

Andrzej Wernik

CZY JEST MOŻLIWA PROROCZKOJA REFORMA FINANSÓW PUBLICZNYCH

(referat na Konferencję Naukową Instytutu Finansów 24 listopada 2008 r. pt. „Finanse a wzrost gospodarczy”, autor referatu był jedną z osób wprowadzających do dyskusji na konwersatorium czwartkowym 6 listopada 2008 r. „U Ekonomistów” pt. „Jakich zmian potrzebujemy dziś i jutro”)

Od kilku, a może kilkunastu lat funkcjonuje w Polsce mit reformy finansów publicznych. Wszyscy – dziennikarze, politycy, naukowcy itd. – postulują przeprowadzenie reformy finansów publicznych, a kolejne rządy krytykowane są, że reformy nie dokonały. Znacznie mniej uwagi poświęca się sprawie, na czym właściwie ma reforma polegać, jeśli pominie się ogólnikowe postulaty obniżenia wydatków publicznych, deficytów i zapewnienia ogólnej szczęśliwości. Tymczasem nie jest możliwa żadna reforma finansów publicznych stanowiąca jeden spektakularny akt, po dokonaniu którego wszystko będzie już dobrze. Po pierwsze – stan polskich finansów publicznych nie jest wcale taki zły, jak się niekiedy przedstawia, choć niewątpliwie wykazuje on dość istotne słabości. Po drugie – usuwanie tych słabości to proces długotrwały i żmudny, a przede wszystkim wielowątkowy; każdy problem stanowiący źródło słabości finansów wymaga rozwiązywania w sposób odrębny i niezależny od pozostałych. Wymagają tego względy zarówno merytoryczne, jak i taktyczne. Każda zmiana w finansach publicznych narusza czyjeś interesy, wywołuje opory „poszkodowanych”. Wprowadzanie wielu zmian na raz stwarza niebezpieczeństwo powstania koalicji „poszkodowanych”, która może zablokować ich realizację. Reformowanie finansów publicznych jest trudne ze względów społeczno-politycznych i nie należy sobie wyobrażać, co zdarza się niektórym zabierającym głos w tej sprawie, że żyjemy w monarchii absolutnej, gdzie wystarczyłaby jedna decyzja władcy.

Reformowanie finansów publicznych w Polsce utrudnia okoliczność, iż ich stan – jak już stwierdziłem – nie jest wcale taki zły. Społeczne przyzwolenie na bolesne reformy względnie łatwo można uzyskać, gdy stan finansów publicznych jest bardzo zły, gdy grozi katastrofa. W Polsce jednak żadna katastrofa nie grozi, nawet jeśli nastąpi znaczne spowolnienie dynamiki gospodarczej; nie ma czemu zapobiegać, chodzi tylko o to, by polepszyć sytuację istniejącą, a to nie jest dla szerokich kręgów

społeczeństwa wystarczającą zachętą dla wyrzeczeń. Zawłaszcza, że kryteria owej poprawy nie są dla ogółu jasne i zrozumiałe. Nie można się przeto dziwić, iż takie sprawy, istotne z punktu widzenia reformowania finansów publicznych, jak ograniczenie wczesnych emerytur czy reforma KRUS natrafiają na opory i są trudne do przeprowadzenia.

Powstaje pytanie, na czym ma polegać poprawa stanu finansów publicznych mająca nastąpić w wyniku ich reformowania. Tradycyjnie mówi się o zmniejszeniu deficytu, ale znowu trzeba zauważyć, iż deficyt sektora finansów publicznych nie jest tak wielki. W 2007 r. zmniejszył się do 2,0% PKB, a Rada Unii Europejskiej odwołała 7 lipca 2008 r. prowadzoną wobec Polski od roku 2004 procedurę nadmiernego deficytu. Wprawdzie oficjalnie założono w ustawie budżetowej, że deficyt w 2008 r. wzrośnie do 2,5% PKB (a według wszelkiego prawdopodobieństwa będzie jeszcze wyższy i sięgnie raczej 2,8 – 2,9% PKB), ale z jednej strony trzeba zauważyć, że nie przekroczy się referencyjnego w Unii Europejskiej poziomu 3% PKB, z drugiej zaś, iż wzrost ten jest spowodowany reformami w zakresie finansów publicznych, niestety najmniej pożądanymi, bo polegającymi na obniżaniu obciążeń fiskalnych (obniżenie składki na ubezpieczenie rentowe oraz wprowadzenie ulg rodzinnych w podatku dochodowym od osób fizycznych). Na rok 2009 przypadnie następna obniżka – tym razem stawek w podatku dochodowym od osób fizycznych, co oczywiście nie może nie znaleźć odbicia w poziomie deficytu, choć nie wydaje się by miał przekroczyć poziom 3% PKB.

Obniżanie podatków to najbardziej popularny kierunek reformowania finansów publicznych. Trzeba jednak w związku z tym zwrócić uwagę, iż poziom obciążeń podatkowych w Polsce nie jest tak rażąco wysoki, jak przedstawiają to zwolennicy ich obniżania. W świetle ogłoszonych ostatnio przez Eurostat wyników badań poziomu tych obciążeń, wysokość zapłaconych podatków (łącznie ze składką na ubezpieczenie społeczne) wynosiła w 2006 r. w Polsce 33,8% PKB wobec średniej w Unii 39,9%. W 18 państwach relacja była wyższa niż w Polsce, a tylko w 7 niższa; w 1 państwie (na Malcie) była taka sama jak Polsce. Co więcej w państwach posiadających niską relację wykazuje ona tendencję wzrostową. Dotyczy to między innymi Irlandii, którą często przedstawia się jako modelowy kraj niskich podatków. W

2006 r. relacja podatków do PKB w Irlandii wynosiła 32,6%, a więc tylko nieznacznie była niższa niż w Polsce¹.

Porównanie poziomu obciążeń fiskalnych z krajami pozaeuropejskimi może być mylące, gdyż znaczący wpływ wywierają tu rozwiązania przyjęte w zakresie ubezpieczeń społecznych. Gdy ubezpieczenia społeczne, zwłaszcza emerytalne nie mają charakteru publicznego, składki nie są zaliczane do obciążeń fiskalnych, choć jako zjawisko ekonomiczne i obciążenie dla podmiotów gospodarujących istnieją. Problem zapewnienia środków utrzymania na starość jest we współczesnych warunkach realnym wyzwaniem dla społeczeństw i nie może być spychany, jak niegdyś, na wielopokoleniowe rodziny.

Dla zilustrowania problemu w warunkach polskich przytoczyć można przewidywania na rok 2009. Otóż przewiduje się, że podatki i składki ubezpieczeniowe stanowiąc będą łącznie 32,3% PKB, zaś same składki aż 9,6%. Gdyby więc sprywatyzować ZUS, co oczywiście jest nierealne, to poziom publicznych obciążeń fiskalnych spadłby do 22,7% PKB. Problem zapewnienia środków na emerytury i renty w przypadku utraty zdolności do pracy jednak by pozostał. Warto zauważyć, iż powierzenie tego zadania prywatnym ubezpieczycielom byłoby raczej droższe (gdyż muszą oni ze swej działalności osiągnąć zysk) i bardziej zawodne.

Obniżanie poziomu obciążeń fiskalnych ma oczywiście sens z punktu widzenia prorozwojowego przekształcania finansów publicznych, bo niskie podatki sprzyjają rozwojowi gospodarczemu. Jednakże warunkiem koniecznym jest by nie powodowało to powiększania deficytu, bo rosnący deficyt finansów publicznych nie sprzyja z kolei rozwojowi. Dodatkowe możliwości finansowe powstające czy to w wyniku wzrostu gospodarczego, czy też dzięki oszczędności w wydatkach publicznych powinny być w pierwszej kolejności przeznaczane na zmniejszanie deficytu, a dopiero w dalszej na obniżenie podatków.

Postulatu obniżenia deficytu – jako zasadniczego celu reformowania finansów publicznych – nie należy jednak absolutyzować, w szczególności interpretować jako dążenia do osiągnięcia nadwyżki w finansach publicznych. Nadwyżka jest także niepożądana, bo oznacza nadmiernie wysoki poziom obciążeń podatkowych. Jeśli pożądanym poziomem wydatków można sfinansować przy niższym poziomie tych

¹ EU 27 tax ratio at 39,9% of GDP In 2006. Eurostat Newrelease 2008, nr 92.

obciążeń, to po co utrzymywać wyższy poziom kreujący nadwyżkę. Nadwyżka jest właściwie zbędna, choć oczywiście może być przeznaczona na spłatę, to znaczy kwotowe obniżenie długu publicznego. Jeśli jednak poziom długu nie jest rażąco wysoki (co odbija się na wysokich kosztach jego obsługi), to nie ma powodu by śpieszyć się z jego kwotowym obniżaniem. Wystarczy refinansować go na stabilnym (albo lekko malejącym w relacji do PKB) poziomie, przy niższym za to poziomie obciążeń podatkowych.

Biorąc to pod uwagę można dopuszczać do niewielkiego deficytu – nieprzekraczającego 1% PKB – który choć powoduje kwotowy wzrost długu, ale zapewnia lekkie obniżenie jego relacji do PKB, a także malejący poziom (oczywiście w relacji do PKB) płatności odsetkowych. Oprócz możliwości utrzymywania niższych obciążeń podatkowych za takim niskim deficytem przemawia dodatkowo okoliczność, iż część oszczędności krajowych zawsze poszukuje lokat pozbawionych ryzyka, a takimi są właśnie papiery skarbowe finansujące deficyt. Tego rodzaju rozumowanie leży u podłoża przyjęcia w zmodyfikowanym w marcu 2005 r. Pakcie Stabilności i Wzrostu zasady, iż państwa o umiarkowanym poziomie zadłużenia (co trzeba interpretować poniżej 60% PKB) mogą stabilizować swą pozycję fiskalną na poziomie nieprzekraczającym minus 1% PKB.

W Polsce deficyt jest ciągle na poziomie przekraczającym 1% PKB. Choć w 2007 r. obniżył się do 2%, co pozwoliło Radzie Unii Europejskiej odwołać w stosunku do Polski procedurę nadmiernego deficytu, to jednak – dzięki radosnej twórczości w zakresie obniżania podatków i innych danin – w roku bieżącym ponownie wzrośnie: według oficjalnej oceny do 2,5%, a według bardziej realistycznych szacunków do 2,8-2,9% PKB. To dobry przykład, do czego prowadzi niedostatecznie przemyślane „reformy” finansów publicznych.

W tej sytuacji podstawowym celem reformowania finansów publicznych powinno stać się ograniczenie deficytu sektora do poziomu poniżej 1% PKB. Można to osiągnąć – jak wiadomo – w dwojaki sposób: podnosząc poziom obciążeń fiskalnych bądź obniżając poziom wydatków publicznych.

Podnoszenie obciążeń traktowane jest na ogół jako kierunek niewskazany, ponieważ – jak się powszechnie przyjmuje – wysoki poziom obciążeń nie sprzyja rozwojowi gospodarczemu. Jest to jednak tylko częściowo prawdą, gdyż odnosi się do podatków bezpośrednich (przede wszystkim dochodowych) oraz składek na

ubezpieczenie społeczne, natomiast podatki pośrednie są raczej pod tym względem neutralne. Niewielkie podwyżki stawek akcyzy (o ile nie wywołają efektu Laffera) czy przesunięcia poszczególnych towarów do kategorii obciążonej wyższą stawką podatku od towarów i usług nie powodują negatywnych skutków i mogą stanowić dopuszczalną metodę zwiększenia poziomu dochodów publicznych. Tak zresztą się w Polsce dzieje: w ostatnich latach relacja podatków pośrednich do PKB systematycznie wzrasta o 0,1- 0,2 punktu procentowego rocznie. Efekty nie są wielkie – i raczej trudno sobie wyobrazić by można je było zwiększyć – ale nie wolno odrzucać w reformowaniu finansów publicznych metody drobnych kroków, bo praktycznie tylko one wchodzą w grę.

Obniżenie poziomu (liczonego w relacji do PKB) wydatków publicznych także może następować wyłącznie metodą drobnych kroków. Wielkie spektakularne posunięcia, na przykład obniżenie wszystkich emerytur i rent o 10%² są niemożliwe nie tylko ze względów społeczno-politycznych, lecz przede wszystkim prawnych, gdyż oznaczałoby to naruszenie konstytucyjnej zasady ochrony praw słuszenie nabytych. Istotne ograniczenia w zakresie kształtowania wydatków publicznych mają właśnie charakter prawny i wynikają bądź z Konstytucji, bądź z bezwzględnie obowiązujących zobowiązań. Należą tu prócz wspomnianych emerytur i rent (oraz innych świadczeń z ubezpieczeń społecznych jako świadczeń uprzednio wykupionych przez beneficjentów w formie płaconych składek) także koszty obsługi długu publicznego (płatności odsetkowe), wpłaty do budżetu Unii Europejskiej (tzw. środki własne Unii) oraz współfinansowanie projektów finansowanych ze środków z budżetu Unii. Stanowi to łącznie – przyjmując dane zamieszczone w uzasadnieniu projektu ustawy budżetowej na rok 2009 – około 37% skonsolidowanych³ wydatków sektora finansów publicznych.

Druga znacząca część wydatków, której raczej nie można ograniczać, to wydatki pozostające w gestii jednostek samorządu terytorialnego. Konstytucja zapewnia samodzielność samorządu terytorialnego, a równocześnie w otwarty sposób określa w art. 163 zakres jego zadań: „Samorząd terytorialny wykonuje zadania publiczne nie zastrzeżone przez Konstytucję lub ustawy dla organów władz

² Takie oszczędności wprowadzono w sytuacji przedkryzysowej w Argentynie w 2001 r., co z resztą nie zapobiegło kryzysowi.

³ Tzn. adresowanych do podmiotów nie zaliczanych do sektora finansów publicznych.

publicznych”. Przeto nie można ograniczyć zakresu zadań finansowanych w ramach budżetów samorządowych, jeśli właściwe organy samorządowe oceniają te zadania jako pożyteczne dla społeczności lokalnych. Oznacza to, że cała sfera wydatków samorządowych – a stanowią one około 32% całości skonsolidowanych wydatków sektora finansów publicznych – jest wyłączona z zakresu działań reformatorskich zmierzających do obniżenia relacji wydatków publicznych do PKB. Warto jeszcze dodać, iż przedstawiciele samorządów na ogół uważają, że możliwości wydatkowe budżetów samorządowych są zbyt małe, że dla należytego wypełniania zadań realizowanych przez samorzady mają zbyt małe środki finansowe, czyli – inaczej mówiąc – tylko ograniczoność tych środków (plus restrykcje dotyczące deficytów budżetowych) stanowi barierę dla powiększenia wydatków budżetów samorządowych.

Tak więc pole dla działań zmierzających do obniżenia poziomu wydatków publicznych jest ograniczone do nieco ponad 30% ich łącznej kwoty. Jednakże także i tutaj występują istotne ograniczenia. Po pierwsze – trzeba wyłączyć pewne dziedziny, których znaczenie dla rozwoju wyklucza możliwość wprowadzenia ograniczeń, a raczej dopuszczać trzeba pewien wzrost ich udziału; chodzi tu przede wszystkim o ochronę zdrowia (nieco ponad 10% skonsolidowanych wydatków), szkolnictwo wyższe i naukę (około 3% całości wydatków z tym, iż finansowanie szkolnictwa podstawowego i średniego następuje z budżetów samorządowych), infrastrukturę (w tym zakresie, w jakim ich finansowanie następuje z budżetu państwa) oraz porządek prawny i bezpieczeństwo (około 4% całości wydatków publicznych). Po drugie – trzeba brać pod uwagę, że w zakresie niektórych pozostałych wydatków doszliśmy do bardzo niskiego poziomu i dalsze ograniczanie jest już bardzo trudne; dotyczy to świadczeń rodzinnych, zasiłków dla bezrobotnych, pomocy społecznej i innych świadczeń społecznych, kultury i ochrony dziedzictwa narodowego, a także obrony narodowej (3,1% całości skonsolidowanych wydatków). Po trzecie – istnieje szereg jednostek zaliczonych do sektora finansów publicznych (państwowych i samorządowych osób prawnych, funduszy celowych, instytucji kulturalnych itp.), która finansuje swą działalność z dochodów własnych bez dotacji budżetowych; likwidowanie ich w celu statystycznego obniżenia poziomu wydatków publicznych nie miałoby sensu, bo obniżenie poziomu wydatków nie jest celem samym w sobie, lecz drogą do zmniejszenia deficytu.

Praktycznie jako przedmiot działań nastawionych na ograniczanie wydatków pozostaje administracja szeroko pojęta. Jednakże i tutaj występuje ograniczenie, bo sprawna administracja stanowi konieczny warunek rozwoju gospodarczego. Sprawna administracja nie może być tanią administracją, gdyż musi zatrudniać wysokokwalifikowanych i uzdolnionych specjalistów, a tacy muszą otrzymywać wysokie wynagrodzenia, podobne jak w sektorze prywatnym. Wynagrodzenia to przeszło dwie trzecie kosztów administracji. Jeśli chce się oszczędzać na wynagrodzeniach w administracji, to trzeba się liczyć z tym, że trafią do niej nieudacznicy i abnegaci, a tacy sprawności administracji nie zapewnią.

Z przedstawionego przeglądu wydatków publicznych wynika, że obniżenie ich poziomu jest nader trudne. Nie oznacza to jednak, iż sprawa jest beznadziejna. Przede wszystkim rozróżnić trzeba możliwość obniżania wydatków w krótkim okresie i w długim okresie. W krótkim okresie sprawa jest rzeczywiście niezwykle trudna i można stosować jedynie drobne kroki, to znaczy w dziedzinach, które jako całość powinny być o ile nie preferowane, to przynajmniej chronione, można znaleźć drobne pozycje wydatkowe wątpliwe, czy wręcz ewidentnie zbędne. Jest to praca trudna, żmudna i niezbyt spektakularna, ale trzeba ją prowadzić choć licząc się ze stopniowym wyczerpywaniem się tego rodzaju przypadków. Należy zauważyć, że dużo w tym zakresie zrobiono przy przygotowaniu projektu budżetu na rok 2009.

W długim okresie możliwości zmniejszenia poziomu wydatków są znacznie większe. Dotyczy to w szczególności emerytur i rent, które w krótkim okresie są jedną z najbardziej „opancerzonych” pozycji wydatkowych. O ile już przyznane emerytury i renty są nienaruszalne jako prawa dobrze nabyte (a jako takie zgodnie z Konstytucją wymagają systematycznej waloryzacji, zapewniającej utrzymanie ich siły nabywczej), to można modyfikować zasady przyznawania. Działania w tym kierunku są w Polsce prowadzone od lat. Pierwszym posunięciem była reforma emerytalna z 1999 r., która spowoduje, iż przyznawane zgodnie z nowymi zasadami emerytury będą przeciętnie niższe niż przyznawane według zasad dotychczasowych; efekty w pełnej skali wystąpią co prawda w dość odległej przyszłości, ale niewątpliwie udział emerytur w całości wydatków publicznych będzie się stopniowo zmniejszał. Drugim posunięciem było zaostrenie zasad przyznawania rent z tytułu niezdolności do pracy; w tym zakresie efekty występują szybko, gdyż liczba rencistów maleje. O ile w 1995 r. było 2,6 mln osób uprawnionych do otrzymania renty, to w 2006 r. liczba ich

zmaląa do 1,6 mln, a wiec o 39,4%; kwota rent wypłaconych przez FUS w relacji do PKB zmniejszyła się z 3,3% do 1,7%.

Trzecim posunięciem powinno stać się zasadnicze ograniczenie możliwości przechodzenia na wcześniejsze emerytury. Dużym krokiem w tym zakresie byłoby przyjęcie ustawy o emeryturach pomostowych w wersji rządowej, choć nie zamyka to jeszcze sprawy, a efekty wystąpią w znaczącej skali dopiero po kilku latach.

Za istotny kierunek reformowania finansów publicznych uważa się dość powszechnie reformę systemu ubezpieczeń społecznych rolników (czyli KRUS). System ten jest głęboko wadliwy: składki płacone przez rolników pokrywają zaledwie około 7% wypłacanych świadczeń, a reszta finansowana jest z dotacji budżetowej; dla budżetu państwa stwarza to obciążenie rządu 1,2% PKB. Składki są jednolite niezależnie od dochodowości gospodarstwa rolnego, w związku z czym jako kierunek zmian proponuje się podwyższenie składek dla gospodarstw o wyższej dochodowości. Z punktu widzenia sprawiedliwości społecznej jest to zapewne słuszne, ale dla finansów publicznych może okazać się niebezpieczne. W obecnym systemie świadczenia są także jednolite, ale bardzo niskie, zaś podwyższenie składek spowoduje, że płacący wyższe składki będą domagali się wyższych świadczeń. Ponieważ nie jest możliwe oparcie systemu za zasadzie samowystarczalności finansowej (zbilansowanie składek i świadczeń), to może okazać się, że nowe podwyższone świadczenia wzrosną w wyższym stopniu niż nowe podwyższone składki. To, co można zrobić, to przede wszystkim wyeliminować z systemu ubezpieczenia społecznego rolników różnego rodzaju pseudorolników, to znaczy osoby, dla których podstawowym źródłem dochodów jest działalność pozarolnicza. Nie poprawi to sytuacji finansowej KRUS, raczej przeciwnie, bo wpływy ze składek się nieco zmniejszą, a świadczenia nie. Jednakże dla finansów publicznych jako całości będzie to korzystne, bo wzrosną składki FUS o kwotę znacznie wyższą niż ubytek składek KRUS. Oczywiście żadna reforma KRUS nie może zmniejszyć poziomu wydatków publicznych w relacji do PKB, choć może wpłynąć na obniżenie deficytu.

Zmniejszenie deficytu finansów publicznych i obniżanie obciążeń fiskalnych to niewątpliwie kierunki zmian w finansach publicznych o charakterze prorozwojowym. Jednakże dla oceny prorozwojowego charakteru finansów publicznych trzeba uwzględnić strukturę wydatków z punktu widzenia ich przeznaczenia, a w

szczegółności udział w całości wydatków tych, które mają istotne znaczenie dla rozwoju gospodarczego, w przeciwieństwie do wydatków o charakterze konsumpcyjnym. Zakres wydatków prorozwojowych trzeba pojmować szeroko. Dzisiaj jest już bezsporne, że byłoby niesłuszne – co w przeszłości się zdarzało - traktowanie w ten sposób jedynie wydatków inwestycyjnych, a charakter prorozwojowy mają też wydatki na edukację, naukę, utrzymanie urządzeń infrastrukturalnych, wspieranie małych i średnich przedsiębiorstw pozarolniczych i gospodarstw rolnych, promocję eksportu, finansowanie kosztów udzielonych poręczeń i gwarancji⁴, restrukturyzacji poszczególnych gałęzi gospodarki itd. Nie jest natomiast jeszcze upowszechniona świadomość, że ważne dla rozwoju jest także zapewnienie porządku publicznego i bezpieczeństwa (w tym bezpieczeństwa obrotu gospodarczego i przeciwdziałanie korupcji), jak również sprawna administracja publiczna.

Dla przedstawienia struktury wydatków publicznych posłużyłem się stosowaną przez Międzynarodowy Fundusz Walutowy klasyfikacją; dane o wydatkach publicznych w Polsce w takim ujęciu są corocznie przekazywane przez Ministerstwo Finansów do Funduszu i stanowią najlepsze źródło informacji w tym zakresie. Dostępne w chwili obecnej są tylko dane za lata 2002-2006; w poprzednich latach MFW stosował odmienną klasyfikację wydatków, a dane za rok 2007 nie są jeszcze do końca opracowane. Agregacja wydatków prorozwojowych jest jednak już mojego autorstwa i w pełni zdaję sobie sprawę z jej dyskusyjnego charakteru. Wśród wydatków na cele gospodarcze oraz komunalne i mieszkaniowe znajdują się wydatki nie mające charakteru prorozwojowego, jednakże wyodrębnienie ich nie jest możliwe. Na podstawie innych dostępnych danych można wnioskować, że udział ich jest stosunkowo nieduży. Z drugiej strony wydatki na badania naukowe, mające charakter niewątpliwie prorozwojowy ujęte są w pozycji „zadania ogólnopaństwowe”.

⁴ Samo udzielanie poręczeń i gwarancji stanowi także istotną formę wspierania rozwoju gospodarczego, a koszty tego – gdy zachowywana jest niezbędna ostrożność, nie oznaczają jednak całkowitego uchylania się od ryzyka – niewielkie. Na koniec 2007 r. łączna kwota udzielonych przez Skarb Państwa poręczeń i gwarancji wynosiła 31,5 mld zł, zaś koszty poniesione w roku budżetowym 2007 z tytułu udzielonych poręczeń i gwarancji 13,1 mln zł.

Struktura wydatków publicznych w Polsce w latach 2002 – 2006 (w%)

	2002	2003	2004	2005	2006
Ogółem wydatki	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Wydatki prorozwojowe	27,7	27,1	27,6	27,4	29,3
z tego:					
- edukacja	13,4	12,8	12,8	13,0	12,9
- cele gospodarcze	7,0	6,7	7,4	8,4	9,6
w tym:					
transport	4,7	4,0	4,3	5,2	6,3
rolnictwo	1,3	1,6	1,5	2,1	2,0
- cele komunalne i mieszkaniowe	3,1	3,2	3,1	2,5	2,3
- porządek publiczny i bezpieczeństwo	4,2	4,4	4,3	4,5	4,5
Wydatki socjalne	43,1	43,8	42,4	41,2	40,4
Ochrona zdrowia	10,6	10,5	10,2	9,8	10,3
Kultura, wyznania religijne, rekreacja	1,7	1,8	1,9	1,9	2,1
Ochrona środowiska	1,5	1,4	1,5	1,4	1,4
Płatności odsetkowe	6,8	6,8	6,5	6,5	6,7
Zadania ogólnopaństwowe	5,8	5,7	7,0	7,8	7,6
Obrona narodowa	2,8	2,8	2,9	2,9	3,2

Źródło: Ministry of Finance, Financial Policy, Analysis and Statistics Department: Poland Government Finance Statistics 2002-2006 according in the IMF methodology GFSM 2001, Warsaw, February 2008.

Jak z tabeli wynika, dominującą pozycję wśród wydatków publicznych stanowią wydatki socjalne, ale udział ich stopniowo maleje. Także – jak wynika z innych informacji – zmniejszył się w 2007 r. w stosunku do roku poprzedniego. Wprawdzie można dowodzić, iż wydatki socjalne także odgrywają pozytywną rolę z

punktu widzenia rozwoju, gdyż ograniczają pole i zmniejszają intensywność konfliktów społecznych, ale nie ulega wątpliwości, iż tak wysoki udział wydatków socjalnych nie sprzyja rozwojowi gospodarczemu. Pozytywnym zjawiskiem jest natomiast występująca tendencja spadkowa udziału wydatków socjalnych w całości wydatków publicznych, zauważalna także gdy jako podstawę odniesienia przyjmiemy PKB.

Warto zauważyć, że mniej więcej trzy czwarte wydatków socjalnych stanowią emerytury, renty i inne świadczenia ubezpieczeniowe, a więc „wykupione” ze względu na uprzednio płacone składki. Nie można przeto traktować ich - jak się niekiedy czyni – jako przejaw działalności charytatywnej państwa.

Udział wydatków prorozwojowych był raczej stabilny w rozpatrywanym okresie, bo trudno uznać za wyraz tendencji wzrostowej jednorazowe zwiększenie ich udziału w 2006 r. Odnotować trzeba jednak niewątpliwą tendencję wzrostu udziału wydatków na transport, czyli praktycznie rozbudowę i utrzymanie infrastruktury komunikacyjnej.

Spadek udziału wydatków socjalnych przekładał się przede wszystkim na wzrost wydatków na zadania ogólnopaństwowe (pamiętajmy, że w pozycji tej mieszczą się wydatki na naukę) oraz kulturę, wyznania religijne i rekreację, a także, choć w niewielkim stopniu, na obronę narodową.

Przedstawiona struktura wydatków publicznych nie jest satysfakcjonująca – trzeba dążyć do jej zmiany w kierunku z jednej strony obniżenia udziału wydatków socjalnych, z drugiej zaś zwiększenia udziału wydatków prorozwojowych. Jeśli idzie o wydatki społeczne, nie jest to łatwe ze względów, o których była mowa wcześniej. Wzrost udziału wydatków prorozwojowych jest łatwiejszy, ponieważ finansują je napływające w rosnącej skali granty z budżetu Unii Europejskiej. Kluczowe znaczenie ma przeto zdolność absorpcji tych środków, jak również zapewnienie krajowych środków na współfinansowanie, bo jak wiadomo pomoc finansowa Unii uwarunkowana jest właśnie współfinansowaniem ze źródeł krajowych.

Odrębną sprawą w zakresie reformowania finansów publicznych jest doskonalenie ich pod względem organizacyjnym, proceduralnym i metodologicznym. W tym kierunku zmierza złożony już w sejmie projekt nowej ustawy o finansach publicznych, z tym jednak, że przewidziane w niej wdrażanie tzw. budżetu

zadaniowego, który może przynieść zwiększenie efektywności ponoszonych wydatków, wymaga dłuższego czasu.

Warszawa, 10 listopada 2008 r.