

# **OBSZARY REFORM FINANSÓW PUBLICZNYCH W POLSCE<sup>1</sup>**

*KRYSTYNA PIOTROWSKA-MARCZAK*

Wyższa Szkoła Bankowa w Toruniu, Polska

## **Abstract in original language**

Konieczność reformowania i modyfikacji systemu finansów publicznych wynika ze zmieniających się warunków w jakich on funkcjonuje. Niezbędne jest, aby te warunki zidentyfikować, określić i rozważyć siłę ich oddziaływania. W niniejszych wywodach wskazano główne czynniki aktywizujące reformy finansów publicznych. Na tym tle przedstawiono kierunki reform finansów publicznych w Polsce dokonane w XXI wieku. W konkluzji dokonano ich oceny.

## **Key words in original language**

finanse publiczne, kierunki i zakres reform, skutki reform

## **Abstract**

The need to reform and modify the financial system arises from the unsteady conditions in its environment. The conditions must be identified and analysed to know their impacts. This article highlights main factors leading to reforms in the public finance sector, thus setting a context for the presentation of public finance reforms introduced in Poland after the year 2000. Their evaluation is provided in the concluding section.

## **Key words**

public finance, goals and scope of reforms, results of reforms

## **1. WPROWADZENIE**

Konieczność reformowania i modyfikacji systemu finansów publicznych wynika ze zmieniających się warunków w jakich on funkcjonuje. Niezbędne jest aby te warunki zidentyfikować, określić i rozważyć siłę ich oddziaływania.

W niniejszym tekście podjęto próbę wskazania głównych czynników wpływających na inicjatywę zmian systemu finansów publicznych. Na tym tle wskazano jakie obszary, w jakiej postaci są objęte aktualnymi przekształceniami systemu finansów publicznych w Polsce. W konkluzji zasygnalizowano kontrowersyjne elementy podjętej reformy.

---

<sup>1</sup> "artykuł został przygotowany w ramach projektu N N113 326038 pt. System dochodów transferowych jednostek samorządu terytorialnego a możliwość zapewnienia zrównoważonego rozwoju regionalnego i lokalnego oraz zwiększenia poziomu absorpcji funduszy unijnych, finansowanego przez Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa Wyższego".

## 2. PRZYCZYNY AKTYWIZACJI W DZIEDZINIE REFORM FINANSÓW PUBLICZNYCH

Proces doskonalenia każdego systemu jest sprawą oczywistą. Równocześnie jednak trzeba sobie zdawać sprawę, że taki proces wymaga zmian, a każda zmiana spotyka się, przynajmniej na początku, z oporem, tych, których dotyczy. Ponadto, z reguły, istnieją konkretne impulsy, które implikują zmiany.

W przypadku finansów publicznych czynników motywujących czy stwarzających imperatyw reform jest wiele. Do najważniejszych z nich należą:

- zmiany w modelu państwa i jego funkcji;
- oczekiwania społeczne, często związane z ruchami społecznymi, które dotyczą poprawy warunków egzystencji;
- wzrost wydatków publicznych i brak ich zrównoważenia z dochodami publicznymi. Konsekwencją tego stanu jest powstawanie deficytów budżetowych zarówno na szczeblu państwa jak i samorządów lokalnych, które prowadzi do powstania, a często i wzrostu długu publicznego;
- narastające procesy globalizacji związane z umiędzynarodawianiem gospodarki;
- występujące cyklicznie kryzysy finansowe.

Oczywiste jest, że wskazane przykładowo główne czynniki mają zróżnicowany wpływ na aktywizację podejmowania reform finansów publicznych w wielu ich obszarach.

Czynnik związany z modelem państwa i oznaczeniem jego funkcji stanowi szkielet dla finansów publicznych. W największym skrócie państwo to rodzaj władzy. Zespół metod jakimi posługuje się ta władza decyduje o jego typie. Stąd można podzielić państwa na demokratyczne i niedemokratyczne<sup>2</sup>.

Z punktu widzenia ustroju administracyjno-terytorialnego państwa można podzielić na unitarne i federalne. W każdym z tych typów państw może nastąpić podział władzy na centralną i lokalną. W każdym z tych układów występują różne funkcje państwa. W literaturze najczęściej wskazuje się na funkcje: organizacyjne, represyjne, gospodarcze, socjalne i dystrybucyjne<sup>3</sup>.

---

<sup>2</sup> Por. G.L. Seidler, H. Groszyk, A. Pieniążek, Wprowadzenie do nauki o państwie i prawie, Wyd. UMCS, Lublin 2010, s. 77

<sup>3</sup> Ibidem s. 67

Funkcje państwa są uzależnione od typu gospodarki. Stąd np. społeczna gospodarka rynkowa to taka, która związana jest najczęściej z państwem demokratycznym, w którym ma miejsce dominujący rynek, ale funkcje państwa są rozbudowane w obszarze społecznym, albo węższej – socjalnym. Z typem państwa związana jest określona presja na kształt i zakres finansów publicznych oraz ich zmiany mające różne nasilenie w czasie. Specyficzną rolę w tym procesie odgrywa zjawisko globalizacji. W największym skrócie polega ona na umiędzynarodowieniu gospodarki. Decyduje o tym głównie postęp naukowo - techniczny, sposoby prowadzenia konkurencji oraz liberalizacja polityki ekonomicznej państwa<sup>4</sup>.

W globalizacji charakterystyczny jest brak barier dla przepływów: towarów, usług, kapitału, ludzi i informacji<sup>5</sup>.

Globalizacja jednak ma dobre i złe strony. W pierwszej grupie znajdują się takie zjawiska jak: upodobnianie się wzorców rozwoju społeczno-ekonomicznego, spadek kosztów produkcji, wzrost efektywności i konkurencyjności czy możliwości rozwoju krajów zacofanych.

Natomiast w drugiej grupie są ograniczenia suwerenności państw, zanikanie różnic kulturowych, agresywna konkurencja<sup>6</sup>.

Wszystkie wskazane wyżej czynniki związane z modelem państwa i procesami globalizacji mają wpływ na aktywizację władzy w zakresie reformowania finansów publicznych. Dodatkowo ta tendencja pogłębia się na skutek działania presji społeczeństwa, które dąży do osiągnięcia poprawy warunków życia, co przejawia się między innymi, w organizacji protestów, manifestacji czy strajków. W tych warunkach wydaje się słuszne stwierdzenie, że: „(...) jedyną skuteczną strategią umożliwiającą odrabianie dystansu rozwojowego jest strategia oparta na harmonizowaniu efektywności ekonomicznej z powszechnie akceptowanymi zasadami sprawiedliwości społecznej odwołującymi się do samoopowiedzialności wspomaganą regułami subsydialności państwa”<sup>7</sup>.

Ta strategia prowadzi do zmian zakresu i rozmiarów wydatków publicznych.

Mający miejsce nieustanny wzrost wydatków publicznych wywołany jest nie tylko względami wynikającymi z presji społecznej i

---

<sup>4</sup> Por. Wzrost gospodarczy i finanse międzynarodowe, red. S.I Bukowski, J. Misala, CeDeWu.pl, Wydawnictwo Fachowe, Warszawa 2011, s. 21.

<sup>5</sup> S. Flejterski, Ekonomia globalna. Synteza, Difin, Warszawa 2003, s. 23.

<sup>6</sup> Ibidem s. 204, 208

<sup>7</sup> Mechanizm i źródła wzrostu gospodarczego. Polityka ekonomiczna a wzrost gospodarczy, red. J.L. Bednarczyk, S.I. Bukowski, W. Przybylska-Kapuścińska, CeDeWu, Warszawa 2008, s. 12.

rozbudową funkcji społecznych państwa, ale także spowodowany jest postępowaniem technicznym przy realizacji usług społecznych.

Szczególnie wyraźnie to występuje w takich dziedzinach jak ochrona zdrowia, komunikacja społeczna, transport czy zabezpieczenie na starość.

Narastające rozmiary wydatków publicznych biegną w szybszym tempie niż wzrost dochodów publicznych, co jest także uwikłane społecznie w postaci oporu przed wzrostem podatków, i w niektórych państwach, np. w Szwecji, ma aprobatę społeczną, wynikającą z transparentności struktury wydatków.

Szczególnie silnie działająca na przyspieszenie procesu reform finansów publicznych jest sytuacja, w której objawia się kryzys finansowy w skali międzynarodowej. To zjawisko ma charakter cykliczny i jest współcześnie spowodowane wieloma przyczynami, w katalogu których najważniejsze są:

- zmiany rozkładu sił gospodarczych na świecie;
- gwałtowne procesy globalizacyjne;
- zmiany demograficzne;
- gwałtowny rozwój instrumentów pochodnych;
- rozwój rynków finansowych;
- brak poprawnej oceny ryzyka;
- lekkomyślność instytucji finansowych;
- błędy w zarządzaniu instytucjami finansowymi<sup>8</sup>.

W warunkach, w których występuje kryzys finansowy, szczególnie intensywnie poszukuje się metod stabilności finansów publicznych.

„(...) jak do tej pory nie udało się wskazać jednego optymalnego wzorca w tej dziedzinie, a przyjmowane w wielu krajach rozwiązania są kształtowane zazwyczaj metodą prób i błędów”<sup>9</sup>. Jedną z możliwych dróg jest przyjęcie określonych reguł fiskalnych. Są one bardzo różnorodne. Może to być:

- kwantytatywne limity określonych kategorii budżetowych;
- zasady przygotowania i realizacji budżetu;

---

<sup>8</sup> W.M. Orłowski, Dziesięć przyczyn kryzysu i ich analiza; w: Globalny kryzys finansowy i jego konsekwencje w opinii ekonomistów polskich, red. J. Szambelańczyk, Związek Banków Polskich, Warszawa 2009, s. 8,9.

<sup>9</sup> K. Wójtowicz, Problem konstrukcji optymalnej reguły fiskalnej w warunkach kryzysu finansowego, w: PTE, Zeszyty Naukowe nr 10, Kraków 2011, s. 137.

- reguły dotyczące grup podmiotów,
- reguły przedmiotowe w tym:
  - o reguły salda budżetowego,
  - o długu publicznego,
  - o dotyczące dochodów budżetowych,
  - o dotyczące wydatków budżetowych<sup>10</sup>.

Wśród wymienionych uważa się, że reguły salda budżetowego są skuteczną drogą dla uzyskania stabilności finansowej.

Problem jednak sprowadza się do tego aby zabezpieczyć i ustalić mechanizm zapewnienia przestrzegania reguł fiskalnych, biorąc pod uwagę ich skuteczność<sup>11</sup>.

W warunkach kryzysu poszczególne państwa tworzą reguły fiskalne, albo godzą się z sytuacją, w której one nie są ustalone.

Kryzys finansowy „dotyka” zarówno sektor rządowy jak i samorządowy. Warto tu zwrócić uwagę na „Aktualny, globalny kryzys gospodarczy oraz związany z nim kryzys finansowy nie pozostają bez wpływu na gospodarkę jednostek samorządu terytorialnego, przekształcając się w kryzys finansów lokalnych, określane często (...) mianem lokalnego stresu finansowego (...)”<sup>12</sup>. Aby go wyhamować konieczna jest: orientacja na wyniki mechanizmu konkurencji, wprowadzenie budżetu zadaniowego, współpraca z sektorem prywatnym, transparentność działań<sup>13</sup>.

Równocześnie trzeba pamiętać, że zadłużanie się jednostek samorządu terytorialnego jest w pierwszym rzędzie spowodowane: niskim tempem wzrostu dochodów własnych, oczekiwaniami społeczności lokalnych i nowymi zadaniami nakładanymi przez rząd na jednostki samorządu terytorialnego<sup>14</sup>.

Mimo podjętych działań zarówno przez rząd jak i samorząd, kryzys powoduje zakłócenie trendów rozwoju gospodarczego. Przy czym proces ten trwa, a składa się na niego kilka faz, charakteryzujących się określonymi cechami takimi np. jak: powstawanie innowacji,

---

<sup>10</sup> Ibidem s. 138, 139

<sup>11</sup> Ibidem s. 149

<sup>12</sup> M. Poniatowicz, Lokalny stres finansowy – istota i przejawy w polskich warunkach, w: O nowy model finansów samorządowych – lekcja z kryzysu, UMCS, Akademia L. Koźmińskiego w Warszawie, Kazimierz Dolny 2012, s. 57.

<sup>13</sup> Ibidem s. 57.

<sup>14</sup> Ibidem s. 57.

ekspansja kredytu, rozszerzanie się spekulacji finansowych, sygnały świadczące o niebezpieczeństwie i wreszcie załamanie<sup>15</sup>.

W literaturze<sup>16</sup> proponuje się system, który ma przeciwdziałać powstawaniu, a w momencie jego zaistnienia, braku rozszerzania, w którym ważną rolę odgrywają: centrowa polityka ekonomiczna, przejrzystość instytucji finansowych, ograniczanie ryzykownych operacji finansowych, eliminacja gwarancji państwowych.

Państwo pełniąc swoje funkcje może oddziaływać na gospodarkę w sposób aktywizujący lub hamujący. Zależy to od wyboru celów i narzędzi do ich realizacji.

Najważniejszy jest wybór publiczny polegający na ustaleniu co należy do mechanizmów rynkowych, a co do państwa.

Reakcja na skutki polityki gospodarczej szczególnie wyraźnie występuje u takich podmiotów jak: gospodarstwo domowe, przedsiębiorstwa i banki. Natomiast w układzie przedmiotowym znajduje to wyraz w relacjach import-eksport, deficyt budżetowy i dług publiczny oraz w poziomie bezrobocia<sup>17</sup>.

Zasadniczy jednak problem związany z ustaleniem stanu finansów publicznych to, aby informacje na ten temat nie wprowadzały w błąd. W literaturze<sup>18</sup> wskazuje się na kilka obszarów, które mogą przyczynić się do nieprawidłowej diagnozy. Należą do nich: ocena zgodności budżetu z przyjętymi ustaleniami (planem), oceny zamieszczane w środkach masowego przekazu, oceny międzynarodowych instytucji finansowych, oceny instytucji kontrolnych oraz interpretacja przepisów konstytucji.

Wszystkie przedstawione postulaty i założenia, które są impulsem do reform finansów, przekładają się na język praktyki w różny sposób. Często sprowadzają się one do selektywnych działań obejmujących wybrane obszary finansów publicznych nie uwzględniając, że są one ze sobą sprzężone i wzajemnie na siebie oddziałują. Wywody prezentowane poniżej ilustrujące podejmowane kwestie, oparte są na przykładzie Polski.

---

<sup>15</sup> por. Współczesny kryzys gospodarczy, Przyczyny-przebieg-skutki, red. J.L. Bednarczyk, S.I. Bukowski, J. Misala, CeDeWu, Warszawa 2009, s. 34.

<sup>16</sup> Ibidem s. 39.

<sup>17</sup> Por. Od kryzysu do ożywienia: Dylematy współczesnej polityki finansowej, red. J.L. Bednarczyk, W. Przybylska-Kapuścińska, CeDeWu.pl, Warszawa 2011, s. 173-178.

<sup>18</sup> C. Kosikowski, Naprawa finansów publicznych w Polsce, Wydawnictwo Temida 2, Białystok 2011, s. 88-89.

### 3. WYBRANE PRZYKŁADY REFORM

Uwaga w dalszym wywodzie skoncentrowana zostanie na kilku podstawowych obszarach. Należą do nich:

- zmiany w systemie konstrukcji budżetu związane z przejściem na budżet zadaniowy;
- zmiany w systemie podatkowym;
- zmiany w systemie rentowo-emerytalnym;
- zmiany w systemie ochrony zdrowia;
- zmiany w systemie edukacji.

We wszystkich tych przypadkach zostanie położony akcent na kwestie finansowe zwracając uwagę na wpływ wprowadzonych zmian na realizację dążenia do względnej stabilizacji systemu finansowego.

Zasadnicze znaczenie dla przeprowadzenia zmian systemu finansów publicznych w Polsce miały prace podjęte w 2008 r. związane z rekonstrukcją budżetu i wprowadzenia w 2013 r. budżetu zadaniowego dla budżetu państwa.

Biorąc pod uwagę, że najważniejszym instrumentem zarządzania finansami publicznymi jest budżet, zmiany związane z jego konstrukcją są bardzo istotne.

W skrócie można stwierdzić, że budżet zadaniowy, w porównaniu do tradycyjnego budżetu opartego o klasyfikację budżetową wg kryterium podmiotowego (dysponenci) i przedmiotowego (kierunki) to sposób planowania i wydatkowania środków publicznych. Istotą tego rozwiązania jest zarządzanie środkami publicznymi poprzez cele, które są zhierarchizowane ze względu na przyjętą ich wagę w realizacji funkcji państwa. Realizacja zadań jest weryfikowana przy pomocy mierników, pozwalających ocenić ich efektywność, dobranych ze względu na specyfikę poszczególnych zadań. Zastosowanie tej metody rozszerza się o czym świadczy, że już 50 krajów nią się posługuje<sup>19</sup>. Dzieje się tak dlatego, że dzięki budżetowi zadaniowemu przelamuje się kanon jednorocznego planowania, wprowadzając planowanie wieloletnie. Ponadto, co jest bardzo ważne, wprowadza się podmiotową odpowiedzialność za wykonywanie zadań na wszystkich etapach ich realizacji. Przedstawione argumenty przemawiają za aprobatą posługiwania się metodą budżetu zadaniowego. Należy jednak nadmienić, że w Polsce ta reforma ambitnie podjęta przez T. Lubińską napotyka na różne bariery. Należą do nich w pierwszym rzędzie dwie kwestie: opracowanie adekwatnych do istoty zadań mierników oceny ich efektywności oraz rozszerzanie metody budżetu zadaniowego, w obligatoryjnej postaci,

---

<sup>19</sup> Budżet zadaniowy w administracji publicznej, red. M. Postuła, P. Perczyński, Ministerstwo Finansów, Warszawa 2010, s. 27.

na jednostki samorządu terytorialnego. Aktualnie kwestie te są przedmiotem dyskusji.

Aprobata budżetu zadaniowego nie może być bezwarunkowa. Aby istota tego rozwiązania nie była wypaczona musi być spełnionych kilka warunków. Należą do nich precyzyjne ustalenie strategii rozwoju kraju, racjonalizacja wydatków publicznych, eliminująca mechaniczne oszczędności, a skoncentrowana na ich roli w procesie zaspokajania potrzeb społeczeństwa, stabilizacja przy podziale zadań między sektor rządowy i samorządowy, ustalenie katalogu niezbędnych informacji dla opracowania budżetu, łącznie z określeniem stopnia ich szczegółowości<sup>20</sup>.

Kolejny obszar reform finansów publicznych dotyczy najbardziej ważnych pozycji dochodów budżetowych tj. podatków. W tym obszarze, co trzeba podkreślić, ważne są określone zasady, którymi trzeba się kierować podejmując decyzje zmian w systemie podatkowym. Stąd słuszne jest stwierdzenie, mające podstawowe znaczenie, że daniny publiczne obciążają ludność i z tego tytułu regulacje podatkowe muszą uwzględnić ten aspekt, koncentrując się na warunkach w jakich funkcjonują gospodarstwa domowe. Natomiast inne podejście musi odnosić się do osób prawnych. W tym zakresie należy wziąć pod uwagę zróżnicowany sposób opodatkowania, uwzględniający status prawny, źródła finansowania oraz cel i zadania, które są realizowane<sup>21</sup>.

Z danych GUS wynika, że w 2009 r. przeciętne roczne dochody do dyspozycji netto na 1 osobę w gospodarstwach domowych w Polsce wynosiły 13,681 zł. W krajach OECD obserwuje się ograniczenie mechanizmu korekty dochodów przez system podatkowy<sup>22</sup>. Znajduje to wyraz w dążeniu do, w większości przypadków, redukcji stawek podatków dochodowych.

W Polsce dokonywano wielu zmian w stawkach podatku dochodowego od osób fizycznych. Do 2009 r. były to trzy stawki: 19, 30, 40%. W 2009 r. zmieniono ten układ wprowadzając dwie stawki 18 i 32%. Tym samym zredukowano stawkę najwyższą, zmniejszając obciążenia podatkowe dla grupy najwyższej zarabiających.

Podobna tendencja wystąpiła przy podatku od osób prawnych, gdzie ma miejsce podatek liniowy ze stopniowo obniżaną stawką od 40% do

---

<sup>20</sup> Patrz K. Piotrowska-Marczak, Niezbędne warunki realizacji budżetu zadaniowego w: Budżet zadaniowy metodą racjonalizacji wydatków, red. B. Woźniak, M. Postuła, CeDeWu, Warszawa 2012, s. 63.

<sup>21</sup> C. Kosikowski, Naprawa finansów... op. cit. s. 291, 319.

<sup>22</sup> A. Moździerz, Błędna polityka podatkowa przyczyną wzrastających nierówności, w: Finanse w niestabilnym otoczeniu – dylematy i wyzwania, Finanse publiczne, Uniwersytet Ekonomiczny w Katowicach, Zeszyty Naukowe 108, Katowice 2012, s. 333.



19% w 2005 r., co niewątpliwie wpłynęło na aktywizację przedsiębiorczości.

Natomiast w zakresie zmian w stawkach podatku VAT następowały różne tendencje. Korekty dotyczyły głównie stawek preferencyjnych od 2005 r., które odnosiły się do robót budowlano-montażowych, usług gastronomicznych, kawy, herbaty, wód mineralnych i uległy podwyższeniu z 7% do 22%, ponadto podwyższono z 3% do 7% stawkę na płody rolne, wychodząc z założenia, że w tym zakresie występuje popyt sztywny, co oznacza, że nie nastąpi spadek zakupów w tej grupie towarów<sup>23</sup>. Zasadnicza korekta w podatku VAT nastąpiła w 2010 r., która obowiązuje od 2011 r. i dotyczy podwyższenia stawki podstawowej do 23%.

W listopadzie 2012 r. wprowadzono zmianę naliczania podatku VAT, którą oparto na metodzie kasowej, odchodząc od memoriałowej, pod warunkiem, że transakcje następują między płatnikami VAT.

Jak stwierdzono wyżej, obciążenia na rzecz budżetu państwa dotyczą w pierwszym rzędzie gospodarstw domowych. W 2010 r. łączne obciążenie z tytułu ubezpieczenia społecznego, z tytułu ubezpieczenia zdrowotnego i z tytułu podatku dochodowego od osób fizycznych, wynosiły w najniższej grupie dochodowej (poniżej 5 000 zł.) – 19,72% i w najwyższej grupie dochodowej (powyżej 120 000 zł.) – 27,54%<sup>24</sup>. Oznacza to znaczne pomniejszenie dochodów do dyspozycji i powoduje ograniczenie aktywności zarówno konsumpcyjnej jak i inwestycyjnej.

Kolejny obszar reform dotyczy systemu rentowo - emerytalnego. W Polsce od 1999 r. rozpoczęto wdrażanie systemu kapitałowego, który zastępował system repartycyjny. Nowy system składa się z 3 filarów.

„Tylko I filar, posiadający pełną gwarancję państwa, oparty został na repartycyjnej zasadzie solidarności międzypokoleniowej. Trafiając do II filara tylko część obowiązkowej składki na ubezpieczenie emerytalne jest inwestowana w ramach OFE, kapitałowych firm prywatnych zarządzanych przez Powszechna Towarzystwa Emerytalne”<sup>25</sup>.

---

<sup>23</sup> J. Sokołowski, Kierunki reformy polskiego systemu podatkowego, w: Harmonizacja finansów publicznych w skali narodowej i europejskiej, red. K. Piotrowska-Marczak, K. Kietlińska, Difin, Warszawa 2007, s. 292.

<sup>24</sup> M. Podstawka, A. Deresz, Redystrybucja obciążeń finansowych osób fizycznych w latach 2008-2010, w: Finanse publiczne, red: J. Sokołowski, M. Sosnowski, A. Żabiński, Wyd. Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Wrocław 2012, s. 307.

<sup>25</sup> Polityka społeczna, red. H. Woras-Kardas, Wyższa Szkoła Humanistyczno-Ekonomiczna w Łodzi, Łódź 2005, s. 12.

III filar stanowią Pracownicze Programy Emerytalne (PPE). Problem tych zmian sprowadza się do tego, że III filar to inaczej kapitał emerytalny, który był tworzony przez pracodawców dla pracowników.

W 2011 roku wprowadzono program indywidualne konto ubezpieczenia emerytalnego (IKZE), który ma postać programu indywidualnego<sup>26</sup>.

Problem tych zmian sprowadza się do tego, że dochody ze składek (opłacanych przez pracodawców i pracowników w różnych częściach, za wyjątkiem funduszu wypadkowego) nie jest wystarczająca na pokrycie świadczeń, stąd występuje konieczność dotacji budżetowej, która już w 2006 r. wynosiła 20% wpływów Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, co powoduje znaczne obniżenie budżetu państwa. Na to nakładają się zmiany demograficzne, które objawiają się w wydłużeniu wieku ludności, a co za tym idzie okresu pobierania świadczeń i relatywnym spadku liczby pracujących i tworzących PKB<sup>27</sup>. W tej sytuacji w 2012 r. wprowadzono ustawę przedłużającą wiek emerytalny jednakowo dla kobiet i mężczyzn co spowodowało liczne protesty, głównie związków zawodowych.

Następny obszar zmian w systemie finansów publicznych dotyczy ochrony zdrowia. Reforma w tym zakresie w Polsce miała miejsce w 1999 r. wprowadzono wtedy Kasy Chorych, opierając się częściowo na wzorach niemieckich. Nie czekając na utrwalenie się tego systemu w 2003 r. zmieniono Kasy Chorych i wprowadzono Narodowy Fundusz Zdrowia. W świetle prawa NFZ jest państwową jednostką organizacyjną posiadającą osobowość prawną, podlegającą nadzorowi ministra zdrowia. Tworzy go 16 oddziałów. Środkami tego funduszu są składki na ubezpieczenie zdrowotne. NFZ przejął straty po zlikwidowanych kasach chorych. Środki funduszu są przeznaczone na świadczenia opieki zdrowotnej ubezpieczonych<sup>28</sup>.

Każdy z oddziałów NFZ dysponuje określonymi środkami finansowymi i one zawierają kontrakty z placówkami opieki zdrowotnej np. szpitalami, które są zawierane na okres roku. Powoduje to, że świadczenie usług medycznych w trakcie roku może być ograniczone, co skutkuje ograniczonym dostępem do usług zdrowotnych i powoduje bardzo negatywne reakcje społeczne i pretensje ubezpieczonych związane z brakiem możliwości korzystania z usług opieki zdrowotnej.

---

<sup>26</sup> P. Kania, Szczególne cechy kwalifikowanych Programów Emerytalnych jako forma gromadzenia kapitału emerytalnego, w: *Finanse w niestabilnym otoczeniu – dylematy i wyzwania, Ubezpieczenia*, Uniwersytet Ekonomiczny w Katowicach, Zeszyty Naukowe 109, Katowice 2012, s. 116.

<sup>27</sup> J. Szolno-Koguc, *Funkcjonowanie funduszy celowych w Polsce w świetle zasad racjonalnego gospodarowania środkami publicznymi*, Wyd. UMCS, Lublin 2007, s. 224.

<sup>28</sup> <sup>28</sup> *Ibidem*, 241-245.

I wreszcie zmiany w systemie finansów publicznych obejmują obszar edukacji. W 1999 r. przeprowadzono w Polsce reformę ustroju szkolnego. W wyniku tego powstały sześcioklasowe szkoły podstawowe i trzyletnie gimnazja. Natomiast szkoły ponadgimnazjalne tworzone od 2002 r.<sup>29</sup>. Z finansowego punktu widzenia ważne jest, że wymienione szczeble szkolnictwa podporządkowane są samorządom gminnym i stanowią ich najistotniejszą pozycję wydatkową<sup>30</sup>. Na ten cel gminy otrzymują subwencję oświatową, ale ona nie pokrywa całości wydatków na szkolnictwo, jak wykazały badania gminy w dużych miastach dopłacały w 2004 r. od 18 do 29% środków z własnego potencjału dochodowego<sup>31</sup>. Sytuacja ta się jeszcze pogłębiła w następnych latach i gminy stają przed problemem finansowania szkolnictwa, co skutkuje np. dążeniem do likwidacji małych szkół i wywołuje protesty społeczności lokalnych.

#### 4. KONKLUZJE

Przedstawione przykłady reform prowadzą do kilku konkluzji:

W obszarze wprowadzenia metody budżetu zadaniowego występują nie tyle zastrzeżenia co do jego istoty, co do barier realizacji. Kontrowersje w tym zakresie dotyczą np. ustalenia i kształtu mierników będących podstawą do oceny efektywności wykonywanych zadań. Ponadto nie ma klarownej opinii co do obligatoryjności tego rozwiązania na szczeblu jednostek samorządu terytorialnego. Ta kwestia jest szczególnie dyskusyjna bowiem trudno sobie wyobrazić reformę finansów publicznych w tym zakresie, ograniczoną tylko do budżetu państwa. Inne trudności dotyczą konieczności zmiany systemu klasyfikacji budżetowej. Na to wszystko nakłada się konieczność przygotowania kadry mającej odpowiednie kwalifikacje do budowy budżetu zadaniowego.

Procesy związane ze zmianami stawek podatków, miały postać selektywną. Wystąpiło to w postaci zmniejszenia wpływów z podatku dochodowego od osób fizycznych i zwiększenia z tytułu podatku VAT. Obydwie zmiany są przedmiotem kontrowersji. Po pierwsze dlatego, że nie mają charakteru systemowego, odnoszą się głównie do jednego elementu konstrukcji podatków. Po drugie, że dyskusyjne są „przywileje podatkowe” dla najwyżej zarabiających, przy równoczesnym obciążeniu wszystkich podwyższonym podatkiem pośrednim.

---

<sup>29</sup> Z. Pisz, *Zmiany w edukacji w latach 1989-2009 w: Polityka społeczna. Kontynuacja i zmiana*. Instytut Pracy i Spraw Socjalnych, Warszawa 2012 r., s. 281.

<sup>30</sup> *Budżet państwa i samorządów: decentralizacja – oświata: studium porównawcze*, red. T. Lubińska, Difin, Warszawa 2005, s. 89.

<sup>31</sup> *Ibidem* s. 91

Wprowadzony od 1999 r. kapitałowy system rentowo - emerytalny oparty na trzech filarach rozminął się z oczekiwaniami. Największą rolę odegrały mało zyskowne fundusze działające w ramach II filaru, co spowodowało konieczność zaangażowania środków z budżetu państwa. Pogłębiający się deficyt i konieczność jego ograniczenia przyczynił się do decyzji podwyższenia wieku emerytalnego, co spotkało się z dezaprobatą i protestami społecznymi.

Przekształcenie Kas Chorych w Narodowy Fundusz Zdrowia oparty na składkach na ubezpieczenie zdrowotne i system kontaktowy usług powoduje ograniczenie dostępu do usług ochrony zdrowia. Stąd występują propozycje, aby środki NFZ włączyć do budżetu ubezpieczeń społecznych i zdrowotnych<sup>32</sup>.

System finansowania szkolnictwa w Polsce ze środków budżetu państwa i środków gmin ma konsekwencje. Wynikają one z tego, że środki z budżetu państwa nie pokrywają wydatków na szkolnictwo w całości, a dopłaty gmin nie zawsze, ze względu na ich stan finansowy, mogą stanowić pełne uzupełnienie. To powoduje dążenie do ograniczenia sieci szkół, szczególnie małych i wywołuje protesty społeczności lokalnej.

#### Literature:

- Budżet państwa i samorządów: decentralizacja – oświata: studium porównawcze, red. T. Lubińska, Difin, Warszawa 2005
- Budżet zadaniowy w administracji publicznej, red. M. Postuła, P. Perczyński, Ministerstwo finansów, Warszawa 2010
- Flejterski S., Ekonomia globalna. Synteza, Difin, Warszawa 2003
- Kania P., Szczególne cechy kwalifikowanych Programów Emerytalnych jako forma gromadzenia kapitału emerytalnego, w: Finanse w niestabilnym otoczeniu – dylematy i wyzwania, Ubezpieczenia, Uniwersytet Ekonomiczny w Katowicach, Zeszyty Naukowe 109, Katowice 2012
- Kosikowski C., Naprawa finansów publicznych w Polsce, Wydawnictwo Temida 2, Białystok 2011
- Mechanizm i źródła wzrostu gospodarczego. Polityka ekonomiczna a wzrost gospodarczy, red. J.L. Bednarczyk, S.I. Bukowski, W. Przybylska-Kapuścińska, CeDeWu, Warszawa 2008
- Możdziej A., Błędna polityka podatkowa przyczyną wzrastających nierówności, w: Finanse w niestabilnym otoczeniu – dylematy i wyzwania, Finanse publiczne, Uniwersytet Ekonomiczny w Katowicach, Zeszyty Naukowe 108, Katowice 2012
- Od kryzysu do ożywienia: Dylematy współczesnej polityki finansowej, red. J.L. Bednarczyk, W. Przybylska-Kapuścińska, CeDeWu, Warszawa 2011

---

<sup>32</sup> C. Kosikowski, op. cit. s. 378.

- Orłowski W. M., Dziesięć przyczyn kryzysu i ich analiza; w: Globalny kryzys finansowy i jego konsekwencje w opinii ekonomistów polskich, red. J. Szambelańczyk, Związek Banków Polskich, Warszawa 2009
- Piotrowska-Marczak K., Niezbędne warunki realizacji budżetu zadaniowego w: Budżet zadaniowy metodą racjonalizacji wydatków, red. B. Woźniak, M. Postuła, CeDeWu, Warszawa 2012
- Pisz Z., Zmiany w edukacji w latach 1989-2009 w: Polityka społeczna. Kontynuacja i zmiana. Instytut Pracy i Spraw Socjalnych, Warszawa 2012
- Podstawka M., Deresz A., Redystrybucja obciążeń finansowych osób fizycznych w latach 2008-2010, w: Finanse publiczne, red: J. Sokołowski, M. Sosnowski, A. Zabiński, Wyd. Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Wrocław 2012
- Polityka społeczna, red. H. Woras - Kardas, Wyższa Szkoła Humanistyczno-Ekonomiczna w Łodzi, Łódź 2005
- Poniatowicz M., Lokalny stres finansowy – istota i przejawy w polskich warunkach, w: O nowy model finansów samorządowych
- Seidler G.L., Groszyk H., Pieniążek A., Wprowadzenie do nauki o państwie i prawie, Wyd. UMCS, Lublin 2010
- Sokołowski J., Kierunki reformy polskiego systemu podatkowego, w: Harmonizacja finansów publicznych w skali narodowej i europejskiej, red. K. Piotrowska-Marczak, K. Kietlińska, Difin, Warszawa 2007
- Szołno-Koguc J., Funkcjonowanie funduszy celowych w Polsce w świetle zasad racjonalnego gospodarowania środkami publicznymi, Wyd. UMCS, Lublin 2007
- Wójtowicz K., Problem konstrukcji optymalnej reguły fiskalnej w warunkach kryzysu finansowego, w: PTE, Zeszyty Naukowe nr 10, Kraków 2011
- Współczesny kryzys gospodarczy, Przyczyny – przebieg - skutki, red. J.L. Bednarczyk, S.I. Bukowski, J. Misala, CeDeWu, Warszawa 2009
- Wzrost gospodarczy i finanse międzynarodowe, red. S.I Bukowski, J. Misala, CeDeWu.pl, Warszawa 2011

**Contact – email**

krystyna.piotrowska.marczak@gmail.com