



WARSAW SCHOOL OF ECONOMICS

**Kolegium Nauk o Przedsiębiorstwie**

Marta Postuła

**Zarządzanie finansami publicznymi w Polsce  
w warunkach transformacji i integracji gospodarczej**

Autoreferat rozprawy doktorskiej  
przygotowanej pod kierunkiem naukowym  
prof. zw. dr hab. Grzegorza W. Kołodko

Warszawa, 26 marca 2007 r.

## Spis treści

<b>I Przesłanki podjęcia tematu.....</b>	<b>3</b>
<b>II Cele pracy i główne tezy badawcze.....</b>	<b>6</b>
<b>III Metody badawcze oraz źródła informacji.....</b>	<b>7</b>
<b>IV Struktura pracy.....</b>	<b>8</b>
<b>V Wnioski .....</b>	<b>9</b>
<b>VI Spis treści .....</b>	<b>13</b>

## **I Przesłanki podjęcia tematu**

W długim okresie kryterium sukcesu gospodarczego jest poprawa konkurencyjności przedsiębiorstw oraz stały wzrost dobrobytu obywateli. W przypadku Polski cel ten jest określony przez osiągnięcie realnej konwergencji z krajami wysoko rozwiniętymi, co jest możliwe tylko na drodze szybkiego wzrostu gospodarczego.

Badania naukowe i wiele przykładów z historii gospodarczej wskazują, że osiągnięcie i utrzymanie wysokiego tempa wzrostu gospodarczego nie jest możliwe bez funkcjonalnego i efektywnego systemu finansów publicznych. Zagadnienia związane z finansami publicznymi poddawane są analizie pod kątem:

- prawa regulującego ich funkcjonowanie;
- skali uczestnictwa państwa w procesach alokacji czynników wytwórczych oraz redystrybucji dochodów;
- optymalnego poziomu oraz rodzajowej struktury wydatków dokonywanych przez państwo w kontekście realizowanych zadań;
- procesów pozyskiwania środków do budżetu, czyli tzw. ogólnej teorii opodatkowania badającej podstawy prawne i zasady poboru podatków, technikę opodatkowania i skutki makroekonomiczne systemu podatkowego ze szczególnym uwzględnieniem wpływu na deficyt budżetowy i dług publiczny, oraz szczegółowej teorii podatków, tj. teorii pozytywnej, opisującej praktykę rozwiązań podatkowych.

Jednym z głównych tematów podejmowanych we współczesnej ekonomii, w tym w zakresie finansów publicznych, jest zagadnienie wywiązywania się z zadań powierzonych rynkowi oraz państwu. Istnieją różne przyczyny, które mogą sprawić, że rynek nie zawsze jest efektywny: zawodność konkurencji, zakłócenia wynikające z istnienia dóbr publicznych, niedostosowanie wynikające z efektów zewnętrznych, niekompletność rynków, zawodność wynikająca z niepełnej czy asymetrycznej informacji, bezrobocie, inflacja i brak równowagi. Brak zdolności do pełnej regulacji procesów reprodukcji wyłącznie przez czynniki rynkowe uzasadnia zatem ingerencję państwa w mechanizm rynkowy.

Państwo jednak, podobnie jak rynek, też bywa niesprawne i nieefektywne. Głównymi przyczynami w tym przypadku są ponownie niedostatek i asymetria informacji, ograniczone możliwości kontroli nad działaniem prywatnych rynków oraz alienowanie się biurokracji państwowej i samorządowej i jej skorumpowanie, a dodatkowo także sytuacja polityczna i ograniczenia z nią związane. Przeciwnicy interwencji państwa – czy też, w innym ujęciu, zwolennicy skrajnej deregulacji i totalnej prywatyzacji – uważają, że źródła zawodności państwa są wystarczającym argumentem za tym, aby powstrzymało się od interwencji w gospodarce i nie próbowało naprawiać wad mechanizmu rynkowego, gdyż per saldo powoduje to więcej szkód niż pożytku w funkcjonowaniu gospodarki.

Transformacja roli państwa polega więc na ograniczeniu jego dotychczasowych prerogatyw, ale nie oznacza to, że jego rola zanika lub staje się mniej istotna, dzieje się bowiem odwrotnie. Ten pozorny paradoks ginie, gdy funkcje te rozdzieli się na operacyjne i systemowe. Operacyjne rzeczywiście ulegają ograniczeniu, natomiast zapotrzebowanie na systemowe rośnie. Trzeba przy tym podkreślić, że funkcjonujący w ramach państwa system finansów publicznych musi być zrozumiały i akceptowany przez podmioty gospodarcze – przez przedsiębiorców i gospodarstwa domowe. Jest to niezbędny warunek ich funkcjonalności i efektywności, tym bardziej, że często to, co niezrozumiałe, nie jest także akceptowane.

Okres transformacji, który polega na przejściu od socjalistycznej gospodarki centralnie planowanej do kapitalistycznej gospodarki rynkowej, jest procesem bardzo złożonym. Część problemów związanych z kształtowaniem struktury gospodarki i procesów rozwojowych została rozwiązana, wielu nie udało się sprostać, wyłoniły się także nowe. Zmieniająca się krok po kroku rola państwa siłą rzeczy oznaczała bardzo głębokie przekształcenia w systemie finansów publicznych, co warte jest dokładnego przeanalizowania.

Mówiąc o początku okres transformacji gospodarczej w Polsce, często ma się na myśli początek 1990 roku związany z wprowadzeniem programu gospodarczego ogłoszonego w październiku 1989 roku. Nie odpowiada to jednak rzeczywistości i jest dużym uproszczeniem, ponieważ szereg ważnych reform zostało wprowadzonych już przed rokiem 1990. Zmiany polityczno-ustrojowe, jakie nastąpiły w 1989 roku, były wszakże okazją do zintensyfikowania prowadzonych już wcześniej działań, również w obszarze finansów publicznych. Można przyjąć bowiem, że fundamentalna, jakościowa restrukturyzacja sektora finansów publicznych w naszym kraju rozpoczęła się już podczas tzw. drugiego etapu reformy gospodarczej w drugiej połowie lat 80., a impetu nabrała od historycznych obrad Okrągłego Stołu. Od tamtego momentu zaobserwować można kilka tendencji w obrębie finansów publicznych, do których zaliczyć należy chociażby powolny, ale wyraźny spadek fiskalizmu (mierzonego procentowym udziałem dochodów sektora finansów publicznych w PKB) oraz rosnący zakres decentralizacji.

W gospodarce rynkowej zgoła odmienne są zadania państwa, ponieważ przestaje ono zajmować się prowadzeniem bezpośredniej działalności gospodarczej, natomiast wiele uwagi poświęcać musi, zwłaszcza w okresie przebudowy systemowej, tworzeniu warunków do poprawy konkurencyjności gospodarki i przesłanek do szybkiego i zrównoważonego wzrostu, a także wzmocnienia pozycji kraju w systemie gospodarki światowej. Stąd w prowadzonych przez państwo działaniach nacisk nie jest już kładziony przede wszystkim na alokację zasobów – o tym bowiem rozstrzyga popyt i podaż na rynku – ale na uzasadnioną ekonomicznie i pożądaną społecznie redystrybucję dochodów, stabilizację gospodarki, a także na dostarczanie niezbędnych do sprawnego funkcjonowania gospodarki, społeczeństwa i państwa dóbr publicznych, w tym zwłaszcza inwestycje w kapitał społeczny oraz w infrastrukturę.

Poziom podstawowych wskaźników opisujących stan sektora finansów publicznych jest pochodną szeregu czynników, które decydują o wielkości dochodów oraz wydatków publicznych, a – co za tym idzie – także o skali równowagi fiskalnej mierzonej wielkością deficytu (nadwyżki) sektora finansów publicznych oraz poziomem długu publicznego. Szczególnie ważne są tu dwa czynniki decydujące o poziomie wskaźników fiskalnych.

Po pierwsze, oczywiste jest, że stan finansów publicznych jest pochodną ogólnego stanu całej gospodarki. Za stan gospodarki należy tutaj rozumieć przede wszystkim kształtowanie się koniunktury gospodarczej (tempo wzrostu PKB, poziom konsumpcji, inwestycji itd.), jej pochodne, czyli poziom bezrobocia, wielkość ubóstwa oraz wielkości wpływające na nominalne wielkości wskaźników fiskalnych, czyli tempo zmian cen oraz poziom kursów walutowych. Ponadto wpływ na stan finansów publicznych mają obiektywne wskaźniki demograficzne, które głównie poprzez system ubezpieczeń społecznych w istotny sposób współdecydują o poziomie oraz strukturze dochodów, a zwłaszcza wydatków publicznych. Należy przy tym pamiętać, że relacja "stan gospodarki - finanse publiczne" ma charakter zwrotny, tzn. można mówić zarówno o wpływie stanu realnej gospodarki na finanse publiczne, jak i o oddziaływaniu systemu oraz polityki fiskalnej na przebieg realnych procesów produkcji, dystrybucji, akumulacji (oszczędzania) i konsumpcji.

Po drugie, o określonym stanie finansów publicznych decyduje porządek instytucjonalno-prawny. Należy rozumieć go szeroko, gdyż obejmuje takie kwestie, jak:

- podział administracyjny kraju;
- doktrynę społeczno-ekonomiczną (w tym preferencje co do wielkości nakładów środków publicznych kierowanych na finansowanie poszczególnych dziedzin);
- kształt systemu podatkowego;
- przynależność do organizacji międzynarodowych i wynikające stąd zobowiązania wraz z ich implikacjami finansowymi;
- rozwiązania systemu ubezpieczeń społecznych.

Co jest "uzasadnione" czy "pożądane" oraz jak stabilizować, to ważne i trudne problemy, których sposoby rozwiązywania w świetle literatury i dotychczasowych doświadczeń polskiej transformacji omówione zostały w pracy. Od wielu lat bowiem podejmowane są mniej lub bardziej udane próby zrestrukturyzowania polskiego sektora finansów publicznych przyjmujące formy strategii i programów. Każda z tych prób polegała na inicjowaniu wzajemnie przenikających i nakładających się na siebie procesów społeczno-gospodarczych, które miały skutkować wzrostem konkurencyjności polskiej gospodarki. Aby tak się mogło stać, w Polsce powinna być prowadzona polityka społeczno-gospodarcza pozwalająca na utrzymaniu szybkiego tempa wzrostu gospodarczego, to znaczy osiągnięcie w latach 2006-8 wzrostu produktu krajowego brutto w tempie co najmniej 6 procent rocznie. Osiągnięcie tego celu jest możliwe, ale wymaga dalszego wdrażania przemysłanych działań w zakresie:

- powiększenia zdolności konkurencyjnych gospodarki;
- intensyfikacji procesów restrukturyzacji różnych dziedzin gospodarki;
- wykorzystania zasobów pracy poprzez rozbudowę oferty miejsc pracy, procesy reorientacji zawodowej, zmiany polityki edukacyjnej;
- reformy finansów publicznych w celu poprawy procesów redystrybucji PKB na takie cele, jak absorpcja funduszy unijnych, realizacja polityki prorozwojowej i prospołecznej;
- koordynacji polityki fiskalnej (budżetowej) rządu i pieniężnej banku centralnego w sposób sprzyjający formowaniu się kapitału i zarazem dynamicznej równowadze.

Warto dodać, że wpływ proponowanych reform sektora finansów publicznych na sferę realną jest w dużej mierze uzależniony od wiarygodności proponowanych zmian i politycznej determinacji władzy ustawodawczej i wykonawczej w realizacji zapowiadanej racjonalizacji wydatków.

Niewątpliwie członkostwo w Unii Europejskiej stwarza dodatkowe szanse rozwojowe. Można tu wspomnieć chociażby o dostępie do ogromnego rynku zbytu czy też o możliwości uzyskania znaczącej pomocy finansowej w ramach funduszy strukturalnych i funduszu spójności. Przede wszystkim jednak przynależność do UE gwarantuje, że obudowa instytucjonalna gospodarki spełnia w coraz większym stopniu wymogi nowoczesnego systemu rynkowego. Poprawa konkurencyjności polskiej gospodarki ma znaczenie dla uzyskania korzystnego miejsca na rynku Unii Europejskiej. Zdolność konkurowania o rynki zbytu za granicą i w kraju będzie przesądzać zarówno o tempie eksportu, jak i o saldzie bilansu handlowego. Zwiększenie zdolności konkurencyjnych to w najbliższych latach ograniczenie kosztów wytwarzania, a w dłuższej perspektywie sprawniejsze wdrażanie do produkcji nowych procesów technicznych.

Restrukturyzacja finansów publicznych ma doprowadzić do zwiększenia zdolności redystrybucji PKB na określone cele tak, aby wspierać tendencje prorozwojowe gospodarki oraz godzić doraźne i długofalowe cele polityki społeczno-gospodarczej. W wyniku restrukturyzacji finansów publicznych i poprawy jakości zarządzania nimi powinniśmy uzyskać bardziej elastyczną, lepiej dostosowaną do zadań polityki społeczno-gospodarczej kraju strukturę wydatków budżetu.

W polityce fiskalnej niezbędne są działania wielostronne. Stąd też biorą się główne trudności w skutecznym zarządzaniu (sterowaniu) finansami publicznymi jako bardzo złożonym i dynamicznym systemem wzajemnych powiązań. Z jednej strony potrzebna jest rozbudowa bazy poboru podatków oraz poprawa ściągalności podatków i innych dochodów Skarbu Państwa, z drugiej zaś weryfikacja wydatków finansowanych ze środków publicznych pod kątem ich celowości i efektywności, a także skali. Stale aktualna pozostaje kwestia dopuszczalnej wielkości możliwego do sfinansowania deficytu i długu publicznego.

Dostosowanie fiskalne (redukcja deficytu finansów publicznych) musi być połączone z głęboką restrukturyzacją finansów publicznych tak, aby cały proces nie odbił się negatywnie na tempie wzrostu gospodarczego i skali dostarczania ważnych dla wzrostu gospodarczego dóbr publicznych.

Pomimo wielu prób naprawy finansów publicznych wciąż jeszcze wymagają one przebudowy i udoskonalenia sposobów zarządzania nimi zarówno na szczeblu makro (Państwo, Rząd, Parlament), jak i na szczeblach regionalnych i lokalnych (samorządy terytorialne). Wskazuje na to wysoki strukturalny deficyt sektora finansów publicznych, narastający powoli dług publiczny oraz wciąż relatywnie niska efektywność wydatków.

## **II Cele pracy i główne tezy badawcze**

Głównym celem pracy jest analiza skuteczności stosowanych dotychczas w Polsce strategii reform fiskalnych i opracowanie na tej podstawie warunków, jakie musi spełniać system fiskalny, aby stanowił istotny element wsparcia długookresowego rozwoju społeczno-gospodarczego kraju.

W tym kontekście teza pracy została sformułowana następująco:

**reforma finansów publicznych, polegająca na stosownej restrukturyzacji dochodów i wydatków publicznych, niezależnie od zagwarantowania przez państwo niezbędnych dóbr publicznych, powinna być instrumentem poprawy konkurencyjności polskiej gospodarki i, co za tym idzie, sprzyjać wysokiemu tempu rozwoju społeczno-gospodarczego.**

Teza ta wynika z przyjętego założenia, że działania podejmowane w ramach zarządzania finansami publicznymi powinny ułatwić realną konwergencję z krajami wysoko rozwiniętymi, a jest to możliwe tylko w przypadku uzyskania i utrzymania wysokiego tempa wzrostu gospodarczego.

Ocena wpływu stosowanych instrumentów fiskalnych jest złożona, głównie ze względu na znaczne opóźnienia czasowe, jakie zachodzą między zastosowaniem danego instrumentu a jego oddziaływaniem na realną sferę gospodarki. Celem pracy nie jest jednak analiza krótkookresowych przyczyn wahań dynamiki gospodarczej, lecz prześledzenie wpływu reform fiskalnych na konkurencyjność polskiej gospodarki oraz na tempo wzrostu gospodarczego i jego fluktuacje.

W celu zweryfikowania głównej tezy podjęto próbę sprawdzenia szeregu hipotez pomocniczych. I tak przy ocenie dotychczas stosowanych strategii restrukturyzacji finansów publicznych i formułowaniu wniosków na przyszłość poczynić można następujące ważne obserwacje:

- nie można ograniczać się tylko do analizy mierników makroekonomicznych, równie ważna bowiem jest szeroko rozumiana sytuacja społeczna;
- w polityce fiskalnej dąży się do osiągania pewnych celów, ale trzeba mieć świadomość, że często są one jedynie środkami, które powinny prowadzić do nie tylko finansowo, ale także środowiskowo i społecznie zrównoważonego rozwoju społeczno-gospodarczego;
- przy ocenie skuteczności danych instrumentów polityki gospodarczej ważne jest ich miejsce w całości instrumentarium polityki ekonomicznej;
- istotna jest analiza zarówno działania władzy wykonawczej, jak i ustawodawczej w kreowaniu polityki fiskalnej.

### **III Metody badawcze oraz źródła informacji**

Praca ma charakter teoretyczno-analityczny. Część teoretyczna ma na celu krytyczne przedstawienie podstawowej literatury przedmiotu pod kątem miejsca i roli systemu finansów publicznych w kreowaniu całokształtu polityki gospodarczej.

Analiza stanu polskich finansów publicznych oraz ocena skuteczności wdrażania poszczególnych strategii reform fiskalnych wykorzystuje wiele materiałów źródłowych, w tym w szczególności:

- dane sprawozdawcze opracowane przez Główny Urząd Statystyczny, Ministerstwo Finansów, Ministerstwo Gospodarki i Pracy, Narodowy Bank Polski;
- raporty krajowych ośrodków naukowych i analitycznych specjalizujących się w studiach nad polityką gospodarczą oraz procesami makroekonomicznymi;
- parlamentarne i rządowe opracowania programowe;
- sprawozdania i raporty instytucji odpowiedzialnych za stan finansów publicznych;
- opracowania i publikacje Unii Europejskiej, Organizacji Rozwoju Gospodarczego i Rozwoju (OECD), Międzynarodowego Funduszu Walutowego, Banku Światowego, Europejskiego Banku Odbudowy i Rozwoju;
- przepisy prawa i akty wykonawcze dotyczące analizowanych zagadnień;
- informacje prasowe publikowane w prasie polskiej i zagranicznej, zwłaszcza w fachowych czasopismach finansowych;
- inne materiały pochodzące ze źródeł elektronicznych omawiające zagadnienia związane z restrukturyzacją finansów publicznych.

Wykorzystane zostaną również doświadczenia autorki zdobyte w pracy w Ministerstwie Finansów.

#### **IV Struktura pracy**

Pierwszy rozdział wprowadza do zagadnień związanych z polityką finansową. Obejmuje on analizę:

- pojęcia finansów zawierającego dwa zasadnicze elementy, tj. budżet państwa oraz pozostałe jednostki sektora finansów publicznych;
- celów, jakie spełniają finanse publiczne;
- narzędzi, którymi mogą się one posługiwać;
- reguł efektywnego procesu restrukturyzacji finansów publicznych.

W drugim rozdziale scharakteryzowane zostały programy oraz strategie gospodarcze i społeczne powstałe w latach 1989-2004. W szczególności omówiono główne cele w nich nakreślone i rozwiązania ukierunkowane na ich realizację. Analizy dokonane są w następujących przedziałach czasowych:

- 1990-93 – okres przyspieszonych przemian gospodarczych i oraz radykalnych zmian politycznych;
- 1994-97 – okres szybkiego tempa rozwoju społeczno-gospodarczego związany z realizacją kompleksowej Strategii dla Polski;
- 1998-2001 – okres wolnego tempa wzrostu gospodarczego;
- 2002-04 – okres przygotowania Polski do pełnej integracji z Unią Europejską i realizacji Programu Naprawy Finansów Rzeczypospolitej.

W podziale na te okresy dokonano zestawienia wielkości makroekonomicznych prognozowanych i faktycznie wykonanych w poszczególnych latach. Analiza została przeprowadzona w oparciu o następujące grupy wielkości ekonomicznych:

- wskaźniki wzrostu gospodarczego (stopa wzrostu PKB, zatrudnienie, stopa bezrobocia, wynagrodzenia, inflacja, kurs walutowy);
- wskaźniki polityki fiskalnej (efektywna stopa podatkowa, wskaźnik dochodów budżetu państwa w relacji do PKB);
- wskaźniki budżetu państwa (deficyt budżetu państwa, wydatki budżetu państwa);
- wskaźniki sektora finansów publicznych (deficyt i dług sektora finansów publicznych).

Zestawienie tych wskaźników pozwala na określenie stopy odchylenia wielkości faktycznie wykonanych w stosunku do prognozowanych i planowanych w poszczególnych programach i strategiach. Dzięki temu można wskazać na popełniane błędy bądź niedostosowanie proponowanych rozwiązań do cyklu koniunkturalnego i wykorzystać te doświadczenia do przyszłych działań. Ta część pracy zawiera również diagnozę obecnej sytuacji finansów publicznych oraz statystyczną bazę wyjścia dla zaprezentowanego w ostatnim rozdziale modelu polskich finansów publicznych.

Rozdział trzeci poświęcony jest rozważaniom na temat pożądanego systemu zarządzania finansami publicznymi, głównie w kontekście członkostwa w Unii Europejskiej, tak aby miał on najlepszy wpływ na przyspieszenie, a potem ustabilizowanie na wysokim poziomie tempa wzrostu gospodarczego z równoczesnym zachowaniem konkurencyjności polskiej gospodarki na arenie międzynarodowej. Zbadanie tego procesu jest możliwe w perspektywie kilku lat, stąd też przyjęto horyzont czasowy do 2010 roku. Dzięki dokonanej analizie starano się



wykazać, w jakim stopniu wzrost gospodarczy Polski zależy od jakości zarządzania oraz sposobu zreformowania sektora finansów publicznych.

Przykładowo, analizując długofalowe efekty członkostwa Polski w Unii i opierając się na makroekonomicznych modelach światowych uwzględniających prognozy dla Polski, w okresie 10 lat (2001-10) można byłoby spodziewać się narastająco dodatkowo około 8 punktów procentowych przyrostu PKB w stosunku do scenariusza bazowego (zakładającego pozostawanie poza UE). Uzyskanie tego dodatkowego, wynikającego z integracji z UE wzrostu PKB jest możliwe jedynie przy pełnym wykorzystaniu przez Polskę dostępnych funduszy strukturalnych i spójności. To z kolei może mieć miejsce jedynie przy zbudowaniu sprawnego mechanizmu przepływu tych środków do beneficjentów i zapewnienia odpowiedniego wkładu środków własnych, co w sposób oczywisty wymaga sprawnego zarządzania finansami publicznymi.

Rozdział czwarty koncentruje się na kluczowych wątkach strategii finansowej państwa i dalszych reformach przebudowy systemu finansów publicznych, przy czym szczególna uwaga zwrócona jest na implikacje trwającego już od trzech lat członkostwa Polski w Unii Europejskiej. Wynikają stąd nowe możliwości oraz obowiązki dla krajowej polityki finansowej. Zaproponowano zatem niezbędne działania w ramach dalszej przebudowy systemu finansów publicznych, które dotyczą zarówno zmiany struktury wydatków publicznych, jak i przekształceń w obrębie systemu podatkowego.

Pracę kończą wnioski i postulaty wypływające z przeprowadzenia i dowodzenia głównej tezy pracy.

## **V Wnioski**

Celem rozprawy doktorskiej jest zaproponowanie realistycznej i zarazem skutecznej strategii finansów publicznych oraz zmian w sposobach zarządzania nimi, zarówno na szczeblu państwowym, jak i samorządowym (terytorialnym). Pozwolić powinno to na bardziej efektywne realizowanie zadań związanych z gromadzeniem i wydatkowaniem zasobów pieniężnych dla zaspokojenia potrzeb społecznych oraz wypełnienia konstytucyjnych obowiązków organów władzy państwowej, rządowej i samorządowej wobec społeczeństwa, przy równoczesnym zapewnieniu szybkiego i zrównoważonego wzrostu gospodarczego oraz poprawy konkurencyjności polskiej gospodarki.

Osiągnięcie założonego celu badawczego było możliwe dzięki analizie dotychczasowych doświadczeń Polski w tworzeniu i realizacji strategii gospodarczych oraz wyników, jakie udawało się w ich konsekwencji uzyskać podczas minionych lat, z podkreśleniem roli zarządzania finansami publicznymi w tym zakresie. W szczególności w rozprawie proponuje konkretne rozwiązania w zakresie racjonalizacji wydatków oraz niezbędne zmiany w zakresie dochodów. Co do strony dochodowej sektora finansów publicznych, to należy kontynuować wdrażanie już zapoczątkowanych rozwiązań w zakresie systemu podatkowego polegających na:

- unowocześnieniu i uproszczeniu systemu podatkowego;
- redukcji niektórych stawek podatkowych;
- poszerzeniu bazy podatkowej;
- harmonizacji przepisów podatkowych z regulacjami Unii Europejskiej.

Zmiany te podporządkowane są dążeniu do zbudowania stabilnego systemu podatkowego, który tworzy korzystne warunki działania dla przedsiębiorców, zachęca do zwiększania

oszczędności gospodarstwa domowe oraz umożliwia dalszą decentralizację finansów publicznych, a tym samym zwiększa prerogatywy samorządów terytorialnych i wzmacnia funkcjonowanie społeczeństwa obywatelskiego.

System podatkowy może być uznany za dobry, jeśli spełnia zasadę nienaruszalności majątku podatników. Podatki powinny być pokrywane z bieżących dochodów, a nie z majątku podatników i ich pobór winien uwzględniać warunki finansowe podatnika, na przykład cykl i charakter jego działalności. Nałożenie danin publicznych na obywateli powinno przy tym zapewniać powszechność uczestnictwa w finansowaniu usług publicznych. Jednocześnie dobry system podatkowy powinien spełniać szereg warunków o charakterze technicznym. Powinien to być system prosty, przejrzysty i zrozumiały dla podatników, a jednocześnie tani, by nie uszczuplać nadmiernie dochodów budżetu państwa kosztami jego obsługi.

Stworzenie takiego idealnego systemu podatkowego w praktyce jest jednakże bardzo skomplikowane ze względu na trudne do pogodzenia, sprzeczne niekiedy postulaty co do dogodności i taniości systemu podatkowego, z jednej strony, i konieczności przeciwdziałania oszustwom podatkowym, z drugiej strony. Ważnym wyznacznikiem każdego systemu podatkowego jest także jego stabilność, gdyż nadmierna zmienność wprowadza dodatkowy element ryzyka, przy którym inwestorzy i przedsiębiorcy nie mogą podejmować decyzji racjonalnych w długim horyzoncie czasowym, co z kolei przekłada się na funkcjonowanie i rozwój całej gospodarki. W tym kontekście istotne jest stworzenie jak najszerzej bazy podatkowej warunkującej poziom stawek podatkowych i pozwalającej działać wszystkim podmiotom w takim samym otoczeniu zewnętrznym (zbyt wysokie podatki powodują przenoszenie części działalności do szarej strefy).

Restrukturyzacja wydatków publicznych, będąca nieodłączną częścią procesu transformacji, musi odpowiadać jednocześnie przebudowie roli państwa w gospodarce. Zmieniać musi się zarówno poziom wydatków publicznych, jak i ich struktura. Naturalną tendencją wynikającą z faktu zmiany ustroju społeczno-gospodarczego z centralnie planowanego, opartego na własności publicznej, na rynkowy z dominującą własnością prywatną, powinno być ograniczanie poziomu wydatków publicznych, których zakres można uznać za stopień ingerencji państwa w system rynkowy.

Duży wpływ na kształtowanie się struktury wydatków sektora *general government* ma kwota środków, jakie bezwzględnie trzeba przeznaczyć na finansowanie tzw. wydatków sztywnych. Należy jednak podkreślić, że podział ogółu wydatków na sztywne i elastyczne ma w pewnym stopniu charakter umowny. Główną grupę wydatków sztywnych stanowią wydatki prawnie zdeterminowane, które muszą być poniesione ze względu na przepisy ustawowe lub umowy międzynarodowe (na przykład świadczenia emerytalno-rentowe, zasiłki dla bezrobotnych, dodatki mieszkaniowe, składka do budżetu UE, koszty obsługi długu publicznego). Wydatki elastyczne obejmują przede wszystkim wynagrodzenia pracowników sfery budżetowej (choć i te są w dużej mierze zdeterminowane dotychczasowym ich poziomem i wielkością zatrudnienia), wydatki na zakupy dóbr i usług, dotacje do podmiotów gospodarczych, transfery do jednostek nie zaliczonych do sektora *general government*.

Działania państwa i związane z tym wydatki publiczne powinny przeto ograniczać się do budowy instytucji warunkujących sprawne funkcjonowanie systemu rynkowego (wymiar sprawiedliwości, system skarbowy, regulacje systemu finansowego, ochrona konkurencji i konsumentów) oraz finansowania dóbr i usług publicznych (infrastruktura techniczna, edukacja, ochrona zdrowia, bezpieczeństwo, czyste środowisko naturalne), które przez system rynkowy nie są dostarczane w sposób zadowalający społeczeństwo i gwarantujący sprawne funkcjonowanie całego skomplikowanego układu gospodarczego.

Konieczne wydaje się powiązanie wzrostu wydatków z wynikami, tzn. wraz ze wzrostem puli środków na dany cel należałoby określić, jakie są wymagane efekty i jak będą mierzone. Zasadne ponadto wydaje się wprowadzenie wieloletniego planowania budżetowego. Akcesja do Unii Europejskiej dostarcza dodatkowego argumentu na rzecz takiego sposobu planowania z racji wydatkowania środków unijnych w okresach wieloletnich. Mówiąc o strategiach polityki finansowej, a w szczególności zgłaszając konkretne propozycje zarówno po stronie dochodowej, jak i wydatkowej, nie należy zapominać o pewnych ryzykach związanych z ich realizacją. Jednym z nich jest ryzyko gospodarcze w postaci pogorszenia się koniunktury u głównych partnerów handlowych czy też dalszy wzrost cen ropy naftowej. W efekcie nastąpiłoby zmniejszenie tempa wzrostu gospodarki światowej oraz przyspieszenie inflacji, większy od zakładanego wzrost cen krajowych i w konsekwencji wzrost restrykcyjności polityki monetarnej. To z kolei spowodowałoby nasilenie wahań kursów walutowych w nowych krajach członkowskich Unii ze względu na tzw. grę na konwergencję – deprecjację waluty z powodu wzrostu ryzyka politycznego lub też odwrotnie, jej zbyt dużą aprecjację wskutek nadmiernego dopływu kapitału spekulacyjnego – i w ślad za tym idących trudności we wdrażaniu reformy finansów publicznych, a w rezultacie brak zdolności do osiągnięcia pożądanej i możliwej nominalnie absorpcji funduszy strukturalnych UE.

Drugim ważnym zagrożeniem jest ryzyko polityczne związane chociażby z okresami wyborczymi. Wdrażanie reform może zostać także utrudnione przez ewentualny brak stabilnej większości parlamentarnej lub przez konieczność zawierania irracjonalnych z punktu widzenia logiki gospodarczej i dyscypliny finansowej kompromisów pomiędzy partnerami koalicyjnymi, co jest w ostatnich kilku latach dość częstym przypadkiem pośród krajów posocjalistycznej transformacji, w tym nowych członków Unii Europejskiej.

Panuje zgoda co do konieczności dbałości – choć różnie rozumianej przez teoretyków, a zwłaszcza przez różne grupy interesów i stojące za nimi siły polityczne – o dobry stan finansów publicznych. Panuje także konsensus, że jest to jeden z warunków wprowadzenia gospodarki na ścieżkę stabilnego, długotrwałego i szybkiego rozwoju. Wymaga to jednak sprostania wielu wyzwaniom i wyrzeczeniom, dalszego względnego redukowania i porządkowania dochodów i wydatków budżetu państwa oraz innych jednostek sektora publicznego. Rzecz zatem w permanentnej trosce o jak najwyższą jakość zarządzania finansami publicznymi. Jest to o tyle trudne, że – w odróżnieniu od zarządzania w mikroskali, na poziomie przedsiębiorstwa czy firmy, gdzie decyzje można zasadniczo opierać na prakseologicznych zasadach racjonalnego gospodarowania – w przypadku finansów publicznych obszar niepewności jest większy, a rola czynnika politycznego niewspółmiernie bardziej znacząca.

Reformy finansów publicznych oparte w głównej mierze na ograniczeniu wydatków publicznych (w szczególności transferów, kosztów ubezpieczenia społecznego i kosztów funkcjonowania administracji publicznej) oraz zmniejszaniu obciążeń podatkowych są skuteczniejsze, a ich efekty bardziej korzystne dla gospodarki niż reformy polegające na podniesieniu poziomu obciążeń podatkowych oraz redukcji wydatków o charakterze inwestycyjnym, co zwykle prowadzi do negatywnych skutków makroekonomicznych na dłuższą metę. Proponowana w pracy strategia dostosowania fiskalnego i jego struktura oraz zmiany sposobów zarządzania finansami publicznymi uwzględniają ten fakt, opierając się w głównej mierze na racjonalizacji i dyscyplinowaniu wydatków publicznych. Słuszność tych ocen potwierdzają także pozytywne doświadczenia z okresu realizacji Strategii dla Polski w latach 1994-7 oraz Programu Naprawy Finansów Rzeczypospolitej w latach 2002-4. Konieczne więc są dalsze zmiany w zakresie dochodów, konsekwentna racjonalizacja wydatków oraz inne wspierające działania w zakresie poprawy funkcjonowania jednostek

sektora finansów publicznych. Działania te w zasadniczej mierze kontynuowane są, choć nie bez przeszkód i opóźnień, także w latach 2005-7.

Naprawa (reforma) finansów publicznych nie może być przy tym traktowana jako samoistny cel, ale ma być instrumentem do realizacji nadrzędnego celu, którym jest szybki i zrównoważony rozwój. Osiągnięcie tego celu musi dokonać się poprzez właściwą politykę fiskalną realizowaną równocześnie z reformowaniem całego skomplikowanego systemu finansów publicznych oraz doskonalenia sposobów zarządzania finansami publicznymi. Te trzy sfery – polityka, reforma, zarządzanie – nieustannie się sprzęgają.

W chwili wstąpienia do Unii Europejskiej stanęliśmy przed kolejnym ważnym wyzwaniem. Polska znalazła się w III etapie Unii Gospodarczej i Walutowej ze statusem kraju z derogacją, czyli kraju posiadającego prawo do okresu przejściowego, w którym należy dążyć do spełnienia w możliwie najkrótszym czasie kryteriów z Maastricht, co pozwoli na przystąpienie do strefy euro. W chwili obecnej – biorąc pod uwagę projekcje na następne lata i już wszczętą w odniesieniu do Polski procedurę ograniczania nadmiernego deficytu – nie jest to zadanie łatwe. Za główny cel uznaje się obecnie zmniejszenie relacji deficytu sektora *general government* do PKB do poziomu poniżej 3 procent w możliwie najkrótszym terminie i w sposób jednocześnie sprzyjający osiągnięciu postępów w sferze konwergencji realnej. Należy podkreślić, że przystąpienie do strefy euro będzie się wiązało z koniecznością wypełnienia kryterium stabilności kursu walutowego i ustabilizowania kursu złotego w przedziale  $\pm 15\%$  w ramach mechanizmu kursowego ERM II przez okres co najmniej dwu lat.

Nowy kształt polityki fiskalnej, postrzegany przez rynki finansowe jako bardziej wiarygodny, będzie czynnikiem sprzyjającym osiągnięciu wysokiej stabilności kursu walutowego. Jednocześnie prowadzona musi być rozsądna polityka monetarna uwzględniająca w swoich celach rozwój gospodarczy, a nie koncentrująca się jedynie na poziomie inflacji, która w 2006 r. osiągnęła najniższy poziom wśród krajów Unii Europejskiej, ale przy okazji także dużo mniejszy niż zakładał to NBP. Tak więc kolejny już raz cel antyinflacyjny, który niezależny bank centralny sam sobie wyznacza, został chybiony, przyczyniając się przy sposobności do mniejszego niż możliwe do osiągnięcia tempa wzrostu gospodarczego.

Przystąpienie Polski do Unii Europejskiej wiąże się nie tylko z uzyskaniem szerszego dostępu do funduszy unijnych, ale też z koniecznością ponoszenia wydatków na rzecz budżetu unijnego. Szacuje się, że składka płacona przez Polskę na rzecz UE stanowi w latach 2005-7 równowartość około 1,1% PKB rocznie. Tego dodatkowego obciążenia nie pokryje w pełni rekompensata kasowa, jaką budżet państwa otrzymuje z Unii. Tym bardziej, że już w 2006 r. rekompensata ta uległa redukcji, a w 2007 r. zostanie całkowicie wyeliminowana. Szacuje się, że saldo przepływów finansowych między polskim sektorem *general government* (budżetem centralnym) a budżetem UE jest w latach 2005-7 ujemne i wynosi w kolejnych latach 0,7, 0,8 i 1,1% PKB. Jednoczenie jednak saldo to, co ważne, jest dodatnie dla całego sektora finansów publicznych. Ponadto ze środków budżetu państwa są i będą pokrywane również dodatkowe koszty związane ze współfinansowaniem projektów realizowanych przy pomocy funduszy unijnych oraz z uzupełniającym finansowaniem (*topping-up*) dopłat bezpośrednich dla rolników.

Wszystkie te działania zarówno po stronie dochodowej, jak i wydatkowej sektora publicznego mają określone implikacje dla wzrostu gospodarczego i powinny być zasadniczym elementem każdej strategii gospodarczej. Aktywną bowiem politykę gospodarczą sprzyjającą szybkiemu wzrostowi można realizować tylko przy zdrowych i efektywnie funkcjonujących finansach publicznych. Doświadczenia krajów przystępujących do Unii Europejskiej pokazują, że największy sukces odnoszą te spośród nich, które skojarzyły integrację z głęboką reformą

finansów publicznych i radykalną poprawą w sferze zarządzania nimi. Skuteczna reforma finansów publicznych jest zatem swoistą inwestycją w rozwój społeczno-gospodarczy i będzie współdecydować o przyszłym miejscu Polski w Zjednoczonej Europie.

## **VI Spis treści**

<b>Spis tabel</b>	<b>5</b>
<b>Spis wykresów</b>	<b>6</b>
<b>Spis skrótów</b>	<b>8</b>
<b>Wstęp</b>	<b>12</b>
<b>Rozdział I</b>	
<b>Teorie finansów publicznych a polityka finansowa</b>	<b>24</b>
1.1 Teorie finansów publicznych	24
1.1.1 Finanse publiczne a polityka finansowa	36
1.1.2 Jakość finansów publicznych	42
1.1.2.1 Klasyczne podejście do jakości finansów publicznych	42
1.2 Finanse publiczne a wzrost gospodarczy	47
1.3 Funkcje finansów publicznych	50
1.4 Główne narzędzia polityki finansowej	55
1.4.1 Dochody publiczne	55
1.4.2 Wydatki publiczne	58
Wnioski	60
<b>Rozdział II</b>	
<b>Ewolucja finansów publicznych w Polsce w okresie transformacji</b>	<b>63</b>
2.1 Kryzys finansów publicznych i program stabilizacji gospodarki	63
2.1.1 Warunki początkowe	63
2.1.2 Pakiet Stabilizacyjny	66
2.1.3 Realizacja celów	68
2.2 Strategia dla Polski jako narzędzie realizacji polityki społeczno-gospodarczej	73

2.2.1 Warunki początkowe	73
2.2.2 Strategie społeczno-gospodarcze	75
2.2.2.1 Strategia dla Polski	75
2.2.2.2 Rozwinięcie Strategii dla Polski – Pakiet 2000	79
2.3 Spowolnienie rozwoju gospodarczego	86
2.3.1 Warunki początkowe	86
2.3.2 Pakiet reform instytucjonalno-prawnych 1999 r.	87
2.3.2 Strategie społeczno-gospodarcze	89
2.3.2.1 Strategia Finansów Publicznych i Rozwoju Gospodarczego, Polska 2000-10	89
2.3.2.3 Przedsiębiorczość – Rozwój – Praca	96
2.3.3 Realizacja celów	100
2.4 Reformy finansów publicznych w okresie przygotowań do członkostwa w Unii Europejskiej	102
2.4.1 Warunki początkowe	102
2.4.2 Program Naprawy Finansów Rzeczypospolitej	102
2.4.3 Średniookresowa Strategia Finansów Publicznych	110
2.4.4 Program uporządkowania i ograniczenia wydatków publicznych	112
2.4.5 Realizacja celów	116
Wnioski	117
<b>Rozdział III</b>	
<b>Zarządzanie finansami publicznymi</b>	
3.1 Założenia i rezultaty zarządzania finansami sektora publicznego	128
3.1.1 Zarządzanie finansami publicznymi	130
3.1.2 Zarządzanie wydatkami sektora finansów publicznych jako instrument restrukturyzacji finansów publicznych	133
3.1.3 Polityka podatkowa jako jeden z elementów zarządzania finansami publicznymi	137
3.2 Członkostwo w Unii Europejskiej a polskie finanse publiczne	143

3.2.1 Zmiany w sytuacji finansów publicznych a członkostwo w UE	144
3.2.2 Przepływy finansowe pomiędzy Polską a UE	149
3.2.3 Nowe rozwiązania w finansach publicznych	159
3.2.3.1 Środki zaplanowane w budżetach resortów	161
3.2.3.2 Rezerwy celowe budżetu państwa	162
3.3.3.3 Pozabudżetowe źródła współfinansowania programów wspólnotowych	162
3.2.4 Kontrola finansowa i audyt wewnętrzny	165
3.2.5 Sprawozdawczość finansów publicznych w Polsce a wymogi UE	171
Wnioski	176
<b>Rozdział IV</b>	
<b>Strategia polskich finansów publicznych</b>	<b>178</b>
4.1 Polityka finansowa a reforma finansów publicznych	178
4.1.1 Zmiany systemu finansów publicznych w krajach UE – wnioski dla Polski	182
4.1.2 Decentralizacja finansów publicznych	189
4.1.3 Wydatki sektora finansów publicznych	194
4.2 Przychody sektora finansów publicznych	204
4.2.1 System podatkowy	204
4.2.1.1 Proces prywatyzacji a budżet państwa	206
4.2.2 Pozostałe daniny publiczne	210
4.2.3 Proponowane działania w zakresie systemu podatkowego	213
4.3 Działania w zakresie wydatków sektora finansów publicznych	218
4.4 Efekty makroekonomiczne proponowanych rozwiązań	225
Wnioski	228
<b>Podsumowanie</b>	<b>232</b>
<b>Bibliografia</b>	<b>235</b>