdy dochodzi do ustalenia prawa członka OFE do emerytury i określenia jej wysokości, składki są przekazywane za pośrednictwem ZUS na dochody budżetu państwa. Potwierdza to ich charakter prawny jako dochodów publicznych. Ze względu na to, że są to główne dochody OFE, fundusze te powinny być zaliczane do jednostek sektora finansów publicznych. Rozliczenia ZUS i budżetu państwa z OFE przyczyniają się do powiększania długu publicznego (patrz szerzej pkt 2.3.2.4). Komisja Europejska wyciąga z tego konsekwencje, które godzą w interesy finansowe Polski. Dlatego przyszłość OFE w Polsce wymaga zmiany.

Odwrotna sytuacja dotyczy Polskiej Agencji Żeglugi Powietrznej i Polskiego Klubu Wyścigów Konnych, które według ustawy o fp. są jednostkami sektora finansów publicznych, a według metodologii ESA '95 nie powinny być zaliczane do sektora finansów publicznych. Stosowanie odmiennych rozwiązań sprawia, że powstają różnice w obliczeniach wysokości dochodów i wydatków oraz deficytu sektora finansów publicznych w Polsce oraz w UE.⁷

1.2. Regulacja prawna sektora finansów publicznych w Polsce

Zwrotu „sektor finansów publicznych” używa się przede wszystkim w przepisach ustawy o fp. W szczególności ma to miejsce w następujących sytuacjach:

⁷ Do uzyskania przez Polskę członkostwa w UE Główny Urząd Statystyczny zastrzegł, że zgodnie z metodologią Międzynarodowego Funduszu Walutowego dane statystyczne dla sektora instytucji rządowych i samorządowych prezentowane są z punktu widzenia transakcji tego sektora z innymi sektorami gospodarki, w ujęciu kasowym, po skonsolidowaniu transferów wewnętrznych, tj. po dokonaniu: 1) konsolidacji wewnętrz-szczęblowej, tzn. po wyeliminowaniu transakcji finansowych w ramach struktur wchodzących w skład danego szczebla; 2) konsolidacji międzyszczęblowej, tzn. po wyeliminowaniu transakcji pomiędzy organami szczebla centralnego i lokalnego. Sytuacja ta nie uległa też zmianie również w pierwszym okresie po uzyskaniu przez Polskę członkostwa w UE.

- 1) art. 2 pkt 3 – koszty jednostki sektora finansów publicznych ujmują się w układzie zadaniowym;
- 2) art. 4 pkt 1 – przepisy ustawy o fp. stosuje się do jednostek sektora finansów publicznych;
- 3) art. 5 ust. 1 pkt 4 i 5 – przychody jednostek sektora finansów publicznych są środkami publicznymi;
- 4) art. 5 ust. 2 – dochody jednostek sektora finansów publicznych są dochodami publicznymi;
- 5) art. 7 – nadwyżka lub deficyt sektora finansów publicznych oraz sposób ich ustalania;
- 6) art. 8 – tworzenie i formy jednostek sektora finansów publicznych;
- 7) art. 9 – katalog jednostek zaliczanych do sektora finansów publicznych lub wyłączonych z niego;
- 8) art. 10 – podstawy prawne gospodarki finansowej jednostek sektora finansów publicznych;
- 9) art. 34 ust. 1 pkt 5, 8 i 9 – obowiązki informacyjne jednostek sektora finansów publicznych;
- 10) art. 35 – umowy jednostek sektora finansów publicznych i ich jawność;
- 11) art. 36 ust. 1 – obowiązek Ministra Finansów w zakresie podawania do publicznej wiadomości zbiorczych danych dotyczących ogółu operacji finansowych sektora finansów publicznych, obejmujących w szczególności dochody i wydatki, przychody i rozchody, zobowiązania i należności, gwarancje i poręczenia;
- 12) art. 38 – obowiązek Ministra Finansów w zakresie ogłaszania kwot niewymagalnych zobowiązań z tytułu poręczeń i gwarancji udzielonych przez jednostki sektora finansów publicznych;
- 13) art. 40 – rachunkowość jednostek sektora finansów publicznych;
- 14) art. 41 – sprawozdawczość jednostek sektora finansów publicznych;
- 15) art. 44 ust. 4 – stosowanie zamówień publicznych do umów zawieranych przez jednostki sektora finansów publicznych;
- 16) art. 46 ust. 1 – limitowanie zobowiązań zaciąganych przez jednostki sektora finansów publicznych;
- 17) art. 48 – prawo jednostek sektora finansów publicznych do lokowania wolnych środków;

- 18) art. 49 – zakaz posiadania, nabywania i obejmowania udziałów lub akcji w spółkach oraz nabywania obligacji innych niż obligacje Skarbu Państwa;
- 19) art. 50 – ochrona jednostek sektora finansów publicznych przed zmianami legislacyjnymi powodującymi zwiększenie ich wydatków lub zmniejszenie ich dochodów;
- 20) art. 51 – charakter prawny planów finansowych jednostek sektora finansów publicznych;
- 21) art. 53 – odpowiedzialność kierownika jednostki sektora finansów publicznych;
- 22) art. 54 – główny księgowy jednostki sektora finansów publicznych;
- 23) art. 68 i 71 – kontrola zarządcza w jednostkach sektora finansów publicznych;
- 24) art. 72 ust. 1 oraz art. 73 – zobowiązania sektora finansów publicznych jako państwowy dług publiczny;
- 25) art. 74 ust. 1 – kontrola Ministra Finansów nad sektorem finansów publicznych w zakresie dotyczącym wysokości państwowego długu publicznego;
- 26) art. 93 ust. 1 – zakazy dotyczące zaciągania kredytów i pożyczek, emitowania papierów wartościowych oraz udzielania poręczeń i gwarancji przez jednostki sektora finansów publicznych;
- 27) art. 104 ust. 1 pkt 7 – Wieloletni Plan Finansowy Państwa zawiera „skonsolidowaną prognozę bilansu sektora finansów publicznych”;
- 28) art. 111 pkt 1 – przychody jednostek sektora finansów publicznych jako dochody budżetu państwa;
- 29) art. 142 pkt 5 lit. e – uzasadnienie projektu ustawy budżetowej zawiera „omówienie przewidywanych dochodów i wydatków, nadwyżki lub deficytu oraz długu sektora finansów publicznych”;
- 30) art. 182 ust. 3 pkt 1 oraz ust. 7 pkt 2 – sprawozdanie z wykonania ustawy budżetowej powinno zawierać dochody, wydatki oraz nadwyżkę albo deficyt sektora finansów publicznych oraz informację dotyczącą długu, poręczeń i gwarancji sektora finansów publicznych;
- 31) art. art. 273 – standardy audytu wewnętrznego dla jednostek sektora finansów publicznych;

- 32) art. 292 ust. 1 – koordynacja audytu wewnętrznego w jednostkach sektora finansów publicznych;
- 33) art. 296 – obowiązki kierownika audytu wewnętrznego w jednostkach sektora finansów publicznych.

Z powyższego wynika, że ustawodawca traktuje autonomiczną kategorię sektora finansów publicznych zupełnie wyjątkowo, natomiast koncentruje się nad określeniem uprawnień i obowiązków jednostek sektora finansów publicznych. Natomiast do sektora finansów publicznych ustawodawca odnosi tylko takie pojęcia, jak: nadwyżka lub deficyt (art. 7 ustawy o fp.), operacje finansowe (art. 36 ust. 1 ustawy o fp.), kontrola Ministra Finansów nad sektorem finansowym w zakresie wysokości państwowego długu publicznego (art. 74 ust. 1 ustawy o fp.), prognoza bilansu sektora finansów publicznych (art. 104 ust. 1 pkt 7 ustawy o fp.), przewidywane dochody, wydatki, nadwyżka, deficyt, dług sektora finansów publicznych (art. 142 pkt 5 lit. e ustawy o fp.), wykonanie dochodów i wydatków, nadwyżki lub deficytu, długu, poręczeń i gwarancji (art. 182 ust. 3 pkt 1 oraz ust. 7 pkt 2 ustawy o fp.).

Ustawa o fp. określa środki publiczne (art. 5) i ich przeznaczenie (art. 6), a różnicę między dochodami publicznymi a wydatkami publicznymi oznacza jako nadwyżkę lub deficyt sektora finansów publicznych, po wyeliminowaniu przepływów finansowych między jednostkami tego sektora (art. 7). Ponadto ustawa zobowiązuje do zamieszczenia pewnych informacji o sektorze finansów publicznych w uzasadnieniu projektu ustawy budżetowej oraz w omówieniu sprawozdania z wykonania ustawy budżetowej. Ustawa o fp. nie określa natomiast tego, kto, po co, kiedy i jak ma posługiwać się tymi instytucjami.

W rezultacie kategoria sektora finansów publicznych ma w Polsce zastosowanie ograniczone przede wszystkim do prezentacji wielkości dochodów, wydatków i wyniku finansowego sektora finansów publicznych oraz jego długu właściwym organom i instytucjom UE. Wiąże się to z naszymi obowiązkami jako państwa członkowskiego UE. Ma to podstawowe znaczenie przy ocenie wypełniania przez Polskę kryteriów konwergencji ekonomicznej oraz w związku z badaniem występowania w Polsce nadmiernego deficytu, a także przy ubieganiu się przez Polskę o środki unijne. Zgodnie z kryteriami konwergencji ekonomicznej deficyt i dług sektora finansów publicznych musi być liczony według zasad ESA'95. Tymczasem Polska wkłada bardzo wiele wysiłku w to, aby do tych zasad wprowadzić wyjątki pozwalające nam inaczej liczyć PKB, deficyt i dług publiczny. Najgorsze jest jednak to, że Polska dla celów własnych nie prowadzi obliczeń według metodologii ESA'95, przez co zniekształca te obliczenia i w takiej formie prezentuje je społeczeństwu. Jest to żałosne w takim samym stopniu, jak odrzucanie twierdze-

nia, że dwa razy dwa jest cztery i przyjmowanie, iż w zależności od potrzeb jest to trzy lub pięć!

1.3. Weryfikacja form organizacyjno–prawnych jednostek sektora finansów publicznych i zasad ich gospodarki finansowej

1.3.1. Celowość ograniczenia form organizacyjno–prawnych jednostek sektora finansów publicznych ze względu na trzy metody ich powiązań (rozliczeń) z właściwym budżetem

Ze względu na to, że jednostki sektora fp. wykonują zadania publiczne w różnych obszarach życia społecznego, a przez to nie zawsze mogą to czynić w sposób tylko nieodpłatny lub tylko odpłatny, trzeba sięgać po różne formy organizacyjno–prawne, w których mają one działać. O wyborze formy decyduje organ, który tworzy jednostkę sektora fp. w celu wykonywania przez nią zadań publicznych w określony sposób. To przesądza również o zasadach gospodarki finansowej tej jednostki. Z powyższego wynika, że w organizacji publicznej gospodarki finansowej należy posługiwać się trzema podstawowymi formami organizacyjno–prawnymi jednostek sektora fp. i stworzyć dla nich trzy podstawowe reżimy gospodarki finansowej.

Jedna z form powinna dotyczyć tych jednostek, które wykonują swoje zadania w sposób nieodpłatny, a jeśli osiągają one nawet pewne przychody, to nie powinny być one przeznaczane na potrzeby tej jednostki, lecz podlegać odprowadzeniu na rzecz właściwego budżetu, z którym ta jednostka rozlicza się. Finansowanie działalności jednostki odbywa się bowiem ze środków budżetu, z którym powiązana jest ta jednostka. Jest to więc sytuacja typowa dla tzw. **budżetowania brutto**.

Druga forma powinna być natomiast przewidziana dla tych jednostek, które wykonują swoje zadania w sposób odpłatny i dzięki temu osiągają przychody, które w całości są wystarczające dla pokrycia kosztów działalności tych jednostek. Wśród przychodów tych jednostek mogą znajdować się także niektóre dotacje budżetowe. Zasadniczo jednak jednostki te są samodzielne finansowo i z właściwym budżetem powinny rozliczać się zarówno z tytułu niedoborów finansowanych dotacjami budżetowymi, jak i po stronie przychodów i dochodów, ponosząc ciężary danin publicznych. Jest to sytuacja typowa dla metody tzw. **rozliczeń wielorakich z budżetem**.

Trzecia forma dotyczy zaś tych jednostek sektora fp., które działając w sposób odpłatny, mogą w znacznej części pokrywać koszty swej działalności, lecz mogą też wymagać dofinansowania ze strony właściwego budżetu, jeśli osiągnię-

te przychody nie są w stanie pokryć planowanych kosztów ich działalności. Jest to sytuacja określana mianem **budżetowania netto**.

W większości państw wyróżnia się tylko dwie pierwsze spośród wymienionych wyżej form organizacyjno–prawnych publicznej gospodarki finansowej. Uważa się bowiem, że jednostka sektora fp. albo nie ma samodzielności finansowej, albo ma ją w pełni. W zależności od tego jej reżim finansowy musi być różny i podlegać odpowiednio budżetowaniu brutto lub budżetowaniu wielorakiemu. W Polsce jest inaczej, ponieważ dopuszcza się również budżetowanie netto. Ponadto w ramach niektórych form budżetowania stosuje się różne formy organizacyjno–prawne jednostek sektora finansów publicznych. To zaś zaciemnia obraz organizacji publicznej gospodarki finansowej.⁸

Nowa ustawa o fp. podjęła trud uporządkowania form organizacyjno–prawnych publicznej gospodarki finansowej. Rezultaty są jednak różne. Jednostki sektora finansów publicznych wymienione w art. 9 mają różne formy organizacyjno–prawne, do których zaliczono: jednostki budżetowe (art. 11–13), samorządowe zakłady budżetowe (art. 14–16), agencje wykonawcze (art. 18–22), instytucje gospodarki budżetowej (art. 23–28), państwowe fundusze celowe (art. 29).

W odniesieniu do niektórych jednostek sektora finansów publicznych ich formy organizacyjno–prawne nie są bliżej określone. Nie stanowią bowiem form organizacyjno–prawnych:

- 1) samodzielne publiczne zakłady opieki zdrowotnej;
- 2) państwowe i samorządowe instytucje kultury, w tym państwowe instytucje filmowe;
- 3) Zakład Ubezpieczeń Społecznych;
- 4) Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego;
- 5) Narodowy Fundusz Zdrowia;
- 6) uczelnie publiczne;
- 7) Polska Akademia Nauk;
- 8) inne państwowe lub samorządowe osoby prawne.

Z redakcji art. 8 ust. 1 wynika złudne przekonanie, że jednostki sektora finansów publicznych nie mogą być tworzone w innych formach niż formy wymienione w rozdziale 3. Tymczasem w art. 9 ust. 1 pojęcie „formy”, w jakiej mogą być tworzone jednostki sektora finansów publicznych, potraktowano zbyt szeroko

8 W. Misiąg, *Organizacja sektora finansów publicznych – niezbędne zmiany*, Kontrola Państwowa 2006 nr 2 (numer specjalny), s. 80 i n.

i przez to niejednolicie. Za formę uznaje się bowiem zarówno pewną odrębność organizacyjną lub prawną bądź majątkową (własnościową), jak i sposób i źródła finansowania jednostki. To zaś wszystko nie idzie w jednej parze.

Natomiast z redakcji art. 8 ust. 2 wynika, że jednostki sektora finansów publicznych mogą być tworzone także na podstawie innych ustaw niż ustawa o fp. To jest w pełni zrozumiałe, ale czy wówczas tworzonej jednostce sektora finansów publicznych należy nadać tylko jedną z form wymienionych w rozdziale 3? Wszystko wskazuje na to, że między dwoma przepisami zawartymi art. 8 ust. 1 i ust. 2 występuje sprzeczność, której źródłem jest nieprecyzyjne określenie formy jednostki sektora finansów publicznych.

W oparciu o metodę budżetowania brutto funkcjonują tylko jednostki budżetowe. Nowa ustawa o fp. zachowała formę **państwowych i samorządowych jednostek budżetowych**, dokonując jednocześnie pewnych zmian w ich gospodarce finansowej oraz znosząc możliwość tworzenia gospodarstw pomocniczych jednostek budżetowych, a także tworzenia i dysponowania funduszami motywacyjnymi i tzw. dochodami własnymi jednostki budżetowej. Przyjęte rozwiązania zasługują na aprobatę, ponieważ służą centralizacji środków publicznych, która ułatwia z kolei lepsze ich planowanie, kontrolę i wykorzystanie.

Z ustrojowego punktu widzenia charakter prawny jednostek budżetowych jest o tyle niejednolity, że w tej roli występują jednocześnie trzy grupy jednostek organizacyjnych. Do pierwszej grupy należą jednostki budżetowe stanowiące aparat wykonawczy organów władzy ustawodawczej i wykonawczej (kancelarie, biura, ministerstwa, urzędy itp.). Dotyczy to zarówno urzędów organów państwowych, jak i urzędów organów jst. Do drugiej grupy należą jednostki budżetowe, które są jednostkami organizacyjnymi podległymi lub nadzorowanymi przez organy państwowej lub samorządowej władzy wykonawczej, najczęściej też przez te organy utworzonymi. Natomiast trzecią grupę tworzą jednostki budżetowe, które pod względem ustrojowym są zaliczane do sądów i trybunałów oraz do organów kontroli państwowej i ochrony prawa. Podmioty te nie mają formalnie wyodrębnionych urzędów.

W pierwszej grupie jednostek budżetowych znajdują się podmioty, które korzystają z wyraźnego uprzywilejowania w toku tworzenia budżetu państwa (art. 139 ust. 2 ustawy o fp.). Projekty budżetów tych jednostek są włączane przez Ministra Finansów bez możliwości ich dyskusji na tym etapie. Rada Ministrów może do nich zgłosić uwagi, a w toku prac sejmowych można nad nimi dyskutować na ogólnych zasadach. Rzecz jednak w tym, że uprzywilejowanie to dotyczy zbyt szerokiego kręgu podmiotów (co najmniej 15 wymienionych imiennie oraz wojewódzkich sądów administracyjnych i całego sądownictwa powszechnego). Wydaje się, że doszło u nas do wypaczenia idei, której rodowód sięga dwo-

rów monarchycznych. Kiedyś miał on gwarantować niezależność finansową monarchy, a współcześnie przywilej ten dotyczy nadal monarchy, jak i najwyższych organów władzy publicznej, w tym zwłaszcza sądów i trybunałów. Nikt poza Polską nie wpadł jednak na pomysł, aby przywilej ten rozciągać także na inne podmioty.

Problem leży w tym, że nie można godzić się na to, aby uprzywilejowane podmioty miały całkowitą swobodę w ustalaniu rozmiarów swoich wydatków. Prowadzi to bowiem do rozdęcia zatrudnienia i wypłaty wysokich wynagrodzeń oraz podejmowania zbędnych inwestycji i wydatków ponad miarę i przyzwoitość. Trzeba zrezygnować z takiego uprzywilejowania, skoro wynagrodzenia osób zajmujących kierownicze stanowiska w państwie oraz wynagrodzenia sędziów są ustalane i rewaloryzowane na podstawie odrębnych ustaw. Nikt i nic nie może więc im zagrozić. Poza dyskusją zdaje się być również i to, że Prezydent RP jako głowa państwa i jego reprezentant powinien mieć możliwość pełnienia swych funkcji w warunkach godnych oraz porównywalnych z warunkami swoich odpowiedników w innych państwach. To nie znaczy już, że w swojej kancelarii może zatrudniać tłum osób związanych z nim innymi, wcześniejszymi więzami politycznymi lub towarzyskimi.

Nie ma też żadnych racjonalnych argumentów przemawiających za tym, aby przywilejem wynikającym z przytoczonego przepisu musiały być objęte inne osoby i urzędy wymienione w art. 139 ust. 2 ustawy o fp. Rzecznik Praw Dziecka nie zafunduje przecież zupy głodującym dzieciom, a Rzecznik Praw Obywatelskich nie zapłaci podatku za podatnika, który nawet zasadnie skarży się na administrację skarbową. Prezes NIK nie musi też ograniczać swoich wydatków, jeśli dotyczyć one będą wykonywania potrzebnych kontroli, natomiast IPN nikt nie zabroni stawiać po raz kolejny zarzutów lustracyjnych tej samej osobie, skoro śledczy IPN darzą ją wyjątkową „sympatią”. Aby wykazać, jak dalece bezzasadne i zawyżone są wydatki podmiotów wymienionych w art. 139 ust. 2 ustawy o fp., wystarczy poddać je rygorom planowania zadaniowego. Wtedy bardzo szybko okaże się, że zadania pozostające do wykonania nie wymagają takich nakładów lub w ogóle nie istnieją.

W oparciu o metodę budżetowania wielorakiego działają w Polsce takie jednostki sektora finansów publicznych, jak: państwowe fundusze celowe, ZUS, KRUS, NFZ, uczelnie publiczne, PAN, państwowe i samorządowe instytucje kultury, inne państwowe i samorządowe osoby prawne oraz samodzielne publiczne zakłady opieki zdrowotnej, o ile nie mają formy jednostek budżetowych. Stanowi to problem, bowiem przyjęte rozwiązania są w odniesieniu do niektórych z tych jednostek nieprawidłowe i powinny ulec zmianie (patrz niżej pkt 4.2. i 4.3.).

Metoda **budżetowania netto** znajduje obecnie w Polsce zastosowanie wobec samorządowych zakładów budżetowych, instytucji gospodarki budżetowej oraz agencji wykonawczych.

Pojęcie **samorządowych zakładów budżetowych**, o których mowa w art. 9 pkt 4, jest jednakże o tyle nowe, że nie stają się nimi w sposób automatyczny dotychczasowe komunalne zakłady budżetowe. Obecnie samorządowe zakłady budżetowe mogą stanowić jedynie formę wykonywania zadań własnych jst. w zakresie ściśle oznaczonym w art. 14 pkt 1–9. Jeśli więc dotychczasowe komunalne zakłady budżetowe działały w innym zakresie, to muszą ulec likwidacji (patrz art. 87 ust. 1 pkt 2 i art. 88 ustawy wprowadzającej), chyba że ich zakres działalności zostanie dostosowany do wymienionego w art. 14 pkt 1–9. Można przyjąć, że wykonywanie przez samorządowy zakład budżetowy działalności wykraczającej poza ten zakres jest niedopuszczalne i nie powinno być organizowane łącznie z wykonywaniem działalności w zakresie dopuszczalnym przez ustawę.

Samorządowy zakład budżetowy wyróżnia się od innych jednostek sektora finansów publicznych przede wszystkim zakresem działalności oraz odmiennymi zasadami gospodarki finansowej (art. 15). W obrocie prawnym samorządowy zakład budżetowy korzysta z osobowości prawnej jst., w której został utworzony. Podobnie jak jednostka budżetowa samorządowy zakład budżetowy jest odrębnie traktowany również poza przepisami prawa finansowego, a więc na gruncie całego systemu prawnego. Od jednostki budżetowej różni go jednak większy zakres samodzielności finansowej.

Zastosowanie formy zakładu budżetowego jest możliwe tylko tam, gdzie istnieje odpłatność za świadczone usługi i osiągnięte przychody pozwalają na pokrycie całości lub części kosztów działalności zakładu. Ustawa o fp. nie wymaga, aby koszty działalności zakładu budżetowego były pokrywane w całości z osiągniętych przychodów własnych ani też nie określa, w jakiej części mają być pokrywane z przychodów własnych. Pewna sugestia wynika jedynie z przyjęcia zasady, że dotacje dla zakładu budżetowego nie mogą przekroczyć 50% kosztów jego działalności (art. 15 ust. 6). Nie oznacza to bowiem, że co najmniej w 50% koszty działalności zakładu budżetowego muszą być pokryte przychodami własnymi. Koszty są pokrywane bowiem również ze środków niezaliczanych do przychodów własnych (np. dochody z najmu i dzierżawy, z darowizny).

Przychody własne zakładów budżetowych mogą pochodzić z różnych źródeł. W szczególności powinny nimi być wpływy osiągnięte z prowadzonej działalności. Zatrzymywanie ich na pokrycie kosztów działalności zakładu budżetowego jest w pełni uzasadnione, a nawet może okazać się mobilizujące dla zakładu budżetowego, który dzięki osiągnięciu własnych przychodów w większym stopniu może

uniezależnić się od decyzji finansowych organu tworzącego zakład i sprawującego nadzór nad jego działalnością.

Samorządowy zakład budżetowy może otrzymywać następujące rodzaje dotacji budżetowych:

- 1) dotację na pierwsze wyposażenie w środki obrotowe (art. 15 ust. 5),
- 2) dotacje przedmiotowe (art. 15 ust. 3 pkt 1),
- 3) dotacje podmiotowe (art. 15 ust. 4),
- 4) dotacje celowe na dofinansowanie kosztów realizacji inwestycji (art. 15 ust. 3 pkt 3),
- 5) dotacje celowe na zadania bieżące finansowane z udziałem środków unijnych lub pochodzących ze źródeł zagranicznych (art. 15 ust. 3 pkt 2).

Zasadą jest, że dotacje dla zakładów budżetowych pochodzą z budżetu, z którym rozlicza się dany zakład. Dotacji podmiotowych należy udzielać wówczas, gdy zakład budżetowy nie może otrzymać innych dotacji, a jego przychody własne i inne dochody nie pokrywają w całości planowanych kosztów działalności. Wypłata dotacji na rzecz zakładu budżetowego może mieć miejsce również przez potrącenie kwot należnych budżetowi z tytułu nadwyżek środków obrotowych. Natomiast dotacje przedmiotowe mogą być udzielone wyłącznie na dopłaty do wyrobów lub usług zakładów budżetowych. Nie mogą obejmować dopłat do kar pieniężnych nałożonych na zakład budżetowy (wyrok WSA w Poznaniu z 21 grudnia 2006 r., I SA/Po 1116/06, OSS 2007, nr 2, poz. 43). Dotowanie zakładu budżetowego jest fakultatywne i jeśli występuje, to musi odbywać się zgodnie z zasadami przewidzianymi w art. 174 ustawy o fp. (uchwała RIO w Poznaniu z 26 lipca 2006 r., OSS 2007, nr 2, poz. 42).

Kosztami zakładu budżetowego są wszelkie wydatki, obciążenia, które są ponoszone przez zakład na podstawie rocznego planu finansowego w toku działalności bieżącej i inwestycyjnej. Są to wydatki rzeczowe i osobowe, a także obciążenia finansowe oparte na tytułach publicznoprawnych (niektóre podatki i opłaty, składki na ubezpieczenia społeczne i zdrowotne) lub prywatnoprawnych (np. wynikające z umów najmu lub dzierżawy bądź leasingu, zapłaty za towary, roboty i usługi, odsetki bankowe, kary i odszkodowania).

Rozliczenia zakładu budżetowego z właściwym budżetem zwykle się określać mianem rozliczeń dokonywanych według metody budżetowania netto. Tymczasem nie odpowiada to w pełni rzeczywistości, na którą składają się m.in.: 1) wpłaty zakładów budżetowych do budżetu z tytułu podatków i opłat oraz wpłaty składek na ubezpieczenia społeczne i zdrowotne na rzecz właściwych funduszy

celowych, 2) wypłaty z budżetu dotacji budżetowych, 3) wypłaty z funduszy celowych na finansowanie niektórych zadań zakładów budżetowych.

Nie jest zatem prawdą, że rozliczenia zakładu budżetowego z budżetem mają wyłącznie charakter wynikowy i polegają na dokonywaniu wpłat do budżetu nadwyżek finansowych zakładu budżetowego lub dokonywaniu wypłat z budżetu na pokrycie niedoboru środków finansowych zakładu budżetowego. Odpowiada natomiast rzeczywistości to, że w praktyce finansowej rozliczenia zakładów budżetowych z budżetem są traktowane wąsko, chociaż bez kwestionowania bytu rozliczeń dokonywanych z tytułu podatków i opłat publicznych oraz dotacji budżetowych. Przepisy prawne o gospodarce finansowej zakładów budżetowych przewidują bowiem rozliczenia z tytułu planowanego i faktycznego stanu środków obrotowych zakładu budżetowego. Na tej podstawie zakład budżetowy jest obowiązany planować jako wpłatę do budżetu różnicę między sumą planowanych przychodów, powiększonych o planowany stan środków obrotowych na początek roku, a sumą planowanych wydatków, powiększonych o planowany stan środków obrotowych na koniec roku. Obowiązują zaliczkowe i ostateczne (w terminie 15 dni od złożenia sprawozdania finansowego) wpłaty do budżetu nadwyżek środków obrotowych. Możliwe są również zwroty wpłat przekazanych zaliczkowo w kwotach wyższych niż należne.

Miejsce państwowych zakładów budżetowych zajęły **instytucje gospodarki budżetowej** (art. 23–28). Ich istotą jest to, że tworzy się je dla wykonywania zadań publicznych w sposób odpłatny, co umożliwia samodzielne pokrywanie kosztów swojej działalności oraz zobowiązań z uzyskiwanych przychodów. Nie wyklucza to jednakże możliwości otrzymywania dotacji z budżetu państwa, jeśli tak stanowią odrębne ustawy. Instytucję gospodarki budżetowej można utworzyć tylko jako instytucję państwową, wyposażoną w osobowość prawną po uzyskaniu wpisu do KRS. Ustawa nie przewiduje tworzenia samorządowych instytucji gospodarki budżetowej, ponieważ na tym szczeblu działają samorządowe zakłady budżetowe. Instytucje gospodarki budżetowej różnią się od państwowych zakładów budżetowych przede wszystkim tym, że muszą w pełni pokrywać swe koszty i zobowiązania z osiąganych przychodów, a ponadto w obrocie prawnym występują jako odrębne osoby prawne. Ustawa nie gwarantuje instytucjom gospodarki budżetowej pokrywania kosztów w wysokości 50%, mimo iż instytucje też mogą korzystać z dotacji budżetu państwa. Ustawa o fp. nie wymienia konkretnych rodzajów dotacji, których można udzielać z budżetu państwa instytucjom gospodarki budżetowej. Wyjątek dotyczy dotacji na tzw. pierwsze wyposażenie w środki obrotowe (art. 24 ust. 4). Pozyskanie innych dotacji jest możliwe wtedy, gdy na możliwość taką wskażą odrębne ustawy. To należałoby zmienić, gwarantując instytucjom gospodarki budżetowej możliwość uzyskiwania dotacji budżetowych, zwłaszcza na inwestycje, jak i dotacji pozwalających na pełne wykonywanie za-

dań publicznych. Taka zmiana umożliwiłaby przekształcenie w instytucje gospodarki budżetowej wielu jednostek sektora finansów publicznych, których forma prawnofinansowa nie jest oznaczona w sposób jednoznaczny.

Istotną różnicą między instytucjami gospodarki budżetowej a dawnymi państwowymi zakładami budżetowymi jest także i to, że koszty instytucji gospodarki budżetowej mogą być ponoszone tylko w ramach posiadanych środków, obejmujących jednakże wyłącznie przychody i środki z poprzedniego okresu. Nie przewiduje się zatem stanu nierównowagi finansowej ani też pokrywania kosztów i zobowiązań z dotacji budżetowych. Ustawa nie wskazuje również na możliwość zaciągania przez instytucje gospodarki budżetowej pożyczek i kredytów, chociaż z racji wyposażenia instytucji gospodarki budżetowej w wyodrębniony majątek Skarbu Państwa i ze względu na osobowość prawną instytucji taka możliwość nie powinna być kwestionowana. Ponadto ustawa nie przewiduje wyłączenia instytucji gospodarki budżetowej z obowiązków w zakresie danin publicznych. Nie nakazuje również odprowadzania do budżetu państwa nadwyżki finansowej instytucji gospodarki budżetowej nad jej kosztami i zobowiązaniami. Co więcej, ustawa zakłada występowanie zysku pozostającego do dyspozycji instytucji gospodarki budżetowej (patrz art. 23 ust. 4 pkt 4 i art. 28 ust. 7 pkt 1). Wprowadzenie instytucji gospodarki budżetowej należy traktować jako dobrą okazję do pozbycia się państwowych zakładów budżetowych i dokonanie korekty ich działalności w nowej formie organizacyjno–prawnej.

Ustawa o fp. wprowadziła jeszcze jedną nową formę jednostek sektora finansów publicznych, a mianowicie **agencje wykonawcze** (art. 9 pkt 5). Nowość polega na tym, że w odniesieniu do tych jednostek ustawa określiła w sposób jednolity pewne ogólne zasady gospodarki finansowej dotychczasowych tzw. agencji państwowych lub państwowych agencji rządowych (art. 20–22). Dotychczas zasady gospodarki finansowej państwowych agencji rządowych były określane w przepisach ustaw, na podstawie których tworzono te agencje. Ustawa o fp. przewiduje jednak prowadzenie gospodarki finansowej agencji wykonawczej zarówno na podstawie przepisów ustawy o fp., jak i na podstawie ustawy tworzącej agencji. Nie ustalono przy tym żadnej reguły zależności między stosowaniem przepisów obu ustaw.

Przepisy art. 22 ust. 1–3 ustawy o fp. potwierdzają, że status prawno–finansowy agencji wykonawczych jest bliższy instytucji samorządowych zakładów budżetowych. To one bowiem rozliczają się w sposób, który przewidziano także dla agencji wykonawczych. Można jednak zrozumieć przyczyny, dla których przyjęto, że agencje wykonawcze mają wpłacać do budżetu państwa nadwyżkę środków, pozostającą po uregulowaniu zobowiązań podatkowych. W ten sposób chciano bowiem podkreślić, że agencje wykonawcze są instytucjami *non profit*. Nie mogą zatrzymywać dla siebie nadwyżki środków (zysku), nie powinny być też

motywowane do osiągnięcia takiej nadwyżki. Agencje wykonawcze nie wyróżniają się od innych form organizacyjno–prawnych jednostek sektora finansów publicznych, a zwłaszcza od instytucji gospodarki budżetowej. Lepiej byłoby więc zrezygnować z samej formy agencji wykonawczej i uznać, że w sensie prawnofinansowym mają one status instytucji gospodarki budżetowej.

1.3.2. Konieczność radykalnego ograniczenia liczby funduszy celowych i zmiany ich gospodarki finansowej

Ustawa o fp. pozostawiła w katalogu jednostek sektora fp. **fundusze celowe**. Zmieniła jednak ich zakres, ograniczając je do państwowych funduszy celowych, które nie mają osobowości prawnej. Nowa ustawa nie rozwiązała wielu dotychczasowych problemów funduszy celowych jako formy prowadzenia publicznej gospodarki finansowej. Co gorzej, stworzyła nowe problemy, głównie natury prawnej.

Fundusz celowy stanowi organizacyjne wyodrębnienie publicznych środków pieniężnych. Do istoty funduszu celowego należy to, że gospodarka finansowa w ramach funduszu nie podlega w pełni rygorom budżetowym i jest przez to bardziej elastyczna oraz nie podlega takiej samej kontroli, jak gospodarka środkami budżetowymi. Przyczyny tworzenia funduszy celowych mają zwykle charakter polityczny, rzadziej zaś są związane z racjonalnością publicznej gospodarki finansowej.

Fundusze celowe były w przeszłości tworzone niemalże wyłącznie z powodów politycznych. Uważano bowiem, że wyodrębnienie pewnej części środków publicznych z budżetu i przeznaczenie ich na ściśle określony cel pozwoli lepiej realizować zadania związane z tym celem. Fundusze celowe tworzone dla spełnienia żądań środowiskowych lub zawodowych bądź terytorialnych. Trudniej byłoby wskazać inne motywy tworzenia funduszy celowych, zwłaszcza zaś takie, które wynikałyby z przesłanek racjonalizacji publicznej gospodarki finansowej. Co gorsze, powołanie danego funduszu celowego najczęściej nie wiązało się z tym, że z budżetu państwa przestano finansować dany rodzaj wydatków publicznych. Częściej bowiem miało miejsce zarówno finansowanie budżetowe, jak i pozabudżetowe danego zadania.

W posługiwaniu się funduszami celowymi dostrzega się tyle samo zalet, co i wad.⁹ Presja na tworzenie funduszy celowych nie ustaje, ponieważ istnieje przeświadczenie, iż utworzenie funduszu celowego zapewnia samo przez się realizację celów i interesów danej grupy społecznej lub zawodowej. Najczęściej przeświad-

9 Patrz szerzej J. Szolno–Koguc, *Funkcjonowanie funduszy celowych w Polsce w świetle zasad racjonalnego gospodarowania środkami publicznymi*, Lublin 2007, s. 130 i n.; J. Stankiewicz, *Debudżetyzacja finansów państwa*, Białystok 2007, s. 140 i n.

czenie to jest złudne, ponieważ rzecz zależy od wydajności źródeł dochodów, na które może liczyć dany fundusz, a także od tego, na ile utworzenie funduszu celowego powoduje odejście od finansowania tych samych wydatków z innych źródeł, zwłaszcza zaś z budżetu. Zaletą funduszy celowych jest przede wszystkim to, iż umożliwiają bardziej elastyczną gospodarkę finansową niż w ramach budżetu. Nie obowiązują bowiem rygory, które odnoszą się do gospodarki budżetowej. Jednocześnie jednak powoduje to zmniejszenie kontroli dyscypliny finansowej oraz dekoncentrację środków publicznych i zarządzanie finansami publicznymi w sposób globalny.

Wadą funduszy celowych jest to, że zmniejszają się rozmiary budżetu państwa, uniemożliwiając w ten sposób prowadzenie rządowi i ministrowi finansów polityki finansowej i ponoszenie odpowiedzialności za jej efekty. Fundusze celowe wymykają się spod publicznej kontroli finansów publicznych. Co więcej, ich prowadzenie jest związane także z kosztami, które zmniejszają rozmiary środków przeznaczonych na cele, dla których te fundusze powołano. Fatalną jest zwłaszcza praktyka polegająca na tym, że otrzymane z budżetu państwa środki fundusz lokuje w bankach na oprocentowanych rachunkach lokat terminowych tylko po to, aby powiększać w ten sposób wysokość środków funduszu zamiast przeznaczać je na finansowanie celów, dla których zostały udzielone. Z odsetek bankowych najczęściej zaś finansuje się wydatki na wzrost wynagrodzeń i premie dla administracji funduszu. Wypacza to ideę funduszu celowego.

Problem państwowych funduszy celowych w Polsce nie polega tylko na tym, że jest ich dużo i stanowią nieuzasadnioną i pozbawioną kontroli formę dekoncentracji środków publicznych. Główny problem dotyczy bowiem tego, że istnienie funduszy celowych nie gwarantuje wypełniania przez państwo zadań publicznych, które są finansowane poprzez fundusze celowe. Są to zadania, które wykonuje dany fundusz celowy w miarę zgromadzonych na ten cel środków. Częściej bowiem administracja funduszu celowego dba o utrzymanie funduszu, ponieważ to gwarantuje zatrudnienie i niezłe płace osobom zatrudnionym w funduszu lub dla jego obsługi, niż o to, aby zrealizować zadania, dla których utworzono dany fundusz.

Problem tkwi wreszcie w tym, że wydzielenie środków dla funduszy celowych nie zwalnia budżetu państwa z obowiązku finansowania zadań państwa, które ma finansować dany fundusz. Polskich funduszy celowych nie można przyrównać do funduszy tworzonych w gospodarce finansowej Unii Europejskiej, gdzie środki funduszy pochodzą z budżetu ogólnego UE, lecz jednocześnie wydatki funduszy realizują określone programy społeczne i gospodarcze, nie angażując już do tego środków planowanych w ramach innych wydatków budżetu ogólnego UE.

Na użytek ustawy o fp. przyjęto, że funduszem celowym może być tylko fundusz utworzony w drodze ustawy. Oznacza to zakaz tworzenia funduszy celowych na podstawie innych aktów normatywnych, zwłaszcza zaś uchwał Rady Ministrów lub zarządzeń ministrów. Ustawy tworzące fundusze celowe najczęściej podkreślają, że dany fundusz jest (lub nie jest) funduszem celowym w rozumieniu ustawy o fp. Ułatwiają przez to ustalenie statusu prawnego danego funduszu celowego, który zależy właśnie od tego, czy dany fundusz podlega przepisom ustawy o fp., czy też jest innym funduszem, do którego działalności nie odnoszą się te przepisy.

W świetle obowiązującej ustawy o fp. państwowy fundusz celowy nie posiada osobowości prawnej. Stanowi natomiast wyodrębniony rachunek bankowy, którym dysponuje minister wskazany w ustawie tworzącej fundusz albo inny organ wskazany w tej ustawie. Do państwowych funduszy celowych nie zalicza się funduszy, których jedynym źródłem przychodów, z wyłączeniem odsetek od rachunku bankowego i darowizn, jest dotacja z budżetu państwa.

Ze względu na kryterium korzystania ze środków budżetu państwa państwowe fundusze celowe dzielą się na dwie zasadnicze grupy. Do jednej zalicza się fundusze systemu budżetowego, ponieważ ich przychodami mogą być i najczęściej są także środki budżetu państwa (dotacje). Natomiast do drugiej grupy zalicza się fundusze celowe, które nie mogą korzystać ze środków budżetu państwa.

Do pierwszej grupy należą następujące fundusze celowe: 1) Fundusz Ubezpieczeń Społecznych, 2) Fundusz Rezerwy Demograficznej, 3) Fundusz Leśny, 4) Fundusz Termomodernizacji i Remontów, 5) Fundusz Pracy, 6) Krajowy Fundusz Drogowy, 7) Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych, 8) Fundusz Pożyczek i Kredytów Studenckich, 9) Fundusz Składowy Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego, 10) Fundusz Rozwoju Inwestycji Komunalnych, 11) Fundusz Kolejowy, 12) Narodowy Fundusz Rewaloryzacji Zabytków Krakowa, 13) Fundusz Kredytu Technologicznego, 14) Fundusz Dopłat, 15) Fundusz Emerytur Pomostowych, 16) Fundusz Leśny, 17) Fundusz Żeglugi Śródlądowej i Fundusz Rezerwowy.

Z punktu widzenia przeznaczenia i dysponentów fundusze systemu budżetowego obejmują:

- 1) fundusze przeznaczone na finansowanie ubezpieczeń społecznych, których dysponentem jest Zakład Ubezpieczeń Społecznych (Fundusz Ubezpieczeń Społecznych, Fundusz Rezerwy Demograficznej, Fundusz Emerytur Pomostowych), KRUS (Fundusz składowy KRUS);
- 2) fundusze stanowiące wsparcie ze strony budżetu państwa różnych zadań publicznych, zarządzane przez Bank Gospodarstwa Krajowego (Fundusz

Dopłat, Fundusz Kolejowy, Fundusz Kredytu Technologicznego, Fundusz Pożyczek i Kredytów Studenckich, Fundusz Rozwoju Inwestycji Komunalnych, Fundusz Termomodernizacji i Remontów, Fundusz Żeglugi Śródlądowej i Fundusz Rezerwowy, Krajowy Fundusz Drogowy, Fundusz Kredytu Technologicznego, Fundusz Strefowy);

3) Narodowy Fundusz Rewaloryzacji Zabytków Krakowa.

Mając na uwadze to, że w znakomitej większości wymienione wyżej fundusze celowe nie zapewniają samodzielnej realizacji zadań publicznych, dla których zostały utworzone, a także uwzględniając potrzebę centralizacji środków publicznych w postulowanym budżecie zadań władzy publicznej oraz w budżecie ubezpieczeń społecznych i zdrowotnych, **proponuję następującą reformę państwowych funduszy celowych systemu budżetowego:**

- 1) przekazanie środków funduszy ubezpieczeniowych gromadzonych przez ZUS i KRUS, a także środków Narodowego Funduszu Zdrowia do proponowanego budżetu ubezpieczeń społecznych i zdrowotnych;
- 2) utrzymanie funduszy celowych zarządzanych przez BGK (pkt 2);
- 3) likwidację Funduszu Leśnego i włączenie jego środków do przychodów Lasów Państwowych.

Uzasadnienie proponowanych zmian jest następujące. Po pierwsze, proponowany budżet ubezpieczeń społecznych i zdrowotnych powinien przede wszystkim opierać się na środkach gromadzonych przez fundusze wymienione w pkt 1. Do budżetu ubezpieczeń społecznych i zdrowotnych należy włączyć środki wszystkich dotychczasowych funduszy, z których finansuje się ubezpieczenia społeczne i zdrowotne, w tym środki Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych, zaliczanego do innej grupy funduszy, ponieważ dotyczą one wydatków na ochronę zdrowia.

Po drugie, na zachowanie zasługują jedynie fundusze celowe zarządzane przez BGK. Są one bowiem poddane skutecznej kontroli bankowej, a przez to są wykorzystywane efektywnie. Koszty zarządzania nie są wysokie, a BGK nie finansuje ze środków zarządzanych funduszy premii i wzrostu wynagrodzeń dla swoich pracowników.

Po trzecie, gospodarka finansowa Lasów Państwowych jest scentralizowana i nie ma powodów, aby poza nią funkcjonował odrębny fundusz celowy. Likwidacja Funduszu Leśnego wzmocni przychody Lasów Państwowych.

Po czwarte, ze względu na swe szczególne przeznaczenie należy pozostawić Narodowy Fundusz Rewaloryzacji Zabytków Krakowa, który znajduje się w administracji i pod kontrolą Rady Miasta Krakowa.

W rezultacie z 18 funduszy celowych systemu budżetowego powinno pozostać aż 15.

Natomiast do drugiej grupy zalicza się fundusze celowe, które nie korzystają ze wsparcia budżetowego. Są to fundusze, które gromadzą również środki publiczne z przeznaczeniem ich na różne cele. Dysponentami tych funduszy są ministrowie lub podlegli im kierownicy jednostek organizacyjnych, w tym:

- 1) Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji (Fundusz – Centralna Ewidencja Pojazdów i Kierowców, Fundusz Modernizacji Bezpieczeństwa Publicznego, Fundusz Wsparcia Policji – dysponenci Komendant Główny, komendanci wojewódzcy oraz Komendant Wyższej Szkoły Policji),
- 2) Minister Pracy i Polityki Społecznej (Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych, Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych, Fundusz Pracy),
- 3) Minister Kultury i Ochrony Dziedzictwa Narodowego (Fundusz Promocji Kultury, Fundusz Promocji Twórczości),
- 4) Minister Skarbu Państwa (Fundusz Rekompensacyjny, Fundusz Reprywatyzacji, Fundusz Restrukturyzacji Przedsiębiorców, Fundusz Skarbu Państwa, Fundusz Nauki i Technologii Polskiej – razem z Ministrem Nauki i Szkolnictwa Wyższego),
- 5) Minister Sprawiedliwości (Fundusz Pomocy Postpenitencjarnej) oraz Dyrektor Generalny Służby Więziennej (Fundusz Rozwoju Przywieszennych Zakładów Pracy),
- 6) Minister Sportu i Turystyki (Fundusz Rozwoju Kultury Fizycznej, Fundusz Zajęć Sportowo–Rekreacyjnych dla Uczniów),
- 7) Minister Środowiska (Centralny Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej) oraz wojewodowie (wojewódzkie fundusze ochrony środowiska i gospodarki wodnej),
- 8) Minister Zdrowia (Fundusz Rozwiązywania Problemów Hazardowych),
- 9) Główny Geodeta Kraju (Centralny Fundusz Gospodarki Zasobem Geodezyjnym i Kartograficznym),
- 10) Komendant Główny Straży Granicznej i komendanci oddziałów Straży Granicznej (Fundusz Wsparcia Straży Granicznej).

Propozycje zmian dotyczące wymienionej grupy funduszy celowych są następujące:

- 1) zlikwidować fundusze celowe wymienione w pkt 1, 3–6 i 8–10 oraz włączyć ich środki do odpowiednich części budżetu zadań władzy publicznej;
- 2) pozostawić fundusze celowe wymienione w pkt 2 (z wyjątkiem PFRON) oraz w pkt 7.

Podstawowymi motywami proponowanych rozwiązań jest wzmocnienie koncentracji środków publicznych, które w rozdrobnieniu związanym z przydzieleniem ich do funduszy celowych nie stanowią żadnej siły ekonomicznej. Fundusze celowe, o których tutaj mowa, bez wsparcia budżetowego niewiele znaczą. Natomiast gospodarka środkami publicznymi gromadzonymi w ramach funduszy celowych jest w większości mało efektywna. Fundusze konsumują środki na utrzymanie administracji funduszy. Fundusze celowe przeznaczają część swoich środków na lokaty bankowe, a jednocześnie wykazują brak środków na finansowanie zadań funduszu. Fikcją jest kontrola i nadzór nad funduszami celowymi. Nie dotyczy to jedynie tych funduszy celowych, którymi zarządzają Minister Środowiska oraz Minister Pracy i Polityki Społecznej, bowiem ich kontrola i nadzór nad funduszami są skuteczne.

Likwidacja funduszy celowych wskazanych w pkt 2 jest związana z tym, że fundusze te w minimalnym stopniu realizują trzeciorzędne zadania publiczne, niepotrzebnie pochłaniając środki publiczne na zarządzanie nimi. Wzmocnienie budżetu owymi środkami przyniesie lepszy efekt niż utrzymywanie ich poza budżetem i pod wątpliwą kontrolą.

Pozostawienie funduszy celowych, których dysponentami są odpowiednio Minister Środowiska lub wojewodowie oraz Minister Pracy i Polityki Społecznej, jest związane przede wszystkim z pozytywną oceną ich funkcjonowania i wypełniania przez te fundusze zadań, dla których je utworzono. Z grupy funduszy znajdujących się w dyspozycji Ministra Pracy i Polityki Społecznej proponuje wyłączyć środki Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych, ponieważ one, finansując rehabilitację, powinny być włączone do budżetu ubezpieczeń społecznych i zdrowotnych.

W rezultacie w miejsce 22 funduszy celowych tej grupy powinny pozostać tylko cztery. Należy przy tym zweryfikować nieco obowiązujące zasady gospodarki finansowej funduszy celowych. Po pierwsze, konieczne jest wprowadzenie zakazu przeznaczania środków funduszy celowych na podniesienie wysokości wynagrodzeń lub wypłatę wszelkich premii i nagród dla pracowników administracji funduszu. Po drugie, nie można też pozwalać na to, aby ze środków

funduszu udzielano pożyczek, bo fundusz to nie bank. Po trzecie, zakazać należy również lokowania środków funduszy celowych w bankach na oprocentowanych lokatach bankowych. Fundusz ma finansować zadania, dla których został utworzony, nie zaś „zarabiać” na rynku finansowym. Po czwarte, środki funduszy celowych pozostających w zarządzaniu przez BGK powinny być gromadzone na oprocentowanych rachunkach w tym banku. Po piąte, niewykorzystane w danym roku finansowym środki funduszy celowych powinny w całości powiększać planowe przychody funduszy w roku następnym. Po szóste, utrzymywanie nadwyżki przychodów nad kosztami funduszy przez okres czterech lat powinno prowadzić do wstrzymania dotowania funduszu.

Po siódme, dla zwiększenia odpowiedzialności w zakresie gospodarki finansowej funduszy celowych należy wprowadzić obowiązek corocznego składania Ministrowi Finansów sprawozdania przez Głównego Rzecznika Dyscypliny Finansowej zawierającego analizę i ocenę gospodarki finansowej wszystkich funduszy celowych, niezależnie od tego, w czyjej dyspozycji lub administracji one pozostają.

1.3.3. Problem statusu prawnofinansowego jednostek sektora finansów publicznych niezaliczonych do jednostek budżetowych, samorządowych zakładów budżetowych, instytucji gospodarki budżetowej, agencji wykonawczych i państwowych funduszy celowych

Ustawa o fp. wymienia kilka podmiotów, które nie mają formy organizacyjno-prawnej jednostki budżetowej, samorządowego zakładu budżetowego, instytucji gospodarki budżetowej, agencji wykonawczej lub państwowego funduszu celowego. Są to: ZUS oraz KRUS, NFZ, samodzielne publiczne zakłady opieki zdrowotnej, uczelnie publiczne, PAN, państwowe i samorządowe instytucje kultury oraz inne państwowe lub samorządowe osoby prawne z pewnymi wyłączeniami.

1.3.3.1. Zakład Ubezpieczeń Społecznych i tworzone w nim fundusze

Zakład Ubezpieczeń Społecznych (ZUS) jest państwową jednostką organizacyjną, wyposażoną w osobowość prawną.¹⁰ Wykonuje zadania publiczne w zakresie emerytur, rent i innych świadczeń dotyczących ubezpieczeń społecznych, z wyjątkiem ubezpieczeń społecznych rolników. W tym celu pobiera i egzekwuje składki na ubezpieczenia społeczne, ustala prawo do świadczeń i ich wysokość oraz dokonuje wypłat z tego tytułu.

¹⁰ Ustawa z 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (tekst jedn. Dz.U. z 2007 r. Nr 11, poz. 74 ze zm.).

ZUS zarządza następującymi funduszami: 1) Funduszem Ubezpieczeń Społecznych (FUS), który obejmuje fundusze: emerytalny, rentowy, chorobowy, wypadkowy, rezerwowe; 2) Funduszem Rezerwy Demograficznej. Fundusze, którymi zarządza ZUS, są państwowymi funduszami celowymi w rozumieniu art. 29 ustawy o fp.

ZUS gospodaruje swoim mieniem oraz prowadzi samodzielną gospodarkę finansową w ramach posiadanych środków.¹¹ Jako państwowa jednostka organizacyjna ZUS dysponuje własnymi przychodami, z których pokrywa koszty swojej działalności. Może też otrzymywać dotacje budżetowe i zaciągać pożyczki z budżetu państwa. ZUS dysponuje także środkami finansowymi w walutach obcych pochodzących z wpłat instytucji zagranicznych, przekazywanych na pokrycie wpłat świadczeń zagranicznych osobom uprawnionym zamieszkałym w Polsce.

Celowość utrzymywania ZUS jako odrębnej państwowej jednostki organizacyjnej nie podlega dyskusji. ZUS wydaje przede wszystkim decyzje w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych, będąc jednym z organów administracji publicznej. To, że wyposażono ZUS w osobowość prawną, ma znaczenie przede wszystkim z punktu widzenia potrzeb obrotu prawnego. Nie można tego jednak wiązać z odpowiedzialnością ZUS za zgromadzenie przychodów w wysokości wystarczającej dla sfinansowania wszelkich świadczeń z zakresu ubezpieczeń społecznych. Wysokość przychodów z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne nie zależy od ZUS. Ten bowiem może jedynie lepiej lub gorzej zajmować się egzekucją należności z tego tytułu. Wyposażenie ZUS w osobowość prawną nie ma zatem żadnego znaczenia dla sprawności finansowania ubezpieczeń społecznych. Problem leży w gospodarce finansowej ZUS jako państwowej jednostce organizacyjnej. **ZUS może bowiem działać w formie organizacyjno-prawnej, jaką przewiduje w art. 9 ustawa o fp. dla instytucji gospodarki budżetowej.** Tak też proponuję przyjąć w nowym określeniu statusu prawnofinansowego ZUS. W związku z propozycją utworzenia budżetu ubezpieczeń społecznych i zdrowotnych należy również uwzględnić obowiązki i uprawnienia ZUS w zakresie tworzenia i wykonywania tego budżetu (patrz szerzej rozdział V. 3).

1.3.3.2. Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego i tworzone przez nią fundusze

Podobnie, lecz jednocześnie trochę inaczej, należy postrzegać sytuację **Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego (KRUS)**.¹² Ustawa nie określiła statu-

11 Patrz rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 20 czerwca 2001 r. w sprawie szczegółowych zasad gospodarki finansowej oraz zasad lokowania środków Funduszu ubezpieczeń Społecznych (Dz.U. Nr 67, poz. 711).

12 Ustawa z 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników (tekst jedn. Dz.U. z 2008 r. Nr 50, poz. 291 ze zm.).

su KRUS, a jedynie jej Prezesa uznała za centralny organ administracji rządowej, podległy Ministrowi Rolnictwa i Rozwoju Wsi. Należy przyjąć, że KRUS jest państwową jednostką organizacyjną, jednakże niemającą osobowości prawnej. W sensie form organizacyjno–prawnych wymienionych w art. 9 ustawy o fp. **KRUS jest więc państwową jednostką budżetową.** Formalnie zaprzecza tej tezie art. 75 ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników, na mocy którego KRUS prowadzi samodzielną gospodarkę finansową, lecz to jest bzdura, ponieważ KRUS nie dysponuje żadnymi środkami własnymi, a ubezpieczenia społeczne rolników są finansowane głównie z przychodów opartych na dotacjach z budżetu państwa.

Utrzymywanie odrębności ubezpieczeń społecznych rolników, mimo iż budzi wiele zastrzeżeń, jest wciąż potrzebne. Nie oznacza jednak, że na tej odrębności ma korzystać sama KRUS. Ona nie odpowiada za przychody i wydatki finansów ubezpieczeń społecznych rolników. **Powinna być więc traktowana tak, jak każda inna państwowa jednostka budżetowa.** Nie powinna przy tym podlegać Ministrowi Rolnictwa i Rozwoju Wsi, ponieważ z punktu widzenia działań administracji rządowej sprawy ubezpieczeń społecznych należą **do ministra właściwego do spraw pracy i polityki społecznej.**

1.3.3.3. Narodowy Fundusz Zdrowia

Wiele kontrowersji wywołuje również powierzenie zadań publicznych w zakresie ochrony zdrowia **Narodowemu Funduszowi Zdrowia (NFZ)**, który jest następcą prawnym zlikwidowanych Kas Chorych.¹³ NFZ jest państwową jednostką organizacyjną mającą osobowość prawną. Nazwa „fundusz” jest więc dla niego niewłaściwa i z pewnością nie ma nic wspólnego z funduszem celowym, o którym mowa w art. 29 ustawy o fp. NFZ nie prowadzi działalności gospodarczej oraz zakładów opieki zdrowotnej. Nie może być ich właścicielem ani nie może mieć w jakiegokolwiek formie praw własności w stosunku do podmiotów prowadzących zakłady opieki zdrowotnej.

W skład NFZ wchodzi: centrala Funduszu oraz oddziały wojewódzkie Funduszu. Ze sprawozdania NFZ za rok 2009 wynika, że NFZ zatrudniał 4944 osoby, w tym 349 w centrali i pozostałe w oddziałach wojewódzkich. Wypłacił im 292.482 zł tytułem wynagrodzeń i 59.911 zł tytułem składek na ubezpieczenia społeczne. Pracownicy NFZ zawarli 45.943 kontrakty na świadczenia zdrowotne na łączną wartość 38.172.110,60 zł. Monitorowali i kontrolowali realizację kontraktów oraz wykonywali swoje obowiązki wobec świadczeniobiorców.

13 Ustawa z 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych (tekst jednolity Dz.U. z 2008 r. Nr 164, poz. 1027 ze zm.).

W celu zabezpieczenia świadczeń zdrowotnych ubezpieczonym NFZ zarządza środkami finansowymi przekazywanymi na podstawie ustawy oraz zawiera umowy ze świadczeniodawcami. NFZ finansuje świadczenia zdrowotne oraz zapewnia refundację leków w ramach posiadanych środków finansowych. Gospodarkę finansową NFZ określa rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 31 maja 2005 r. w sprawie szczegółowych zasad prowadzenia gospodarki finansowej Narodowego Funduszu Zdrowia (Dz.U. Nr 104, poz. 875 ze zm.).

Podobnie jak i w przypadku ZUS nie można postawić znaku równości między finansami NFZ a finansami ubezpieczeń zdrowotnych. Problem leży zatem w finansowaniu ochrony zdrowia, w tym w finansowaniu świadczeń zdrowotnych, nie zaś w gospodarce finansowej NFZ. W 2009 r. NFZ osiągnął przychody w kwocie ogółem 56.811.491 zł, w tym z tytułu składek na ubezpieczenia zdrowotne 53.513.449 zł. NFZ zawarł więc kontrakty na mniejszą kwotę, niż pobrał z tytułu składek od ubezpieczonych. To zaś oznacza, że nie zapewnił im tego, co oni sami mogliby sobie zapewnić, gdyby nie musieli płacić obowiązek składek na ubezpieczenia zdrowotne. NFZ poniósł koszty ogółem w kwocie większej (58.480.490 zł) od kwoty przychodów ogółem (różnica wyniosła 1.936.496 zł). Jednakże wśród tych kosztów na finansowanie świadczeń zdrowotnych wypadło mniej (55.523.114 zł) niż wyniosły przychody NFZ (55.560.509 zł.), bowiem koszty administracyjne funkcjonowania NFZ wyniosły 609.182 zł. W konsekwencji **ubezpieczeni lub w ich imieniu inne podmioty zapłacili za uzyskane świadczenia zdrowotne sami, a budżet państwa dołożył tylko za niektórych świadczeniobiorców i poniósł koszty utrzymywania NFZ (budynki, lokale, wyposażenie, wynagrodzenia i inne koszty).**

Z powyższych danych można wyciągnąć wniosek, że z finansowego punktu widzenia finansowanie świadczeń zdrowotnych poprzez NFZ nie jest potrzebne. Środki NFZ powinny być przekazane do proponowanego budżetu ubezpieczeń społecznych i zdrowotnych. **Sam fundusz należy zaś formalnie zlikwidować. Dotychczasowe funkcje NFZ powinien przejąć Minister Zdrowia jako dysponent I stopnia oraz odpowiednio wojewodowie jako dysponenti II stopnia w budżecie ubezpieczeń społecznych i zdrowotnych. Dysponentami III stopnia byłyby samodzielne publiczne zakłady opieki zdrowotnej.**

1.3.3.4. Samodzielne publiczne zakłady opieki zdrowotnej

Jeszcze więcej kontrowersji budzi problem formy organizacyjno–prawnej **samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej**. Ustawa z 30 sierpnia 1991 r. o zakładach opieki zdrowotnej (tekst jedn. Dz.U. 2007 r. Nr 14, poz. 89 ze zm.) przewiduje trzy formy organizacyjno–prawne publicznych zakładów opieki zdrowotnej, a mianowicie: 1) samodzielny publiczny zakład opieki zdrowotnej, 2)

publiczny zakład opieki zdrowotnej w formie jednostki budżetowej, 3) publiczny zakład opieki zdrowotnej w formie instytucji gospodarki budżetowej. Zasadą jest, że publiczny zakład opieki zdrowotnej prowadzi się w formie samodzielnego zakładu, pokrywającego z posiadanych środków i uzyskiwanych przychodów koszty działalności i zobowiązań. Natomiast jeśli prowadzenie w tej formie publicznego zakładu opieki zdrowotnej jest niecelowe lub przedwczesne, wówczas do alternatywnego wykorzystania pozostają dwie pozostałe formy.

Samodzielny publiczny zakład opieki zdrowotnej podlega obowiązkowi rejestracji w KRS i z chwilą wpisania do rejestru uzyskuje osobowość prawną. Samodzielny publiczny zakład opieki zdrowotnej prowadzi gospodarkę finansową na zasadach określonych w ustawie. Podstawą gospodarki samodzielnego publicznego zakładu opieki zdrowotnej jest plan finansowy ustalany przez kierownika zakładu.

Samodzielny publiczny zakład opieki zdrowotnej może uzyskiwać środki finansowe:

- 1) z odpłatnych świadczeń zdrowotnych udzielanych na podstawie umowy, chyba że przepisy odrębne stanowią inaczej;
- 2) na realizację programów zdrowotnych w rozumieniu przepisów o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych i programu Zintegrowane Ratownictwo Medyczne, w tym na niezbędne do ich wykonania wydatki inwestycyjne lub zakup specjalistycznych wyrobów medycznych, na podstawie umowy i w zakresie w niej określonym;
- 3) na realizację programów lub projektów finansowanych z udziałem środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej oraz niepodlegających zwrotowi środków z pomocy udzielanej przez państwa członkowskie Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA) oraz innych środków pochodzących ze źródeł zagranicznych niepodlegających zwrotowi;
- 4) z wydzielonej działalności gospodarczej innej niż wymieniona w pkt 1 i 2, jeżeli statut zakładu przewiduje prowadzenie takiej działalności;
- 5) z darowizn, zapisów, spadków oraz ofiarności publicznej, także pochodzenia zagranicznego;
- 6) na realizację innych zadań określonych odrębnymi przepisami.

Zakład opieki zdrowotnej prowadzony w formie samodzielnego publicznego zakładu opieki zdrowotnej może otrzymywać dotacje budżetowe na:

- 1) realizację zadań w zakresie zapobiegania chorobom i urazom lub innych programów zdrowotnych oraz promocję zdrowia;

- 2) pokrycie kosztów kształcenia i podnoszenia kwalifikacji osób wykonujących zawody medyczne;
- 3) remonty, inwestycje, w tym zakup aparatury i sprzętu medycznego;
- 4) cele szczególnie określone w odrębnych przepisach;
- 5) projekty realizowane ze środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej oraz niepodlegających zwrotowi środków z pomocy udzielanej przez państwa członkowskie Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA) oraz innych środków pochodzących ze źródeł zagranicznych niepodlegających zwrotowi;
- 6) realizację programów wieloletnich.

Dotacje może przyznać podmiot, który utworzył zakład, a w przypadku samodzielnego publicznego zakładu opieki zdrowotnej, dla którego podmiotem, który utworzył zakład, jest publiczna uczelnia medyczna albo publiczna uczelnia prowadząca działalność dydaktyczną i badawczą w dziedzinie nauk medycznych lub Centrum Medyczne Kształcenia Podyplomowego, także minister właściwy do spraw zdrowia. Dotacje może przyznać również właściwy organ jednostki samorządu terytorialnego oraz Minister Zdrowia.

Wartość majątku samodzielnego publicznego zakładu opieki zdrowotnej określają: fundusz założycielski i fundusz zakładu. Fundusz założycielski zakładu stanowi wartość wydzielonej zakładowi części mienia państwowego lub komunalnego lub mienia publicznej uczelni medycznej albo publicznej uczelni prowadzącej działalność dydaktyczną i badawczą w dziedzinie nauk medycznych. Natomiast Fundusz zakładu stanowi wartość majątku zakładu po odliczeniu funduszu założycielskiego.

Fundusz założycielski samodzielnego publicznego zakładu opieki zdrowotnej zwiększają, przekazane z budżetu państwa, dotacje na remonty, inwestycje, w tym zakup aparatury i sprzętu medycznego, dotacje z budżetów jednostek samorządu terytorialnego na cele rozwojowe zakładu oraz dary mające charakter aktywów trwałych lub przeznaczone na cele rozwojowe. Natomiast fundusz samodzielnego publicznego zakładu opieki zdrowotnej zwiększa się o: zysk netto i kwoty zwiększenia wartości aktywów trwałych, będącego skutkiem ustawowego przeszacowania tych aktywów. Fundusz samodzielnego publicznego zakładu opieki zdrowotnej zmniejsza się o stratę netto oraz kwoty zmniejszenia wartości aktywów trwałych, będącego skutkiem ustawowego przeszacowania tych aktywów.

Samodzielny publiczny zakład opieki zdrowotnej decyduje sam o podziale zysku oraz pokrywa we własnym zakresie ujemny wynik finansowy. Ten zaś nie może być podstawą do zaprzestania działalności, jeżeli dalsze istnienie tego za-

kładu uzasadnione jest celami i zadaniami, do których realizacji został utworzony, a których nie może przejąć inny zakład w sposób zapewniający nieprzerwane sprawowanie opieki zdrowotnej nad ludnością. Jeżeli ujemny wynik finansowy nie może być pokryty w sposób wyżej określony, organ, który utworzył samodzielny publiczny zakład opieki zdrowotnej, wydaje rozporządzenie lub podejmuje uchwałę o zmianie formy gospodarki finansowej zakładu lub o jego likwidacji. Organ, który utworzył samodzielny publiczny zakład opieki zdrowotnej pokrywa ujemny wynik finansowy zakładu ze środków publicznych i może określić formę dalszego finansowania zakładu na zasadach określonych w art. 35c ustawy

Zobowiązania i należności samodzielnego publicznego zakładu opieki zdrowotnej po jego likwidacji stają się zobowiązaniami i należnościami Skarbu Państwa lub właściwej jednostki samorządu terytorialnego lub odpowiednio publicznej uczelni medycznej albo publicznej uczelni prowadzącej działalność dydaktyczną i badawczą w dziedzinie nauk medycznych lub Centrum Medycznego Kształcenia Podyplomowego.

Jeżeli prowadzenie publicznego zakładu opieki zdrowotnej w formie samodzielnego publicznego zakładu opieki zdrowotnej byłoby niecelowe lub przedwczesne, to publiczny zakład opieki zdrowotnej może być prowadzony w formie jednostki budżetowej lub instytucji gospodarki budżetowej. Decyzję w tej sprawie podejmuje organ, który utworzył zakład, po dokonaniu analizy zakresu i charakteru działalności zakładu opieki zdrowotnej w odniesieniu do potrzeb zdrowotnych określonego obszaru lub określonej grupy ludności oraz oceny możliwości pozyskiwania przez zakład opieki zdrowotnej dodatkowych środków finansowych przy nieograniczeniu praw ludności do bezpłatnych świadczeń zdrowotnych określonych w przepisach odrębnych.

Publiczny zakład opieki zdrowotnej, działający w formie jednostki budżetowej lub instytucji gospodarki budżetowej, prowadzi gospodarkę finansową na zasadach określonych w ustawie o fp., a więc odpowiednio dla jednostek budżetowych lub dla instytucji gospodarki budżetowej.

Dotychczasowe problemy finansowe publicznych zakładów opieki zdrowotnej próbowano rozwiązywać w oparciu o przepisy ustawy z dnia 15 kwietnia 2005 r. o pomocy publicznej i restrukturyzacji publicznych zakładów opieki zdrowotnej (Dz.U. Nr 78, poz. 684 ze zm.). Przyniosło to niewielkie efekty. Podjęto więc próbę przekształcania publicznych zakładów opieki zdrowotnej w formę spółek prawa handlowego. Kilkanaście przykładów tego przedsięwzięcia wskazało na powodzenie. Dlatego też starano się zmienić dotychczasową ustawę w taki sposób, aby tworzyła podstawy prawne dla nadania publicznym zakładom opieki zdrowotnej formy spółek prawa handlowego. Koncepcja ta nie spotkała się

z aprobatą środowiska, a veto Prezydenta RP spowodowało, że ustawa nie weszła w życie.

Po zmianie na stanowisku Prezydenta RP pojawiły się kolejne próby przekształcenia samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej w spółki prawa handlowego. Według projektu ustawy o działalności leczniczej publiczne samodzielne zakłady opieki zdrowotnej mają nadal stanowić jedną z form organizacyjnych opieki zdrowotnej. Mogą funkcjonować właśnie w takiej formie, prowadząc samodzielną gospodarkę finansową i odpowiadając za zadłużenia i straty. Mogą też być likwidowane lub łączone. Przewiduje się jednak także obligatoryjne przekształcenie w spółki prawa handlowego, gdy popadną w długi i nie będą ich spłacać. Wtedy ma być obliczony wskaźnik zadłużenia. Jeśli będzie on wyższy od 9,5, to długi przekształcanego zakładu przejmuje organ przekształcający, a jeśli wskaźnik będzie równy lub niższy od 0,5, to organ przekształcający może, lecz nie musi przejąć długów zakładu.

Proponowane rozwiązanie oznacza, że trochę w inny sposób, niż to proponowano poprzednio, ma dojść do przekształcenia publicznych samodzielnych zakładów opieki zdrowotnej w spółki. Skarb Państwa lub jst. poniosą koszty przejęcia długów przekształconych zakładów. Czy zmieni to sytuację finansową zakładów, a przede wszystkim, czy poprawi funkcjonowanie publicznej opieki zdrowotnej w Polsce? Mam w tym względzie zasadnicze wątpliwości.

Po pierwsze, przyczyną zadłużenia samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej jest wadliwe działanie NFZ, który nie jest w stanie prawidłowo ocenić potrzeb społecznych w zakresie ochrony zdrowia i nie nadaża w porę z wypłatą środków publicznych na rzecz zakładów opieki zdrowotnej. Jeśli więc rozpędzi się urzędników NFZ i dysponowanie środkami publicznymi powierzy dysponentom budżetowym, to ustanie główna przyczyna popadania zakładów opieki zdrowotnej w długi.

Po drugie, przekształcenie zakładów w spółki nie rozwiąże innego ich problemu, a mianowicie stosunkowo niskich wynagrodzeń personelu medycznego i pomocniczego, powodującego stałą presję i strajki ze strony tego personelu. Spółka handlowa tylko pozornie ma możliwość dowolnego kształtowania poziomu zatrudnienia i wynagradzania. Gdy samodzielne publiczne zakłady opieki zdrowotnej staną się spółkami i dojdzie w nich do redukcji zatrudnienia lub nie dojdzie do wzrostu wynagrodzeń, to strajki i inne zakłócenia w ich działalności wystąpią również, a więc problem nie zostanie rozwiązany przez zmianę formy prawnej zakładów opieki zdrowotnej.

Po trzecie, upadłość samodzielnych publicznych zakładów opieki jest możliwa tylko wtedy, gdy nie mają one formy jednostek budżetowych lub instytucji gospodarki budżetowej. Praktycznie jednak taka upadłość jest mało realna, po-

nieważ mieszkańcy nie mogą pozostać bez ochrony zdrowia. Jeśli więc nawet doszłoby do upadłości danego zakładu opieki zdrowotnej, to organy jst. są obowiązane utworzyć na jego miejsce nowy podmiot wypełniający funkcje zakładu opieki zdrowotnej. Wtedy może dojść do wyboru formy spółki prawa handlowego, lecz koszty utworzenia spółki oraz koszty upadłości poprzedniego zakładu mogą okazać się większe od kosztów oddłużenia zakładu.

Wydaje się jednak, że na gruncie ustawy o fp., zmieniającej także ustawę o zakładach opieki zdrowotnej, szansa na **rozwiązanie problemu tkwi w przyjęciu jako kierunkowej zasady przekształcania publicznych zakładów opieki zdrowotnej w instytucje gospodarki budżetowej.**

1.3.3.5. Uczelnie publiczne

Mniej kontrowersyjne są rozwiązania dotyczące finansowania **uczelni publicznych**.¹⁴ Tworzy się je w drodze ustawy. Mają ona status państwowej jednostki organizacyjnej, wyposażonej w osobowość prawną. Działalność uczelni publicznej jest finansowana z dotacji z budżetu państwa na zadania ustawowo określone oraz może być finansowana z przychodów własnych.

Wydatki budżetu państwa planowane na finansowanie działalności uczelni publicznych, w części dotyczącej wynagrodzeń oraz w pozostałej części, są corocznie waloryzowane co najmniej o średnioroczny wskaźnik wzrostu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej lub wskaźnik wzrostu cen towarów i usług ustalony w ustawie budżetowej na dany rok budżetowy. Z budżetu państwa uczelnia publiczna otrzymuje dotacje na zadania związane z kształceniem studentów studiów stacjonarnych, uczestników stacjonarnych studiów doktoranckich i kadr naukowych oraz utrzymaniem uczelni, w tym na remonty, a także na dofinansowanie lub finansowanie kosztów realizacji inwestycji. Ponadto uczelnia publiczna otrzymuje dotacje na pomoc materialną dla studentów i doktorantów.

Uczelnia publiczna prowadzi samodzielną gospodarkę finansową na podstawie planu rzeczowo–finansowego, zgodnie z przepisami o finansach publicznych i o rachunkowości. Szczegółowe zasady gospodarki finansowej uczelni publicznych określa rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 22 grudnia 2006 r. w sprawie szczegółowych zasad gospodarki finansowej uczelni publicznych (Dz.U. Nr 246, poz. 1796 ze zm.). Wcześniej (patrz rozdział III) wskazywaliśmy na zmiany, których w 2010 r. dokonano w zakresie finansowania nauki i badań naukowych. Wraz z korektą zasad gospodarki finansowej uczelni publicznych tworzy to dobre podstawy prawne dla prowadzenia profesjonalnej i świadomej polityki finansowej na szczeblu samej uczelni publicznej. Nie przeczy to faktowi, że gros środków fi-

14 Ustawa z 27 lipca 2005 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym (Dz.U. Nr 164, poz. 1365 ze zm.).

nansowych uczelni publicznych stanowią środki publiczne, w tym dotacje budżetowe. To zaś uzasadnia nadanie uczelniom publicznym statusu prawnofinansowego **instytucji gospodarki budżetowej**.

1.3.3.6. Polska Akademia Nauk

Podobnie oceniam zmiany, które w 2010 r. objęły **Polską Akademię Nauk** (PAN) jej placówki naukowe (instytuty, zakłady, centra naukowe, stacje badawcze, ogrody botaniczne itp.). PAN jest państwową jednostką organizacyjną, wyposażoną w osobowość prawną. Działalność PAN jest finansowana ze środków budżetowych i pozabudżetowych.

PAN może uzyskiwać na swoją działalność i gromadzić na odrębnym rachunku bankowym środki spoza budżetu państwa, pochodzące w szczególności z działalności gospodarczej, darowizn, zapisów oraz ze sprzedaży, użytkowania rzeczy i praw majątkowych. Środki te przeznacza się na rozwój nauki, w tym na promowanie nowatorskich badań i inwestycje wspomagające działalność naukową. Środki te, nie wydatkowane w danym roku, przechodzą na rok następny. Podstawą gospodarowania środkami jest plan finansowy uchwalony przez Prezydium PAN na wniosek jej Prezesa. Nie ma żadnych przeszkód, aby z punktu widzenia finansowego PAN uznać za **instytucję gospodarki budżetowej**.

1.3.3.7. Instytucje kultury

Instytucje kultury są państwowymi lub samorządowymi jednostkami organizacyjnymi.¹⁵ Osobowość prawną uzyskują wraz z wpisem do rejestru prowadzonego przez organizatora kultury. Instytucja kultury gospodaruje samodzielnie przydzieloną i nabytą częścią mienia oraz prowadzi samodzielną gospodarkę w ramach posiadanych środków, kierując się zasadami efektywności ich wykorzystania. Podstawą gospodarki finansowej instytucji kultury jest plan działalności instytucji, zatwierdzony przez dyrektora z zachowaniem wysokości dotacji organizatora.

Instytucja kultury pokrywa koszty bieżącej działalności i zobowiązania z użytkiwanych przychodów. Państwowe instytucje kultury mogą otrzymywać dotacje z budżetów jst. na zadania ważne z punktu widzenia regionalnej polityki rozwoju w zakresie rozwoju kultury, w tym dotacje na wydatki inwestycyjne.¹⁶ Przyjęte rozwiązania są wystarczające. Trzeba jednak samorządowe instytucje kultu-

15 Ustawa z 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej (tekst jedn. Dz.U. z 2001 r. Nr 13, poz. 123 ze zm.).

16 Patrz Rozporządzenie Ministra Kultury i Ochrony Dziedzictwa Narodowego z dnia 14 czerwca 2007 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu udzielania dotacji państwowym instytucjom kultury przez jednostki samorządu terytorialnego (Dz.U. Nr 120, poz. 821).

ry uznać za **samorządowe zakłady budżetowe**, natomiast państwowe instytucje kultury przekształcić w **instytucje gospodarki budżetowej**.

1.3.3.8. Samorządowe i państwowe osoby prawne

Taki sam kierunek zmian należy odnieść do pozostałych samorządowych i państwowych osób prawnych zaliczanych do jednostek sektora finansów publicznych. Mając na uwadze, że ich finanse opierają się w większym lub mniejszym stopniu na dotacjach budżetowych, należy je pod względem statusu finansowego klasyfikować do **jednostek budżetowych** bądź do **samorządowych zakładów budżetowych** lub **instytucji gospodarki budżetowej**.

1.4. Zarządzanie i nadzór nad jednostkami sektora finansów publicznych oraz związana z tym dyscyplina finansów publicznych

1.4.1. Potrzeba zwiększenia efektywności zarządzania i nadzoru nad jednostkami sektora finansów publicznych

Jednostki sektora finansów publicznych są zarządzane przez kierowników tych jednostek, którzy są odpowiedzialni za całość gospodarki finansowej owych jednostek i są objęci odpowiedzialnością prawną za naruszenie dyscypliny finansów publicznej. Ponadto jednostki sektora finansów publicznych podlegają, na ogół, nadzorowi przez organy wyznaczone w ustawach. Gospodarkę finansową jednostek sektora finansów publicznych kontroluje Minister Finansów lub inne organy kontroli finansowej. W sumie więc gospodarka finansowa jednostek sektora finansów publicznych powinna być prowadzona prawidłowo lub ulec zweryfikowaniu w wyniku czynności kontrolnych lub nadzorczych. Tymczasem tak nie jest, na co wskazują wyniki niskiej efektywności gromadzenia lub wydatkowania środków publicznych, a w pewnej części także liczby spraw objętych postępowaniem o naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Dzieje się tak z kilku powodów.

Po pierwsze, w Polsce można być powołanym na stanowisko kierownika jednostki sektora finansów publicznych, nie mając przy tym przysłowiowego „zielonego pojęcia” o finansach publicznych, a nawet o gospodarce finansowej jednostki, w której ma pełnić się rolę kierownika. Obsada stanowisk kierowniczych rządzi się bowiem innymi prawami. Gdyby to chociaż chodziło o stanowiska ministrów lub kierowników urzędów centralnych lub wojewodów, starostów, prezydentów miast lub wójtów (burmistrzów) bądź rektorów uczelni publicznych, Prezesów PAN, ZUS, KRUS itd., to można byłoby jeszcze rzecz zrozumieć. Tymczasem tutaj chodzi o wszystkich kierowników jednostek sektora finansów publicznych, a więc także o kierowników jednostek budżetowych, instytucji go-

spodarki budżetowej, samorządowych zakładów budżetowych itd. Ustawa o fp. przychodzi tym osobom z pomocą. W art. 53 ust. 2 zapewnia im bowiem możliwość pozbycia się obowiązków w zakresie prowadzenia gospodarki finansowej jednostki i tym samym uwolnienia się od odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych poprzez pisemne powierzenie obowiązków w zakresie gospodarki finansowej pracownikom jednostki.

Po drugie, ustawa o fp. określa szczegółowo wymagania stawiane osobom zajmującym stanowisko głównego księgowego jednostki sektora finansów publicznych oraz wskazuje na jego obowiązki i uprawnienia. Być może to właśnie sprawia, iż uważa się, że skoro główny księgowy powinien znać się na tym, co wykonuje, to kierownik jednostki sektora finansów publicznych takiej wiedzy już nie potrzebuje; tyle tylko że ustawa o fp. nie czyni głównego księgowego odpowiedzialnym za całość gospodarki finansowej, chociaż nie zabrania kierownikowi jednostki przekazania swych obowiązków w tym zakresie na rzecz głównego księgowego.

Po trzecie, ustawa o fp. nakłada na kierownika jednostki sektora finansów publicznych obowiązek zapewnienia funkcjonowania w jednostce adekwatnej, skutecznej i efektywnej kontroli zarządczej (art. 69 i n.) oraz nakazuje mu zapewnić warunki niezbędne do niezależnego, obiektywnego i efektywnego prowadzenia audytu wewnętrznego w jednostce, w której funkcjonowanie audytu jest obowiązkowe. Kierownik jednostki może wywiązać się z tych obowiązków i pozostać w przekonaniu, że kontrola zarządcza i audyt wewnętrzny zapewnią prawidłowe prowadzenie gospodarki finansowej jednostki. Tak powinno być, ale to nie jest powód, aby kierownik uwalniał się od obowiązku poznania zasad gospodarki finansowej jednostki i od ponoszenia odpowiedzialności za jej prowadzenie. Wymaga to jednak zmiany przepisów ustawy i wyraźnego postawienia w nich tej kwestii. Trzeba dodać, że komisje orzekające w sprawach naruszenia dyscypliny finansów publicznych bardzo różnie podchodzą do kwestii odpowiedzialności kierownika jednostki, gdy dokonał on pisemnego przekazania swych obowiązków w zakresie dotyczącym gospodarki finansowej. Najczęściej uwalniają go wówczas od odpowiedzialności, co w moim przekonaniu jest wadliwe.

Po czwarte, wspomnieć należy o tym, że czasami przewiduje się możliwość tworzenia w niektórych jednostkach sektora finansów publicznych stanowiska dyrektora generalnego, któremu z mocy ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej (Dz.U. Nr 227, poz. 1505 ze zm.) powierza się niektóre zadania z zakresu gospodarki finansowej. Oznacza to, że kierownik jednostki nie poczuwa się wówczas do odpowiedzialności za prowadzenie gospodarki finansowej jednostki. To jest nieprawidłowa interpretacja przepisów o dyrektorze generalnym.

Z powyższego wynika, że **stanowiska kierownika jednostki sektora finansów publicznych nie należy powierzać osobom, które nie mają podstawowej wiedzy o gospodarce finansowej tej jednostki**. Znajomość tej problematyki powinna być potwierdzona zaświadczeniami o odbyciu odpowiedniego szkolenia, kursów lub studiów, obejmujących problematykę finansów publicznych.

Jednostki sektora finansów publicznych są najczęściej zorganizowane w sposób, który zakłada sprawowanie nadzoru nad tymi jednostkami ze strony innych, zwykle nadrzędnych (zwierzchnich) organów. Od tej reguły występują jednak liczne wyjątki, które dotyczą zwłaszcza podmiotów wymienionych w art. 139 ust. 2 ustawy o fp. (tzw. podmiotów uprzywilejowanych).

Powierając sprawowanie nadzoru nad jednostką sektora finansów publicznych zakłada się, że obejmuje on całokształt organizacji i funkcjonowania nadzorowanej jednostki. Tymczasem w praktyce tzw. nadzór ogólny ustępuje miejsca nadzorowi specjalistycznemu, co odnosi się m.in. do nadzoru nad gospodarką finansową jednostek sektora finansów publicznych. W rezultacie nadzór finansowy organu nadzorczego nie działa, bowiem oczekuje, że stosowne działania sprawdzające lub kontrolne nastąpią ze strony innych organów, zwłaszcza ze strony organów kontroli skarbowej, organów podatkowych, NIK, regionalnych izb obrachunkowych itp. Sytuacja ta jest nieprawidłowa, ponieważ organ nadzoru może korzystać z wyników działań kontrolnych innych organów, lecz nie może uznać, że wyczerpuje to jego czynności nadzorcze. Kwestię tę trzeba więc również wyraźnie i jednoznacznie postawić w zmienionych przepisach ustawy o fp.

Trzeba także zwrócić uwagę na to, że w dysponowaniu przez jednostki sektora finansów publicznych środkami publicznymi ma zastosowanie mechanizm wykonywania ustawy (uchwały) budżetowej. Wiąże się to m.in. z działaniami dysponentów budżetowych określonego stopnia oraz z ich obowiązkami i uprawnieniami budżetowymi, a także z bankową obsługą budżetu oraz kontrolą Ministra Finansów lub odpowiednio regionalnej izby obrachunkowej. Tworzy to w moim przekonaniu dostatecznie szczelny mechanizm zapewniający prawidłowe funkcjonowanie gospodarki finansowej jednostek sektora finansów publicznych. Jeśli w praktyce okazuje się, że mechanizm ten nie jest skuteczny, to znaczy, iż zawodzi funkcjonowanie któregoś z jego ogniw. Trzeba zatem sprawić, **aby odpowiedzialnością za naruszenie dyscypliny finansów publicznych obejmować nie tylko kierowników jednostek sektora finansów publicznych, lecz także wszystkie inne podmioty, którym powierzono sprawowanie funkcji kontrolnych lub nadzorczych nad jednostkami sektora finansów publicznych**.

1.4.2. Zmiany w zakresie odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych

Od lipca 2005 r. obowiązuje ustawa z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz.U. z 2005 r. Nr 14, poz. 114 ze zm.). Przewidziana w niej odpowiedzialność nie ma jednoznacznie określonego charakteru prawnego, ponieważ w jej modelu tkwią w przeważającej części elementy odpowiedzialności karnej, a ponadto znajdują się elementy odpowiedzialności administracyjnej i odpowiedzialności pracowniczej.¹⁷ Z tego też powodu konstrukcje prawne odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych ocenia się negatywnie. Krytyka dotyczy zarówno poszczególnych fragmentów tej konstrukcji (np. zakresu przedmiotowego i podmiotowego, katalogu kar, rodzaju procedury postępowania itd.), jak i całego modelu prawnego odpowiedzialności.¹⁸

Jeszcze gorzej wypadają ostatnie oceny dotyczące rezultatów funkcjonowania ustawy w praktyce.¹⁹ Państwo ponosi koszty funkcjonowania rozbudowanej infrastruktury ścigania, orzekania i wykonywania kar za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.²⁰ Tymczasem rezultaty, ograniczonej ustawowo, ochrony dyscypliny finansów publicznych są, praktycznie rzecz biorąc, żadne. Nikt zresztą nie zwraca na to uwagi, ponieważ w sprawozdaniach z działalności rzeczników i komisji orzekających umieszcza się dane dotyczące raczej sprawności funkcjonowania tych podmiotów. Te zaś również nie należą do imponujących, na co wskazują dane dotyczące wymierzanych przez komisje orzekające kar (patrz tabela nr 15). Z danych tych wynika, że w latach 2007–2009 komisje wydały średnio 873 orzeczenia o uznaniu odpowiedzialności obwinionych za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, z tego 535 orzeczeń o odstąpieniu od wymierzenia kary i 338 o ukaraniu, w tym 44 karą nagany i 5 karą pieniężną. Główna Komisja Orzekająca

17 Pełny przegląd stanowisk doktryny na ten temat zawiera opracowanie P. Stanisławiszyna, *Zmiany w odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych jako przykład sanacji finansów publicznych w Polsce*, w: *Sanacja finansów publicznych w Polsce. Aspekty prawne i ekonomiczne*, Szczecin 2005, s. 371 i n.

18 Patrz szerzej J. Glumińska-Pawlic, *Naruszenie dyscypliny finansów publicznych w jednostkach samorządu terytorialnego (wybrane aspekty)*, w: *Problemy prawne w działalności samorządu terytorialnego*, red. S. Dolała, Opole 2002, s. 66 i n.; P. Kryczko, *Charakter prawny odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych*, w: *Sanacja finansów publicznych w Polsce. Aspekty prawne i ekonomiczne*, Szczecin 2005, s. 403 i n.; J. M. Salachna, *Wpływ nowych uregulowań odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych na naprawę finansów publicznych*, w: *Sanacja finansów publicznych w Polsce. Aspekty prawne i ekonomiczne*, Szczecin 2005, s. 415 i n.; C. Kosikowski i J. M. Salachna, *Dyscyplina finansów publicznych oraz odpowiedzialność za jej naruszenie*, w: *Finanse publiczne i prawo finansowe*, pod red. C. Kosikowskiego i E. Ruśkowskiego, Warszawa 2008, s. 818 i n.

19 Patrz wywiad Ł. Zalewskiego z C. Kosikowskim, przewodniczącym Głównej Komisji Orzekającej p.t. Zdyscyplinować finanse publiczne, *Gazeta Prawna* z dnia 24 maja 2006 r., s. 16 oraz coroczne sprawozdania Przewodniczącego Głównej Komisji Orzekającej ds. Naruszenia Dyscypliny Finansów Publicznych składane Prezesowi Rady Ministrów.

20 Koszty te obejmują wynagrodzenia 94 osób pełniących funkcje rzeczników dyscypliny finansów publicznych oraz ok. 450 osób wykonujących zadania członków komisji orzekających, działających w obu instancjach orzekania, a także koszty utrzymania biura obsługi głównego rzecznika dyscypliny finansów publicznych i Głównej Komisji Orzekającej, działającego w strukturze organizacyjnej Ministerstwa Finansów.

ca podejmowała zaś orzeczenia uniewinniające obwinionych oraz umarzające postępowania wobec nich. Ostatecznie więc karalność czynów naruszenia dyscypliny finansów publicznych była jeszcze mniejsza.

Tabela 15. Rodzaje rozstrzygnięć wydanych przez komisje orzekające w I instancji w latach 2007–2009

	2007	2008	2009	Średnia
Wydane orzeczenia w kwestii odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (ogółem)	1 545	1 502	1 318	1455
Orzeczenia o uniewinnieniu	391	314	272	326
Orzeczenia o uznaniu odpowiedzialnym za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (ogółem), z tego:	931	899	790	873
odstąpiono od wymierzenia kary	563	547	494	535
ukarano (ogółem) – z tego:	368	352	296	339
karą upomnienia	299	306	262	289
karą nagany	64	40	29	44
karą pieniężną	4	6	5	5
karą przewidzianą w art. 31 ust. 1 pkt. 4 ustawy	1	0	0	0
Rozstrzygnięcia o umorzeniu postępowania	223	289	256	256

Źródło: Dane Głównej Komisji Orzekającej ds. Naruszenia Dyscypliny Finansów Publicznych.

Liczne mankamenty, jakie wykazuje przyjęty model prawny odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych w Polsce, jak i praktyka jego stosowania dowiodły potrzeby dokonania radykalnych zmian w tym zakresie. W tym celu zgłosiłem przede wszystkim autorski projekt przyjęcia zupełnie nowego modelu odpowiedzialności w zakresie dyscypliny finansów publicznych.²¹ Uznałem, że model prawny odpowiedzialności za naruszenie reżimu prawnego finansów publicznych powinien zawierać normatywne (ustawowe) określenie:

- 1) zakresu przedmiotowego odpowiedzialności, który wyznacza przedmiot ochrony prawnej, czyli prawny reżim finansów publicznych (system zakazów i nakazów zachowań dotyczących normatywnego pojęcia finansów

21 C. Kosikowski, *Odpowiedzialność za naruszenie reżimu prawnego finansów publicznych (nowa koncepcja)*, Państwo i Prawo 2006, nr 12, s. 3 i n.

publicznych), nie zaś tylko stypizowane w sposób subiektywny, tzw. czyny naruszenia dyscypliny finansów publicznych;

- 2) zakresu podmiotowego odpowiedzialności, który dotyczy pewnego kręgu podmiotów biernych prawa finansowego, czyli przede wszystkim jednostek sektora finansów publicznych oraz innych podmiotów korzystających ze środków publicznych przyznanych im do gospodarowania, natomiast w dalszej kolejności obejmuje osoby odpowiedzialne w jednostkach sektora finansów publicznych oraz w podmiotach korzystających ze środków publicznych za prowadzenie gospodarki finansowej;
- 3) zasad odpowiedzialności, które wiążą byt odpowiedzialności z faktem naruszenia reżimu prawnego finansów publicznych, czyli z bezprawnością zachowania, niezależnie od tego, czy było ono zawinione, umyślne lub nieumyślne, świadome lub nieświadome;
- 4) sankcji prawnych, które odrębnie i w pierwszej kolejności należy odnosić do jednostek sektora finansów publicznych i podmiotów korzystających ze środków publicznych, a dopiero w drugiej kolejności i odrębnie trzeba przewidzieć wobec osób fizycznych, którym powierzono określone kompetencje lub obowiązki w zakresie gospodarki finansowej;
- 5) procedury postępowania w zakresie ścigania i orzekania o naruszeniu dyscypliny finansów publicznych, w oparciu o przebudowaną infrastrukturę obecnej organizacji, a w szczególności przez powierzenie czynności ścigania i czynności oskarżycielskich inspektorom ochrony finansów publicznych oraz sądom finansowym pierwszej i drugiej instancji.

Tam, gdzie odpowiedzialność prawna ma postać odpowiedzialności za naruszenie kompetencji lub obowiązku w istniejącym stosunku prawnym (np. w stosunku prawnofinansowym), wprowadzenie odpowiedzialności ma zapewnić to, aby realne zachowanie podmiotu tej odpowiedzialności zostało doprowadzone do stanu zgodności z modelem stosunku prawnego, do którego odnosi się ochrona i odpowiedzialność. Zastosowanie środków odpowiedzialności w sytuacjach, w których przywrócenie naruszonego stosunku prawnego do stanu poprzedniego nie jest możliwe, ma na celu taką zmianę praw i obowiązków, by w ostatecznym rachunku został osiągnięty rezultat przewidywany przy powstaniu stosunku prawnego i by szkody wyrządzone naruszeniem prawa zostały naprawione przez tego, kto je wyrządził, a także aby był on pozbawiony korzyści powstałych w wyniku naruszenia dyscypliny.

W konsekwencji w proponowanym modelu zakładałem, że celem odpowiedzialności za naruszenie reżimu prawnego finansów publicznych stanie się: 1) weryfikacja nieprawidłowego zachowania w zakresie przestrzegania reguł publicznej

gospodarki finansowej, połączona z 2) wyrównaniem i naprawieniem wyrządzonej szkody i pozbawieniem osiągniętych korzyści oraz z 3) represją wobec osoby fizycznej działającej w imieniu i na rzecz podmiotu, który dopuścił się naruszenia, 4) stanowiącą jednocześnie prewencyjne ostrzeżenie co do tożsamej oceny takich zachowań w przyszłości.

Środowisko naukowe nie podjęło dyskusji nad zaproponowaną koncepcją przebudowy odpowiedzialności za naruszanie reguł publicznej gospodarki finansowej. Podjąłem więc inną próbę. Pełniąc w latach 2007–2009 funkcję Przewodniczącego GKO doprowadziłem do podjęcia prac nad radykalną zmianą obowiązującej ustawy z 2004 r. W efekcie tych prac w Biurze Dyscypliny Finansów Publicznych Ministerstwa Finansów doszło w maju 2010 r. do opracowania założeń nowelizacji ustawy oraz do zaprojektowania konkretnych zmian w ustawie. W powstałym opracowaniu nie przyjęto wprost mojej autorskiej koncepcji przebudowy modelu odpowiedzialności. Pozostano bowiem przy dotychczasowym modelu, który postanowiono udoskonalić. W tym zakresie wykorzystano też niektóre moje propozycje.

Uzasadniając przyjęte założenia nowelizacji ustawy, podkreślono, że istnieje potrzeba zmiany przepisów ustawy, tak aby system odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych wspomagał eliminowanie niezgodnych z prawem zachowań w zakresie gospodarki finansowej. Cele te proponuje się osiągnąć przede wszystkim poprzez:

- 1) sprecyzowanie zakresu podmiotowego osób objętych odpowiedzialnością, tj. rozszerzenie katalogu osób ponoszących odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych;
- 2) dostosowanie przepisów określających znamiona naruszenia dyscypliny finansów publicznych, tj. modyfikację katalogu naruszeń, uzupełnienie i uszczegółowienie tego katalogu, tak aby tworzył on spójny system penalizujący działania godzące w podstawowe zasady gospodarowania środkami publicznymi;
- 3) wprowadzenie oraz zmodyfikowanie dyrektyw w odniesieniu do wymiaru poszczególnych kar oraz ograniczenie stosowania instytucji odstąpienia od wymierzenia kary;
- 4) zmniejszenie ilości komisji orzekających, tj. w miejsce 17 komisji resortowych powołanie 2 komisji międzyresortowych, ustalenie ich właściwości w sposób zapewniający obiektywność orzekania;
- 5) ustalenie nowego sposobu wynagradzania członków komisji orzekających, tj. zmniejszenie miesięcznego wynagrodzenia ryczałtowego na rzecz

zwiększenia ryczałtowego wynagrodzenie za udział w posiedzeniu lub rozprawie;

- 6) zwiększenie przejrzystości postępowania prowadzonego przez rzecznika dyscypliny, tj. wprowadzenie możliwości składania przez zawiadamiającego zażalenia na wydane przez rzecznika postanowienie o umorzeniu postępowania wyjaśniającego;
- 7) zwiększenie zakresu współpracy pomiędzy rzecznikiem dyscypliny a zawiadamiającym, tj. wprowadzenie możliwości zgłaszania przez rzecznika dyscypliny i Głównego Rzecznika informacji o potrzebie przeprowadzenia kontroli, w przypadku uzasadnionym uzyskaniem informacji o możliwym naruszeniu dyscypliny finansów publicznych, jako forma działalności rzecznika z urzędu;
- 8) zniesienie możliwości wnoszenia wniosku o ukaranie przez inne podmioty poza organem właściwym do wniesienia wniosku o ukaranie – rzecznikiem dyscypliny finansów publicznych, związane z koniecznością zapewnienia w toku postępowania z tytułu odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych równych praw osób obwinionych, w tym prawa do odmowy składania wyjaśnień, ustanowienia obrońcy oraz równego traktowania osób, którym przypisano odpowiedzialność w odniesieniu do terminu przedawnienia karalności popełnionego naruszenia;
- 9) wzmocnienie roli komisji orzekających w zapobieganiu naruszeniom dyscypliny finansów publicznych, poprzez nałożenie na komisje obowiązku analogicznego do określonego w art. 3 kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia (tekst jedn. Dz.U. z 2008 r. Nr 133, poz. 848 z późn. zm.), zgodnie z którym w razie stwierdzenia w toku postępowania istotnego uchybienia w czynnościach instytucji państwowej, samorządowej lub społecznej, sprzyjającego naruszeniom prawa, sąd, a w toku czynności wyjaśniających organ je prowadzący, zawiadamia o stwierdzonym uchybieniu te instytucje bądź organ powołany do sprawowania nad nią nadzoru;
- 10) wzmocnienie nadzoru administracyjnego Przewodniczącego Głównej Komisji Orzekającej w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych nad komisjami orzekającymi I instancji;
- 11) zwiększenie uprawnień Głównego Rzecznika jako przełożonego rzeczników dyscypliny w zakresie sprawowanej funkcji;
- 12) wprowadzenie instrumentów zapewniających skuteczne i terminowe udzielanie informacji organom właściwym w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych, w tym także przepisów karnych wobec

uchylających się od obowiązku złożenia zawiadomienia o ujawnionym naruszeniu dyscypliny finansów publicznych;

13) doprecyzowanie przepisów normujących postępowanie w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych, co z kolei powinno przyczynić się do usprawnienia postępowania o naruszenie dyscypliny finansów publicznych oraz zwiększenie jego oddziaływania na osoby wykonujące obowiązki w zakresie gospodarki finansowej;

14) doprecyzowanie przepisów dotyczących udostępniania akt sprawy o naruszenie dyscypliny finansów publicznych ze względu na konieczność ujednolicenia praktyki w zakresie udostępniania tych akt przez organy prowadzące postępowanie w trybie przepisów ustawy o dostępie do informacji publicznej.

Powyższe propozycje zasługują na poparcie. Uważam, że na początek należy co najmniej dokonać takich właśnie zmian. Natomiast docelowo wskazanym byłoby rozważenie przyjęcia zmian bardziej radykalnych, chociażby takich, jakie tkwią w mojej propozycji autorskiej. Podstawowe założenie tej koncepcji jest bowiem takie, że przestrzegać należy całego reżimu prawnego finansów publicznych, nie zaś wybranych, często wąsko, jego fragmentów. Reżim ten odnosi się do jednostek sektora finansów publicznych i do innych podmiotów korzystających ze środków publicznych. Wobec tego ciężar odpowiedzialności prawnej za przestrzeganie tego reżimu powinien spoczywać na tychże jednostkach i podmiotach, nie zaś na osobach fizycznych kierujących nimi lub wykonywującymi w nich zadania pracownicze. W stosunku do tych osób wystarczy odpowiedzialność pracownicza, którą należy stosować zawsze wtedy, gdy naruszenia reżimu prawnego finansów publicznych dopuściła się jednostka sektora finansów publicznych lub podmiot korzystający ze środków publicznych. Odrzucając taką koncepcję, nigdy nie zapewnimy finansom publicznym należytej im ochrony prawnej.

1.5. Wnioski

Naprawa finansów publicznych w Polsce wymaga również reformy organizacji sektora finansów publicznych. To zaś odnosi się do:

- 1) konieczności stosowania w polskiej praktyce finansowej oraz w statystyce publicznej metodologii ESA`95 oraz liczenia według standardów unijnych wartości PKB;
- 2) doprowadzenia do pełnej zgodności ze standardami unijnymi katalogu jednostek sektora finansów publicznych i włączenia do tego katalogu otwartych funduszy emerytalnych (jeśli będą nadal przejmowały część składek na ubez-

pieczenia społeczne) oraz poszerzenia tego katalogu o fundacje utworzone ze środków Skarbu Państwa i o spółki handlowe z przeważającym kapitałem publicznym;

- 3) ograniczenia form organizacyjno–prawnych jednostek sektora finansów publicznych poprzez rezygnację z formy agencji wykonawczej i likwidację NFZ oraz przekształcenie jednostek, których forma organizacyjno prawna nie została pod względem finansowym określona (ZUS, KRUS, samodzielne publiczne zakłady opieki zdrowotnej, uczelnie publiczne, PAN, instytucje kultury oraz inne samorządowe i państwowe osoby prawne) w formy określone, najczęściej w instytucje gospodarki budżetowej, a czasami w państwowe jednostki budżetowe;
- 4) radykalnego ograniczenia liczby funduszy celowych poprzez ich likwidację i włączenie ich środków do odpowiedniego budżetu oraz pozostawienie jedynie funduszy o przeznaczeniu ubezpieczeniowym i PFRON, funduszy zarządzanych przez BGK, Ministra Środowiska oraz Ministra Pracy i Polityki Społecznej, z jednoczesną zmianą zasad gospodarki finansowej funduszy celowych;
- 5) postawienia wymogu, aby osoba obejmująca funkcję kierownika jednostki sektora finansów publicznych legitymowała się znajomością zasad gospodarki finansowej tej jednostki;
- 6) zmuszenia do wykonywania nadzoru nad jednostkami sektora finansów publicznych także w zakresie ich gospodarki finansowej poprzez objęcie odpowiedzialnością prawną za naruszenie reżimu finansów publicznych osób, którym powierzono wykonywanie tegoż nadzoru;
- 7) zmiany zasad odpowiedzialności za przestrzeganie reżimu prawnego finansów publicznych, a obecnie dyscypliny finansów publicznych.

2. Przebudowa systemu planowania finansowego

2.1. Sektor finansów publicznych w świetle obowiązującego systemu planowania i sprawozdawczości

Prawo polskie nie przewiduje obowiązku opracowywania i posługiwania się zbiorczym planem finansowym sektora finansów publicznych. Wymaga jedynie, aby uzasadnienie projektu ustawy budżetowej zawierało „omówienie przewidywanych dochodów i wydatków, nadwyżki lub deficytu oraz długu sektora finansów publicznych” (art. 142 pkt 5 lit. e) oraz aby Wieloletni Plan Finansowy Państwa zawierał „skonsolidowaną prognozę bilansu sektora finansów publicznych”

(art. 104 ust. 1 pkt 7). Ponadto w art. 182 ust. 3 pkt 1 oraz ust. 7 pkt 2 wymaga się, aby sprawozdanie z wykonania ustawy budżetowej zawierało dochody, wydatki oraz nadwyżkę albo deficyt sektora finansów publicznych oraz informację dotyczącą długu, poręczeń i gwarancji sektora finansów publicznych.

Pierwszy wymóg jest w praktyce spełniany w sposób następujący. Ze względu na to, że przepisy ustawy o fp. nie wskazują, co ma zawierać omówienie, o którym mowa w art. 142 pkt 5 lit. e), w uzasadnieniu projektu ustawy budżetowej wyodrębniono osobny rozdział XII poświęcony sektorowi finansów publicznych. Na ośmiu stronach tekstu omówienia umieszczono najpierw wyjaśnienia o sposobie liczenia dochodów i wydatków sektora finansów publicznych, potem wskazano na przyczyny deficytu w roku bieżącym, a dopiero na końcu zamieszczono informację o przewidywanych dochodach i wydatkach oraz wyniku sektora finansowego w roku, którego dotyczy projekt ustawy budżetowej, a także o długu publicznym. Dane liczbowe dotyczą lat 2009–2011, co ilustruje tabela nr 16.

Tabela 16. Dochody, wydatki oraz wynik kasowy sektora finansów publicznych w latach 2009–2011

Wyszczególnienie	2009	2010 PW	2011
	mld zł		
Dochody ogółem, w tym:	539,7	558,6	622,3
Dochody bieżące	497,2	506,6	542,4
1. dochody podatkowe	268,0	275,4	298,0
a) podatki pośrednie	154,8	164,8	179,4
b) pozostałe podatki	113,2	110,6	118,6
2. składki na ubezpieczenie społeczne	128,2	135,7	144,4
3. dochody niepodatkowe	101,0	95,5	100,0
Dochody kapitałowe	6,5	8,7	8,9
Środki z UE i z innych źródeł niepodlegające zwrotowi	36,0	43,2	71,0
Wydatki ogółem, w tym:	590,8	647,9	697,7
Wydatki bieżące	521,3	551,2	576,5
1. wydatki socjalne	223,8	241,5	248,6
2. obsługa długu publicznego	34,1	38,5	42,2
3. pozostałe	263,4	271,2	285,7
a) wydatki własne	250,0	257,1	270,0

Przyczyny i propozycje naprawy finansów publicznych w Polsce

b) środki własne UE	13,4	14,1	15,7
Wydatki kapitałowe	69,6	96,6	121,2
Wynik kasowy	-51,1	-89,3	-75,4
Wynik pierwotny	-17,0	-50,8	-33,2
Wyszczególnienie	2009	2010 PW	2011
	% PKB		
Dochody ogółem, w tym:	40,2	39,6	41,6
Dochody bieżące	37,0	35,9	36,3
1. dochody podatkowe	19,9	19,5	19,9
a) podatki pośrednie	11,5	11,7	12,0
b) pozostałe podatki	8,4	7,8	7,9
2. składki na ubezpieczenie społeczne	9,5	9,6	9,7
3. dochody niepodatkowe	7,5	6,8	6,7
Dochody kapitałowe	0,5	0,6	0,6
Środki z UE i z innych źródeł niepodlegające zwrotowi	2,7	3,1	4,7
Wydatki ogółem, w tym:	44,0	45,9	46,6
Wydatki bieżące	38,8	39,0	38,5
1. wydatki socjalne	16,6	17,1	16,6
2. obsługa długu publicznego	2,5	2,7	2,8
3. pozostałe	19,6	19,2	19,1
a) wydatki własne	18,6	18,2	18,0
b) środki własne UE	1,0	1,0	1,0
Wydatki kapitałowe	5,2	6,8	8,1
Wynik kasowy	-3,8	-6,3	-5,0
Wynik pierwotny	-1,3	-3,6	-2,2

Źródło: Omówienie uzasadnienia projektu ustawy budżetowej na rok 2011.

Natomiast tabela 17 przedstawia sektor finansów publicznych w projekcie na rok 2011 w podziale na podsektory i z uwzględnieniem konsolidacji. Jest to jedyny tego rodzaju dokument, na podstawie którego możemy poznać prognozowaną sytuację finansową sektora finansów publicznych w Polsce.

Tabela 17. Zestawienie dochodów i wydatków sektora finansów publicznych w roku 2011 w podziale na podsektory i po konsolidacji

Wyszczególnienie	Sektorfi- nansów publicz- nych 1)	Konsolida- cja między- szczeb- lowa	Podsektor rządowy 2) 3) 4)	Konsolida- cja podsek- tora rządo- wego	Podsektor samorzą- dowy 2)	Konsolida- cja podsek- tora samo- rządowego	Podsektor ubezpie- czeń spo- lecznych 2) 3)	Konsolida- cja podsek- tora ubez- pieczeń społecz- nych
	w mln zł							
1	2	3	4	5	6	7	8	9
I. DOCHODY OGÓŁEM	622 318,2	202 194,6	365 292,4	26 815,7	215 060,2	12 914,1	244 160,2	11 648,9
1. Dochody bieżące	542 429,9	175 959,4	294 270,1	23 748,3	180 289,0	11 459,1	243 830,2	11 648,9
A. Dochody podatkowe	297 967,8	653,9	244 143,8	357,2	54 477,9	12,1	0,0	0,0
- podatki pośrednie	179 360,0	11,4	179 371,4	298,6	0,0	0,0	0,0	0,0
- podatek dochodowy od osób prawnych	32 079,7	10,7	24 741,4	58,6	7 349,0	0,0	0,0	0,0
- podatek dochodowy od osób fizycznych	67 137,0	0,0	38 200,0	0,0	28 937,0	0,0	0,0	0,0
- cło	1 831,0	0,0	1 831,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
- inne podatki	17 560,1	631,8	0,0	0,0	18 191,9	12,1	0,0	0,0
B. Dochody niepodatkowe	244 462,1	175 305,5	50 126,3	23 391,1	125 811,1	11 447,0	243 830,2	11 648,9
- dywidenda	3 590,5	0,0	3 590,5	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
- wpłaty z zysku NBP	717,0	0,0	717,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
- dochody własne sektora publicznego poza budżetem państwa	221 658,0	172 793,9	24 810,6	22 332,1	125 811,1	11 447,0	243 830,2	11 648,9
- dochody zagraniczne	87,2	0,0	87,2	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
- pozostałe dochody	17 409,4	2 511,6	19 921,0	1 059,0	0,0	0,0	0,0	0,0
2. Dochody kapitałowe	8 866,0	0,0	0,0	0,0	8866,0	1 455,0	0,0	0,0
3. Środki z UE i z innych źródeł niepodlegające zwrotowi	71 022,3	26 235,2	71 022,3	3 067,4	25 905,2	0,0	330,0	0,0
II. WYDATKI OGÓŁEM	697 721,4	202 194,6	423 760,5	26 815,7	225 060,2	12 914,1	251 095,3	11 648,9
1. Wydatki bieżące	576 481,6	180 410,5	338 156,8	22 901,4	168 240,7	10 239,1	250 494,6	11 648,9
A. Wydatki na rzecz sektora niepublicznego	576 481,6	180 410,5	338 156,8	22 901,4	168 240,7	10 239,1	250 494,6	11 648,9
- dotacje do zadań gospodarczych	7 370,4	0,0	4 305,4	0,0	3 065,0	0,0	0,0	0,0
- wydatki socjalne bez transferów wewnątrz sektora publicznego	248 637,7	27 401,2	22 674,7	0,0	13 295,0	0,0	240 069,2	0,0
- inne wydatki bieżące	262 623,7	153 009,3	256 841,2	22 901,4	148 424,1	10 239,1	10 367,7	11 648,9
- rozliczenia z bankami	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
- obsługa długu publicznego	42 193,4	0,0	38 679,1	0,0	3 456,6	0,0	57,7	0,0
- środki własne Unii Europejskiej	15 656,4	0,0	15 656,4	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0

Przyczyny i propozycje naprawy finansów publicznych w Polsce

2. Wydatki kapitałowe	121 239,8	21 784,1	85 603,7	3 914,3	56 819,5	2 675,0	600,7	0,0
III. DEFICYT / NADWYŻKA (I.-II.)	-75 403,2	0,0	-58 468,1	0,0	-10 000,0	0,0	-6 935,1	0,0

Źródło: *Projekt ustawy budżetowej na rok 2011 tom Omówienie.*

1) Po wyeliminowaniu transferów wewnątrz sektora między jego elementami.

2) Po wyeliminowaniu transferów wewnątrz podsektora.

3) W załączniku do uzasadnienia informacje odnośnie do dochodów i wydatków sektora finansów publicznych prezentowane są w podziale na podsektory (podsektor: rządowy, samorządowy i ubezpieczeń społecznych). Mając na uwadze iż obowiązujące regulacje prawne (ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. nr 157, poz. 1240 z późn. zm.) nie definiują podziału jednostek sektora finansów publicznych na podsektory dokonano klasyfikacji jednostek sektora finansów publicznych na podsektory, przyjmując przyporządkowanie zgodne z metodologią unijną (ESA'95). Podział ten zgodny jest z podziałem na podsektory jaki określony był w ustawie z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych (Dz.U. nr 249, poz. 2104 z późn. zm.), z wyjątkiem klasyfikacji Funduszu Pracy i Narodowego Funduszu Zdrowia – jednostki te zostały przeklasyfikowane z podsektora rządowego do podsektora ubezpieczeń społecznych.

4) W zakresie budżetu środków europejskich przyjęto założenie odnośnie do struktury wydatkowania środków z bezzwrotnej pomocy UE. Z uwagi na przyjęty model wydatkowania środków unijnych struktura ta może ulec zmianie w zależności od struktury napływających wniosków o refundację czy wyniki rozstrzygnięć konkursów o dofinansowanie projektu ze środków z pomocy UE.

Tabela 18. Prognoza poziomu wyniku sektora finansów publicznych oraz jego relacji do PKB w latach 2010–2011 z podziałem na podsektory

	2010	2011	2010	2011
	mld zł		% PKB	
Wynik sektora	-89,3	-75,4	-6,3	-5,0
w tym:				
– budżetu państwa	-48,3	-40,2	-3,4	-2,7
– budżetu środków europejskich	-11,2	-15,4	-0,8	-1,0
– podsektora ubezpieczeń społecznych	-13,2	-6,9	-0,9	-0,5
– podsektora samorządowego	-13,6	-10,0	-1,0	-0,7

Źródło: *Omówienie uzasadnienia projektu ustawy budżetowej na rok 2011.*

Tekst omówienia dotyczący sektora finansów publicznych jest chaotyczny, ale umożliwia odczytanie tego, co w nim powinno znajdować się. Trzeba jednak pamiętać o tym, że uzasadnienie projektu ustawy budżetowej nie podlega publikacji, chociaż jego treść jest dostępna poprzez umieszczenie projektu ustawy budżetowej wraz z uzasadnieniem w Internecie (na stronie internetowej Ministerstwa Finansów).

Wyjaśnienia wymaga przede wszystkim cel i znaczenie, dla którego ustawodawca wymaga, aby w uzasadnieniu projektu ustawy budżetowej znalazło się również omówienie dotyczące dochodów i wydatków oraz wyniku sektora finansów publicznych. Można przyjąć, że wchodziły w grę dwa alternatywne założenia. Jedno, dalej idące, polegałoby na prezentacji Sejmowi dokumentu ujmującego w sposób zbiorczy plan sektora finansów publicznych na najbliższy rok budżetowy. Drugie założenie, mające węższe znaczenie, dotyczyłoby natomiast podania pewnych ogólnych informacji o sektorze finansów publicznych w celu lepszego wyjaśnienia i uzasadnienia postanowień ustawy budżetowej na najbliższy rok.

Sądząc po tym, co i w jaki sposób jest prezentowane w rozdziale XII uzasadnienia projektu ustawy budżetowej na rok 2011, należy stwierdzić, że zawarte tam dane o sektorze finansów publicznym nie stanowią z pewnością planu (bilansu) sektora finansów publicznych. Mają natomiast charakter informacyjnego tła dla uzasadnienia postanowień projektowanej ustawy budżetowej. To jest zbyt mało, skoro zgodnie z art. 7 ustawy o fp. wymagane jest ustalanie nadwyżki lub deficytu sektora finansów publicznych. Według tej wielkości jest oceniana sytuacja finansowa Polski przez UE (nadmierny deficyt, wypełnianie kryteriów konwergencji). W związku z tym, skoro jest potrzebne dyrektywne ustalenie deficytu i długu sektora finansów publicznych oraz udzielonych gwarancji i poręczeń, to wielkości te powinny stać się obligatoryjnym elementem postanowień ustawy budżetowej (finansowej). Niezależnie zaś od tego celowym jest sporządzanie prognozy bilansu finansowego sektora finansów publicznych, chyba że rolę tę zacznie pełnić Wieloletni Plan Finansowy Państwa (WFPF), o którym szerzej piszę niżej.

Wskazać trzeba także na bardzo małą wiarygodność danych zamieszczonych w rozdziale XII uzasadnienia projektu ustawy budżetowej na rok 2011. Wystarczy bowiem sięgnąć do dokumentu przygotowanego w tym samym roku i przez tego samego autora (Minister Finansów), chociaż prezentowanego jako uchwała Rady Ministrów w sprawie Wieloletniego Planu Finansowego Państwa na lata 2010–2013. W dokumencie tym nie ma tego, czego wymaga art. 104 ust. 1 pkt 7, czyli „skonsolidowanej prognozy bilansu sektora finansów publicznych.” Znajdują się natomiast wyjaśnienia przeszłości i bieżących działań rządu, lecz najmniej w tym jest tego, co być powinno. Dodajmy przy tym, że przykładowo według WFPF deficyt sektora finansów publicznych w 2010 r. ma wynosić 80,0 mld zł, a według uzasadnienia projektu ustawy budżetowej na rok 2011 ma sięgać kwoty 89,3 mld zł. Analogiczne dane dotyczące roku 2011 wynoszą odpowiednio 75,8 mld zł oraz 75,4 mld zł. Które z tych danych są prawdziwe? Chyba żadne. Jeszcze bardziej jaskrawo przedstawia się rozbieżność dotycząca deficytu budżetu państwa w 2011 r.; według WFPF deficyt ten ma wynosić 45,0 mld zł, a według projektu ustawy budżetowej na rok 2011 – 40,2 mld zł.

Omówienie zawiera też informacje dotyczące długu publicznego. W tabeli 19 przedstawiona została prognoza poziomu państwowego długu publicznego oraz jego relacji do PKB w latach 2010–2011 i wykonanie roku 2009.

Tabela 19. Prognoza poziomu państwowego długu publicznego w latach 2010–2011 w porównaniu do r. 2009

Wyszczególnienie	2009	2010	2011
Państwowy dług publiczny	669,5	750,8	811,4
mld zł% PKB	49,9	53,2	54,2
Dług Skarbu Państwa	631,5	706,5	763,7
mld zł% PKB	47,0	50,0	51,0

Źródło: Omówienie uzasadnienia projektu ustawy budżetowej na rok 2011.

Przedstawiona prognoza nie jest zgodna z danymi zawartymi w „Strategii zarządzania długiem sektora finansów publicznych w latach 2011–2014” w części dotyczącej długu Skarbu Państwa (patrz tabela 20). Różnice są dość znaczne, co ma w szczególności znaczenie, gdy idzie o ustalenie relacji długu Skarbu Państwa do PKB.

Tabela 20. Dług publiczny i koszty jego obsługi

	2009 (wykonanie)	2010	2011	2012	2013	2014
1. Państwowy dług publiczny						
a) w mld zł	669,9	750,8	811,4	873,9	922,5	964,8
b) w relacji do PKB	49,9%	53,2%	54,2%	54,3%	53,7%	52,7%
2. Dług Skarbu Państwa						
a) w mld zł	684,1	783,0	854,6	930,5	989,5	1.054,2
b) w relacji do PKB	50,9%	55,4%	57,1%	57,8%	57,6%	57,6%
3. Wydatki z tytułu obsługi długu Skarbu Państwa						
a) w mld zł	32,2	34,9	38,6	43,0	45,7	47,1
b) w relacji do PKB	2,4%	2,5%	2,6%	2,7%	2,7%	2,6%

Źródło: Strategia zarządzania długiem sektora finansów publicznych w latach 2011–2014.

W uzasadnieniu projektu ustawy budżetowej na rok 2011 założono, że relacja państwowego długu publicznego do PKB wzrośnie z 49,9% w 2009 r. do 53,2% w 2010 r., a więc przekroczy 50%, tj. pierwszy próg ostrożnościowy określony w ustawie o fp. Oznaczać to będzie konieczność przyjęcia w projekcie ustawy budżetowej na 2012 r. relacji deficytu budżetu państwa do jego dochodów nie wyższej niż relacja deficytu budżetu państwa do jego dochodów przyjęta w ustawie budżetowej na 2011 r. W 2011 r. państwowy dług publiczny w ujęciu nominalnym wzrośnie o 60,6 mld zł, a relacja do PKB wzrośnie do 54,2%.

Wiarygodność danych zawartych w uzasadnieniu projektu ustawy budżetowej na rok 2011 staje się wątpliwa, gdy zestawimy dane dotyczące tego samego zagadnienia zamieszczone w WPPF (patrz tabela 21).

Tabela 21. Państwowy dług publiczny w roku 2009 oraz prognozy na lata 2010–2013

		2009	2010*	2011	2012	2013
Państwowy dług publiczny	Mld zł	669,9	739,1	814,5	878,7	921,5
	% PKB	49,8	54,7	54,4	54,6	53,7

Źródło: *Wieloletni Plan Finansowy Państwa na lata 2010–2013*.

Tabela 22. Syntetyczne zestawienie dochodów i wydatków sektora finansów publicznych

Wyszczególnienie	2008	2009	2008	2009	2008	2009	Nominalnie	Realnie*
	w mld zł		%PKB		%		3:2	3:2
1	2	3	4	5	6	7	8	9
I. Dochody ogółem	515,2	539,7	40,4	40,2	100,0	100,0	104,8	101,2
1. Dochody bieżące	488,6	497,2	38,3	37,0	94,8	92,1	101,8	98,3
a) dochody podatkowe	274,9	268,0	21,6	19,9	53,4	49,7	97,5	94,2
b) dochody niepodatkowe	213,7	229,2	16,8	17,1	41,5	42,5	107,3	103,6
2. Dochody kapitałowe	7,1	6,5	0,6	0,5	1,4	1,2	92,4	89,3
3. Środki z UE i innych źródeł	19,6	36,0	1,5	2,7	3,8	6,7	184,0	177,7
niepodlegające zwrotowi	535,8	590,8	42,0	44,0	100,0	100,0	110,3	106,5
1. Wydatki bieżące	475,8	521,3	37,3	38,8	88,8	88,2	109,5	105,8

Przyczyny i propozycje naprawy finansów publicznych w Polsce

2. Wydatki kapitałowe	60,0	69,6	4,7	5,2	11,2	11,8	116,0	112,1
III. Wynik (I–II)	–20,6	–51,1	–1,6	–3,8	X	X	X	X
IV. Finansowanie wyniku	20,6	51,1	1,6	3,8	X	X	X	X
W tym:								
1. bankowe	40,7	26,9	3,2	2,0	X	X	X	X
2. pozabankowe	9,9	3,3	0,8	0,2	X	X	X	X
3. inwestorzy zagraniczni na rynku krajowym	–17,6	23,9	–1,4	1,8	X	X	X	X
4. finansowanie zagraniczne	4,9	21,5	0,4	1,6	X	X	X	X

Źródło: Sprawozdanie z wykonania ustawy budżetowej na rok 2009.

Elementem weryfikującym wiarygodność danych zawartych w uzasadnieniu projektu ustawy budżetowej na rok 2011 oraz w WPF na lata 2010–2013 stanowią dane pochodzące ze sprawozdania z wykonania ustawy budżetowej na rok 2009. Zawiera je tabela 22. Szkoda, że nie ma w nich danych dotyczących długu publicznego oraz gwarancji i poręczeń udzielonych przez sektor finansów publicznych. Autor sprawozdania najwyraźniej uznał, że nie ma o czym mówić (czytaj: chwalić się).

Na tej podstawie można stwierdzić, że wiarygodne są dane zawarte w uzasadnieniu projektu ustawy budżetowej, ponieważ znajdują potwierdzenie w sprawozdaniu z wykonania ustawy budżetowej za rok 2009. Niewiarygodne są natomiast dane zawarte w WPF.

Omówienie sprawozdania z wykonania ustawy budżetowej na rok 2009 ma tę właściwość, której nie oczekuje się od sprawozdań, a mianowicie zdaje ono sprawę z tego, czego nie było w uzasadnieniu projektu ustawy budżetowej w części dotyczącej sektora finansów publicznych. Nie było zaś tam mowy o wewnętrznych transferach finansowych w sektorze finansów publicznych, natomiast sprawozdanie zawiera informacje na ten temat. Mają one niezwykle cenny walor. Pokazują bowiem to, co trudno jest uchwycić w świetle analizy postanowień ustawy budżetowej. Tymczasem w 2009 r. 29,6% nieskonsolidowanych dochodów sektora finansów publicznych podlegało wewnętrznym przesunięciom między poszczególnymi podmiotami tego sektora (wobec 28% w 2008 r.). Kierunki realokacji dochodów w 2009 r. ilustruje tabela nr 23, której wiersze opisują transfery „z” danego elementu sektora finansów publicznych, kolumny zaś transfery „do” określonego elementu.

Tabela 23. Transfery finansowe w sektorze finansów publicznych
w 2009 r. w mld zł

Wyszczególnienie	Podsektor rządowy	Budżet państwa	Agencje państwowe	Pozostałe jednostki	Podsektor samorządowy	Budżety jst	Pozostałe jednostki	Podsektor ubezpieczeń społecznych	FUS	FER	Pozostałe jednostki	Razem transfery przekazane
1. Podsektor rządowy	35,4	1,2	4,4	29,8	105,0	78,3	26,7	53,6	37,6	15,7	0,3	194,0
budżet państwa	24,7	0,0	4,3	20,4	78,1	77,9	0,2	50,0	34,2	15,7	0,1	152,8
agencje państwowe	1,9	0,9	0,1	0,8	0,0	0,0	0,0	0,2	0,2	0,0	0,0	2,1
pozostałe jednostki	8,9	0,3	0,0	8,6	26,9	0,4	26,5	3,4	3,2	0,0	0,2	39,1
2. Podsektor samorządowy	5,5	2,8	0,0	2,7	11,5	2,6	8,8	9,2	9,2	0,0	0,0	26,2
budżety jst.	5,0	2,8	0,0	2,2	11,0	2,6	8,4	6,6	6,6	0,0	0,0	22,6
pozostałe jednostki	0,5	0,0	0,0	0,5	0,5	0,1	0,4	2,6	2,6	0,0	0,0	3,6
3. Podsektor ubezpieczeń społecznych	2,6	0,0	0,0	2,6	0,0	0,0	0,0	4,3	0,3	0,0	4,0	6,9
FUS	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	3,4	0,0	0,0	3,4	3,4
FER	2,6	0,0	0,0	2,6	0,0	0,0	0,0	0,4	0,0	0,0	0,4	3,0
pozostałe jednostki	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,5	0,3	0,0	0,2	0,5
Razem transfery otrzymane	43,5	4,0	4,4	35,1	116,5	81,0	35,5	67,1	47,2	15,7	4,3	227,2
Saldo transferów (otrzymane -przekazane)	-150,5	-148,8	2,3	-4,0	90,3	58,4	31,9	60,2	43,8	12,7	3,7	X

Źródło: Sprawozdanie z wykonania ustawy budżetowej na rok 2009.

Największa kwota wewnętrznych transferów sektora finansów publicznych dotyczy transferów z budżetu państwa do jednostek samorządu terytorialnego. Jednostki samorządu terytorialnego otrzymały z budżetu państwa (głównie w formie dotacji i subwencji) 77.896,0 mln zł, tj. 34,3% ogólnej kwoty wewnętrznych transferów (31,5% w 2008 r.). W r. 2009 w stosunku do roku poprzedniego znacząco wzrosła pozycja podsektora samorządowego jako beneficjenta netto transferów, natomiast pogorszeniu uległa sytuacja podsektora rządowego (a w szczególności budżetu państwa), który w obu latach był płatnikiem netto. W r. 2009 w stosunku do 2008 r. budżet państwa przekazał jednostkom sektora finansów publicznych, w formie różnego rodzaju transferów, o ponad 17 mld zł więcej, w tym jednostkom samorządu terytorialnego o blisko 15 mld zł.

Jakie wnioski należy wyciągnąć z analizy różnych dokumentów, w których w różnym zakresie prezentuje się dane dotyczące sektora finansów publicznych?

Uderza przede wszystkim to, że dane te nie są zawarte w jednym dokumencie, lecz w różnych dokumentach, ale nie są one tożsame w odniesieniu do tego samego zagadnienia lub roku. Wynika stąd, że na podstawie danych zawartych w WPPF inaczej projektuje się budżet państwa, a w sprawozdaniu z wykonania ustawy budżetowej nie ma relacji z tego, co było w projekcie ustawy budżetowej. Wartość informacyjna wymienionych dokumentów jest więc bardzo mocno nadwątlona. Ponadto pewnych wielkości, które mają mieć charakter obowiązujący i dyrektywny, jak np. deficytu sektora finansów publicznych oraz jego długu i gwarancji oraz poręczeń udzielonych przez sektor finansów publicznych, nie ustala się w żadnym dokumencie podlegającym autoryzacji parlamentu.

Wydaje się zatem, że skoro Minister Finansów jest w stanie przygotować obliczenia dotyczące sektora finansów publicznych na potrzeby projektu ustawy budżetowej oraz sprawozdania z jej wykonania, to nie powinno być żadnych oporów w opracowaniu i włączeniu do projektu ustawy budżetowej (finansowej) dyrektywnych wielkości deficytu i długu publicznego sektora finansów publicznych oraz udzielanych przez ten sektor gwarancji i poręczeń. Jest także w pełni możliwe i celowe sporządzanie prognozy bilansu finansowego sektora finansów publicznych, np. poprzez przejęcie takiej roli przez Wieloletni Plan Finansowy Państwa. Przemawiają za tym różne względy.

Po pierwsze, **od Polski jako państwa członkowskiego UE wymaga się dyrektywnego i wiarygodnego ustalenia wysokości wyniku sektora finansów publicznych oraz wysokości długu publicznego.**²² Ustalenia te nie mogą być dokonywane tylko „przy okazji” i w sposób niewiążący, jak to ma miejsce obecnie przy tworzeniu części uzasadnienia projektu ustawy budżetowej. Powinny zaś być prezentowane i uchwalane przez Sejm w ramach ustawy budżetowej. Natomiast proponowana prognoza bilansu finansowego państwa powinna być traktowana jako jeden z podstawowych załączników do ustawy budżetowej (finansowej).

Po drugie, **Polska nie powinna wstrzymywać się od stosowania metodologii ESA '95 oraz ustalać w sposób odmienny niż w UE wartość PKB.** Prowadzi to bowiem do wypaczenia naszych obliczeń w porównaniu z tym, czego wymaga od nas i przyjmuje za podstawę ocen UE. Należy przypomnieć, że punktem odniesienia dla stosowania przez UE pewnych rygorów w zakresie dopuszczalnych granic deficytu budżetowego i długu publicznego stało się pojęcie produktu krajowego brutto w cenach rynkowych. Dla jednolitego stosowania tego pojęcia opracowano jego definicje, która znalazła się w przepisach Dyrektywy Rady EWG/

22 Por. G. Kozuń–Cieślak, *Dług publiczny krajów Unii Europejskiej w świetle postanowień Traktatu z Maastricht*, w: *Finanse publiczne*, red. A. Pomorska, Lublin 2006, s. 540 i n. oraz P. Panfil, *Instytucjonalne ramy zarządzania długiem publicznym w nowych państwach członkowskich Unii Europejskiej*, tamże, s. 548 i n.; J. Ciak, *Polityka budżetowa*, Toruń 2002, s. 100 i n.; W. Gradoń, *Miary deficytu budżetowego w kontekście fiskalnych kryteriów konwergencji*, w: *Finanse i bankowość w integrującej się Unii Europejskiej*, red. T. Famulska, J. Nowakowski, Warszawa 2007, s. 42 i n.

Euroatomu nr 89/130 z dnia 13 lutego 1989 r. w sprawie harmonizacji obliczania produktu krajowego brutto w cenach rynkowych (Dz.U. UE L 1989/49/26). Przyjęto wówczas, że produkt narodowy brutto (PNB jest obliczany przez dodanie do PKB w cenach rynkowych wynagrodzenia pracowników oraz dochodów z tytułu własności i przedsiębiorczości otrzymanych z zagranicy i po odjęciu odpowiednich przepływów dokonywanych za granicę). Jednocześnie zastrzeżono, że PKB może być przedstawiany w odniesieniu do ESA`95 w trzech aspektach, tj. jako strona: 1) produkcji, 2) wydatków, 3) dochodów. Każda z nich wyraża odmienną wielkość PKB. Państwa członkowskie zostały zobowiązane do wprowadzenia jednolitych metod obliczania PNB w ciągu 18 miesięcy. Nad przestrzeganiem tego obowiązku miał czuwać Komitet, wyłoniony przez Komisję z przedstawicieli państw członkowskich.

Na mocy rozporządzenia Rady nr 1287 z 15 lipca 2003 r. w sprawie harmonizacji obliczania dochodu narodowego brutto w cenach rynkowych (Dz. Urz. UE L 2003/181/1) zrezygnowano z posługiwania się pojęciem produktu narodowego brutto, natomiast w jego miejsce przyjęto pojęcie dochodu narodowego brutto. Pod względem merytorycznym nie różni się ono od wcześniejszego pojęcia PNB. Utrzymano też możliwość prezentowania PKB według trzech opcji. Pozostawiono również nadzór Komitetu nad przestrzeganiem harmonizacji obliczania DNB.

Tymczasem w Polsce PKB jest obliczany zgodnie z ustawą z dnia 26 października 2000 r. o sposobie obliczania wartości rocznego produktu krajowego brutto (Dz.U. Nr 114, poz. 1188). Sposób obliczania wartości rocznego PKB polega na oszacowaniu trzech równych co do wartości kategorii makroekonomicznych określających PKB poprzez: 1) rozmiary działalności produkcyjnej, 2) końcowy rezultat działalności produkcyjnej, 3) sumę dochodów pierwotnych. PKB w przypadku, o którym mowa w pkt 1, obliczany jest w cenach rynkowych i równa się sumie wartości dodanej krajowych jednostek produkcyjnych powiększonej o podatki od produktów i pomniejszonej o dotacje do produktów. Natomiast PKB, o którym mowa w pkt 2, obliczany jest jako suma popytu finalnego, tj. spożycia, akumulacji oraz salda wymiany produktów z zagranicą. Z kolei PKB, o którym mowa w pkt 3, obliczany jest jako suma dochodów pierwotnych jednostek krajowych uzyskiwanych przez sektory instytucjonalne działające na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej oraz dochodów pierwotnych netto sektora za granicą. Jest to zatem ujęcie zgodne ze wspólnotowymi zasadami obliczania PKB.

Po trzecie, jeśli ma być opracowywana i uchwalana prognoza bilansu finansowego sektora finansów publicznych, to odpowiedniej zmianie musi ulec także obecna konstrukcja WPFPP oraz budżetu państwa, a w sumie również kształt ustawy budżetowej, o czym będzie mowa niżej.

2.2. Wprowadzenie autentycznego wieloletniego planowania finansowego opartego na programach społecznych i gospodarczych oraz na średniookresowych planach finansowych UE

2.2.1. Wykorzystanie doświadczeń UE w planowaniu finansowym

W dorobku UE znajdują się rozwiązania i doświadczenia dotyczące planowania finansowego²³, na które warto zwrócić uwagę i wykorzystać w krajowym systemie planowania finansowego. Powstały one zresztą w wyniku pewnej ewolucji, która miała miejsce w ówczesnych Wspólnotach Europejskich, nie zaś w jej państwach członkowskich. Tylko początkowo Wspólnoty Europejskie opierały swoje planowanie finansowe wyłącznie na rocznym budżecie Wspólnot. Było to o tyle niewygodne, że liczne projekty inwestycyjne realizowane w oparciu o środki wspólnotowe miały wieloletnie okresy wykonywania. Dlatego też decyzją Rady nr 70/244 z dnia 21 kwietnia 1970 r. dotyczącą kilkuletnich prognoz finansowych (Dz. Urz. WE L 1970/94/23) postanowiono przejść do kilkuletniego planowania finansowego. Zobowiązano wobec tego Komisję do corocznego przygotowywania prognozy finansowej na trzy następne lata budżetowe. Jednocześnie polecono Komisji, aby wskazywała na skutki finansowe obowiązywania rozporządzeń i decyzji, jak również propozycji przedstawianych Radzie przez Komisję. Prognozy miały uwzględniać podział wydatków na kategorie. W sytuacji, gdy wydatki w ramach jednej z kategorii znacząco przekroczyły prognozy, Komisja powinna przedstawić Radzie propozycje stosownych działań.

Z czasem planowanie finansowe we Wspólnotach wymagało czegoś więcej niż tylko kilkuletnich prognoz finansowych. Począwszy od 1998 r. roczny budżet Wspólnot ustalany był z uwzględnieniem średnioterminowych ram finansowych (tzw. perspektyw finansowych), które określały roczne pułapy wydatków.

W 1999 r. na posiedzeniu Rady w Berlinie został przyjęty program społeczno-gospodarczy UE na lata 2000–2006 pod nazwą Agenda. Natomiast w marcu 2000 r. na szczycie przywódców UE w Lizbonie doszło do przyjęcia tzw. Strategii Lizbońskiej. Dla realizacji jej celów UE miała wspomagać realizację związanych z nimi przedsięwzięć poprzez współfinansowanie projektów przewidzianych w wieloletnich planach finansowych.

Nowe cele UE zostały odzwierciedlone w Perspektywie Finansowej na lata 2000–2006. W ten sposób powstał pierwszy wieloletni plan finansowy Wspólnot. Ujęte w nim wydatki podzielono na wydatki w formie zobowiązań i w formie płatności. Wydatki w formie zobowiązań dotyczyły następujących działań: rolnictwo, operacje strukturalne, polityki wewnętrzne, operacje zewnętrzne, admini-

23 Patrz szerzej C. Kosikowski, *Prawo Unii Europejskiej w systemie polskiego prawa finansowego*, Białystok 2010, s. 178 i n.

stracja, rezerwy, pomoc przedakcesyjna, rekompensaty. Górny pułap dochodów ustalono na poziomie 1,27% DNB UE. Płatności UE zaprojektowano na poziomie od 1,13 w 2000 r. do 1,06% DNB UE w 2006 r.

Już w 2002 r. Komisja zleciła grupie niezależnych ekspertów przygotowanie oceny możliwości osiągnięcia celów postawionych w Strategii Lizbońskiej oraz ujętych w Perspektywie Finansowej na lata 2000–2006. Raport w tej sprawie, zwany Raportem Sapira, wykazał, że po osiągnięciu celów założonych na lata 2000–2006 należy radykalnie zmienić wydatki budżetowe Wspólnot, ujmując je w ramy Nowej Perspektywy Finansowej na lata 2007–2013. Opracowanie tego dokumentu poprzedzone zostało stworzeniem nowych podstaw prawnych dla tzw. **ram finansowych** (Porozumienie Międzyinstytucjonalne pomiędzy Parlamentem Europejskim, Radą i Komisją w sprawie dyscypliny budżetowej i należytego zarządzania finansami z dnia 17 maja 2006 r. (Dz. Urz. UE L 2006/139/1)).²⁴

Celem ram finansowych było zapewnienie, by w perspektywie średnioterminowej wydatki UE w podziale na ogólne kategorie (działy) kształtowały się w sposób uporządkowany i w granicach dochodów własnych. Ramy finansowe ustalają na każdy rok w latach 2007 do 2013 i dla każdego działu oraz poddziału kwoty wydatków według środków na pokrycie zobowiązań. Całkowite roczne sumy wydatków są przedstawione również dla środków na pokrycie zobowiązań i środków na pokrycie płatności. Wszystkie te kwoty są wyrażone w cenach z 2004 r.

Ramy finansowe nie uwzględniają pozycji budżetowych finansowanych z dochodów przeznaczonych na określone cele, co ma miejsce jednak bardzo wyjątkowo. Nie ujmują również przewidywalnego rozwoju dochodów własnych i ich poszczególnych rodzajów. Informacje na ten temat są ujmowane odrębnie i podlegają corocznie aktualizacji.

Znaczenie umieszczenia każdej kwoty w ramach finansowych jest takie, że kwoty te stanowią roczny pułap wydatków w budżecie ogólnym UE. Ponadto, żaden akt przyjęty w ramach procedury współdecydowania przez Parlament Europejski i Radę ani żaden akt przyjęty przez Radę, powodujący przekroczenie środków dostępnych w budżecie lub alokacji dostępnych w ramach finansowych, nie może być wykonany pod względem finansowym, dopóki nie zostanie zmieniony budżet lub odpowiednio ramy finansowe. Na każdy rok okresu objętego ramami finansowymi wymagane całkowite środki na pokrycie płatności, po rocznym dostosowaniu i z uwzględnieniem wszelkich innych dostosowań i zmian, nie mogą skutkować takim współczynnikiem wykorzystania dochodów własnych, który przekraczałby pułap tych dochodów. W razie konieczności obydwie organy władzy budżetowej zadecydują o obniżeniu pułapów określonych w ramach finansowych celem zapewnienia zgodności z pułapem dochodów własnych.

24 Patrz szerzej K. Żukrowska, *Budżet ogólny Unii Europejskiej*, Warszawa 2009, s. 125 i n.

Porozumienie przewiduje coroczne dostosowania ram finansowych, obejmujących:

- 1) aktualizację wyceny (według cen z roku $n+1$) pułapów oraz ogólnych kwot środków na pokrycie zobowiązań i środków na pokrycie płatności,
- 2) obliczenia marginesu dostępnego w ramach pułapu dochodów własnych.

Wyniki takich dostosowań technicznych i leżące u ich podstaw prognozy gospodarcze będą przekazywane obydwu organom władzy budżetowej. Dla danego roku nie będą dokonywane żadne dalsze dostosowania techniczne, ani w ciągu tego roku, ani na zasadzie *ex-post* w latach kolejnych. Natomiast w przypadku zniesienia wstrzymania zobowiązań budżetowych dotyczących Funduszu Spójności w ramach procedury nadmiernego deficytu budżetowego Rada na wniosek Komisji i zgodnie z obowiązującymi przepisami podejmie decyzję o przeniesieniu wstrzymanych zobowiązań na kolejne lata (nie później niż w roku $n+2$).

Porozumienie przewiduje także możliwość dokonania zmian ram finansowych. Oprócz regularnych dostosowań technicznych i dostosowań wynikających z warunków realizacji ramy finansowej mogą w przypadku wystąpienia nieprzewidzianych okoliczności, na wniosek Komisji, zostać zmienione zgodnie z pułapem dochodów własnych. Wniosek musi być przedstawiony i przyjęty przed rozpoczęciem procedury budżetowej dla danego roku lub pierwszego roku, którego dotyczy. Każda decyzja w sprawie zmiany ram finansowych do 0,03% DNB UE w ramach marginesu na nieprzewidziane wydatki zostanie podjęta wspólnie przez obydwa organy władzy budżetowej. Natomiast każda zmiana ram finansowych powyżej 0,03% DNB UE zostanie podjęta przez te organy, przy jednogłośnej decyzji Rady. Zmiana wydatków obowiązkowych w ramach finansowych nie może prowadzić do obniżenia kwoty dostępnej na wydatki nieobowiązkowe. Każda zmiana musi też zachowywać odpowiedni stosunek między zobowiązaniami i płatnościami.

W przypadku, gdy Parlament Europejski i Rada nie osiągną porozumienia w sprawie jakiegokolwiek proponowanej przez Komisję korekty lub zmiany ram finansowych, kwoty określone wcześniej będą, po corocznym dostosowaniu technicznym, nadal stosowane jako pułapy wydatków na dany rok.

W Porozumieniu określono również procedurę dostosowania ram finansowych w przypadku przystąpienia nowych państw członkowskich do Unii Europejskiej w okresie objętym ramami finansowymi. Parlament Europejski i Rada, działając na wniosek Komisji, dokonają wspólnego dostosowania ram finansowych w celu uwzględnienia potrzeb w zakresie wydatków wynikających z negocjacji akcesyjnych.

W programowaniu finansowym przyjęto zasadę, aby uwzględniać obowiązujące prawodawstwo z rozróżnieniem na programy wieloletnie i działania roczne oraz brać pod uwagę wnioski legislacyjne pozostające w trakcie procesu legislacyjnego.

Na lata 2007–2013 Wspólnota przyjęła zmienione w stosunku do lat 2000–2006 kryteria podziału wydatków. Zmianie uległy bowiem cele i zadania UE i Wspólnot. Pojawiły się nowe działy, jak „Trwały wzrost” oraz „Ochrona i zarządzanie zasobami naturalnymi”, a także „Obywatelstwo, wolność, bezpieczeństwo i sprawiedliwość” oraz „UE jako partner globalny”. Bez zmian pozostały jedynie takie działy, jak „Administracja i Wyrównania” (dawniejsze „Rezerwy”). W ramach działów pojawiła się też nowa klasyfikacja wydatków, o czym była mowa wyżej.

Utrzymano nadal podział środków na zobowiązania i środków na płatności, ustalając wielkości wydatków na każdy rok i dla całego okresu 2007–2013 ogółem. Ustalono też limity wzrostu wydatków w tych kategoriach. Ponadto ustalono pułap tzw. dostępnego marginesu oraz pułap dochodów własnych w procencie do DNB UE.

Traktat Lizboński uregulował zagadnienie wieloletnich ram finansowych w przepisach art. 312 TofUE. Przyjęto tam, że wieloletnie ramy finansowe mają na celu zapewnienie dokonywania wydatków Unii w sposób usystematyzowany i w granicach jej zasobów własnych. Ramy finansowe określają kwoty rocznych pułapów środków na zobowiązania z podziałem na kategorie wydatków oraz rocznego pułapu środków na płatności. Ramy finansowe zawierają wszelkie inne postanowienia wymagane dla prawidłowego prowadzenia rocznej procedury budżetowej.²⁵

Wieloletnie ramy finansowe ustala się na okres co najmniej 5 lat, w drodze rozporządzenia wydanego przez Radę zgodnie ze specjalną procedurą prawodawczą. Natomiast roczny budżet ogólny UE musi być zgodny z wieloletnimi ramami finansowymi. Jeżeli rozporządzenie Rady ustanawiające nowe ramy finansowe nie zostało przyjęte przed wygaśnięciem dotychczasowych ram finansowych, to do czasu wydania nowych ram przedłuża się obowiązywanie poprzednich ram finansowych.

Ze względu na powiązania finansowe między państwami członkowskimi a UE obowiązywanie wieloletnich ram finansowych nie może być obojętne dla gospodarki finansowej państw członkowskich. Muszą one, chociażby dla podania odpowiednich danych liczbowych służących do opracowania wieloletnich ram fi-

25 Patrz M. Czernielewska–Rutkowska, *Budżet ogólny Unii Europejskiej. Stan obecny i perspektywy*, Warszawa 2007, s. 54 i n.

nansowych, przewidywać pewne wielkości finansowe także na okresy dłuższe niż jeden rok budżetowy. W przeciwnym razie nie będą bowiem w stanie podać wiarygodnych danych ani też domagać się ich weryfikacji w toku realizacji wieloletnich ram finansowych. Przewidywania te odnoszą się zarówno do wielkości płatności na rzecz budżetu ogólnego UE, jak i wielkości środków unijnych, o które można będzie zabiegać w poszczególnych latach budżetowych. Przewidywania te muszą być więc wykonywane w sposób profesjonalny i realny, skoro planowanie finansowe w UE ma charakter dyrektywny i w taki sposób przenosi się też na planowanie budżetowe oraz na planowanie finansowe w ramach funduszy unijnych.

Tymczasem większość państw członkowskich UE nie ma rozwiniętego instytucjonalnie systemu wieloletniego planowania finansowego. Dominuje bowiem roczne planowanie budżetowe państwa.²⁶ a jedynymi przejawami planowania wykraczającego ponad jeden rok budżetowy są takie instytucje, jak: wyjątkowe niewygasanie pewnych wydatków budżetowych na koniec roku budżetowego oraz planowanie na okresy wieloletnie niektórych inwestycji i programów rządowych. Jeśli zaś występują przejawy wieloletniego planowania finansowego, to mają one miejsce w państwach, które przystąpiły do racjonalizacji gospodarki budżetowej i w tym celu postanowiły poddać ją programowaniu i planowaniu wieloletniemu²⁷ lub ująć w ramy tzw. planowania zadaniowego.²⁸ Tymczasem do wykorzystania pozostają opisane wyżej rozwiązania i doświadczenia UE, dotyczące zwłaszcza średniookresowego planowania finansowego (ram finansowych) i reguł ich realizacji. Pozwala to panować nad dochodami i wydatkami w dłuższym okresie czasu oraz unikać deficytu budżetowego.

2.2.1. Długookresowe programy rozwojowe oraz wieloletnie planowanie finansowe w Polsce

Po zmianie ustroju politycznego i gospodarczego Polska, podobnie jak i inne b. państwa socjalistyczne, popadła w kompleks planowania gospodarczego. Kompromitacja systemu gospodarki planowej była tak duża, iż chciano jak najszybciej i w pełni odejść od planowania gospodarczego w skali makroekonomicznej. Uznano, że wystarczy roczne planowanie budżetowe, w którym uwzględnić się równocześnie zadania publiczne, jak i sposób ich finansowania. Tak też pozostało, co oznaczało cofnięcie się do XIX w., bowiem w okresie międzywojennym było już lepiej z powodu opracowania przez E. Kwiatkowskiego planu rozwoju Polski na lata 1936–1954.

26 Por. N. Gajl, *Gospodarka budżetowa w świetle prawa porównawczego*, Warszawa 1993, s. 340 i n.

27 Patrz N. Gajl, *Budżet a Skarb Państwa*, Warszawa 1974, s. 220 i n.

28 Patrz *Nowe zarządzanie publiczne – skuteczność i efektywność. Budżet zadaniowy w Polsce*, red. T. Lubińska, Warszawa 2009, s. 341 i n. oraz E. Ruśkowski, U.K. Zawadzka-Pąk, *Prawne problemy konstrukcji i funkcjonowania budżetu zadaniowego we Francji. Wnioski dla Polski*, Białystok 2010.

Po 1989 r. prawo polskie przestało posługiwać się instytucją państwowego planu gospodarczego o charakterze makroekonomicznym, uchwalanego przez parlament na okres roczny lub dłuższy. Takiego charakteru nie miały też „Główne cele polityki społecznej i gospodarczej” oraz „Założenia makroekonomiczne”, stanowiące załączniki do projektu ustawy budżetowej. Sejm analizował te dokumenty, ponieważ stanowiły podstawę opracowania projektu ustawy budżetowej. Sejm nie musiał podzielać ustaleń zawartych w tych opracowaniach, ale nie mógł ich też odrzucić, ponieważ nie podlegały odrębnemu uchwaleniu.

W związku z wejściem Polski do Unii Europejskiej sytuacja w zakresie prognozowania, programowania i planowania makroekonomicznego uległa pewnej poprawie. Nie mogło być zresztą inaczej, jeśli Polska chciała być pełnowartościowym partnerem dla pozostałych członków Unii w zakresie przewidywania i kreowania przyszłości w Unii oraz dla zapewnienia spójności społecznej, gospodarczej i przestrzennej Polski z Unią Europejską. Do najwcześniejszych objawów zmian należy zaliczyć przede wszystkim uchwalenie ustawy z 20 kwietnia 2004 r. o Narodowym Planie Rozwoju²⁰. Ustawa ta określiła nie tylko sposób przygotowania i realizacji Narodowego Planu Rozwoju (NPR), ale wskazała również na zasady koordynacji i współdziałania administracji rządowej, samorządowej, partnerów społecznych, gospodarczych i organizacji międzynarodowych. Ustawa ta uwzględniła obowiązujące w tym zakresie przepisy prawa UE.

W świetle ustawy NPR stanowi dokument określający średniookresowe cele wspierania rozwoju społeczno-gospodarczego kraju oraz sposoby ich osiągnięcia. NPR określa bowiem w szczególności: 1) diagnozę sytuacji społeczno-gospodarczej kraju, w tym zróżnicowań regionalnych, 2) cel główny i cele szczegółowe rozwoju społeczno-gospodarczego kraju, 3) kierunki rozwoju, w ramach których określa się programy i Strategię Wykorzystania Funduszu Spójności, 4) szacunkowy plan finansowy, w tym wieloletnie limity zobowiązań i wydatków w kolejnych latach realizacji Planu, uwzględniający publiczne środki krajowe i publiczne środki wspólnotowe oraz środki prywatne, w tym wkład międzynarodowych instytucji finansowych, 5) wieloletnie limity środków finansowych przeznaczonych na realizację kontraktów wojewódzkich, 6) kryteria wyboru beneficjentów pomocy z Funduszu Spójności, 7) system zarządzania i realizacji Planu, 8) system monitorowania, raportowania, kontroli, oceny, przepływów finansowych, partnerstwa i promocji Planu.

Koncepcja zawarta w ustawie o NPR nie tworzy sama przez się zwartego systemu planowania makroekonomicznego, który łączy elementy planowania rzeczowego, przestrzennego i finansowego. To jest słabością tej koncepcji. Przyjęte rozwiązania nie komponują się bowiem z już istniejącymi urządzeniami planistycznymi, z których jednocześnie nie rezygnuje się. Ustawa kładzie akcent przede wszystkim na takie elementy planowania regionalnego, które mają związek

z wykorzystywaniem środków pomocowych z funduszy unijnych. Są to więc rozwiązania bardziej wymuszone przez potrzebę korzystania z takich środków niż z faktu, iż Polska nie ma wieloletniego planowania gospodarczego w skali makroekonomicznej.

Zgodnie z ustawą o NPR pierwszy projekt planu opracowano na lata 2004–2006 w formie rozporządzenia Rady Ministrów. Nie powstał natomiast NPR na lata 2007–2013, mimo iż powołano Pełnomocnika Rządu do Spraw Narodowego Planu Rozwoju na lata 2007–2013 oraz ustalono procedurę jego tworzenia we współpracy z partnerami społecznymi²¹.

Dalszy postęp na drodze tworzenia systemu programowania i planowania gospodarczego w Polsce zapewniła ustawa z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (tekst jedn. Dz.U. z 2009 r. Nr 84, poz. 712 ze zm.). Przyjęto w niej, że politykę rozwoju realizuje się na podstawie strategii rozwoju za pomocą programów służących osiągnięciu celów polityki rozwoju i z wykorzystaniem środków publicznych. Polityka rozwoju może być prowadzona również na podstawie innych instrumentów prawnych i finansowych określonych w przepisach innych niż przepisy ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju.

W myśl ustawy strategiami rozwoju są obecnie:

- 1) długookresowa strategia rozwoju kraju – dokument określający główne trendy, wyzwania, i scenariusze rozwoju społeczno–gospodarczego kraju oraz kierunki przestrzennego zagospodarowania kraju, z uwzględnieniem zasady zrównoważonego rozwoju, obejmujący okres co najmniej 15 lat;
- 2) średniookresowa strategia rozwoju kraju – dokument określający podstawowe uwarunkowania, cele i kierunki rozwoju kraju w wymiarze społecznym, gospodarczym, regionalnym i przestrzennym, obejmujący okres 4–10 lat, realizowany przez strategie rozwoju oraz przy pomocy programów, z uwzględnieniem okresu programowania Unii Europejskiej;
- 3) inne strategie rozwoju – dokumenty określające podstawowe uwarunkowania, cele i kierunki rozwoju w danych obszarach wskazanych w średniookresowej strategii rozwoju kraju, odnoszące się do rozwoju regionów, rozwoju przestrzennego, sektorów lub dziedzin, realizowane przy pomocy programów.

Długookresowa strategia rozwoju kraju zawiera w szczególności:

- 1) główne trendy i wyzwania, wynikające zarówno z rozwoju wewnętrznego kraju, jak i zmian w jego otoczeniu zewnętrznym;

- 2) kompleksową społeczno–gospodarczą koncepcję rozwoju kraju w perspektywie długookresowej z uwzględnieniem wymiaru społecznego, gospodarczego, środowiskowego, terytorialnego i instytucjonalnego;
- 3) scenariusze rozwoju społeczno–gospodarczego, uwzględniające cele i zasady zrównoważonego rozwoju;
- 4) uwarunkowania wewnętrzne i zewnętrzne przestrzennego rozwoju kraju;
- 5) cele, kierunki i priorytety przestrzennego rozwoju i zagospodarowania kraju oraz sposoby ich realizacji.

Długookresowa strategia rozwoju kraju ma uwzględniać uwarunkowania wynikające z członkostwa w Unii Europejskiej. Przygotowanie i uzgadnianie projektu długookresowej strategii rozwoju kraju koordynuje Prezes Rady Ministrów lub wyznaczony przez niego przedstawiciel. Rada Ministrów przyjmuje, w drodze uchwały, projekt długookresowej strategii rozwoju kraju na kolejny okres, co najmniej 12 miesięcy przed upływem okresu objętego poprzednią długookresową strategią rozwoju kraju. W czasie trwania procedury opracowywania i uzgadniania długookresowej strategii rozwoju kraju Sejm i Senat mogą przeprowadzić debatę na temat polityki rozwoju. Długookresowa strategia rozwoju kraju jest przyjmowana przez Radę Ministrów w drodze uchwały. Prezes Rady Ministrów informuje Sejm i Senat o przyjęciu przez Radę Ministrów długookresowej strategii rozwoju kraju. Długookresowa strategia rozwoju kraju może zostać zaktualizowana w każdym terminie, jeżeli wymaga tego aktualna sytuacja społeczno–gospodarcza kraju.

Średniookresowa strategia rozwoju kraju zawiera w szczególności:

- 1) diagnozę sytuacji społecznej, gospodarczej, regionalnej i przestrzennej kraju, z uwzględnieniem stanu środowiska;
- 2) prognozę trendów rozwojowych w okresie objętym strategią;
- 3) informację o sposobie uwzględnienia rekomendacji wynikających z raportu ewaluacyjnego, zawierającego szacunkową ocenę skutków strategii, sporządzonego przed rozpoczęciem jej realizacji;
- 4) określenie celów strategicznych w okresie realizacji strategii w wymiarze społecznym, gospodarczym, regionalnym i przestrzennym;
- 5) wskaźniki realizacji;
- 6) określenie kierunków polityki państwa służących osiągnięciu celów strategicznych polityki rozwoju;

- 7) określenie kierunków interwencji służącej osiągnięciu celów strategicznych polityki rozwoju;
- 8) wyznaczenie obszarów problemowych o znaczeniu krajowym i ponadregionalnym wymagających interwencji państwa;
- 9) założenia systemu realizacji oraz ram finansowych.

Projekt średniookresowej strategii rozwoju kraju jest opracowywany i uzgadniany przez ministra właściwego do spraw rozwoju regionalnego we współpracy z właściwymi ministrami. Średniookresowa strategia rozwoju kraju ustala strategiczne zadania państwa i zasady uwzględniania ich w programach. Średniookresowa strategia rozwoju kraju uwzględnia ustalenia zawarte w długookresowej strategii rozwoju kraju. Prezes Rady Ministrów przekazuje Sejmowi i Senatowi, do dnia 31 lipca każdego roku, informację o realizacji średniookresowej strategii rozwoju kraju, z uwzględnieniem stopnia osiągnięcia celów długookresowej strategii rozwoju kraju w roku poprzednim. Średniookresowa strategia rozwoju kraju podlega okresowej aktualizacji co najmniej raz na cztery lata.

Przyjęte rozwiązania są poprawne z punktu widzenia ekonomicznego. Mogą natomiast budzić wątpliwości natury jurystycznej.

Po pierwsze, należy zauważyć, że skoro strategię rozwoju są wyłącznie dziełem Rady Ministrów i nie podlegają autoryzacji ze strony Sejmu, a są opracowywane na okresy co najmniej 4-letnie i dłuższe, to z tego powodu trzeba liczyć się z tym, że ich znaczenie będzie niewielkie wtedy, gdy kolejny rząd uzna za konieczne przyjęcie innych strategii rozwojowych. Ustawa umożliwiła praktyczne odrzucenie dotychczasowej strategii i przyjęcie innej, nowej strategii w formule aktualizacji dotychczasowej strategii. Zaktualizowaną strategię może spotkać zresztą taki sam los, gdy dojdzie do kolejnej zmiany rządu. W ten sposób państwo nigdy nie będzie miało strategii rozwoju obowiązującej na okresy wieloletnie. Należy więc poprawić ustawę o zasadach prowadzenia polityki rozwoju w taki sposób, który zapewni uchwalanie długookresowej strategii rozwoju kraju przez Sejm i nie pozwoli na jej nieuzasadnioną społecznie i ekonomicznie zmianę w okresie jej obowiązywania. Rząd, któremu nie odpowiada wcześniej uchwalona długookresowa strategia rozwoju kraju, może zabiegać o jej zmianę tylko wtedy, gdy udowodni, że ze społecznego i ekonomicznego punktu widzenia konieczne jest dokonanie aktualizacji tej strategii. Natomiast w odniesieniu do średniookresowej strategii rozwoju kraju należy przyjąć, że każdy rząd powinien mieć możliwość opracowania własnej wizji realizacji długookresowej strategii rozwoju. Powinien jednak poinformować Sejm o tej strategii oraz składać mu sprawozdania z jej realizacji.

Po drugie, w strategiach rozwoju powinno ustalać się przede wszystkim cele publiczne pozostające do osiągnięcia w wyniku realizacji polityki rozwoju. Dokumenty wyrażające strategie rozwoju z natury rzeczy nie mogą i nie powinny być planami finansowymi. Nie znaczy to, że nie należałoby oczekiwać od nich podawania pewnych szacunkowych kosztów (nakładów, wydatków) realizacji projektowanych celów. Jest to niezbędne z dwóch powodów. Po pierwsze dlatego, że autorów strategii rozwoju nie może ponosić w zbyt dużym stopniu fantazja i nieodpowiedzialność, a po wtóre dlatego, że nawet niedoskonałe szacunki kosztów dają wyobrażenie o tym, czy i kiedy osiągnięcie projektowanych celów jest możliwe. Jeśli zatem w dokumentach dotyczących strategii rozwoju zabraknie elementu wyobraźni finansowej, to znaczenie owych dokumentów pozostanie znikome, gdyż nie ułatwi wieloletniego planowania finansowego, a to m.in. ono może prowadzić do realizacji założonych celów.

Obecnie cele strategiczne państwa zawarte są w licznych dokumentach strategicznych, co znacznie utrudnia prawidłowe funkcjonowanie polityki rozwoju. Według stanu na koniec marca 2010 r. liczba obowiązujących dokumentów o charakterze strategicznym – w podziale na poszczególne kategorie dokumentów – obejmowała łącznie 215 dokumentów, w tym zaś znajdowały się:

- √ Strategia Rozwoju Kraju 2007–2015 (średniookresowa strategia rozwoju kraju);
- √ Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia 2007–2013 wspierające wzrost gospodarczy i zatrudnienie – Narodowa Strategia Spójności;
- √ 42 – strategie rozwoju (odnoszące się do rozwoju regionów, rozwoju przesekcyjnego, sektorów lub dziedzin);
- √ 113 – programy rozwoju, w tym programy wieloletnie;
- √ 23 – programy operacyjne;
- √ 35 pozostałe dokumenty o charakterze strategicznym (plany, założenia, koncepcje, itp.) o perspektywie co najmniej dwuletniej.

Na podstawie raportu „Polska 2030. Wyzwania rozwojowe” i zgodnie z „Planem uporządkowania strategii rozwoju”, który został przyjęty przez Radę Ministrów 24 listopada 2009 r. (reassumpcja decyzji nastąpiła 10 marca 2010 r.), podjęte zostały działania mające na celu uporządkowanie obowiązujących dokumentów strategicznych, tj. strategii i programów rozwoju, w tym programów wieloletnich. Podejmowane działania mają doprowadzić do ograniczenia liczby obowiązujących i opracowywanych dokumentów o charakterze strategicznym, w tym strategii rozwoju, które przyjmowane są przez Radę Ministrów oraz ich systemowego uporządkowania.

W „Planie uporządkowania strategii rozwoju” zaproponowano ograniczenie liczby strategii rozwoju i polityk – z obecnie obowiązujących 42 dokumentów tego typu – do 9 nowych strategii rozwoju, realizujących średnio- i długookresową strategię rozwoju kraju, stanowiących „inne strategie rozwoju” w rozumieniu ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju.

W związku z powyższym przygotowywane są obecnie: Długookresowa Strategia Rozwoju Kraju sięgająca 2030 roku, Aktualizacja Średniookresowej Strategii Rozwoju Kraju sięgająca 2020 roku oraz 9 strategii zintegrowanych, których horyzont czasowy sięga również roku 2020. Są to: 1) Strategia innowacyjności i efektywności gospodarki, 2) Strategia rozwoju kapitału ludzkiego, 3) Strategia rozwoju transportu, 4) Strategia Bezpieczeństwo energetyczne i środowisko, 5) Strategia Sprawne państwo, 6) Strategia rozwoju kapitału społecznego, 7) Krajowa strategia rozwoju regionalnego – Regiony–miasta–obszary wiejskie, 8) Strategia Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej, 9) Strategia zrównoważonego rozwoju wsi i rolnictwa.

We wrześniu 2009 r. Minister Rozwoju Regionalnego przedstawił „Krajową Strategię Rozwoju Regionalnego 2010–2020. Regiony. Miasta. Obszary Wiejskie”. W dokumencie tym znalazł się również rozdział pt. Ramy finansowe. Opisano w nim projektowaną wizję źródeł finansowania i wysokości środków oraz podstawowe założenia ich podziału. Stanowi to dowód na to, że określenie elementów finansowych w strategii jest możliwe i nie musi mieć charakteru ustaleń „sufitowych”.

Potrzeba wieloletniej wizji dochodów i wydatków publicznych jest niekwestionowana. Tymczasem Polska znajduje się w coraz mniej licznej grupie państw, które z dużą skutecznością „bronią się” przed wieloletnim planowaniem finansowym. Dzieje się tak nawet wtedy, gdy rząd oficjalnie dostrzega konieczność przejścia na wieloletnie planowanie finansowe oraz na planowanie zadaniowe. W ustawie z 29 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych stworzono podstawy prawne do przejścia na planowanie zadaniowe, lecz ustawą wprowadzającą proces wdrożenia tego rozwiązania odłożono do 2013 r. Zdecydowano się natomiast na wprowadzenie instytucji **Wieloletniego Planu Finansowego Państwa (WFPF) oraz wieloletnią prognozę finansową jednostki samorządu terytorialnego (WPF)**.

WFPF jest planem dochodów i wydatków oraz przychodów i rozchodów budżetu państwa. Powinien więc nazywać się raczej wieloletnim budżetem państwa. Poza nim znajdują się planowane dochody i wydatki jst., funduszy celowych oraz przychody i wydatki jednostek sektora finansów publicznych.

Konstrukcja WFPF, przyjęta w ustawie o fp. zakłada, że plan ten będzie sporządzany na cztery lata budżetowe, przy czym pierwszy WFPF musi powstać do 31 lipca 2010 r., a sprawozdawczość i plan kont w układzie zadaniowym do koń-

ca 2012 r. WPFPP ma być sporządzany w układzie obejmującym funkcje państwa wraz z celami i miernikami stopnia wykonania danej funkcji i uwzględnia: 1) cele średniookresowej strategii rozwoju kraju, o której mowa w ustawie o zasadach prowadzenia polityki rozwoju; 2) kierunki polityki społeczno–gospodarczej Rady Ministrów.

WPFPP ma określać, w podziale na poszczególne lata budżetowe: 1) podstawowe wielkości makroekonomiczne; 2) kierunki polityki fiskalnej; 3) prognozy dochodów oraz wydatków budżetu państwa; 4) kwotę deficytu i potrzeb pożyczkowych budżetu państwa oraz źródła ich sfinansowania; 5) prognozy dochodów i wydatków budżetu środków europejskich; 6) wynik budżetu środków europejskich; 7) skonsolidowaną prognozę bilansu sektora finansów publicznych; 8) kwotę państwowego długu publicznego. Będąc w istocie wieloletnim budżetem państwa, WPFPP ma stanowić podstawę przygotowywania projektu ustawy budżetowej na kolejny rok budżetowy. Co ważne, w projekcie ustawy budżetowej na dany rok budżetowy, przedstawianym przez Radę Ministrów Sejmowi, poziom deficytu nie może być większy niż poziom deficytu ustalony na ten rok budżetowy w WPFPP. Tylko w szczególnie uzasadnionych przypadkach możliwe jest uwzględnienie wyższego poziomu deficytu. W tym przypadku Rada Ministrów jest obowiązana przedstawić Sejmowi szczegółowe wyjaśnienie.

WPFPP jest planem rządowym. Jego projekt przygotowuje Minister Finansów i przedstawia go Radzie Ministrów do uchwalenia oraz ogłoszenia w „Monitorze Polskim” oraz w Biuletynie Informacji Publicznej. WPFPP ma być aktualizowany przez Radę Ministrów w drodze uchwały, corocznie, w terminie dwóch miesięcy od dnia ogłoszenia ustawy budżetowej i uwzględniać prognozę na kolejne trzy lata. Aktualizacja ma polegać na doprowadzeniu danych zawartych w WPFPP do zgodności z ustawą budżetową na dany rok budżetowy. Rozwiązanie to jest nieporozumieniem, skoro WPFPP ma być jednocześnie podstawą do opracowania budżetu państwa i być zgodny z nim, a nie odwrotnie. To samo dotyczy aktualizacji polegającej na skorygowaniu WPFPP w dalszych latach jego realizacji, w celu zapewnienia zgodności z kierunkami polityki społeczno–gospodarczej i średniookresową strategią rozwoju kraju.

Pierwszy WPFPP na lata 2010–2013 został przygotowany i uchwalony przez Radę Ministrów 3 sierpnia 2010 r. Na jego treść złożyły się następujące elementy:

- 1) Cele polityki społeczno–gospodarczej państwa, przedstawione na tle dokumentów strategicznych (Strategia Rozwoju Kraju 2007–2015 i Polska 2030. Wyzwania rozwojowe) oraz Planu Rozwoju i Konsolidacji Finansów 2010–2011, a także ze wskazaniem głównych zadań dla realizacji priorytetów;

- 2) Cele polityki fiskalnej państwa, w tym: Funkcje polityki fiskalnej (budżetowej), Ramy instytucjonalne prowadzenia polityki fiskalnej w Polsce, Konsolidacja finansów publicznych głównym celem działań w latach 2010–2013, Wzmocnienie ram instytucjonalnych dla prowadzenia polityki fiskalnej;
- 3) Sytuacja makroekonomiczna.

Budżet państwa w latach 2010–2013, w tym: Prognoza dochodów budżetu państwa, Wydatki budżetu państwa, Deficyt budżetu państwa:

- 1) Budżet środków europejskich w latach 2010–2013;
- 2) Przychody i rozchody budżetu państwa;
- 3) Sektor finansów publicznych w latach 2010–2013;
- 4) Państwowy dług publiczny;
- 5) Wydatki budżetu państwa według funkcji na lata 2010–2013.

Zaletą WFPF jest przede wszystkim to, iż jest pierwszym w Polsce dokumentem ujmującym finanse publiczne w horyzoncie czasowym dłuższym niż jeden rok. Inną zaś zaletą WFPF jest to, że został przygotowany i przyjęty w układzie zadaniowym. Wreszcie trzecią zaletą WFPF jest jego zawartość, wykraczająca poza ramy budżetu państwa i odnosząca się do całego sektora finansów publicznych.

Konstrukcja WFPF ma niestety również liczne **wady**.²⁹ Ich zestaw jest obszerny i dotyczy następujących zagadnień:

- 1) WFPF nie jest wieloletnim planem finansowym sektora finansów publicznych w Polsce, ponieważ dominują w nim ustalenia dotyczące budżetu państwa;
- 2) nazwa WFPF nie jest adekwatna do jego zakresu przedmiotowego, ponieważ nie można postawić znaku równości pomiędzy planem finansowym państwa a budżetem państwa;
- 3) Polska nie potrzebuje 4-letniego budżetu państwa, skoro od 2013 r. ma sporządzać skonsolidowany plan wydatków na rok budżetowy i dwa kolejne lata (art. 142 pkt 11);
- 4) 4-letni okres obowiązywania WFPF jest zbyt krótki, ponieważ Polska potrzebuje średnioterminowego planu finansowego państwa, gdyż jest człon-

²⁹ Patrz szerzej C. Kosikowski, *Wieloletni Plan finansowy Państwa*, w: *System finansów publicznych. Prawo finansowe wobec wyzwań XXI wieku*, pod redakcją: A. Dobaczewskiej, E. Juchniewicza, T. Sowińskiego, Warszawa 2010, s. 115 i n.

kiem Unii Europejskiej, w której obowiązuje 7-letni horyzont czasowy wieloletniego planowania finansowego;

- 5) WFPF niepotrzebnie przypisuje się pełnienie funkcji innych niż funkcje planu orientacyjnego, stanowiącego dokument wewnętrzny określonej ekipy rządowej, a więc pozbawionego charakteru planu kroczącego. Plan ten powinien służyć rządowi do projektowania i kształtowania stanu finansów publicznych w Polsce w relacjach zewnętrznych (zwłaszcza przy tworzeniu wieloletniego planu finansowego Unii Europejskiej) i dla potrzeb wewnętrznych (m.in. dla 3-letniego planowania zadaniowego). Jeżeli zaś chcemy, aby WFPF nie był podporządkowany polityce, w tym kierunkom polityki społeczno-gospodarczej rządu, to możliwość jego aktualizacji należy ograniczyć do przyczyn związanych z sytuacją społeczną i gospodarczą państwa, nie zaś z profilem polityki społeczno-gospodarczej danej ekipy rządowej;
- 6) ustawa nie uregulowała koniecznych elementów procedury tworzenia WFPF, bowiem nie wskazała terminu, w którym powinien powstać projekt tego planu i terminu dotyczącego jego uchwalenia. Chodzi o to, aby terminy te nawiązywały do terminu sporządzania projektu ustawy budżetowej oraz terminu uchwalania tego projektu przez Radę Ministrów;
- 7) ustawa nakazuje zmianę WFPF ze względu na to, że w projekcie rocznej ustawy budżetowej zakłada się poziom deficytu budżetu państwa wyższy niż przyjęty w WFPF. Tymczasem powinno być dokładnie odwrotnie lub też należy zrezygnować z utrzymywania zależności w tym zakresie;
- 8) budzi zastrzeżenia ograniczona forma jawności WFPF. Plan ten, nawet jako dokument wewnętrzny Rady Ministrów, na którym opiera się projektowanie budżetu państwa, jest podawany tylko do wiadomości publicznej, natomiast nie jest oficjalnie przekazywany do wiadomości Sejmu, Senatowi, Prezydenta RP i Trybunału Konstytucyjnego, czyli organom uchwalającym i aprobującym oraz oceniającym zgodność tej ustawy z Konstytucją RP. Zupełnie niesłusznie unika się też przekazania WFPF do wiadomości właściwych organom i instytucjom Unii Europejskiej;
- 9) ustawa niepotrzebnie nakazuje wykonywać WFPF i składać informacje o jego realizacji. WFPF nie jest planem operacyjnym i nie podlega wykonaniu.

Polska nie potrzebuje WFPF o konstrukcji, którą przyjęto w ustawie o fp. Polska potrzebuje natomiast średniookresowego planu finansowego sektora finansów publicznych, sporządzanego na okresy tożsame z okresami średniookresowego planowania finansowego w UE. Konstrukcję polskiego średniookresowe-

go planu finansowego sektora finansów publicznych należy oprzeć na konstrukcji rocznego Planu Finansowego Państwa, którego wprowadzenie proponuję niżej. Wtedy taki plan mógłby dopiero nazywać się Wieloletnim Planem Finansowym Państwa. Przygotowanie pierwszego WFPF pokazało, że jest możliwym ujęcie go w układzie zadaniowym i w odniesieniu do całego sektora finansów publicznych. Dlatego też za możliwe uważam zrealizowanie wysuniętej przeze mnie koncepcji przekształcenia obecnej wersji WFPF w wersję proponowaną. **W procesie wieloletniego planowania finansowego w Polsce należy skorzystać z rozwiązań stosowanych w wieloletnim planowaniu finansowym UE.**

2.3. Zastąpienie tradycyjnego budżetu państwa nowym planem finansowym państwa

2.3.1. Konserwatyzm budżetu państwa

Wiele wskazuje na to, że **obecny budżet państwa w Polsce³⁰ niewiele różni się od swego XIX-wiecznego poprzednika w Europie.** Jest więc **konserwatywny** i to w złym tego słowa znaczeniu. Mimo iż obecnie ustawa o fp. nie definiuje budżetu państwa, to nie ulega wątpliwości, że: 1) jest on planem dochodów i wydatków oraz przychodów i rozchodów; 2) dotyczy organów władzy publicznej, w tym organów administracji rządowej, a także organów kontroli i ochrony prawa oraz sądów i trybunałów; 3) jest planem rocznym, który w tzw. roku budżetowym stanowi podstawę gospodarki finansowej państwa; 4) jest uchwalany w formie ustawy budżetowej.

Planowy charakter budżetu państwa jest jego cechą, która historycznie zaznaczyła się stosunkowo niedawno. Instytucja budżetu państwa wyłoniła się bowiem ze sporządzanych już w starożytności i w średniowieczu zestawień majątkowych (inwentarzy) wskazujących w najlepszym razie na przeszły lub teraźniejszy stan posiadania pewnych zasobów materialnych (dobra, kruszce, potem także pieniądze) władcy.³¹ W miarę rozwoju uprawnień parlamentu do stanowienia podatków i kontroli wydatkowania płynących z nich dochodów (np. angielski Bill of Rights z 1688 r.) zaczęto sporządzać także roczne zestawienia dochodów i wydatków przyszłych. Proces ten przyspieszyło zwłaszcza rozdzielenie skarbu panującego na prywatny i publiczny, co umożliwiała kontrolę zapotrzebowania i zużycia wydatków publicznych. W ten sposób budżet państwa zaczęto taktować jako plan, nie zaś jako sprawozdanie z wykonania dochodów i wydatków publicznych. Trzeba jednak dodać, że przez długi historycznie czas budżet państwa opracowywano i uchwalano w miarę potrzeby, nie zaś każdego roku.

30 Por. J. Mroczkowska-Proczka, *Rola budżetu państwa w Polsce z początkiem XXI wieku*, w: *Finanse publiczne*, red. A. Pomorska, Lublin 2006, s. 95 i n.

31 Patrz szerzej N. Gajl, *Budżet a Skarb Państwa*, Warszawa 1974, s. 53 i n.

Budżet państwa jest przede wszystkim planem finansowym i to nie tylko dlatego, że wyraża wielkości oznaczone w pieniądzu, nie zaś w innych miarach (czasami jednak to czyni, np. ustalając liczbę etatów w administracji rządowej). Jest planem przyszłych dochodów (art. 111) i wydatków (art. 112). Poprzez oznaczenie dochodów w budżecie państwa określa się jedynie prognozowane ich wielkości (art. 52 ust. 1 pkt 1 i ust. 2 pkt 1). Natomiast poprzez oznaczenie wydatków i rozchodów ustala się ich nieprzekraczalny limit (art. 52 ust. 1 pkt 2).

Prognozowanie dochodów budżetowych oparte jest na wskazaniu ich źródeł i przypisaniu wielkości wpływów podmiotom budżetowym, natomiast ustalenie limitu wydatków i rozchodów budżetowych wiąże się równocześnie ze wskazaniem przedmiotowym i podmiotowym ich przeznaczenia. W tym sensie budżet państwa ustala zadania rzeczowe w sposób pośredni. W państwach, które nie praktykują opracowywania i uchwalania makroekonomicznego planu gospodarczego³², budżet państwa musi pełnić rolę planu finansowo-rzeczowego. Taka sytuacja ma miejsce w Polsce, chociaż budżet państwa nie jest jedynym planem finansowym państwa. Mimo iż są z nim powiązane inne plany finansowe (np. plany finansowe jednostek sektora finansów publicznych), to nie jest planem finansowym całego sektora finansów publicznych. Jakość planowania budżetowego, a zwłaszcza prognozowania dochodów budżetowych jest jednak niska.³³

Konserwatyzm polskiego budżetu państwa polega m.in. na tym, że z dochodami i wydatkami ujętymi w budżecie państwa nie wiążą się bezpośrednio i konkretnie zadania dysponentów budżetowych. Szczególnie po stronie wydatkowej budżetu podziału środków wskazuje się przede wszystkim na dysponentów części budżetowych, nie zaś na ich konkretne zadania, które nie muszą mieć przecież wyłącznie stałego charakteru i powtarzać się z roku na rok. Istota polskiego budżetu państwa jest więc taka, że wszelkie programy i plany rzeczowe, wyrażające zadania publiczne, są wtórne w stosunku do planu finansowego, a powinno być dokładnie odwrotnie. To jest zatem gorzej niż parę wieków temu, bowiem gdy król chciał lub musiał prowadzić wojnę, to na to zadanie gromadził i przeznaczał środki. Nie postępował natomiast odwrotnie, czyli nie gromadził środków tylko po to, że kiedyś one mogłyby się przydać na prowadzenie wojny!

Ponadto, konserwatyzm polskiego budżetu państwa tkwi w stosowaniu archaicznej klasyfikacji budżetowej. Gdyby dzisiaj zastosować klasyfikację wymyśloną przez hr. Xawerego Druckiego-Lubeckiego, to mielibyśmy przynajmniej podział dochodów i wydatków na zwyczajne (pewne) i nadzwyczajne (niepewne). Wtedy też łatwiej nawiązalibyśmy do klasyfikacji stosowanej w budżecie ogólnym UE, gdzie wydatki dzieli się na obligatoryjne i fakultatywne. Tymczasem nasz po-

32 Patrz C. Kosikowski, *Polskie publiczne prawo gospodarcze*, Warszawa 1998, s. 96 i n.

33 S. Owsiak, *Jakość planowania budżetowego w Polsce – próba oceny*, Kontrola Państwowa 2006, nr 2 (numer specjalny), s. 53 i n.

dział wydatków na prawnie zdeterminowane i niezeterminowane nie ma charakteru normatywnego, lecz stanowi wynik interpretacji obowiązujących przepisów prawnych odnoszących się do finansowania różnych zadań państwa. Nie jest to jednak to samo, co ma miejsce w budżecie ogólnym UE.

Archaiczna klasyfikacja budżetowa sprawia, że tylko pozornie w budżecie państwa nie mamy wewnętrznych funduszy celowych. Faktycznie one występują, ponieważ każdy dysponent części budżetowej otrzymuje wydzielony fundusz środków, które dzieli pomiędzy wszystkich dysponentów budżetowych. Tymczasem budżet ogólny UE wydziela środki na fundusze UE, co ma charakter przedmiotowej klasyfikacji budżetowej. Fundusze te nie gromadzą i nie „przejadają” dochodów własnych UE. Jest to więc sytuacja nieporównywalna z polskimi funduszami celowymi, tworzonymi poza budżetem państwa i najczęściej pozostającymi poza wszelką kontrolą finansową. Wewnątrz polskiego budżetu funkcjonuje obecnie budżet środków europejskich (art. 117–120), co tworzy dość skomplikowaną konstrukcję „dwóch w jednym”, dobrą być może dla proszków do prania lub szamponów, lecz nie dla podstawowego planu finansowego państwa.

Polski budżet państwa jest tylko pozornie bardzo dyrektywny (po stronie wydatków), ponieważ z drugiej strony stworzono wiele możliwości uelastycznienia gospodarki budżetowej. Elastyczność budżetu jako planu finansowego zapewnia się poprzez możliwość dokonywania zmian budżetu w toku jego wykonywania. Zmiany te mogą polegać na zwiększeniu lub zmniejszeniu uchwalonych rozmiarów budżetu bądź też tylko na przesunięciach środków budżetowych w ramach uchwalonego budżetu (pomiędzy podziałkami klasyfikacji budżetowej). W jednym i drugim wypadku może to nastąpić tylko w przypadkach przewidzianych w ustawie (art. 171–173 oraz art. 180). Elastyczność budżetu zapewnia również instytucja rezerw budżetowych (ogólnych i celowych – art. 154–158). Zbyt daleko posunięta elastyczność polskiego budżetu państwa rozluźnia jeszcze bardziej i tak już mocno wątpliwą dyscyplinę budżetową.

Budżet państwa jest planem rocznym. Zasada roczności budżetu utrzymuje się powszechnie, mimo podejmowanych prób wydłużenia okresu planowania budżetowego.³⁴ Za utrzymaniem rocznego okresu obowiązywania budżetu przemawiają przede wszystkim względy ustrojowe, związane z płynnością ekip rządowych i potrzebą oceny ich działalności budżetowej w krótkich okresach czasu.³⁵ Ekonomicznym argumentem jest natomiast zmienność inflacji pieniądza, w którym wyraża się wielkości budżetowe. Niedogodnością rocznego planowania budżetowego jest jednakże to, że pewne zadania publiczne finansowane z budżetu

34 Patrz szerzej N. Gajl, *op. cit.*, s. 220 i n.

35 Patrz szerzej C. Kosikowski, *Finanse publiczne w świetle Konstytucji RP oraz orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego (na tle porównawczym)*, Warszawa 2004, s. 108 i n.

wymagają realizacji w dłuższym okresie czasu niż jeden rok i wobec tego ujęcie ich w budżecie rocznym może mieć charakter epizodyczny.

W praktyce polskiej wielokrotnie próbowano stworzyć rozwiązania umożliwiające wieloletnie planowanie budżetowe. Nie przyjmowały się one ze względów ekonomicznych (głównie z powodu dużej inflacji), a częściowo także z braku umiejętności planowania. Ustawa o fp., opierając się na konstytucyjnej zasadzie roczności budżetu państwa, przewiduje również rozwiązania, które zmierzają do wydłużenia tego okresu. Należą do nich: ujmowanie w budżecie limitów wydatków na programy wieloletnie (art. 136), niewygasanie z upływem roku budżetowego wydatków zostawionych za zgodą komisji sejmowej przez Radę Ministrów (art. 181 ust. 2–8) lub regulowanych w następnym roku za aprobatą Ministra Finansów (art. 181 ust. 9).

W planowaniu budżetowym UE rokiem budżetowym jest także rok kalendarzowy. Trzeba jednak pamiętać, iż roczny budżet ogólny UE jest jedynie planem realizacji tzw. perspektywy finansowej. W historii Wspólnot Europejskich i UE perspektywy finansowe pojawiły się dopiero w 1988 r. i obejmowały lata 1989–1993 (tzw. pakiet Delors I). Później przygotowano je na lata 1994–1999 (Delors II) oraz na lata 2000–2006 (Agenda 2000). Obecnie obowiązują ustalenia dotyczące perspektywy finansowej na lata 2007–2013. Jednym z powodów wprowadzenia perspektyw finansowych był rozwój polityki strukturalnej i wiążąca się z nim konieczność długoletniego programowania środków tej polityki. Drugim powodem były częste kryzysy przy ustalaniu budżetu ogólnego EWG w latach osiemdziesiątych (np. w latach 1980, 1985, 1986, 1988).

Perspektywy finansowe zastąpiły także wcześniejsze uzgodnienia Parlamentu Europejskiego oraz Rady UE, regulując jednocześnie kwestię podziału wydatków budżetu na obligatoryjne i fakultatywne. Pierwsze muszą być umieszczone w budżecie ze względu na zobowiązania traktatowe (np. interwencje rynkowe, dopłaty bezpośrednie). Drugie natomiast mogą, lecz nie muszą wystąpić w budżecie rocznym. Tego wszystkiego brakuje polskiemu budżetowi państwa.

W art. 109 ustawy o fp. podkreśla się konstytucyjną zasadę ustawowego charakteru budżetu państwa jako aktu prawnego. O treści ustawy budżetowej decydują postanowienia ustawy fp. oraz przepisy innych ustaw. W praktyce budżetowej ważną rolę spełniają również tzw. ustawy okołobudżetowe, które dotyczą zmian przepisów ustaw, niezbędnych z punktu widzenia założeń ustawy budżetowej, a niemożliwych do wprowadzenia poprzez uchwalenie ustawy budżetowej. Jest to sytuacja, która nie pozwala wciąż rozwikłać sporu na temat charakteru prawnego ustawy budżetowej.

W dotychczasowych dyskusjach prawniczych na temat charakteru prawnego ustawy budżetowej³⁶ na pierwszy plan wysuwa się problem ogólności tego aktu oraz kwestia adresatów ustawy budżetowej. W związku z tym pojawiają się niekiedy głosy, że ustawa budżetowa jest aktem konkretnym, nie zaś aktem ogólnym, ponieważ wskazuje – podobnie jak akt administracyjny – na adresatów uprawnień i obowiązków budżetowych oraz określa ich konkretne rozmiary w zakresie wnoszenia dochodów i dokonywania wydatków. Pogląd ten nie jest trafny, ponieważ: 1) zgodnie z art. 51 ustawy o fp. zamieszczenie w budżecie państwa dochodów z określonych źródeł lub wydatków na określone cele nie stanowi podstawy roszczeń bądź zobowiązań państwa wobec osób trzecich ani roszczeń tych osób wobec państwa, 2) zgodnie z art. 52 i art. 109 ust. 2 ustawy o fp. ustawa budżetowa ma niejednolity charakter po stronie dochodowej i po stronie wydatkowej.

Ustawa budżetowa określa uprawnienia i obowiązki dysponentów części budżetowych, a kierowanie wykonaniem ustawy budżetowej powierza Radzie Ministrów. Adresatami ustawy budżetowej nie są więc podmioty, na których spoczywają obowiązki w zakresie dochodów publicznych, ponieważ obowiązki te wynikają z innych ustaw (np. ustaw podatkowych). Adresatami ustawy budżetowej nie są również beneficjenci świadczeń finansowanych z budżetu państwa, ponieważ o ich uprawnieniach do otrzymania tych świadczeń rozstrzygają przepisy odrębnych ustaw.

W nauce prawa spory o charakter prawny norm zawartych w planie nie doprowadziły do jednoznacznych ustaleń,³⁷ chociaż dominuje przeświadczenie o indywidualnym charakterze tych norm, natomiast plany są traktowane jako akty stosowania prawa, zawierające różnego rodzaju dyrektywy adresowane do imiennie oznaczonych podmiotów. Wydaje się, że w toczących się w przeszłości dyskusjach nad charakterem prawnym planów zabrakło pewnego uporządkowania przedmiotu sporów. Dyskutowano bowiem generalnie nad każdym urządzeniem planistycznym, nie zwracając uwagi na potrzebę odróżniania wśród nich prognoz, programów i planów, a w ramach tych ostatnich planów gospodarczych (rzeczowych) i planów finansowych (pieniężnych).

Natura prawna budżetu państwa jest nie tylko złożona przez odmienną prawną stronę dochodową (brak dyrektywności) i stronę wydatkową (dyrektywność), lecz także przez to, że zamieszczenie w budżecie państwa dochodów z określonych źródeł lub wydatków na określone cele nie stanowi podstawy roszczeń bądź zobowiązań państwa wobec osób trzecich ani roszczeń tych osób wo-

36 Patrz m.in. A. Borodo, *Problematyka prawna ustawy budżetowej*, w: *Ex iniuria non oritur ius*, Księga ku czci Profesora Wojciecha Łączkowskiego, pod red. A. Gomulowicza i J. Małeckiego, Poznań 2003, s. 75 i n. oraz C. Kosikowski, *Ustawa budżetowa i jej odmienności oraz charakter prawny*, w: *Ius suum quique, Studium prawno finansowe*, Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Wacławowi Goronowskiemu, pod red. W. Koniecznego, Warszawa 2005, s. 81 i n.

37 Por. A. Bator, *Normy planowania gospodarczego*, Wrocław 1992.

bec państwa. Dotyczy to również jst. oraz pozostałych jednostek sektora finansów publicznych. Dyrektywność strony wydatkowej budżetu obejmuje również wielkości dotyczące deficytu budżetowego. Nie mają natomiast dyrektywnego charakteru wielkości dotyczące nadwyżki budżetu państwa, ponieważ są to wielkości po stronie dochodów.

Od teoretycznego sporu na temat charakteru prawnego budżetu państwa znacznie poważniejszy i praktyczny charakter mają liczne kontrowersje i spory polityczne, których źródłem są niezbyt precyzyjne i spójne regulacje zagadnień budżetowych zawarte w przepisach Konstytucji RP i w innych ustawach.³⁸ Na tym tle wyłaniają się liczne problemy, które dotyczą tworzenia, zmiany, wykonywania i kontroli ustawy budżetowej. Dotyczą one m.in. niestosowania wobec projektu ustawy budżetowej zasady dyskontynuacji, możliwości zgłaszania tzw. autopoprawek, ostatecznego terminu uchwalenia ustawy budżetowej, udziału Senatu w uchwalaniu ustawy budżetowej, weta Prezydenta RP wobec ustawy budżetowej, orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego w sprawie ustawy budżetowej, oceny NIK w kwestii wykonania ustawy budżetowej i podjęcia uchwały Sejmu w sprawie absolutorium dla Rady Ministrów, posługiwania się ustawą o prowizorium budżetowym i ustawą o zmianie ustawy budżetowej, a także tzw. ustawami okołobudżetowymi itd.³⁹

Konserwatyzm polskiego budżetu państwa polega zatem również na tym, że ciężar tych problemów przysłania wagę innych, znacznie poważniejszych dylematów budżetowych Polski. Nie dostrzegamy zwłaszcza tego, że w podziale kompetencji budżetowych powinniśmy uwzględnić udział organów WE, ponieważ jest on niepodważalnym faktem, a nie znajduje odzwierciedlenia w polskim prawie budżetowym.

2.3.2. Koncepcja Planu Finansowego Państwa

Ustawa budżetowa, zawierająca budżet państwa oraz załączniki, jest w sensie konstytucyjnym (art. 219 ust. 4) oraz ustawowym (art. 109 ust. 1 ustawy o fp.) podstawą gospodarki finansowej państwa. Przez pryzmat budżetu państwa postrzegamy cały sektor finansów publicznych. Jednocześnie coraz bardziej odczuwamy skutki ograniczania zakresu i roli budżetu państwa ze względu na bujny rozwój pozabudżetowych form publicznej gospodarki finansowej. Na tym tle zaczyna się dopiero obecnie wyraźniej dostrzegać potrzebę „konsolidacji” budżetu państwa. „Skonsolidować” znaczy przede wszystkim „zespolic” (zwiększyć

38 Por. C. Kosikowski, *Finanse publiczne w świetle Konstytucji RP oraz orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego (na tle porównawczym)*, Warszawa 2004, s. 27 i n.

39 Patrz szerzej C. Kosikowski, *Tworzenie ustawy budżetowej (ustawy o prowizorium budżetowym) w praktyce stosowania Konstytucji RP*, w: *Zasady ustroju społecznego i gospodarczego w procesie stosowania konstytucji*, pod red. C. Kosikowskiego, Warszawa 2005, s. 137 i n.

moc), co w odniesieniu do budżetu państwa musi prowadzić do rozszerzenia jego zakresu poprzez włączenie do niego środków publicznych gromadzonych i wydatkowanych, najczęściej bez ważnego powodu, poza nim.

Tak rozumiana konsolidacja budżetu państwa wymaga zwłaszcza:

- 1) radykalnego ograniczenia dotychczasowych form gospodarki pozabudżetowej poprzez likwidację lub reorganizację zbędnych jednostek sektora finansów publicznych, a zwłaszcza agencji wykonawczych i większości państwowych funduszy celowych;
- 2) objęcia ramami budżetu państwa wszystkich jednostek sektora finansów publicznych, chociaż w sposób zróżnicowany, zależnie od formy rozliczeń tych jednostek z budżetem państwa;
- 3) zmiany zasad planowania i prowadzenia gospodarki finansowej jednostek sektora finansów publicznych, polegającej na zwiększeniu efektywności gromadzenia i wydatkowania środków publicznych oraz poszerzenia odpowiedzialności za nieprzestrzeganie dyscypliny finansów publicznych;
- 4) zwiększenia kontroli Ministra Finansów nad gospodarką finansową jednostek sektora finansów publicznych i porzuceniu złudzeń, że ktokolwiek inny może to zrobić lepiej.

Konsolidacja budżetu państwa w takim ujęciu jest bliska rządowemu projektowi naprawy finansów publicznych w latach 2011–2013, zgłoszonemu w 2010 r. przez rząd D. Tuska. W moim przekonaniu **jest to plan minimum, którego realizacja może poprawić nieco sytuację, lecz nie pozwoli naprawić finansów publicznych w Polsce. W tym celu konieczne są bowiem reformy dalej idące.**

Należy je wiązać z naprawą całego sektora finansów publicznych, a zwłaszcza powiązań i rozliczeń między jego podsektorami. Temu celowi powinna służyć m.in. proponowana wcześniej prognoza bilansu finansowego sektora finansów publicznych. Opracowywanie i uchwalanie takiego dokumentu jako załącznika do ustawy budżetowej (finansowej) nie wyklucza potrzeby i celowości reformowania poszczególnych segmentów (podsektorów) sektora finansów publicznych. Dlatego też **proponuję przebudowę obecnego budżetu państwa w taki sposób, aby jego miejsce zajął zbiorczy Plan Finansowy Państwa (PFP) odnoszący się do całego sektora finansów publicznych** i obejmujący następujące elementy składowe:

– **część A: Plan finansowy podsektora rządowego finansów publicznych**, w tym:

- 1) budżet zadań władzy publicznej (budżet zwp.),

- 2) transfery finansowe wewnątrz podsektora rządowego, w tym:
 - a) powiązania finansowe budżetu zwp. z państwowymi instytucjami gospodarki budżetowej,
 - b) powiązania finansowe budżetu zwp. z państwowymi funduszami celowymi,
 - c) powiązania finansowe budżetu zwp. z innymi podmiotami zaliczonymi do jednostek sektora finansów publicznych,
- 3) transfery finansowe pomiędzy podsektorem rządowym a innymi podsektorami oraz z planem finansowym środków europejskich:
 - a) powiązania finansowe budżetu zwp. z podsektorem samorządowym,
 - b) powiązania finansowe budżetu zwp. z podsektorem ubezpieczeń społecznych,
 - c) powiązania finansowe budżetu zwp. z planem finansowym środków europejskich,
- 4) wynik finansowy (nadwyżka lub deficyt) podsektora rządowego oraz źródła jego finansowania;

– **część B: Plan finansowy podsektora finansów ubezpieczeń społecznych i zdrowotnych**, w tym:

- 1) plan finansowy powszechnych ubezpieczeń społecznych,
- 2) plan finansowy ubezpieczeń społecznych rolników,
- 3) plan finansowy ubezpieczeń społecznych na zasadach szczególnych,
- 4) plan finansowy powiązań instytucji ubezpieczeń społecznych (pkt 1–3) z otwartymi funduszami emerytalnymi,
- 5) plan finansowy ubezpieczeń zdrowotnych wraz ze środkami b. Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych;
- 6) wynik finansowy podsektora ubezpieczeń społecznych i zdrowotnych i źródła jego finansowania;

– **część C: Plan finansowy środków europejskich**, w tym:

- 1) dochody z tytułu środków pozyskanych od UE, w tym:
 - a) dochody z budżetu ogólnego UE,
 - b) dochody pozyskane z funduszy unijnych,

- c) środki pozyskane na realizację wspólnej polityki rolnej,
 - d) środki pozyskane na realizację programów finansowanych z udziałem środków europejskich,
 - e) środki pochodzące z rozliczeń wymienionych w pkt 3–5,
 - f) dochody pozyskane w ramach instrumentów i mechanizmów finansowych stosowanych przez państwa EFTA,
- 2) wydatki z tytułu:
- a) rozliczeń z budżetem UE (środki własne UE),
 - b) zasilenie środkami unijnymi zadań publicznych finansowanych przez budżet zwp. i budżety jst. oraz zadań finansowanych w ramach podsektora ubezpieczeń społecznych i zdrowotnych,
 - c) wypłat na rzecz beneficjentów środków UE innych niż wymienionych w pkt 2b i 2d,
 - d) wypłat na rzecz instytucji zarządzających, pośredniczących i wykonawczych oraz agencji płatniczych,
- 3) wynik planu finansowego środków europejskich i źródła jego finansowania;

– **część D: Wynik finansowy sektora finansów publicznych i źródła jego finansowania**, w tym:

- 1) nadwyżka sektora finansów publicznych i jej przeznaczenie,
- 2) deficyt sektora finansów publicznych (w zł i % do PKB) i źródła jego finansowania,
- 3) dług sektora finansów publicznych (w zł i % do PKB) i jego struktura,
- 4) gwarancje i poręczenia udzielone przez sektor finansów publicznych,
- 5) postępowanie związane z likwidacją nadmiernego deficytu publicznego stwierdzonego przez Komisję Europejską.

Część „D” ma prezentować to, co jest od Polski wymagane przez UE, czyli wielkości dotyczące deficytu sektora finansów publicznych, długu publicznego tego sektora oraz wysokości udzielonych przez ten sektor gwarancji i poręczeń, a także działań podejmowanych w celu likwidacji nadmiernego deficytu publicznego. Wcześniej wykazałem, że Polska nie wywiązuje się z tego zadania dobrze, bowiem informacje na ten temat są zawarte jedynie w uzasadnieniu do projektu ustawy budżetowej, a same obliczenia nie są dokonywane zgodnie z metodo-

logią ESA`95. **Sejm koncentruje swoją uwagę głównie na deficycie budżetu państwa, co nie jest z kolei przedmiotem zainteresowania UE.** Mając na uwadze, że proponowana koncepcja PFP zmierza do oparcia gospodarki finansowej państwa na planie finansowym dotyczącym całego sektora finansów publicznych, umieszczenie w PFP części „D” jest w pełni zasadne. Pozwoli na to, aby to Sejm decydował o wyniku finansowym sektora finansów publicznych. Nie powinno być bowiem tak, że Sejm nie zajmuje się zagadnieniem, które ma znaczenie dla oceny naszej sytuacji w UE, a o tej sytuacji decyduje jedynie rząd.

Podział PFP na cztery części oraz ich wewnętrzna struktura mają służyć przede wszystkim realizacji dwóch funkcji:

- 1) planowania gospodarki finansowej państwa w oparciu o dochody i wydatki całego sektora, nie zaś tylko dochodów i wydatków budżetu państwa oraz budżetów jst.,
- 2) zapewnienia publicznej gospodarce finansowej państwa pełnej przejrzystości i jawności.

Należy uznać, że włączanie w ramy obecnego budżetu państwa finansów ubezpieczeń społecznych i budżetu środków europejskich, jak i rozszerzanie listy załączników do ustawy budżetowej o plany finansowe gospodarki pozabudżetowej jednostek sektora finansów publicznych nie czyni automatycznie budżetu państwa planem finansowym państwa opartym na całym sektorze finansów publicznych. Co gorzej, bardzo mocno zaciemnia obraz gospodarki finansowej państwa, nie ukazując zwłaszcza powiązań finansowych (transferów) w ramach podsektorów i między nimi, co przeczy obowiązującym zasadom przejrzystości i jawności finansów publicznych. Przyjęcie koncepcji PFP pozwala zmienić ten stan rzeczy. Co więcej, nie stanowi w gruncie rzeczy o całkowitym odejściu od tego, co uwzględniano również przy tworzeniu budżetu państwa i ustawy budżetowej. Propozycja PFP polega bowiem na tym, aby to czynić wprost i ukazywać w sposób przejrzysty.

2.3.2.1. Plan finansowy podsektora rządowego finansów publicznych

W części „A” Plan Finansowy Państwa powinien dotyczyć finansów publicznych podsektora rządowego. W tym celu musi uwzględniać cztery elementy.

Po pierwsze, konieczne jest, aby zawierał przede wszystkim budżet zadań władzy publicznej (budżet zwp.). Chodzi o zadania organów władzy publicznej w rozumieniu przepisów Konstytucji RP, a więc organów władzy ustawodawczej, wykonawczej i sądowniczej oraz organów kontroli i ochrony prawnej, a także o związane z nimi urzędy i podległe lub nadzorowane jednostki organizacyjne.

Budżet zwp. powinien być ułożony w podziale według funkcji państwa, wyróżnianych w planowaniu zadaniowym. Organy władzy publicznej są bowiem po to, aby wykonywać funkcje państwa. W tym celu są im potrzebne środki publiczne. Ich wysokość należy powiązać przede wszystkim z zadaniami, celami i miernikami realizacji funkcji, a w dalszej dopiero kolejności uzależniać rozmiary wydatków od możliwości ich sfinansowania w danym roku. O tym zaś, komu i na co oraz ile przeznaczyć środków na realizację danej funkcji państwa decydować będzie się w oparciu o podziałki klasyfikacji budżetowej w ramach tzw. Ujęcia Wykonawczego (patrz szerzej na ten temat niżej).

Po drugie, w części „A” trzeba ujawnić oraz określić rozmiary transferów finansowych wewnątrz podsektora rządowego. Są one liczne, ponieważ pomiędzy budżetem zwp. występują powiązania finansowe z jednostkami podsektora rządowego, które mają formy instytucji gospodarki budżetowej, państwowego funduszu celowego, agencji wykonawczej. W ramach transferu finansowego należałoby natomiast przedstawić wysokość prognozowanych wpłat na rzecz budżetu zwp. i ich tytuły prawne oraz wysokość limitowanych wypłat z budżetu zwp. z podaniem ich tytułów prawnych.

Po trzecie, w części „A” powinny być również przedstawione transfery finansowe pomiędzy podsektorem rządowym a pozostałymi podsektorami (ubezpieczeń społecznych i zdrowotnych oraz samorządowym) i planem finansowym środków europejskich. Forma prezentacji powiązań powinna być wzorowana na koncepcji powiązań w ramach podsektora rządowego.

Po czwarte, w części „A” trzeba też zaprezentować wynik finansowy podsektora rządowego (nadwyżkę lub deficyt). W przypadku nadwyżki należy wskazać jej przeznaczenie, natomiast w odniesieniu do deficytu konieczne jest wskazanie źródeł jego finansowania. Wynik finansowy podsektora rządowego powinien uwzględniać stan po konsolidacji transferów finansowych wewnątrz tego podsektora i pomiędzy nim a pozostałymi podsektorami i planem finansowym środków europejskich. Oznacza to, że wynik finansowy podsektora rządowego nie będzie równoznaczny z obecnymi pojęciami nadwyżki lub deficytu budżetu państwa.

2.3.2.2. Plan finansowy podsektora finansów ubezpieczeń społecznych i zdrowotnych

W części „B” PFP poświęcony będzie podsektorowi ubezpieczeń społecznych i ubezpieczeń zdrowotnych. Zakładam, że co do zasady nadal występować będą powszechne ubezpieczenia społeczne oraz ubezpieczenia społeczne rolników, a także ubezpieczenia społeczne funkcjonujące na zasadach specjalnych. Potrzebne są zatem trzy odrębne plany finansowe dotyczące wymienionych kategorii ubezpieczeń społecznych.

Konieczny jest także inny element składowy planu finansowego podsektora ubezpieczeń społecznych i zdrowotnych, a mianowicie określenie powiązań finansowych instytucji ubezpieczeniowych z OFE, jeśli te ostatnie nie zostaną oddzielone od sektora publicznego i nadal będą przejmować część obowiązkowych składek ubezpieczeniowych oraz obracać wpływami z nich na rynku finansowym i rozliczać się z budżetem państwa, nie zaś z ubezpieczonymi. Powiązania finansowe, o których tutaj mowa, można ukazać w formie odrębnej lub w ramach planów finansowych instytucji ubezpieczeniowych. Jedna forma nie wyklucza zresztą zastosowania również drugiej.

Kolejny plan finansowy tego podsektora powinien dotyczyć ubezpieczeń zdrowotnych finansowanych obecnie przez NFZ, głównie z wpływów części składki ubezpieczeniowej. Dotychczas ubezpieczenia zdrowotne postrzegane były w oderwaniu od ubezpieczeń społecznych, mimo że podstawą ich finansowania jest część składki na ubezpieczenia społeczne. W rezultacie ubezpieczenia społeczne i zdrowotne nie tworzyły żadnej jedności i funkcjonowały odrębnie i niezależnie od siebie. Tymczasem związki między nimi są tak oczywiste, że nie można ich nie dostrzegać tylko dlatego, że funkcjonuje wiele odrębnych organów rentowo-emerytalnych oraz ma miejsce oddzielna struktura organów ubezpieczeń zdrowotnych, a w dziedzinie finansów istnieje także odrębność źródeł i metod finansowania jednych i drugich ubezpieczeń. Tak wcale nie musi być, a nawet nie powinno, jeśli chcemy wreszcie odsłonić prawdę o naszym bałaganie organizacyjnym i finansowym istniejącym w tym zakresie.

Plan finansowy ubezpieczeń zdrowotnych powinien opierać się na przychodach, które dotychczas planował NFZ oraz Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych, natomiast po stronie wydatków powinien uwzględniać koszty świadczeń gwarantowanych oraz koszty rehabilitacji osób niepełnosprawnych. Rehabilitacja jest bowiem częścią leczenia objętego systemem świadczeń gwarantowanych.

Plan finansowy podsektora finansów ubezpieczeń społecznych i zdrowotnych powinien określać także wynik finansowy tego podsektora. Na jego pojęcie składać się powinna suma przychodów i wydatków wszystkich cząstkowych planów finansowych tego podsektora, z uwzględnieniem ewentualnych transferów wewnętrznych. Wynik finansowy miałby zatem formę nadwyżki lub deficytu. W związku z tym trzeba przedstawić także projekcję przeznaczenia środków tworzących nadwyżkę oraz określić źródła finansowania deficytu podsektora, a w szczególności przedstawić zaangażowanie w tym celu środków budżetu zwp. Na państwie spoczywa bowiem konstytucyjny obowiązek zapewnienia dostępu do świadczeń opieki zdrowotnej finansowanej ze środków publicznych (art. 68 ust. 2 Konstytucji RP).

Musimy pamiętać o tym, że skoro państwo ma wyznaczone obowiązki i zadania w zakresie ubezpieczeń społecznych i zdrowotnych, to funkcjonowanie podsektora finansów ubezpieczeń społecznych i zdrowotnych nie jest i nie musi być oparte o zasadę samowystarczalności finansowej. Jeżeli bowiem chcielibyśmy świadczenia rentowo-emerytalne i zdrowotne wiązać tylko z płatnością składek ubezpieczeniowych, to obowiązkowe ubezpieczenia społeczne nie byłyby potrzebne w ogóle, ponieważ każdy zamiast płacić obowiązkowe składki do instytucji ubezpieczeniowych, mógłby być obowiązany do oszczędzania na zablokowanym rachunku w dowolnie wybranym banku. Dzięki zgromadzonym w ten sposób środkom mógłby samodzielnie finansować z własnych środków koszty związane z ochroną zdrowia i koszty egzystencji po utracie zdolności do zarabkowania.

2.3.2.3. Plan finansowy środków europejskich

Plan finansowy środków europejskich ma zastąpić obecną konstrukcję budżetu środków europejskich (art. 117–121 ustawy o fp.). W świetle art. 117 ust. 1 ustawy o fp. budżet środków europejskich jest rocznym planem dochodów i podlegających refundacji wydatków przeznaczonych na realizację programów finansowanych z udziałem środków europejskich, z wyłączeniem środków przeznaczonych na realizację projektów pomocy technicznej. W budżecie środków europejskich ujmuje się:

- 1) dochody z tytułu realizacji programów finansowanych z udziałem środków europejskich;
- 2) wydatki na realizację programów finansowanych z udziałem środków europejskich w części podlegającej refundacji.

Budżet środków europejskich, o którym mowa w art. 117 i n. ustawy o fp., jest nowym urządzeniem.⁴⁰ Jest traktowany jako odrębny roczny plan określonej grupy dochodów i wydatków, stanowiący element składowy budżetu państwa (art. 110 pkt 4–6). Natomiast w ustawie budżetowej na rok 2010 dochody i wydatki budżetu europejskiego zostały ujęte w formie załączników nr 3 i 4, zaś deficyt budżetu środków europejskich ustalono w części artykułowej ustawy budżetowej (art. 2 ust. 3).

W budżecie środków europejskich dochodami są jedynie dochody osiągnięte z tytułu realizacji określonych programów finansowanych z udziałem środków

40 Patrz szerzej C. Kosikowski, *Nowa ustawa o finansach publicznych*, s. 357 i n. oraz P. Panfil, *Budżet środków europejskich*, w: *System finansów publicznych. Prawo finansowe wobec wyzwań XXI wieku*, op. cit., s. 131 i n.

europejskich. Zgodnie z art. 2 pkt 5 środkami europejskimi są środki wymienione w art. 5 ust. 3 pkt 1, 2 i 4 ustawy o fp., czyli:

- 1) środki pochodzące z funduszy strukturalnych, Funduszu Spójności i Europejskiego Funduszu Rybackiego, z wyłączeniem środków wymienionych w pkt 5 lit. a i b;
- 2) niepodlegające zwrotowi środki z pomocy udzielanej przez państwa członkowskie EFTA, z wyłączeniem środków wymienionych w pkt 5 lit. c i d;
- 3) środki na realizację Wspólnej Polityki Rolnej.

Nie należą natomiast do środków europejskich środki przeznaczone na realizację:

- 1) programów w ramach celu Europejska Wspólnota Terytorialna, o których mowa w rozdziale III rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1080/2006 z dnia 5 lipca 2006 r. w sprawie Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego i uchylającego rozporządzenie (WE) nr 1783/1999 (Dz. Urz. UE L 2006/210/1);
- 2) programów, o których mowa w rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1638/2006 z dnia 24 października 2006 r. określającym przepisy ogólne w sprawie ustanowienia Europejskiego Instrumentu Sąsiedztwa i Partnerstwa (Dz. Urz. UE L 2006/310/1);
- 3) programów przedakcesyjnych oraz programu Środki Przejściowe;
- 4) projektów pomocy technicznej.

Dochody budżetu środków europejskich nie obejmują więc wszystkich środków europejskich, jakie występują w systemie środków publicznych w Polsce.⁴¹

Z kolei, po stronie wydatków w budżecie środków europejskich umieszcza się tylko wydatki podlegające refundacji i przeznaczone na realizację programów finansowanych z udziałem środków europejskich, wymienionych w art. 5 ust. 3 pkt 1, 2 i 4, z wyłączeniem środków wymienionych w art. 5 ust. 3 pkt 3 oraz pkt 5 lit. a i b, a także w pkt 6. Wykaz programów finansowanych z udziałem środków europejskich ujmuje się w załącznikach do ustawy budżetowej. Refundacji z budżetu państwa podlegają wydatki przeznaczone na realizację programów finansowanych z udziałem środków europejskich, co stanowi wkład krajowy na realizację wspomnianych programów (art. 112 ust. 1 pkt 9).

41 Patrz szerzej E. Kornberger–Sokolowska, *Środki europejskie w systemie środków publicznych w Polsce*, w: *System finansów publicznych. Prawo finansowe wobec wyzwań XXI wieku*, op. cit., s. 107 i n.

Ujęte w budżecie środków europejskich dochody i wydatki są równe łącznej sumie odpowiednio dochodów i wydatków określonych w budżecie państwa przeznaczonych na realizację programów finansowanych z udziałem środków europejskich. Budżet środków europejskich nie obejmuje jednak wszystkich dochodów przeznaczonych na finansowanie programów z udziałem środków europejskich ani też nie ujmuje wszystkich wydatków dotyczących tego finansowania. Powoduje to, że budżet środków europejskich jest urządzeniem dość sztucznym, mimo iż ustawa starała się nadać mu konstrukcję zbliżoną do budżetu państwa (patrz art. 118–121) oraz określić w podobny sposób wykonywanie budżetu środków europejskich (art. 184–195).

Wprowadzenie pojęcia budżetu środków europejskich stworzyło wiele problemów i niejasności. Nie jest przede wszystkim jasny charakter prawny budżetu środków europejskich. Z jednej strony urządzenie to nie ma charakteru autonomicznego względem budżetu państwa, skoro dochody i wydatki oraz wynik budżetu środków europejskich ujmuje się w ramach budżetu państwa, a deficyt budżetu środków europejskich, mimo iż nie wlicza się go do deficytu budżetu państwa, jest finansowany w ramach potrzeb pożyczkowych budżetu państwa (art. 118 ust. 3).

Budżet środków europejskich jest ujęty w ramach budżetu państwa, lecz nie figuruje w nim jako odrębna część budżetu państwa, co byłoby rozwiązaniem znacznie lepszym od przyjętego obecnie. Wówczas jednak nie powinien nazywać się budżetem, lecz planem środków europejskich. Dysponentem takiej części budżetowej powinien być raczej Minister Rozwoju Regionalnego, ponieważ jego kompetencje ściślej wiążą się z planowaniem i zarządzaniem środkami europejskimi niż kompetencje Ministra Finansów. Za takim rozwiązaniem przemawia także to, że zgodnie z art. 138 ust. 3 materiały do projektu ustawy budżetowej w zakresie programów finansowanych z udziałem środków europejskich opracowuje i przedstawia Ministrowi Finansów właśnie Minister Rozwoju Regionalnego.

Swoim charakterem budżet środków europejskich przypomina nieco konstrukcję wewnętrznego funduszu celowego tworzonego w ramach budżetu państwa (patrz art. 110 pkt 4–6). Takich funduszy w budżecie państwa tworzyć jednak nie można. Nie występuje jednak klasyczne dla funduszu celowego związanie dochodów z określonych źródeł z przeznaczeniem na ściśle wskazane wydatki.

Ustawa o fp. zakłada, że dochody i wydatki budżetu środków europejskich nie muszą się równoważyć, lecz mogą występować odpowiednio w przewadze dochodów nad wydatkami (nadwyżki) lub jako niedobór dochodów w stosunku do wydatków (deficytu). W tym celu ustawa posługuje się odrębnymi pojęciami nadwyżki lub deficytu budżetu środków europejskich, mimo że zarówno prognozo-

wane dochody, jak i planowane wydatki budżetu środków europejskich oraz wynik tego budżetu są elementami składowymi budżetu państwa (art. 110 pkt 4–6). Wyodrębnienie nadwyżki lub deficytu budżetu środków europejskich ma charakter globalny. Nie przewiduje się natomiast ustalania wielkości nadwyżki lub deficytu w odniesieniu do określonego programu finansowanego z udziałem środków europejskich (patrz art. 119 i art. 121). Przepisy art. 118 i 119 oraz art. 121 pozostają więc w sprzeczności ze sobą.

Dochody budżetu środków europejskich nie są formalnie liczone do dochodów budżetu państwa (por. art. 111). Inaczej jest natomiast z wydatkami budżetu środków europejskich, ponieważ do wydatków budżetu państwa należą również (patrz art. 112 ust. 1 pkt 9) wydatki z tytułu wkładu krajowego na realizację programów finansowanych z udziałem środków europejskich lub środków niezaliczanych do środków europejskich (art. 5 ust. 3 pkt 3, 5 i 6).

Odmienne potraktowanie wydatków budżetu środków europejskich jest podyktowane koniecznością sfinansowania deficytu środków europejskich w ramach potrzeb pożyczkowych budżetu państwa (art. 118 ust. 3). W tym celu ma zastosowanie przepis art. 77, czyli zaciągnięcie zobowiązań finansowych Skarbu Państwa przez Ministra Finansów, a następnie dopiero spłata tych zobowiązań z nadwyżki budżetu środków europejskich (art. 118 ust. 4), gdy takie wystąpią lub spłata ze środków budżetu państwa (art. 112 ust. 1 pkt 9), gdy nadwyżki nie wystąpią.

Dochody budżetu środków europejskich w rozumieniu art. 117 ust. 2 pkt 1 nie są ujmowane w ustawie budżetowej w ramach jednej części klasyfikacji budżetowej, lecz w ramach wielu części budżetowych (por. rozporządzenie Ministra Finansów z 4 grudnia 2009 r. w sprawie klasyfikacji części budżetowych oraz określenia ich dysponentów, Dz.U. Nr 211, poz. 1633). Oznacza to, że nie ma jednego tylko dysponenta dochodów budżetu środków europejskich, lecz dysponentów może być wielu, ponieważ są nimi wszyscy dysponenti części budżetowych, którzy realizują programy finansowane z udziałem środków europejskich. Wykaz takich programów zawiera załącznik do ustawy budżetowej. Dochody budżetu środków europejskich są wykazywane w ramach części budżetu państwa, lecz w powiązaniu z tymi programami.

Wydatki budżetu środków są również ujmowane w ustawie budżetowej w sposób podwójny. Najpierw wykazuje się je w ramach części i działów klasyfikacji wydatków (patrz załącznik 1 (działy) i załącznik 4 (wydatki finansowane ze źródeł zagranicznych) do rozporządzenia Ministra Finansów z 14 czerwca 2006 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych (Dz.U. Nr 107, poz. 726 ze zm.), a następnie w podziale na programy finansowane z udziałem środków europejskich. To zaś oznacza, że dysponentami wydatków budżetu środ-

ków europejskich są dysponenci części i działów klasyfikacji budżetowej wydatków, którzy realizują programy finansowane z udziałem środków europejskich. Nie ma więc również tylko jednego dysponenta wydatków budżetu środków europejskich.

Szczegółowość, w jakiej w ustawie budżetowej planuje się dochody i wydatki budżetu środków europejskich, jest ograniczona. Natomiast na etapie wykonywania budżetu środków europejskich dochodzi do jej rozszerzenia po stronie wydatków (patrz art. 185).

W budżecie środków europejskich ujmuje się rezerwę celową na wydatki związane z realizacją programów finansowanych z udziałem środków europejskich w zakresie, w jakim wydatki te podlegają refundacji. Tworzenie w budżecie środków europejskich rezerwy celowej jest obligatoryjne tylko:

- 1) w odniesieniu do wydatków budżetu państwa związanych z realizacją programów współfinansowanych z udziałem środków pochodzących z budżetu UE oraz z niepodlegających zwrotowi środków pomocy udzielanej przez państwa członkowskie EFTA (art. 140 ust. 2 pkt 3);
- 2) w zakresie, w jakim wydatki te podlegają refundacji (patrz tezy do art. 117).

Rezerwa, o której mowa w art. 120, nie ma charakteru samoistnego. Jej wysokość odzwierciedla natomiast wysokość rezerwy celowej w budżecie państwa, utworzonej na podstawie art. 140 ust. 2 pkt 3.

W proponowanej przez mnie koncepcji Planu finansowego środków europejskich chodzi również o to, aby pozyskiwanie i wykorzystanie środków europejskich było bardziej efektywne niż dotychczas. Zagadnienie to jest przedmiotem szczegółowych analiz, których wyniki wskazują na następujący stan rzeczy.⁴²

42 Patrz E. Kornberger-Sokołowska, *Absorpcja środków Unii Europejskiej a racjonalizacja wydatków publicznych*, w: *Ekonomiczne i prawne problemy racjonalizacji wydatków publicznych*, t. I, s. 161 i n.; E. Chojna-Duch, *Nowe instrumenty prawne racjonalnego wykorzystania środków publicznych przez podmioty sektora finansów publicznych – wyzwania wobec integracji z Unią Europejską*, w: *Ekonomiczne i prawne problemy racjonalizacji wydatków publicznych*, t. I, s. 167 i n.; B. Ciupek, K. Znaniecka, *Wdrażanie środków funduszy strukturalnych w Polsce na tle innych nowo przyjętych członków Unii Europejskiej*, w: *Finanse i bankowość w integrującej się Unii Europejskiej*, red. T. Famulska, J. Nowakowski, Warszawa 2007, s. 145 i n.

Tabela 24. Wykorzystanie Funduszy Europejskich w ramach Narodowej Strategii Spójności na lata 2007–2013 (stan na 6 września 2009 roku)

67,3 mld euro (266 mld zł)	Taka kwota jest dostępna dla Polski na politykę spójności na lata 2007–2013 (kwota wyrażona w złotych przy kursie 1 euro = 3,95 zł)
82,7 tys. (186,2 mld zł)	Tyle wniosków złożono od początku uruchomienia programów do 6 września tego roku (w nawiasie, na taką kwotę w złotych)
18 007 (56,4 mld zł)	Tyle umów o dofinansowanie podpisano do 6 września tego roku (w nawiasie kwota podpisanych umów)
39,7 mld zł	Kwota podpisanych umów w części z UE
14,9 proc.	Kwota podpisanych umów w części z UE jako procent dostępnej alokacji
8,6 mld zł	Wartość całkowitych wydatków kwalifikowanych we wnioskach o płatność
6,6 mld zł	Wartość wydatków kwalifikowanych we wnioskach o płatność w części z UE
2,5 proc	Wartość wydatków kwalifikowanych we wnioskach o płatność w części z UE jako procent dostępnej alokacji
39 proc.	W tylu procentach została zrealizowana rządowa prognoza wydatków na rok 2009 w skali rocznej, biorąc pod uwagę wydatki certyfikowane do 6 września 2009 roku

Źródło: J. Kwieciński, Stan wykorzystania funduszy europejskich. III raport, BBC Warszawa wrzesień 2009, s. 13 i n.

W latach 2005–2009 środki pozyskane z UE i z innych źródeł niepodlegające zwrotowi stanowiły w dochodach budżetu państwa odpowiednio: w 2005 r. – 1,4%, w 2007 r. – 3,2%, w 2008 r. – 5,8%, w 2009 r. – 11,6% (Mały Rocznik Statystyczny Polski 2010, s. 437). Dopiero jednak od 2008 r. zaczęliśmy uzyskiwać z UE więcej niż wynosiły nasze wpłaty do budżetu UE.

Bilans wynikający z napływu środków z UE, w tym środków stanowiących dochody budżetu państwa oraz środków przekazanych do budżetu UE, w 2009 r. przedstawia tabela 25.

Tabela 25. Bilans rozliczeń finansowych Polski z UE w 2009 r.

Treść	ustawa/planowany napływ środków	wykonanie/faktyczny napływ środków
	w tys. zł	
1	2	3
ŚRODKI PRZEKAZANE PRZEZ UNIE EUROPEJSKĄ	44.208.165	36.211.370
Program przedakcesyjny ISPA (Fundusz Spójności)	676.851	716.411
Program Transition Facility	47.439	55.744

Przyczyny i propozycje naprawy finansów publicznych w Polsce

Środki na finansowanie projektów realizowanych z funduszy w ramach działu 3a budżetu UE, Programu ogólnego „Solidarność i zarządzanie przepływami migracyjnymi”	118.670	24.839
Programy realizowane z udziałem funduszy strukturalnych (w ramach perspektywy finansowej 2004–2006)	568.765	2.938.639
I. Projekty realizowane z udziałem środków z Funduszu Spójności (w ramach perspektywy finansowej 2004–2006)	3.392.880	2.974.006
II. Programy NSRO (w ramach perspektywy finansowej 2007–2013)	25.314.331	17.942.330
Program Operacyjny Zrównoważony Rozwój Sektora Rybołówstwa i Nadbrzeżnych Obszarów Rybackich	72.205	116.421
Zadania wynikające ze Wspólnej Polityki Rolnej i Rybackiej	14.017.024	10.914.980
– w tym Program Rozwoju Obszarów Wiejskich 2007–2013	6.548.735	4.298.507
Pozostałe transfery	–	528.000
ŚRODKI PRZEKAZANE DO BUDŻETU UE	13.403.921	13.403.920
Środki własne UE (składka do budżetu UE)	13.403.921	13.403.920
RÓŻNICA (I–II)	30.804.244	22.807.449

Źródło: Sprawozdanie z wykonania ustawy budżetowej na rok 2009, tom II Omówienie, rozdział IV.

Tabela 26. Zestawienie rozchodów i przychodów budżetowych związanych z realizacją WPR w 2009 r.

Wyszczególnienie	Ustawa 2009 r.	Ustawa 2009 r. po nowelizacji	Wykonanie 2009 r.	4:2	4:3
	w tys. zł			%	
1	2	3	4	5	6
Przychody	12.258.754	10.895.012	9.291.141	75,8	85,3
Rozchody	16.169.401	12.905.000	13.891.962	85,9	107,6

Źródło: jak w tabeli nr 25.

Dane zawarte w tabelach 25 i 26 pochodzą ze sprawozdania z wykonania ustawy budżetowej na rok 2009. Odtwarzają więc przeszłość. Natomiast nie odtwarzają projektu przychodów i rozchodów budżetowych środków europejskich, bo takiego odrębnego dokumentu nie było. To samo odnosi się do braku planowania środków pozyskiwanych przez Polskę w ramach pomocy udzielanej przez państwa EFTA. Ilustruje to w sposób sprawozdawczy tabela 27.

Tabela 27. Środki pozyskane przez Polskę w 2009 r. w ramach pomocy udzielanej przez państwa EFTA

Treść	ustawa/planowany napływ środków	wykonanie/faktyczny napływ środków
	w tys. zł	
1	2	3
1. Norweski Mechanizm Finansowy i Mechanizm Finansowy Europejskiego Obszaru Gospodarczego	631.632	468.504
2. Szwajcarsko-Polski Program Współpracy	95.596	53

Źródło: tak jak w tabeli nr 25.

Z powyższego wynika, że do 2010 r. Polska nie miała żadnego urządzenia planistycznego, przy pomocy którego można byłoby projektować zaangażowanie środków unijnych i środków pochodzących od państw EFTA w finansowanie zadań publicznych. Skoro jednak rząd zdecydował się na pozyskiwanie i redystrybucję tych środków, to konieczne stało się przejęcie rozwiązania instytucjonalnego. W tym celu powstała konstrukcja budżetu środków europejskich. Jest ona jednak niedoskonała, ponieważ nie obejmuje wszystkich tytułów rozliczeń finansowych Polski z UE.

Możliwość taką zapewnia natomiast proponowany przeze mnie Plan finansowy środków europejskich. Polega on na ujęciu w ramach jednego, odrębnego planu finansowego wszelkich dochodów pozyskiwanych od UE i państw EFTA oraz na przedstawieniu planowanego wykorzystania tych dochodów w danym roku. W tym ujęciu po stronie dochodów powinny znaleźć się środki uzyskane przez Polskę z budżetu UE oraz z funduszy unijnych, a także środki pochodzące od państw EFTA z tytułu mechanizmów finansowych. Natomiast po stronie wydatków budżetu środków europejskich należy planować wydatki na finansowanie zadań publicznych w ramach budżetu zwp. i innych planów finansowych podsektora ubezpieczeń społecznych i zdrowotnych oraz budżetów jst., a także wielkości środków unijnych przekazanych innym beneficjentom, w tym podmiotom zarządzającym, pośredniczącym i wykonawczym (agencjom płatniczym).

Tak rozumiany plan finansowy środków europejskich powinien co do zasady zakładać matematyczną równowagę dochodów i wydatków. Podziałowi podlegałyby więc środki zaplanowane po stronie dochodów. Należałoby jednak dopuścić możliwość przefinansowania przez budżet zwp. wydatków ujętych w planie finansowym środków europejskich.

2.3.2.4. Wynik finansowy sektora finansów publicznych oraz źródła jego finansowania – problem planowania deficytu i długu publicznego

Elementem składowym (część D) Planu Finansowego Państwa ma być także Plan wyniku finansowego sektora finansów publicznych. Rozwiązanie to ma usprawnić dotychczasowe posługiwanie się wieloma pojęciami deficytu i długu publicznego, zwłaszcza w relacjach z UE.

Według obowiązującej ustawy o fp. deficyt może występować jako:

- 1) deficyt **sektora finansów publicznych** (art. 7 ust. 1), będący ujemną różnicą między dochodami publicznymi (art. 5 ust. 2) i wydatkami publicznymi (art. 6 ust. 1 pkt 1), ustalaną po wyeliminowaniu przepływów finansowych między jednostkami tego sektora (art. 7 ust. 2) i wykazywaną w uzasadnieniu do projektu ustawy budżetowej (art. 142 pkt 6);
- 2) deficyt ustalony w **Wieloletnim Planie Finansowym Państwa** (art. 105 ust. 2 i 3) jako deficyt budżetu państwa na poszczególne lata tego planu (art. 104 ust. 1 pkt 4);
- 3) deficyt **budżetu państwa** (art. 113 ust. 1), ustalony w budżecie państwa (art. 110 pkt 3) jako różnica między dochodami budżetu państwa (art. 111) i wydatkami budżetu państwa (art. 112), podlegający finansowaniu ze źródeł określonych w art. 113 ust. 2);
- 4) deficyt **budżetu środków europejskich** (art. 117) jako różnica pomiędzy dochodami a wydatkami budżetu środków europejskich (art. 118 ust.1), który nie jest wliczany do deficytu budżetu państwa (art. 118 ust. 2) i podlega finansowaniu w ramach potrzeb pożyczkowych państwa (art. 118 ust. 3);
- 5) deficyt **budżetu jednostki samorządu terytorialnego**, ustalony w uchwale budżetowej jst. (art. 212 ust. 1 pkt 3) jako planowana różnica między dochodami a wydatkami budżetu jst. (art. 217 ust. 1), który podlega sfinansowaniu ze źródeł wskazanych w art. 217 ust. 2.

Z prawnego punktu widzenia znaczenie ustalania deficytu na różnych poziomach nie jest jednakowe. **Najmniejszą wagę ustawodawca polski zdaje się przywiązywać do planowania deficytu sektora finansów publicznych, skoro ustalenia tego dotyczące nie podlegają autoryzacji ze strony parlamentu, a są jedynie informacją dla parlamentarzystów uchwalających ustawę budżetową. Paradoks sytuacji polega na tym, że UE, której Polska jest członkiem, w trosce o to, aby w państwach członkowskich nie występował nadmierny deficyt, posługuje się pojęciem „deficytu publicznego” i wymaga od państw**

członkowskich podawania informacji statystycznych służących za podstawę oceny i ewentualnie stwierdzenia występowania nadmiernego deficytu.⁴³

W Protokole w sprawie procedury dotyczącej nadmiernego deficytu, dołączonym do Traktatu Lizbońskiego, wyjaśniono (art. 2), że deficyt publiczny odnosi się do całej władzy publicznej, czyli rządu centralnego, władz regionalnych lub lokalnych i funduszy ubezpieczeń społecznych, z wyłączeniem operacji handlowych w rozumieniu ESA '95. Takie ujęcie wyraźnie zmierza do utożsamiania deficytu publicznego z deficytem sektora finansów publicznych.

Z tego też powodu UE wymaga, aby w wypełnianiu obowiązków statystycznych wobec UE państwa członkowskie stosowały metodologię ESA '95 i zgodnie z nią oznaczały zakres sektora finansów publicznych, jego dochody i wydatki oraz wynik, a także zadłużenie wraz z gwarancjami i poręczeniami sektora finansów publicznych. Polska nie wywiązuje się wobec UE z tych obowiązków w sposób niebudzący wątpliwości UE. Stąd też wynikają spory dotyczące m.in. OFE oraz liczenia do deficytu publicznego wydatków budżetu państwa na ich rzecz.

Mimo więc tego, iż polski ustawodawca traktuje sprawę OFE inaczej, tj. nie zalicza ich do jednostek sektora finansów publicznych, to Komisja Europejska nakazuje zaliczanie do deficytu i długu publicznego środków będących przedmiotem rozliczeń między OFE i budżetem państwa. Sprawa jest poważna. Jak podaje prof. L. Oręziak („Polityka” nr 5 (2741) z 30 stycznia 2010, s. 40 i n.): „Według stanu na koniec grudnia 2009 r. składki do OFE odprowadza 14,3 mln osób. Od 1999 r. do końca ubiegłego roku ZUS przekazał do funduszy składki emerytalne (wraz z odsetkami) w kwocie 139,2 mld zł. Pieniądze te zostały więc wyjęte z systemu finansów publicznych i trafiły do prywatnych instytucji finansowych. Zatem o tyle mniej było środków na finansowanie sfery publicznej. O taką kwotę trzeba było emitować więcej obligacji skarbowych. Faktycznie jednak dług publiczny zwiększył się nie tylko o tę nominalną kwotę składek przekazanych do OFE, ale także o oprocentowanie za okres od 1999 r., co daje dodatkowo kilkadziesiąt miliardów złotych. [...] W ciągu 11 lat istnienia OFE przyczyniły się do zwiększenia długu publicznego o ok. 13% PKB. (...) Najbardziej niepokojące jest to, że system oparty na OFE skutkuje nieustannym narastaniem zadłużenia publicznego (rocznie o ok. 2% PKB). Ten samonapędzający się mechanizm tworzenia długu publicznego jest jednym z głównych czynników zagrażających bezpieczeństwu ekonomicznemu kraju”.

Nie ma wątpliwości, że funkcjonowanie OFE w obecnej konstrukcji oznacza dalsze generowanie zadłużenia publicznego (por. B. Grabowski, Trzeba pod-

43 Rozporządzenie Rady (WE) nr 479/2009 z dnia 25 maja 2009 r. o stosowaniu Protokołu w sprawie procedury dotyczącej nadmiernego deficytu załączonego do Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, Dz. Urz. UE L 09/145/1.

nieść wiek emerytalny, „Dziennik Gazeta Prawna” z 19–21 listopada 2010 nr 225). Rząd stanął przed alternatywą: zlikwidować OFE (jak to uczynili Węgrzy – por. „Dziennik Gazeta Prawna” z 25 listopada 2010, nr 229), czy też pozostawić je, zmniejszając składki odprowadzane do OFE lub zastępując je obligacjami emerytalnymi (por. W. Orłowski, OFE to nie wielki worek na długi, „Dziennik Gazeta Prawna” z 24 listopada 2010, nr 228; G. Osiecki, Rząd szuka złotego środka, „Dziennik Gazeta Prawna” z 26–28 listopada 2010, nr 230), co pozwoliłoby zaoszczędzić kwotę 24 mld zł rocznie w budżecie państwa. Rada Gospodarcza przy Prezesie Rady Ministrów proponuje zmniejszenie do 2–3% składki odprowadzanej do OFE i zaoszczędzone w ten sposób środki zwiększą zasoby ZUS (por. B. Marczyk, G. Osiecki, OFE załatają dziurę w budżecie, „Dziennik Gazeta Prawna” z 22 grudnia 2010, nr 248).

Równolegle Polska podjęła inicjatywę uzyskania od Komisji Europejskiej zgody na odejmowanie kosztów reformy emerytalnej od długu publicznego. Wyśiłki te nie zostały zakończone pełnym sukcesem, ponieważ UE stanęła przed problemem bankructwa kilku państw członkowskich i w tym kontekście sprawa Polski stała się marginalna (por. A. Kurowska, Los OFE w rękach europejskich sędziów, „Dziennik Gazeta Prawna” z 6 grudnia 2010, nr 236; J. Bielecki, Bruksela nie ustępuje w sprawie OFE, „Dziennik Gazeta Prawna” z 8 grudnia 2010, nr 238). Polska uznała, że fundusze unijne są ważniejsze niż OFE (por. „Dziennik Gazeta Prawna” z 8 grudnia 2010, nr 238) i przyjęła do wiadomości decyzję Komisji Europejskiej o tym, że choć dług publiczny będzie lżejszy, to niestety nie będzie mniejszy (por. „Dziennik Gazeta Prawna” z 13 grudnia 2010, nr 241). **Przyjdzie więc Polsce posprzątać bałagan emerytalny samodzielnie, a to nakazuje powrót do dyskusji na temat przyszłości OFE** (patrz też J. Osiatyński, Nie ma darmowego państwa, „Polityka” nr 4 (27910 z 22 stycznia 2011, s. 31).

Tym samym trzeba też będzie zacząć inaczej niż dotychczas traktować znaczenie pojęcia wyniku finansowego sektora finansów publicznych. Pojęcie to stanowi bowiem również podstawę dla formułowania oceny wypełniania przez państwo objęte derogacją jednego z ekonomicznych kryteriów konwergencji. To zaś oznacza, że są co najmniej dwa ważne powody, dla których Polska, jako państwo członkowskie UE objęte derogacją, powinna ustalać (planować) deficyt sektora finansów publicznych jako ekwiwalent pojęcia długu publicznego. Jest to potrzebne zarówno dla stwierdzenia, czy w Polsce występuje nadmierny deficyt publiczny, jak dla oceny, czy Polska wypełnia jedno z kryteriów fiskalnych konwergencji.

Posługiwanie się pojęciami deficytu w innym znaczeniu niż pojęcie deficytu sektora finansów publicznych (deficytu publicznego) jest możliwe i potrzebne, ale pełni inną rolę.

Tak więc planowanie deficytu budżetu państwa jest na tyle ważne, że Konstytucja RP zakazuje Sejmowi zwiększania wydatków lub ograniczania dochodów przewidzianych w projekcie ustawy budżetowej, jeśli prowadziłoby to do zwiększenia poziomu deficytu budżetu państwa zaproponowanego przez rząd w projekcie ustawy budżetowej (art. 220 ust. 1). Ponadto Konstytucja RP zakazuje finansowania deficytu budżetu państwa poprzez zaciąganie zobowiązań w NBP (art. 220 ust. 2). Deficyt budżetu państwa nie jest jednak tożsamy z deficytem sektora finansów publicznych, czego na ogół nie dostrzega się w mediach.

Deficyt budżetu państwa nie obejmuje deficytu budżetu środków europejskich ani deficytu budżetów jst. Co więcej, środki pochodzące z budżetu państwa w postaci dotacji i subwencji dla jst. najczęściej ograniczają rozmiary deficytów występujących w budżetach jst. Natomiast deficyt budżetu środków europejskich jest finansowany w ramach potrzeb pożyczkowych budżetu państwa.

Planowanie deficytu ustalanego w ramach Wieloletniego Planu Finansowego Państwa ma zapewnić, że wysokość deficytu budżetu państwa na dany rok (objęty również WPFPP) nie powinna być wyższa niż w WPFPP, chociaż w uzasadnionych wypadkach możliwe jest uwzględnienie przez Radę Ministrów wyższego poziomu deficytu (art. 105 ust. 2 ustawy o fp.).

Planowanie deficytu w budżetach jst. jest wynikiem odejścia od zasady, że budżety lokalne powinny być uchwalane jako zrównoważone. Za rozwiązaniem takim przemawia zasada samodzielności ustrojowej jst. Natomiast przeciw niej przemawia to, że stopień decentralizacji finansowej w Polsce jest tak niski, że umożliwienie jst. uchwalania budżetów deficytowych i zaciągania zobowiązań na spłatę długu publicznego oznacza *de facto* zgodę na działania sprzeczne z interesem społeczeństwa. Prawo polskie nie przewiduje bowiem bankructwa finansowego jst., a stawia jedynie na skuteczność oddziaływania ze strony regionalnych izb obrachunkowych oraz wojewodów.

Jestem jednak za tym, aby niezależnie od nadania właściwej rangi pojęciu deficytu sektora finansów publicznych (deficytu publicznego) posługiwać się nadal pojęciami deficytu odnoszącego się do proponowanych wyżej innych części składowych Planu Finansowego Państwa, tj. deficytu budżetu zadań władzy publicznej, deficytu Planu Finansowego Ubezpieczeń Społecznych i Zdrowotnych, deficytu Budżetu środków europejskich oraz deficytu w budżetach jst. Dzięki temu powstanie możliwość poznania źródeł deficytu publicznego w poszczególnych obszarach planowania finansów publicznych. Stworzy to również możliwość bardziej skutecznego oddziaływania na poziom wyniku finansowego całego sektora finansów publicznych.

Planując wynik finansowy sektora finansów publicznych, nie można wykluczyć także tego, że będzie on miał postać nadwyżki. Sytuacja ta ma jednak wy-

miar bardziej teoretyczny niż praktyczny. Gdyby jednak wystąpiła w praktyce, to najlepiej byłoby proponować wykorzystanie nadwyżki na spłatę zadłużenia publicznego, aby w ten sposób zmniejszyć jego ciężar.

W sytuacji państwa członkowskiego UE, wobec którego stwierdzono występowanie nadmiernego deficytu publicznego, w części „D” Planu Finansowego Państwa konieczne byłoby wskazanie na projektowane działania związane z likwidacją tego stanu. Ukrywanie przez rząd postępowania z tym związanego może sprzyjać temu, że rząd nie będzie podejmował żadnych kroków dotyczących likwidacji stanu nadmiernego deficytu publicznego.

Pewne problemy terminologiczne i związane z nimi konsekwencje praktyczne wywołuje również niejedolite rozumienie pojęcia długu publicznego. Nie pozostawia żadnych wątpliwości rozumienie „zadłużenia publicznego” wyjaśnione w art. 2 protokołu w sprawie procedury dotyczącej nadmiernego deficytu. Oznacza ono całkowitą sumę zadłużenia brutto w wartości nominalnej, występującą na koniec roku i skonsolidowaną dla wszystkich sektorów władzy publicznej. Inaczej niż w UE, w Polsce uwzględnia się potencjalne wypłaty z tytułu udzielonych przez jednostki sektora finansów publicznych gwarancji i poręczeń oraz zobowiązań wymagalnych jednostek tego sektora. Tymczasem według metodologii obowiązującej w UE stanowią one wydatek na bazie memoriałowej.

W prawie polskim wymienia się następujące rodzaje długu publicznego:

- 1) **państwowy** dług publiczny (art. 216 ust. 5 Konstytucji RP oraz art. 72–73 i inne ustawy o fp.),
- 2) dług **Skarbu Państwa** (art. 73 ust. 4–5 i inne ustawy o fp.),
- 3) dług **jednostki samorządu terytorialnego** (art. 226 ust. 1 pkt 6 ustawy o fp.),
- 4) państwowy dług publiczny ustalany w **Wieloletnim Planie Finansowym Państwa** (art. 104 ust. 1 pkt 8 ustawy o fp.),
- 5) prognoza kwoty długu jst. ustalona w **wieloletniej prognozie finansowej** (art. 227 ust. 2 ustawy o fp.).

Z powyższego wynika, że: 1) pojęcie państwowego długu publicznego odnosi się do długu sektora finansów publicznych, 2) pojęcie długu Skarbu Państwa obejmuje dług dotyczący zarówno podsektora rządowego, jak i podsektora ubezpieczeń społecznych, 3) dług jst. dotyczy konkretnej jst., nie jest zaś obliczany zbiorczo dla wszystkich jst., 4) nie występuje pojęcie długu w odniesieniu do budżetu środków europejskich, 5) państwowy dług publiczny jest ustalany także na okresy wieloletnie (4-letnie) w ramach WFPF, a dług publiczny danej jst. jest określany również na okresy 4-letnie w ramach wieloletniej prognozy finansowej tej jst.

Prawo polskie przewiduje dwie główne procedury postępowania związane z wysokością długu publicznego. Pierwsza z nich odnosi się do określenia dopuszczalnej górnej wysokości kwoty państwowego długu publicznego. Według art. 216 ust. 5 Konstytucji RP nie może ona przekroczyć 3/5 wartości rocznego PKB. Zgodnie zaś z art. 86 i n. ustawy o fp. w sytuacji, gdy wartość relacji kwoty państwowego długu publicznego do PKB, ogłoszonej przez Ministra Finansów, przekroczy 50% oraz dalej 55% i 60%, podejmuje się środki sanacyjne, które obliczone są na obniżenie lub wręcz zniesienie deficytu budżetu państwa, a częściowo także na zmniejszenie wydatków budżetu jst. Natomiast druga procedura (art. 243 i n. ustawy o fp.) odnosi się do ograniczenia długu jst. W obydwu sytuacjach mamy zatem do czynienia z innym podejściem. Wydzźwięk tych rozwiązań jest jednak podobny. Ograniczanie deficytu budżetu państwa to powstrzymanie się od dalszego zadłużania się. Podobnie jest w wypadku jst., bowiem ograniczenie zadłużania się oznacza przeciwdziałanie prowadzeniu gospodarki finansowej jst. z coraz większym deficytem.⁴⁴

W związku z rozwiązaniami dotyczącymi postępowania w wypadku przekroczenia dopuszczalnej relacji kwoty państwowego długu publicznego do wartości rocznego PKB (art. 86 i n. ustawy o fp.) koniecznym wydaje się zwrócenie uwagi na możliwości różnych zachowań będących udziałem ministra finansów i rządu. Jedno z możliwych zachowań polega na tym, że na podstawie art. 38 ustawy o fp. minister finansów ustala i ogłasza kwotę państwowego długu publicznego i jego relację do PKB oraz na tej podstawie rekomenduje rządowi uchwalenie projektu ustawy budżetowej w kształcie niewymagającym zastosowania jakiegokolwiek procedury ostrożnościowej i sanacyjnej. Taka propozycja może sygnować sukces polityki prowadzonej przez ministra finansów, lecz niekoniecznie musi znajdować potwierdzenie w praktyce. Sztuczki rachunkowe (tzw. kreatywna rachunkowość) stanowią bowiem tolerowany społecznie atrybut magii władzy finansowej.

Jeśli jednak nie wszyscy potrafią lub chcą używać sztuczek księgowych, to wtedy zastosowanie procedur ostrożnościowych i sanacyjnych staje się koniecznością. Trzeba jednak zrozumieć dobrodziejstwo tkwiące w konieczności zastosowania wariantu rozwiązań przewidzianych dla sytuacji, gdy wspomniane relacje będą większe niż 55%, a mniejsze od 60% oraz gdy będą większe niż 60%. Wtedy nie można projektować budżetu państwa z deficytem oraz nie można dokonywać innych czynności prowadzących do wzrostu wydatków publicznych. Jest to kapitalna i bardzo luksusowa sytuacja dla ministra finansów i rządu, którzy w tych ramach mogą przeprowadzić reformy wydatków publicznych związane nie tylko z danym rokiem budżetowym, lecz przede wszystkim z dalszą przyszłością. Trze-

44 Patrz szerzej M. Poniatowicz, J. Salachna, D. Perło, *Efektywne zarządzanie długiem w jednostce samorządu terytorialnego*, Warszawa 2010.

ba mieć zatem odwagę polityczną aby skorzystać z takiej możliwości, skoro ona istnieje i w niczym nie zagraża dalszemu bytowi ministra finansów i rządu.

W przeciwnym razie zmniejszenie deficytu publicznego będzie możliwe, jak podaje to sam rząd, w stopniu nie większym niż o 2% rocznie [por. M. Chądryński, *Polskie finanse publiczne wypadają dobrze na tle innych krajów UE*, „Dziennik Gazeta Prawna” z 17 września 2010 r. nr 182 (2558)]. Większe są natomiast oczekiwania związane z wprowadzeniem w życie tzw. reguły wydatkowej, chociaż nie będzie ona miała zastosowania do wszystkich wydatków.

2.4. Zastąpienie ustawy budżetowej ustawą finansową

Budżet państwa i wyrażająca go ustawa budżetowa należą do tradycji finansów publicznych. Współcześnie jest ona utrzymana na ogół jedynie w sensie formalnym, bowiem nadal w licznych państwach ich konstytucje przewidują uchwalanie budżetu państwa w drodze ustawy. Na określenie jej nazwy przyjmuje się już jednak różne określenia. Część państw uchwała więc „ustawę o budżecie państwa na dany rok”, a inne państwa uchwalają „ustawę o finansach państwa” lub wręcz „ustawę finansową”. Wyjątkowo, co ma miejsce w Anglii, jest to zestaw formalnie odrębnych trzech ustaw poświęconych: 1) dochodom publicznym, 2) wydatkom publicznym oraz 3) finansowaniu deficytu publicznego w danym roku.

Nazwy ustaw, które w poszczególnych państwach zawierają plan finansowy państwa na dany rok, są więc różne. Nie zawsze są adekwatne do treści uchwalanych planów. Konstrukcją tradycyjnego budżetu państwa i ustawy budżetowej posługują się jednakże już tylko nieliczne państwa europejskie. Jeśli zaś utrzymują tradycyjną nazwę ustawy budżetowej (skarbowej), to czynią to przede wszystkim ze względu na przepisy obowiązujących konstytucji, które tymi nazwami posługują się.

Nie ulega wątpliwości, że gdyby przedstawiona wyżej koncepcja PFP została przyjęta, to wymagałoby to nowelizacji przepisów Konstytucji RP oraz uchwalenia nowej ustawy o finansach publicznych. Przy głębokiej reformie finansów publicznych, której Polska potrzebuje, a także w związku z zamiarem wejścia Polski do strefy euro, zmiana obowiązujących przepisów Konstytucji RP jest nieunikniona. Nie wydaje się, aby od strony formalnej i praktycznej stanowiłoby to przeszkodę trudną do pokonania. Polski Sejm wielokrotnie udowodnił, że jak chce lub musi, to uchwała ustawy lub dokonuje ich zmiany z czwartku na piątek, aby tylko sobotę mieć wolną.

Od strony legislacyjnej budowa ustawy finansowej tylko częściowo może być wzorowana na obecnej konstrukcji ustawy budżetowej, jej projektu i uzasad-

nienia. Sądzę, że **projekt i sama ustawa finansowa powinna obejmować następujące elementy:**

- 1) założenia i cele ustawy finansowej na tle warunków społeczno–ekonomicznych i członkostwa Polski w UE,
- 2) część artykułową ustawy finansowej,
- 3) część tabelaryczną ustawy finansowej.

Nowością ma być zwłaszcza pierwszy z wymienionych elementów. W praktyce legislacyjnej UE zasadą jest, że treść danego aktu normatywnego poprzedza niezbędne wyjaśnienie, czemu ten akt ma służyć, jaka była jego geneza, co i dlaczego ma ulec zmianie w stosunku do poprzednio obowiązujących regulacji. Wydaje się, że z techniki tej należy skorzystać przy tworzeniu projektu ustawy finansowej, ponieważ roczna ustawa finansowa ma realizować pewne założenia polityki finansowej państwa, które wynikają z wieloletnich programów i planów (np. długo– i średniookresowej strategii rozwoju kraju), zarówno krajowych (np. proponowanego wyżej Wieloletniego Planu Finansowego Państwa), jak i unijnych (tj. średniookresowych planów (ram) finansowych), a także kształtują się pod wpływem warunków społeczno–ekonomicznych państwa w okresie objętym planowaniem. Ustawa finansowa stanowi jedynie drobny fragment naszej rzeczywistości. Nie może więc powstawać i obowiązywać w izolacji od naszych potrzeb i zamierzeń oraz warunków, które w dłuższym i rocznym okresie czasu wpływają na możliwości ich zrealizowania. Jeśli ustawa finansowa ma być przejrzysta i jawna, to musi zawierać takie właśnie uzasadnienie swoich postanowień.

Założenia ustawy finansowej powinny być zaprezentowane w sposób związany, lecz jednak z odniesieniem się do planów i programów wieloletnich oraz z nawiązaniem do warunków społecznych i ekonomicznych. Te ostatnie wymagają na ogół pewnej dokumentacji liczbowej. Założenia powinny więc odwoływać się do Informacji dodatkowych, czyli tej części ustawy budżetowej, w której jest miejsce na zestawienie tabelaryczne różnych danych liczbowych ilustrujących sytuację ekonomiczno–społeczną państwa. Z Założeń powinno jednoznacznie wynikać, czy Polska zmierza i w jakim stopniu oraz przy pomocy jakich środków do rozwiązania podstawowych problemów społecznych i ekonomicznych społeczeństwa i państwa jako całości. W tym miejscu należy więc wyjaśnić, dlaczego będą większe obciążenia daninami publicznymi lub dlaczego można je obniżyć, a także i to, czy zmianie ulegną wydatki publiczne i w jakim kierunku oraz które z nich. Wiele oczekiwań społecznych może być związanych z ujawnieniem prawdy o ubezpieczeniach społecznych i zdrowotnych oraz o naszych rozliczeniach finansowych z UE. O tym wszystkim powinien dowiedzieć się obywatel z lektury ustawy finansowej, bo na medialne wyjaśnienia nie ma co liczyć, gdyż nie są to

tematy aferalne, nadające się do omówienia przez posła „dyżurującego” w danej stacji telewizyjnej lub radiowej.

Część artykułowa ustawy finansowej powinna prezentować obraz PFP jako całości, chociaż z podziałem na części A, B, C i D. Prezentacja ta powinna mieć charakter zwięzły i ograniczać się do przedstawienia ogólnych danych liczbowych odpowiadającym tym punktom, które składają się na tytuły treści każdej części. Natomiast bardziej szczegółowe dane liczbowe związane z określonym punktem (tytułem) zawarte byłyby w części tabelarycznej ustawy finansowej, do której w sposób wyraźny powinny odsyłać przepisy zawarte w części artykułowej. W części artykułowej ustawy finansowej jest także miejsce na uregulowanie tych zagadnień, które na mocy odrębnych ustaw podlegają rozstrzygnięciu w ramach rocznego PFP (obecnie ustawy budżetowej). Dotyczy to przykładowo ustalenia liczby etatów administracji publicznej lub dopuszczalnego wzrostu wynagrodzeń w sferze budżetowej. Natomiast w części artykułowej ustawy finansowej nie należy zamieszczać przepisów prawnych nie dotyczących stricte PFP oraz nie należy dokonywać zmian w przepisach innych ustaw, nawet gdyby dotyczyły problematyki finansów publicznych.

Część tabelaryczna powinna zawierać kolejno numerowane załączniki, do których odsyłają przepisy zamieszczone w części artykułowej ustawy finansowej. Szczegółowość danych liczbowych zawartych w części tabelarycznej ustawy finansowej nie może być z natury rzeczy jednolita w obrębie każdej części PFP. W odniesieniu do budżetu zwp. i planu finansowego środków europejskich powinna być większa, ponieważ urzędnicy te mają charakter planów operacyjnych, natomiast pozostałe ustalenia, w tym plany finansowe stanowią o syntetycznym ujęciu pewnych wielkości, na podstawie których powstaną operacyjne plany finansowe (np. plan finansowy ZUS).

Natomiast projekt ustawy finansowej powinien zawierać uzasadnienie odnoszące się do wszystkich trzech elementów, a dodatkowo powinien być wyposażony w Informacje dodatkowe. W tym pojęciu należy lokalizować wszelką dokumentację dotyczącą sytuacji ekonomicznej lub społecznej bądź międzynarodowej (w tym zwłaszcza unijnej), która stanowi podstawę dla opracowania Założeń, zawierających wyjaśnienia i uzasadnienia rozwiązań merytorycznych przyjętych w odniesieniu do PFP, a zamieszczonych w części artykułowej i w części tabelarycznej ustawy finansowej.

Ktoś może zachnąć się z tego powodu, przypominając o istnieniu statystyki publicznej. Rzecz jednak w tym, że nie ma w niej tego, co być powinno, a dane liczbowe są ogłaszane z takim opóźnieniem, iż mogą służyć jedynie historykom. Tymczasem problem leży w tym, że – jak dotychczas – twórcy projektu ustawy budżetowej w jej uzasadnieniu powoływali się na dane liczbowe niewiadomego

pochodzenia, które nigdy i przez nikogo nie były następnie weryfikowane. Nie mamy więc pewności co do tego, na ile były to dane wiarygodne, a w jakim stopniu stanowiły o „dopasowaniu” do tego, co chciano pokazać w uzasadnieniu projektu ustawy. Dlatego też publikując Informacje dodatkowe, zawierające dokumentację do Założeń, sprawimy, że nie będzie w nich można podawać dowolnych danych. Być może statystyka publiczna ulegnie także zmianie na lepsze.

Gdyby przedstawiona wyżej koncepcja PFP i ustawy finansowej została przyjęta, to zmianie muszą ulec pewne rozwiązania proceduralne dotyczące tworzenia, wykonywania i kontroli ustawy finansowej (patrz niżej). Powinna zmienić się także dyskusja nad charakterem prawnym ustawy finansowej. Ta bowiem nie będzie tym, czym jest obecna ustawa budżetowa. W ustawie finansowej znajdą się również liczne treści o charakterze nienormatywnym. Nie oznacza to jednak, że na tej podstawie można będzie odmawiać ustawie finansowej charakteru aktu normatywnego. Ustawa finansowa nadal pozostanie aktem normatywnym o specyficznych cechach. Specyfika ta wynika z tego, iż ustawa finansowa dotyczyć będzie nadal planu finansowego, tyle tylko że w wersji PFP, nie zaś w obecnej wersji budżetu państwa.

W sensie jurydycznym ustawa finansowa wyraża w swoich przepisach dwuczłonową normę prawną. Hipoteza tej normy brzmi następująco: „Jeżeli weźmiemy pod uwagę nasze zamierzenia wyrażone w wieloletnich programach i planach, krajowych i unijnych, oraz uwzględnimy uwarunkowania społeczne, ekonomiczne i finansowe w ujęciu krajowym i międzynarodowym...”. Natomiast dyspozycja normy brzmieć będzie wówczas: „to w roku finansowym ... należy prowadzić gospodarkę finansową państwa w sposób opisany w części artykułowej i tabelarycznej ustawy finansowej”. Charakteru prawnego ustawy finansowej nie należy bowiem rozważać jedynie na tle przepisów zawartych w części artykułowej tej ustawy. Stanowią one zaledwie jednostki techniczne wyrażenia ogólnej normy prawnej, której jest poświęcona cała ustawa finansowa.

Zastąpienie ustawy budżetowej ustawą finansową oznacza również konieczność wprowadzenia możliwości uchwalania ustawy o prowizorium finansowym oraz ustawy o zmianie ustawy finansowej. Pierwsza z nich pełniłaby rolę wykonywaną obecnie przez ustawę o prowizorium budżetowym, natomiast druga rolę ustawy o zmianie ustawy budżetowej. Konstrukcja ustawy o prowizorium finansowym oraz ustawy o zmianie ustawy finansowej wymagają pewnych korekt w stosunku do modelu ustawy o prowizorium budżetowym i ustawy o zmianie ustawy budżetowej (patrz niżej pkt 5.2. – 5.4.).

2.5. Usprawnienie procesu tworzenia, wykonywania i kontroli wykonywania ustawy finansowej

Pod rządami obowiązującej Konstytucji RP i przepisów kolejnych ustaw o finansach publicznych wyłoniły się liczne wątpliwości interpretacyjne dotyczące stosowania tych przepisów w praktyce tworzenia⁴⁵, wykonywania i kontroli wykonywania ustawy budżetowej. Prawodawca najczęściej nie usuwał ich w toku zmian ustawowych. Częściej zatem były one rozwiązywane przez Trybunał Konstytucyjny⁴⁶ lub przez praktykę parlamentarną. Znaczna część tych problemów pozostanie do rozwiązania także i wtedy, gdy przyjmie się koncepcję PFP i ustawy finansowej. Mogą pojawić się też inne, o ile koncepcja ta nie zostanie dobrze unormowana w zmienionej Konstytucji RP i w przyszłej ustawie o finansach publicznych. Dlatego należy zwrócić uwagę na potrzebę rozwiązania w niej co najmniej następujących problemów.

2.5.1. Wdrożenie planowania zadaniowego

Od strony ekonomicznej i finansowej przygotowanie projektów planów finansowych, zarówno wieloletniego, jak i rocznego oraz w odniesieniu do planów finansowych jednostek sektora finansów publicznych, wymaga wykonania czynności planistycznych. Ich efektem jest dopiero plan, ten zaś może wymagać także autoryzacji ze strony właściwej władzy publicznej. Wiele wskazuje na to, że jako metoda planowania finansowego przesądzone jest obecnie stosowanie tzw. planowania zadaniowego. W tym kierunku idzie także Polska i jest to droga słuszna. Trzeba nią iść również w przyszłości, niezależnie od tego, na ile uda się nam zmodernizować nasze obecne urządzenia planowania finansowego w publicznej gospodarce finansowej.

W art. 2 pkt 3 ustawy o fp. użyto pojęcia „układu zadaniowego”. Świadczy to o chęci wprowadzenia do naszego systemu finansowego instytucji planowania zadaniowego, określanego potocznie „budżetem zadaniowym” (BZ).⁴⁷ Tym mianem nazywa się w skrócie instytucję polegającą na planowaniu wydatków publicznych poprzez odniesienie ich do odpowiednich zadań i podzadań oraz celów i mierników. Jest to nowoczesna metoda zarządzania środkami publicznymi poprzez cele odpowiednio skonkretyzowane i zhierarchizowane na rzecz osiągnięcia

45 Patrz szerzej C. Kosikowski, *Tworzenie ustawy budżetowej (ustawy o prowizorium budżetowym) w praktyce stosowania Konstytucji RP*, w: *Zasady ustroju społecznego i gospodarczego w procesie stosowania Konstytucji*, pod red. C. Kosikowskiego, Warszawa 2005, s. 113 i n.

46 Patrz szerzej C. Kosikowski, *Finanse publiczne w świetle Konstytucji RP oraz orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego (na tle porównawczym)*, Warszawa 2004, s. 27 i n.

47 Patrz T. Strąk, *Budżet zadaniowy. Próba przeniesienia nowoczesnych narzędzi zarządzania finansami na grunt działalności publicznej (na przykładzie administracji skarbowej)*, w: *Uwarunkowania i bariery w procesie naprawy finansów publicznych*, red. J. Głuchowski, A. Pomorska, J. Szolno-Koguc, Lublin 2007, s. 365 i n.

określonych rezultatów, czyli realizacji zadań, mierzonych za pomocą ustalonego systemu mierników.

Planowanie wydatków publicznych poprzez budżet zadaniowy pozwala uzyskać odpowiedzi na następujące pytania:

- a) jakie zadania wykonują dysponenti części budżetowych w budżecie państwa,
- b) jakie wydatki przeznacza państwo na poszczególne zadania i z jakich źródeł mają one być finansowane (środki budżetu państwa, środki funduszy celowych, inne źródła),
- c) jakie cele mają być osiągnięte dzięki przeznaczeniu wydatków na określone zadania,
- d) jakie efekty (rezultaty) mają być osiągnięte przez realizację zamierzonych celów,
- e) w jakim stopniu dzięki dokonany wydatkom udało się doprowadzić do osiągnięcia zamierzonych celów.

Są to odpowiedzi, których nie można uzyskać, stosując tradycyjne planowanie wydatków budżetowych w budżecie państwa. Planowanie bowiem nie wiąże wydatków publicznych z konkretnymi zadaniami państwa, lecz opiera się na wydzieleniu odpowiedniej puli środków budżetowych stawianych do dyspozycji dysponentów budżetowych, którzy następnie bardziej dzielą to, co otrzymali, niż projektują zadania i ich cele wymagające finansowania ze środków publicznych. Planując w sposób tradycyjny wydatki budżetu państwa, dysponenti budżetowi nie biorą pod uwagę innych źródeł finansowania tych samych zadań, zwłaszcza zaś środków funduszy celowych oraz środków uzyskanych z budżetu UE. Planowanie zadaniowe ma to zmienić.

BZ ma także inne jeszcze zalety⁴⁸, a mianowicie:

- a) opiera się na wieloletnim planowaniu zadaniowym oraz na licznych programach i strategiach, przez co nawiązuje do metod planowania finansowego obowiązujących w UE (np. Nowa Perspektywa Finansowa 2007–2013, wieloletnie ramy finansowe, roczny budżet UE) oraz umożliwia implementację Strategii Lizbońskiej i aktualizację Programu Konwergencji;

48 Patrz szerzej: *Budżet zadaniowy w Polsce. Reorientacja z wydatkowania na zarządzanie pieniędzmi publicznymi*, red. T. Lubińska, Warszawa 2007, s. 17 i n.

- b) umożliwia konsolidację wydatków publicznych ponoszonych zarówno z budżetu państwa, jak i z innych źródeł (np. środki UE, środki państwowych funduszy celowych);
- c) umożliwia planowanie wydatków publicznych dotyczących realizacji międzyresortowych programów zadaniowych;
- d) ułatwia utrzymanie niskiego deficytu budżetowego, co stanowi jedną z przesłanek wypełnienia kryteriów konwergencji i przystąpienia do strefy euro;
- e) zwiększa i poszerza jawność finansów publicznych, a zwłaszcza ujawnia w pełni przeznaczenie i wykorzystanie środków publicznych w formie wydatków budżetowych oraz wydatków finansowanych z państwowych funduszy celowych i ze środków pozyskanych od UE;
- f) zwiększa przejrzystość wydatków publicznych ujętych w ustawie budżetowej;
- g) zmusza do kontroli budżetowej tego, co jest istotne z punktu widzenia efektywności wydatków publicznych;
- h) zmusza do przestrzegania dyscypliny finansów publicznych w zakresie wykonywania ustawy budżetowej oraz realizacji planów finansowych jednostek sektora finansów publicznych;
- i) wspomaga proces dobrego zarządzania finansami publicznymi, co stanowi podstawową zasadę finansów w UE.

BZ stanowi instytucję, która znalazła zastosowanie i sprawdziła się w praktyce wielu państw, w tym także państw członkowskich Unii Europejskiej.⁴⁹ Polska wyraźnie odwołuje się do tych rozwiązań i doświadczeń. Prace nad metodyką i pilotażem nowej metody budżetowania w Polsce były prowadzone od pierwszego kwartału 2006 r. przez zespół prof. T. Lubińskiej, ówczesnego podsekretarza stanu w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów. Skąpe podstawy prawne dla stosowania BZ w Polsce znalazły natomiast wyraz w jednej z nowel do obowiązującej ustawy o fp. z 2005 r. (art. 124 pkt 9).

Jako metoda planowania wydatków budżetu państwa instytucja BZ została unormowana przepisami tzw. noty budżetowej na rok 2008 (rozporządzenie Ministra Finansów z 18 maja 2007 r. w sprawie szczegółowego sposobu, trybu i terminów opracowania materiałów do projektu ustawy budżetowej na rok 2008, Dz.U. Nr 94, poz. 628). Na tej podstawie podjęto odpowiednie prace i przygotowano projekt ustawy budżetowej na rok 2008, wdrażając tym samym BZ w niektórych

49 Patrz szerzej *Budżet zadaniowy w Polsce*, s. 133 i n.

częściach budżetu państwa. Projekt ustawy budżetowej na rok 2008, uchwalony przez Radę Ministrów i przedłożony Sejmowi, uwzględniał zatem już BZ większości dysponentów. W takiej wersji uchwalono też ustawę budżetową na rok 2008. W następnym roku udoskonalono i częściowo zweryfikowano konstrukcję planowania zadaniowego. W rozporządzeniu Ministra Finansów z 9 maja 2008 r. w sprawie szczegółowego sposobu, trybu i terminów opracowania materiałów do projektu ustawy budżetowej na rok 2009 (Dz.U. Nr 87, poz. 537) przyjęto, że BZ sporządza się w układzie funkcji, zadań i podzadań. Funkcje państwa tworzą główną jednostkę klasyfikacji zadaniowej i grupują wydatki jednego obszaru działalności państwa. Wyróżniono 22 funkcje państwa, które obejmują całokształt jego działalności. Są to:

- 1) zarządzanie państwem,
- 2) działalność na rzecz zapewnienia i poprawy bezpieczeństwa wewnętrznego i porządku publicznego,
- 3) działalność edukacyjna, wychowawcza i opiekuńcza państwa,
- 4) zarządzanie finansami państwa,
- 5) ochrona praw i interesów Skarbu Państwa,
- 6) koordynacja polityki gospodarczej kraju,
- 7) gospodarka przestrzenna, wspieranie rozwoju budownictwa i mieszkalnictwa,
- 8) wspieranie kultury fizycznej i sportu,
- 9) kultura i ochrona dziedzictwa narodowego,
- 10) wspieranie rozwoju polskiej nauki,
- 11) działalność na rzecz zapewnienia bezpieczeństwa zewnętrznego i nienaruszalności granic,
- 12) ochrona i poprawa stanu środowiska,
- 13) zabezpieczenie społeczne i wspieranie rodziny,
- 14) rynek pracy,
- 15) prowadzenie polityki zagranicznej,
- 16) sprawy obywatelskie,
- 17) zapewnienie równomiernego rozwoju kraju,
- 18) działalność państwa na rzecz zapewnienia zasady sprawiedliwości,
- 19) budowa, rozbudowa i utrzymanie infrastruktury transportowej,

20) organizacja opieki zdrowotnej i polityka zdrowotna,

21) prowadzenie polityki rolnej oraz rybackiej,

22) tworzenie i koordynacja polityki.

W ramach każdej z 22 funkcji państwa wyróżnia się zadania, które są zespołem działań realizowanych przez jedną lub kilka instytucji finansowanych z budżetu państwa lub innych źródeł publicznych, którego celem jest osiągnięcie określonego ilościowo lub jakościowo efektu. Zadanie obejmuje całość wykonywanych lub zleczanych przez jednostki podsektora rządowego w danej dziedzinie działań pogrupowanych w podzadania. Dysponent środków budżetowych w ramach każdego z realizowanych przez siebie zadań określa: 1) cele, które planuje osiągnąć w wyniku realizacji zadania, 2) mierniki określające stopień realizacji celów, 3) planowane wydatki na dany rok budżetowy i dwa kolejne lata, 4) źródła finansowanie planowanych wydatków, 5) podzadania w ramach danego zadania, 6) jednostki realizujące zadanie. Jednocześnie zadanie może obejmować działania finansowane w całości ze źródeł krajowych i działania realizowane w ramach programów operacyjnych, o których mowa w rozdziale 3 ustawy z 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (Dz.U. Nr 227, poz. 1658 ze zm.).

Dysponent określa podzadanie jako grupę działań, wyodrębnioną w ramach jednego zadania, których realizacja wpływa na osiągnięcie celów określonych na szczeblu zadania. Każde zadanie może zawierać 1 do 5 podzadań. Dla podzadania należy określić te same dane, jak dla zadań. Jeżeli dysponent administruje więcej niż jedną część budżetową, zadania i podzadania są prezentowane dla każdej części osobno. Dysponent części budżetowej wykazuje także zadania i podzadania realizowane przez nadzorowane przez niego podmioty. Cele i mierniki dysponent wyznacza jedynie dla realizacji zadań i podzadań, nie zaś na poziomie funkcji państwa.

Dalsze prace nad BZ wymagały przygotowania odpowiedniej koncepcji legislacyjnej, która miała zostać uwzględniona w nowej ustawie o fp. Na zlecenie Kancelarii Prezesa Rady Ministrów przygotowałem w 2008 r. założenia legislacyjne i projekt nowelizacji ówczesnie obowiązującej ustawy o fp.⁵⁰ Wykorzystano je w niewielkim stopniu w nowej ustawie o fp.

Nowa ustawa o fp. odłożyła pełne wdrożenie planowania zadaniowego do 1 stycznia 2013 r. (patrz art. 40 ust. 3, art. 41 ust. 4, art. 142 pkt 11, art. 174 pkt 2, art. 175 ust. 1 pkt 4). Jednocześnie jednak w nowej ustawie o fp. znajdujemy przepisy, które obowiązując od 1 stycznia 2010 r., wprowadzają obowiązek planowa-

50 C. Kosikowski, *Założenia legislacyjne dla wprowadzenia do polskiego prawa instytucji budżetu zadaniowego*, w: *Nowe zarządzanie publiczne – skuteczność i efektywność. Budżet zadaniowy w Polsce*, Warszawa 2009, s. 189–226.

nia w układzie zadaniowym w agencjach wykonawczych, instytucjach gospodarki budżetowej, państwowych funduszach celowych oraz państwowych osobach prawnych zaliczanych do sektora fp. (art. 32), a także w odniesieniu do Wieloletniego Planu Finansowego Państwa (art. 103 ust. 2) oraz do wydania noty budżetowej na rok 2011 i 2012 (art. 138 ust. 6). Klóci się to z zasadą przyjętą w ustawie wprowadzającej, według której przepisy nowej ustawy o fp. mają zastosowanie po raz pierwszy do opracowywania i uchwalania projektu ustawy na rok 2010. W odniesieniu do planowania na 2010 r. wprowadzono wymóg planowania zadaniowego (patrz rozporządzenie Ministra Finansów z 20 maja 2009 r. w sprawie szczegółowego sposobu, trybu i terminów opracowania materiałów do projektu ustawy budżetowej na rok 2010, Dz.U. Nr 80, poz. 673). Tak samo postąpiono w odniesieniu do planowania w 2011 r. Podjęto również inne przygotowania do wdrożenia BZ. W Komunikacie Nr 9 Ministra Finansów z 17 czerwca 2009 r. określono standardy definiowania celów dla jednostek sektora finansów publicznych w zadaniowym planie wydatków na rok 2010 (Dz. Urz. MF Nr 8, poz. 48). Na podstawie zarządzenia nr 18 Ministra Finansów z 17 czerwca 2009 r. w sprawie ustanowienia Koordynatora krajowego budżetu zadaniowego (Dz. Urz. MF Nr 8, poz. 44) zapewniono instytucjonalne koordynowanie prac nad procesem wdrażania krajowego budżetu zadaniowego oraz opracowywania metodologii w zakresie planowania zadaniowego. Powstał harmonogram prac nad wdrożeniem budżetu zadaniowego w Polsce.⁵¹

Niezależnie od tego, jaką koncepcję ekonomiczną i polityczną wybierze się za podstawę zrealizowania reformy finansów publicznych w Polsce, wprowadzenie do polskiego systemu finansowego i do prawa polskiego instytucji BZ pozostaje poza dyskusją.⁵² Mimo że istnieją liczne bariery dotyczące wdrożenia w Polsce BZ⁵³, rezultaty przeprowadzonych wcześniej pilotaży i prób wskazują na to, że wdrożenie BZ jest możliwe i konieczne.

Wprowadzenie w Polsce BZ tworzy również szansę, aby stan finansów publicznych w Polsce oceniać przez pryzmat sektora finansów publicznych, a nie tylko w świetle wydatków budżetu państwa. Polskie finanse publiczne są mocno zdekoncentrowane, co uniemożliwia sprawowanie nad nimi pełnej kontroli i prowadzenie polityki finansowej w oparciu o stan całości publicznych środków pieniężnych. Utrudnione jest także zapewnienie równowagi finansowej, co z kolei nie sprzyja wypełnianiu naszych obowiązków w zakresie unikania nadmiernego deficytu budżetowego i zadłużenia publicznego.

51 Patrz *Budżet zadaniowy w administracji publicznej*, red. M. Postuła i P. Perczyński, Warszawa 2008, s. 188 i n.

52 Patrz C. Kosikowski, *Budżet zadaniowy w procesie naprawy finansów publicznych w Polsce*, Państwo i Prawo 2008, nr 8.

53 Por. W. Misiąg, *Bariery wdrażania budżetowania zadaniowego*, w: *Uwarunkowania i bariery w procesie naprawy finansów publicznych*, red. J. Głuchowski, A. Pomorska, J. Szolno-Koguc, Lublin 2007, s. 383 i n.; *Wdrażanie budżetu zadaniowego*, red. M. Postuła i P. Perczyński, Warszawa 2009.

Najlepszym dowodem na to, że przygotowanie w układzie zadaniowym budżetu państwa oraz planów finansowych funduszy celowych i agencji wykonawczych oraz innych państwowych osób prawnych, a także WFPF jest możliwe i celowe. W odniesieniu do wydatków budżetu państwa na rok 2011 przygotowano projekt, który zaprezentowano w ramach uzasadnienia do projektu ustawy budżetowej (patrz tom II Omówienie), chociaż w ramach ustawy budżetowej wydatki budżetu państwa są prezentowane w tradycyjny sposób, czyli w podziale na części, działy i rozdziały klasyfikacji budżetowej. Warto porównać wersję „zadaniową” wydatków budżetu państwa na rok 2011 (zawartą w uzasadnieniu do projektu ustawy budżetowej na rok 2011), co na przykładzie jednej z wybranych funkcji państwa ilustruje tabela 28, z wersją tradycyjnego ujęcia wydatków budżetu państwa w projekcie ustawy budżetowej na rok 2011, co na przykładzie jednej wybranej części budżetu państwa ilustruje tabela 29.

Z przeprowadzonego porównania wynika ewidentnie, że funkcjonalne ujęcie wydatków publicznych pozwala projektować wydatki ze względu na potrzeby społeczne, które realizują określone cele i są wyrażone w formie zadań (podzadań, działań). W tym ujęciu kwestią drugorzędną jest to, kogo wyznaczy się na dysponenta projektowanych środków. Natomiast w tradycyjnym ujęciu wydatków budżetowych jest dokładnie odwrotnie, tzn. najważniejsze jest wskazanie dysponentów środków, a zupełnie drugorzędnym staje się ich przeznaczenie na określone cele społeczne. To pociąga za sobą konsekwencje o kapitalnym znaczeniu ekonomicznym i prawnym. W ujęciu zadaniowym najważniejsze jest to, aby dzięki wykonaniu określonego zadania (podzadania, działania) osiągnąć wyznaczony cel, co ocenić można, stosując przyjęty miernik. To on ma wskazać, czy planowanego wydatku środków dokonano efektywnie. Natomiast w ujęciu tradycyjnym najważniejszym jest to, aby nie przekroczyć limitu wydatków, a jeszcze lepiej dokonać pewnych oszczędności; nie liczy się już to, czy środki, które wydano, pozwoliły osiągnąć jakikolwiek cel społeczny.

Pod względem prawnym jest z kolei tak, że pod rządami obecnie obowiązujących przepisów, a zwłaszcza ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, w najlepszym razie wchodzi w grę odpowiedzialność związana z dokonaniem wydatków ponad przyjęty limit lub na inny cel, bądź bez upoważnienia. Nie ma żadnej odpowiedzialności prawnej za to, że w wyniku wydatkowania środków publicznych żadnego celu społecznego nie osiągnięto. Wystarczy, że zgadzają się rachunki! Oznacza to, że przyjmując jako zasadę planowanie zadaniowe, należy również uwzględnić jego konsekwencje w płaszczyźnie odpowiedzialności za przestrzeganie reżimu finansowego publicznej gospodarki finansowej.

Tabela 28. Wydatki budżetu państwa na rok 2011 w układzie zadaniowym funkcji „Bezpieczeństwo wewnętrzne i porządek publiczny”

Funkcja/zadanie/podzadanie	Dysponent	Źródło	Cel	Nazwa	Wartość bazowa	Wartość w 2011 r.	Planowane wydatki w 2011 r. (w tys. zł)			
							OGÓLEM (kol. 9 + 10)	Budżet Państwa	Budżet Skońców Europejskich	
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	
FUNKCJA 2. BEZPIECZEŃSTWO WEWNĘTRZNE I PORZĄDEK PUBLICZNY										
2.1. Ochrona obywateli i utrzymanie porządku publicznego	Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji	42	Zapewnienie bezpieczeństwa obywateli	Wskaźnik dynamiki przestępstw ogółem (w tym przestępstw drogowych), tj. przestępstw stwierdzonych w roku bieżącym do liczby przestępstw stwierdzonych w roku 2008 x 100	100%	Osiągnięcie dynamiki < 100% w stosunku do 2008 r.	5 297 590	5 260 531	37 059	
	Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego	57	Zapewnienie bezpieczeństwa obywateli	Bieżące monitorowanie - wartość logiczna tak (1) / nie (0)	1	1	497 682	497 682	0	
	Wojewodowie	85	Zapewnienie bezpieczeństwa obywateli	-	-	-	12	12	0	
2.1.1. Zapewnienie bezpieczeństwa wewnętrznego państwa	Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji	42	Poprawa bezpieczeństwa wewnętrznego	Liczba uczestników szkoleń podstawowych	8702	5000	31 975	31 975	0	
	Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego	57	Poprawa bezpieczeństwa wewnętrznego	Bieżące monitorowanie - wartość logiczna tak (1) /nie (0)	1	1	497 682	497 682	0	
	Wojewodowie	85	-	-	-	-	12	12	0	
2.1.2. Zapewnienie bezpieczeństwa najważniejszym osobom, obiektom i urządzeniom w państwie	Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji	42	Poprawa bezpieczeństwa związanego z ochroną osób i obiektów ważnych dla państwa	Wartość logiczna TAK / NIE	TAK	TAK	177 382	177 382	0	
	Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji	42	Ograniczanie liczby przestępstw	Wskaźnik dynamiki przestępstw szczególnie uciążliwych społecznie w kategoriach: kradzież, kradzież z włamaniem, bójka lub pobicie, przestępstwa rozbojnicze; tj. przestępstw stwierdzonych w roku bieżącym do liczby przestępstw stwierdzonych w roku 2008	100%	Osiągnięcie dynamiki < 100% w stosunku do 2008 r.	4 309 904	4 278 163	31 751	
2.1.3. Zapewnienie działania służby prewencyjnej	Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji	42	Poprawa bezpieczeństwa w ruchu drogowym	Liczba zdarzeń drogowych ze skutkiem śmiertelnym	4862	Osiągnięcie dynamiki < 100% w stosunku do 2008 r.	723 296	717 988	5 308	

Przyczyny i propozycje naprawy finansów publicznych w Polsce

Funkcja/zadanie/podzadanie	Dysponent	Część	Cel	Nazwa	Wartość bazowa	Wartość w 2011 r.	Planowane wydatki w 2011 r. (w tys. zł)		
							OCOLEM (kol. 9 + 10)	Budżet Państwa	Budżet Środków Europejskich
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
2.1.5. Wydawanie zezwoleń, koncesji, wpisu do rejestru działalności regulowanej oraz kontrola własnej działalności koncesjonowanej, regulowanej i legalności nabywania nieruchomości, akcji i udziałów przez cudzoziemców	Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji	42	Usprawnianie działań wynikających z regulacji	Liczba spraw zakończonych wydaniem decyzji w stosunku do liczby złożonych wniosków ogółem	95%	96%	3 705	3 705	0
2.1.6. Wykonywanie zadań z zakresu postępowania mandatowego w sprawach o wykroczenia	Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji	42	Zapewnienie sprawnego funkcjonowania postępowania mandatowego w sprawach o wykroczenia	Odsetek uzasadnionych skarg na działania organów nakładających grzywny w drodze mandatów karnych w stosunku do ogólnej liczby wniesionych skarg	25%	25%	792	792	0
2.1.7. Program wieloletni "Program modernizacji Policji, Straży Granicznej, Państwowej Straży Pożarnej i Biura Ochrony Rządu w latach 2007-2011"	Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji	42	Zwiększanie sprawności działania służby prewencji i ruchu drogowego oraz poprawa bazy i sprzętu niezbędnego dla prawidłowego funkcjonowania BOR	Wskaźnik modernizacji Policji /BOR	100%/73%	135%/100%	50 536	50 536	0
2.2. Redukowanie przestępczości i działania na rzecz poprawy społecznego poczucia bezpieczeństwa	Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji	42	Usprawnianie zwalczania przestępczości oraz propagowanie, upowszechnianie i wdrażanie działań o charakterze profilaktycznym	Wskaźnik wykrywalności przestępstw - ilość liczb przestępstw wykrytych (łącznie z wykrytymi po podjęciu z umorzenia) - ogólna liczba przestępstw stwierdzonych powiększona o liczbę przestępstw umorzonych po podjęciu postępowan umorzonych - w %	66,9	69,2	2 977 061	2 955 411	21 650
					Wskaźnik dynamiki inicjatyw na rzecz poprawy bezpieczeństwa w ramach działań profilaktycznych, tj. liczba inicjatyw w roku bazowym do inicjatyw w latach kolejnych	400%	100%		
	Centralne Biuro Antykorupcyjne	56	Zwalczanie korupcji w życiu publicznym i gospodarczym	Indeks Percepcji Korupcji	4,2	>4,2	106 971	106 971	0
	Wojewodowie	85	Poprawa bezpieczeństwa w województwie	Wskaźnik przestępczości w regionie	3%	2,9%	961	961	0

Reforma organizacji sektora finansów publicznych i planowania finansowego...

Funkcja / zadanie / podzadanie	Dysponent	Część	Cel	Nazwa	Wartość bazowa	Wartość w 2011 r.	Planowane wydatki w 2011 r. (w tys. zł)		
							OGÓLEM (kol. 9 + 10)	Budżet Państwa	Budżet Środków Europejskich
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
2.2.1. Zapewnienie działania służby śledczej i kryminalnej	Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji	42	Utrzymanie wysokiego poziomu wykrywalności popełnionych przestępstw w 7 wybranych kategoriach	Wykrywalność w wybranych 7 kategoriach przestępstw pospólnych	17,50%	21,50%	2 946 403	2 924 753	21 650
2.2.2.2. Zwalczanie korupcji	Centralne Biuro Antykorupcyjne	56	Zmniejszenie poziomu korupcji	Liczba przedstawionych zarzutów na podstawie materiałów CBA	387	>500	106 971	106 971	0
2.2.3. Zapobieganie przestępczości i aspołecznym zachowaniom oraz przeciwdziałanie przemyco i patologiom społecznym	Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji	42	Aktywizacja społeczności lokalnych do działania na rzecz ograniczenia przestępczości	Wskaźnik dynamiki projektów z zakresu ograniczania aspołecznych zachowań objętych dofinansowaniem tj. liczba projektów objętych dofinansowaniem w roku bazowym do projektów objętych dofinansowaniem w latach kolejnych	40	100 %	3 072	3 072	0
2.2.4. Wsparcie i ochrona ofiar handlu ludźmi	Wojewodowie	85	Zapewnienie bezpieczeństwa ofiarom handlu ludźmi oraz osobom zagrożonym procederem	Ilości osób, którym udzielono wsparcia i pomocy oraz udzielonokonsultacji	193	570	1 260	1 260	0
2.2.6. Program wieloletni - Program modernizacji Policji, Strazy Granicznej, Państwowej Straży Pożarnej i Biura Ochrony Rządu w latach 2007-2011	Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji	42	Zwiększenie sprawności działania służby kryminalnej i śledczej	Wskaźnik modernizacji Policji	100%	135%	26 326	26 326	0
2.3. Strzeżenie praworządności i czuwanie nad ściganiem przestępstw przez prokuraturę	Ministerstwo Obrony Narodowej	29	Zagwarantowanie bezpieczeństwa państwa i obywateli	Odsetek spraw zalegających do trzech miesięcy w stosunku do ogólnej liczby spraw	74%	76%	39 276	39 276	0
	Ministerstwo Sprawiedliwości	37	Zagwarantowanie bezpieczeństwa państwa i obywateli	Odsetek obywateli pozytywnie oceniali pracę Prokuratury	37	-	0	0	0
				Wskaźnik czasu trwania postępowań	0,90	-			
				Wskaźnik skuteczności ściągania	82,50	-			
				Liczba prokuratur, w których wprowadzono do systemu SIP nowe funkcjonalności do systemu SIP nowe funkcjonalności wspomagające	415	-			
Prokuratura Generalna	88	Zagwarantowanie bezpieczeństwa państwa i obywateli	Wskaźnik czasu trwania postępowań (w miesiącach)	0,89	0,89	1 546 259	1 546 259	0	
			Wskaźnik skuteczności ściągania	82,7	82,7				

Przyczyny i propozycje naprawy finansów publicznych w Polsce

Funkcja/zadanie/podzadanie	Dysponent	Część	Cel	Nazwa	Wartość bazowa	Wartość w 2011 r.	Planowane wydatki w 2011 r. (w tys. zł)		
							OCOLEM (kol. 9 + 10)	Budżet Państwa	Budżet Środków Europejskich
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
2.3.1. Przygotowanie postępowania przygotowawczego i procesowego	Ministerstwo Obrony Narodowej	29	Zapewnienie możliwości osądzenia sprawców przestępstw	Odsetek spraw zakończonych skargą prokuratorską (akt oskarżenia, wnioszek o warunkowe umorzenie, wniosek o ukaranie za wykroczenie) w stosunku do ogólnej liczby spraw	77%	79%	39 276	39 276	0
	Ministerstwo Sprawiedliwości	37	Poprawa sprawności i skuteczności zwalczania przestępstw	Wskaźnik skuteczności ścigania	82.50	-	0	0	0
2.3.2. Zwalczanie przestępczości zorganizowanej	Prokuratura Generalna	88	Zapewnianie możliwości osądzenia sprawców przestępstw	Wskaźnik czasu trwania postępowań	0.89	0.89	1 429 207	1 429 207	0
	Prokuratura Generalna	88	Poprawa sprawności i skuteczności zwalczania przestępczości zorganizowanej	Skuteczność ścigania	82.7	82.7	39 380	39 380	0
2.3.3. Realizacja zadań Prokuratora Generalnego w postępowaniach przed SN, TK, NSA oraz innych przewidzianych w ustawach	Ministerstwo Sprawiedliwości	37	Zapewnianie realizacji procesowych i pozaprocesowych uprawnień Prokuratora Generalnego	Liczba spraw rozpatrywanych przez TK, SN i NSA z udziałem Prokuratora Generalnego	8994	-	0	0	0
	Prokuratura Generalna	88	Zapewnianie realizacji procesowych i pozaprocesowych uprawnień Prokuratora Generalnego	Liczba spraw rozpatrywanych przez TK, SN i NSA z udziałem Prokuratora Generalnego	-	-	77 672	77 672	0
2.4. Ochrona przeciwpożarowa, działalność ratowniczo-gaśnicza oraz zapobiegawcza	Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji	42	Zapewnienie funkcjonowania systemu ratowniczego oraz poprawa skuteczności przeciwdziałania zagrożeniom	Procent interwencji, w których straż pożarna dotarła na miejsce zdarzenia w czasie krótszym niż 15 minut	70	75	156 952	156 882	70
				Liczba ćwiczeń regionalnych udoskonalających organizację i funkcjonowanie zespołów ratowniczych centralnego odvodu operacyjnego	nie mniej niż 4	nie mniej niż 4			
Wojewodowie	Wojewodowie	85	Zapobieganie i minimalizowanie skutków pożarów, zagrożeń miejscowych i klęsk żywiołowych	Optymalne rozmieszczenie jednostek KSRG	3812	3912			
				Odsetek ilości zdarzeń dużych i średnich w ogólnej liczbie zdarzeń	7,02%	7,5%	2 011 949	2 011 949	0
				Ocena poziomu skuteczności działań ratowniczych	85%	96%			

Reforma organizacji sektora finansów publicznych i planowania finansowego...

Funkcja / zadanie / podzadanie	Dysponent	Część	Cel	Nazwa	Wartość bazowa	Wartość w 2011 r.	Planowane wydatki w 2011 r. (w tys. zł)		
							OGÓLEM (kol. 9 + 10)	Budżet Państwa	Budżet Środków Europejskich
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
2.4.1. Działalność ratowniczo-gaśnicza	Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji	42	Zapewnienie sprawności funkcjonowania krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego oraz systemu powiadamiania ratunkowego	Liczba OSP włączonych do systemu KSRG	3745	3812	143 111	143 111	0
2.4.2. Działalność ratownictwa górskiego i wodnego	Wojewodowie	85	-	-	-	-	1 947 882	1 947 882	0
2.4.3. Rozpoznawanie zagrożeń	Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji	42	Zapewnienie sprawności działań jednostek ratowniczych	Liczba ofiar śmiertelnych w stosunku do ogólnej liczby interwencji	4,74 %	4,73 %	12 454	12 454	0
2.4.3. Rozpoznawanie zagrożeń	Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji	42	Zapobieganie zagrożeniom pożarowym i innym zagrożeniom oraz przeciwdziałanie awariom przemysłowym	Liczba przeprowadzonych kontroli w podległych jednostkach organizacyjnych PSP	4	4	1 271	1 201	70
2.4.4. Program wieloletni Program modernizacji Policji, Straży Granicznej, Państwowej Straży Pożarnej i Biura Ochrony Rządu w latach 2007-2011	Wojewodowie	85	-	-	-	-	64 039	64 039	0
2.4.4. Program wieloletni Program modernizacji Policji, Straży Granicznej, Państwowej Straży Pożarnej i Biura Ochrony Rządu w latach 2007-2011	Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji	42	Poprawa bazy i wyposażenia sprzętowego niezbędnego dla prawidłowego funkcjonowania jednostek PSP	Wskaźnik modernizacji Państwowej Straży Pożarnej	76%	60%	116	116	0
2.4.4. Program wieloletni Program modernizacji Policji, Straży Granicznej, Państwowej Straży Pożarnej i Biura Ochrony Rządu w latach 2007-2011	Wojewodowie	85	-	-	-	-	28	28	0

Przyczyny i propozycje naprawy finansów publicznych w Polsce

Funkcja/zadanie/pod zadanie	Dysponent	Część	Cel	Nazwa	Wartość bazowa	Wartość w 2011 r.	Planowane wydatki w 2011 r. (w tys. zł)			
							OCOLEM (kol. 9 + 10)	Budżet Państwa	Budżet Środków Europejskich	0
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	
	Ministerstwo Finansów	19	Zapewnianie sprawności realizacji zadań obrony cywilnej oraz zarządzania kryzysem	Procent przeszkolonych pracowników MF w stosunku do zaplanowanych	100	100	227	227	0	
	Ministerstwo Srodowiska	41	Zapewnianie sprawności realizacji zadań obrony cywilnej oraz zarządzania kryzysem	Liczba przeprowadzonych szkoleń	1	2	83	83	0	
2.5. Zarządzanie kryzysowe i obrona cywilna	Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji	42	Zapewnianie sprawności realizacji zadań obrony cywilnej oraz zarządzania kryzysem	Liczba przeprowadzonych przedsięwzięć	7	8	10 495	10 495	0	
	Wojewodowie	85	Zapewnianie sprawności i skutecznego działania wszystkich podmiotów zarządzania kryzysowego oraz poprawa bezpieczeństwa na obszarze województwa	Ocena współdziałania, ocena sprawności i skuteczności działania podmiotów zarządzania kryzysowego oraz ocena funkcjonowania wojewódzkiego systemu łączności w sytuacjach kryzysowych (w skali 1-5)	3.5	4	34 736	34 736	0	
	Ministerstwo Srodowiska	41	Poprawa skuteczności systemu zarządzania kryzysowego przez organy administracji publicznej	Liczba przeprowadzonych szkoleń	0	1	42	42	0	
2.5.1. Koordynacja przedsięwzięć z zakresu zarządzania kryzysowego	Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji	42	Poprawa skuteczności systemu zarządzania kryzysowego przez organy administracji publicznej	Liczba opracowanych informacji (raportów), analiz i prognoz	100	300	7 052	7 052	0	
	Wojewodowie	85	-	-	-	-	18 143	18 143	0	

Reforma organizacji sektora finansów publicznych i planowania finansowego...

Funkcja / zadanie / podzadanie	Dysponent	Część	Cel	Nazwa	Wartość bazowa	Wartość w 2011 r.	Planowane wydatki w 2011 r. (w tys. zł)		
							OGÓLEM (kol. 9 + 10)	Budżet Państwa	Budżet Środków Europejskich
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
2.5.2. Przeciwdziałanie i usuwanie skutków klęsk żywiołowych	Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji	42	Budowa, odbudowa, modernizacja i remont infrastruktury technicznej zniszczonej lub uszkodzonej w wyniku klęsk żywiołowych oraz infrastruktury technicznej służącej zapobieganiu lub minimalizowaniu skutków klęsk żywiołowych	-	-	-	1 457	1 457	0
	Wojewodowie	85	-	-	-	-	0	0	0
2.5.3. Obrona cywilna	Ministerstwo Finansów	19	Zapewnianie sprawnego realizowania zadań obrony cywilnej i ochrony ludności	Procent przeszkolonych pracowników MF w stosunku do zaplanowanych	100%	100%	227	227	0
	Ministerstwo Środowiska	41	Zapewnianie sprawnego realizowania zadań obrony cywilnej i ochrony ludności	Liczba przeprowadzonych szkoleń	1	1	41	41	0
	Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji	42	Zapewnianie sprawnego realizowania zadań obrony cywilnej i ochrony ludności	Liczba przeprowadzonych przedsięwzięć	7	8	1 986	1 986	0
2.6. Ochrona granicy państwowej i kontrola ruchu granicznego	Wojewodowie	85	-	-	-	-	16 593	16 593	0
	Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji	42	Zapewnianie bezpieczeństwa granicy zewnętrznej UE i terytorium RP oraz skutecznej kontroli granicznej	Wartość ujawnionych przez Straż Graniczną towarów pochodzących z przemytu, kradzieży lub nielegalnej produkcji	90 mln zł	99 mln zł	1 239 254	1 239 254	0
	Wojewodowie	85	Zapewnianie bezpieczeństwa granicy zewnętrznej UE i terytorium RP oraz skutecznej kontroli granicznej	Procent skarg zasadnych nadziałalność służbą funkcjonariuszy SG	6	10			
				Procentowy stosunek czynności administracyjnych w odniesieniu do cudzoziemców zgłoszonych przez wojewodów oraz inne organy do ilości przeprowadzonych	100	100			
	Wojewodowie	85	Zapewnianie bezpieczeństwa granicy zewnętrznej UE i terytorium RP oraz skutecznej kontroli granicznej	Średni czas oczekiwania na odprawę	30 min	30 min	188 119	188 119	0

Przyczyny i propozycje naprawy finansów publicznych w Polsce

Funkcja/zadanie/pod zadanie	Dysponent	Część	Cel	Nazwa	Wartość bazowa	Wartość w 2011 r.	Planowane wydatki w 2011 r. (w tys. zł)		
							OCOLEM (kol. 9 + 10)	Budżet Państwa	Budżet Środków Europejskich
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
2.6.1. Ochrona granicy państwowej	Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji	42	Zapewnianie skutecznej ochrony granicy państwowej	Procent długości granicy zewnętrznej UE ochraniającej przez Straż Graniczną przy wykorzystaniu stacjonarnych i mobilnych systemów nadzoru	53,45%	68,1 %	502 964	502 964	0
2.6.2. Kontrola ruchu granicznego	Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji	42	Poprawa realizacji zadań z zakresu kontroli granicznej	Procentowy stosunek ilości ujawnionych czynności zleconych przez uprawnione organy do prawidłowo zrealizowanych	99,89%	co najmniej 99%	330 499	330 499	0
2.6.3. Zapobieganie nielegalnej migracji	Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji	42	Ograniczenie liczby osób przebywających nielegalnie na terytorium RP	Liczba cudzoziemców, którym Straż Graniczna zorganizowała powrót do kraju trzeciego do ilości osób, którym wydano decyzje o wydaleniu lub zobowiązaniu	87%	co najmniej 80%	293 973	293 973	0
2.6.4. Budowa i utrzymanie przejść granicznych	Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji Wojewodowie	42 85	-	-	-	-	299	299	0
2.6.5. Rozpoznawanie, zapobieganie i wykrywanie przestępstw oraz ściganie ich sprawców w zakresie właściwości SG	Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji	42	Zapewnienie sprawnych działań dotyczących zwalczania przestępstw popełnianych w zakresie właściwości Straży Granicznej	Procent zakończonych doprowadzonych postępowań przez Straż Graniczną w danym roku	93%	co najmniej 90%	98 548	98 548	0
2.6.6. Program wieloletni Program modernizacji Policji, Straży Granicznej, Państwowej Straży Pożarnej i Biura Ochrony Rządu w latach 2007-2011	Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji	42	Poprawa sprawności działań Straży Granicznej	Wskaźnik modernizacji Straży Granicznej	40,3%	100%	12 971	12 971	0
2.7. Informatyzacja działalności i budowa społeczeństwa informacyjnego	Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji	42	Zwiększenie bezpieczeństwa publicznego poprzez dostosowanie wybranych systemów krajowych do systemów Unii Europejskiej dla potrzeb ochrony granic UE	Liczba organów administracji publicznej podłączonych do systemu VIS	0	20	62 989	62 989	0

Reforma organizacji sektora finansów publicznych i planowania finansowego...

Funkcja / zadanie / podzadanie	Dysponent	Część	Cel	Nazwa	Wartość bazowa	Wartość w 2011 r.	Planowane wydatki w 2011 r. (w tys. zł)		
							OGÓLEM (kol. 9 + 10)	Budżet Państwa	Budżet Środków Europejskich
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
2.7.1. Utrzymanie systemów informatycznych	Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji	42	Zapewnienie sprawnego działania systemów informatycznych	Ilość zakupionych serwisów pogwarancyjnych na sprzęt oraz aktualizacji oprogramowania standardowego do ilości zaplanowanych zakupów	100%	100%	61 198	61 198	0
2.7.2. Budowa i wdrożenie rozwiązań informatycznych	Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji	42	Zwiększenie bezpieczeństwa publicznego poprzez dostosowanie wybranych systemów krajowych do systemów Unii Europejskiej dla potrzeb ochrony granic UE	Liczba organów administracji publicznej podłączonych do systemu VIS	0	20	1 791	1 791	0

Źródło: Uzasadnienie do projektu ustawy budżetowej na rok 2011.

Przyczyny i propozycje naprawy finansów publicznych w Polsce

Tabela 29. Wydatki budżetu państwa na rok 2011 w części „Sprawy wewnętrzne” w podziale na działy i rozdziały

Część	Dział	Rozdz	Treść	Poz	Plan na 2011 r. w tysiącach złotych	z tego:							Współfinansowanie projektów z udziałem środków Unii Europejskiej
						Dotacje i subwencje	Świadczenia na rzecz osób fizycznych	Wydatki bieżące jednostek budżetowych	Wydatki majątkowe	Wydatki na obsługę długu Skarbu Państwa	Środki własne Unii Europejskiej		
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	
42	7102	1 2 3	SPRAWY WEWNĘTRZNE Działalność usługowa Agencji Mienia Wojskowego		17 055 913 10 10	144 847 10 10	6 944 288	9 489 936	398 561			78 281	
	750	4	Administracja publiczna		489 674	400	152	392 224	35 369			61 529	
	75001	5	Urzędy naczelnych i centralnych organów administracji rządowej		133 470	400	118	125 428	5 893			1 631	
	75070	6	Centrum Personalizacji Dokumentów		219 949		27	203 885	16 037				
	75073	7	Urząd do Spraw Cudzoziemców		25 228		7	24 405	1 300			516	
	75076	8	Przygotowanie i sprawowanie przewodnictwa w Radzie Unii Europejskiej		36 499			24 909	11 590				
	75095	9	Pozostała działalność		73 528			13 597	549			59 382	
	753	10	Obowiązkowe ubezpieczenia społeczne		6 609 070		6 542 775	59 951	6 344				
	75301	11	Świadczenia pieniężne z zaopatrzenia emerytalnego		6 609 070		6 542 775	59 951	6 344				
	754	12	Bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa		9 764 599	54 910	385 354	8 997 103	310 480			16 752	
	75402	13	Komenda Główna Policji		503 693		14 334	453 297	36 007			55	
	75403	14	Jednostki terenowe Policji		462 796		2 234	332 353	128 209				
	75404	15	Komendy wojewódzkie Policji		1 818 989		62 821	1 732 437	15 541			8 190	
	75405	16	Komendy powiatowe Policji		5 317 463		230 697	5 005 494	75 430			5 842	
	75406	17	Straż Graniczna		1 244 913		64 045	1 164 370	13 845			2 653	

Reforma organizacji sektora finansów publicznych i planowania finansowego...

Część	Dział	Rozdz.	Treść	Poz	Plan na 2011 r. w tysiącach złotych	z tego:						
						Dotacje i subwencje	Świadczenia na rzecz osób fizycznych	Wydatki bieżące jednostek budżetowych	Wydatki na majątkowe	Wydatki na obsługę długu Skarbu Państwa	Środki własne Unii Europejskiej	Współfinansowanie projektów z udziałem środków Unii Europejskiej
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13
		75408	Biuro Ochrony Rządu	18	189 775		5 533	177 042	7 200			
		75409	Komenda Główna Państwowej Straży Pożarnej	19	123 212	14 881	4 379	84 321	19 619			12
		75412	Ochotnicze strażyska pożarne	20	23 247	10 000			13 247			
		75414	Obrona cywilna	21	116			116				
		75415	Zadania ratownictwa górskiego i wodnego	22	12 249	11 140			1 109			
		75421	Zarządzanie kryzysowe	23	6 831		10	6 709	112			
		75495	Pozostała działalność	24	61 315	18 889	1 301	40 964	161			

Źródło: Projekt ustawy budżetowej na rok 2011

Z dokonanego porównania różnych wersji ujęć wydatków budżetowych wynikają także inne wnioski. Uważam, że obydwie wersje nie muszą stanowić względem siebie alternatywy, lecz występować równolegle, pełniąc jednakże odmienne funkcje. Dla potrzeb autoryzacji wydatków publicznych przez Sejm oraz ze względu na zasadę jawności finansów publicznych niezbędne jest stosowanie zadaniowej wersji planowania wydatków publicznych. W tym celu Wieloletni Plan Finansowy Państwa oraz roczny Plan Finansowy Państwa należałoby przygotowywać i uchylać w wersji zadaniowej. Natomiast realizacja rocznego PFP, a więc także jego elementów składowych wymaga zastosowania „ujęcia wykonawczego” wskazującego w szczególności na to, kto (części) dysponuje środkami publicznymi i na jakie cele (działy) oraz komu one przysługują (rozdziały).

Do ustawy finansowej należałoby wprowadzić załącznik w postaci Ujęcia Wykonawczego Planu Finansowego Państwa. W zależności od tego, jakiej części PFP dotyczyłoby to ujęcie, różna musiałaby być klasyfikacja wydatków zawartych w danym planie finansowym. Z natury rzeczy musiałaby ona inaczej wyglądać w odniesieniu do budżetu zadań władzy publicznej i w stosunku do innych planów finansowych wchodzących w skład PFP (np. planu finansowego podsektora ubezpieczeń społecznych i zdrowotnych, budżetów jst. lub budżetu środków europejskich).

2.5.2. Przygotowanie projektu ustawy finansowej

W nowej ustawie o fp. należy przede wszystkim w sposób pełny i precyzyjny uregulować kompetencje dotyczące tworzenia projektu ustawy finansowej. Regulacje te powinny wskazywać nie tylko na to, kto i co ma wykonać, ale też w jakim czasie i formie ma to uczynić. Trzeba założyć funkcjonowanie pewnego ciągu działań prawnych, które muszą przebiegać w określonej przez ustawę kolejności i w wyznaczonym na to czasie. Ustaleń tych nie można zmieniać.

Trzeba jednakże przewidzieć możliwość zastosowania jednego z dwóch scenariuszy działań. Jeden z nich dotyczyć powinien sytuacji, w której rząd i parlament funkcjonują w toku swojej kadencji i nie kończą jej w roku poprzedzającym rok, na który uchwała się ustawę finansową. Natomiast drugi scenariusz dotyczy sytuacji polegającej na tym, że dochodzi do zmiany rządu, przy dalszym funkcjonowaniu parlamentu lub gdy zarówno rząd, jak i parlament kończą swoją pełną lub niepełną kadencję w roku poprzedzającym rok finansowy, na który uchwała się ustawę finansową.

Pierwszy scenariusz dotyczy pewnej normalności, natomiast drugi jest wyjątkiem od niej. Nie można zakładać, tak jak to czyni się obecnie, że wyjątek ten nie wystąpi, skoro kadencji rządu i parlamentu nie oznacza się na taki sam czas, jak okres obowiązywania ustawy finansowej, a poza tym nigdy nie można wykluczyć

krzysów politycznych polegających na skróceniu kadencji rządu lub rządu i parlamentu jednocześnie. Nie miałyby to zresztą znaczenia, ponieważ aby uchwalić ustawę finansową, trzeba najpierw opracować jej projekt.

Problem sprowadza się zatem do tego, aby w drugim scenariuszu uwzględnić zarówno działania ustępującego rządu i kontynuującego kadencję parlamentu, jak i działania ustępującego i nowego rządu oraz działania rozwiązanego parlamentu i nowo wybranego parlamentu. Działania te trzeba odnieść do czasu, w którym wymagane jest prowadzenie gospodarki finansowej państwa w oparciu o ustawę finansową lub ustawę o prowizorium finansowym.

Wydaje się, że pod względem praktycznym najlepszym rozwiązaniem tego problemu byłoby przyjęcie w Konstytucji RP postanowienia, na mocy którego do czasu zakończenia kadencji (pełnej lub niepełnej) dotychczasowy rząd i parlament wykonują kompetencje przewidziane dla nich w scenariuszu pierwszym. Gdyby więc rząd przedstawił Sejmowi projekt ustawy finansowej w przewidzianym ustawowo terminie, a Sejm uchwalił ustawę finansową przed końcem swojej kadencji, to nowo wybrany rząd i parlament powinni respektować jej postanowienia, chyba że skorzystają z możliwości dokonania zmiany ustawy finansowej w ciągu roku, którego ona dotyczy.

Gdyby zaś rząd wniósł do Sejmu projekt ustawy finansowej lub projekt ustawy o prowizorium finansowym, a Sejm nie zdążyłby uchwalić jednej lub drugiej ustawy przed rozpoczęciem roku finansowego, to gospodarka finansowa państwa powinna być prowadzona na podstawie projektu rządowego do czasu uchwalenia ustawy finansowej przez nowo wybrany Sejm, jednakże nie później niż do 1 kwietnia roku finansowego. Nowo wybrany rząd powinien natomiast zachować uprawnienie do wystąpienia z inicjatywą zmiany ustawy finansowej w toku roku finansowego, jeśli nie był autorem projektu tej ustawy. W ten sposób doszłoby do konstytucyjnego rozwiązania problemu dyskontynuacji projektu ustawy finansowej.

Na etapie tworzenia projektu ustawy finansowej należałoby rozwiązać następujące problemy.

Po pierwsze, należy wyraźnie sprecyzować, co powinny zawierać Założenia do projektu ustawy finansowej oraz komu i po co oraz w jakim czasie przedstawia się je. W moim przekonaniu należy przejść do formuły Założeń, które mają znaleźć się na początku ustawy finansowej. Projekt takich Założeń powinien być podany do wiadomości partnerów społecznych (związków zawodowych i organizacji pracodawców), jednakże bez oczekiwania na jego akceptację z ich strony, a jedynie dla poinformowania o zamierzeniach rządu w następnym roku finansowym. Przesadą jest bowiem, aby partnerzy społeczni, zainteresowani jednoznacznie polepszeniem lub utrzymaniem swojej sytuacji finansowej, wnieśli cokolwiek

obiektywnego do oceny zamierzeń rządu. Lojalność rządu wobec nich będzie wystarczająca, gdy ograniczy się do przedstawienia im zamierzeń rządu w polityce gospodarczej i finansowej. To powinno pozwolić partnerom społecznym na podjęcie przygotowań do ewentualnej zmiany ich zachowań. Założenia powinny być naturalnie prezentowane na forum Rady Ministrów, aby jej członkowie zrozumieli, że w ustawie finansowej zawiera się plan będący podstawą gospodarki finansowej państwa, nie zaś poszczególnych resortów.

Po drugie, rozważyć należałoby też wprowadzenie pewnych zmian w kompetencjach dotyczących tworzenia projektu ustawy finansowej. Poza dyskusją zdaje się pozostawać kompetencja Ministra Finansów do opracowania części „A” PFP oraz całości projektu ustawy finansowej i prezentowania go Radzie Ministrów. Natomiast inna, znacznie szersza treść ustawy finansowej wymaga, aby odpowiedzialnymi za przygotowanie pewnych fragmentów projektu ustawy finansowej stali się także:

- 1) minister właściwy do spraw ubezpieczeń społecznych i minister właściwy do spraw zdrowia (część „B” ustawy finansowej),
- 2) minister właściwy do spraw rozwoju regionalnego (część „C” ustawy finansowej),
- 3) Prezes GUS (Informacje dodatkowe).

Po trzecie, w pracach nad projektem PFP należy stosować metodologię planowania zadaniowego. W tym celu należy żądać od projektodawców przedstawiania fragmentów projektów ustawy finansowej w układzie zadaniowym określonym na stałe w ustawie o finansach publicznych, nie zaś powielanym corocznie w tzw. nocie finansowej (obecnie nocie budżetowej) wydawanej przez Ministra Finansów. Nota finansowa powinna dotyczyć wyłącznie uregulowania kwestii czysto technicznych, w tym m.in. formularzy, na których należy opracowywać fragmenty PFP.

Po czwarte, należałoby wprowadzić pewne rygory dotyczące projektu ustawy o prowizorium finansowym oraz projektu ustawy o zmianie ustawy finansowej.

W odniesieniu do pierwszego z projektów konieczne jest przede wszystkim ustawowe określenie sytuacji uzasadniających przygotowanie przez Ministra Finansów i uchwalenie przez Radę Ministrów takiego projektu oraz przedłożenie go Sejmowi w terminie do końca września zamiast uchwalonego projektu ustawy finansowej. Można wyobrazić sobie cztery takie sytuacje: 1) wcześniejsze wprowadzenie jednego ze stanów nadzwyczajnych, 2) zmianę systemu pieniężnego państwa (np. wprowadzenie euro), 3) rozpoczęcie kadencji rządu po 1 lipca roku finansowego, 4) ogłoszenie przez władze UE kryzysu gospodarczego lub finansowego UE powodującego zmiany w planach finansowych UE.

Projekt ustawy o prowizorium finansowym powinien być przygotowany w oparciu o metodę planowania zadaniowego i z uwzględnieniem wszystkich programów i planów wieloletnich, które stanowią podstawę opracowania projektu ustawy finansowej. Szczegółowość projektu też powinna być taka sama, jak szczegółowość wymagana od projektu ustawy finansowej. Natomiast czas obowiązywania nie powinien przekraczać pierwszego kwartału roku finansowego, którego projekt ma dotyczyć.

W odniesieniu do projektu ustawy o zmianie ustawy finansowej konieczne byłoby przyjęcie zasady, że wystąpienie z inicjatywą zmiany ustawy finansowej może mieć miejsce tylko w tych samych czterech sytuacjach, które podałem wyżej w odniesieniu do zastosowania instytucji prowizorium finansowego. Ponadto należałoby również zastrzec, że uchwalenie zmiany ustawy finansowej może nastąpić nie później niż do końca trzeciego kwartału roku finansowego. Chodzi o to, aby uniemożliwić rządowi dokonywanie zmiany ustawy finansowej tylko po to, aby jej wykonanie było łatwiejsze i nie narażało rządu na negatywną ocenę ze strony NIK i Sejmu.

2.5.3. Uchwalanie, ogłaszanie i kontrola ustawy finansowej

Na etapie prac parlamentarnych nad ustawą finansową do uwzględnienia pozostają następujące propozycje.

Po pierwsze, Marszałek Sejmu powinien zarządzić prace sejmowe nad projektem ustawy finansowej wraz z opiniami zgłoszonymi do tego projektu przez Prezesa NBP, Prezesa NIK i Prezesa PAN. W dotychczasowej praktyce budżetowej sięgano po opinie dwóch pierwszych podmiotów, natomiast nie sięgano do opinii Prezesa PAN. Uważano bowiem, że Kancelaria Sejmu zapewnia posłom ekspertyzy naukowe sporządzone przez wyznaczone osoby. Często były to osoby „z łapanki”, a ich „dzieła” były nieprofesjonalne i przygotowane w duchu oczekiwanym przez zleceniodawcę. Nauka polska, w tym nauka finansów publicznych i prawa finansowego, pozostaje na bardzo wysokim poziomie i jeśli z jej dorobku nie chce korzystać minister finansów, to niech pozostanie to wyłącznie jego subiektywnym problemem. Nie ma natomiast powodu, aby tylko dlatego pozbawiać Sejm możliwości poznania profesjonalnych i obiektywnych ocen.

Po drugie, w Regulaminie Sejmu należy przyjąć nowy, inny kalendarz prac sejmowych nad ustawą finansową. Jeżeli bowiem założymy utrzymanie obowiązku Rady Ministrów do przedstawiania Sejmowi projektu ustawy finansowej najpóźniej (można przecież wcześniej) na trzy miesiące przed rozpoczęciem nowego roku finansowego, to trzeba założyć pewien reżim czasowy dla prac nad tym projektem. Nie wystarczy bowiem konstytucyjne zagrożenie możliwością rozwiązania Sejmu przez Prezydenta RP w razie nieuchwalenia ustawy finansowej w ciągu

czterech miesięcy od dnia jego przedłożenia Sejmowi (art. 225 Konstytucji RP). To jest postanowienie, które świadomie łamie zasadę roczności obowiązywania ustawy finansowej. Należy je zmienić, ograniczając czas prac parlamentarnych do trzech miesięcy.

Aby jednak czas ten był wystarczający, to Marszałkowi Sejmu należy pozostawić jedynie 7 dni na określenie terminarza prac nad projektem i na przekazanie posłom projektu ustawy wraz z wymaganymi opiniami. Natomiast pierwsze czytanie powinno odbyć się w ciągu 2 tygodni po otrzymaniu przez posłów projektu ustawy finansowej wraz z opiniami. Na prace w komisjach i na przeprowadzenie drugiego czytania należy przeznaczyć 5 tygodni. Wtedy pozostaną jeszcze 3 tygodnie na przeprowadzenie trzeciego czytania i na ostateczne uchwalenie ustawy finansowej po jej ocenie przez Senat oraz jeden tydzień na podpisanie ustawy przez Prezydenta i jej publikację.

2.5.4. Wykonywanie ustawy finansowej oraz kontrola jej wykonywania i związana z nią sprawozdawczość

W związku z wykonywaniem ustawy finansowej należy przewidzieć odrębne mechanizmy i procedury wykonywania ustawy finansowej w części dotyczącej Planu finansowego podsektora rządowego finansów publicznych” (część „A”), a także w częściach „B” i „C”. Stopień szczegółowości, jak i dyrektywności tych planów jest bowiem zróżnicowany. Sądzę jednak, że należy zmierzać do wyraźnego i precyzyjnego określenia kompetencji podmiotów, określanych obecnie dysponentami budżetowymi. Niezależnie od zmiany tej nazwy na dysponentów finansowych warto byłoby pozostać przy ich podziale na trzy stopnie oraz na związane z nimi kompetencje, tyle tylko że trzeba to wyraźnie odnieść do wykonawców planów zawartych w częściach A, B i C ustawy finansowej. W szerokim zakresie można też wzorować się na dotychczasowych rozwiązaniach dotyczących innych zagadnień unormowanych obecnie w ramach regulacji wykonywania ustawy budżetowej.

Do wykorzystania pozostaje także dotychczasowy mechanizm i procedura oceny kontroli wykonywania ustawy finansowej. **Trzeba w tym uwzględnić jednakże dwa nowe elementy.** Jeden z nich dotyczy wprowadzenia obowiązku sięgania po opinie na temat wykonania ustawy finansowej pochodzące od podmiotów, które wypowiadały się na temat projektu ustawy finansowej (Prezes NBP, Prezes NIK, Prezes PAN). Natomiast drugi element powinien być związany z obowiązkiem Rady Ministrów dołączania do sprawozdania z wykonania ustawy finansowej opinii Komisji Europejskiej i Europejskiego Banku Centralnego, które oceniają sytuację finansową Polski w związku z jej członkostwem w UE i ubie-

ganiem się o wejście do strefy euro. To jest fakt, którego nie należy ukrywać podczas oceny wykonania ustawy finansowej.

Należy utrzymać instytucję udzielania Radzie Ministrów przez Sejm absolutorium z wykonania ustawy finansowej. Warto jednak wzorem rozwiązań przyjętych w UE przyjąć, że odrębnej ocenie podlegają najpierw wszyscy ministrowie, ponieważ odpowiadają za kierowanie wykonywaniem ustawy finansowej w obszarze powierzonych im działów administracji rządowej, a dopiero na tym tle można sformułować ocenę odnoszącą się do całej Rady Ministrów.

2.6. Budżety jednostek samorządu terytorialnego jako ogniwo systemu planowania finansowego w sektorze finansów publicznych

2.6.1. Planowanie finansowe jednostek samorządu terytorialnego w warunkach ograniczonej decentralizacji finansów publicznych

Współczesny samorząd terytorialny od dawna już przestał przypominać wspólnotę mieszkańców z epoki kamienia łupanego, jaskiń i skór zwierzęcych służących za odzienie. Epoka zmieniła się. Pozostali mieszkańcy. Jest ich nawet więcej, bo nie zdążyli wzajemnie się wybić. Teraz walczą ze sobą w szeregach różnych partii politycznych lub armii wojskowych. Zamiast jaskiń potrzebują mieszkań (jednakże nie klitek z kuchnią bez okna). Mają też wiele innych potrzeb, których nie odczuwali i nie znali ich protoplaści. Sytuacja uległa też zmianie o tyle, że troski mieszkańców stały się powinnościami państwa. To zaś, po nieudanych próbach wyeliminowania instytucji samorządu terytorialnego, doszło do wniosku, że część zadań publicznych może i powinna być wykonywana przez jst. W ten sposób koncepcję samorządu terytorialnego sprowadzono do instytucji realizującej część zadań publicznych wyznaczonych w sposób dyrektywny przez państwo. Co więcej, państwo wyznaczyło również źródła dochodów jst., za pomocą których jst. mają finansować realizację powierzonych im zadań publicznych. W tych warunkach musi zatem przebiegać planowanie jst.

Z formalnego punktu widzenia wszystko jest więc w porządku: każda jst. jest samodzielna i wobec tego samodzielnie planuje również swoją działalność w formie wieloletniej prognozy finansowej oraz rocznego budżetu jst. Plany te mają odrębny charakter, bowiem nie łączy się ich w żaden wspólny zbiór. Nie wchodzi też w skład budżetu państwa, jak to miało miejsce w socjalizmie, gdzie zbiorczy budżet państwa obejmował budżet centralny oraz zbiorcze budżety rad narodowych.

Z merytorycznego punktu widzenia nie jest jednak dobrze. Infrastruktura planistyczna jst. jest uboga. Jst. nie opracowują własnych programów i planów społeczno-gospodarczych. Jedynie na szczeblu województwa samorządowego

ma powstawać strategia rozwoju województwa i regionalne programy operacyjne. Urządzenia te nie mają swoich odpowiedników na szczeblu powiatów i gmin (miast). W tej sytuacji jst. planują realizację wyznaczonych im zadań publicznych w ramach planowania finansowego. Ta metoda ma zaś tę wadę, że nie sprzyja projektowaniu potrzeb jst., lecz proces planowania sprowadza do wskazania, które zadania publiczne i w jakim stopniu jst. może wykonać w warunkach określonych możliwościami finansowymi (dochodami) tej jednostki. Przyczyną tego stanu rzeczy jest świadomie ograniczona decentralizacja finansów publicznych.

Decentralizacja finansów publicznych jest tylko jedną z form decentralizacji. Najpierw bowiem wyróżnia się decentralizację ustrojową (polityczną), decentralizację administracyjną i decentralizację terytorialną. Każda z nich występuje w różnych postaciach i co ważniejsze, jest lub nie jest łatwo mierzalna. Pomiędzy poszczególnymi formami decentralizacji zachodzą ścisłe związki i uwarunkowania, co sprawia, iż nie można oceniać tylko jednej formy decentralizacji w oderwaniu od innych jej form.⁵⁴ Mimo to na decentralizację finansów publicznych patrzymy od lat dość schematycznie,⁵⁵ wiążąc ją przede wszystkim z samodzielnością finansową jednostek samorządu terytorialnego⁵⁶ bądź samodzielnością tych podmiotów w zakresie dochodów⁵⁷ lub wydatków.⁵⁸ Tymczasem problem jest znacznie szerszy i poważniejszy, zwłaszcza na tle sytuacji w innych państwach Unii Europejskiej.⁵⁹

E. Ruśkowski uważa, że decentralizacja finansów publicznych oznacza przekazywanie ze szczebla centralnego na rzecz samorządu terytorialnego publicznych zasobów finansowych na finansowanie powierzonych zadań (tzw. decentralizacja wydatków), wyposażenie samorządu we własne źródła dochodów oraz możliwości kształtowania ich wysokości (tzw. decentralizacja dochodów), a także przyznanie jst. uprawnień do samodzielnego kształtowania form organizacyjno-prawnych i planów finansowych oraz ich realizacji (tzw. decentralizacja proceduralno-organizacyjna).⁶⁰

Tymczasem decentralizacja finansowa nie stanowi żadnej wartości samej w sobie. Oznacza bowiem jedynie to, że władza centralna wyznacza wła-

54 Patrz J. Śmiechowicz, *Decentralizacja władzy publicznej na świecie, jej przesłanki i formy*, w: *Finanse publiczne*, red. A. Pomorska, Lublin 2006, s. 70 i n.

55 Por. E. Kornberger-Sokołowska, *Decentralizacja finansów publicznych a samodzielność finansowa jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa 2001.

56 Por. J. Glumińska-Pawlic, *Samodzielność finansowa jednostek samorządu terytorialnego w Polsce*, Katowice 2003.

57 Por. W. Miemiec, *Prawne gwarancje samodzielności finansowej gminy w zakresie dochodów publicznonprawnych*, Wrocław 2005.

58 Por. *Budżet państwa i samorządów. Decentralizacja – oświata. Studium porównawcze*, pod red. T. Lubińskiej, Warszawa 2006.

59 Por. E. Ruśkowski, J. Salachna, *Finanse lokalne po akcesji*, Warszawa 2007, s. 260 i n.

60 E. Ruśkowski, *Podstawowe uwarunkowania decentralizacji finansów publicznych*, Kontrola Państwowa 2006, nr 2, numer specjalny, s. 20.

dzy samorządowej zakres zadań, a następnie udziela tej władzy, najczęściej w sposób niewystarczający lub nieterminowy, z puli centralnej, pewien zasób środków publicznych. To jest niemal dokładnie to samo, co nakazanie dziecku, aby opłacało wydatki szkolne ze środków, które rodzice od czasu do czasu prze-każą mu na ten cel (jak nie zapomną)!

Jak można decentralizację finansów publicznych kojarzyć z faktem wyznaczenia organom samorządowym prawa do pobierania na rzecz własnych dochodów mało wydajnych źródeł dochodów publicznych? Szczytem bezczelności jest zaś przyznawanie tym organom uprawnień do kształtowania wysokości tych dochodów poprzez ustalanie stawek podatkowych w ramach wyznaczeń ustawowych lub uprawnień do udzielania zwolnień i ulg w tych daninach, co może przecież prowadzić jedynie do obniżenia poziomu osiągniętych dochodów własnych.

Powstaje zatem przede wszystkim problem wyboru najlepszych mierników decentralizacji finansów publicznych.⁶¹ Wiele wskazuje na to, że nie należą do nich takie mierniki, jak wskaźnik wyrażający stosunek wielkości wydatków samorządowych do wydatków budżetu państwa oraz wskaźnik udziału dochodów własnych w finansowaniu samorządu terytorialnego.⁶² Więcej zalet ma wskaźnik wyrażający stosunek wydatków samorządu terytorialnego do PKB, chociaż i na jego podstawie poziom decentralizacji finansowej w Polsce może być oceniany w porównaniu do innych państw członkowskich UE jedynie jako średni, natomiast jakość decentralizacji jest wyjątkowo niska.⁶³

W moim przekonaniu w ocenie polskiej decentralizacji finansów publicznych popełnia się pewien błąd metodologiczny. Polega on na oderwaniu decentralizacji finansowej od decentralizacji administracyjnej (zwanej też niekiedy decentralizacją terytorialną). Przekonuje mnie wyróżnienie wśród decentralizacji administracyjnej takich jej rodzajów, jak: dekoncentracja, dewolucja i delegacja, bowiem decentralizacja terytorialna prowadzi do wprowadzenia jednego z rodzaju decentralizacji administracyjnej, a one z kolei prowadzą do decentralizacji politycznej.⁶⁴ Dekoncentracja polega na hierarchicznym podporządkowaniu organów niższego stopnia i przesunięcia na ich szczebel prawa do administrowania, przy jednoczesnym zachowaniu przez organy centralne pełnego prawa do udzielania im poleceń i wytycznych, a także możliwości ingerowania i przejmowania spraw załatwianych przez organy niższego stopnia. Natomiast dewolucja oznacza przekazanie władzy i zadań posiadającym na mocy prawa samodzielność organom samorządo-

61 Por. K. Gatuszka, *Zasada adekwatności jako podstawa decentralizacji finansów państwa*, w: *Współczesne fi-nanse. Stan i perspektywy rozwoju finansów publicznych*, redakcja J. Gluchowski, Toruń 2008, s. 79 i n.

62 E. Ruśkowski, *op. cit.*, s. 23–25.

63 Tamże, s. 22 i s. 35.

64 J. Śmiechowicz, *op. cit.*, s. 71 i n.

wym oraz zaprzestanie dalszego pełnienia funkcji przez organy centralne. Wreszcie delegacja oznacza częściową autonomię jednostek niższego szczebla.

Jeśli przyjmiemy tak ujęte formy i rodzaje decentralizacji, to okaże się, że w Polsce decentralizacja administracyjna nie oznacza dewolucji, a przede wszystkim dekoncentrację, która momentami może zbliżyć się co najwyżej do formy delegacji. Skoro tak, to poziom decentralizacji finansów publicznych tylko pozornie jest przyzwoity (średni w UE). Natomiast niska jakość decentralizacji finansów publicznych w Polsce to w gruncie rzeczy jej brak lub wyłącznie pozorność.

Problem planowania finansowego jst. można wobec tego postrzegać dwojako. Po pierwsze, statycznie, tzn. w istniejących obecnie ramach decentralizacji finansowej jst. Po drugie, w ujęciu dynamicznym, tzn. zakładającym zwiększenie stopnia decentralizacji finansów jst. W pierwszym ujęciu można wobec tego zastanawiać się nad tym, co i jak udoskonalić w obowiązującym systemie planowania finansowego jst. Natomiast w drugim ujęciu należy najpierw zaproponować zwiększenie stopnia decentralizacji finansów jst., a następnie dopiero dla tych warunków przewidzieć adekwatny system planowania finansowego jst., uwzględniający przy tym zmiany proponowane do wprowadzenia w całym systemie planowania finansowego w sektorze finansów publicznych.

2.6.2. Ocena obowiązującego systemu planowania finansowego jst.

Obowiązujący system planowania finansowego jst. opiera się na wieloletniej prognozie finansowej oraz na budżecie danej jst. Każde z tych urządzeń ma zarówno zalety, jak i wady.

Wieloletnia prognoza finansowa jst. jest nową instytucją, wprowadzoną przez obowiązującą ustawę o fp. Ma pełnić rolę zbliżoną do Wieloletniego Planu Finansowego Państwa (art. 103–108).⁶⁵ Jest bowiem w gruncie rzeczy prognozą wieloletniego budżetu jst. (art. 226 ust. 1), poszerzoną o prognozy finansowe wieloletnich programów finansowanych z udziałem środków europejskich, wieloletnie umowy o partnerstwie publiczno–prywatnym, a także inne wieloletnie umowy oraz gwarancje i poręczenia (art. 226 ust. 3 i 4).

Wieloletnia prognoza finansowa pozwala jst. wyjść z dotychczasowego, rocznego ujmowania ich gospodarki finansowej. Jest to konieczne i uzasadnione z tych samych względów, dla których wprowadzono wieloletnie planowanie finansowe w budżecie państwa. Sporządzanie i uchwalanie wieloletniej prognozy finansowej jest obligatoryjne dla każdej jst. Ustawa wprowadzająca stanowi, że po raz pierwszy uchwałę w sprawie wieloletniej prognozy finansowej należy podjąć nie później niż na rok 2011 (art. 122 ust. 2).

⁶⁵ Patrz szerzej L. Patrzalek, *Finanse samorządu terytorialnego*, Wrocław 2010, s. 120 i n.

Wieloletnia prognoza finansowa jst. nie ma w pełni charakteru dyrektywnego. Dlatego też słusznie nazywa się prognozą. Jednakże pewne wartości przyjęte w niej są obowiązujące w rocznym planowaniu budżetowym (patrz art. 226 ust. 3 pkt 4 i art. 229), chyba że ulegną zmianie (art. 231). Od wieloletniej prognozy finansowej wymaga się, aby była realistyczna, co oznacza jedynie tyle, że powinna opierać się na przesłankach umożliwiających realną ocenę kształtowania się sytuacji finansowej danej jst. w okresie, którego ma dotyczyć wieloletnia prognoza finansowa. Ustawa nie wymienia takich przesłanek, a więc ocena przyszłej sytuacji finansowej jst. należy całkowicie do organu stanowiącego jst.

Paradoks wieloletniej prognozy finansowej polega na tym, że okres na który ma być sporządzana, nie jest ustalony w sposób sztywny. Czasookres wieloletniej prognozy finansowej obejmuje dwa elementy. Jeden jest stały i dotyczy okresu roku budżetowego, w domyśle pierwszego roku budżetowego, który oznacza się w uchwale organu stanowiącego. Drugi element czasowy jest płynny. Co do zasady ma wynosić co najmniej trzy kolejne lata następujące po pierwszym roku budżetowym. Może jednak wynosić lat więcej i to w sposób nieograniczony. Wyznaczono również pułap inny niż okres 3-letni, ponieważ jest to okres, na który w uchwale powołującej wieloletnią prognozę finansową wyznaczono limity wydatków (art. 226 ust. 3 pkt 4). Te zaś mogą być wyznaczone tylko na jeden rok lub dwa lata i wówczas wieloletnia prognoza finansowa stanie się prognozą roczną lub dwuletnią. Nie o to chodziło chyba twórcom idei wieloletniego planowania finansowego w jst.

Sytuację komplikuje jeszcze bardziej rozwiązanie przyjęte w art. 227 ust. 2, ponieważ okres, na który można planować zaciągnięcie zobowiązań (długu publicznego) związanych z pokryciem deficytu budżetowego jst., może wynosić tylko jeden rok lub dwa lata. Na taki okres należy też ustalić prognozę kwoty długu. To z kolei oznacza, że co najmniej na taki okres należy ustalić wieloletnią prognozę finansową. Można ją jednak ustalić na okres dłuższy, niż wynosi okres prognozy spłaty kwoty długu.

Wadą rozwiązań dotyczących wieloletniej prognozy finansowej jest także i to, że od jst. nie wymaga się wzięcia pod uwagę ustaleń zawartych w innych wieloletnich planach finansowych, które mają znaczenie dla planowania finansowego w jst. W szczególności chodzi o wieloletnie programy i projekty finansowane z udziałem środków finansowych, w których uczestniczą jst. Nie bierze się też pod uwagę ustaleń wynikających z Wieloletniego Planu Finansowego Państwa, gdzie w prognozie wydatków budżetu państwa znajdują się też ustalenia dotyczące wysokości subwencji i dotacji budżetowych dla jst. Największe zło tkwi jednak w tym, że jst. nie mają żadnych planów społeczno-gospodarczych i wobec tego wieloletnia prognoza finansowa jst. jest urządzeniem, w którym zamierza się prognozować środki finansowe, nie znając ich przeznaczenia oraz dochodów, na

które w większości składają się jednak dochody pochodzące z subwencji i dotacji budżetu państwa.

Inaczej niż w relacjach między Wieloletnim Planem Finansowym Państwa a budżetem państwa w relacjach między wieloletnią prognozą finansową i budżetem jst. założono, że musi występować zgodność wartości kwot odnoszących się do: 1) wyniku budżetu jst., 2) kwot przychodów i rozchodów budżetu jst., 3) długu jst. Jednakże w art. 229 ustawy o fp. nie ustalono żadnego sposobu zapewnienia zgodności, o której mowa wyżej. Mogłoby to sugerować, że skoro wieloletnia prognoza finansowa została ustalona na kilka lat, to budżet roczny dotyczący określonego roku w tej prognozie powinien być przyjęty według wielkości ustalonych w prognozie. Oznaczałoby to pełne związanie budżetu ustaleniami prognozy. Takie rozwiązanie nie wchodzi jednak w grę, ponieważ w następnym przepisie ustawy (np. art. 230–232) jest mowa o zmianie uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej. Zmian tych nie określa się co prawda, tak jak w odniesieniu do zmian WPF – aktualizacją, ale wychodzi na to samo, czyli na zmianę wartości przyjętych w wieloletniej prognozie finansowej ze względu na potrzebę zapewnienia zgodności z wartościami przyjętymi dla jednorocznego budżetu jst. W tym sensie znaczenie wieloletniej prognozy finansowej jest praktycznie żadne.

Wiele zastrzeżeń budzą także rozwiązania proceduralne dotyczące wieloletniej prognozy finansowej jst. W art. 230 ust. 1 ustawy o fp. niepotrzebnie wskazuje się na inicjatywę w sprawie sporządzenia projektu uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej i jej zmiany, ponieważ chodzi tutaj o oznaczenie wyłącznego obowiązku zarządu jst. Podobnie jak w odniesieniu do projektu uchwały budżetowej, nie może to być uprawnienie radnych ani uprawnienie organu stanowiącego jst.

Projekt uchwały, o którym mowa w art. 230 ust. 2 ustawy o fp., powinien być sporządzony w sposób określony w art. 226 ust. 1 i obejmować treści wyznaczone dla wieloletniej prognozy w przepisach art. 226–229 oraz art. 231 i 232. Z przepisów ustawy wprowadzającej wynika ponadto (art. 122 ust. 3), że w latach 2011–2013 do wieloletniej prognozy finansowej jst. zarząd powinien załączyć także informację o relacji oznaczonej w art. 243 ustawy o fp. Dotyczy ona kwoty przypadających w danym roku budżetowym spłat rat kredytów i pożyczek oraz wykupów papierów wartościowych, a także potencjalnych spłat kwot wynikających z udzielonych poręczeń i gwarancji.

Projekt uchwały przedstawia się równocześnie: 1) regionalnej izbie obrachunkowej – do zaopiniowania, 2) organowi stanowiącemu jst. – do uchwalenia projektu, jednakże po uzyskaniu pozytywnej opinii regionalnej izby obrachunkowej lub po odpowiedniej korekcie projektu uchwały, gdy opinia ta ma charakter negatywny (art. 230 ust. 5). Wraz z projektem uchwały w sprawie wieloletniej

prognozy finansowej przedstawia się projekt uchwały budżetowej na dany rok budżetowy. Należy przyjąć, że w kolejnych latach wraz z projektem uchwały budżetowej przedstawia się projekt uchwały w sprawie zmiany wieloletniej prognozy finansowej.

W art. 230 ust. 3 zawarto sugestię dotyczącą tego, co regionalna izba obrachunkowa powinna brać pod uwagę przy wydawaniu opinii o projekcie uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej lub jej zmiany. Sądzę, że przy wydawaniu tej opinii należy przede wszystkim sprawdzić, czy odpowiada ona wymaganiom sformułowanym w art. 226–229 oraz w art. 231 i 232. Opinia regionalnej izby obrachunkowej podlega na podstawie art. 246 ust. 2, opublikowaniu przez jst. i jest dostępna na zasadach określonych w ustawie o dostępie do informacji publicznej (patrz tezy do art. 246).

Jst. nie może pozostawać bez wieloletniej prognozy finansowej. Jeśli więc uchyla się w całości uchwałę w tej sprawie, to trzeba w jej miejsce przyjąć nową uchwałę. Może ona dotyczyć innego już okresu czasu, ale bez luki w obowiązywaniu jakiegokolwiek uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej. Wydaje się, że wobec ograniczonej trwałości ustaleń poczynionych w ramach wieloletniej prognozy finansowej nie ma znaczenia zasada zachowania ciągłości w planowaniu wieloletnim. Jedynie od strony formalnej nie może być luki czasowej w tej sprawie.

Istnieje możliwość zmiany wieloletniej prognozy finansowej jst. Zmiany, o których mowa w art. 231 ustawy o fp., pośrednio mogą wpływać na potrzebę dokonywania zmian w uchwale budżetowej oraz w uchwale o wieloletniej prognozie finansowej jst. Wprowadzono tutaj jednak pewne ograniczenie kompetencji budżetowych organu stanowiącego jst. (ust. 3). Uczyniono to jednak niekonsekwentnie, ponieważ na podstawie art. 232 ustawy o fp. zmian w wieloletniej prognozie finansowej nie musi – wbrew postanowieniom zawartym w art. 231 – dokonywać organ stanowiący jst., skoro może ich dokonać zarząd jst., z wyjątkiem dotyczącym zmian limitów zobowiązań i kwot wydatków na przedsięwzięcia. Zakres tych wyjątków może zatem wyznaczać w praktyce przedmiot uchwał zmieniających w sprawie wieloletniej prognozy finansowej. Dojdzie w ten sposób do tego, że każdy z organów jst. będzie zmieniał w wieloletniej prognozie finansowej to, co będzie prawnie mógł zmienić i w rezultacie powstanie dokument, który nigdy nie będzie w pełni aktualny ani wiarygodny. Paradoks ten nie ma jednak większego znaczenia, skoro sama instytucja wieloletniej prognozy finansowej została unormowana w sposób karykaturalny i jej przydatność w praktyce będzie iluzoryczna.

W odniesieniu do budżetowego planowania finansowego jst. można również zgłosić zasadnicze zastrzeżenia. Z merytorycznego punktu widzenia odnoszą się one przede wszystkim do:

- 1) konieczności planowania dochodów, wśród których dominują dochody niepewne, pochodzące spoza budżetu jst., na których pozyskanie i wysokość jst. nie ma wpływu (subwencje i dotacje celowe z budżetu państwa);
- 2) konieczności planowania wydatków na realizację zadań publicznych określonych ustawowo jako zadania własne jst. w sytuacji, gdy o możliwości realizacji tych zadań i wysokości wydatków decydują organy państwowe (np. NFZ w stosunku do wydatków na ochronę zdrowia przez powierzone samorządowi terytorialnemu publiczne zakłady opieki zdrowotnej);
- 3) pozostawiania poza budżetem jst. środków pozyskiwanych przez tę jednostkę z funduszy unijnych oraz środków przekazanych przez państwowe fundusze celowe bądź przez inne jst. lub związki międzykomunalne w wyniku zawartych porozumień;
- 4) umożliwienia jst. uchwalania budżetu z planowanym deficytem budżetowym, co prowadzi do powiększania rozmiarów państwowego długu publicznego wbrew strategii zarządzania tym długiem.

Natomiast z proceduralnego punktu widzenia rażą zwłaszcza dwa rozwiązania.

Po pierwsze, ustawa o fp. przesadza z respektowaniem samodzielności jst., gdy na mocy art. 234 powierza jej ustalenie, co powinna zawierać uchwała budżetowa jst. oraz w jakim czasie powinny przebiegać prace nad jej projektem, a także co zarząd ma przedstawić w uzasadnieniu projektu uchwały. Gdyby radni mieli wyobraźnię, to na tej podstawie w ramach projektu uchwały budżetowej można byłoby zamieścić wszystko, co tylko przyjdzie do głowy zarządowi jst. Poza tym, czynności projektodawcze mogłyby przebiegać w czasie dowolnie określonym przez organ stanowiący jst. To zaś oznaczałoby całkowity demontaż systemu planowania środków publicznych na różnych poziomach jednostek samorządu terytorialnego.

Po drugie, utrzymywanie w planowaniu budżetowym jst. tych samych terminów, które obowiązują w planowaniu budżetu państwa, musi opierać się na niepotrzebnej fikcji. Nie można bowiem wymagać, aby jst. uchwały swoje budżety nie później niż do dnia 31 stycznia roku budżetowego (art. 240 ustawy o fp.), skoro dopiero w ustawie budżetowej decyduje się o wysokości subwencji i dotacji dla budżetów jst., a do uchwalenia ustawy budżetowej rzadko dochodzi wcześniej.

2.6.3. Planowanie finansowe jst. w warunkach zwiększonej decentralizacji finansów publicznych i zmienionego modelu planowania finansowego w sektorze finansów publicznych

O ile koncepcja samorządu terytorialnego jako realizatora części zadań publicznych, określonych ustawowo przez państwo, wydaje się być przesądzona na dłużej, o tyle sama organizacja samorządu terytorialnego w Polsce i poziom decentralizacji finansów publicznych mogą, a nawet powinny być korygowane. Co do organizacji samorządu terytorialnego, należy uwolnić się od presji wywieranej tak skutecznie przez PSL i zrezygnować z powiatów jako jst. Zadania powiatów zostały określone w sposób sztuczny i nieprawidłowy, bo ze szkodą dla gmin lub województw samorządowych. Mało fortunate było też ustalenie finansów powiatów, ponieważ nie wydzielono im dochodów własnych i przez to egzystują one ze środków należących uprzednio do gmin.⁶⁶ Nie pozostało to bez wpływu na ocenę powiatów. Przeprowadzone w tym zakresie kontrole i analizy NIK wykazały, że powiaty nie realizują zadawalająco swoich obowiązków w dwóch podstawowych obszarach działania, tj. usług społecznych i utrzymania dróg.⁶⁷

Polskie gminy, w tym gminy wiejskie, nie są obecnie tym samym, czym były pół wieku temu. Są na ogół urządzone na przyzwoitym poziomie cywilizacyjnym, a przez to większość z nich (zwłaszcza gminy miejskie) może wykonywać zadania, które teraz przypisano powiatom. Podobna ocena odnosi się do celowości i możliwości przejęcia części zadań powiatów przez województwa samorządowe. Byłoby to zgodne z ogólnościową tendencją do ujmowania struktur lokalnych w ramach regionów lokalnych. Współcześnie świat posługuje się pojęciem regionu nawet na oznaczenie grupy państw, które obejmują obszar określonej krainy geograficznej, mając te same potrzeby i warunki ich zaspakajania. **Powiaty nie są nam potrzebne tylko dlatego, że tam zlokalizowano wydawanie paszportów i umiejscowiono nadzór budowlany, bo zadania te może przejąć województwo samorządowe.** Podobnie zresztą, jak między gminy i województwo samorządowe można podzielić zadania w zakresie budowy, eksploatacji i remontów dróg publicznych oraz zadania w zakresie opieki zdrowotnej. Jeżeli natomiast finansowanie ochrony środowiska i gospodarki odbywa się ze środków funduszy celowych tworzonych na szczeblu centralnym i wojewódzkim, nie zaś na szczeblu gmin, to należy przenieść to zadanie z katalogu zadań własnych gminy do zadań odpowiedniego państwowego funduszu celowego.

66 Patrz J. Glumińska-Pawlic, *Finanse powiatu, Ustawa o samorządzie powiatowym. Komentarz*, pod red. B. Dolnickiego, Warszawa 2008, s. 409 i n.

67 P. Kownacki, *Funkcjonowanie powiatów (ziemskich) w świetle wyników kontroli NIK*, w: *Aktualne problemy finansów lokalnych i regionalnych w Polsce i innych krajach UE*, red. E. Chojna-Duch, Warszawa 2006, s. 196 i n.

Mniejszy zakres wydatków publicznych finansowanych ze środków budżetów jst. może wynikać zresztą nie tylko ze zmniejszenia zakresu zadań publicznych realizowanych przez jst. Powinien on wynikać także z ograniczenia możliwości swobodnego ustalania przez organy jst. wysokości wynagrodzeń dla funkcjonariuszy samorządowych oraz dla pracowników samorządowych. Wcześniej już podkreślałem, że ze społecznego punktu widzenia niedopuszczalnym powinno być występowanie sytuacji znacznego różnicowania wynagrodzenia tylko ze względu na to, że dotyczy ono funkcjonariuszy lub pracowników samorządowych. W rezultacie wójt Koziej Wólki zarabia więcej niż minister, bo taka była wola Rady Koziej Wólki, złożonej ze szwagrów i sąsiadów owego wójta. Nie może być więc tak, że jedną trzecią wydatków budżetu jst. stanowią wydatki z tytułu wynagrodzeń, premii i nagród oraz pochodnych od tego wpłat z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne. Wydatki budżetów jst. powinny dotyczyć przede wszystkim infrastruktury społecznej i technicznej oraz oświaty i kultury. Nie powinny zaś obejmować wydatków na nauczanie religii w szkołach oraz wydatków na stadiony sportowe i miejscowe kluby, ponieważ koszty takie powinny ponosić odpowiednio kościoły i związki wyznaniowe oraz prowadzące działalność gospodarczą kluby sportowe.

Zniesienie powiatów powinno prowadzić do przejęcia dochodów powiatów przez gminy i województwa samorządowe. Dochody własne gminy powinny zaś być wzbogacone o proponowany wcześniej powszechny podatek komunalny (patrz część II rozdział II). Nie należy oczekiwać innych zasadniczych zmian w podziale dochodów publicznych pomiędzy budżet państwa a budżety jst. Praktyka pokazała natomiast, że uwaga jst. powinna koncentrować się na pozyskiwaniu środków od UE lub od państw członkowskich EFTA, a także z innych form współpracy i partnerstwa.⁶⁸

Na system planowania finansowego jst. powinny nadal składać się dwa urządzenia, tj. wieloletnia prognoza finansowa i budżet jst. Obydwa muszą być jednak poprawione i to zarówno wtedy, gdy zmianie ulegnie organizacja samorządu terytorialnego w Polsce, jak i wtedy, gdy to nie nastąpi.

Wieloletnia prognoza finansowa powinna opierać się na strategiach, programach i planach rozwoju lokalnego. Zasadnym byłoby, aby nawiązywała też do Wieloletniego Planu Finansowego Państwa w jego zmienionej formule (patrz wyżej). Wieloletnia prognoza finansowa powinna być sporządzana na okres kadencji organów jst. W tym czasie nie należy jej zmieniać, a zwłaszcza dostosowywać do tego, co chce się przyjąć w rocznym budżecie jst. Nie trzeba też nadawać jej bezwzględnie dyrektywnego charakteru. Tworząc roczny budżet jst., należało-

⁶⁸ Patrz szerzej E. Kornberger-Sokołowska, J. Zdanukiewicz, R. Cieślak, *Jednostki samorządu terytorialnego jako beneficjenci środków europejskich*, Warszawa 2010, s. 177 i n.

by opierać się na danych zawartych w wieloletniej prognozie, ale należałoby też dopuszczać możliwość przyjmowania innych danych, o ile byłoby to uzasadnione względami merytorycznymi i obiektywnymi.

Zakres budżetu jst. może ulec zmianie po stronie wydatków, gdy zadania w zakresie ochrony środowiska i gospodarki wodnej przejdą w gestię państwowych funduszy celowych, a w katalogu zadań pojawią się zadania realizowane dotychczas przez powiaty. Jeżeli jednak takie zmiany nie nastąpią, to w budżecie jst. należy zacząć planować środki otrzymane nie tylko z budżetu państwa w formie subwencji i dotacji, lecz także środki pochodzące: 1) z państwowych funduszy celowych (np. w zakresie ochrony środowiska i gospodarki wodnej), 2) z budżetu UE lub z funduszy unijnych bądź w ramach pomocy finansowej państw członkowskich EFTA; 3) z budżetów innych jst. lub związków międzykomunalnych bądź porozumień zawieranych między jst. Jest to konieczne, jeśli budżet jst. ma odzwierciedlać w pełni obraz jej gospodarki finansowej.

Należy poddać w wątpliwość i raczej zrezygnować z możliwości uchwalenia budżetu jst. z planowanym deficytem budżetowym. Skoro bowiem samodzielność finansowa jst. jest tak mocno ograniczona ze względu na niski udział dochodów własnych jst., to umożliwienie jst. planowania deficytu budżetowego jest nieporozumieniem. Można byłoby to porównać do sytuacji polegającej na przyzwoleniu udzielania pożyczek i kredytów osobie lub instytucji, która dysponują niewielkimi dochodami własnymi i nigdy nie będzie w stanie spłacić zaciągniętego długu. W odniesieniu do jst. można jedynie godzić się na deficyt przejściowy, likwidowany w ciągu roku finansowego.

Trzeba także rozważyć możliwość innego niż dotychczas oznaczenia roku finansowego w planowaniu finansowym jst. Dalsze wzorowanie się na tych samych terminach, które odnoszą się do planowania budżetu państwa i budżetów jst., nie ma bowiem sensu. Po co mobilizować jst., aby uchwały swoje budżety nie później niż do dnia 31 stycznia roku budżetowego (art. 240 ustawy o fp.), skoro budżet państwa może być uchwalany później, a w nim są zawarte postanowienia o zasileniu budżetów jst. środkami budżetu państwa? Wbrew pozorom nie rozwiązuje problemu założenie, że jst. można wstępnie przekazać dane na ten temat zawarte w projekcie ustawy budżetowej, a po uchwaleniu budżetu państwa można dokonać weryfikacji tych danych w uchwalonych już budżetach jst. Takie założenie oznacza fikcję planowania. Wydaje się zatem, że skoro ustawa budżetowa jest najczęściej uchwalana po 1 styczniu roku budżetowego i na ogół w pierwszym kwartale, to uchwalenia budżetu jst. można byłoby oczekiwać w terminie jednego miesiąca od dnia uchwalenia ustawy budżetowej (finansowej), jednakże nie później niż do 1 kwietnia. Wtedy zaś rok budżetowy dla jst. należałoby oznaczyć na okres od 1 kwietnia do 31 marca następnego roku kalendarzowego.

2.7. Wnioski

Polska potrzebuje przebudowy istniejącego systemu planowania finansowego, ponieważ:

- 1) w obecnym stanie stosowane urządzenia planistyczne i sprawozdawcze nie prezentują sektora finansów publicznych, lecz jedynie niektóre jego wybrane elementy (zwłaszcza budżet państwa i budżety jst.);
- 2) Sejm powinien decydować o wyniku finansowym sektora finansów publicznych, w tym także o poziomie deficytu i długu publicznego oraz o gwarancjach i poręczeniach sektora finansów publicznych, bowiem takie dane są podstawą oceny naszej sytuacji finansowej przez władze UE i Europejski Bank Centralny w związku ze stwierdzaniem występowania nadmiernego deficytu publicznego oraz przy ocenie wypełniania jednego z kryteriów konwergencji, dokonywanej z powodu ubiegania się o wejście do strefy euro;
- 3) Polska powinna przejść na stosowanie metodologii ESA`95, odstępując od własnego sposobu obliczania wartości PKB oraz innego, niż jest to wymagane rozumienia zakresu sektora finansów publicznych, a także innego pojmowania deficytu i długu publicznego;
- 4) Polska powinna korzystać z doświadczeń unijnych w zakresie wieloletniego planowania finansowego, ponieważ jest uczestnikiem tego procesu, dostosowując krajowy system planowania finansowego do systemu unijnego;
- 5) Polska powinna przebudować swój system planowania finansowego poprzez:
 - a) przyjęcie nowej wersji Wieloletniego Planu Finansowego Państwa (WPFPP), który powinien obejmować cały sektor finansów publicznych oraz opierać się na założeniach i ustaleniach zawartych w długo- i średniookresowych programach (strategiach) rozwoju i na wieloletnim planie finansowym UE;
 - b) zastąpienie budżetu państwa rocznym, zbiorczym planem całego sektora finansów publicznych, stanowiącym podstawę gospodarki finansowej państwa, czyli Planem Finansowym Państwa (PFP), obejmującym:
 - 1) Plan finansowy podsektora rządowego, 2) Plan finansowy podsektora ubezpieczeń społecznych i zdrowotnych, 3) Plan finansowy środków europejskich, 4) Wynik finansowy sektora finansów publicznych wraz z deficytem, długiem, gwarancjami i poręczeniami oraz wskazaniem na źródła jego finansowania;
 - c) zapewnienie jawności i przejrzystości finansom publicznym na etapie ich planowania i funkcjonowania oraz dla umożliwienia ich kontroli;

- d) wprowadzenie nowych konstrukcji planów finansowych składających się na PFP, jednakże z zachowaniem jednolitej metodologii ich tworzenia (planowanie zadaniowe) i szczegółowości (funkcje państwa oraz klasyfikacja budżetowa), a także z ujęciem transferów wewnętrznych między nimi;
- e) zastąpienie ustawy budżetowej ustawą finansową, przy jednoczesnej zmianie odpowiednich przepisów Konstytucji RP oraz uchwaleniu nowej ustawy o fp., co pozwoliłoby rozwiązać wiele obecnych problemów występujących w toku tworzenia, uchwalania, wykonywania, kontroli i sprawozdawczości z wykonania ustawy budżetowej;
- f) poprawienie systemu planowania finansowego w jst. (wieloletniej prognozy finansowej i budżetu jst.) w warunkach obecnych (ograniczonej decentralizacji finansowej) lub w warunkach zmienionych przez organizację samorządu terytorialnego bez powiatów i w świetle nowego modelu planowania finansowego w Polsce.

3. Reforma zarządzania finansami publicznymi

3.1. Wzmocnienie roli Ministra Finansów w zarządzaniu finansami publicznymi

Finanse publiczne wymagają zarówno odpowiedniej organizacji, jak i sprawnego zarządzania. Konieczne jest wręcz stworzenie systemu zarządzania finansami publicznymi, który w określonych warunkach ustrojowych ustali, kto i jak powinien wykonywać funkcje zarządzania.⁶⁹

W zarządzaniu finansami publicznymi wyróżniam następujące funkcje:

- 1) kształtowanie i ustalanie założeń polityki finansowej państwa,
- 2) tworzenie prawa regulującego organizację i funkcjonowanie finansów publicznych,
- 3) kierowanie procesem planowania finansowego,
- 4) tworzenie organizacji administracji finansowej i sprawowanie nad nią nadzoru,
- 5) sprawowanie kontroli finansowej i egzekwowanie dyscypliny finansów publicznych.

69 Patrz szerzej C. Kosikowski, *Rola Ministra Finansów w systemie zarządzania finansami w państwach socjalistycznych*, Łódź 1976, s. 11 i n.

Wykonywanie tych funkcji powinno należeć przede wszystkim do Ministra Finansów, chociaż w realizacji większości z nich może on być tylko projektodawcą określonych pomysłów lub projektów rozwiązań ustawowych bądź jednym z kilku wykonawców. Ze względów ustrojowych wykonywanie niektórych funkcji zarządzania finansami publicznymi musi odbywać się pod auspicjami rządu (np. ustalanie polityki finansowej i uchwalanie planów finansowych) lub może wymagać autoryzacji ze strony parlamentu (np. uchwalanie rządowych projektów ustaw dotyczących finansów publicznych, uchwalanie ustawy finansowej, udzielanie rządowi absolutorium z wykonania ustawy finansowej).

Przypomnienie powyższego jest o tyle konieczne, że w praktyce wielu państw istnieje rozdźwięk między stanem pożądanym z punktu widzenia racjonalności naukowej a stanem rzeczywistym, kształtowanym głównie przez okoliczności natury ustrojowej lub politycznej. Prowadzi to w rezultacie do powstawania sytuacji, w których nie jest wiadomo, do kogo należy zarządzanie finansami publicznymi, bądź też dłaczego należy ono do podmiotu najmniej do tego predestynowanego (np. do urzędnika w kancelarii premiera). W pierwszej sytuacji, nikt nie czuje się zobowiązany do całościowego zarządzania finansami publicznymi i ponoszenia odpowiedzialności za ich stan, natomiast w drugiej sytuacji jest dokładnie odwrotnie, bowiem podmiot najmniej uprawniony przejmuje faktyczne władztwo w zarządzaniu finansami publicznymi, lecz nie poczuwa się do odpowiedzialności prawnej za skutki zarządzania.

Bliższa analiza tego zagadnienia prowadzi do wniosku, że problem ten od lat dotyczy zarządzania finansami publicznymi w Polsce. Po 1989 r. nie udało się bowiem skutecznie rozwiązać paru problemów organizacyjnych i kompetencyjnych. Co gorzej, nie doceniano znaczenia poszczególnych funkcji zarządzania finansami publicznymi, w tym zwłaszcza funkcji tworzenia programów polityki finansowej, wieloletniego planowania finansowego, prawidłowej legislacji finansowej, właściwej organizacji wykonawstwa zadań finansowych, skutecznej kontroli i sprawozdawczości finansowej oraz odpowiedzialności za stan finansów publicznych w państwie i w skali mikroekonomicznej. Jeśli funkcji tych nie wykonywano w ogóle lub wykonywano tylko częściowo bądź w wadliwy sposób, to efektywność zarządzania finansami publicznymi nie mogła być zadawalająca. Żadna armia, nawet najlepiej wyszkolona i oddana państwu, niewiele jest warta, jeśli nie jest profesjonalnie zorganizowana i dowodzona!

Wielowiekowe doświadczenia Francji jako państwa z najlepszymi tradycjami w zarządzaniu finansami publicznymi⁷⁰ dowodzą, że w tym procesie konieczna jest pewna centralizacja koncepcji, decyzji i odpowiedzialności. Jeśli we Francji

70 Por. C. Kosikowski, *Problemy prawne planowania i zarządzania gospodarką narodową i finansami publicznymi we Francji powojennej*, Łódź 1981.

z okresu monarchii było możliwym, aby minister finansów rządził finansami państwa w skuteczny sposób nawet przez kilkanaście lub kilkadziesiąt lat i królowi to specjalnie nie przeszkadzało, to w warunkach demokratycznego państwa prawnego jest to również możliwe. Żadne bowiem inne organy władzy publicznej nie są w stanie zastąpić mądrego ministra finansów w wykonywaniu funkcji zarządzania finansami publicznymi. One powinny go wspierać, oceniać, kontrolować i autoryzować jego propozycje, lecz nie powinny go wyřęcać w wykonywaniu tych funkcji ani też nie powinny mu w tym przeszkadzać. Osoba, której powierza się pełnienie funkcji ministra finansów, nie może być jednak literackim Dyzmą. Musi mieć natomiast właściwości profesjonalisty, potrafiącego współpracować z innymi organami i instytucjami oraz zdolnego do ponoszenia odpowiedzialności politycznej i prawnej za swoje działania i zaniechania.

Minister Finansów powinien przede wszystkim zaprojektować dla rządu program polityki finansowej państwa na okres obejmujący przynajmniej kadencję rządu. Opracowanie takiego programu i przedłożenie go Sejmowi powinno stać się obowiązkiem prawnym, skoro nie można liczyć na to, aby stało się dobrym zwyczajem politycznym. Pierwsze wystąpienie Premiera rządu w ramach tzw. *expose* budżetowego powinno polegać właśnie na prezentacji owego programu. Społeczeństwo ma prawo poznać taki program i na jego podstawie ocenić, czy podjęta decyzja wyborcza była trafna. Opozycja ma zaś obowiązek podjęcia działań kontrolnych dotyczących realizacji programu lub działań prowadzących do weryfikacji programu. Jeśli minister finansów ma być projektodawcą programu, to na podstawie jego oceny można poznać, czy osoba powołana na ten urząd ma cechy człowieka kreatywnego, czy też jest jedynie „człowiekiem postawionym przez własną partię na określone stanowisko”. To jest jednak duża różnica!

Brak programu polityki finansowej ukierunkowanej na kilka lat stanowi nie-szczęście dla społeczeństwa. Nie może ono liczyć na to, że rząd będzie działał racjonalnie w dziedzinie finansów publicznych. Nie może być przecież mowy o żadnej racjonalności wtedy, gdy nie zna się rzeczywistych problemów finansów publicznych lub ukrywa się je ze strachu przed niemożliwością ich rozwiązania. Filmowy Dyzma dość długo miał powodzenie, zanim poznano się na nim i gdy sam zrozumiał, że nie nadaje się na powierzone mu stanowisko.

Minister Finansów musi być kreatorem prac legislacyjnych nad aktami normatywnymi regulującymi finanse publiczne. To on powinien zatem zapewnić prowadzenie stosownych prac analitycznych oraz innych działań przedlegislacyjnych. Do niego powinny należeć działania uruchamiające inicjatywy ustawodawcze rządu. To on powinien bronić racji stanu w obliczu projektów zgłaszanych przez opozycję i wspieranych lobbieniem legislacyjnym. To on wreszcie powinien dbać o dobry stan prawa finansów publicznych oraz prawidłową jego wykładnię (patrz szerzej pkt 4.4.). Jego działania legislacyjne powinny wynikać

z planu prac legislacyjnych. Minister Finansów nie może jednak dopuszczać do tego, że nawet w ramach jego ministerstwa powstają projekty ustaw wzajemnie ze sobą sprzeczne lub takie, które nie są potrzebne.

Opisując wyżej system planowania finansowego (pkt 2), wielokrotnie podkreślałem kierowniczą rolę Ministra Finansów w tworzeniu projektów planów finansowych uchwalanych przez Radę Ministrów i Sejm. Nikt inny nie może zastąpić Ministra Finansów w tej roli, a co najwyżej może być twórcą pewnych fragmentów planów finansowych państwa (np. pozostali ministrowie i kierownicy urzędów centralnych). Dlatego też Minister Finansów powinien mieć prawnie oznaczony obowiązek kierowania procesem tworzenia projektów planów finansowych.

Poza dyskusją pozostaje też powierzenie Ministrowi Finansów funkcji tworzenia organizacji administracji finansowej i sprawowania nadzoru nad jej funkcjonowaniem. Dotyczy to przede wszystkim administracji finansowej *sensu stricte* (aparatury podatkowej i celnej, kontrola skarbowej). Byłoby jednak dobrze, aby kompetencje Ministra Finansów rozszerzyć również o tzw. nadzór funkcjonalny, obejmując nim służby finansowe i kontrolne wykonujące funkcje administracji finansowej poza resortem finansów. Chodzi bowiem o to, aby podmioty te nie działały według innych zasad tylko dlatego, że nie podlegają organizacyjnie Ministrowi Finansów. Dotyczy to np. samorządowych organów podatkowych, służb księgowo-finansowych jednostek sektora finansów publicznych, audytorów wewnętrznych itp.

Minister Finansów powinien być także szefem kontroli finansowej. Wszystkie inne organy i instytucje, którym powierzono wykonywanie kontroli finansowej, z wyjątkiem NIK i regionalnych izb obrachunkowych, powinny działać według zasad ustalonych jednolicie dla kontroli finansowej przez Ministra Finansów. Nie przeczy to usytuowaniu organizacyjnemu instytucji kontroli finansowej w różnych miejscach, także poza resortem finansów (np. RIO).

Finanse publiczne wymagają jednolitej kontroli i dyscypliny. Minister Finansów ma do dyspozycji Rzecznika Głównego i pozostałych rzeczników dyscypliny finansów publicznych. Powinien jednak ustalić i przekazać im to, czym mają się przede wszystkim zajmować, na co zwracać największą uwagę i jak prowadzić politykę w ściganiu naruszeń dyscypliny finansów publicznych.

Unormowanie zakresu działania Ministra Finansów w Polsce polega na ustaleniu zakresu jego działania. W świetle rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z 16 listopada 2007 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Finansów (Dz.U. Nr 216, poz. 1592) zakres ten jest wyznaczony poprzez powierzenie Ministrowi Finansów trzech działów administracji rządowej: Budżet, Finanse publiczne, Instytucje finansowe.

Dział budżetu obejmuje sprawy:

- 1) opracowywania budżetu państwa, wykonywania budżetu państwa, kontroli realizacji budżetu państwa, przygotowywania sprawozdań z wykonania budżetu państwa oraz nadzoru nad działalnością organów orzekających w sprawach o naruszenia dyscypliny budżetowej;
- 2) systemu finansowania:
 - a) samorządu terytorialnego,
 - b) sfery budżetowej,
 - c) bezpieczeństwa państwa;
- 3) wynikające z zarządzania długiem publicznym.

Dział finansów publicznych obejmuje sprawy realizacji dochodów i wydatków budżetu państwa. Minister Finansów odpowiada, na zasadach, w trybie i w granicach określonych odrębnymi przepisami, w szczególności za:

- 1) realizację dochodów z podatków bezpośrednich, pośrednich oraz opłat;
- 2) koordynowanie i organizowanie współpracy finansowej, kredytowej i płatniczej z zagranicą, współdziałanie w opracowywaniu związanych z tym spraw oraz współpracę z międzynarodowymi organizacjami finansowymi;
- 3) realizację przepisów dotyczących ceł;
- 4) finansowanie jednostek realizujących zadania objęte budżetem państwa i finansowanie samorządu terytorialnego;
- 5) dochodzenie należności Skarbu Państwa;
- 6) gry losowe, zakłady wzajemne, gry na automatach i gry na automatach o niskich wygranych;
- 7) rachunkowość;
- 8) prawo dewizowe;
- 9) bilans finansów sektora publicznego i prognozowanie bilansu płatniczego;
- 10) kontrolę skarbową oraz nadzór nad organami kontroli skarbowej;
- 11) koordynację kontroli zarządczej i audytu wewnętrznego w jednostkach sektora finansów publicznych;
- 12) ceny.

Dział instytucji finansowych obejmuje sprawy: banków, zakładów ubezpieczeń, funduszy inwestycyjnych i innych instytucji wykonujących działalność na tym rynku. Minister Finansów wykonuje określone w odrębnych przepisach zadania w zakresie obrotu papierami wartościowymi oraz inicjuje politykę Rządu dotyczącą rynku papierów wartościowych.

Wyznaczone w ten sposób zakres działania Ministra Finansów nie jest w pełni aktualny, a przede wszystkim nie uwzględnia najważniejszych funkcji Ministra Finansów, które dotyczą kształtowania polityki finansowej, tworzenia prawa finansów publicznych oraz kierowania kontrolą finansową i egzekwowaniem dyscypliny finansów publicznych. Trzeba więc dokonać odpowiednich zmian w zakresie działania Ministra Finansów. Inaczej będzie on działał tak jak obecnie, czyli w zbyt wąskim zakresie, nie poczuwając się do wypełniania najpoważniejszych obowiązków w dziedzinie zarządzania finansami publicznymi.

3.2. Koordynacja polityki finansowej i pieniężnej w skali krajowej i międzynarodowej

Polityka finansowa powinna wyznaczać sposoby i formy użycia finansów publicznych w celu realizacji założeń i ustaleń dokonanych w ramach polityki społecznej i gospodarczej, polityki pieniężnej oraz polityki międzynarodowej. Biorąc pod uwagę to, że uprawianie polityki finansowej może należeć do kilku podmiotów, konieczne staje się koordynowanie polityki finansowej, a zwłaszcza harmonizowanie jej z innymi rodzajami polityki i to zarówno w skali krajowej, jak i w skali międzynarodowej, a zwłaszcza unijnej.

Pod względem organizacyjnym koordynację polityki finansowej należy lokalizować w zależności od tego, czy koordynacja ma dotyczyć jedynie samej polityki finansowej, czy też jej zgodności z innymi rodzajami polityk. W pierwszej sytuacji koordynacja powinna należeć do Ministra Finansów lub do organu kolegiального z udziałem Ministra Finansów (np. do Komitetu Stabilności Finansowej). Natomiast w drugiej sytuacji możliwych jest kilka rozwiązań organizacyjnych.

Dla koordynacji polityki finansowej z polityką społeczną i gospodarczą na szczeblu rządowym najlepszym rozwiązaniem wydaje się powierzenie jej wykonywania Komitetowi Stałemu Rady Ministrów. Działając jako organ pomocniczy rządu, Komitet Stały Rady Ministrów powinien koordynować politykę finansową z polityką społeczną i gospodarczą, tworząc w ten sposób projekty dla przyszłych decyzji podejmowanych przez Radę Ministrów. To na tym szczeblu powinno dochodzić do konfrontacji projektów polityki finansowej opracowanych przez Ministra Finansów z projektami polityki społecznej tworzonymi przez Ministra Pracy i Polityki Socjalnej oraz przez Ministra Zdrowia, a także z projektami polityki go-

spodarczej powstałymi w Ministerstwie Gospodarki lub w innych ministerstwach gospodarczych oraz polityki regionalnej pochodzącymi od Ministra Rozwoju Regionalnego.

Koordinację polityki finansowej związanej z działalnością samorządu terytorialnego powinna zapewniać Komisja Wspólna Rządu i Samorządu Terytorialnego, działająca na podstawie ustawy z 6 maja 2005 r. o Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego oraz o przedstawicielu RP w Komitecie Regionów UE (Dz.U. Nr 90, poz. 759).

W koordynacji polityki finansowej i polityki pieniężnej niezbędne jest ustalenie ram organizacyjnych dla stałej, instytucjonalnej współpracy między rządem reprezentowanym przez Ministra Finansów a centralnym bankiem państwa reprezentowanym przez Prezesa NBP. Sądzę, że ustalenia o współpracy powinny być wynikiem porozumienia obu stron. Natomiast Sejm powinien być poinformowany o podjętych ustaleniach, aby istniała pewność, że do nich doszło. Przeszłość pokazywała bowiem, że takiej współpracy najczęściej nie było, a kontakty między Ministrem Finansów i Prezesem NBP miały raczej charakter „wojenny” niż „pokojowy”.

Tymczasem rzecz jest niebagatelna, ponieważ brak odpowiedniej polityki finansowej może uniemożliwiać realizację założeń polityki pieniężnej i na odwrót. Trudno jest też utrzymywać odrębne i sprzeczne stanowiska Ministra Finansów i Prezesa NBP w stosunkach międzynarodowych, zwłaszcza w relacjach z UE i z międzynarodowymi instytucjami finansowymi (MFW, Bank Światowy). Wystarczy sięgnąć po doświadczenia unijne, które ukazują współpracę Komisji Europejskiej z EBC. W Polsce dobrym przykładem współdziałania rządu i NBP może być utworzenie Narodowego Komitetu Koordynacyjnego do spraw euro, Rady Koordynacyjnej oraz Międzyinstytucjonalnych Zespołów Roboczych do spraw przygotowania do wprowadzenia euro przez RP (Dz.U. z 2009 r. Nr 195, poz. 1505), a także powołanie Pełnomocnika rządu ds. wprowadzenia euro oraz utrzymywanie stałej współpracy w tym zakresie z NBP.

W koordynacji krajowej polityki finansowej z unijną polityką finansową konieczne jest uzgodnienie działań przede wszystkim pomiędzy Ministrem Finansów i Ministrem Rozwoju Regionalnego. Jest co uzgadniać, ponieważ z obowiązujących przepisów prawnych wynika pewien podział zadań i kompetencji w zakresie relacji finansowych Polski z UE oraz w dziedzinie pozyskiwania i wykorzystywania środków unijnych przez podmioty krajowe. Podział ten nie zawsze jest wyraźny. Wskazuje raczej na to, że obydwaj ministrowie roszczą sobie pretensje, aby tych kompetencji mieć więcej. Teoretycznie rzecz biorąc, problem koordynacji ich działań można byłoby rozwiązać na forum Komitetu do Spraw Europejskich (ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o Komitecie do Spraw Europejskich,

Dz.U. Nr 161, poz. 1277). Nie wiem jednak tego, czy ktokolwiek z rządzących wpadł na taki pomysł.

Koordynację polityki dotyczącej organizacji i funkcjonowania ma zapewniać Komitet Stabilności Finansowej, działający na podstawie ustawy z dnia 7 października 2008 r. o Komitecie Stabilności Finansowej (Dz.U. Nr 209, poz. 1317). W jego skład wchodzi: Minister Finansów, Prezes NBP i Przewodniczący Komisji Nadzoru Finansowego.

3.3. Problem udziału partnerów społecznych i ekspertów w zarządzaniu finansami publicznymi

Konstytucyjna zasada dialogu i współpracy z partnerami społecznymi stanowi jedną z podstaw ustroju gospodarczego RP (art. 20). Elementem ustroju gospodarczego państwa są jego finanse publiczne. Można przez to twierdzić, że władza publiczna powinna prowadzić dialog i współpracę z partnerami społecznymi również w zakresie finansów publicznych. Ustawa o fp. nie wyraża jednak wprost takiej zasady. Ma raczej na uwadze potrzebę nadania finansom publicznym cech jawności i przejrzystości. Natomiast w praktyce występują pewne formy dialogu i współpracy z partnerami społecznymi w zakresie finansów publicznych, mimo że pojęcia dialogu i współpracy są różnie rozumiane.

Dialog można prowadzić z każdym, jednakże pod warunkiem, iż nie polega on na tym, że jeden mówi, a drugi tylko słucha. To musi być wzajemna wymiana myśli, niekoniecznie prowadząca do ustalenia jednego wspólnego stanowiska. Trzeba jednak najpierw uzmysłwić sobie, czemu ma służyć dialog i z kim należy go prowadzić. Tylko na takich założeniach można budować organizację dialogu i współpracy władzy publicznej zarządzającej finansami publicznymi z partnerami społecznymi. Władzy publicznej nie powinno zaszkodzić to, że zechce poinformować partnerów społecznych o swoich zamiarach w dziedzinie finansów publicznych na przyszłość lub zapytać o ocenę projektowanych w tym zakresie rozwiązań prawnych. Cel informacyjny należy zresztą odnosić do całości społeczeństwa. Natomiast pytać trzeba tylko tych, którzy mają coś mądrego do powiedzenia w sprawie bądź tych, których dane propozycje rozwiązań mogą dotyczyć

Pytanie bezpośrednio zainteresowanych lub ich przedstawicieli o to, czy odpowiadają im projektowane zamierzenia władzy publicznej, przedsiębrane zresztą w interesie ogólnym i w określonym celu, nie powinno mieć charakteru rewolucyjnego. Po co pytać podatnika lub jego organizację, co myśli na temat projektowanego zwiększenia ciężaru daninowego? Jaki sens ma pytanie beneficjenta świadczeń publicznych, co myśli na temat likwidacji lub zmniejszenia wysokości przysługującego mu dotychczas świadczenia? Co władzy publicznej da postawienie pytania o to, komu zwiększyć obciążenia podatkowe oraz komu zabrać świad-

czenia finansowane ze środków publicznych? Stawianie takich pytań jest wredne i konfliktogenne. Biedny zawsze bowiem odpowie, że należy zabrać bogatym i dać biednym, natomiast bogaty nie będzie miał wątpliwości, że każdy może być bogatym, jeśli się o to postara, tak jak on. Czy takie rady są potrzebne władzy publicznej zarządzającej finansami publicznymi? Okazuje się, że czasami są one potrzebne! Dotyczy to sytuacji, w której władzy nie zależy na poznaniu opinii innych, lecz jedynie na wsparciu jej pomysłu przez pewne gremium osób lub instytucji. Wtedy władza publiczna zapyta biednego (najlepiej związku zawodowe): „co wolisz: żyć jak dotąd, czy mieć tyle, ile mają bogaci, którym trzeba coś odebrać” lub bogatego (najlepiej organizacje pracodawców): „czy chcesz bogacić się dalej dzięki lepszym warunkom oferowania innym zatrudnienia?”

Jeśli zarządzanie finansami publicznymi przebiega w sposób profesjonalny i racjonalny, to nie ma w nim miejsca na spełnianie środowiskowych zachcianek lub na targowanie się z ministrem finansów o wysokość obciążeń daninowych bądź wysokość świadczeń finansowanych ze środków publicznych. Ministrowi finansów można natomiast doradzić, aby nie szukał dochodów tam, gdzie ich nie może znaleźć lub aby „nie zarzynał kury, która znosi jeszcze jajka”. Można mu też lepiej uzmysłowić skutki społeczne, gospodarcze i polityczne ograniczenia lub zaniechania niektórych wydatków publicznych. Wyłania się jednak delikatny problem różnicy, która dzieli dialog i współpracę partnerów społecznych od uprawianego przez nich lobbingu. Czasami granica oddzielająca te zjawiska jest cienka (*vide* afera hazardowa).

Wiele zależy też od tego, czy opinie i oceny wyrażane przez partnerów społecznych mają charakter profesjonalny i uwzględniają również interes ogólny. W większości znanych mi z praktyki przypadków stanowiska partnerów społecznych są bardzo jednostronne i jednoznacznie obciążone interesem określonej grupy społecznej. Do takich należą przede wszystkim stanowiska wyrażane przez liczne organizacje związkowe oraz przez branżowe organizacje samorządu gospodarczego i zawodowego. Trudno z nimi prowadzić dialog i utrzymywać współpracę. Organizacje te mają jednak prawo do informacji na temat zamierzeń i projektów władzy publicznej w dziedzinie finansów publicznych, a zwłaszcza dotyczących takich zjawisk, które są z nimi ściśle związane (ceny, wynagrodzenia, świadczenia rentowo-emerytalne i rodzinne, finansowanie opieki zdrowotnej itp.). Dlatego też rząd powinien przedkładać tym organizacjom odpowiednie informacje. Nie powinien jednak oczekiwać zgody na realizację określonych zamierzeń.

Nieporozumieniem jest to, że prace nad projektem ustawy budżetowej rozpoczynają się od uzgodnienia z Komisją Trójstronną do Spraw Społeczno-Gospodarczych wstępnej prognozy wielkości makroekonomicznych stanowiących podstawę do prac nad tym projektem. Wydłuża to niepotrzebnie proces przygotowania

projektu ustawy budżetowej, a niewiele zmienia pod względem merytorycznym, bo rząd nie musi uwzględnić tego, czego chce Komisja Trójstronna., w której *notabene* też jest przecież reprezentowany.

Można jednak, na szczęście, wskazać również pozytywne przykłady dialogu i współpracy z partnerami społecznymi.. Należą do nich zwłaszcza takie działania, w wyniku których niektóre organizacje społeczne wyrażają swoje oceny i stanowiska w sprawach społecznych i gospodarczych, wymagających zaangażowania środków publicznych. Mają one formę opracowań (raportów), sporządzanych pod egidą organizacji polskich pracodawców i przedsiębiorców, w tym przez Business Centre Club, Konfederację Pracodawców Polskich, Polską Konfederację Pracodawców Prywatnych Lewiatan, Związek Banków Polskich. Organizacje te mają bowiem zorganizowaną instytucjonalnie działalność badawczą i analityczną, dzięki której powstają takie właśnie opracowania. Nie są one jednak tworzone na „zamówienie” władzy publicznej, a przez to mają często krytyczny charakter. Są dostępne (na stronach internetowych tych organizacji) dla wszystkich. Są wykorzystywane przez te organizacje w toku prac legislacyjnych, jeśli uczestniczą w nich także partnerzy społeczni. O nich można więc powiedzieć, że są autentycznymi partnerami do dialogu i współpracy z władzą publiczną. Z innymi, którzy pozbawieni są wrażliwości na sprawy ogółu, nie warto prowadzić żadnego dialogu i utrzymywać współpracy. Oni i tak wolą „swoje” wykrzyzczyć na ulicy przed określonymi budynkami lub krzyżami. Niech krzyczą dalej.

Odrębnym zagadnieniem jest udział ekspertów w zarządzaniu finansami publicznymi. Można go zorganizować w sposób instytucjonalny lub korzystać z usług ekspertów doraźnie i w miarę potrzeby. Na szczęblu Ministerstwa Finansów nie ma stałej organizacji grupującej ekspertów. Minister Finansów nie potrzebuje też żadnej Rady Naukowej ani instytutu badawczego. To stanowi fenomen, rzadko już obecnie spotykany na świecie! Skoro jednak eksperci mają przeszkadzać ministrowi, to rzeczywiście lepiej, żeby ich nie było wokół niego. Dla ich zresztą dobra, gdyż Minister Finansów reaguje nerwowo na wszelką krytykę i rady. Jest to kwestia osobowości, lecz to należy uwzględnić, powołując daną osobę na urząd ministra finansów. Osoba ta musi mieć na tyle pokory, aby chciała poznać oceny i poglądy innych. Minister finansów powinien też być otwartym na pomysły konkurencyjne w stosunku do pomysłów własnych lub być wdzięcznym za zgłaszanie pomysłów przez innych, skoro nie posiada się własnych.

Pod adresem polskiego Ministra Finansów zgłaszam więc następujące postulaty. Po pierwsze, należy powołać stałą Radę Naukową przy Ministrze Finansów jako jego organ doradczy. Po gmachu Ministerstwa Finansów kręci się „armia” różnych etatowych radców i doradców, którzy nie wiedzą co mają robić przez 8 godz. pobytu w gmachu ministerstwa. Od nich nie można spodziewać się uzyskania żadnej sensownej rady. Tymczasem za te same pieniądze można zapro-

ponować uczestnictwo w Radzie Naukowej wybitnym specjalistom z dziedziny finansów publicznych i prawa finansowego, naukowcom lub doświadczonym praktykom.

Po drugie, należałoby rozważyć powrót do przeszłości, kiedy to na potrzeby Ministerstwa Finansów pracował resortowy Instytut Finansów. Obecnie Minister Finansów nie ma własnego zaplecza badawczego, a jego ustalenia są skutecznie weryfikowane przez NBP lub prywatne instytuty badawcze (np. Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową). Tak być nie musi, zwłaszcza że uczelnie wyższe wypuszczają każdego roku tysiące absolwentów nadających się do podjęcia działalności analitycznej i badawczej.

Po trzecie, żenującym jest to, że Ministerstwo Finansów nie zakupuje na potrzeby urzędników książek z dziedziny finansów publicznych i prawa finansowego. Autorzy tych książek wysyłają niekiedy swoje prace na adres Ministra Finansów lub innego funkcjonariusza Ministerstwa Finansów. Najczęściej nie otrzymują nawet odpowiedzi, nie mówiąc już o braku podziękowania typu „Bóg zapłać”. Może warto byłoby jednak otworzyć kasę na pomoc dla własnych urzędników (zwłaszcza tych po studiach z archeologii śródziemnomorskiej, psychologii, kulturoznawstwie i innych atrakcyjnych studiach umożliwiających im pracę w dziedzinie finansów publicznych), skoro na rynku ukazuje się wiele cennych komentarzy i monografii lub poradników. Może warto też sponsorować opracowywanie i wydawanie takich książek, które są Ministerstwu Finansów potrzebne. Może warto również organizować konkursy na najlepsze prace magisterskie, doktorskie i habilitacyjne z dziedziny finansów publicznych i prawa finansowego?

W warunkach funkcjonowania społeczeństwa i gospodarki opartej na wiedzy Minister Finansów nie powinien być wrogiem wiedzy naukowej ani tych, którzy ją posiadają.

3.4. Potrzeba wzmocnienia rangi prawa finansowego i poprawy jego tworzenia, wykładni i stosowania

W zarządzaniu finansami publicznymi prawo pełni rolę ważnego instrumentu. Prawo powinno bowiem zobowiązywać do projektowania polityki finansowej oraz umożliwiać jej realizację poprzez system planowania finansowego oraz egzekucję obowiązków prawnofinansowych i realizację uprawnień o takim charakterze. Prawo jest tworzone przez państwo działające poprzez swoje organy. Minister Finansów powinien zadbać, aby stan prawa finansowego był adekwatny do potrzeb, zgodny z Konstytucją RP i zharmonizowany z prawem unijnym oraz odpowiadał wymaganiom jakościowym (przejrzystość, jawność, stabilność). To on zatem powinien dokonywać w sposób ciągły i stały analiz obowiązującego prawa finansowego. Na tej podstawie powinien też podejmować działania, które czynią

prawo finansowe użytecznym i wartościowym instrumentem zarządzania finansami publicznymi.

Mimo wielu wysiłków stan prawa finansowego od lat nie ulega oczekiwanej poprawie, a nawet pogarsza się (por. I. Walencik, *Przywyklismy do tego, że mamy złe prawo*, „Rzeczpospolita” z 17 stycznia 2011, s. C2). W Polsce nie dba się o stan prawa finansowego. Uczestnicy procesu legislacyjnego nie reagują w sposób właściwy na wszelkie uwagi i oceny oraz propozycje zgłaszane w tym zakresie przez naukę prawa finansowego. W rezultacie wiele problemów legislacyjnych oczekuje na swoje rozwiązanie, a jednocześnie powstają nowe problemy (np. związane z obowiązywaniem prawa unijnego), których praktyka tworzenia, wykładni i stosowania prawa w Polsce zdaje się jeszcze nie dostrzegać. Do najważniejszych potrzeb zaliczyć należy zwłaszcza:

- 1) konieczność zmiany modelu działalności legislacyjnej w zakresie tworzenia i zmiany prawa finansowego,
- 2) zapewnienie pełnej akceptacji dla faktu obowiązywania i stosowania unijnego prawa finansowego w Polsce,
- 3) przeprowadzenie solidnej kodyfikacji działów prawa finansowego,
- 4) ustalenie przejrzystego podziału kompetencji w zakresie wykładni prawa finansowego,
- 5) wzmocnienie kontroli tworzenia i stosowania prawa finansowego.

Główne bolączki **tworzenia i zmiany** prawa finansowego polegają na tym, że Minister Finansów nie wykonuje w sposób systematyczny analiz i ocen obowiązującego prawa finansowego i nie sporządza żadnego planu działań (prac) legislacyjnych mających na celu poprawę tego stanu rzeczy. Działalność legislacyjną w dziedzinie finansów uruchamiają zatem najczęściej doraźne potrzeby lub skandale (np. afera hazardowa), co stanowi zaprzeczenie idei racjonalnego tworzenia prawa. Nie dba się też o spełnienie innych wymagań, jakie stawia się przed obowiązującym prawem. Tymczasem nasze prawo ustrojowe wymaga od ministrów, nie pomijając przy tym Ministra Finansów, aby dokonywali oni stałych ocen obowiązującego prawa i sporządzali plany prac legislacyjnych stanowiących podstawę ich aktywności legislacyjnej w określonym okresie. Premier nie egzekwuje tego od ministrów. Nie czyni tego także nikt inny, także opozycja parlamentarna, ponieważ sama nie ma w tym najlepszego rozeznania. Wszystkim to więc odpowiada, a mnie nie, czemu dawałem wyraz podczas ponad 20-letniej pracy w Radzie Legislacyjnej oraz w publikacjach naukowych temu poświęconych.

Nie można od nikogo innego niż od Ministra Finansów wymagać, aby postępując w oparciu o analizy obowiązującego prawa finansowego i w zgodno-

ści z planem prac legislacyjnych, prowadził do uruchomienia pewnych inicjatyw ustawodawczych, składając Radzie Ministrów odpowiednie projekty ustaw. Powinny one dotyczyć rozwiązywania problemów wynikających z przyjętych założeń polityki finansowej oraz z planów finansowych państwa. Nowe ustawy powinny odnosić się także do kodyfikacji działów prawa finansowego. Ponadto, Minister Finansów powinien przeciwstawiać się projektom ustaw zgłaszanych przez inne uprawnione podmioty, jeśli ich rozwiązania godzą w politykę finansową rządu. Troską Ministra Finansów powinien być również stan aktów wykonawczych i ich aktualność oraz zgodność z aktami wyższej rangi. Minister Finansów musi dbać także o czytelność aktów normatywnych z dziedziny prawa finansowego, które z natury rzeczy nie należą do lektury lekkiej i łatwej. Dbałość o częste ogłaszanie przez Marszałka sejmku tekstów jednolitych ustaw jest tutaj najważniejszym zabiegiem.

Praktyka pokazuje, że Polska z oporami dokonuje **harmonizacji** prawa krajowego z prawem unijnym, co na gruncie prawa finansowego spowodowało już wiele szkód (np. brak w czasie dyrektywy w sprawie obowiązków informacyjnych banków wobec klientów tzw. opcji walutowych). Wiele zastrzeżeń budzi brak pełnej i solidnej implementacji dyrektywy w sprawie VAT. Wciąż jeszcze niezbyt dobrze organy stosujące prawo finansowe nie dostrzegają faktu, że niektóre przepisy prawa unijnego obowiązują w Polsce wprost, tzn. bez potrzeby ich implementacji aktami prawa krajowego. Wykładnikiem skali tego problemu jest olbrzymia liczba spraw finansowych, które Polska przegrywa przed sądami unijnymi. Płynie stąd wniosek, że Minister Finansów oraz sądy powinny zadbać o szkolenie urzędników i sędziów w zakresie znajomości prawa unijnego.

Prawo finansowe, tworzone i funkcjonujące w warunkach gospodarki rynkowej, nie nadaje się do pełnej **kodyfikacji**. Trzeba uznać bowiem, że współczesne skodyfikowanie nawet tak jednorodnych przepisów prawnych, jakie składają się na prawo karne, cywilne czy prawo pracy, staje się trudne. Świadczy o tym fakt, że poza uchwalonymi w tym zakresie kodeksami obowiązują liczne ustawy pozakodeksowe i stanu tego nie usiłuje się zmienić. W odniesieniu do prawa finansowego jest to o tyle trudne,⁷¹ że zakresu współczesnego prawa finansowego nie można ustalić w sposób jednoznaczny, lecz co najwyżej w drodze akceptacji określonej koncepcji doktrynalnej.⁷² Nie czyni to jednak nieaktualnym problemu kodyfikacji prawa finansowego. Możliwe i potrzebne jest bowiem podjęcie tzw. małych kodyfikacji, które odnoszą się do działów prawa finansowego.

71 Patrz szerzej C. Kosikowski, *Problemy legislacyjne polskiego prawa finansowego i jego kodyfikacji*, Wrocław–Warszawa–Kraków–Gdańsk–Łódź 1983.

72 Por. C. Kosikowski, *Samodzielny byt prawa finansowego jako działu prawa i problem jego autonomiczności*, w: *System prawa finansowego*, t. I, pod red. C. Kosikowskiego, Warszawa 2010, s. 419 i n.

Najpoważniejsza z działowych kodyfikacji powinna dotyczyć sektora finansów publicznych, w tym jego organizacji i funkcjonowania. Od 1998 r. Polska wkroczyła na drogę kodyfikacji prawa finansów publicznych. O ile niedoskonałości ustawy z 1998 r. o fp. można było usprawiedliwiać faktem, iż jest to pierwsza próba kodyfikacji przepisów prawa finansowego, o tyle nieudanych wersji ustaw o fp. z 2005 r. i z 2009 r. nie da się już wytłumaczyć. Twórcom ustawy o fp. zabrakło wiedzy i wyobraźni, jak ta ustawa może i powinna wyglądać. Nikt nie zwrócił też uwagi, że nauka prawa finansowego nie ustawała w udzielaniu takich porad.⁷³

Obecnie obowiązująca ustawa o fp. powinna być zastąpiona nową ustawą o fp. z dwóch powodów. Po pierwsze, daleko jest jej do doskonałości. Po drugie, jeśli ma być przeprowadzona reforma finansów publicznych, to tylko na podstawie przepisów wyrażających nowe rozwiązania. Istnieje zwłaszcza potrzeba innego, szerszego ujęcia tzw. Przepisów ogólnych. Nie wystarczy w nich wskazać zakresu przedmiotowego i podmiotowego ustawy. Należy natomiast znacznie poszerzyć słowniczek ustawy i wyjaśnić w nim liczne pojęcia (często wręcz podręcznikowe), którymi poprawnie powinny posługiwać się twórcy innych aktów normatywnych, jak i adresaci oraz komentatorzy przepisów prawa finansowego. Byłoby więc dobrze przestać już mówić o „dziurze budżetowej”, o „klinie podatkowym”, o „kotwicy budżetowej” itp., bo to jest żargon mniej nawet dowcipny niż sążniste przekleństwa! Trzeba natomiast wprowadzić do języka prawnofinansowego terminologię wynikającą z prawa unijnego lub odnoszącą się do nowych zjawisk („emerytury pomostowe”, „świadczenia przedemerytalne”, „instytucja zarządzająca, pośrednicząca i wykonawcza” itd.).

Ponadto w tym dziale konieczne byłoby wyraźne wyartykułowanie podstawowych, choć licznych, zasad finansów publicznych. Znaczenie tych zasad jest kapitalne zarówno w procesie tworzenia, jak i wykładni przepisów prawa finansowego.

W dziale I powinno znaleźć się miejsce na określenie podstawowej organizacji i zasad oraz form zarządzania finansami publicznymi. Pomijanie tych zagadnień w obowiązujących regulacjach przynosi negatywne skutki, bo na proces zarządzania finansami publicznymi nie patrzy się w sposób systemowy. Prawo ustrojowe nie wypełnia tej luki.

Ustawa o fp. powinna zawierać odrębny dział (II) poświęcony „Organizacji sektora finansów publicznych”. Nie wystarczy w nim jednak wymienić jednostki sektora finansów publicznych i o niektórych z nich napisać w jednym lub dwóch artykułach. Należy bowiem w tym miejscu uregulować w pełni zasady gospodarki finansowej podstawowych form jednostek sektora finansów publicznych, pozo-

73 Patrz *Nauka finansów publicznych i prawa finansowego w Polsce. Dorobek i kierunki rozwoju. Księga jubileuszowa Profesora Alicji Pomorskiej*, red. J. Głuchowski, C. Kosikowski, J. Szołno-Koguc, Lublin 2008.

stawiając jedynie miejsce na uregulowanie pewnych wyjątków w aktach wykonawczych.

Przy regulacji organizacji sektora finansów publicznych powinniśmy nawiązać do prawa unijnego, a zwłaszcza do metodologii ESA'95. To lepszy sposób niż prowadzenie sporów wewnętrznych na temat statusu finansowego Lasów Państwowych lub zenujących próśb kierowanych do UE, aby OFE nie zaliczać do sektora finansów publicznych.

Przy uwzględnieniu propozycji wysuwanych wyżej należałoby powrócić do podziału sektora finansów publicznych na podsektory: rządowy, samorządowy oraz ubezpieczeń społecznych i zdrowotnych. Konieczne byłoby również ustalenie wewnętrznych powiązań pomiędzy podsektorami, a zwłaszcza wskazanie na rodzaje wewnętrznych transferów finansowych.

Tutaj jest też miejsce, aby spełnić wymagania prawa unijnego i określić pojęcia wyniku finansowego sektora finansów publicznych, w tym zwłaszcza jego deficytu oraz długu, a także udzielanych gwarancji i poręczeń.

Odrębny dział (III) w nowej ustawie o fp. powinien regulować system planowania finansowego w Polsce. System ten obejmuje planowanie finansowe w całym sektorze finansów publicznych. Regulacje powinny odnosić się zarówno do planowania wieloletniego, jak i planowania rocznego, a także do planowania zadaniowego. Wiele zależy od tego, czy przyjęta będzie zgłoszona wyżej koncepcja zmodyfikowanego Wieloletniego Planu Finansowego Państwa oraz rocznego Planu Finansowego Państwa. Gdyby tak miało być, to jest co regulować, bo na PFP składa się przecież wiele planów finansowych, którym w tym właśnie miejscu należy poświęcić wspólne regulacje. Dlatego też dział poświęcony „Planowaniu finansowemu” powinien obejmować rozdział 1 „Ustalenia wspólne” oraz kilka rozdziałów szczegółowych poświęconych odrębnie każdemu rodzajowi planowania lub planów (np. 2 – Wieloletnie planowanie finansowe, 3 – Plan Finansowy Państwa – 4 Planowanie zadaniowe, 5 – Budżet zadań władzy publicznej, 6 – Plany finansowe podsektora rządowego, 7 – Plany finansowe podsektora ubezpieczeń społecznych i zdrowotnych, 8 – Plany finansowe podsektora samorządowego, 9 – Plan finansowy środków europejskich, 10 – Transfery finansowe wewnątrz PFP).

Kolejny dział (IV) ustawy o fp. powinien dotyczyć „Wykonywania i kontroli oraz sprawozdawczości z wykonania planów finansowych”. Konstrukcja działu powinna być analogiczna jak poprzedniego działu, tzn. obejmować rozdział 1 „Ustalenia wspólne” oraz kolejne rozdziały poświęcone odrębnie wykonywaniu, kontroli i sprawozdawczości dotyczącej poszczególnych planów finansowych.

W ustawie o fp. warto też uregulować organizację oraz zasady kontroli finansowej i audytu wewnętrznego (dział V), a także wspólne dla całego sektora finan-

sów publicznych zasady rachunkowości i sprawozdawczości finansowej. Poza ustawą o fp. pozostawić należy natomiast regulację odpowiedzialności prawnej w finansach publicznych, zachowując odrębność kodeksu karnego skarbowego i ustawy o naruszeniu dyscypliny finansów publicznych (jednakże w innym ujęciu niż dotychczas).

W dziedzinie prawa o dochodach publicznych kodyfikacja przepisów prawnych powinna dotyczyć jedynie tzw. ogólnego prawa daninowego oraz zobowiązań i postępowania daninowego. Nie nadają się natomiast do skodyfikowania przepisy ustaw o poszczególnych podatkach i opłatach. Wyjątek mogą stanowić przepisy o dochodach jst. oraz przepisy ustawy o podatkach i opłatach lokalnych. Dlatego można proponować konsolidację tych aktów w jedną ustawę.

Od 1997 r. Polska ma częściowo skodyfikowane prawo podatkowe, ponieważ Ordynacja podatkowa odnosi się do większości dochodów publicznych. Ordynacja podatkowa, mimo ciągłego jej doskonalenia, ma jednak wady, o czym pisano już od momentu uchwalenia tego aktu.⁷⁴ Bez większego trudu można je usunąć, poprawiając obowiązującą ustawę na Ordynację daninową. Wymaga to przede wszystkim wprowadzenia do ustawy działu pt. Ogólne prawo daninowe. W tymże dziale należy nie tylko w sposób uniwersalny potraktować słowniczek ustawy. Jego znaczenie powinno odnosić się do wszystkich regulacji prawnych poświęconych daninom publicznym, nie zaś tylko być ograniczonym do samej Ordynacji. Słowniczek musi być przy tym znacznie bogatszy w stosunku do obecnego. Szczególnie wymaga uwagi wyjaśnienie pojęcie opłaty publicznej, ponieważ nie może być ono zawężane do opłaty skarbowej, lecz do wszelkich opłat nakładanych w drodze ustawy, chociaż pod różnymi nazwami i w różnych okolicznościach. Nie można dalej godzić się na to, aby konstrukcja, a zwłaszcza wysokość opłat mogła być ustalana przez organy uprawnione do ich pobierania.

W ramach ogólnego prawa daninowego należy uregulować zasady tworzenia, wykładni i stosowania oraz kontroli prawa daninowego. Przepisy obowiązującej Konstytucji RP oraz orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego tworzą dobre podstawy do rozwinięcia tych regulacji. Stanowiłyby to istotną pomoc zarówno dla władzy publicznej, jak i dla adresatów norm prawa daninowego. Natomiast w pozostałych działach można byłoby skoncentrować się na doskonaleniu przyjętych wcześniej rozwiązań, jeśli na takie potrzeby wskazują praktyka i nauka.

Pewne obszary prawa finansowego należy pozostawić przejściowo bez większych zmian, ponieważ wiążą się z oczekiwaniem na wejście Polski do strefy euro. Wtedy też konieczne będzie uchylene i zmiana wielu aktów normatywnych

74 Patrz szerzej *Ordynacja podatkowa. Studia*, pod red. B. Brzezińskiego i C. Kosikowskiego, Łódź–Toruń 1999.

z dziedziny bankowości. Nie wymaga też większych zmian obecna ustawa – Prawo dewizowe.

Sytuacja dojrzeła natomiast do tego, aby pomyśleć o skodyfikowaniu w Polsce prawa rynku finansowego. Termin ten staje się coraz bardziej powszechnie używany na oznaczenie tej części prawa finansowego, która obejmuje organizację i funkcjonowanie oraz nadzór nad rynkiem finansowym. Zaznaczyła się wręcz wyraźna tendencja do przechodzenia od prawa bankowego do prawa rynku finansowego.⁷⁵ Obecnie zagadnienia rynku finansowego są regulowane kilkoma ustawami. Sądzę, że jej możliwa i celowa ich konsolidacja i połączenie w ramy Kodeksu rynku finansowego.

Wykładnia przepisów prawa finansowego nastęrcza wiele kłopotów praktyce. Niewiele rozwiązuje problem wydawanie licznych komentarzy do ustaw z dziedziny prawa finansowego, ponieważ wartość niektórych komentarzy jest żadna. Większe zło tkwi jednak w tym, że ceny komentarzy są wysokie. Nie kupują ich sądy i organy administracji finansowej. Przychodzą z nimi natomiast do tych instytucji ci, których dotyczą rozstrzygnięcia (decyzje) podejmowane w oparciu o przepisy prawa finansowego. Powoływanie się wówczas na komentarze jedynie rozdrażnia dodatkowo tych, którzy ich nie znają, bo pracodawca nie daje im narzędzi pracy. Gdyby pracodawca nakazał swoim pracownikom kopanie rowów i nie dał im koparek i łopat, to naraziłby się tylko na śmieszność. Sądzę, że analogia z narzędziami pracy w administracji i w sądach jest zbyt widoczna, aby dalej to komentować.

Problem wykładni przepisów prawa finansowego jest jednak jeszcze bardziej poważny. Chodzi bowiem o to, że na skutek wielu odrębnych uregulowań problematyki wykładni prawa w Polsce powstał stan prawny, w którym nie ma wykładni autentycznej, a znaczenie wykładni operatywnej jest z natury rzeczy ograniczone, podobnie zresztą jak i znaczenie wykładni doktrynalnej.⁷⁶ Na skutek przyjętych rozwiązań ustrojowych wykładni o mocy powszechnie obowiązującej nie mogą dokonywać Sąd Najwyższy i Trybunał konstytucyjny. Natomiast prawo do wydawania ogólnych interpretacji przepisów prawa podatkowego przyznano na podstawie Ordynacji podatkowej Ministrowi Finansów. To nie jest sytuacja normalna. Wydaje się, że co najmniej przywrócenie Trybunałowi Konstytucyjnemu prawa do dokonywania wykładni prawa z urzędu lub na wniosek powinno być przywrócone.

Niewiele da się poprawić, gdy chodzi o wykładnię operatywną przepisów prawa finansowego. Należy ona do organów administracji finansowej oraz do są-

75 Patrz szerzej C. Kosikowski, M. Olszak, *Od prawa bankowego do prawa rynku finansowego*, w: *System prawa finansowego*, t. IV, pod red. J. Głuchowskiego, Warszawa 2010, s. 195 i n.

76 Patrz szerzej C. Kosikowski, *Prawo finansowe. Część ogólna*, Warszawa 2003, s. 218 i n.

dów i Trybunału Konstytucyjnego. Szczególnie wykładnia pochodząca od sądów i Trybunału Konstytucyjnego zasługuje na aprobatę, ponieważ jej znaczenie wykracza poza ramy postępowania, w którym ona powstała. Dzięki publikacji orzeczeń sądowych i wyroków TK zainteresowani powołują się na tę wykładnię w innych postępowaniach.

Krytycznie odnoszę się natomiast co do celowości dalszego utrzymywania instytucji tzw. indywidualnych interpretacji przepisów prawa podatkowego. Wydawanie interpretacji powierzono Ministrowi Finansów i samorządowym organom podatkowym. Minister Finansów pozbył się tego kłopotu „w trymiga”, bowiem wyznaczył do wykonywania tej roboty czterech dyrektorów izb skarbowych w Polsce. Tymczasem podatkowe organy samorządowe, mimo iż nie mają zielonego pojęcia o prawie podatkowym, pozostały z tym kłopotem. Na wszelki wypadek co bardziej przeczorni unikają wydawania interpretacji. Podatnicy płacą za wydanie interpretacji, mając obowiązek zaproponowania jej treści. Natomiast dyrektorzy izb skarbowych, za pieniądze w postaci opłaty, wydają decyzje, w których najczęściej nie podziałają stanowisk wnioskodawców. To jest chore! Urzędnik podatkowy jest przecież po to, aby można było do niego udać się i zapytać, czy w danym stanie faktycznym wchodzi w grę opodatkowanie lub wyłączenie bądź ulga podatkowa. Urzędnik ma już zapłacone za udzielanie takich odpowiedzi, ponieważ pobiera wynagrodzenie i liczne dodatki i premie. Z wydawania indywidualnych interpretacji przepisów prawa podatkowego należy się więc wycofać.

Poprawy wymaga **stosowanie** prawa finansowego. Można zakładać, że nastąpi ona przede wszystkim wtedy, gdy prawo finansowe stanie się bardziej czytelne i stabilne, a wszelkie wątpliwości usuwane będą w procesie wykładni prawa. Wiele zależy jednak od tych, którzy są na „pierwszej linii frontu” i wydają decyzje lub orzeczenia. Dopóki nie będą to osoby posiadające wiedzę w sprawach, w których decydują lub orzekają, to nie ma co oczekiwać na poprawę w stosowaniu prawa finansowego. Problem jest więc prozaiczny i można go w taki sam sposób rozwiązać. Wystarczy zatrudniać osoby posiadające odpowiednie kwalifikacje zawodowe i wiedzę finansową. Dalej można już tylko wymagać doskonalenia tej wiedzy i jej aktualizacji. To wszystko i ... jak niewiele!

3.5. Wnioski

Zarządzanie finansami publicznymi stanowi jeden z elementów naprawy finansów publicznych. Samo też wymaga reformy, ponieważ są ku temu powody. Razi zwłaszcza brak silnego ośrodka zarządzania finansami publicznymi i koordynacji polityki finansowej z polityką społeczno-gospodarczą i międzynarodową (unijną). Wadliwie funkcjonuje dialog i współpraca z partnerami społecznymi.

Nie poprawia się stan prawa finansowego. Występują problemy w zakresie wykładni i stosowania prawa finansowego.

Wszystko wskazuje na to, że należy:

- 1) wzmocnić rangę Ministra Finansów w zarządzaniu finansami publicznymi, zobowiązując go do projektowania i koordynowania polityki finansowej oraz planowania finansowego,
- 2) odejść od prowadzenia dialogu i współpracy z tymi partnerami społecznymi, którzy nie potrafią dostrzec w zamierzeniach rządu interesu ogólnego,
- 3) przestać traktować instrumentalnie ekspertów w dziedzinie finansów publicznych i zacząć korzystać z ich usług w celu wzbogacenia własnej wiedzy i argumentacji dla proponowanych rozwiązań,
- 4) poprawić stan obowiązującego prawa finansowego, dokonując zmiany modelu jego tworzenia, wykładni i stosowania oraz przeprowadzając tzw. małe kodyfikacje w obrębie działów prawa finansowego.

4. Zestawienie proponowanych działań koncepcyjnych, organizatorskich i legislacyjnych związanych z reformą organizacji i zarządzania sektorem finansów publicznych

Prace koncepcyjne powinny być prowadzone w celu poprawienia obecnego stanu organizacji i zarządzania finansami publicznymi. Należy je zatem odnosić do nadania sektorowi finansów publicznych w Polsce kształtu zgodnego z wymaganiami UE (zakres sektora i jednostki organizacyjne do niego zaliczane, uproszczenie form organizacyjno–prawnych jednostek sektora finansów publicznych). Polska potrzebuje nowego systemu planowania finansowego, a to wiąże się z przyjęciem określonej koncepcji tego systemu. Wreszcie niezbędna jest koncepcja systemu zarządzania finansami publicznymi, w której jednoznacznie są określone organy zarządzania oraz zasady ich współpracy oraz koordynacja zarządzania. Jeśli w tych obszarach dojdzie do opracowania i przyjęcia określonych koncepcji, to na ich podstawie mogą być podejmowane adekwatne do nich działania legislacyjne oraz organizatorskie.

W **działaniach organizatorskich** chodzi natomiast o to, aby doprowadzić do:

- 1) stosowania przez Polskę metodologii ESA`95 i liczenia wartości PKB według standardów unijnych,

- 2) wykonywania nadzoru nad działalnością jednostek sektora finansów publicznych,
- 3) utrwalenia praktyki powoływania na stanowiska kierowników jednostek sektora finansów publicznych osoby, które legitymują się znajomością zasad gospodarki finansowej jednostki, którą mają kierować;
- 4) zmiany stosunku do partnerów społecznych, których opinie i stanowiska nie liczą się z interesem ogólnym,
- 5) autentycznego korzystania z usług ekspertów w dziedzinie finansów publicznych i prawa finansowego,
- 6) sprecyzowania organizacji procesu koordynacji polityki finansowej z innymi rodzajami polityki,
- 7) zorganizowania i podjęcia prac kodyfikacyjnych w zakresie prawa finansowego.

Zdecydowana większość proponowanych działań związanych z reformą organizacji i zarządzania finansami publicznymi dotyczy **działań legislacyjnych**. Trzeba bowiem inaczej niż dotychczas uregulować organizację sektora finansów publicznych oraz jego funkcjonowanie, czyli planowanie finansowe, wykonywanie planów finansowych, kontrolę finansową i audyt wewnętrzny oraz zasady rachunkowości i sprawozdawczości w sektorze finansów publicznych. **Temu celowi powinno służyć opracowanie i uchwalenie nowej ustawy o fp., poprzedzone zmianą odpowiednich przepisów Konstytucji RP.** Te ostatnie wymagają także zmiany ze względu na potrzebę przyznania Trybunałowi Konstytucyjnemu prawa do dokonywania wykładni prawa.

Konieczne są również zmiany w innych obszarach objętych regulacjami ustawowymi. Część z nich **wymaga uchwalenia nowych ustaw**, np. ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. **Niektóre wymagają uchylenia**, np. ustawy przewidujące dotychczasowe wydatki publiczne podlegające redukcji ustawy lub tworzące państwowe fundusze celowe wymagające likwidacji. Część ustaw wymaga zastąpienia nowymi (np. ustawy dotyczące ubezpieczeń społecznych i zdrowotnych).

Niezbędne jest także podjęcie prac kodyfikacyjnych w zakresie prawa finansowego, zwłaszcza w zakresie nowej ustawy o fp. oraz nowej ustawy – Ogólny Kodeks Daninowy, a także w celu uchwalenia kodeksu rynku finansowego. Oddzielny pakiet działań legislacyjnych powinien być poświęcony zmianie prawa finansowego w związku z wejściem Polski do strefy euro.

ORGANIZACJA NAPRAWY FINANSÓW PUBLICZNYCH W POLSCE

1. Czas i warunki przygotowania oraz realizacji naprawy finansów publicznych

Jeżeli za fakt niepodlegający dyskusji uznamy wreszcie, że naprawa finansów publicznych w Polsce jest konieczna, to wtedy trzeba myśleć także o tym, w jakim czasie ją rozpocząć i ukończyć, mając równocześnie na uwadze warunki (polityczne, społeczne, ekonomiczne, finansowe) występujące w tym okresie. Potrzeba naprawy finansów publicznych jest powszechnie dostrzegana. Sygnalizują ją zwłaszcza eksperci, którzy zgłaszają też własne propozycje różnych przedsięwzięć. Ma to miejsce w czasie, w którym:

- 1) Polska ma tzw. nadmierny deficyt, stwierdzony w 2009 r. przez Komisję Europejską,
- 2) Polsce wciąż grozi przekroczenie progu 55% wartości relacji kwoty państwowego długu publicznego do PKB,
- 3) Polska deklaruje chęć wejścia do strefy euro i układa kalendarz postępowania z tym związany, chociaż wokół euro są poważne zawirowania (patrz państwa PIGS – Portugalia, Irlandia, Grecja, Hiszpania);
- 4) Polska ogłasza światu, iż nie jest poważniej dotknięta skutkami światowego kryzysu finansowego, o czym świadczy najwyższy wzrost gospodarczy w Europie,
- 5) tragedia katastrofy smoleńskiej oraz przyspieszone wybory prezydenckie wytrąciły kompletnie Polskę z normalnego funkcjonowania w polityce wewnętrznej,

- 6) Polska w drugiej połowie 2011 r. obejmie prezydencję w UE,
- 7) Polskę czekają na jesieni 2011 r. wybory parlamentarne.

W tych okolicznościach zachowania rządu i opozycji nie zawsze są zrozumiałe i konsekwentne. Po okresie euforii, w którym rząd zaprzeczał występowaniu kryzysu finansowego w Polsce i wskazywał na Polskę jako zieloną wyspę dobrobytu gospodarczego w Europie, przyszedł czas trzeźwienia, w którym rząd zaczął nieśmiało wspominać o potrzebie reformy finansów publicznych. Na tym się początkowo kończyło. Wobec tego ożywiła się opozycja, która łatwo dostrzegła to, iż kryzys finansowy ma w Polsce miejsce i brak reformy finansów publicznych nie pomaga w jego przezwyciężeniu. Wywarło to ten skutek, że na początku 2010 r. rząd ogłosił „Plan rozwoju i konsolidacji finansów 2010–2011 (propozycja)”. Stanowi on zbiór bardzo różnych pod względem przedmiotowym propozycji, wśród których najmniej miejsca zajmują same ... finanse publiczne. Na tej podstawie nie przypuszczam, aby program ten był dziełem Ministra Finansów. Sądzę raczej, że został zestawiony z tego, co do Kancelarii Prezesa Rady Ministrów nadesłali niektórzy ministrowie.

W Planie wskazano bowiem wyrywkowo kilka zagadnień, które rzeczywiście wymagają rozwiązania. Z pewnością trzeba bowiem dokończyć reformę emerytalną, chociaż rząd nie wie, jak to zrobić (różne pomysły mają w tym względzie minister pracy i polityki socjalnej oraz szef Komitetu Stałego Rady Ministrów, a przeciwny ich pomysłem jest zawsze Minister Finansów). Nikt nie kwestionuje potrzeby rozwoju kapitału ludzkiego, edukacji i i innowacyjności oraz rozwoju Polski cyfrowej, a także usprawnienia funkcjonowania administracji i rynku pracy oraz usprawnienia funkcjonowania sądów, a także aktywizacji społeczności lokalnych i wyrównywania szans rozwojowych dla dzieci i młodzieży. Wskazuje to jedynie na potrzebę dokonania pewnych reform w niektórych obszarach wydatków publicznych. Czy jednakże reformę bazy podatkowej można ograniczać do rozszerzenia obowiązku prowadzenia kas fiskalnych i ograniczenia odliczeń podatku VAT przy nabyciu samochodów z tzw. kratką? Przecież to byłaby parodia reformy dochodów publicznych! Na tej podstawie twierdzą, że **rząd nie ma jednak programu reformy finansów publicznych**, a bez takiego jego działania bieżące nie prowadzą do radykalnej naprawy finansów publicznych.

Sądę, że tak samo widzi to opozycja parlamentarna, zarzucając rządowi brak działań w zakresie naprawy finansów publicznych. Jednocześnie ta sama opozycja uczestniczy bez oporów w uchwalaniu ustaw ograniczających bez żadnego pomysłu wydatki publiczne. Do tej pory opozycji udało się odrzucić tylko pomysł rządu na całkowite zawieszenie subwencji dla partii politycznych. Opozycja zrobiła to jednak dla siebie i wbrew potrzebie naprawy finansów publicznych. Opozycja nie zgłasza też żadnych własnych pomysłów na reformę finansów publicznych. My-

ślę, że ich nie ma. W ten sposób traci szansę na zdobycie władzy w najbliższych wyborach parlamentarnych w 2011 r.

Nie można jednak zaprzeczyć temu, że rząd nie podejmuje żadnych działań zmierzających do poprawy stanu finansów publicznych. Są to działania bieżące, doraźne, odcinkowe, spowodowane strachem przed konsekwencjami przekroczenia 55% progu relacji długu do PKB. To jedynie częściowo ogranicza rozmiary nadmiernego deficytu oraz realizację fiskalnych kryteriów konwergencji. Sam kierunek działań jest więc prawidłowy, jeśli traktować go jako zapoczątkowanie pełnej, docelowej i radykalnej reformy finansów publicznych. Ustalić jednak trzeba, na czym tak rozumiana reforma ma polegać oraz jak i kiedy ją przeprowadzić.

Pozostają zatem do wyjaśnienia dwie kwestie. Po pierwsze, kwestia czasu, w którym powinno się opracować program i ustalić harmonogram naprawy finansów publicznych. To zaś oznacza określenie pod względem czasowym początku realizacji reformy, czasu jej trwania i zakończenia. Po drugie, jest to kwestia warunków ekonomicznych i politycznych, które należy mieć na uwadze, rozwiązując pierwszą z wymienionych kwestii. Trzeba bowiem założyć, że w zależności od warunków czas realizacji naprawy może być krótszy lub dłuższy.

Z punktu widzenia kryterium czasu zasadną wydaje się teza, iż **Polska nie może już dłużej czekać na rozpoczęcie procesu naprawy finansów publicznych**, bo jest w tym obszarze raczej spóźniona. Jakie symptomy kryzysu finansowego muszą jeszcze ujawnić się, aby uznać, że polskie finanse publiczne są w głębokim kryzysie, skoro nie wystarczają takie, jak występowanie nadmiernego deficytu, realna groźba przekroczenia progu długu w relacji do PKB, brak środków na wypłatę świadczeń rentowo-emerytalnych i rodzinnych, na opiekę zdrowotną, infrastrukturę drogową i transportową, a nawet na ... jeden sprawny samolot dla VIP-ów. Dlatego odpowiedź na pytanie o czas reformy finansów publicznych jest prosta: obecnie jest „czas najwyższy” i chwalić Boga, że coś zaczęło się w tej sprawie dziać, chociaż to jeszcze nie jest reforma w pełnym tego słowa znaczeniu, bowiem nie oznaczono czasu jej trwania i zakończenia.

Natomiast z punktu widzenia kryterium warunków sprzyjających realizacji reformy finansów publicznych należy najpierw zauważyć, że znaczenie tego kryterium jest dość przewrotne. Wszelkie reformy i naprawy podejmuje się wtedy, gdy występuje kryzys instytucji stanowiących przedmiot reformy. Gdy ma miejsce kryzys, to z natury rzeczy nie ma dobrych warunków. Gdy zaś warunki są dobre, to nie ma potrzeby podejmowania i realizacji reformy. Koło przyczyn i skutków zamyka się w ten sposób. Dlatego też trzeba przyjąć, że **działa reformy lub naprawy należy dokonywać, gdy są ku temu powody i bez względu na występujące warunki**. Natomiast można i należy przewidywać to, że określone działa-

nia reformujące lepiej jest podjąć i wykonywać w bardziej sprzyjających warunkach niż w mniej sprzyjających. To zaś oznacza jedynie, że samą reformę można realizować łatwiej lub trudniej oraz krócej i dłużej, szybciej i wolniej, skutecznie i nieskutecznie. To są alternatywy, które należy postrzegać przy ocenie warunków realizacji reformy finansów publicznych.

W odniesieniu do warunków polskich oceny wymagają dwa zjawiska, które mają decydujący charakter na tę ocenę. Po pierwsze, należy ustalić, na ile głęboki jest w Polsce obecny (2011 r.) kryzys gospodarczy i czy są podstawy, aby sądzić, że w latach następnych będzie on mniejszy lub ustąpi w ogóle. Po drugie zaś trzeba ocenić warunki polityczne, w jakie Polska wkroczyła w 2011 r.

Z dostępnych publicznie (przypuszczam, że innych nie ma) opracowań na temat światowego kryzysu gospodarczego i jego reperkusji w Polsce znane jest mi tylko opracowanie NBP pt. „Polska wobec światowego kryzysu gospodarczego” (wrzesień 2009) oraz sporządzony dla innych celów przez NBP „Raport na temat pełnego uczestnictwa Rzeczypospolitej Polskiej w trzecim etapie Unii Gospodarczej i Walutowej” (Warszawa 2009). W pierwszym z nich przedstawiono m.in. wpływ kryzysu na gospodarkę Polski oraz dotychczasowe działania antykryzysowe w Polsce. Co ważniejsze, zaprezentowano także wizję NBP w zakresie warunków prowadzenia antykryzysowej polityki gospodarczej (w tym scenariusze rozwoju sytuacji), strategię antykryzysową oraz proponowane kierunki polityki gospodarczej. Pierwszą częścią tych ostatnich dotyczy strategii konsolidacji finansów publicznych. Nie jest to więc program pełnej i docelowej reformy finansów publicznych, lecz reformy na najbliższy okres czasu.

Mam pełne zaufanie do informacji i danych zamieszczonych w opracowaniu NBP, a także podzielam proponowany w nim kierunek polityki gospodarczej i wynikający z niego program strategii konsolidacji finansów publicznych. Powody są dość proste.

Po pierwsze, opracowanie jest wiarygodne, ponieważ nie zaprzecza temu, że w Polsce występują skutki światowego kryzysu gospodarczego i trzeba będzie z nimi walczyć w przyszłości.

Po drugie, opracowanie zawiera bardzo trafną ocenę sytuacji sektora finansów publicznych w Polsce, bowiem wszelkie zawarte w niej przewidywania spełniły się całkowicie (wzrost deficytu i zadłużenia, spadek dochodów i wzrost wydatków publicznych, kryzys w finansach ubezpieczeń społecznych, spadek wiarygodności Polski) lub mogą mieć miejsce (np. ryzyko przekroczenia konstytucyjnego progu 60% długu do PKB w 2011 r.).

Po trzecie, przekonuje mnie profesjonalne podejście do oceny warunków prowadzenia antykryzysowej polityki gospodarczej. Wyróżniono bowiem działa-

nia antykryzysowe w odniesieniu do długofalowych celów polityki gospodarczej oraz uwarunkowanie instytucjonalne wewnętrzne i zewnętrzne, trafnie dostrzegając, że tkwią one nie tylko w dostępnych zasobach środków finansowych, lecz także w obowiązującym prawie krajowym i unijnym.

Po czwarte, NBP określiła różne scenariusze dla przyszłości, poczynając od tzw. scenariusza bazowego (na lata 2009–2011), poprzez scenariusz ostrzegawczy. Pierwszy scenariusz ma charakter optymistyczny, natomiast drugi jest napisany na okoliczność niespełnienia się scenariusza optymistycznego, czyli dla warunków oznaczających pogorszenie sytuacji w gospodarce światowej. NBP słusznie zakłada, że trzeba oceniać się w związku z sytuacją światową, nie zaś ze względu na subiektywnie widziane sukcesy polskiej gospodarki. To jest zasadnicza różnica metodologiczna w podejściu do sprawy przez NBP i przez rząd.

Po piąte, kapitalne znaczenie mają propozycje NBP dotyczące strategii konsolidacji finansów publicznych. NBP ocenia, że „zlikwidowanie nadmiernego deficytu finansów publicznych do 2012 r. zgodnie z rekomendacją UE będzie trudne bez głębokich działań dostosowawczych, zaś relacja długu publicznego do PKB może sięgnąć konstytucyjnego progu 60%”. Tak samo ocenia się możliwość sprowadzenia wartości referencyjnej 3% PKB do 2012 r. przy zastosowaniu jedynie działań po stronie wydatkowej, ponieważ efekt oszczędności na wydatkach pojawi się później. Dlatego też trzeba postawić na wydatki prorozwojowe w średnim i długim okresie, bo jedynie to prowadzi do poprawy efektywności wydatków publicznych. Należy natomiast ograniczać wydatki bieżące, zwłaszcza wydatki politycznie wrażliwe. Podstawą działań dostosowawczych powinna być analiza efektywności wydatków, pozwalająca na ich bardziej racjonalne adresowanie. NBP widzi konieczność reformy systemu ubezpieczeń społecznych oraz zastosowania budżetu zadaniowego.

Z analizy dokonanej przez NBP wynika jednoznacznie, że najbliższe działania związane z reformą finansów publicznych w Polsce należy wiązać z okresem nieco dłuższym, niż to widzi rząd, bo do końca 2012 r. W moim przekonaniu okres ten należy wydłużyć do końca 2013 r., ponieważ kolejny średniookresowy plan finansowy UE będzie obejmował lata 2014–2020 i trzeba to mieć na uwadze. To zaś oznacza, że do końca 2013 r. Polska powinna uporać się z podstawowymi symptomami obecnego kryzysu finansów publicznych (nadmierny deficyt sektora finansów publicznych, niekorzystna relacja długu publicznego do PKB, brak środków na najbardziej wrażliwe zadania publiczne, wypełnienie kryteriów konwergencji w stopniu zapewniającym korzystne wejście do ERM II), lecz jednocześnie przygotować rozwiązania instytucjonalne dla przeprowadzenia radykalnej przebudowy struktury wydatków i dochodów publicznych oraz zmiany organizacji i zarządzania finansami publicznymi. Natomiast od 2014 r. powinny zacząć funkcjonować rozwiązania instytucjonalne realizujące docelową wizję naprawy

finansów publicznych (np. przebudowany system planowania finansowego oraz system publicznej gospodarki finansowej). Ostatecznie znaczy to, że **program naprawy finansów publicznych należy opracować już teraz, natomiast jego realizację trzeba podzielić na dwa etapy.**

Pozostają do oceny uwarunkowania polityczne dla podjęcia i realizacji reformy finansów publicznych w Polsce. Jak już to zaznaczono wyżej, wyznaczają je trzy okoliczności: 1) skutki polityczne tragedii lotniczej pod Smoleńskiem, 2) wyznaczona na II połowę 2011 r. prezydencja Polski w UE, 3) jesienne wybory parlamentarne.

Najbardziej dotkliwie odczuwane są pierwsze z wymienionych. Trudno jest przewidywać, jak długo potrwać. Wiele zależy nie tylko od jednego zaledwie polityka, ale także od armii beneficjentów jego władzy. Trzeba raczej zakładać, że stan zakłóconej w normalności polityki nie minie tak szybko.

O powodzenie prezydencji Polski w UE powinna martwić się przede wszystkim sama UE, skoro w czasie polskiej prezydencji może dojść do zmiany ekipy rządzącej, która oznacza równocześnie frontalną zmianę stosunku Polski do UE. Polacy nie przywiązują do tego większej wagi.

Natomiast jesienne wybory parlamentarne oznaczają może większe prawdopodobieństwo wygranej niż możliwość wygranej w grach hazardowych, lecz mogą oznaczać też grę o mniejsze stawki.

Z punktu widzenia organizacji procesu naprawy finansów publicznych uwarunkowania polityczne, o których była mowa wyżej, mogą alternatywnie prowadzić do następujących rodzajów zachowań politycznych:

- 1) wstrzymania się ekipy rządzącej od jakichkolwiek poważniejszych zapowiedzi i realizacji przedsięwzięć związanych z reformą finansów publicznych do czasu zakończenia kampanii wyborczej;
- 2) powtórzenia przez ekipę rządzącą pierwszego wariantu zachowań z jednoczesnym ogłoszeniem w toku kampanii wyborczej programu reformy finansów publicznych, rozłożonego na etapy i przewidującego ochronę społeczeństwa przed skutkami tej reformy;
- 3) niewłączenia się lub włączenia się przez partie opozycyjne startujące w wyborach parlamentarnych z ogłaszaniem programu reformy finansów publicznych (np. w wersji konkurencyjnej do programu zgłoszonego przez partie rządzące lub w wersji ograniczonej do niektórych tylko elementów reformy).

Chcę wyraźnie postawić tezę, że **zarówno czekająca nas prezydencja w UE, jak i przyszłe wybory parlamentarne stanowią bardzo sprzyjające okoliczno-**

ści dla podjęcia tematu naprawy finansów publicznych w Polsce. Prezydencja w UE oznacza bowiem wręcz obowiązek Polski do wykazania, że wywiązuje się dobrze ze swych obowiązków członkowskich. Te zaś polegają przecież m.in. na pełnej akceptacji dla respektowania w Polsce prawa unijnego, a także na harmonizacji polskiego prawa finansowego z prawem unijnym oraz na konsekwentnym dążeniu Polski do wejścia w strefę euro. To stanowi przecież ważny element naszej reformy finansów publicznych. Natomiast wybory parlamentarne to szansa na uzdrowienie finansów publicznych przez zwycięską ekipę polityczną.

Naszej, słowiańskiej władzy politycznej wciąż **brakuje świadomości faktu, że władzę ma ten, kto ma pieniądze. W relacjach publicznych oznacza to, że rządzi ten, kto rządzi finansami publicznymi.** W tym zaś obszarze obowiązują inne reguły niż na boisku piłkarskim. Dlatego też siła władzy politycznej nie polega na tym, że może ona obsadzić kilkadziesiąt stanowisk publicznych osobami przez siebie protegowanymi i korzystać z kart kredytowych dla kupowania dorszy na śniadanie, lecz na tym, że potrafi z pieniędzy publicznych zapewnić wywiązanie się państwa z realizacji zadań publicznych.

2. Wejście Polski do strefy euro jako element naprawy finansów publicznych

2.1. Ocena korzyści oraz kosztów i zagrożeń związanych ze zmianą waluty w Polsce

Unia Europejska traktuje euro jako walutę, która powinna obowiązywać we wszystkich państwach członkowskich UE. Stan taki oznacza się więc jako zasadę i jednocześnie cel, do którego powinny dążyć państwa członkowskie objęte derogacją. Dlatego też skierowane do tych państw postanowienia rozdziału 5 „Postanowienia przejściowe” (art. 139–144 TofUE) traktuje się jako rozwiązania tymczasowe, stosowane w odniesieniu do państw, o których Rada nie zdecydowała jeszcze, że spełniają warunki niezbędne do przyjęcia euro (art. 139 ust. 1 TofUE). Oznacza to, że TofUE traktuje wejście do strefy euro jako obowiązek każdego państwa członkowskiego. Problem polega jednakże na tym, że w praktyce niektóre państwa nie chcą należeć do strefy euro, chociaż spełniają lub z łatwością mogłyby wypełnić kryteria konwergencji, natomiast inne państwa chcą wejść do strefy euro, lecz nie spełniają warunków określonych mianem kryteriów konwergencji.

Jest zrozumiałym, że na wejście do strefy euro patrzy się z punktu widzenia korzyści i kosztów oraz zagrożeń, mających charakter konsekwencji pozostawiania poza strefą euro. Konsekwencje te są liczne. Odnoszą się bowiem do Polski

jako państwa, a także do NBP jako centralnego banku państwa i wreszcie do gospodarki polskiej, w tym do przedsiębiorców i konsumentów.

Podstawową konsekwencją pozostawiania Polski poza unią walutową i gospodarczą (UWG) jest przede wszystkim to, że euro nie jest w Polsce walutą obowiązującą, lecz stanowi walutę obcą w rozumieniu ustawy z dnia 27 lipca 2002 r. Prawo dewizowe (Dz.U. Nr 141, poz. 1178 z póź. zm.). Faktu tego nie zmienia to, że prawo polskie pozwala na wyrażanie pewnych wielkości pieniężnych w euro jako odniesienia do równowartości tych wielkości w złotych. Po zmianie art. 358 kc. strony umów cywilnoprawnych mogą nie tylko oznaczać jako walutę umowy euro, lecz również traktować euro jako walutę zapłaty. Od 25 stycznia 2009 r. nie wymaga to już uzyskania zezwolenia dewizowego. Przy zastosowaniu euro jako waluty zapłaty wchodzi w grę przeliczenia oparte na obowiązującym kursie walut obcych, ogłaszanym przez NBP. Wprowadzona zmiana stanowi zaledwie namiastkę korzyści, jakie może przynieść wprowadzenie euro w Polsce.

Wśród innych konsekwencji odnoszących się do państw objętych derogacją na podstawie art. 139 TofUE wymienić należy to, iż wobec tych państw nie stosuje się niektórych postanowień TofUE. Dotyczy to:

- 1) przyjmowania części ogólnych kierunków polityk gospodarczych dotyczących strefy euro w sposób ogólny (art. 121 ust. 2);
- 2) stosowania środków przymusowych mających na celu przeciwdziałanie nadmiernemu deficytowi (art. 126 ust. 9 i 11);
- 3) wskazania niektórych celów i zadań ESBC (art. 127 ust. 1–3 i 5);
- 4) emisji euro (art. 128);
- 5) obowiązywania aktów EBC (art. 132);
- 6) stosowania środków dotyczących używania euro (art. 133);
- 7) zawierania porozumień walutowych i stosowania innych środków dotyczących polityki kursowej (art. 219);
- 8) mianowania członków Zarządu EBC (art. 283 ust. 2);
- 9) podejmowania decyzji ustanawiających wspólne stanowiska w kwestiach szczególnego zainteresowania dla unii gospodarczej i walutowej, w ramach właściwych międzynarodowych instytucji i konferencji finansowych (art. 138 ust. 1);
- 10) stosowania środków w celu zapewnienia jednolitej reprezentacji w międzynarodowych instytucjach i konferencjach finansowych (art. 138 ust. 2).

Ponadto, państwa członkowskie objęte derogacją i ich krajowe banki centralne są wyłączone z praw i obowiązków w ramach ESBC, zgodnie z rozdziałem IX Statutu ESBC i EBC.

Inną konsekwencją pozostawiania poza strefą euro jest to, że prawa głosu członków Rady reprezentujących państwa członkowskie objęte derogacją są zawieszane podczas przyjmowania przez Radę środków, o których mowa w artykułach wymienionych w art. 139 ust. 2, a także w następujących przypadkach:

- 1) wydawania zaleceń kierowanych do państw członkowskich, których walutą jest euro, w ramach wielostronnego nadzoru, w tym dotyczących programów stabilności i ostrzeżeń (art. 121 ust. 4);
- 2) stosowania środków odnoszących się do nadmiernego deficytu w państwach członkowskich, których walutą jest euro (art. 126 ust. 6–8, 12 i 13).

Kolejne konsekwencje prawne istnienia państw członkowskich objętych derogacją określa art. 141 TofUE. Stanowi on, że tak długo, jak istnieją państwa członkowskie objęte derogacją oraz bez uszczerbku dla art. 129 ust. 3, Rada Ogólna EBC określona w art. 45 Statutu ESBC i EBC jest ukonstytuowana jako trzeci organ decyzyjny EBC. Ponadto tak długo, jak istnieją państwa członkowskie objęte derogacją, EBC w odniesieniu do tych państw członkowskich:

- umacnia współpracę między krajowymi bankami centralnymi;
- umacnia koordynację polityk pieniężnych państw członkowskich, dążąc do zapewnienia stabilności cen;
- nadzoruje funkcjonowanie mechanizmu kursu waluty;
- udziela konsultacji w kwestiach, które podlegają kompetencji krajowych banków centralnych i wpływają na stabilność instytucji i rynków finansowych;
- przejmuje funkcje wykonywane dotychczas przez Europejski Fundusz Współpracy Walutowej, który na mocy Traktatu z Lizbony zostaje rozwiązany.

W art. 142 TofUE zastrzega, że każde państwo członkowskie objęte derogacją traktuje swoją politykę kursową jako przedmiot wspólnego zainteresowania. Czyniąc to, państwa członkowskie uwzględniają doświadczenia zdobyte dzięki współpracy w ramach mechanizmu kursu walut. Stanowi to swoistą dyrektywę postępowania dla państw członkowskich objętych derogacją.

Na mocy art. 143 TofUE państwa członkowskie objęte derogacją mogą liczyć na pomoc wzajemną, jeśli wystąpią u nich trudności lub poważne zagrożenie trudnościami w bilansie płatniczym, co może prowadzić do zachwiania na rynku wewnętrznym lub w realizacji wspólnej polityki handlowej.¹ Najpierw jednak Komisja musi zbadać, jakie działania podjęło samo państwo, w których taka sytuacja wystąpiła. Gdy zaś pomoc okaże się niewystarczająca, Komisja może upoważnić państwo członkowskie do podjęcia środków ochronnych na warunkach określonych przez Komisję. Środki te powinny powodować jak najmniejsze zakłócenia w funkcjonowaniu rynku wewnętrznego (art. 144 TofUE). Rada może zaś zdecydować o zniesieniu, zawieszeniu lub zmianie zastosowanych środków ochronnych.

W państwach członkowskich UE objętych derogacją panuje na ogół przekonanie, że wejście do strefy euro jest korzystniejsze niż przebywanie poza nią. Przemawiają za tym zwłaszcza interesy przedsiębiorców oraz konsumentów. Jeśli zaś na sprawę spojrzeć z punktu widzenia uprawnień i obowiązków państwa członkowskiego objętego derogacją, to może okazać się, że dobrodziejstwo płynące z uprawnień nie przeważa nad uciążliwością związaną z wykonywaniem obowiązków. W szczególności kontestowane są sytuacje dotyczące: 1) utrzymania bez zmiany władztwa narodowego banku państwa kosztem nieobecności w ESBC; 2) niewprowadzania do porządku krajowego jednolitych pojęć w zakresie sektora finansów publicznych oraz stosowania metodologii ESA`95 i jednolitych zasad obliczania wysokości dochodu narodowego brutto, a także poziomu deficytu i długu publicznego. W zależności od zachowań podejmowanych na szczeblu centralnego banku państwa i ministra finansów państwa członkowskie UE objęte derogacją decydują o tempie działań niezbędnych dla wejścia do strefy euro.

Z punktu widzenia gospodarki, w tym interesów przedsiębiorców i konsumentów, wejście do strefy euro stało się przedmiotem analizy korzyści oraz kosztów i zagrożeń. W odniesieniu do Polski opracowanie bilansu i korzyści zostało wykonane zarówno przez NBP, jak i przez Pełnomocnika Rządu ds. Wprowadzenia Euro przez Rzeczpospolitą Polską oraz stanowiło przedmiot licznych ocen doktrynalnych.²

NBP zawarł swe oceny w opracowaniu pt. *„Raport na temat pełnego uczestnictwa Rzeczypospolitej Polskiej w trzecim etapie Unii Gospodarczej i Walutowej”* (Warszawa 2009). Po stronie korzyści wynikających z wprowadzenia euro

1 W 2009 r. z pomocy wzajemnej korzystały Węgry, Rumunia i Łotwa.

2 Patrz szerzej A. Kaźmierczak, *Korzyści i koszty integracji Polski ze strefą euro*, w: *Bankowość w Unii Europejskiej – szanse i zagrożenia*. Księga jubileuszowa z okazji 8. rocznicy urodzin prof. dr Władysława Jaworskiego, Warszawa 2009, s. 2003 i n. oraz J. Ostaszewski, M. Matusewicz, *Dylematy związane z integracją Polski ze strefą euro*, tamże, s. 181 i n.

wymieniono: redukcję ryzyka kursowego i kosztów transakcyjnych, wzrost stabilności i wiarygodności makroekonomicznej i spadek stóp procentowych. Natomiast po stronie szans, jakie daje wprowadzenie euro, wyszczególniono: intensyfikację wymiany handlowej, wzrost inwestycji, integrację rynków finansowych, wzrost PKB i dobrobytu. Z kolei koszty i zagrożenia ujęto w długim, średnim i krótkim okresie. Do kosztów długookresowych zaliczono utratę niezależnej polityki pieniężnej i utratę niezależności kursowej. Do średniookresowych zagrożeń zaliczono zaś: nieoptymalny kurs konwersji, ryzyko pogorszenia konkurencyjności, ryzyko inflacyjne, ryzyko wzrostu cen aktywów. Po stronie krótkookresowych kosztów i zagrożeń wymieniono: zagrożenia dla kryteriów konwergencji, krótkookresowe efekty cenowe i koszty wprowadzenia euro do obiegu.

Natomiast Pełnomocnik Rządu zawarł swe oceny w dokumencie pt. „*Ramy strategiczne narodowego planu wprowadzenia euro*” (Warszawa 26 października 2010 r.) oraz w dokumencie uzupełniającym pt. „*Bilans kosztów i korzyści wprowadzenia euro w Polsce w świetle najnowszych badań*” (Warszawa 26 października 2010 r.). Bilans sporządzono w odniesieniu do okresów krótkich i długich oraz w wariancie optymistycznym i pesymistycznym.

Po stronie korzyści osiąganych w krótkim okresie czasu wymienia się: 1) wyeliminowanie kosztów transakcyjnych związanych z wymianą i przeliczaniem złotego na euro, 2) całkowite wyeliminowanie ryzyka kursowego w obrocie ze strefą euro, 3) ograniczenie ryzyka kursowego ponoszonego przez przedsiębiorców w rozliczeniach z partnerami spoza strefy euro, 4) odczuwalny przyrost w handlu zagranicznym, 5) obniżenie rynkowych stóp procentowych, 6) pobudzenie aktywności gospodarczej i przyspieszenie procesów inwestycyjnych.

Natomiast po stronie kosztów krótkookresowych wymienia się: 1) złożoność operacji wymiany waluty i związane z tym koszty,³ 2) ryzyko wystąpienia nieotypowych lub nieuczciwych efektów cenowych, 3) możliwość przejściowego ograniczenia konsumpcji i wydatków gospodarstw domowych.

Bilans korzyści i kosztów ujęto także w dwóch różnych wariantach (optymistycznym i pesymistycznym), co ilustruje tabela 30.

3 Patrz S. Kozak, *Wprowadzenie euro – analiza kosztów działania oraz dochodów z operacji wymiany walut w sektorze bankowym*, Warszawa 2009, Materiały i Studia NBP nr 233.

Tabela 30. Źródła różnic między oszacowaniem optymistycznym a pesymistycznym bilansu korzyści i kosztów wprowadzenia euro

Kategoria	wariant optymistyczny	wariant pesymistyczny
Spadek stóp procentowych	1 pkt proc. (DH)	0,7 pkt proc. (BDK)
eliminacja kosztów transakcyjnych	ok. 2% obrotów polskiego handlu	ok. 2% polskiego handlu
– sposób zadania impulsu	zagranicznego i dodatkowo 1% ze względu na wzrost przejrzystości i eliminację ryzyka kursowego (DH)	zagranicznego, dotyczy 80% polskiego handlu (BDK)
eliminacja kosztów transakcyjnych	ok. 1,5% PKB (BDK – wariant max.)	ok. 1% PKB (BDK – wariant min.)
– korzyści krótkookresowe		
wzrost liczby podmiotów będących w stanie zmieniać swoje ceny w okresie wymiany waluty euro	25% (BDK) – założenie w wariancie min.	50% (BDK) – założenie w wariancie max.
łączna skala efektów cenowych	0,5% (RKJ) – dolna granica najbardziej prawdopodobnego przedziału	1,7% (RKJ) – górna granica najbardziej prawdopodobnego przedziału
korzyści fiskalne w latach	57,6 mld PLN (MF) – przy	24,1 mld PLN (MF) – przy
2009–2017	realistycznych założeniach	ostrożnych założeniach
zamknięcie procesu realnej konwergencji	2035 (K)	2050 (K)

Źródło: *Ramy strategiczne narodowego planu wprowadzenia euro*, Warszawa 26 październik 2010 r., s. 25–26.

W długim okresie czasu wprowadzenie euro może przynieść następujące korzyści: 1) wzrost inwestycji krajowych i zagranicznych, 2) wzrost handlu zagranicznego, 3) wzrost PKB o 2,5–7,5%, 4) wzrost konsumpcji prywatnej o 1,1–3,7% i konsumpcji rządowej o 7,5%. Natomiast po stronie kosztów wymienia się rezygnację z możliwości autonomicznego prowadzenia polityki pieniężnej i kursowej.

Bilans korzyści i kosztów wskazuje, że zarówno w krótkim, jak i w długim okresie czasu korzyści wstąpienia do strefy euro przeważają nad kosztami i zagrożeniami z tym związanymi. Podkreśla się jednak, że wiele zależeć będzie także od właściwego przygotowania i realizacji procesu zmiany waluty, a także od czasu, w którym proces ten będzie miał miejsce. Na to mamy wpływ i to od nas zależy, kiedy rozpoczniemy proces wstępowania do strefy euro. Natomiast warunki i procedura postępowania z tym związana jest ustalona w prawie

unijnym.⁴ Na tej podstawie będą też podejmowane decyzje o realizacji poszczególnych etapów wchodzenia do strefy euro przez właściwe władze UE i EBC.

2.2. Ocena przygotowań Polski do wejścia do strefy euro

Po przyjęciu do UE Polska podjęła działania w sferze gospodarczej i finansowej mające na celu wypełnienie ekonomicznych kryteriów konwergencji. W maju 2004 r. Polska przedstawiła Program Konwergencji, prezentując w nim trzyletnią perspektywę rozwoju gospodarczego kraju, który dąży do realnej konwergencji z gospodarką państw Wspólnoty Europejskiej. Program ten podlegał opinii Rady, która w lipcu 2004 r. wskazała na potrzebę ograniczania przez Polskę nadmiernego deficytu zgodnie z Programem Konwergencji do końca 2007 r. W latach następnych Polska składała kolejne aktualizacje Programu Konwergencji,⁵ w których informuje o stanie gospodarki i finansów publicznych w Polsce. Zgodnie z obowiązującym prawem UE dokumenty te podlegały ocenie ze strony EBC oraz Rady.

Z Raportów o Konwergencji wydanych w maju 2008 r. wynikały m.in. następujące oceny odnoszące się do Polski. Stwierdzono przede wszystkim, że od końca 2006 r. rosła w Polsce stopa inflacji, wynosząc w marcu 2008 r. 4,4%. Natomiast w okresie od kwietnia 2007 r. do marca 2008 r. Polska odnotowała średnią stopę inflacji na poziomie 3,2%, co zbliżało Polskę do poziomu określonego w kryteriach konwergencji.

Ponadto przypomniano, że Polska jest objęta decyzją Rady stwierdzającą istnienie w Polsce nadmiernego deficytu, który miał być usunięty do końca 2007 r. Oceniono, że Polska odnotowała w 2007 r. deficyt w wysokości 2,0% PKB, czyli poniżej wymaganej wartości 3%. Obniżył się także wskaźnik długu publicznego (do 45,2%), a więc także poniżej referencyjnej wielkości 60%.

W odniesieniu do kwestii pieniężnych w Raporcie stwierdzono, że złoty nie uczestniczył w systemie ERM II, lecz kształtował się wedle płynnego kursu walutowego. W okresie od kwietnia 2006 r. do kwietnia 2008 r. złoty podlegał pewnej presji deprecjacyjnej, ale od początku 2007 r. następowała jego stopniowa aprecjacja w stosunku do euro. Przez cały okres kurs złotego w stosunku do euro wykazywał stosunkowo wysoką zmienność. W marcu 2008 r. efektywny realny kurs wymiany złotego kształtował się znacznie powyżej, zaś kurs dwustronny wobec euro nieco powyżej swoich wartości średnich liczonych dla dziesięciolecia.

4 Patrz szerzej S.I. Bukowski, *Strefa euro*, Warszawa 2007, s. 41 i n.; H. Gronkiewicz-Waltz, *Europejska Unia Gospodarcza i Walutowa*, Warszawa 2009, s. 85; C. Kosikowski, *Prawo Unii Europejskiej w systemie polskiego prawa finansowego*, s. 57 i n.

5 B. Guziejewska, *Znaczenie i rola programu konwergencji w procesie sanacji finansów publicznych w Polsce*, w: *Sanacja finansów publicznych w Polsce. Aspekty prawne i ekonomiczne*, Szczecin 2005, s. 332 i n.

Jeżeli chodzi o bilans płatniczy, to od 1998 r. Polska niezmiennie zgłaszała w tym zakresie występowanie deficytu, którego wysokość podlegała także zmianie i w 2007 r. oceniana była na poziomie 2,6%. W tym samym czasie pogarszała się także międzynarodowa pozycja inwestycyjna netto Polski i w 2006 r. wyniosła aż 44,6% PKB.

Wreszcie od kwietnia 2007 r. do marca 2008 r. średni poziom długoterminowych stóp procentowych wyniósł 5,7%, czyli kształtował się poniżej wartości referencyjnej dla kryterium stopy procentowej.

W ocenie Raportu Polska – w celu uzyskania warunków sprzyjających długotrwałej konwergencji – powinna m.in. wdrożyć trwałe i wiarygodne rozwiązania zapewniające konsolidację fiskalną. Poprzez odpowiedni system podatków i świadczeń trzeba wspierać tworzenie nowych miejsc pracy. Konieczne jest ograniczenie wydatków publicznych oraz ich dalsza racjonalizacja. Powinny być kontynuowane procesy restrukturyzacyjne i prywatyzacyjne. Niezbędna jest również reforma rynku pracy, w tym zmiany zasad wynagradzania. Mają one prowadzić do wzrostu zatrudnienia, zwiększenia konkurencyjności oraz osiągnięcia trwałej stabilności cen. Z powyższego wynika ostatecznie, że Polska poczyniła poważne postępy na drodze do wypełnienia ekonomicznych kryteriów konwergencji, ale jeszcze ich nie spełniła do końca. Ze względu na to, że jesienią 2008 r. świat i Polska zostały dotknięte kryzysem finansowym, należy oczekiwać, że w kolejnym Raporcie oceny wypełniania przez Polskę ekonomicznych kryteriów konwergencji mogą ulec zmianie i to w sposób niekorzystny dla Polski.

Znacznie gorzej oceniono natomiast wypełnianie kryteriów konwergencji prawnej, co stanowiło także przedmiot analiz i ocen ze strony Komisji i EBC. Z Raportów z maja 2008 r. wynikało, że Polska nie poczyniła żadnych postępów legislacyjnych, zwłaszcza w odniesieniu do tego co wykazano w Raportach z grudnia 2006 r. Wobec tego zalecono Polsce, aby zaczęła wreszcie realizować te zalecenia.

Trzeba przy tym wyjaśnić, że przy formułowaniu ocen Komisja stosuje następujące kryteria: 1) zgodność celów krajowych banków centralnych z celami ESBC; 2) niezależność krajowych banków centralnych i członków ich organów zarządzających (niezależność instytucjonalna, funkcjonalna, finansowa i personalna); 3) integracja krajowych banków centralnych z ESBC. Natomiast EBC opiera się w swych analizach i ocenach na bardziej detalicznie sformułowanych kryteriach, wśród których znajduje się też zachowanie poufności, zakaz finansowania ze środków krajowego banku centralnego i uprzywilejowanego dostępu do tych środków, a także jednolita pisownia euro w językach państwach członkowskich UE.

W okresie rządów K. Marcinkiewicza i J. Kaczyńskiego oraz w początkach rządów D. Tuska, czyli niemal do końca 2008 r. temat wejścia Polski do strefy euro był zamrożony. Jesienią 2008 r. sprawa wejścia Polski do strefy euro nabrała dość nieoczekiwanie pewnego tempa. Przypuszczam, że powody wyjścia z letargu w sprawie euro były banalne. Po pierwsze, do władzy publicznej w Polsce dotarło wreszcie, że na Polsce jako państwie członkowskim spoczywa jednak obowiązek podjęcia działań mających na celu wejście do strefy euro. Po drugie, mobilizacja nastąpiła też na skutek wejścia Słowacji z początkiem 2009 r. do strefy euro. Uzmysłowiono sobie wówczas, że Polska miała taką samą szansę, gdyby w tym czasie co Słowacja rozpoczęła przygotowania do zmiany waluty.⁶

Jesienią 2008 r. rząd przygotował i ogłosił tzw. „Mapę drogową przyjęcia euro przez Polskę”. W dokumencie podano, że Polska wypełnia trzy spośród czterech nominalnych kryteriów ekonomicznych (kryterium inflacji, kryterium długoterminowej stopy procentowej, kryteria fiskalne), ma natomiast kłopot z wypełnieniem kryterium stabilności kursu walutowego, ponieważ złoty nie uczestniczy w ERM II. Przyznano też, że Polska nie wypełnia wszystkich (i to moim zdaniem najważniejszych) kryteriów konwergencji prawnej, gdyż nie są zmienione odpowiednie przepisy Konstytucji RP oraz przepisy niektórych ustaw (zwłaszcza ustawy o Narodowym Banku Polskim).

W wersji rządowej proces przygotowań do przyjęcia przez Polskę euro został podzielony na cztery zasadnicze etapy, obejmujące:

- I etap – przed włączeniem złotego do ERM II (październik 2008 r. – I połowa 2009 r.),
- II etap – od momentu włączenia złotego do ERM II do decyzji Rady o uchyleniu derogacji (I połowa 2009 r. – połowa 2011 r.),
- III etap – po decyzji Rady o uchyleniu derogacji do momentu przystąpienia do strefy euro (od II połowy 2011 r. – do końca 2011 r.),
- IV etap – wprowadzenie euro do obiegu i wycofanie z obiegu złotego (od 1 stycznia 2012 r. do końca 2012 r.).

Tymczasem opozycja prawicowa (PiS), wspomagana przez ówczesnego Prezydenta RP, wystąpiła z gwałtownym sprzeciwem wobec rządowej inicjatywy rozpoczęcia przygotowań do wprowadzenia euro w Polsce. Podnoszono, że nie będzie to dla Polski korzystne oraz że wszyscy na tym stracą, a najwięcej emeryci i renciści (nawet po 240 zł miesięcznie). Uznano, że wprowadzenie euro wymaga przeprowadzenia referendum, w którym społeczeństwo powinno zadecydo-

6 S. Gomułka, *Słowacja trafiła na bardzo dobry moment na wejście do europejskiej unii walutowej*, „Gazeta Prawna” nr 254 z 31 grudnia 2008 r., s. B1–2.

wać, czy chce zmiany waluty. Od przeprowadzenia referendum uzależniono też zgodę na zmianę Konstytucji RP. W przeciwieństwie do zupełnie bezdurnych „argumentów” natury ekonomicznej i społecznej, a także bezzasadnego domagania się przeprowadzenia referendum w sprawie euro, potrzeba zgody PiS na zmianę Konstytucji RP jest faktem koniecznym, ponieważ zmiany Konstytucji RP nie da się przeprowadzić tylko głosami rządowej koalicji, wspartej nawet głosami lewicy i innych kół parlamentarnych.

W sposób bardziej ucywilizowany, lecz za to bardzo wstrzemięźliwy, do rozpoczęcia prac nad wejściem do strefy euro odniósł się też NBP. Jego kierownictwo znajdowało się pod silnym wpływem PiS i Prezydenta L. Kaczyńskiego. Mimo licznych oporów i medialnych zastrzeżeń kierownictwo NBP przystąpiło jednak do pewnych ustaleń z rządem na temat wejścia do strefy euro oraz podjęło działania analityczne dotyczące zamierzeń z tym związanych. W pierwszej kwestii efektem uzgodnień stało się powołanie Pełnomocnika rządu ds. koordynacji przygotowań do wprowadzenia euro, a także międzyinstytucjonalnych grup roboczych. W wykonaniu podjętych przez NBP zobowiązań doszło do opracowania i publikacji przez NBP „Raportu na temat pełnego uczestnictwa Rzeczypospolitej Polskiej w trzecim etapie Unii Gospodarczej i Walutowej” (Warszawa 2009).

Raport był obszerny (liczy 479 stron) oraz zawierał opis wielu zagadnień, w tym: wspólnej europejskiej waluty, warunków wyjściowych Polski do przyjęcia euro, a także zestawienie korzyści i szans, jakie daje przyjęcie euro oraz zestawienie kosztów i zagrożeń związanych z tym zjawiskiem, o czym była już mowa wyżej. Na tym tle rozważono także mechanizmy absorpcji wstrząsów oraz wpływ kryzysu finansowego i gospodarczego na proces integracji Polski ze strefą euro.

Światowy kryzys finansowy był w Polsce uświadamiany w sposób ewolucyjny. Początkowo dostrzeżono głównie zagrożenie dla polskich depozytów, które objęte były niewystarczającym w stosunku do zagrożenia kwotowym zabezpieczeniem ze strony Bankowego Funduszu Gwarancyjnego. Problem ten pokonano poprzez podwyższenie zabezpieczenia wypłacalności depozytów do kwoty stanowiącej równowartości 50 tys. euro w jednym banku.

Potem dostrzeżono konieczność zmiany prognoz kształtowania się podstawowych wskaźników ekonomicznych (wzrostu PKB, stopnia inflacji, stopy bezrobocia, zagrożenia dla wzrostu deficytu budżetowego i długu publicznego). Rząd, mimo medialnych oświadczeń, iż skorygowanie tych wskaźników jest niuniknione, rozpoczął od próby ograniczenia wydatków budżetu państwa, jednak bez zmiany ustawy budżetowej, czyli wyłącznie na etapie wykonywania budżetu państwa. Ministrowie wykonali w ciągu 2 dni i nocy zadanie postawione przez Prezesa Rady Ministrów i zadeklarowali (nie zawsze ochoczo) cięcia wydatków, głównie jednak w sferze remontów i inwestycji oraz innych kosztów materiałowych.

Kolejne wyzwanie postawione przez kryzys finansowy wiązało się z rozwiązaniem problemu skutków zawarcia przez część przedsiębiorców umów opcji walutowych. Rząd, zasadnie jednak, nie przyjął propozycji Ministra Gospodarki, aby problem rozwiązać przy pomocy „specustawy”, unieważniając wszystkie umowy opcji walutowych, które zawarto w Polsce po dniu 31 października 2007 r. U podstaw tego pomysłu leżało przeświadczenie, że Polska jest odpowiedzialna za brak implementacji Dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2004/39/WE z dnia 21 kwietnia 2004 r. w sprawie rynku instrumentów finansowych (Dz. Urz. UE L 145, s. 1) i wobec tego należy pomóc tym przedsiębiorcom, którzy mogli być oszukani przez banki przy zawieraniu umów opcji. Oby tylko z tej historii wyciągnięto wreszcie wnioski, że Dyrektywy unijne trzeba implementować w pełnym zakresie i w wyznaczonym terminie. Należy też zmienić stosunek do Unii Europejskiej traktując ją jako własną organizację, nie zaś jako podmiot, któremu Polska wyświadcza zaszczyt poprzez swoje członkostwo. Może przyszedł już czas na to, aby na eurodeputowanych nie wybierać osób, które w sposób jawny deklarują swoją niechęć i wrogość wobec Unii Europejskiej.

Światowy kryzys finansowy i gospodarczy nie może być postrzegany w sposób tak dalece uproszczony, jak to ma miejsce w Polsce. Kryzys ma swoje przyczyny oraz różne objawy i skutki, często występujące w różnej skali w poszczególnych państwach. Kryzys zaskoczył przede wszystkim liberałów. Ze zdziwieniem przecierają oni oczy i pytają, jak to mogło się stać, skoro mechanizm rynkowy jest ideałem. Zaskoczenia nie ma natomiast wśród keynesistów i postkeynesistów. Oni bowiem wiedzą, że gospodarka przechodzi przez cykl koniunkturalny, który ma różne stadia, a wśród nich także występuje faza kryzysu. Co więcej, zwolennicy Keynesa znają sposoby na wyjście z kryzysu. Ich użycie wiąże się jednak z odpowiednimi formami interwencjonizmu państwowego, nie zaś z pozostawianiem przy wyznaczeniu państwu roli „nocnego stróża” gospodarki. Wyzwania, które wynikają z kryzysu światowego, powinny być realizowane przez mężów stanu,⁷ nie zaś przez decydentów z wiedzą na poziomie szkół zawodowych.

Do oceny skutków kryzysu finansowego odnosił się Raport NBP na temat pełnego uczestnictwa RP w trzecim etapie unii gospodarczej i walutowej. Z Raportu wynika jednoznacznie, że kryzys stawia pod znakiem zapytania możliwość utrzymania przez Polskę osiągniętych już kryteriów ekonomicznych konwergencji, a w tej sytuacji czyni też ryzykownym przystąpienie Polski do ERM II.

Tymczasem rząd miał zupełnie inne zdanie na ten temat. **Minister Finansów w wystąpieniu sejmowym w dniu 19 lutego 2009 r. powiedział wręcz, że wejście do strefy euro jest najlepszym sposobem na przełamanie i zwalczenie**

7 Patrz K. Pietraszkiewicz, *Pogrążona w kryzysie światowa gospodarka potrzebuje teraz mężów stanu*, „Gazeta Prawna” nr 11 z 16 stycznia 2009 r., s. A9.

kryzysu. Z kolei Pełnomocnik rządu ds. wprowadzenia euro stwierdził, że wejście do ERM II może być co najwyżej spóźnione nieco w czasie wyznaczonym w „Mapie drogowej”, ale nie można z niego rezygnować. Jest bowiem możliwym, że złoty, zanim wejdziemy do ERM II, zostanie dowartościowany, osiągając kurs w stosunku do euro w przedziale między 3,70 a 4,10.⁸ Taki zaś parytet byłby już dla Polski korzystny oraz byłby do utrzymania w paśmie wahań: (+) (–) 15%.

W kwietniu 2009 r. Pełnomocnik rządu ds. wprowadzenia euro przedstawił dokument konkretyzujący „Uwarunkowania realizacji kolejnych etapów Mapy Drogowej przyjęcia euro przez Polskę”. Wskazał w nim na uwarunkowania merytoryczne, polityczne i prawne oraz organizacyjne. Ustalenia te nie miały jednak większej wartości, ponieważ nastąpił okres światowego kryzysu finansowego. Mimo zaklęć szefa rządu i ministra finansów dotyczących nieobecności kryzysu w Polsce, kryzys dotknął także Polskę, co musiało prowadzić do odłożenia w czasie naszych zabiegów o wejście do strefy euro. Nie zdążyliśmy zatem wykorzystać szansy na wejście do tej strefy wówczas, gdy spełnialiśmy warunki konwergencji ekonomicznej. Te zaś jest przecież trudniej wypełnić niż warunki konwergencji prawnej.

Aktualizacja naszego Programu Konwergencji, dokonana w 2009 r., była krytycznie oceniana w Polsce,⁹ a również Europejski Bank Centralny w Rapocie z maja 2010 r. odniósł się do niej krytycznie.¹⁰ Wykazał bowiem, że **Polska nie wypełnia kryteriów konwergencji ekonomicznej**, ponieważ w latach 2008–2010:

- inflacja wynosiła odpowiednio: 4,2 – 4,0 – 3,9% (przy wartości referencyjnej 1,0%);
- występował nadmierny deficyt, stwierdzony przez Komisję Europejską;
- deficyt budżetowy wynosił odpowiednio: 3,7 – 7,1 – 7,3% (przy wartości referencyjnej 3,0%);
- dług publiczny wynosił odpowiednio: 47,2 – 51,0 – 53,9% (przy wartości referencyjnej 60,0%);
- Polska nie uczestniczyła w ERM II;
- kurs złotego wobec euro wynosił odpowiednio: 7,2 – 23,2 i 8,4;
- długoterminowa stopa procentowa wynosiła 6,1% (przy wartości referencyjnej 6,0%).

8 Patrz L. Kotecki, *Obecny kurs euro nie powinien być parytetem, przy którym wejdziemy do ERM II*, „Gazeta Prawna” nr 35 z 19 lutego 2009 r., s. A7.

9 Patrz S. Gomułka, *Polskie finanse publiczne – stan i perspektywa do 2012 r. w świetle programu konwergencji. Aktualizacja 2009*, BBC Warszawa 22 luty 2010 r.

10 Raport o konwergencji, Europejski Bank Centralny. Eurosystem, maj 2010, s. 33 oraz 49–51.

EBC stwierdził także, że prawo polskie nie spełnia wszystkich wymagań dotyczących niezależności banku centralnego, zakazu finansowania ze środków banku centralnego oraz integracji prawnej z Eurosystemem.

Zwrot w podejściu do zagadnienia wejścia Polski do strefy euro nastąpił dość niespodziewanie, ponieważ nastąpiło to po zmianie na stanowiskach Prezydenta RP i Prezesa NBP, a także w obliczu przyznania się rządowi i ministrowi finansów, że skutki kryzysu światowego dotyczą też Polski. Uznano wreszcie, że Polska potrzebuje reformy finansów publicznych, chociaż ogłoszony przez rząd plan konsolidacji finansów publicznych związany był jedynie z chęcią przewyciężenia dotychczasowych problemów finansowych państwa.

Rząd powrócił do sprawy euro, ogłaszając 26 października 2010 r. komplet dokumentów składających się na „Ramy strategiczne narodowego planu wprowadzenia euro”. Wskazał w nich na bilans korzyści i kosztów wprowadzenia euro w Polsce, jak i na uwarunkowania formalne akcesji Polski do strefy euro oraz na praktyczne aspekty przygotowań do wprowadzenia euro w Polsce. Powstał też nowy harmonogram działań z tym związany. Co więcej, z ostrożności poddano analizie tzw. kryzys grecki, aby zrobić użytek z tego doświadczenia. Publicyści ostrzegają też przed nadmiernym pośpiechem wejścia do strefy euro, ze względu na to, że euro padło ofiarą kryzysu i jego funkcjonowanie wymaga pewnego uporządkowania (por. W.M. Orłowski, *Tykające euro*, „Polityka” nr 52 z 25 grudnia 2010, s. 20–21), chociaż rozpad strefy euro uważają za niemożliwy (por. D. Rosati, *Rozpad strefy euro? Bzdura!*, „Gazeta Wyborcza” z 17 stycznia 2011, s. 27).

NBP, wyczekując nieco na ujawnienie swej postawy przez rząd, prowadzi nadal prace analityczne z tym związane. Natomiast Prezydent RP zdecydował się na podjęcie inicjatywy w zakresie zmiany Konstytucji RP ze względu na potrzebę wypełnienia przez Polskę kryterium konwergencji prawnej.

Zmiany wymagają przede wszystkim następujące przepisy obowiązującej Konstytucji RP:

- 1) art. 227 ust. 1, ponieważ NBP utraci wyłączne prawo do emisji pieniądza oraz kompetencję do ustalania i realizowania polityki, a ponadto nie może odpowiadać za wartość polskiego pieniądza, bo takiego już nie będzie;
- 2) art. 227 ust. 2 i 5 (organy NBP) w zw. z ust. 6, ponieważ ustalanie założeń polityki pieniężnej należeć będzie do EBC, nie zaś do Rady Polityki Pieniężnej, która w tej sytuacji stanie się zbędna, chyba że otrzyma inne kompetencje niż ustalone w art. 227 ust. 6;¹¹

11 Patrz A. Górską, M. Żołądka, *Dostosowanie NBP do członkostwa w Europejskim systemie Banków Centralnych i Eurosystemie* (cz. II), *Prawo Bankowe* 2005, nr 11, s. 71.

- 3) art. 203 ust. 1, ponieważ NIK nie będzie mógł kontrolować działalności NBP w zakresie związanym z uczestnictwem w ESBC, a ponadto NBP powinien być kontrolowany z poszanowaniem jego niezależności oraz przy zachowaniu tajemnicy służbowej i bez kolizji z uprawnieniami rewidenta, o których mowa w art. 27 ust. 1 Statutu ESBC i EBC.

Do rozważenia pozostaje natomiast to, czy bez zmian powinien zostać również art. 198 ust. 1 Konstytucji, który przewiduje odpowiedzialność konstytucyjną Prezesa NBP przed Trybunałem Stanu. Przepis ten nie pozostaje w pełnej zgodności z art. 14 ust. 2 Statutu ESBC i EBC, bowiem ten ostatni stanowi, że prezes narodowego banku centralnego może być zwolniony z urzędu wyłącznie wówczas, gdy nie spełnia już warunków koniecznych do wykonywania swych funkcji lub dopuścił się poważnego uchybienia. Decyzja w tej sprawie może być zaskarżona przez Prezesa NBP lub Radę Prezesów EBC do Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości. Tymczasem z Konstytucji RP ani z ustawy o Trybunale Stanu takie prawo nie wynika.

Z dotychczasowej redakcji art. 227 Konstytucji powinny zniknąć przede wszystkim postanowienia zawarte w ust. 1, 2, 5 i 6. Powinien natomiast być zachowany ust. 7, ponieważ dla uregulowania nowego statusu prawnego i organizacyjnego NBP wystarczy ustawa zwykła. Mogą, lecz nie muszą być zawarte w Konstytucji dotychczasowe przepisy art. 227 ust. 3 i 4. Komisja i EBC wyraźnie oczekują natomiast tego, że polska konstytucja wprowadzi przepis (np. w miejsce art. 227 ust. 1) wskazujący w sposób wyraźny na to, że NBP stanowi integralną część ESBC, realizuje cele i wykonuje zadania ESBC, zgodnie z wytycznymi i instrukcjami EBC.

Ponadto w UE przywiązuje się dużą wagę do zawarcia w polskiej Konstytucji przepisu wskazującego na obowiązek konsultowania z EBC projektów aktów prawnych, ponieważ w prawie polskim taki obowiązek mógłby być poddawany w wątpliwość, skoro NBP nie ma prawa inicjatywy ustawodawczej i nie może wydawać przepisów powszechnie obowiązujących (inaczej niż EBC w systemie prawa UE).

W projekcie zmiany Konstytucji RP zgłoszonym pod koniec 2010 r. przez Prezydenta RP uwzględnia się prawie wszystkie proponowane wyżej zmiany, co powinno spełniać oczekiwania UE. Zmiany te mają wejść w życie w dniu, w którym euro stanie się walutą obowiązującą w Polsce zamiast złotego.

Zmienić należy także ustawę o NBP oraz inne ustawy zwykłe. Kolejność zmian ma znaczenie o tyle, aby nie powtarzano już argumentów, że np. zmieniona lub nowa ustawa o NBP jest lub nie jest zgodna z uprzednio niezmienioną Konstytucją RP. Mając na uwadze kryteria, na podstawie których Komisja i EBC oce-

niały niezgodność polskiej ustawy o NBP z postanowieniami TWE i Statutem ESBC, można przyjąć, że zakres niezgodności¹² i oczekiwanych zmian w ustawie o NBP jest tak wielki, że łatwiej byłoby nawet wskazać, jakie przepisy tej ustawy nie budzą zastrzeżeń. To zaś przemawia raczej za tym, aby przygotować i uchwalić nową ustawę o NBP, niż poprawiać ustawę dotychczasową. Nie wystarczy przy tym uchylić tylko zakwestionowane przepisy. Należy bowiem do ustawy o NBP wprowadzić takie postanowienia, których dotychczas nie musiało być, ponieważ Polska nie należała do strefy euro.

Kolejną ustawą, której przepisy muszą ulec zmianie, jest ustawa z dnia 14 grudnia 1994 r. o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym (Dz.U. z 2000 r. Nr 9, poz. 131 z póź. zm.). Chodzi zwłaszcza o przepisy, które pozostają w kolizji z unijnym zakazem finansowania ze środków banku centralnego i odnoszące się do uprzywilejowanego dostępu do takich środków (np. art. 13 ust. 3a i 3b, art. 15 ust. 6, art. 34 ust. 3).

O ile zmiana Konstytucji oraz uchwalenie nowej ustawy o NBP, a także zmiana ustawy o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym uczynią zadość konwergencji prawnej w rozumieniu przepisów TWE, o tyle odrębnego unormowania w prawie polskim wymaga także wprowadzenie euro w Polsce oraz uchyczenie lub dokonanie zmiany licznych przepisów innych ustaw. W nich bowiem znajdują swe odzwierciedlenie konsekwencje prawne wprowadzenia euro w Polsce (np. ustawa – Prawo dewizowe, ustawa – Prawo bankowe, ustawa o nadzorze finansowym).

Z dotychczasowej praktyki państw, które znalazły się już w strefie euro, a zwłaszcza państw, które wprowadziły euro po 2004 r., wynika, że najlepiej z legislacyjnego punktu widzenia jest rozwiązać problemy dotyczące zmiany waluty, uchwalając jeden akt, zwany zwykle ustawą horyzontalną (z ang. *umbrella law*).¹³ Zakres ustawy horyzontalnej może być jednak różny. Wyjątkowo jest to ustawa ramowa, w której znajdują się przede wszystkim delegacje do wydania aktów szczegółowych przez upoważnione organy (tak stało się np. na Malcie). W innych krajach ustawy horyzontalne odnosiły się wyłącznie do wprowadzenia euro, a odrębnymi ustawami dokonywano nowelizacji ustawy o narodowym banku centralnym oraz innych ustaw. Częściej jednak ustawa horyzontalna ma bardzo szeroki zakres, bowiem reguluje trzy grupy zagadnień: 1) *stricte* związane z wprowadzeniem euro, 2) nowelizujące przepisy o narodowym banku centralnym, 3) nowelizujące inne ustawy szczegółowe.

12 Za niezgodne uznaje się w szczególności przepisy: art. 3 ust. 1 i 2 pkt 2, 5 i 7 w zw. z art. 42 ust. 2, art. 4, art. 5 ust. 1, art. 9 ust. 3 i 5, art. 11 ust. 3, art. 12 ust. 1 i 2 pkt 1–3 i 6, art. 13 ust. 5, art. 17 ust. 2 b. zd. 2 i ust. 4 pkt 2, art. 21 ust. 1 pkt 4, art. 23 ust. 1 pkt 2 i ust. 2, art. 24, art. 42 ust. 3 i 7, art. 31–41, art. 42 ust. 4–7, art. 43, art. 44, art. 46, art. 47, art. 48, art. 52, art. 53, art. 69 ust. 1.

13 Patrz M. Olszak, *Prawne przygotowania do wejścia Polski do strefy euro na tle rozwiązań przyjętych w innych państwach członkowskich z derogacją przewidzianą w art. 122 Traktatu i uczestniczących w strefie euro*, Część III, NBP Warszawa 2008.

W ramach kwestii bezpośrednio odnoszących się do wprowadzenia euro regulacje prawne zawarte w ustawie horyzontalnej dotyczą następujących zagadnień: 1) wprowadzenia euro jako środka płatniczego, w tym emisji monet euro; 2) zasad przeliczania kwot pieniężnych, w tym także w prawie spółek oraz w prawie podatkowym; 3) nakazu podwójnego podawania cen oraz zapobiegania nadużyciom cenowym; 4) zasady ciągłości umów i innych stosunków (instrumentów) prawnych; 5) zasad wymiany gotówki krajowej (banknotów i monet), w tym wymiany kwot pieniężnych pochodzących z nieujawnionych źródeł; 6) nadzoru i kontroli przestrzegania ustawy i sankcji za jej nieprzestrzeganie; 7) daty wejścia w życie i stosowania ustawy oraz wyboru scenariusza wprowadzania euro; 8) ochrony banknotów i monet euro.

Trzeba wyraźnie podkreślić, iż to, co państwa członkowskie objęte derogacją mają uregulować w ustawie horyzontalnej oraz w innych przepisach prawa krajowego, jest z merytorycznego punktu widzenia w gruncie rzeczy już przesądzone w prawie UE oraz w decyzjach, opiniach, raportach itp. aktach jej organów.¹⁴ UE nie chce, aby w prawie krajowym postanowienia te były „niewolniczo” naśladowane, ale też pilnuje, aby zachowano zgodność z wymogami prawa unijnego. W tych warunkach państwa objęte derogacją muszą bardzo uważać, aby nie wprowadzić sprzecznych rozwiązań, których nie zaakceptują organy UE.

Powstają też dylematy, kiedy przygotować i uchwalić ustawę horyzontalną (przed czy po wydaniu decyzji Rady o uchyleniu derogacji) oraz jak oznaczyć termin wejścia jej w życie, a także okres stosowania i formę uchylenia. Na ogół państwa członkowskie decydowały się na uchwalenie ustawy horyzontalnej jeszcze przed wydaniem decyzji Rady, z czego ta ostatnia była najbardziej zadowolona. Niektóre państwa przygotowały zaś projekty takich ustaw przed wydaniem decyzji Rady, ale ich jeszcze nie uchwałyły (Estonia, Litwa, Czechy). Niekiedy jednak zbyt wczesne uchwalenie ustawy horyzontalnej wymagało dokonania jej nowelizacji w późniejszym terminie. Dlatego też Rada dopuszcza również możliwość uchwalenia ustawy horyzontalnej również po wydaniu decyzji o uchyleniu derogacji. Odnosi się to jednak tylko do tych państw, które wcześniej doprowadziły do zgodności z prawem unijnym przepisów o narodowym banku centralnym.

Jeśli idzie o oznaczenie terminu wejścia w życie ustawy horyzontalnej, to wiele zależy od tego, co składa się na jej treść. Można przyjąć technikę oznaczania warunkowego terminu wejścia w życie (np. z dniem przyłączenia do strefy euro) lub też stosować datę wyznaczoną przez Radę, o ile pewne fragmenty ustawy nie muszą obowiązywać wcześniej, aby wprowadzenie euro odbyło się w sposób

¹⁴ Patrz szerzej C. Kosikowski, *Prawne aspekty wejścia polski do strefy euro*, Państwo i Prawo 2008, nr 12, s. 19 i n.

sprawny. To samo można odnieść do kwestii okresu obowiązywania ustawy horyzontalnej i do ewentualnego oznaczania sposobu derogacji tej ustawy.

Z ogromu zadań legislacyjnych, jakich wypełnienia wymaga przejście na walutę europejską, wynika, że procesu przygotowań do wejścia do strefy euro nie należy zatrzymywać ani odkładać ze względu na występujący w Polsce kryzys finansowy. Z „Mapy drogowej” wynika bardzo jasno, że do wykonania pozostaje bardzo wiele czynności. Większość z nich można i należy realizować, nie oglądając się na kryzys, ponieważ są one od niego niezależne. Odłożenie lub nawet opóźnienie realizacji założonego programu przygotowań jest zatem równoznaczne z odrzuceniem przez Polskę idei integracji europejskiej. Może więc warto przypomnieć, że naród polski już wypowiedział się w tej sprawie i to inaczej niż dzisiejsi przeciwnicy integracji oraz euro. Nie ma zatem żadnych podstaw, aby wolę narodu podważać lub lekceważyć, żądając przeprowadzenia referendum w tej sprawie.

2.3. Wnioski

Po katastrofie smoleńskiej powstały warunki polityczne dla wznowienia prac nad wejściem Polski do strefy euro. Problem leży jednak w tym, że pogorszyły się warunki ekonomiczne i finansowe. Po części jest to rezultatem światowego kryzysu finansowego, który wbrew zakłębom rządu nie ominął także Polski. W znacznej jednak części jesteśmy winni sobie sami, ponieważ odkładamy przeprowadzenie radykalnej reformy finansów publicznych, pozorując małymi gestami jej przeprowadzanie. Tymczasem czas już najwyższy, aby Polska opuściła Ciemnogród i abyśmy przestali dyskutować na temat tego, czy warto nam wejść do strefy euro.

Z prawnego punktu widzenia taka dyskusja jest obecnie wręcz niedopuszczalna, ponieważ Traktat z Lizbony jednoznacznie nałożył na państwa członkowskie UE, w których euro nie jest jeszcze walutą obowiązującą, obowiązek zdążania do przyjęcia tej waluty. Punkt ciężkości problemu przesunął się więc ku określeniu czasu, w którym mogłoby do tego dojść. To zaś wiąże się zarówno z wolą polityczną danego państwa, jak i z jego możliwościami ekonomicznymi i finansowymi wypełnienia kryteriów konwergencji ekonomicznej (monetarnych i budżetowych).

Aby spełnić kryteria konwergencji ekonomicznej trzeba dokonać reformy finansów publicznych i to reformy w pełnym tego słowa znaczeniu. To jest także powód, dla którego w pracy o naprawie finansów publicznych poruszam kwestie wprowadzenia w Polsce euro. Zależności są bowiem wzajemne: (1) bez reformy finansów publicznych nie spełnimy kryteriów konwergencji ekonomicznej i nie wejdziemy do strefy euro, 2) bez wprowadzenia euro nie utrzymamy finansów

publicznych na poziomie odpowiadającym aspiracjom i interesom cywilizowanego państwa.

Ponadto, już teraz z troską należy pochylić się nad potrzebą wypełnienia kryterium konwergencji prawnej, co wymaga dokonania bardzo licznych zmian w prawie ze względu na zastąpienie złotego walutą europejską. Wszelkich zmian legislacyjnych zapewniających wypełnienie kryteriów konwergencji ekonomicznej i prawnej należy oczywiście dokonać w czasie poprzedzającym podjęcie decyzji Rady o uchyleniu derogacji wobec Polski i wprowadzeniu u nas euro. Jedyne uczestnictwo Polski w ERM II nie wymaga uprzedniego wprowadzenia zmian w Konstytucji RP, natomiast rewizji wymagają zasady ustalania kursów złotego w stosunku do euro (art. 24 ust. 2 ustawy o NBP). Zrozumiałym jest również oczekiwanie ze strony Rady, że przygotowania związane z samym wprowadzeniem euro zostaną unormowane także przed podjęciem decyzji o uchyleniu derogacji wobec Polski.

Niezwykle ważnym jest również równoczesne podjęcie intensywnej akcji medialnej poświęconej wyjaśnianiu i przekonywaniu oraz przygotowywaniu społeczeństwa do zmiany waluty narodowej na euro. Trzeba to czynić w sposób ciągły i zrozumiały, z odwołaniem się do przykładów obejmujących najbardziej typowe wątpliwości (np. co do podwyżki cen, zakresu i warunków wymiany, losu pieniędzy zgromadzonych na rachunkach bankowych i ich oprocentowania, regulowania długów i zobowiązań pieniężnych itp.). Doświadczenia państw członkowskich, które ostatnio weszły do strefy euro, wskazują jednoznacznie, że czynnik ten miał niesłychanie ważne znaczenie dla akceptacji euro. W niektórych krajach wzrosła ona na skutek akcji medialnych od 10 do 70%!

3. Podmioty uczestniczące w procesie naprawy finansów publicznych oraz ich zadania

3.1. Uwagi ogólne

Naprawa finansów publicznych jest procesem, który powinien mieć inicjatora oraz organizatora i wykonawców oraz koordynatora i kontrolerów. Może mieć także patrona politycznego. Każdy z tych podmiotów ma do spełnienia inną funkcję. **Trzeba podzielić się zadaniami i odpowiedzialnością za ich realizację.** Wyłania się jednak pytanie, jak tego dokonać?

Możliwe jest bowiem dokonanie podziału zadań i kompetencji w oparciu o istniejącą organizację ustrojową państwa (wariant I). Tak byłoby najprościej. Przygotowanie i realizacja procesu naprawy finansów publicznych powinna należeć do rządu, wspieranego przez partnerów społecznych oraz autoryzowane

go i kontrolowanego przez parlament. Co jednak uczynić, jeśli rząd nie podejmie dzieła naprawy lub ograniczy jej zakres oraz przygotowanie i wykonanie w niezbędnym czasie? Jest bardzo prawdopodobnym, że tak może postąpić rząd kończący swoją kadencję i myślący już bardziej o przyszłych wyborach parlamentarnych. Nie mamy żadnej gwarancji, że wygrawszy nawet te wybory to samo ugrupowanie polityczne przystąpi do naprawy finansów publicznych, skoro realizacja tego procesu jest obarczona dużym ryzykiem politycznym utraty władzy. Inna alternatywa polityczna, czyli przejęcie steru rządów przez ugrupowanie lub koalicję, które nie mają programu naprawy finansów publicznych, oznacza z kolei długie czekanie na powstanie tego programu i odsunięcie w czasie możliwości jego zrealizowania w toku tej samej kadencji.

Z tychże powodów należy również brać pod uwagę zastosowanie wariantu II. Chodzi o to, że ze względu na pilną potrzebę i znaczenie naprawy finansów publicznych oraz jednocześnie, realne w naszych warunkach zagrożenie dla jej podjęcia i realizacji, lepiej byłoby przyjąć rozwiązania szczególne, które nie zagrażają naruszeniu Konstytucji RP, pozwoliłyby ominąć fiasko procesu naprawy.

Wybór jednego z dwóch możliwych wariantów może zresztą okazać się trudny i prowadzić do przyjęcia rozwiązania mieszanego (kompromisowego). Moje propozycje mają w większości taki właśnie charakter.

3.2. Inicjatorzy oraz organizator i patron procesu naprawy finansów publicznych oraz ich zadania

Impulsy, na podstawie których należy myśleć o podjęciu naprawy finansów publicznych, mogą płynąć z różnych źródeł. Gdyby rząd, a w szczególności minister finansów, wykonywał stałe analizy sytuacji społeczno-ekonomicznej i finansowej i na podstawie ich ocen wyciągał wnioski, to dostrzeżenie konieczności naprawy finansów publicznych nie stanowiłoby problemu. Wtedy też w sygnałach płynących w tej sprawie od innych podmiotów mógłby poszukiwać potwierdzenia dla swych ocen i wniosków lub ich krytyki bądź wzbogacenia.

Sygnały zewnętrzne mogą pochodzić bowiem od centralnego banku państwa (NBP) oraz od organów kontroli państwowej (zwłaszcza od NIK). Mogą wynikać także ze stanowisk zajmowanych w kluczowych sprawach społecznych i ekonomicznych przez partnerów społecznych, szczególnie organizacji samorządu gospodarczego i zawodowego oraz związki zawodowe. Niezwykle cenne walor mają sygnały pochodzące od nauki, a także będące udziałem uznanych autorytetów w dziedzinie spraw publicznych.

Z obserwacji, jakie wyniosłem na temat funkcjonowania rządu i ministra finansów, wynika, że rząd i minister finansów, nie mając własnego, profesjonalne-

go zaplecza badawczego, dysponują raczej bardzo skąpymi i nie zawsze obiektywnymi analizami i ocenami określonych zjawisk społeczno–ekonomicznych. Co gorzej, wszelkie inne sygnały, krytyczne opinie i pomysły inne niż rządowe rząd i minister finansów traktują w sposób niezyczliwy, czasami wręcz arogancki, oceniając je jako atak polityczny na rząd. Tymczasem żaden z wymienionych wcześniej podmiotów zewnętrznych, krytykując rząd lub podsuwając mu określone pomysły, nie ma zamiaru osłabiania władzy publicznej, lecz wręcz odwrotnie – dąży do jej wzmocnienia. To zaś może nastąpić wtedy, gdy władza, spełniając społeczne oczekiwania w zakresie naprawy finansów publicznych, uzyska na to akceptację społeczeństwa.

Jest tylko jeden sposób, aby zmusić rząd i ministra finansów do prowadzenia stałych analiz i ocen, na podstawie których wyłaniają się wnioski dotyczące naprawy finansów publicznych. Trzeba w ustawie o fp. wprowadzić obowiązek, aby w uzasadnieniu do projektu ustawy budżetowej (w przyszłości ustawy finansowej) znalazł się fragment wskazujący na wykonane przez ministra finansów bieżącej analizy i oceny sytuacji społeczno–ekonomicznej i finansowej państwa, a także na stanowisko, jakie minister finansów zajął w stosunku do wszelkich sygnałów zewnętrznych dotyczących tej sprawy. Ten fragment uzasadnienia powinien też obowiązkowo znaleźć się w *expose* budżetowym szefa rządu. W ten sposób można byłoby skontrolować, czy minister finansów „trzyma rękę na pulsie” finansów publicznych i w jaki sposób reaguje na opinie, krytyki i postulaty płynące na temat od innych.

W odniesieniu do aktualnej sytuacji w Polsce mamy do czynienia ze stanem faktycznym polegającym na tym, że społeczeństwo nie jest informowane, na jakiej podstawie rząd i minister finansów oceniają określone zjawiska i proponują rozwiązania naprawcze. Pozostaje przez to tajemnicą, dlaczego racjonalizacja zatrudnienia ma polegać na odliczaniu do dziesięciu i ten dziesiąty będzie „zracjonalizowany”, czyli zwolniony z pracy. Nikt nie zrozumie też, dlaczego zawieszenie wzrostu płac nie dotyczy pracowników tzw. R lub dlaczego, aby pobierać emeryturę i nadal pracować, wystarczy na jeden dzień zwolnić się z pracy i podjąć ją następnego dnia.

Pomysłodawca tego rozwiązania nie bierze pod uwagę, że w odniesieniu do grupy pracowników mianowanych taki zabieg nie jest możliwy, ponieważ nie można być ponownie mianowanym. Nie wchodzi też w grę żadne oszczędności dla budżetu państwa, ponieważ osobom przechodzącym na emeryturę trzeba będzie wypłacić niejednokrotnie bardzo wysokie odprawy emerytalne, natomiast osoby, które nie podejmą pracy nie będą płaciły już podatku dochodowego od osób fizycznych z tytułu uzyskiwanych wynagrodzeń i będą objęte jedynie obowiązkiem płacenia składek na ubezpieczenia zdrowotne. Pozostawienie dziewięciu miesięcy na wejście w życie proponowanego rozwiązania spowodowało lawi-

nowe występowanie o przyznanie emerytury i będzie skutkowało pobieraniem jej przez ten czas bez żadnych innych konsekwencji. Zapłaci za to ZUS.

Tak w Polsce robi się oszczędności finansowe! Obawiam się więc, że jeśli ktoś nie ma liczydeł lub nie potrafi się nimi posługiwać, to będzie nadal obstawał przy swoich pomysłach „reformowania” finansów publicznych, chociaż nie są one akceptowane przez fachowców i przez opinię społeczną.

Jeśli zatem pozostaniemy przy obawach, czy rząd dostrzeże to, co widzą inni i czy jego reakcja będzie adekwatna wobec rzeczywistości wskazującej na potrzebę przeprowadzenia radykalnej naprawy finansów publicznych, to wykonania tego zadania nie można pozostawić funkcjonariuszom rządowym. Dotyczy to zarówno wysoko postawionego urzędnika Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, jak i szefów ministerstw i urzędów centralnych. Ci ostatni są w stanie udowodnić tylko to, że jest dobrze i nie należy niczego zmieniać. Zachowują się więc tak samo jak dyrygent orkiestry na Titanicu, która grała do końca, czyli do zatonięcia statku. Tak nie można. Trzeba sięgnąć natomiast po inne rozwiązanie organizacyjne, o charakterze nadzwyczajnym, czyli **do powołania przez Prezydenta RP społecznej komisji ds. naprawy finansów publicznych**. Przemawiają za tym następujące argumenty.

Po pierwsze, ze względu na zbliżające się wybory parlamentarne należy spodziewać się, że rząd nie podejmie żadnych radykalnych reform, których realizacja groziłaby utratą głosów wyborczych. Co więcej, sukces rządu w zakresie zgody Komisji Europejskiej na odliczanie kosztów reformy emerytalnej od długu publicznego może stać się źródłem jego klęski, ponieważ nie podejmując naprawy finansów publicznych lub ograniczając ją do kosmetycznych zabiegów, rząd nie przetrwa długu. Wystarczy, że zmobilizuje się opozycja, a na PSL może liczyć każda władza.

Dlatego też trzeba, aby organizacją naprawy finansów publicznych zajęła się komisja społeczna, działająca na podstawie mandatu Prezydenta RP. Ten bowiem jest organem konstytucyjnie odpowiedzialnym za bezpieczeństwo państwa (w tym także bezpieczeństwo finansowe państwa) i gwarantem ciągłości władzy państwowej (art. 126 Konstytucji RP). Bezpieczeństwo państwa polskiego jest zagrożone przez istniejący stan finansów publicznych i brak realnych podstaw do jego zmiany w obecnych realiach politycznych. Dlatego też nowo wybrany Prezydent RP, mający przed sobą 5-letnią kadencję, jest instytucją właściwą do zainicjowania i patronowania idei przeprowadzenia naprawy finansów publicznych w Polsce.

Po drugie, **skład komisji społecznej** może sprawić, że znajdą się w niej najwybitniejsi specjaliści (naukowcy i praktycy) z różnych dziedzin, których wiedza i doświadczenie pozwolą na przygotowanie programu naprawy finansów pub-

licznych w sposób pełny i obiektywny, bez ryzyka utraty czegokolwiek oraz bez oczekiwania na objęcie stanowisk i urzędów publicznych. To powinno być grono osób rekrutujących się zwłaszcza spośród wybitnych ekonomistów, finansowców, socjologów, prawników, a także znawców określonych tematów (np. organizacji armii, policji i innych organów bezpieczeństwa, organizacji opieki zdrowotnej, funduszy europejskich itp.). W składzie komisji powinni znaleźć się przedstawiciele najważniejszych organizacji reprezentujących partnerów społecznych, a także przedstawiciele NBP i NIK. Nie widziałbym natomiast tam miejsca dla przedstawicieli partii politycznych oraz dla funkcjonariuszy rządowych.

Komisję należałoby powołać do wykonania określonych zadań i w oznaczonym czasie. Podstawowym zadaniem komisji powinno być przygotowanie programu naprawy finansów publicznych oraz harmonogramu jego realizacji. Natomiast w dalszej fazie zadanie to powinno obejmować monitoring realizacji procesu naprawy i jego ocenę, a także zgłaszanie uwag i zastrzeżeń oraz interwencji. Komisja powinna być powołana w 2011 r. po to, aby najpóźniej w ciągu 6 miesięcy od jej ukonstytuowania się powstał program naprawy finansów publicznych. Dla tych, którzy znajdują się w komisji z przemyślanego wyboru, nie zaś z przypadku lub „z klucza”, jest to czas wystarczający. Natomiast oznaczenie daty zakończenia prac komisji należy wiązać z harmonogramem realizacji programu naprawy finansów publicznych. Sądzę jednak, że nie powinien to być czas dłuższy niż sięgający roku 2014.

Komisji należałoby zagwarantować dostęp do wszelkich materiałów i informacji (z wyjątkiem informacji niejawnych o najwyższym stopniu tajności) niezbędnych dla wykonywania jej zadań. Organy władzy publicznej trzeba byłoby zobowiązać do udostępnienia żądanych przez komisję materiałów i informacji. Komisja mogłaby zorganizować swoją pracę w oparciu o zespoły robocze lub sekcje. Ponadto należałoby umożliwić komisji zamawianie niezbędnych ekspertyz i opracowań od wskazanych przez nią osób lub instytucji. Prace komisji, w tym ryczałtowe wynagrodzenia dla ich członków, powinny być finansowane z części budżetowej dotyczącej Kancelarii Prezydenta RP.

Po trzecie, za proponowanym rozwiązaniem przemawia to, że niezależnie od tego, kto wygra wybory parlamentarne, każdy rząd będzie zobowiązany do realizacji programu naprawy finansów publicznych opracowanego przez komisję. Nie oznacza to jednak ubezwłasnowolnienia rządu przez komisję, bowiem rezultaty jej działalności byłyby przekazywane Prezydentowi RP. Ten zaś zdecyduje o ich wykorzystaniu. Byłoby najlepiej, aby podstawowe zalecenia i wnioski stały się przedmiotem projektów ustaw, zgłoszonych Sejmowi przez Prezydenta RP, po uprzednio przeprowadzonej konsultacji z rządem. W sprawach działań organizatorskich Prezydent RP powinien natomiast kierować wnioski do rządu o podjęcie i dokonanie odpowiednich działań. Rządowi należy zapewnić możliwość

ustosunkowania się do określonych inicjatyw i zaleceń, a nawet prawa do odmowy ich wykonania z powodów, które na wniosek rządu Prezydent RP uzna za uzasadnione.

Po czwarte, proponowana koncepcja powinna odpowiadać rządowi, który w swoich działaniach skupia uwagę przede wszystkim na wykonawstwie do-
rażnych zadań, nie zajmuje się natomiast oceną teraźniejszości i projektowaniem przyszłości. Komisja dostarczy mu więc program, który wymagać będzie organizacji wykonawstwa, a do tego każdy rząd jest predestynowany. Jeśli zaś jego działania będą monitorowane przez komisję, to istnieje także pewna gwarancja wykonania programu w założonym zakresie i czasie.

3.3. Wykonawcy i koordynator oraz kontrolerzy procesu naprawy finansów publicznych

Wykonawcą programu naprawy finansów publicznych, opracowanego przez komisję, powinien być rząd. Natomiast wykonawcami zadań ujętych w harmonogramie realizacji programu stałyby się organy administracji publicznej (rządowej i samorządowej). Podział zadań powinien być dokonany zgodnie z obowiązującym prawem ustrojowym. Komisja powinna poprosić rząd o przedstawienie propozycji podziału zadań w zakresie realizacji harmonogramu naprawy finansów publicznych, ponieważ rząd może to przygotować lepiej niż komisja.

Pozostaje do rozwiązania kwestia koordynacji wykonawstwa zadań wynikających z harmonogramu naprawy finansów publicznych. Wydaje się, że koordynacja realizacji zadań powinna należeć do rządu, natomiast jej przebieg powinien być monitorowany i oceniany przez komisję, przedstawiającą swoje opinie i wnioski Prezydentowi RP. Gdyby komisja zgłaszała Prezydentowi RP istotne zastrzeżenia co do realizacji harmonogramu lub brak koordynacji działań ze strony rządu, to Prezydent RP byłby zobowiązany do przekazania rządowi stosownych uwag i zaleceń.

Realizacja harmonogramu naprawy finansów publicznych powinna również podlegać profesjonalnej kontroli państwowej. Prezydent powinien zlecić jej wykonywanie NIK, która w tym celu powinna powołać specjalny zespół kontrolny, działający przez cały okres realizacji harmonogramu, pod przewodnictwem jednego z wiceprezesów NIK. Kontrola NIK byłaby wykonywana na bieżąco, a jej wyniki byłyby przedstawiane w ustalonych terminach zarówno Prezydentowi RP, jak i rządowi oraz komisji ds. naprawy finansów publicznych.

Zadaniem Sejmu i Senatu byłoby takie zorganizowanie ich działalności prawodawczej, aby projekty ustaw związane z naprawą finansów publicznych były

traktowane priorytetowo pod względem kolejności i czasu ich rozpatrywania i uchwalania. Sejm ma dobre doświadczenia w tym zakresie, bowiem swego czasu w taki sposób traktowano ustawy implementujące dyrektywy unijne.

Naprawa finansów publicznych powinna odbywać się „przy podniesionej kurtynie”. Jest to bowiem proces, którego rezultaty dotyczą całego społeczeństwa oraz państwa jako całości, w tym także jego władzy publicznej. Powinien to być zatem proces jawny i przejrzysty, a więc również zrozumiały dla wszystkich. Spełnienie takich oczekiwań wymaga bieżącej informacji publicznej o przebiegu procesu naprawy finansów publicznych. W tym celu przewodniczący komisji powinien, bezpośrednio lub poprzez swojego rzecznika prasowego, informować społeczeństwo o rezultatach realizacji harmonogramu naprawy finansów publicznych. Media powinny być zaś otwarte na przekazywanie nie tylko informacji na ten temat, lecz także na propagowanie profesjonalnych komentarzy ze strony przedstawicieli różnych środowisk. (z wyłączeniem aktualnych dyżurnych omnibusów wiedzy wszelakiej).

Odrębnym zagadnieniem jest ustalenie sposobu postępowania w wypadkach zagrożenia dla realizacji programu naprawy finansów publicznych. Zagrożenie to może dotyczyć nie tylko wykonania pewnych zadań w przewidywanym okresie, lecz być związanym przede wszystkim z wystąpieniem okoliczności uniemożliwiających to wykonanie. W regulaminie prac komisji należałoby zatem przewidzieć możliwość proponowania przez komisję Prezydentowi RP korekty harmonogramu realizacji naprawy finansów publicznych, o ile dokonanie jej byłoby rzeczywiście konieczne i uzasadnione, nie wynikałoby natomiast z niedołęstwa wykonawców.

4. Program naprawy finansów publicznych (propozycja autorska)

4.1. Prace koncepcyjne

Prace koncepcyjne odnoszące się do naprawy finansów publicznych powinny być związane przede wszystkim z przygotowaniem odpowiednich koncepcji reform, które należy przeprowadzić, aby ograniczyć zadania publiczne lub zmniejszyć zapotrzebowanie na wydatki publiczne. Dotyczy to w szczególności:

- 1) reorganizacji rządowej administracji publicznej, zakładającej ograniczenie liczby ministerstw i urzędów centralnych oraz agencji rządowych oraz zatrudnienia;

- 2) likwidacji powiatów oraz podziału ich zadań pomiędzy gminy i województwa samorządowe;
- 3) reorganizacji działalności leczniczej, opartej na zrównaniu prawa do finansowania świadczeń gwarantowanych udzielanych w ramach publicznej i prywatnej opieki zdrowotnej;
- 4) likwidacji NFZ i przejęciu zarządzania w zakresie opieki zdrowotnej przez Ministra Zdrowia i wojewodów;
- 5) przebudowy systemu rentowo–emerytalnego, opartej na:
 - a) nowym unormowaniu nabywania praw rentowych i emerytalnych,
 - b) wprowadzeniu obowiązku płacenia składek na ubezpieczenia społeczne przez ubezpieczonych niemających dotychczas takiego obowiązku (np. pracownicy służb mundurowych, osoby duchowne, rolnicy indywidualni),
 - c) zniesieniu szczególnych zasad systemu rentowo–emerytalnego,
 - d) zmianie konstrukcji OFE jako instytucji prawa prywatnego, z której usług zainteresowani mogą korzystać dobrowolnie i bez pośrednictwa ZUS oraz rozliczeń z budżetem państwa;
- 6) nowej organizacji, zarządzania i finansowania budowy i eksploatacji autostrad i dróg publicznych, opartej na koordynacji jej przez Ministra Infrastruktury;
- 7) nowej organizacji, zarządzania i finansowania publicznego transportu kolejowego oraz zasad wykorzystywania w Polsce towarowego transportu drogowego i transportu rzeczno-
- 8) prywatyzacji Poczty Polskiej i Telekomunikacji Polskiej SA;
- 9) racjonalizacji systemu wynagrodzeń w sektorze finansów publicznych;
- 10) budowy systemu zabezpieczeń antypowodziowych;
- 11) budowy racjonalnego systemu daninowego w Polsce, zakładającego równoległe stosowanie obciążeń przychodów, dochodów, kosztów, majątku w formie podatków i obciążeń niepodatkowych oraz uwzględniającego różnicowaną kondycję finansową gospodarstw domowych i przedsiębiorców;
- 12) budowy nowego systemu planowania finansowego w Polsce;
- 13) uporządkowania stanu prawa finansowego.

4.2. Działania legislacyjne

Realizacja programu naprawy finansów publicznych musi zakładać daleko idące zmiany w obowiązującym prawie. Większość z nich związana będzie z potrzebą przygotowania i uchwalenia nowych ustaw, a tylko po części można będzie ograniczyć się do nowelizacji ustaw obowiązujących. Wiele zależy przede wszystkim od tego, jak głęboko i szeroko zostanie potraktowany proces naprawy finansów publicznych. Z punktu widzenia zakresu przedmiotowego działania legislacyjne będą musiały objąć nie tylko akty normatywne *stricto* odnoszące się do finansów publicznych, lecz także i akty normatywne, których przepisy regulują wykonywanie zadań publicznych powodujące wydatki publiczne. Dlatego też liczba aktów normatywnych wymagających w całości zastąpienia innymi lub znowelizowania jest obszerna. Wskazuję więc jedynie na akty normatywne, których zastąpienie lub zmiana odgrywać będzie pierwszorzędą rolę w legislacyjnej realizacji programu naprawy finansów publicznych. Działania legislacyjne powinny zatem objąć:

- 1) nowelizację przepisów Konstytucji, zwłaszcza jej Rozdziału X, ale także innych rozdziałów zawierających przepisy o treści finansowej,
- 2) przygotowanie i uchwalenie nowej ustawy o finansach publicznych,
- 3) przygotowanie i uchwalenie nowej ustawy o odpowiedzialności prawnej za przestrzeganie dyscypliny finansów publicznych;
- 4) przygotowanie nowelizacji licznych ustaw określających zadania publiczne powodujące powstawanie wydatków publicznych;
- 5) przygotowanie i uchwalenie nowej ustawy o NBP,
- 6) przygotowanie i uchwalenie ustawy o instytucjach kredytowych (w miejsce ustawy – Prawo bankowe),
- 7) przygotowanie i uchwalenie ustawy – Kodeks rynku finansowego (w miejsce kilku dotychczasowych ustaw dotyczących podmiotów zaliczanych do instytucji finansowych oraz ustawy o obrocie publicznym na rynku finansowym,
- 8) przygotowanie i uchwalenie ustawy o wprowadzeniu euro,
- 9) przygotowanie ustawy o likwidacji powiatów i nowelizacji ustaw o samorządzie gminnym oraz ustawy o samorządzie województwa,
- 10) przygotowanie i uchwalenie nowej ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych (w miejsce kilku dotychczasowych ustaw),
- 11) przygotowanie i uchwalenie nowej ustawy o świadczeniach z zakresu ubezpieczeń zdrowotnych,

- 12) przygotowanie nowych ustaw daninowych, a w szczególności ustaw dotyczących podatków dochodowych od osób fizycznych i od osób prawnych oraz nowelizacji pozostałych ustaw daninowych,
- 13) przygotowanie i uchwalenie nowych ustaw wprowadzających uzupełniający podatek od zbyt niskich wynagrodzeń pracowniczych oraz powszechny podatek komunalny,
- 14) przygotowanie i uchwalenie nowej ustawy – Ogólny Kodeks Daninowy (w miejsce ustawy – Ordynacja podatkowa),
- 15) przygotowanie nowelizacji ustaw dotyczących Rady Ministrów oraz ustaw regulujących zasady współpracy organów władzy publicznej z partnerami społecznymi.

4.3. Działania organizatorskie

W programie naprawy finansów publicznych należy założyć potrzebę podjęcia wielu działań organizatorskich, wspomagających prace koncepcyjne oraz działania legislacyjne. Działania organizatorskie powinny dotyczyć w szczególności:

- 1) przejścia na stosowanie w praktyce polskiej (planowanie, sprawozdawczość, statystyka publiczna) metodologii ESA`95 i pojęć ustalonych w prawie UE odnośnie do zakresu sektora finansów publicznych oraz obliczania wartości PKB, deficytu publicznego i długu publicznego;
- 2) przygotowania służb finansowych do wdrożenia planowania zadaniowego w jednostkach sektora finansów publicznych;
- 3) reorganizacji pracy sądów i prokuratury w celu zlikwidowania długiego oczekiwania na załatwienie spraw toczących się w tych instytucjach;
- 4) przygotowania ubezpieczonych i podmioty wykonujące działalność leczniczą do stosowania nowych zasad dostępności do świadczeń z zakresu opieki zdrowotnej (zlikwidowanie kolejek do leczenia);
- 5) przygotowania zmian w wykonywaniu kary w aresztach i zakładach karnych, związanych z umożliwieniem więźniom zarobkowania w celu finansowania świadczeń alimentacyjnych oraz lepszego wyżywienia podczas odbywania kary;
- 6) przygotowania ofert pracy lub podjęcia działalności gospodarczej dla osób zwolnionych w wyniku racjonalizacji zatrudnienia w sektorze publicznym (wojsko, administracja publiczna, koleje państwowe, poczta i telekomunikacja);

- 7) intensyfikacji procesu informatyzacji w urzędach i wymiarze sprawiedliwości oraz w organach bezpieczeństwa wewnętrznego;
- 8) przygotowania organizacyjnego do funkcjonowania samorządu terytorialnego i podporządkowanych mu jednostek po likwidacji powiatów;
- 9) podjęcia środków usprawniających wymiar, pobór i egzekucję świadczeń daninowych;
- 10) podjęcia środków dyscyplinujących sądy administracyjne do większej troski o jakość i terminowość orzeczeń wydawanych w sprawach danin publicznych;
- 11) zapewnienia wykonywania nadzoru nad jednostkami sektora finansów publicznych w zakresie dotyczącym ich gospodarki finansowej;
- 12) podjęcia profesjonalnej i intensywnej akcji propagandowej na rzecz akceptacji społecznej dla wejścia Polski do strefy euro;
- 13) zorganizowanie zaplecza naukowo-badawczego dla Ministra Finansów;
- 14) opracowania programu legislacyjnego poprawy stanu prawa finansowego, w tym ewentualnie powołanie komisji kodyfikacyjnej prawa finansowego;
- 15) powołania społecznej komisji ds. naprawy finansów publicznych i ustalenia regulaminu jej działalności.

5. Etapy realizacji naprawy finansów publicznych

Poważne potraktowanie konieczności dokonania w Polsce naprawy finansów publicznych wymaga odpowiedniej organizacji i rzetelnej realizacji. To zaś nieodparcie wiąże się z czasem. Dla reformy finansów publicznych w Polsce jest już „czasem najwyższym”. Nie oznacza to jednak, że naprawy należy dokonać szybko i byle jak. Czas przygotowania i realizacji nie powinien być długi, lecz zawsze taki, jaki jest potrzebny dla dobrego wypełnienia tej misji.

Mając powyższe na uwadze, należałoby założyć pewną etapowość działań. Nie jest natomiast kwestią przypadku, że poszczególne etapy wiązać należy z rodzajem działań. Tak więc:

- etap I, obejmujący rok 2011, powinien wypełniać działania organizatorskie;
- etap II, obejmujący rok 2012, przeznaczony powinien być na podjęcie i zakończenie prac koncepcyjnych;

- etap III, obejmujący rok 2013, to czas działań legislacyjnych, na podstawie których powinien powstać stan prawny dotyczący naprawionych już finansów publicznych;
- etap IV, obejmujący rok 2014, dotyczy wdrożenia nowego systemu finansów publicznych oraz złożenia Raportu z wykonania programu naprawy finansów publicznych.

W każdym etapie proponowane działania mają nie tylko różny charakter, lecz przede wszystkim inny cel. Działania organizatorskie mają na celu przygotowanie właściwej reformy finansów publicznych. Prace koncepcyjne mają wskazać na rozwiązania problemów ekonomicznych, społecznych i finansowych i dostarczyć przez to tworzywa dla podjęcia działań legislacyjnych. Natomiast w III etapie należy stworzyć podstawy prawne dla nowej organizacji i funkcjonowania finansów publicznych, co pozwoli na wdrożenie nowego stanu od 1 stycznia 2014 r. Zbiegnięciem się to również w czasie z wejściem w życie w UE nowego, wieloletniego planu finansowego (2014–2020). Powinno też przygotować wejście Polski w ostateczną fazę prac nad członkostwem w unii walutowej i gospodarczej.

Wychodząc z założenia, że finanse publiczne w Polsce wymagają natychmiastowej naprawy, należy w pierwszej kolejności podjąć czynności mające na celu przygotowanie tego procesu. Trzeba zatem rozpocząć od powołania przez Prezydenta RP społecznej komisji ds. naprawy finansów publicznych i ustalenia regulaminu jej pracy. Powinno to nastąpić możliwie jak najwcześniej, bo już w I połowie 2011 r. W tymże roku, po ukonstytuowaniu się komisji i po podjęciu przez nią swojej misji, powinno dojść do opracowania przez komisję programu naprawy finansów publicznych w Polsce. Projekt tego programu powinien być poddany społecznej dyskusji najpóźniej na jesieni 2011 r., aby po wyborach parlamentarnych doszło do jego ostatecznego przyjęcia i kontynuowania procesu naprawy.

W 2011 r. należałoby oczekiwać od rządu realizacji Planu Rozwoju i Konsolidacji Finansów (2010–2011). Gdy rząd upora się już z problemem ulg w opodatkowaniu samochodów z tzw. kratką i z rozszerzeniem obowiązku prowadzenia kas fiskalnych, to można żywić nadzieję, iż będzie mógł też włączyć się w szerszy sposób do procesu naprawy finansów publicznych, wspomagając działania społecznej komisji. W związku z polską prezydenturą w UE byłoby niezwykle dyplomatycznie wobec UE i z wielką korzyścią dla Polski, aby rząd nakazał stosowanie, również dla celów wewnętrznych (w planowaniu, sprawozdawczości i w statystyce publicznej), metodologii ESA`95 (wyznaczającej m.in. zakres sektora finansów publicznych) oraz obliczania wartości PKB, deficytu publicznego i długu publicznego. Oznaczałoby to wreszcie, że gramy nie tylko na tym samym boisku (terytorium UE), lecz w tę samą grę (unia gospodarcza i walutowa) i według tych samych reguł (prawo krajowe zharmonizowane z prawem unijnym).

W 2011 r. należałoby także oczekiwać podjęcia i zakończenia pozostałych działań organizatorskich, wymienionych wyżej w pkt 3.3. Są to bowiem działania, których należy wymagać i oczekiwać od każdego rządu, niezależnie od jego opcji politycznej i programowej.

W 2012 r. należałoby wykonać bardzo ważne prace koncepcyjne, od rezultatów których zależy kształt właściwej reformy finansów publicznych w Polsce. Chodzi przede wszystkim o prace koncepcyjne nad wydatkami publicznymi. Komisja powinna przyjąć założenia określające cel i kierunki reformy wydatków publicznych, a następnie zlecić wykonanie analiz zawierających oceny i propozycje zmian w następujących obszarach tematycznych:

- 1) wykazy zadań publicznych nadających się do redukcji, ograniczenia lub prywatyzacji bądź innego finansowania;
- 2) racjonalizacja w systemie oświaty i wychowania oraz w kształceniu zawodowym i wyższym z punktu widzenia potrzeb gospodarki narodowej;
- 3) racjonalizacja zatrudnienia w sektorze publicznym;
- 4) system wynagradzania w sferze budżetowej ze szczególnym uwzględnieniem potrzeby utrzymywania przywilejów płacowych;
- 5) reforma administracji publicznej z punktu widzenia jej zadań i struktury organizacyjnej;
- 6) reforma jst. ze względu na ocenę dalszej potrzeby utrzymywania powiatów;
- 7) reforma obrony narodowej z punktu widzenia celowości angażowania się Polski w operacje i misje wojskowe oraz zatrudniania pracowników cywilnych;
- 8) reforma służb specjalnych z punktu widzenia utrzymywania ich rodzajów, zakresu działania, zatrudnienia i wynagrodzenia oraz innych kosztów;
- 9) poprawienie sprawności funkcjonowania prokuratury i sądów oraz więziennictwa;
- 10) reforma ochrony zdrowia ze szczególnym uwzględnieniem sytuacji publicznych zakładów opieki zdrowotnej oraz NFZ, a także finansowania świadczeń zdrowotnych ze środków publicznych;
- 11) reforma systemu emerytalno-rentowego ze szczególnym uwzględnieniem dalszego funkcjonowania OFE, ZUS i KRUS;
- 12) reforma zarządzania budową, remontami i eksploatacją dróg publicznych ze szczególnym uwzględnieniem potrzeby dalszego utrzymywania Ge-

neralnej Dyrekcji Dróg i Autostrad oraz Krajowej Agencji Budowy Dróg i Autostrad;

- 13) reforma transportu publicznego, opartego na władztwie państwa i jst., nie zaś na dyktacie związków zawodowych przedsiębiorstw transportowych;
- 14) reforma łączności i telekomunikacji publicznej związana z ich likwidacją i prywatyzacją zadań publicznych;
- 15) możliwości finansowania zadań publicznych ze środków zagranicznych (unijnych) oraz uproszczenia procedur pozyskiwania tych środków;
- 16) skutki finansowania wydatków publicznych z różnych źródeł krajowych (budżet państwa, budżety jst., państwowe fundusze celowe, jednostki sektora finansów publicznych).

W oparciu o wyniki analiz i propozycji dotyczących wymienionych obszarów tematycznych Komisja powinna przygotować, jako fragment całościowego programu naprawy finansów publicznych, projekt docelowej reformy wydatków publicznych, wskazując w nim na oczekiwane i określone szacunkowo skutki finansowe, a także na tryb i formy oraz kalendarz realizacji.

Równoległe z pracami koncepcyjnymi nad reformą wydatków publicznych powinny rozpocząć się i toczyć prace koncepcyjne nad przebudową systemu dochodów publicznych oraz reorganizacją sektora finansów publicznych i zarządzaniem finansami publicznymi w Polsce.

Jak wskazywałem na to wcześniej (patrz część II rozdział II), przebudowa systemu dochodów publicznych powinna opierać się na założeniu, że nowy system powinien być bardziej przejrzysty i efektywny w realizacji swoich funkcji. Przejrzystość można osiągnąć poprzez uproszczenie konstrukcji prawnych poszczególnych obciążeń, a przede wszystkim w wyniku radykalnego wyeliminowania preferencji podatkowych. Natomiast efektywność danin publicznych może być większa wtedy, gdy obowiązki daninowe ukierunkujemy we właściwym kierunku i odniesiemy je do podmiotów, które są w stanie je unieść bez szkody dla siebie i państwa. Z tych też powodów należy poprawić czytelność szeroko rozumianego postępowania daninowego.

Pod względem materialnym należy zaś koncentrować się zwłaszcza na zmianach dotyczących podatków dochodowych. W opodatkowaniu dochodów osób fizycznych do rozważenia jest m.in. koncepcja zastosowania celularnego podatku dochodowego, a w opodatkowaniu dochodów osób prawnych chodzi przede wszystkim o oparcie się na instytucjach prawa bilansowego i na odmiennym, uprzywilejowanym traktowaniu osób prawnych wykonujących zadania użyteczności publicznej lub będących organizacjami *non profit*.

W opodatkowaniu pośrednim Polska powinna stosować bez wyjątków dyrektywy unijne, co pozwoliłoby wreszcie podatkom od towarów i usług nadać charakter podatku od wartości dodanej, a podatek akcyzowy przestać zamieniać w powszechny podatek obrotowy.

Polska nie potrzebuje odstępować od dotychczasowych zasad opodatkowania rolnictwa i leśnictwa ani też zmieniać opodatkowanie majątku. Więcej dochodów publicznych można byłoby natomiast osiągać po ujednoczeniu zasad dotyczących poboru opłat publicznych, a także po wprowadzeniu powszechnego podatku komunalnego. W oddziaływaniu na respektowanie przez pracodawców zasad ustalania minimalnych wynagrodzeń przydałby się bardzo uzupełniający podatek od wynagrodzeń.

Prace koncepcyjne dotyczące organizacji sektora finansów publicznych i zarządzania nimi wymagają skupienia uwagi na trzech zagadnieniach. Po pierwsze, polski sektor finansów publicznych powinien wreszcie w pełni odpowiadać organizacji, jaką dyktują rozwiązania unijne. Dotyczy to ustalenia jego zakresu i katalogu jednostek sektora finansów publicznych, jak i posługiwania się w planowaniu, sprawozdawczości i statystyce pojęciami i metodologią stosowaną w UE. Przy okazji trzeba uprościć formy organizacyjno–prawne jednostek sektora finansów publicznych opierając je na wyróżnieniu trzech podstawowych metod rozliczeń z budżetem.

Po drugie, Polska potrzebuje nowego systemu planowania finansowego. W tym zakresie prace koncepcyjne mogą toczyć się zarówno nad poprawą obecnego systemu, jak i nad wprowadzeniem zupełnie nowego systemu. Sądzę, że oczekiwany zakres zmian jest tak duży, iż przemawia to za drugą opcją prac koncepcyjnych.

Po trzecie, trzeba jednoznacznie zmodernizować system zarządzania finansami publicznymi w Polsce. W pojęciu każdego systemu tkwi założenie, iż tworzy on pewną spójną, logiczną i zupełną całość. Nie inaczej powinno być w odniesieniu do systemu zarządzania finansami publicznymi. Elementami tego systemu są: 1) funkcje (projektowanie polityki finansowej, programowanie i planowanie finansowe, tworzenie prawa finansowego, organizacja wykonawstwa zadań finansowych, kontrola finansowa), 2) podmioty wyznaczone do pełnienia określonych funkcji, 3) formy prawne realizacji funkcji zarządzania. Oznacza to, że zarządzanie finansami publicznymi nie może stanowić przypadkowego, niepełnego i niespójnego zbioru działań, przypisywanych nie zawsze właściwym podmiotom i wykonywanym nie zawsze w odpowiednich formach prawnych. Zarządzanie finansami publicznymi wymaga natomiast istnienia silnego ośrodka władzy finansowej oraz koordynacji współdziałających ze sobą różnych podmiotów, z których każdy realizuje najczęściej tylko jedną z funkcji zarządzania.

Jeśli prace organizatorskie będą podjęte i ukończone w 2011 r., a prace koncepcyjne zakończą się w 2012 r. sukcesem, to na ich podstawie możliwe będzie podjęcie prac legislacyjnych. Ich celem jest przygotowanie projektów ustaw (w I połowie 2012 r.) oraz uchwalenie w takim czasie, aby część z nich (np. ustawa o finansach publicznych) mogła wejść w życie od 1 stycznia 2013 r., a pozostałe (np. ustawy będące kodeksami) rok później.

Sądzę, że wykonanie prac legislacyjnych polegających na przygotowaniu projektów ustaw należałoby powierzyć, w zależności od tematu projektu ustawy, przede wszystkim zespołowi powołanemu w łonie społecznej komisji ds. naprawy finansów publicznych, a w szczególnych wypadkach innym zespołom (np. komisjom kodyfikacyjnym pracującym nad stworzeniem Ogólnego Kodeksu Daminowego lub Kodeksu Rynku Finansowego). Zespół prawników działających w społecznej komisji powinien mieć zapewnioną pomoc ze strony Rządowego Centrum Legislacji. Opracowane projekty ustaw byłyby kierowane do Prezydenta RP z wnioskiem o podjęcie przez niego inicjatywy ustawodawczej i skierowanie ich do Sejmu celem uchwalenia. W toku prac parlamentarnych koniecznym byłoby traktowanie tych projektów w sposób priorytetowy. Celowym byłoby powołanie w ramach sejmowej Komisji Finansów Publicznych pewnego, stałego zespołu zajmującego się tylko tymi projektami.

Od 2014 r. w Polsce powinien obowiązywać i być stosowany nowy, naprawiony system finansów publicznych. Na zakończenie swojej pracy Komisja ds. naprawy finansów publicznych powinna opracować i przedstawić Prezydentowi RP pełny Raport z wykonania procesu naprawy finansów publicznych w Polsce. Natomiast przewodniczący komisji, korzystając z usług mediów, powinien wyjaśnić społeczeństwu, czego może ono oczekiwać w wyniku naprawy finansów publicznych.

Wykaz tabel

1. Skonsolidowane nakłady sektora instytucji rządowych i samorządowych (w odsetkach)
2. Zatrudnienie i wynagrodzenia w administracji publicznej
3. Sprawność funkcjonowania prokuratury
4. Sprawność funkcjonowania sądów (sprawy w tys.)
5. Uprawnieni i wykonujący zawody medyczne
6. Struktura gospodarstw domowych
7. Przeciętny miesięczny dochód na jedną osobę w gospodarstwach domowych (w % do dochodu rozporządzalnego)
8. Świadczenia rodzinne jako wydatki publiczne
9. Sytuacja finansowa przedsiębiorców (dane w odsetkach dotyczą 2008 r.)
10. Instytucje udzielające pomocy publicznej (łącznie z ulgami systemowymi w roku 2007)
11. Rodzaje pomocy publicznej dla przedsiębiorców
12. Przeznaczenie pomocy publicznej udzielanej przez poszczególne organy
13. Podział dochodów publicznych w Polsce w latach 2000–2008
14. Zaległości daninowe na koniec 2009 r.
15. Rodzaje rozstrzygnięć wydanych przez komisje orzekające I instancji w latach 2007–2009
16. Dochody, wydatki oraz wynik kasowy sektora finansów publicznych w latach 2009–2011
17. Zestawienie dochodów i wydatków sektora finansów publicznych w roku 2011 w podziale na podsektory i po konsolidacji
18. Prognoza poziomu wyniku sektora finansów publicznych oraz jego relacji do PKB w latach 2010–2011 z podziałem na podsektory
19. Prognoza poziomu państwowego długu publicznego w latach 2010–2011 w porównaniu do r. 2009
20. Dług publiczny i koszty jego obsługi

21. Państwowy dług publiczny w roku 2009 oraz prognozy na lata 2010–2013
22. Syntetyczne zestawienie dochodów i wydatków sektora finansów publicznych
23. Transfery finansowe w sektorze finansów publicznych w 2009 r. w mld zł
24. Wykorzystanie Funduszy Europejskich w ramach Narodowej Strategii Spójności na lata 2007–2013 (stan na dzień 6 września 2009 r.)
25. Bilans rozliczeń finansowych Polski z UE w 2009 r.
26. Zestawienie rozchodów i przychodów budżetowych związanych z realizacją WPR w 2009 r.
27. Środki pozyskane przez Polskę w 2009 r. w ramach pomocy udzielonej przez państwa EFTA
28. Wydatki budżetu państwa na rok 2011 w części „Bezpieczeństwo wewnętrzne i porządek publiczny”
29. Wydatki budżetu państwa na rok 2011 w części „Sprawy wewnętrzne” w podziale na działy i rozdziały
30. Źródła różnic między oszacowaniem optymistycznym a pesymistycznym bilansu korzyści i kosztów wprowadzenia euro

Wykaz materiałów źródłowych

1. Aktywność ekonomiczna ludności Polski IV kwartał 2009, GUS Warszawa 2010
2. Beneficjenci pomocy społecznej i świadczeń rodzinnych w 2008 r., Urząd Statystyczny w Krakowie, 2009
3. Bilans kosztów i korzyści wprowadzenia euro w Polsce w świetle najnowszych badań, Warszawa 26 październik 2010–12–27 Budżety gospodarstw domowych w 2008 r., GUS 2009
4. Gomułka S., Polskie finanse publiczne – stan i perspektywa do 2012 r. w świetle Programu Konwergencji. Aktualizacja 2009, Warszawa, 22 luty 2010
5. Gronicki M., Czy polski sektor finansów publicznych jest w kryzysie, marzec 2009
6. Kierunki udzielania pomocy publicznej w latach 2007–2013, Ministerstwo Gospodarki, maj 2008
7. Kwieciński J., Stan wykorzystania funduszy europejskich, III raport, Business Center Club, Warszawa, wrzesień 2009
8. Mały Rocznik Statystyczny Polski 2010
9. „Mapa drogowa” przyjęcia euro przez Polskę, Warszawa 2008
10. Nagel W., Reforma emerytalna w Polsce 1999–2008, Bilans zamknięcia – bilans otwarcia, styczeń 2009
11. Olszak M., Prawne przygotowania do wejścia Polski do strefy euro na tle rozwiązań przyjętych w innych państwach członkowskich z derogacją przewidzianą w art. 122 Traktatu i uczestniczących w strefie euro, część III, NBP, Warszawa 2008
12. Plan racjonalizacji wydatków społecznych, styczeń 2004
13. Plan Rozwoju i Konsolidacji Finansów 2010–2011, styczeń 2010
14. Polska 2030. Wyzwania rozwojowe, KPRM, listopad 2009
15. Polska wobec światowego kryzysu gospodarczego, NBP, wrzesień 2009
16. Preferencje podatkowe w Polsce, Ministerstwo Finansów 2010

17. Procedura nadmiernego deficytu (EDP) – skonsolidowany wykaz źródeł i metod. Polska, GUS, październik 2009
18. Program gospodarczy. Główne założenia i kierunki, Warszawa październik 1989
19. Program Naprawy Finansów Rzeczypospolitej, czerwiec 2003
20. Program uporządkowania i ograniczenia wydatków publicznych, październik 2003
21. Program Konwergencji. Aktualizacja 2009, Warszawa 2009
22. Projekt ustawy budżetowej na rok 2011, t. I Uzasadnienie i t. II. Omówienie
23. Przedsiębiorczość w Polsce, Ministerstwo Gospodarki, Warszawa, lipiec 2009
24. Ramy strategiczne narodowego planu wprowadzenia euro, Warszawa, 26 października 2010
25. Raport z udzielania pomocy publicznej w 2007, UOKiK 2008
26. Raport na temat pełnego uczestnictwa Rzeczypospolitej Polskiej w trzecim etapie Unii Gospodarczej i Walutowej, NBP, Warszawa 2009
27. Raport o konwergencji. Polska, Europejski Bank Centralny, maj 2010
28. Raport w sprawie KRUS, Business Center Club, listopad 2008
29. Raport roczny. Dług publiczny 2008, Ministerstwo Finansów 2009
30. Rocznik Statystyczny RP 2009
31. Sprawozdanie z wykonania ustawy budżetowej na rok 2009, Ministerstwo Finansów 2010, t. II. Omówienie
32. Statystyka sektora instytucji rządowych i samorządowych, GUS 2010
33. Strategia dla Polski, czerwiec 1994
34. Strategia zarządzania długiem sektora finansów publicznych w latach 2011–2014
35. Sytuacja na rynku kredytowym. Wyniki ankiety przewodniczących komitetów kredytowych, III kwartał 2010, NBP 2010
36. Sytuacja finansowa jednostek samorządu terytorialnego w I kwartale 2010 r., Ministerstwo Finansów 2010
37. Średniookresowa strategia finansowa, Ministerstwo Finansów, marzec 1998

Wykaz tabel i materiałów źródłowych

38. Trendy rozwojowe sektora MSP w drugiej połowie 2008 roku, Ministerstwo Gospodarki, Warszawa, marzec 2009
39. Uwarunkowania realizacji kolejnych etapów „Mapy drogowej” przyjęcia euro przez Polskę, kwiecień 2009
40. Wieloletni Plan Finansowy Państwa na lata 2010–2013.