



Miesięcznik TNOiK

Założył Karol Adamiecki w 1926 r.

Reforma finansów publicznych

<https://doi.org/10.33141/po.2006.03.01>

Przeгляд Organizacji, Nr 3 (794), 2006, ss. 3-7
www.przekladorganizacji.pl

Wojciech Misiąg

Towarzystwo Naukowe Organizacji i Kierownictwa (TNOiK)

Wstęp

O stanie równowagi finansów publicznych w ostatecznym rachunku decydują rozmiary dochodów i wydatków publicznych. Jeśli jednak system instytucji publicznych jest niesprawny, a obowiązujące regulacje prawne nie stymulują go do efektywnego działania, reformy dochodów, a zwłaszcza wydatków publicznych, nie przyniosą pożądanego rezultatu. Dlatego dla powodzenia reformy finansów publicznych kluczowe znaczenie ma ustanowienie sprawnego systemu funkcjonowania sektora finansów publicznych. Bezpośrednich efektów finansowych zmian, polegających np. na ustanowieniu lepszego systemu kontroli wydatków publicznych czy na wdrożeniu zadaniowego podejścia do planowania wydatków publicznych, praktycznie nie da się precyzyjnie oszacować. Jednak to właśnie od tego typu działań musi się rozpocząć kompleksowa reforma finansów publicznych.

Z ubolewaniem trzeba stwierdzić, że uchwalona przez Sejm w czerwcu 2005 r. nowa ustawa o finansach publicznych nie może być uznana za solidną podstawę prawną niezbędnych reform – „nowa” ustawa nie zawiera żadnych rozwiązań, które mogłyby pomóc w rozwiązywaniu najważniejszych problemów finansów publicznych.

Osią proponowanego programu działań na rzecz poprawy stanu finansów publicznych są przedsięwzięcia do-

tyczące szeroko rozumianego systemu zarządzania środkami publicznymi. Usprawnienie zarządzania sektorem finansów publicznych i poprawa efektywności funkcjonowania instytucji publicznych nie wystarczą już dziś – wobec ogromnej skali nierównowagi – do uzdrowienia sytuacji. Potrzebne będą również zmiany w systemie dochodów publicznych i zmiany prowadzące do zmniejszenia wydatków w poszczególnych sferach działalności władz publicznych.

Stan finansów publicznych

Finanse publiczne znajdują się w stanie głębokiej nierównowagi, a najbardziej wyrazistymi objawami złego stanu finansów publicznych są:

- utrzymujący się nieprzerwanie od 1991 r. deficyt sektora finansów publicznych, oscylujący w ostatnich latach w granicach 5–6% produktu krajowego brutto;
- wysoki i nadal rosnący poziom państwowego długu publicznego, przekraczającego już – mimo dokonanej w latach 90. zasadniczej redukcji polskiego długu zagranicznego – poziom 50% produktu krajowego brutto;
- niska efektywność i zła jakość usług publicznych, objawiające się w utrudnionym dostępie do tych usług i nieprzestrzeganiu prawnie ustalonych standardów dostępności i jakości – zwłaszcza w takich dziedzinach, jak: szeroko



rozumiana edukacja, ochrona zdrowia, wymiar sprawiedliwości, utrzymanie dróg, bezpieczeństwo publiczne.

W 2004 r. deficyt sektora finansów publicznych był bliiski 6% produktu krajowego brutto. Był to już trzeci z rzędu rok, gdy deficyt utrzymywał się na niemal stałym poziomie. Wynika stąd, że przyspieszenie tempa wzrostu gospodarczego nie zostało wykorzystane do ograniczenia stopnia nierównowagi finansów publicznych, lecz wyłączenie do zwiększenia wydatków publicznych. Nie pomogło również przystąpienie Polski do Unii Europejskiej, choć już w pierwszym roku członkostwa Polska odnotowała dodatni bilans rozliczeń finansowych z budżetem Unii Europejskiej.

Zjawisko „odporności deficytu finansów publicznych na wzrost gospodarczy” nie jest nowe – tylko w 1993 r. wyjście z szoku pierwszego okresu transformacji dało znaczące obniżenie deficytu sektora finansów publicznych. Dalsze wahania tempa wzrostu i związane z tym zmiany dynamiki dochodów sektora finansów publicznych praktycznie nie wpływały na wielkość deficytu. O tym, czy deficyt wzrośnie czy zmaleje, decydowała w całym okresie od 1991 r. intensywność stanowienia nowych regulacji, wpływających na poziom wydatków publicznych. Decydujący wpływ na poziom wydatków miały przy tym ustawy dotyczące ubezpieczeń społecznych – ustawa rewaloryzacyjna z 1991 r. zwiększyła deficyt sektora finansów publicznych o ok. 3% PKB, wycofanie się ze zmian uchwalonych w 1991 r. pozwoliło na zredukowanie deficytu finansów publicznych do poziomu 2–3% PKB, reforma emerytalna z 1998 r. razem z dość kosztowną i nieskuteczną reformą systemu ochrony zdrowia zepchnęły znowu deficyt do obecnego poziomu prawie 6% PKB.

O tym, że przyczyną nierównowagi finansów publicznych są głównie wydatki publiczne, a nie zbyt niski poziom dochodów publicznych, świadczy fakt, że od 1998 r. realny wzrost wydatków wyraźnie przewyższa dynamikę realnych dochodów. To tłumaczy fakt, dlaczego nawet w latach, w których wzrost gospodarczy był znaczny, nie udało się zredukować skali nierównowagi.

Od kilku lat racjonalizacja i redukcja wydatków publicznych są deklarowanym celem polskiej polityki fiskalnej. Dane statystyczne wskazują jednak wyraźnie, że realna polityka jest diametralnie inna – nie tylko nie zmniejszamy wydatków, lecz rosną one w tempie większym niż możliwości finansowe państwa.

Naturalnym skutkiem trwałego deficytu budżetowego jest rosnące zadłużenie. Polska wkroczyła w okres transformacji z bardzo dużym długiem zagranicznym, który – dzięki zawartym umowom z Klubem Paryskim i Klubem Londyńskim – udało się w znacznym stopniu zredukować. Efekty tej redukcji zostały jednak zniwelowane przez szybki wzrost zadłużenia krajowego, niezbędny dla finansowania deficytu budżetowego. Stopniowo wygasają też możliwości finansowania deficytu budżetu państwa przychodami z prywatyzacji, co w oczywisty sposób zwiększa potrzeby pożyczkowe skarbu państwa.

Według danych Ministerstwa Finansów państwowy dług publiczny wyniósł w końcu 2004 r. ok. 433 mld zł, co odpowiada 49% wartości produktu krajowego brutto z 2004 r. i więcej niż dwuletnim dochodom budżetu państwa. Narastanie długu zostało w 2004 r. powstrzymane dzięki korzystnym dla Polski zmianom kursów walutowych (na przestrzeni 2004 r. różnice kursowe od zadłużenia zagranicznego zmniejszyły wartość długu liczoną w złotych

o ok. 12 mld zł), jednak wszystko wskazuje na to, że już w 2005 r. odnotujemy ponowny wzrost długu. Tak znaczne zadłużenie jest nie tylko źródłem przyszłych problemów, lecz wpływa istotnie również na procesy bieżące – koszty obsługi długu publicznego pochłaniają dziś ponad 15% rocznych dochodów budżetu państwa – więcej niż wynoszą wydatki na obronę narodową i bezpieczeństwo publiczne, cztery razy więcej niż przeznaczamy rocznie z budżetu państwa na badania naukowe.

Wielkość wydatków publicznych zależy nie tylko od zakresu ustawowych obowiązków (zadań) władz publicznych, ale również od efektywności wykonywania tych zadań. Również i w tej kwestii sytuację w polskim sektorze finansów publicznych ocenić musimy jako złą – znacząca część środków publicznych wydatkowana jest w sposób, który nie daje efektów w postaci lepszego wykonywania zadań publicznych. Środki te stanowią często istotne źródło dochodów dla pewnych grup obywateli lub pewnych segmentów gospodarki, jednak z punktu widzenia celów, którym powinny służyć – są marnotrawione.

Spośród dość licznych przyczyn takiego stanu rzeczy najważniejszymi, naszym zdaniem, są:

- brak zadaniowego podejścia w planowaniu i kontroli wydatków publicznych – oznacza to, że tak w budżetach, jak i w planach finansowych instytucji pozabudżetowych środki na poszczególne rodzaje działalności są przyznawane bez ścisłego określenia wartości wskaźników (ilościowych i jakościowych, jakie powinny być osiągnięte dzięki wydatkowaniu środków publicznych);
- nadmierne rozproszenie środków publicznych, powodujące niemożność skutecznego, strategicznego kierowania podziałem środków publicznych, a ponadto w zasadniczy sposób utrudniające kontrolę gospodarowania środkami publicznymi;
- łamanie zasad jawności i przejrzystości finansów publicznych, mające swe źródło zarówno w braku niezbędnych regulacji prawnych, jak i w powszechnym tolerowaniu prawa obowiązującego w tym zakresie.

Odrebnym problemem – daleko wykraczającym poza problemy finansów publicznych, ale stanowiącym jedną z najważniejszych przeszkód na drodze do uzdrowienia finansów publicznych – jest obserwowana w wielu dziedzinach nadrzędność interesów grup zawodowych związanych z kluczowymi działaniami sektora finansów publicznych nad interesami obywateli, będących odbiorcami (konsumentami) usług świadczonych przez instytucje publiczne. Problemu tego nie da się oczywiście rozwiązać na gruncie regulacji (ani praktyki) finansów publicznych; bez podkreślenia jego wagi obraz przyczyn obecnego stanu finansów publicznych byłby niepełny.

Sygnalizowany powyżej problem jest tym bardziej istotny, że stanowi on – obok trwającej od kilkunastu lat niemożności uporządkowania sektora pozabudżetowego i wyraźnie widocznej niechęci do ścisłego określenia zadań i powinności państwa – wyraz braku strategicznego podejścia do finansów publicznych. Naturalnym skutkiem braku jednolitej i konsekwentnie wdrażanej wizji reformy finansów państwa jest faktyczna nadrzędność interesów dobrze zorganizowanych grup zawodowych oraz brak odporności na populistyczne propozycje i naciski.

Wielkim problemem polskiego sektora finansów publicznych jest jego podatność na korupcję. Niespójny i niejasny system podatkowy, brak jasno określonych zasad i celów wydatkowania środków publicznych, wreszcie – ogra-

niczenia w dostępie do pełnej i rzetelnej informacji o funkcjonowaniu instytucji publicznych sprawiają, że Polska jest dziś postrzegana jako najbardziej skorumpowane państwo Unii Europejskiej, a w rankingach Transparency International pozycja Polski pogarsza się z roku na rok. Dla efektywnego funkcjonowania sektora finansów publicznych najgroźniejsze jest to, że obecny stan zaczynamy z wolna uważać za normalny.

Wspomnieć też trzeba o tym, że na stan finansów publicznych w Polsce poważny wpływ wywiera także fakt, że rozmiary szarej strefy w gospodarce niektórzy analitycy szacują nawet na 30–40% rozmiarów sfery legalnej działalności gospodarczej. Tak znaczne rozmiary szarej strefy to z jednej strony efekt przeregulowania gospodarki, niejasnych przepisów podatkowych i dużych fiskalnych kosztów pracy, z drugiej – czynnik ograniczający możliwość pobudzania wzrostu gospodarczego przez obniżanie podatków.

Zarządzanie środkami publicznymi

Program najważniejszych zmian w procedurach zarządzania środkami publicznymi powinien obejmować następujące przedsięwzięcia:

- rozszerzenie zakresu budżetu państwa, przywracające zdolność administracji rządowej do skoordynowanego zarządzania środkami publicznymi – włączenie do budżetu państwa rozliczeń z UE oraz planów finansowych państwowych instytucji pozabudżetowych,
- wzmocnienie bazy dochodowej samorządu terytorialnego i likwidacja zbędnych ograniczeń w swobodnym gospodarowaniu środkami samorządów,
- ustanowienie skutecznych mechanizmów przestrzegania zasad jawności i przejrzystości finansów publicznych,
- zmianę charakteru planowania budżetowego, nakierowaną na ścisłe powiązanie podziału środków publicznych z żądanymi efektami ich wykorzystania,
- wzmocnienie kontroli zaciągania zobowiązań przez podmioty publiczne, w tym: zmianę trybu wykonywania budżetu państwa, memoriałowe ujmowanie wydatków budżetowych na wszystkich szczeblach,
- ścisłe powiązanie (merytoryczne i formalne) procedur rocznego planowania budżetowego z procedurami konstrukcji wieloletnich planów rozwoju,
- ograniczenie zakresu zadań publicznych wykonywanych bezpośrednio przez instytucje publiczne.

Rozszerzenie zakresu budżetu państwa

Zarządzanie państwowym segmentem sektora finansów publicznych jest dziś rozproszone między wiele instytucji. Utrudnia to w zasadniczy sposób koordynację polityki finansowej i efektywne wykorzystywanie środków publicznych. Jedną z przyczyn jest coraz mocniejsze ograniczanie zakresu podmiotowego budżetu państwa, co odbiera temu dokumentowi jego właściwą rolę i praktycznie wyłącza spod kontroli gospodarowanie znaczącą częścią środków publicznych.

Budżet państwa, będący obecnie zbiorczym planem finansowym państwowych jednostek budżetowych, powinien – w myśl naszej propozycji – obejmować praktycznie całość państwowego segmentu sektora finansów publicznych. Dokładniej mówiąc – budżet państwa powinien obejmować plany finansowe wszystkich – poza szkołami wyższymi

i instytucjami kultury – państwowych jednostek sektora finansów publicznych.

W proponowanym nowym układzie budżetu państwa wyodrębniono dwa rodzaje elementów:

- budżet ogólny, którego charakter odpowiada w przybliżeniu obecnemu budżetowi państwa;
- budżety specjalne, będące planami finansowymi poszczególnych instytucji państwowych zaliczanych do sektora finansów publicznych, działających w formie innej niż jednostka budżetowa.

Oddzielnym fragmentem budżetu państwa byłoby zbiorcze, skonsolidowane zestawienie budżetu ogólnego i wszystkich budżetów specjalnych.

Utworzenie budżetów specjalnych nie powoduje ujednolicenia zasad funkcjonowania wszystkich instytucji publicznych – jednostki sektora finansów publicznych, których plany finansowe stanowiąc będą budżety specjalne, winny zachować bez zasadniczych zmian właściwe sobie zasady gospodarki finansowej (w tym możliwość dostosowywania rozmiarów wydatków do posiadanych środków), zostaną natomiast włączone w system jednolitej sprawozdawczości budżetowej; zmieni się także tryb uchwalania ich planów.

Przyjęcie koncepcji złożonego budżetu państwa, obejmującego budżet ogólny i budżety specjalne, niesie za sobą następujące konsekwencje:

- wszystkie plany finansowe włączane obecnie do ustawy budżetowej, lecz pozostające poza zakresem budżetu państwa, zostają włączone do budżetu państwa;
- do budżetu państwa zostają też włączone plany finansowe innych instytucji, które dotychczas nie były prezentowane w ustawie budżetowej;
- wynik budżetu państwa zostaje uzależniony od wyników poszczególnych instytucji państwowych sektora finansów publicznych, co oznacza, że stosowane w poprzednich latach zabiegi służące do sztucznego poprawienia wyniku budżetu państwa (obniżenia deficytu) nie będą już miały wpływu na ogólny wynik budżetu państwa.

W efekcie budżet państwa będzie obejmował znacznie większą niż dotąd część operacji finansowych państwowego segmentu sektora finansów publicznych, a jego wynik będzie lepiej odzwierciedlał rzeczywistą sytuację finansów państwa.

Rozszerzeniu zakresu budżetu państwa ma też służyć ponowne włączenie do budżetu państwa dochodów z bezzwrotnej pomocy zagranicznej (w tym – wszystkich dochodów, jakie Polska uzyskuje z budżetu Unii Europejskiej) oraz wydatków finansowanych tymi środkami i tzw. wydatków na współfinansowanie wspieranych zadań (środki pomocowe najczęściej nie finansują 100% kosztów wspieranych zadań). Zakłada się jednocześnie, że konstrukcja budżetu państwa pozwoli na wyodrębnienie środków pomocowych i środków na współfinansowanie wspieranych zadań od pozostałych wydatków krajowych. Takie rozwiązanie, całkowicie zgodne ze standardami obowiązującymi w Unii Europejskiej, z jednej strony pozwoli na zachowanie pełnej kontroli nad uzyskiwanymi dochodami i wydatkami finansowanymi z tych dochodów, z drugiej – dzięki oddzieleniu środków pomocowych i związanych z nimi wydatków od innych wydatków krajowych – pozwoli na zachowanie rygorów kontrolnych i sprawozdawczych związanych z wykorzystaniem pomocy zagranicznej.

Włączenie do budżetu państwa funduszy celowych i agencji rządowych ma przede wszystkim znaczenie ewi-

dencyjne i kontrolne – pozwala na bardziej przejrzyste ujęcie operacji finansowych sektora finansów publicznych i wzmacnia kontrolę gospodarowania środkami publicznymi. Nie musi jednak oznaczać likwidacji specyficznych instrumentów finansowych, którymi posługują się te instytucje. Niezbędne jest jednak natychmiastowe zniesienie dualizmu planowania finansowego w agencjach rządowych, polegającego na opracowywaniu dwóch różnych planów finansowych – na użytek Sejmu i na użytek operatywnego zarządzania instytucją.

Jednocześnie nastąpić powinno wzmocnienie – przynajmniej informacyjne – powiązań budżetu z bilansem wszystkich dochodów i wydatków publicznych. Wymaga to w pierwszej kolejności ustanowienia jednolitego systemu sprawozdawczości finansowej w sektorze finansów publicznych i rozszerzenia obowiązków informacyjnych Ministra Finansów.

Opisane powyżej zmiany w układzie budżetu państwa obowiązujące mają również w budżetach jednostek samorządu terytorialnego – pozwoli to na ujednoczenie zasad ewidencji stosowanych w sektorze finansów publicznych. Zasadniczym argumentem za wprowadzeniem takich zmian do budżetów samorządowych jest jednak przekonanie, że merytoryczne argumenty za wprowadzeniem zmian w konstrukcji budżetu, sformułowane powyżej w odniesieniu do budżetu państwa, zachowują moc również w odniesieniu do budżetów samorządowych.

Wzmocnienie bazy dochodowej samorządu terytorialnego

Kompetencje i zasoby finansowe jednostek samorządu terytorialnego nie odpowiadają już ani roli, jaką jednostki te spełniają w wykonywaniu zadań publicznych, ani zadaniom, jakie wykonywać powinny w najbliższej przyszłości, ani nawet prawnie określonym (m.in. w Konstytucji i Europejskiej Karcie Samorządu Terytorialnego) gwarancjom ich samodzielności. Stan ten – konieczny do zmiany z przyczyn zasadniczych – negatywnie wpływa również na sposób funkcjonowania sektora finansów publicznych.

Reforma finansów samorządowych powinna obejmować:

- rozszerzenie katalogu dochodów własnych samorządów,
- zniesienie zbędnych ograniczeń w gospodarowaniu przez samorządy środkami finansowymi znajdującymi się w ich dyspozycji.

Zwiększenie dochodów własnych jednostek samorządu terytorialnego powinno przede wszystkim polegać na:

- ustanowieniu podatkowych źródeł dochodów własnych województw i powiatów, przy czym najlepszą drogą wydaje się albo ustanowienie udziałów tych jednostek we wpływach z podatku VAT pobieranego od wybranych podmiotów (np. przedsiębiorstw handlowych i usługowych), albo ustanowienie samorządowego podatku obrotowego, powiązane z obniżeniem stawek podatku VAT,
- przekazaniu samorządom dochodów państwowych instytucji publicznych, których rolą jest dziś głównie dystrybucja środków finansowych między jednostki samorządowe (Fundusz Pracy, PFRON).

Zmiany w systemie finansów Funduszu Pracy powinny polegać na tym, by:

- uznać, że składka stanowiąca obecnie dochód Funduszu Pracy stanowi w przeważającej części (85–90%) dochód jednostek samorządu terytorialnego (dochód odpowiednich budżetów jednostek samorządu terytorialnego),

a w pozostałej części – dochód Funduszu Pracy; dystrybucji środków między poszczególne jednostki samorządu terytorialnego dokonywałby Zakład Ubezpieczeń Społecznych;

- ustalić w ustawie algorytm podziału „samorządowej” części składki między poszczególne jednostki samorządu terytorialnego;

- ograniczyć zakres zadań Funduszu Pracy do:

- ✓ realizacji programów o charakterze ogólnopolskim,
- ✓ dysponowania rezerwą składki, której wielkość (w proporcji do pobranej składki) byłaby ustalona w ustawie, a która mogłaby być przeznaczona wyłącznie na dotacje do jednostek samorządu terytorialnego na dofinansowanie kosztów wybranych, obligatoryjnych zadań tych jednostek.

W analogiczny sposób powinny być przeprowadzone zmiany w finansach Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych.

Jednocześnie zniesione powinny być bariery swobodnego gospodarowania przez samorządy ich środkami finansowymi. Najważniejsze przedsięwzięcia temu służące to:

- przekształcenie zadań zleconych jednostkom samorządowym na mocy ustaw w obligatoryjne zadania własne i zastąpienie dotacji przyznawanych na te zadania dochodami własnymi,
- włączenie do odpowiednich budżetów wszystkich samorządowych funduszy celowych i przekazanie władzom samorządowym obowiązku bezpośredniego wykonywania i finansowania zadań tych funduszy,
- zniesienie lub modyfikacja limitów zadłużenia, pozwalające na większą elastyczność działania jednostek w dobrej sytuacji finansowej i wzmacniające odpowiedzialność władz samorządowych za stan finansów komunalnych.

Niezależnie od zniesienia samej instytucji zadań zleconych z mocy ustaw rozważyć należy możliwość zniesienia dotacji na zadania zlecone, połączone z odpowiednim zwiększeniem dochodów własnych samorządów lub – co byłoby rozwiązaniem gorszym, lecz również korzystnym – zwiększeniem subwencji ogólnych.

Przestrzeganie zasad jawności i przejrzystości finansów publicznych

Oficjalnie deklarowana jawność i przejrzystość finansów publicznych pozostaje – mimo solidnych podstaw prawnych – kategorią czysto propagandową. Tymczasem brak jawności powoduje, że obywatelska kontrola nad finansami publicznymi – równie istotna, jak kontrola zinstytucjonalizowana (zewnętrzna i wewnętrzna) – nie może być w pełni skuteczna.

Za najważniejsze i pilne przedsięwzięcia zmierzające do poprawy stanu przestrzegania norm jawności i przejrzystości finansów publicznych uważam:

- wprowadzenie powszechnego obowiązku poddawania badaniom audytorskim i publikowania wyników audytu sprawozdań finansowych podmiotów sektora finansów publicznych oraz sprawozdań instytucji publicznych nie posiadających osobowości prawnej,
- ustanowienie instytucji audytorskiej, odpowiedzialnej za formalny audyt sprawozdań z wykonania budżetu państwa, głównych instytucji pozabudżetowych, NBP oraz największych jednostek samorządowych,
- wprowadzenie systematycznych kontroli przestrzegania zasad jawności i przejrzystości finansów publicznych,

- uznanie stanu jawności i przejrzystości finansów publicznych za jedno z podstawowych kryteriów oceny kierownictw organów i instytucji publicznych wszystkich szczebli,
- stworzenie mechanizmu łatwego dla obywatela dochodzenia jego praw naruszanych przez złamanie zasad jawności i przejrzystości,
- rozszerzenie zakresu obowiązków informacyjnych instytucji publicznych, by punkt ciężkości przenieść z obowiązku udostępniania danych na obowiązek informowania o swej działalności.

Dla poprawy przejrzystości finansów publicznych niezbędne jest również zniesienie możliwości manipulowania danymi o finansach publicznych za pomocą aktów prawnych niskiego rzędu, ustanawiających niezgodne z ogólnymi regułami (i dowolnie zmieniane) zasady ewidencji i prezentacji danych finansowych.

Wzmocnienie kontroli zaciągania zobowiązań przez podmioty publiczne

Konieczne jest przeniesienie punktu ciężkości bieżącej kontroli wykonywania budżetu państwa z kontroli przepływów pieniężnych na kontrolę procesów zaciągania zobowiązań pociągających za sobą wydatki budżetowe. Wymaga to wprowadzenia zasady wstępnej (*ex ante*) kontroli zobowiązań, będącej obecnie powszechnie stosowaną metodą wykonywania budżetu.

Konieczne jest również precyzyjne uregulowanie zasad zaciągania przez pozabudżetowe instytucje publiczne, a także odstąpienie od praktyk wymuszania zaciągania zobowiązań przez instytucje państwowe dotowane z budżetu państwa.

Dla skuteczności kontroli zaciągania zobowiązań przez instytucje publiczne niezbędne jest również wprowadzenie zasady memoriałowej ewidencji wydatków budżetowych, powodujące m.in. jednakowe traktowanie (z punktu widzenia wpływu na wynik budżetu) dokonanych wydatków i zaległości płatniczych.

Obowiązujący obecnie tryb kontroli wydatków *ex post* powinien być zastąpiony procedurami wstępnej kontroli zobowiązań zaciąganych w imieniu skarbu państwa. W nowym systemie zaciągnięcie zobowiązania byłoby możliwe przy łącznym spełnieniu trzech warunków:

- wydatek następujący w efekcie zaciągnięcia zobowiązania ma pokrycie w planie wydatków bieżącego budżetu, w niewygasających limitach wydatków z poprzednich lat lub w limitach środków na realizację programów wieloletnich;
- dokumentacja dostarczona przez jednostkę zaciągającą zobowiązanie pozwala stwierdzić, że potencjalny wydatek jest uzasadniony i legalny;
- na zaciągnięcie zobowiązania jednostka uzyska zgodę ministra finansów lub jego upoważnionego przedstawiciela.

Przyjęcie takiej procedury zwiększyłoby odpowiedzialność ministra finansów nie tylko za prawidłowe wykonanie budżetu państwa, lecz i za terminową realizację poszczególnych wydatków państwa, dając mu jednocześnie do ręki efektywny instrument zarządzania środkami finansowymi skarbu państwa objętymi budżetem państwa.

Wprowadzeniu kontroli *ex ante* zobowiązań skarbu państwa powinna towarzyszyć centralizacja kasowego wykonania budżetu państwa oraz wprowadzenie zasady uznawania za nieważne z mocy prawa zobowiązania skarbu państwa zaciągniętego z naruszeniem obowiązujących przepisów.

Racjonalizacja wydatków publicznych

Nie ma jednej, uniwersalnej dla wszystkich rodzajów działalności publicznej recepty na racjonalizację i obniżenie wydatków publicznych. Istotą reformy wydatków publicznych powinno być – w jej pierwszym etapie – dokonanie szczegółowego przeglądu zadań wykonywanych obecnie przez władze publiczne oraz dokonanie przeglądu i oceny wydatków dokonywanych na poszczególne zadania. Wynikiem tej oceny powinny być szczegółowe propozycje dotyczące z jednej strony ewentualnego ograniczenia listy zadań publicznych, z drugiej – wprowadzenia zmian organizacyjnych zmierzających do obniżenia kosztów wykonywania zadań publicznych. Działania te powinny zostać przeprowadzone możliwie szybko, lecz ważne jest, by sektorowe reformy wydatków wprowadzone były z jednoczesnym wdrożeniem opisanych wcześniej zmian ogólnych zasad funkcjonowania sektora finansów publicznych.

Opisane poniżej propozycje zmian w wydatkach publicznych nie mają charakteru pełnego, zwartego programu. Powinny one być raczej traktowane jako przykładowe wskazanie możliwych pól racjonalizacji funkcjonowania instytucji publicznych i przykładów metod osiągania oszczędności w wydatkach publicznych.

W podobny sposób traktować należy zaprezentowany wybór działów sektora finansów publicznych. W naszym przekonaniu oszczędności w funkcjonowaniu instytucji publicznych należy poszukiwać we wszystkich rodzajach działalności, nie tylko w wymienionych poniżej.

Projektując szczegółowe działania racjonalizujące wydatki publiczne, przyjmując należy pewne bardzo ogólne, ale ważne zasady reformy wydatków. Można je syntetycznie przedstawić w następujący sposób.

■ Reformy wydatkowe rozpoczynać trzeba od ustalenia możliwości przekazania władzom samorządowym części zadań wykonywanych obecnie przez administrację rządową.

■ Działania polegające na zmianie sposobów wykonywania i finansowania zadań publicznych powinny mieć pierwszeństwo przed propozycjami ograniczenia zakresu zadań publicznych – z wyjątkiem zadań, których wykonywanie ze środków publicznych jest w oczywisty sposób zbędne.

■ Racjonalizacja wydatków publicznych powinna być powiązana z ustaleniem standardów jakości i dostępności usług publicznych. Standardy te powinny odpowiadać faktycznym możliwościom (nie tylko finansowym) instytucji publicznych świadczących te usługi – nawet jeśli będzie to oznaczało formalne obniżenie standardów w stosunku do obowiązującego obecnie prawa.

■ Wdrażanie reform wydatków musi być powiązane z uruchomieniem systemów (odpowiednich dla poszczególnych rodzajów wydatków) monitorowania sposobu wykonywania zadań publicznych.

■ System zasilania budżetów samorządowych z budżetu państwa powinien w większym niż dotąd stopniu uwzględniać wspieranie przedsięwzięć zmierzających do racjonalizacji i trwałego zmniejszania wydatków na działalność z zakresu użyteczności publicznej.

dr Wojciech Misiąg

Wybór tekstu z „Białej Księgi” oraz skróty pochodzą od redakcji.