Wojciech Misiąg

Przywracanie równowagi finansowej sektora publicznego

Zarys koncepcji

Prezentowany poniżej tekst jest streszczeniem najważniejszych tez raportu „Przywracanie równowagi finansowej sektora publicznego", będącego wynikiem prowadzonych w Instytucie Badań nad Gospodarką Rynkową badań dotyczących roli sektora publicznego w gospodarce polskiej. Ich zakres obejmuje między innymi prawne aspekty funkcjonowania sektora publicznego, modelowanie związków sektora publicznego z całą gospodarką narodową, a także zagadnienia związane z finansami publicznymi. Do tego samego nurtu należą prowadzone w IBnGR prace dotyczące samorządu terytorialnego i decentralizacji sektora budżetowego oraz prace nad reformą systemu emerytalno-rentowego.

Nierównowaga finansowa sektora publicznego jest dziś — obok utrzymującego się nadal wysokiego tempa wzrostu cen — najpoważniejszym problemem gospodarki polskiej. Od 1991 r. sektor publiczny wykazuje wysoki deficyt budżetowy, będący jedną z istotnych przeszkód stabilizacji wzrostu gospodarczego i dalszego obniżania tempa wzrostu cen.

Od 1991 r. udział sektora publicznego w podziale produktu krajowego brutto rośnie. Obrazuje to poniższa tablica, w której dochody i wydatki sektora publicznego z lat 1990–1995 odniesiono do produktu krajowego brutto.

w % PKB

Treść	1990	1991	1992	1993	1994	1995
1	2	3	4	5	6	7
DOCHODY SEKTORA PUBLICZNEGO	**45,4**	**42,3**	**45,4**	**47,8**	**47,7**	**50,2**
WYDATKI SEKTORA PUBLICZNEGO	**42,7**	**44,4**	**50,3**	**50,1**	**51,3**	**53,4**
z tego:						
● świadczenia	10,7	17,0	20,1	20,7	20,2	23,3
● wydatki bieżące	12,7	14,1	12,6	10,3	10,2	11,5
● inwestycje	4,5	3,6	3,4	3,3	2,7	3,2
● koszty obsługi długu	1,8	1,2	3,2	3,8	5,3	5,9
WYNIK SEKTORA PUBLICZNEGO	**+2,7**	**-2,1**	**-4,9**	**-2,3**	**-3,6**	**-3,2**

Coraz bardziej niepokojąca staje się struktura wydatków budżetu. W 1995 r. wydatki o charakterze socjalnym (świadczenia pieniężne, dopłaty, refundacje) pochłoną już prawie 49% dochodów sektora publicznego, koszty obsługi długu publicznego — prawie 12% dochodów.

Obciążenia wydatkami socjalnymi i kosztami obsługi długu powodują rosnące trudności w finansowaniu funkcjonowania sfery budżetowej. Podejmowane po 1990 r. próby reform systemu ochrony zdrowia, oświaty i innych działów sfery budżetowej praktycznie nie wyszły — w dużym stopniu wskutek oporów w samej sferze budżetowej — poza fazę koncepcji i nie dały wymiernych rezultatów lub — jak w przypadku nauki — dały efekty negatywne.

Wobec braku rezultatów działań nastawionych na racjonalizację i redukcję wydatków publicznych, rozwiązań szukano we wzroście dochodów. Niewątpliwym osiągnięciem ostatniego pięciolecia jest uporządkowanie i unowocześnienie systemu podatkowego, a także poprawa efektywności poboru dochodów sektora publicznego. Problemem jest natomiast coraz wyższy poziom obciążeń fiskalnych. W 1990 r. dochody sektora publicznego stanowiły ok. 45% PKB, w 1995 r. przekroczą już 50% PKB. Polityki podwyższania obciążeń podatkowych nie można już kontynuować, zwłaszcza jeśli jedną z podstaw strategii gospodarczej na najbliższe lata ma być dążenie do stabilizacji obecnego, wysokiego tempa wzrostu gospodarczego.

Finansowanie wydatków sektora publicznego przez zaciąganie długu staje się coraz mniej efektywne. Koszty obsługi najpierw stanowią coraz większą część deficytu, potem — nawet go przekraczają. Wynik sektora publicznego za lata 1991–1994 wyniósł -184 bln zł, w tym samym okresie koszty obsługi krajowego długu publicznego równe były 157,1 bln zł, po 1995 r. koszty obsługi krajowego

długu publicznego zrównają się ze skumulowanym deficytem z lat 1991–1995.

Reforma sektora publicznego jest już nie tylko ważna, ale i niezwykle pilna. Wydaje się niezbędne, by pewne elementy programu przywracania równowagi w sektorze publicznym były już widoczne w projekcie budżetu państwa na rok 1996. Wymaga to podjęcia bardzo intensywnych i szybkich studiów i badań, dających teoretyczną podbudowę dla konkretnych decyzji.

Sprawa jest tym bardziej pilna, że jeszcze w tym roku czekają nas istotne rozstrzygnięcia dotyczące podatków, ubezpieczeń społecznych, finansów samorządu terytorialnego i prywatyzacji. Decyzje w tych sprawach nie powinny być podejmowane bez świadomości ich długofalowych skutków finansowych.

Przyczyny i objawy kryzysu

Kryzys finansów publicznych objawił się w pełni w 1991 r. Mimo iż deficyt budżetowy osiągnął w tym roku prawie 4% PKB, sfinansowano jedynie ok. 84% pierwotnie zaplanowanych wydatków. Od tego momentu stan równowagi finansowej sektora publicznego zaczął się systematycznie pogarszać.

Pierwszą przyczyną gwałtownego pogorszenia sytuacji sektora publicznego było załamanie dochodów budżetowych. W 1991 r. realna wartość dochodów budżetu państwa była o 36,5% mniejsza niż w 1990 r. Powodem takiego spadku dochodów było obniżenie się rentowności przedsiębiorstw, mające swe źródło przede wszystkim w wyczerpywaniu się prostych rezerw w przedsiębiorstwach i będące opóźnionym skutkiem programu stabilizacyjnego wdrożonego na początku 1990 r. Poważne konsekwencje miało również załamanie handlu zagranicznego z krajami byłego ZSRR.

Nie jest to jednak jedyny powód obecnego stanu finansów sektora publicznego. W dużym stopniu został on wywołany przyczynami związanymi z wydatkami budżetowymi. Najważniejsze z tych przyczyn są następujące:

- zwiększenie udziału budżetu państwa w finansowaniu świadczeń z ubezpieczenia społecznego;
- obciążenie budżetu zobowiązaniami zaciągniętymi w latach siedemdziesiątych i osiemdziesiątych, a także nowymi zobowiązaniami, nie związanymi bezpośrednio z budżetem;
- brak zmian w systemie funkcjonowania sfery budżetowej.

Najpoważniejszym problemem jest obecnie finansowanie świadczeń społecznych. Wydatki na ten cel stanowią w 1995 roku ponad 38% wszystkich wydatków publicznych. Dotacje budżetowe pokrywają dziś 22% wydatków Funduszu Ubezpieczeń Społecznych i już ponad 94% kosztów wypłat emerytur i rent rolników indywidualnych. Jednocześnie w ciągu ostatnich czterech lat (1992–1995) **realna** wartość emerytur i rent wypłacanych przez ZUS wzrosła o prawie 14%, a emerytur i rent rolniczych — o ponad 18%.

Pogarszają się proporcje liczby zatrudnionych do liczby osób pobierających świadczenia z ubezpieczenia społecznego. W 1990 r. na 100 zatrudnionych przypadało 66 świadczeniobiorców, w tym roku — już 97.

Coraz więcej kosztuje też obsługa długu publicznego zaciąganego na pokrycie deficytów budżetowych z kolejnych lat. W ciągu ostatnich pięciu lat udział wydatków na obsługę długu publicznego w łącznej kwocie wydatków budżetowych zwiększył się ponad trzykrotnie — z 5,4% w 1990 r. do 17,1% w roku 1995. Po redukcji zadłużenia zagranicznego dług publiczny stanowi dziś ok. 64% PKB.

Dlaczego mimo wyższych obciążeń fiskalnych nie jesteśmy w stanie zapewnić właściwego standardu usług świadczonych przez jednostki sektora publicznego? Można wskazać co najmniej trzy przyczyny takiego stanu rzeczy:

- rozbieżność aspiracji społecznych i rzeczywistych możliwości gospodarki,
- nadmierny — w stosunku do możliwości — zakres zadań finansowanych ze środków publicznych,
- niska efektywność zarządzania finansami publicznymi.

Czynniki te są ze sobą wzajemnie powiązane. Dopiero gdy zostaną usprawnione procedury zarządzania sektorem publicznym, a zakres świadczeń sektora publicznego na rzecz obywateli zostanie sprowadzony do rozmiarów umożliwiających sprawne realizowanie przez sektor publiczny swych funkcji, można będzie liczyć na zmiany podejścia do sektora publicznego i utrwalenie się świadomości związku między indywidualnym wkładem pracy a możliwościami finansowymi państwa.

Założenia programu równoważenia finansów publicznych

Proponowana koncepcja przywrócenia równowagi finansowej sektora publicznego opiera się na następujących wstępnych założeniach:

- Nie można zakładać dalszego wzrostu obciążeń fiskalnych, a co więcej, konstruując program na najbliższe lata trzeba brać pod uwagę przejściowe zmniejszenie dochodów budżetowych wywołane przez stopniowe obniżanie stawki podatku importowego i ceł, a także przywrócenie poprzednich stawek podatku dochodowego od osób fizycznych.
- Równowagę sektora publicznego można przywrócić tylko pod warunkiem utrzymania się wzrostowych tendencji w produkcji i możliwie szybkim obniżaniu tempa wzrostu cen. Wymaga to dostosowania rozmiarów deficytu budżetowego do potrzeb rygorystycznej polityki monetarnej i potrzeb kredytowych sektora produkcyjnego.
- Niedostatek środków przeznaczanych na funk-

cjonowanie sfery budżetowej jest w dużym stopniu pozorny, a przekonanie o konieczności wydatnego zwiększenia wydatków budżetu na najważniejsze działy sfery budżetowej wynika z jednostronnej analizy ich sytuacji finansowej — wskazuje się niezaspokojone potrzeby, pomijając istniejące możliwości obniżenia kosztów funkcjonowania.

■ Nowo tworzony system ubezpieczeń społecznych winien być skonstruowany tak, by w długim horyzoncie czasowym obciążenia budżetu wydatkami na ubezpieczenia społeczne nie rosły w stosunku do stanu obecnego. System nie może być przy tym skonstruowany tak, by zapewniał automatyczny wzrost realnej wartości wypłacanych świadczeń.

■ Przy utrzymaniu deficytu budżetowego w rozsądnych granicach możliwe jest zdecydowane obniżenie kosztów obsługi długu publicznego. Ani inwestowanie w akcje, ani lokowanie oszczędności w dolarach nie gwarantuje już wysokich zysków. Potrzebna jest jednak bardziej aktywna polityka wobec nabywców spoza sektora bankowego i obniżenie stosowanych stóp procentowych — dziś skarbowe papiery wartościowe są lokatą nie tylko najbardziej bezpieczną, ale i najbardziej dochodową.

■ Przepisy regulujące funkcjonowanie i gospodarkę finansową sektora publicznego nie zapewniają właściwej kontroli gospodarowania środkami publicznymi, a jednocześnie w wielu przypadkach są nadmiernie restrykcyjne, uniemożliwiając elastyczne reagowanie na zmieniającą się sytuację, a czasem wręcz uniemożliwiając dokonanie oszczędności lub uniknięcie zbędnych kosztów.

Zarys programu

Przy określonych powyżej założeniach jedynym wyjściem jest oparcie koncepcji programu na dążeniu do **radykalnego obniżenia kosztów obsługi długu publicznego**. Z przyjęcia takiego punktu wyjścia wynika następująca propozycja sekwencji najważniejszych elementów programu:

● **przyspieszając procesy prywatyzacyjne zwiększyć jednorazowo dochody budżetu państwa, z góry przyjmując, że dodatkowe dochody nie służą kreowaniu wyższych wydatków, lecz zostaną wykorzystane na obniżenie deficytu budżetowego;**

● **podjąć działania zmierzające do obniżenia jednostkowych kosztów obsługi długu publicznego i zwiększenia udziału sektora pozabankowego w finansowaniu deficytu budżetowego;**

● **na okres dwóch — trzech lat zamrozić wartość (w ujęciu realnym) wydatków bieżących sfery budżetowej; źródłem finansowania nowych wydatków mogłyby być tylko oszczędności wewnątrz działu (w tym również redukcja zatrudnienia) albo przesunięcia między poszczególnymi działami sfery budżetowej;**

● **dokonać szczegółowej analizy programu inwestycyjnego realizowanego obecnie z udziałem środków budżetowych i dostosować zakres tego programu (nawet gdyby miało to oznaczać decyzje o zaniechaniu niektórych inwestycji) do możliwości budżetowych, rozważanych w horyzoncie najbliższych 5–7 lat;**

● **projektując nowy system ubezpieczeń społecznych bezwzględnie przestrzegać zasady, że wdrożenie nowych zasad nie może spowodować trwałego zwiększenia obciążeń budżetowych ani konieczności podwyższenia składek na ubezpieczenie społeczne;**

● **przystąpić do intensywnego przygotowania i wdrożenia reformy zasad funkcjonowania i finansowania najważniejszych działów sfery budżetowej, w tym w szczególności ochrony zdrowia, pomocy społecznej, oświaty, nauki i szkolnictwa wyższego; ważnym elementem reformy sfery budżetowej winno być rozszerzenie zakresu zadań publicznych realizowanych przez jednostki samorządu terytorialnego;**

● **dokonać zmian przepisów określających zasady gospodarki finansowej sektora publicznego (przede wszystkim Prawa budżetowego), pozwalających na wzmocnienie kontroli i poprawę efektywności funkcjonowania sektora publicznego.**

Wykorzystanie potencjalnych dochodów budżetowych z prywatyzacji na bezpośrednie zasilenie budżetu państwa, a nie — co ostatnio często jest proponowane — na wyposażenie instytucji, które mogłyby stopniowo przejmować część zadań finansowanych obecnie z budżetu, jest bardziej efektywne dlatego, że skutki finansowe dla budżetu pojawią się natychmiast. Radykalne zmniejszenie deficytu powinno wywołać w pierwszej kolejności spadek rentowności skarbowych papierów wartościowych do poziomu porównywalnego z rentownością innych inwestycji kapitałowych, a następnie zapoczątkować obniżanie się udziału kosztów obsługi długu krajowego w wydatkach budżetowych.

Dodatkowym czynnikiem sprzyjającym obniżaniu się kosztów obsługi długu publicznego będzie i to, że przy wyraźnej redukcji deficytu budżetowego możliwe będzie przełamanie kolejnego progu inflacyjnego i jej ograniczenie poniżej utrwalającego się niestety ostatnio poziomu 1,5–2% miesięcznie. Konsekwencją wyraźnej zmiany poziomu inflacji byłoby niewątpliwie obniżenie stóp procentowych, a co za tym idzie — również kosztów obsługi długu publicznego.

Konieczne jest również dokonanie wnikliwej analizy stosowanych obecnie stóp oprocentowania. Odnosi się wrażenie, że sprzedaż papierów skarbowych ma do tej pory charakter „oferty promocyjnej", co prawdopodobnie było słuszne kilka lat temu, lecz dziś nie jest już uzasadnione.

Decentralizacja sektora publicznego

Osłoną dla operacji obniżenia deficytu budżetowego muszą być działania racjonalizujące wydatki sfery budżetowej i warunki jej funkcjonowania. Największy nacisk należy przy tym położyć na decentralizację zadań sfery budżetowej i usprawnienie procedur planowania i wykonywania budżetu. Dotychczasowy przebieg prac nad reformą służby zdrowia, pomocy społecznej czy oświaty nie pozwala liczyć na szybkie jej wdrożenie,

a tym bardziej na uzyskanie z tego tytułu wymiernych korzyści finansowych w najbliższych latach. Rozszerzenie kompetencji gmin w zakresie ochrony zdrowia, pomocy społecznej, administracji i oświaty mogłoby natomiast dać nie tyle szybkie obniżenie kosztów funkcjonowania tych działów, co znaczącą poprawę jakości świadczonych usług bez konieczności istotnego zwiększenia wydatków. Pozytywne efekty można jednak osiągnąć tylko pod warunkiem otwartego podejścia do aspiracji i postulatów gmin.

Proponowaną strategię decentralizacji sektora publicznego dobrze charakteryzuje następujących dziewięć *„Tez w sprawie decentralizacji i ustroju samorządu terytorialnego"*:

■ Docelowy model ustroju samorządu terytorialnego w Polsce winien zakładać istnienie samorządu terytorialnego na trzech poziomach: gminy, powiatu i województwa samorządowego, przy czym między jednostkami samorządu terytorialnego z różnych poziomów nie może występować relacja podległości. Polska winna zadeklarować, że do powiatów i województw samorządowych będą stosowane postanowienia Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego, ratyfikowanej przez Polskę w 1994 r.

■ Powstanie powiatów i województw samorządowych nie może spowodować ograniczenia kompetencji gmin. Powiaty i województwa powinny przejąć wyłącznie te zadania, które są obecnie realizowane przez organy administracji rządowej o właściwości ogólnej (urzędy wojewódzkie, rejony administracyjne) i przez administracje specjalne.

■ Dojście do docelowej struktury samorządu terytorialnego nie powinno trwać dłużej niż 3–5 lat i powinno być skoordynowane z dokonaniem zmian w systemie funkcjonowania administracji rządowej. Zmiany te powinny polegać w pierwszym rzędzie na ograniczeniu liczebności i kompetencji rządowych administracji specjalnych oraz na ograniczeniu liczby województw.

■ Zakres kompetencji samorządu terytorialnego w gminach, powiatach i województwach winien być dostosowany do charakteru zadań w ten sposób, by wszystkie zadania administracji publicznej były przekazane najmniejszym jednostkom, które mogą te zadania efektywnie rozwiązywać. W pierwszej kolejności winny być zwiększone kompetencje samorządu terytorialnego w zakresie oświaty, ochrony zdrowia, pomocy społecznej i gospodarki przestrzennej.

■ Powiaty i województwa samorządowe winny mieć zagwarantowane prawo do posiadania mienia oraz do dochodów odpowiadających przypisanym im zadaniom oraz prawo do samodzielnego kształtowania swoich budżetów.

■ Głównym źródłem dochodów samorządu terytorialnego winny być dochody własne, czyli przekazane samorządowi opłaty publicznoprawne oraz dochody z majątku komunalnego, konieczne jest jednak utrzymanie w katalogu dochodów samorządu terytorialnego subwencji z budżetu państwa, wyrównujących częściowo potencjał finansowy jednostek samorządu terytorialnego.

■ Zadania administracji rządowej zlecone gminom na mocy ustaw winny być przekazane gminom jako zadania własne. Dochody własne gmin lub subwencje z budżetu państwa powinny być odpowiednio zwiększone. Zmiana zasad finansowania obecnych zadań zleconych na mocy ustaw może i powinna nastąpić jeszcze przed zmianą statusu tych zadań.

■ Przy najbliższej nowelizacji ustawy o finansowaniu gmin (a więc jeszcze w 1995 r.) należy dokonać przeglądu zmian dochodów i zadań gmin w latach 1994–1995, czyli po wejściu w życie ustawy o finansowaniu gmin, i dostosować do tych zmian wielkość ustawowo określonych dochodów gmin.

■ Od 1 stycznia 1996 r. wszystkie gminy powinny przejąć prowadzenie szkół podstawowych, otrzymując pełne kompetencje w tym zakresie. W szczególności gminy powinny przejąć od organów administracji rządowej obowiązek zatrudniania i wynagradzania pracowników szkół. Pracownicy szkół powinni utrzymać prawo do szczególnej ochrony prawnej, a także — do czasu nowych uregulowań w tej kwestii — inne prawa wynikające z Karty Nauczyciela. Środki na prowadzenie szkół podstawowych winny być przekazywane gminom albo w formie odpowiednio zwiększonych subwencji ogólnych, albo (co byłoby jednak rozwiązaniem gorszym) — w formie wyodrębnionych subwencji szkolnych, obliczanych na podstawie sformalizowanych algorytmów.

Sprawą obecnie najważniejszą jest przyspieszenie prac nad ustawą o powiatach i jej możliwie szybkie wejście w życie. Powstanie powiatów samorządowych będzie oznaczało poddanie obywatelskiej kontroli — poprzez powszechne wybory do władz powiatowych — podstawowych usług publicznych (w tym w szczególności przychodni zdrowia, lekarzy rodzinnych i szkół średnich), a także sposobu finansowania tych usług.

System emerytalno-rentowy

Nie rozstrzygając o kształcie przyszłego systemu emerytalno-rentowego można sformułować ogólne warunki, które winny być spełnione przy konstrukcji nowego systemu. Za warunki takie uważamy następujące postulaty:

■ **Nowy system nie może zakładać zwiększenia obowiązkowych składek na ubezpieczenie społeczne — niezależnie od tego czy będą one opłacane przez pracodawcę, czy pracownika; w dłuższym horyzoncie czasowym obciążenia na rzecz systemu ubezpieczeń społecznych winny maleć.**

■ **Stopień finansowania świadczeń z ubezpieczenia społecznego rolników indywidualnych składką opłacaną przez rolników musi ulec wyraźnemu zwiększeniu.**

■ **Winna być zachowana zasada „jednakowe warunki dostępu do świadczeń za jednakową składkę".**

■ **Możliwość uzyskania korzystniejszych warunków dostępu do świadczeń za wyższą składkę winna być dopuszczona na zasadach dobrowolności, ale powinna być wspierana instrumentami podatkowymi lub (co byłoby rozwiązaniem gorszym) innymi formami pomocy państwa.**

■ **Zakres gwarancji Skarbu Państwa powinien być ograniczony do świadczeń podstawowych (związanych z obligatoryjnie opłaca-**

ną składką), a sposób kształtowania wysokości tych świadczeń nie może zakładać automatycznego wzrostu realnej wartości tych świadczeń ani zgodności wysokości świadczeń ze zmianami poziomu wynagrodzeń w gospodarce.

■ **Działalność instytucji obsługujących system ubezpieczeń społecznych, w tym zwłaszcza instytucji oferujących ubezpieczenia dobrowolne, winna podlegać zarówno społecznej kontroli ze strony reprezentacji ubezpieczonych, jak i nadzorowi ze strony wyspecjalizowanych organów administracji państwowej, działających na zasadach zbliżonych do nadzoru bankowego i nadzoru ubezpieczeniowego.**

Tylko częściowo spełnia te warunki rządowy projekt reformy systemu emerytalno-rentowego, skierowany w maju bieżącego roku do konsultacji społecznych. Projekt ten mógłby jednak być — po niezbędnym dopracowaniu i sprecyzowaniu kilku ważnych, a pominiętych w nim kwestii — dobrą podstawą do rzetelnej, fachowej dyskusji.

Sprawą o kapitalnym znaczeniu jest to, by nowy system został wdrożony po wnikliwym rozpatrzeniu długookresowych skutków finansowych jego funkcjonowania i upewnieniu się, że będzie on mógł stabilnie działać. O możliwościach wdrożenia reformy systemu ubezpieczeń społecznych decydują nie tylko czynniki długookresowe. Przy obecnym stanie finansów publicznych z góry trzeba odrzucić wszystkie propozycje, które zakładają, że przyszłą poprawę finansowych charakterystyk systemu ubezpieczeń społecznych trzeba będzie okupić przejściowym, ale znacznym wzrostem bieżących wydatków.

Należy też pamiętać, że sformułowanych powyżej warunków nie spełnia obecny system ubezpieczeń społecznych. Jeśli w tym roku nie zostaną podjęte żadne decyzje ograniczające wzrost wydatków publicznych na ubezpieczenia społeczne, to reformę ubezpieczeń społecznych będziemy rozpoczynali w warunkach jeszcze trudniejszych niż te, z którymi musimy się borykać dziś.

Reforma sfery budżetowej

Mimo powszechnie panującego przekonania o konieczności przeprowadzenia zasadniczej reformy wszystkich ważniejszych działów sfery budżetowej i zgłoszenia w ciągu ostatnich pięciu lat ogromnej liczby projektów i koncepcji, w rzeczywistości dzisiejszy system funkcjonowania sfery budżetowej tylko bardzo nieznacznie różni się od tego, z którym Polska rozpoczynała proces transformacji swego ustroju i gospodarki. Wszystkie ważniejsze zamierzenia i propozycje w tej mierze albo natrafiały na zdecydowany sprzeciw środowisk związanych z danym działem, albo zakładały konieczność poniesienia na początku reformy tak znacznych kosztów, że czyniło to realizację reformy mało prawdopodobną, budząc jednocześnie poważne wątpliwości co do ostatecznych efektów reformy — wiadomo, że w sferze budżetowej niezwykle trudno jest — po okresowym zwiększeniu nakładów na pewne zadanie lub dziedzinę działalności — powrócić do wyjściowego poziomu nakładów. Wątpliwości były tym większe, że zazwyczaj deklarowana konieczność poniesienia wysokich początkowych kosztów reformy nie wiązała się z potrzebą poniesienia wydatków stanowiących integralną część reformy lub przygotowania do niej, lecz raczej miała być „opłatą za zgodę na reformę".

Za najważniejsze zadania odnoszące się do **całej sfery budżetowej** uważamy:

- konsekwentne wdrożenie zasad ustanowionych ustawą o **zamówieniach publicznych** oraz wnikliwe kontrolowanie prawidłowości stosowania tej ustawy,
- weryfikację stanu zatrudnienia oraz przyznanych limitów etatów kalkulacyjnych i zahamowanie na okres kilku lat wzrostu realnej wartości globalnej kwoty wynagrodzeń wypłacanych ze środków budżetowych, przy jednoczesnym wprowadzeniu mechanizmów pozwalających na silniejsze różnicowanie wynagrodzeń w sektorze publicznym,
- znaczące rozszerzenie zakresu zadań przekazanych gminom do wykonywania w charakterze zadań własnych, przy zapewnieniu gminom adekwatnego do rozmiarów przekazywanych zadań zwiększenia ich dochodów własnych, oraz weryfikację wykazu zadań zlecanych gminom pod kątem możliwości nadania części z nich statusu zadań własnych gmin,
- wstrzymanie inwestycji nie rokujących nadziei na ich zakończenie w najbliższych latach i szczegółową weryfikację wartości kosztorysowych i zaangażowania inwestycyjnego dla inwestycji finansowanych z budżetu państwa,
- poprawę gospodarki energetycznej w jednostkach sektora publicznego i w dotowanych zasobach mieszkaniowych.

Równolegle winny być podjęte pilne prace zmierzające do zreformowania systemu funkcjonowania i finansowania poszczególnych działów sfery budżetowej, a w szczególności oświaty i szkolnictwa wyższego, ochrony zdrowia i nauki.

Zasady gospodarki finansowej sektora publicznego

Konieczne jest również dokonanie istotnych zmian w zasadach gospodarki finansowej sektora publicznego, które określa dziś ustawa z dnia 5 stycznia 1991 r. — Prawo budżetowe. Wielokrotnie nowelizowane, Prawo budżetowe zachowało do dziś podstawowe zasady wprowadzone w 1991 r. Potrzebna jest jego kolejna nowelizacja — i to tak szeroka, że właściwie należałoby mówić o konieczności uchwalenia nowej ustawy regulującej zasady gospodarki finansowej sektora publicznego.

Za najważniejsze, niezbędne zmiany w systemie finansów publicznych uważamy:

- wprowadzenie elementów planowania wieloletniego — możliwość uchwalania wydatków na całe programy finansowane z budżetu,
- ograniczenie inicjatywy legislacyjnej posłów w procedurze budżetowej i wzmocnienie odpowiedzialności rządu i ministra finansów za kształt i wykonanie budżetu,
- wprowadzenie kontroli *ex ante* zaciągania zobowiązań budżetowych i wzmocnienie uprawnień kontrolnych ministra finansów przy wykonywaniu budżetu,
- zmianę formuły prawnej jednostek budżetowych.

Wojciech Misiąg

Autor — doktor nauk ekonomicznych, były wiceminister finansów jest pracownikiem Instytutu Badań nad Gospodarką Rynkową.