

Celowość
i oszczędność
wydatków
publicznych



Celowość **i oszczędność** **wydatków** **publicznych**

redakcja naukowa
Hanna Kuzińska

wydawnictwo
poltext

Recenzent

prof. dr hab. Jerzy Żyżyński, Wydział Zarządzania
Uniwersytetu Warszawskiego

Redakcja

Anna Goryńska

Projekt okładki

Studio KARANDASZ

Skład i łamanie

JOLAKS – Jolanta Szaniawska

© Copyright by Poltext sp. z o.o.

© Copyright by Akademia Leona Koźmińskiego
Warszawa 2015

Wydanie publikacji zostało dofinansowane
przez Akademię Leona Koźmińskiego

Poltext sp. z o.o.

02-230 Warszawa, ul. Jutrzenki 118

tel.: 22 632-64-20

e-mail: wydawnictwo@poltext.pl

internet: www.poltext.pl

ISBN 978-83-7561-561-6

SPIS TREŚCI

Hanna Kuzińska	
Wprowadzenie	7
Urszula Kuzińska	
Celowość wydatków publicznych w opinii społecznej. Czego oczekują Polacy od swojego państwa?	17
Alicja Sobczak	
Efektywność systemu ochrony zdrowia w warunkach spowolnienia gospodarczego	35
Jacek Tomkiewicz	
System ubezpieczeń społecznych a stan finansów publicznych w Polsce	55
Konrad Stańczyk	
Celowość i oszczędność a racjonalizacja wydatków obronnych	71
Hanna Kuzińska	
Celowość i oszczędność wydatków na oświatę. Finansowe skutki prywatyzacji szkół	93
Andrzej Sopoćko	
Luka popytowa. Wydatki publiczne i emisyjne źródło ich pokrycia	111
Mieczysław Grudziński	
Finansowanie długu publicznego emisjami papierów skarbowych	133
Marta Postuła	
Zmiany w organizacji oraz zasadach gospodarki finansowej sektora finansów publicznych a procesy konsolidacji fiskalnej	145
Halina Wasilewska-Trenkner	
Budżet zadaniowy a oszczędności w wydatkach publicznych	167



Hanna Kuzińska¹

WPROWADZENIE

Zagadnienia dotyczące potrzeby oszczędzania pieniędzy publicznych oraz dyskusja o celowości tych wydatków nigdy nie tracą aktualności. Napięcie tej dyskusji niepomrotnie wzrasta w okresach przedwyborczych oraz sytuacjach kryzysowych, gdy argumentów przemawiających za dokonywanymi trudnymi wyborami o alokacji środków poszukują politycy. Na co dzień tymi zagadnieniami zajmują się specjaliści z wielu dziedzin, m.in. ekonomiści i np. psycholodzy społeczni. Niniejsza monografia jest rezultatem ich dyskusji na konferencji naukowej, która odbyła się w czerwcu 2014 r. w Akademii Leona Koźmińskiego. Może ona okazać się inspirująca i ciekawa także dla osób zatrudnionych w administracji rządowej i samorządowej, która nadaje kształt wydatkom publicznym, czasami kierując się rutyną, bez zastanowienia, czy są one rzeczywiście niezbędne, celowe i oszczędne.

Celowość i oszczędność nie są tym samym zagadnieniem, choć ściśle się ze sobą wiążą. Z całą pewnością każdy niecelowy wydatek jest przejawem braku oszczędności i brak oszczędnościowych postaw będzie zakwalifikowany jako niecelowy i nieakceptowany społecznie. W ustawie o finansach publicznych² wielokrotnie wskazuje się na konieczność przestrzegania zasady oszczędnego i celowego wydawania środków

¹ Akademia Leona Koźmińskiego, e-mail: hankak@kozminski.edu.pl.

² Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. 2009 Nr 157, poz. 1240 ze zmianami).

publicznych³, rozumianej jako przeciwieństwo postawy marnotrawnej, rozrzutnej i nieroztropnej.

Bez wątpienia można stwierdzić, że wydatki celowe to te, które są użyteczne jako dobra publiczne (por. Stiglitz, 2004, s. 156 i nast.), z których korzystamy niezależnie od osiąganego dochodu i nie można nikogo wykluczyć z możliwości ich użytkowania (administracja, obrona narodowa). Fakt, że dane wydatki są niezbędne (np. związane z bezpieczeństwem) wcale nie oznacza, że musimy akceptować wszystkie ich rodzaje. Na przykład akceptując wydatki obronne jako celowe, możemy mieć wątpiwości co do konieczności wysyłania polskich żołnierzy na zagraniczne misje czy instalowania amerykańskiej tarczy obronnej na terytorium Polski.

Ponadto oszczędne wydatki mogą być różnie rozumiane: jako najtańsza oferta realizacji zadania publicznego lub jako najtańsza oferta, ale w ramach ofert o porównywalnej jakości. Jeszcze inną definicję oszczędnego gospodarowania proponuje w swoim rozdziale Halina Wasilewska-Trenkner. Przy bliższym poznaniu charakteru oferty wypełnianie kryterium oszczędzania może się okazać pomyłką i marnotrawstwem środków publicznych. Dzieje się tak np. wówczas, gdy zadanie publiczne realizuje nieprzygotowany do tego podmiot lub gdy oferując niską cenę, w rzeczywistości tylko próbuje w ten sposób wyeliminować z rynku konkurentów, a po wygraniu konkursu „urealnia” wcześniej przedstawiony kosztorys⁴.

Jednym z możliwych kryteriów przyjmowanych dla oceny celowości wydatków publicznych jest społeczna dla nich akceptacja, choć brak takiej akceptacji wcale nie musi oznaczać, że wydatek jest niecelowy. Na przykład w Polsce protesty rodziców niezgadzających się na objęcie obowiązkową edukacją szkolną dzieci sześciolatek nie powinny zaważyć na wdrażaniu przez rząd standardów nauczania zawierających obowiązek wyrównywania szans edukacyjnych dzieci.

Jednakże, co do zasady, uzyskanie przez władzę publiczną społecznego przyzwolenia na dokonywanie poszczególnych wydatków finansowanych ze środków publicznych jest politycznie uzasadnione, żeby nie powiedzieć rozropne, gdyż daje jej komfort legitymizowanego rządzenia. Ma jeszcze inne bardzo ważne działanie. Zwiększa przy-

³ Na przykład w art. 17, 44, 47, 68, 162, czy 254 uofp.

⁴ Praktyka firm budowlanych ostro konkurujących o kontrakty na budowę autostrad w Polsce, współfinansowanych ze środków UE; por. np. Trzmiel (<http://>).

zwolenie społeczne do nakładania danin. Raczej negatywny stosunek Polaków do płaconych podatków może wynikać nie tyle z ich nadmiernej wysokości, ile z braku zaufania do władzy publicznej, że zgromadzone pieniądze zostaną dobrze wykorzystane, tj. celowo i oszczędnie.

W badaniach opinii społecznej systematycznie źle oceniana jest polityka prorodzinna państwa, w szczególności brak przedsięwzięć, które w przypadku urodzenia dziecka nie pogarszałyby rodzinie warunków materialnych. Z niedowładem polityki prorodzinnej wiążą się marne warunki mieszkaniowe wielu rodzin. Polacy wyraźnie oczekują wsparcia dla młodych małżeństw w pozyskaniu własnego mieszkania. Programy podatkowego wsparcia budowy i rozbudowy domów wygasły kilka lat po transformacji⁵ i zostały zastąpione przez mechanizmy dofinansowania z udziałem sektora bankowego. Najwyraźniej nie są one traktowane jako pomoc skuteczna.

Młodzi ludzie uważają, że urodzenie dziecka radykalnie pogarsza standard życia, dlatego oczekują płatnych urlopów rodzicielskich. Uważają też, że wsparcie państwa w postaci rodzinnych ulg podatkowych jest zbyt skromne. Ten krytyczny stosunek do polityki prokreacyjnej państwa może częściowo wynikać z faktu, że taką pomocą nie są objęte najbardziej dzietne rodziny rolnicze, nieplacące podatku dochodowego od osób fizycznych. Istotnym elementem pogorszenia standardu życia rodziny po urodzeniu dziecka jest wysokie ryzyko utracenia dobrej pozycji na rynku pracy. Trudno się więc dziwić, że prognozy demograficzne są dla Polski niezbyt korzystne⁶. Zostały one zresztą poważnie wzmocnione z powodu licznej emigracji młodych kadr do pracy, głównie w Wielkiej Brytanii i Niemczech. Można zauważyć, że z kraju emigrują osoby dobrze wykształcone, które przez wiele miesięcy bezskutecznie poszukują pracy⁷. Część ekonomistów dowodzi⁸, że spory odsetek bezrobocia został wygenerowany z powodu zaniechania przez kolejne rządy po 1989 r. prowadzenia aktywnej polityki ekonomicznej, zwłaszcza przemysłowej.

⁵ Ulgi budowlane zostały zlikwidowane od 2002 r., z zachowaniem praw nabytych, por. <http://www.bankier.pl/wiadomosc/Duza-ulga-budowlana-zlikwidowana-ale-obowiazuje-324764.html>.

⁶ Prognozuje się 5 mln mniej ludności w Polsce do 2050 r., por. *Prognoza* (2014).

⁷ Statystyki GUS pokazują tylko emigrację na pobyt stały, rozumiany jako opuszczenie kraju na dłużej niż 12 miesięcy.

⁸ Por. np. Kieżun (2012), Karpiński i in. (2013), Kowalik (2009).

Z przedstawionych w monografii badań też wynika, że Polacy są bardzo niezadowoleni z opieki zdrowotnej, przede wszystkim z powodu słabego dostępu do lekarzy specjalistów.

Polacy nie są też zadowoleni ze swoich zbyt niskich dochodów. Aż 67% respondentów uważa, że dobre warunki materialne dają dopiero dochody powyżej 1500 zł miesięcznie na osobę, a np. w 2012 r. przeciętny dochód rozporządzalny na osobę był o 85 zł niższy i wynosił 1278 zł⁹.

Szczegółowy opis oczekiwań społecznych wobec polityki administracji publicznej odnajdujemy w opracowaniu **Urszuli Kuzińskiej** pt. *Celowość wydatków publicznych w opinii społecznej. Czego oczekują Polacy od swojego państwa?*

Z wymienionych w tym rozdziale wartości najważniejszych w życiu Polaków, zaraz za szczęściem rodzinnym, znalazło się zachowanie dobrego zdrowia. Wydatki na ochronę zdrowia¹⁰ wraz z ubezpieczeniowymi i innymi pomniejszymi funduszami w 2013 r. stanowiły ponad 270 mld zł, tj. ponad 30% wszystkich gromadzonych środków publicznych¹¹. Pomimo rosnących w tej dziedzinie nakładów, jakość niektórych świadczeń (dostęp do lekarzy specjalistów) poprawia się zbyt wolno. Poza dyskusją jest celowość zwiększania wydatków na ochronę zdrowia w kraju, w którym poziom tych nakładów w relacji do PKB jest jednym z najniższych w Unii Europejskiej i w krajach OECD. Wydatki na ochronę zdrowia ogółem w Polsce w 2011 r. stanowiły 6,9% PKB, o ponad 2 punkty procentowe mniej niż średnia OECD (9,3%). Daleko nam do Stanów Zjednoczonych, które na ten cel wydawały w 2011 r. 17,7% PKB. W Europie najwięcej na zdrowie wydają Holendrzy (11,9%), Francja (11,6%) i Niemcy (11,3%)¹². Niestety, ale to wydatki na ochronę

⁹ Rocznik Statystyczny GUS (2013, s. 298). Ulgi budowlane zostały zlikwidowane od 2002 r., z zachowaniem praw nabytych, por. <http://www.bankier.pl/wiadomosc/Duza-ulga-budowlana-zlikwidowana-ale-obowiazuje-324764.html>.

¹⁰ Pokazywane są w podsektorze ubezpieczeń wraz Funduszem Ubezpieczeń Społecznych, Funduszem Emerytalno-Rentowym, Funduszem Rezerwy Demograficznej, Funduszem Pracy, Funduszem Składkowym, Funduszem Motywacyjnym, Funduszem Administracyjnym, Funduszem Prewencji i Rehabilitacji, Funduszem Emerytur Pomostowych oraz Zakładem Ubezpieczeń Społecznych.

¹¹ Por. Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa za 2013 r. Omówienie. <http://www.mf.gov.pl/ministerstwo-finansow/dzialalnosc/finanse-publiczne/budzet-panstwa/wykonanie-budzetu-panstwa/sprawozdanie-z-wykonania-budzetu-panstwa-roczne/> (3.11.2014).

¹² <http://www.mp.pl/kurier/87208> (23.10.2014).

zdrowia stają się ofiarą kryzysów gospodarczych, w szczególności kierowanych na opiekę ambulatoryjną i prewencję.

Jeśli szybkie zwiększanie nakładów na ochronę zdrowia w Polsce nie jest możliwe, aktualne staje się pytanie o sposoby poprawy efektywności systemu ochrony zdrowia, zwłaszcza w warunkach spowolnienia gospodarczego. O tym jest artykuł **Alicji Sobczak**, w którym autorka najpierw pokazuje, jak wieloma miernikami możemy posługiwać się, próbując ocenić zarówno efektywność alokacji środków (na co w pierwszej kolejności wydawać pieniądze), jak i efektywność wykorzystania zasobów (np. jak skrócić średni czas hospitalizacji).

Nie negując potrzeby racjonalizowania ogromnych nakładów publicznych na ochronę zdrowia, Alicja Sobczak wskazuje, gdzie należy oszczędzać i proponuje przyjęcie zasady, by nie czynić tego m.in. w podstawowej opiece zdrowotnej, prewencji chorób, hospitalizacji w trybie dziennym.

Jak już wspomniano, dla władzy publicznej największym wyzwaniem, obok ochrony zdrowia zawsze będzie zapewnienie obywatelom poczucia spokoju, opieki, czy stabilności (por. tekst Urszuli Kuzińskiej). Dla dużego odsetka społeczeństwa poczucie spokoju i stabilności będzie równoznaczne z osiągnięciem na starość godziwych emerytur, co staje się współcześnie coraz większym wyzwaniem, głównie dlatego, że niefortunna okazała się reforma systemu emerytur przeprowadzona w 1999 r., której logikę dodatkowo naruszyły inne zmiany, także dokonywane począwszy od 2011 roku. Nieco chaotyczne reformy systemu ubezpieczeń społecznych wymogły w dużej mierze wcześniejsze kontrowersyjne zmiany w opodatkowaniu dochodów osobistych i obniżenie składki rentowej w 2009 roku. Nałożenie się tych zdarzeń na kryzys finansowy w 2008 r. zaczęło ujawniać skalę niezbilansowania wydatków publicznych. O tym jest artykuł **Jacka Tomkiewicza** pt. *System ubezpieczeń społecznych a stan finansów publicznych w Polsce*. Autor, nie kwestionując ciężaru spoczywającego na władzy publicznej odpowiedzialnej za sfinansowanie bieżących wypłat emerytur, nie unika dyskusji o tym, czy lepszy jest system repartycyjny, oparty na sztafecie pokoleń, czy też kapitałowy, zmniejszający obciążenia państwa. Autor pokazuje, jak bardzo proste myślenie o systemie finansowanym ze składek osób aktywnych zawodowo komplikuje się wobec takich zjawisk jak: niekorzystna demografia, malejąca baza podatkowa wobec spadku udziału płac w PKB, emigracja za pracą do bogatszych krajów UE, ciągle niska stopa zatrudnienia. Jednocześnie kryzys finansowy z całą mocą ujawnił, jak dużym ryzykiem poniesienia strat obarczony jest system emerytalny oparty

na wynikach kapryśnych rynków finansowych. Ponadto okazało się, że rynki te wcale nie są niezależne od decyzji politycznych. Jacek Tomkiewicz, wskazując jeszcze inne ryzyka oparcia systemu emerytalnego na kondycji rynków finansowych, systematycznie punktuje wszystkie zarzuty formułowane pod adresem polskiego filara kapitałowego ubezpieczeń społecznych. Wnioski płynące z tego opracowania pokazują, że zmiany w systemie ubezpieczeń społecznych na razie tylko pomniejszyły presję finansową na sektor publiczny, pozostawiając na przyszłość odpowiedź na pytanie o sposób zbilansowania systemu ubezpieczeń społecznych.

Na samym dole wspomnianej już piramidy Maslova znajduje się wolność od strachu szeroko rozumianego, nie tylko jako zdolność do sfinansowania bieżących potrzeb materialnych, lecz także jako poczucie bezpieczeństwa zewnętrznego i wewnętrznego, czyli spokój i bezpieczeństwo w przestrzeni publicznej. Dlatego nie kwestionujemy potrzeby utrzymywania policji czy sprawnej armii, ale też powinniśmy podjąć publiczną dyskusję o tym, jak wysokie nakłady na te cele należy zaliczyć do racjonalnych¹³. **Konrad Stańczyk** w artykule pt. *Celowość i oszczędność a racjonalizacja wydatków obronnych* próbuje przedstawić wykorzystywane w resorcie obrony narodowej metody racjonalizacji wydatków.

Słusznie autor zauważa, że kluczowe znaczenie dla racjonalizacji wszelkich wydatków publicznych ma ich prawidłowe wcześniejsze zaplanowanie i to koniecznie na podstawie wieloletnich dokumentów strategicznych, po to, by nakłady publiczne komponowały się w logiczną całość i znajdowały kontynuację w następnych okresach. Po rozpoczęciu roku budżetowego zmiany w planach wynikających z ustawy budżetowej nie powinny już w zasadzie naruszać osiągniętego konsensusu politycznego dotyczącego wysokości nakładów w działach gospodarki narodowej oraz podziału na wydatki bieżące i majątkowe. Roczne plany dotyczące obrony narodowej są oparte zarówno na Strategii Rozwoju Systemu Bezpieczeństwa Narodowego, jak i na Wieloletnim Planie Finansowym Państwa. Warto dodać, że wszystkie plany są aktualnie sporządzane w układzie tradycyjnym i w układzie zadaniowym. W ten sposób zadania obronne realizowane są w ramach funkcji 11. – Bezpieczeństwo zewnętrzne i nienaruszalność granic oraz funkcji 15. – Polityka zagraniczna. W dokumentach planistycznych autor pokazuje mierniki,

¹³ Wyjątkowo bulwersujące są informacje prasowe o utopieniu przez armię 400 mln zł w budowę kadłuba korwety Gawron, por. <http://natemat.pl/2367,gawron-czyli-jak-placilismy-za-spełnianie-marzen> (3.11.2014).

za pomocą których dokonuje się oceny efektywności nakładów na siły zbrojne. Przytacza wskaźnik potencjału bojowego do poziomu z lat wcześniejszych, średnioroczną liczbę żołnierzy skierowanych do Polskiego Kontyngentu Wojskowego, w stosunku do poziomu ambicji narodowych oraz stan osobowy sił zbrojnych. Znamienne, że zrezygnowano już z pokazywania wskaźnika ukończenia sił zbrojnych RP czasu pokoju oraz poziomu gotowości sił zbrojnych RP w układzie narodowym i sojuszniczym. W planowaniu zadaniowym, w ramach funkcji 11. kluczowe znaczenie dla obrony narodowej ma realizacja zadania: „Utrzymanie i rozwój zdolności operacyjnych SZ RP”. To zadanie zostało rozpisane na pakiet programów operacyjnych, jak np. zwalczanie zagrożeń na morzu, symulatory i trenażery, przeciwpancerne pociski kierowane Spike.

Transformacja ustrojowa wymogła na administracji państwowej znaczne nakłady na modernizację techniczną Sił Zbrojnych. Są one zapisywane jako programy wieloletnie, które mogą być przeznaczone tylko na wskazane w planie cele, chyba że nie zostaną wykorzystane i wówczas Rada Ministrów może zmienić ich przeznaczenie.

Na poziomie mikroekonomicznym autorskim pomysłem środowiska wojskowego na racjonalizowanie wydatków obronnych było zorganizowanie wojskowych oddziałów gospodarczych, zajmujących się logistyką i finansami jednostek wojskowych, pracujących dla wielu podmiotów naraz.

Zdarza się, że wydatki obronne traktuje się jako konkurencyjne w stosunku do edukacyjnych. W rzeczywistości nie ma sensu dokonywanie takich ogólnych porównań, z których może wynikać banalny wniosek, że nakłady w obu dziedzinach są potrzebne i są niezbywalną funkcją państwa. Tylko że zawsze należy poszukiwać metod oszczędzania środków przeznaczonych na zbrojenia, by móc ich jak najwięcej skierować na cele prospołeczne, np. na oświatę. W Polsce system oświaty poddano od lat 90. procesowi permanentnej reformy, której wizytówką stało się przekazanie tych zadań do realizacji samorządom. Głównym celem tych reform nie było wprawdzie poszukiwanie oszczędności w sektorze publicznym; koncentrowano się raczej na poprawie szeroko rozumianej jakości kształcenia. Jednym z elementów poprawy tej jakości miało być powołanie prywatnych placówek edukacyjnych. O skutkach finansowych tego procesu traktuje artykuł **Hanny Kuzińskiej** pt. *Celowość i oszczędność wydatków na oświatę. Finansowe skutki prywatyzacji szkół*. Z przedstawionej analizy wynika, że w Polsce powoli

dokonuje się proces przekazywania uczniów do szkół prywatnych. O ile w ostatnich latach w sektorze publicznym zmniejszyła się liczba szkół i wychowanków, o tyle w szkołach prywatnych – wzrosła. W szczególności dotyczy to kształcenia w szkołach policealnych. W rezultacie samorządy ponoszą finansowe konsekwencje tworzenia, obok szkół publicznych, także prywatnych, dlatego, że muszą przekazać należną szkole prywatnej subwencję przypadającą na każdego „przekazanego” ucznia. Powiększający się w ten sposób niedobór środków niezbędnych na sfinansowanie szkół samorządy muszą pokrywać z dochodów własnych. Ze względu na fakt, że w Polsce nie ma mechanizmu hamującego trwanie tej tendencji, w artykule proponuje się finansowanie zarówno szkół prywatnych, jak i publicznych w „pełnej” wysokości, ale tylko w ramach wypracowanej sieci niezbędnych szkół. Szkoły poza siecią musiałyby znajdować na rynku pieniądze na swoje utrzymanie.

Dość rzadko w analizach dotyczących wydatków publicznych pojawia się monetarny aspekt tego zagadnienia. Przyjmuje się za oczywiste, że wydatki niesfinansowane z dochodów budżetowych muszą zostać pokryte pożyczkami. W żadnej części nie mogą być pokryte z emisji pieniądza. Zapomina się więc o dochodach senioratu, które stanowiły znaczącą część dochodów skarbowych od starożytności do czasów nowożytnych. Doświadczenia, szczególnie z czasów chińskiej dynastii Ming, wskazują, że sprzyjało to rozwojowi gospodarczemu i bynajmniej nie powodowało inflacji. Choć brzmi to jak herezja, w dobie zagrożenia deflacyjnego warto rozważyć powrót do tego rozwiązania, uwzględniając realia współczesnego, bankowego pieniądza. W artykule pt. *Luka popytowa. Wydatki publiczne i emisyjne źródło ich pokrycia* **Andrzej Sopoćko** wskazuje pewne podobieństwa dochodów senioratu ze stosowaną od kilku lat praktyką *quantitative easing*, polegającą na, rolowanym w nieoznaczoną przyszłość, wykupie przez bank centralny bonów skarbowych o zerowej stopie zwrotu. Jest to w istocie zasilanie budżetu przez emisję pieniądza. W dodatku – efektywne. Prowadzące te operacje w największej skali Stany Zjednoczone i Japonia uzyskały w 2014 r. najwyższe stopy wzrostu w grupie krajów najwyżej rozwiniętych. Przy obecnej skali zadłużenia zaciąganie kolejnych kredytów w bankach komercyjnych musi doprowadzić do pułapki zadłużenia, z kolei próba jego zatrzymania – do recesji wiodących gospodarek światowych. Stąd przed obecną teorią pieniądza stoi konieczność zredefiniowania jej głównych paradygmatów, włącznie z koniecznością całkiem nowego ujęcia kategorii długu publicznego.

Trafne uzupełnienie zagadnień przedstawionych przez A. Sopoćkę stanowi artykuł **Mieczysława Grudzińskiego**, zatytułowany *Finansowanie długu publicznego emisjami papierów skarbowych*. Autor zastanawia się nad przyczynami, dla których polski dług zagraniczny przyrasta w dużej mierze niezależnie od zmian kursu walutowego i spreadów polskich obligacji skarbowych ponad obligacje amerykańskie, denominowane w dolarze lub europejskie denominowane w euro. Zauważa, że prawdopodobnie nie w pełni zostały w przeszłości wykorzystywane szanse optymalizacji kosztów finansowania polskiego zadłużenia.

Przedstawione obszernie przykłady i studia nad zagadnieniem celowości i oszczędności wydatków publicznych, np. w artykule Konrada Stańczyka, pokazują wpływ wieloletniego planowania budżetowego na kształtowanie budżetów obronnych. Kompleksowe omówienie podejmowanych przez administrację prób nowoczesnego zarządzania sektorem publicznym w Polsce znajdujemy jednak w tekście **Marty Postuły** pt. *Zmiany w organizacji oraz zasadach gospodarki finansowej sektora finansów publicznych a procesy konsolidacji fiskalnej*. Pokazano w nim potrzebę konsolidacji fiskalnej, którą w Polsce w dużej mierze udało się wprowadzić, likwidując lub ograniczając działanie instytucji pozabudżetowych, takich jak gospodarstwa pomocnicze jednostek budżetowych, zakłady budżetowe czy rachunek dochodów własnych. Konsolidacja ta poprawiła wynik sektora finansów publicznych. Autorka ujawnia w artykule przesłanki wyodrębnienia w ustawie o finansach publicznych – agencji wykonawczej i instytucji gospodarki budżetowej oraz ograniczenia zakresu obowiązywania funduszy celowych – tylko do funduszy państwowych. Dwa duże fundusze szczebla centralnego i wojewódzkiego, zaangażowane w ochronę środowiska, zostały przekwalifikowane w państwowe osoby prawne. Autorka pokazuje też, że lepsza organizacja przepływu środków finansowych pozwoliła już w 2012 r. zmniejszyć potrzeby pożyczkowe państwa o 3,9 mld zł i ograniczyć koszty obsługi długu publicznego o ok. 200 mln zł.

Zagadnienia poruszane we wcześniejszych referatach zamyka praktyczną ilustracją, spinając swoistą klamrą, artykuł **Haliny Wasilewskiej-Trenkner** pt. *Budżet zadaniowy a oszczędności w wydatkach publicznych*. Autorka rozumie oszczędność wydatków jako racjonalne ograniczenie kwoty przeznaczonej na określony cel, które nie doprowadza do zwiększenia kosztów budżetowych w przyszłości. W koncepcji budżetu zadaniowego dostrzega wiele zalet, także możliwość oceny celowości i efektywności nakładów publicznych. Konstrukcja budżetu

zadaniowego wymaga od planistów zerwania z praktyką powielania utrwalonej przez lata struktury wydatków. Analiza budżetu za 2013 r. w układzie zadaniowym pokazała, jak bardzo deklaracje polityczne zilustrowane w układzie tradycyjnym mogą różnić się od rzeczywistości ekonomicznej – przedstawionej zadaniowo. W związku z koniecznością nowelizacji ustawy budżetowej na 2013 r. rząd zadeklarował pełną ochronę wydatków związanych z opieką społeczną, ochroną zdrowia i edukacją. Okazało się, że przebudowa planu finansowego oznaczała niewielkie zwiększenie (w stosunku do ustawy pierwotnej) kwot przeznaczonych na zabezpieczenie społeczne, sporo większe dla edukacji, wychowania i opieki, o prawie 39% większe dla ochrony zdrowia i aż o 55% wyższe na politykę rolną i rybacką. Te niespodziewane przesunięcia planistyczne mógł ujawnić właśnie budżet zadaniowy, szczególnie w roku, gdy wystąpiła potrzeba nowelizacji ustawy budżetowej.

Bibliografia

- Karpiński, A., Paradyś, S., Soroka, P. i Żółtkowski, W. (2013). *Jak powstały i jak upadły zakłady przemysłowe w Polsce*. Warszawa: Muza SA.
- Kieżun, W. (2012). *Patologia transformacji*. Warszawa: Poltext.
- Kowalik, T. (2009). *www.polskatransformacja*. Warszawa: Muza SA.
- Prognoza ludności na lata 2014–2050* (2014). Warszawa: GUS.
- Trzmiel, A., *Gigantyczna afera na budowie autostrady A2?* <http://www.rp.pl/arttykul/898593.html?print=tak&p=0> (20.06.2012).
- <http://www.bankier.pl/wiadomosc/Duza-ulga-budowlana-zlikwidowana-ale-obowiazuje-324764.html>.
- Rocznik Statystyczny GUS 2013* (2013). Warszawa: GUS.
- <http://www.bankier.pl/wiadomosc/Duza-ulga-budowlana-zlikwidowana-ale-obowiazuje-324764.html>.
- Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa za 2013 r. Omówienie, <http://www.mf.gov.pl/ministerstwo-finansow/dzialalnosc/finanse-publiczne/budzet-panstwa/wykonanie-budzetu-panstwa/sprawozdanie-z-wykonania-budzetu-panstwa-roczne/> (3.11.2014).
- Stiglitz, J.E. (2004). *Ekonomia sektora publicznego*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- <http://www.mp.pl/kurier/87208> (23.10.2014).
- <http://natemat.pl/2367,gawron-czyli-jak-placilismy-za-spelnianie-marzen> (3.11.2014).

Urszula Kuzińska¹

CELOWOŚĆ WYDATKÓW PUBLICZNYCH W OPINII SPOŁECZNEJ. CZEGO OCZEKUJĄ POLACY OD SWOJEGO PAŃSTWA?

Abstrakt

Przedmiotem artykułu jest przedstawienie opinii Polaków o świadczeniach ze strony państwa oraz sformułowanie możliwych wobec państwa oczekiwań. Punktem wyjścia są wskazane w badaniu opinii społecznej wartości. Efektem analizy jest rzeczowe określenie koniecznych działań politycznych, mających na celu poprawienie jakości życia obywateli.

Słowa kluczowe: oczekiwania społeczne, opinia publiczna, opieka zdrowotna, polityka prorodzinna, rynek pracy

Uniwersalne potrzeby człowieka a wartości Polaków

Piramida Masłowa określa hierarchię potrzeb człowieka, od podstawowych związanych z przetrwaniem, po estetyczne i duchowe. Dwa pierwsze

¹ Uniwersytet Warszawski Wydział Zarządzania, e-mail: ukuzinska@wp.pl.

szczeble potrzeb charakteryzuje zależność jednostki od środowiska. Aby zaspokoić potrzeby fizjologiczne i bezpieczeństwa, człowiek musi żyć w sprzyjającym mu otoczeniu, w państwie, które umożliwi zaspokojenie potrzeb dzięki pracy i pieniądzu, a także otacza ochroną przed zagrożeniem z zewnątrz oraz przestępczością w najbliższym otoczeniu. Warto zwrócić więc uwagę na to, że podstawa egzystencji obywatela zależy od kondycji jego państwa. Realizacja pozostałych potrzeb zależy od indywidualnych ambicji jednostki (rysunek 1).

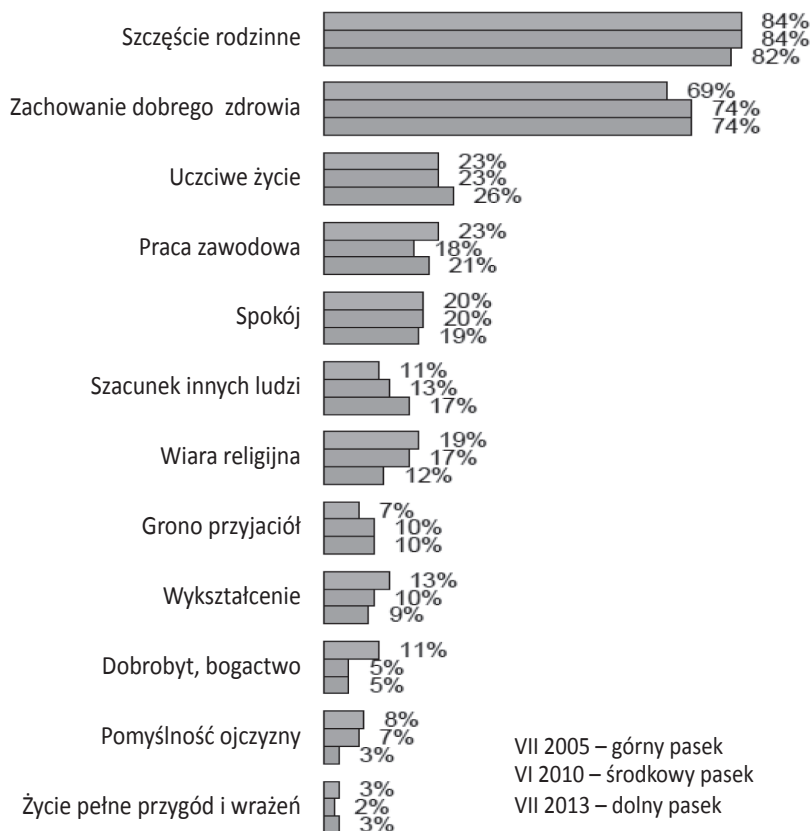


Rysunek 1. Piramida Masłowa

Źródło: opracowanie własne na podstawie Maslow (2009).

Gdy zestawimy piramidę potrzeb (rysunek 1) z wartościami Polaków (rysunek 2), możemy odnieść wrażenie, że wartości są odwróconą piramidą. Jeśli zrozumiemy potrzebę „szczęścia rodzinnego” jako troskę o kondycję materialną rodziny, „zdrowie” jako utrzymanie dobrego zdrowia, a „pracę zawodową” jako gwarancję utrzymania, wreszcie „spokój” jako poczucie bezpieczeństwa, to najpilniejszą potrzebą Polaków jest zaspokojenie podstawowych potrzeb związanych z przeżyciem. Tym samym, jak wcześniej wspomniano, potrzebują oni działań państwa, którego zadaniem jest opieka nad obywatelem w zakresie dwóch pierwszych szczebli piramidy Masłowa. Potrzeby fizjologiczne i bezpieczeństwa są klasyfikowane jako „potrzeby niedoboru”, co oznacza, że jednostka potrzebuje je zaspokoić w pierwszej kolejności, by móc skoncentrować swoje aktywności na bardziej ambitnych celach, „potrzebach wzrostu”, takich jak poznawcze, estetyczne czy duchowe.

Które z podanych na tej liście wartości są dla Pana/i najważniejsze w życiu?



Rysunek 2. Wartości Polaków w latach 2005, 2010 i 2013

Źródło: CBOS, *Wartości i normy*, Rafał Boguszewski (oprac.), BS/111/2013.

Warto zwrócić uwagę, że Polacy plasują przyjaciół, wykształcenie, bogactwo, pomyślność ojczyzny oraz życie pełne przygód i wrażeń jako najmniej pilne wartości. Nie musi to wynikać z braku takich potrzeb, ale może być efektem z ich zaspokojenia. Jednostka, która otrzymała pełne wykształcenie, ma przyjaciół, żyje w demokratycznym państwie, nie pragnie zaspokajać potrzeby już zaspokojonej.

W dalszej części artykułu omówione zostaną cztery spośród pięciu najwyżej ocenianych przez Polaków wartości i ich relacja z oczekiwaniami wobec państwa i elity rządzącej.

Poczucie bezpieczeństwa Polaków

Poczucie bezpieczeństwa Polaków jest regularnie badane przez CBOS od 1987 roku. Dzięki temu możliwe jest prześledzenie tendencji zmian na przestrzeni 25 lat. W 1987 r. 80% obywateli czuło się bezpiecznych w miejscu zamieszkania, w 1993 r. komfort tego odczucia spadł do 67% i aż do 2003 r. utrzymywał się w okolicach 70%, by systematycznie rosnąć do 89% w 2013 roku. Można więc przyjąć, że poczucie regionalnego bezpieczeństwa ma związek z ograniczoną przestępczością i sprawnie funkcjonującą policją (*Przestępczość spada...*, [http](#)).

Tabela 1. Poczucie bezpieczeństwa w okolicy zamieszkania

Czy miejsce w którym Pan(i) mieszka, można nazwać bezpiecznym i spokojnym?	Wskazania respondentów według terminów badań																				
	III '87	XI '93	IV '95	IV '96	IV '97	III '98	IV '99	II '00	IV '01	IV '02	IV '03	III '04	III '05	IV '06	IV '07	III '08	IV '09	IV '10	IV '11	IV '12	IV '13
	w procentach																				
Tak	80	67	69	70	72	72	72	71	68	69	73	75	78	78	81	87	88	86	88	89	89
Nie	17	30	29	29	26	26	26	28	31	29	25	24	20	21	18	12	12	13	11	9	10
Trudno powiedzieć	3	3	2	1	2	2	2	1	1	2	2	1	2	1	1	1	0	1	1	1	1

Źródło: CBOS, *Bezpieczeństwo publiczne*, Natalia Hiszp (oprac.), BS/63/2013.

Zauważalna jest natomiast rozbieżność poczucia bezpieczeństwa osobistego z poczuciem bezpieczeństwa krajowego (tabela 2). Najbezpieczniej Polacy czuli się w latach 1987 i 2011 (74% i 75%). Od 1993 do 2004 roku (rok wejścia do UE) bezpiecznie czuło się 19–34% obywateli. Od 2005 r. nastąpiła tendencja wzrostowa, do 75% w 2011 roku. W obliczu konfliktu rosyjsko-ukraińskiego oraz rosnącego zagrożenia ze strony Państwa Islamskiego na terenie Iraku i Syrii ta tendencja mogła ulec zmianie. Takie wyniki badania mogą oznaczać przyzwolenie na zwiększenie budżetowych wydatków obronnych kosztem innych dziedzin życia publicznego. Na pewno Polacy nie będą jednak oczekiwali pomniejszenia wydatków na wsparcie rodzin i na ochronę zdrowia.

Tabela 2. Poczucie bezpieczeństwa krajowego

Czy miejsce w którym Pan(i) mieszka, można nazwać bezpiecznym i spokojnym?	Wskazania respondentów według terminów badań																				
	III '87	XI '93	IV '95	IV '96	IV '97	III '98	IV '99	II '00	IV '01	IV '02	IV '03	III '04	III '05	IV '06	IV '07	III '08	IV '09	IV '10	IV '11	IV '12	IV '13
	w procentach																				
Tak	74	26	19	21	24	22	33	28	18	27	34	33	46	43	53	68	69	70	75	66	64
Nie	22	67	79	77	75	76	64	70	81	71	62	65	49	53	43	30	29	26	22	31	33
Trudno powiedzieć	4	7	2	2	1	2	4	2	1	2	4	2	5	4	4	2	2	4	3	3	3

Źródło: CBOS, *Bezpieczeństwo publiczne*, Natalia Hiszp (oprac.), BS/63/2013.

Opinie o polityce prorodzinnej

Szczęście rodzinne jest najważniejszą wartością Polaków. Ponad 80% obywateli (rysunek 2) wskazało jej miejsce nawet przed zdrowiem. Skoro rodzina jest tak ważna dla Polaków, państwo powinno skoncentrować szczególną uwagę na budowie różnorodnych udogodnień umożliwiających tej rodzinie względny komfort egzystencji. Polityka prorodzinna powinna obejmować pomoc państwa w uzyskaniu pierwszego mieszkania, wsparcie w utrzymaniu dzieci, programy powrotu do pracy dla ojców i matek. Dobrze politykę państwa wobec rodziny ocenia od 1996 r. nie więcej niż 15% obywateli. W lipcu 2013 r. 51% uważało, że jest dostateczna, 32% oceniło jako niedostateczną; występują znaczne różnice w zależności od daty badania (tabela 3). Reasumując: niski odsetek Polaków uważa, że państwo dobrze wywiązuje się z polityki prorodzinnej.

Argumentem przemawiającym za skoncentrowaniem się polityków na rodzinie jest to, że w 2013 r. odnotowano ujemny przyrost naturalny ludności (rysunek 4). Liczba urodzeń była mniejsza od liczby zgonów, współczynnik przyrostu naturalnego wyniósł $-0,4\%$, w 2012 r. był dodatni, ale bliski 0% . Ciekawe jest to, że w 1990 r. wyniósł ponad 4% (GUS, 2014... *Podstawowe informacje o rozwoju demograficznym Polski do 2013 roku*). Z danych wynika, że Polacy nie byli w ostatnich 20 latach zainteresowani posiadaniem dużej liczby dzieci. Niemniej jednak

ujemny przyrost naturalny jest niepokojący; GUS prognozuje, że do 2035 r. liczba obywateli zmniejszy się z 38 do 35 milionów, a liczba osób powyżej 60. roku życia wzrośnie z 7 do 9 milionów (GUS, 2013, *Prognoza ludności Polski na lata 2008–2035*).

Tabela 3. Ocena polityki prorodzinnej państwa

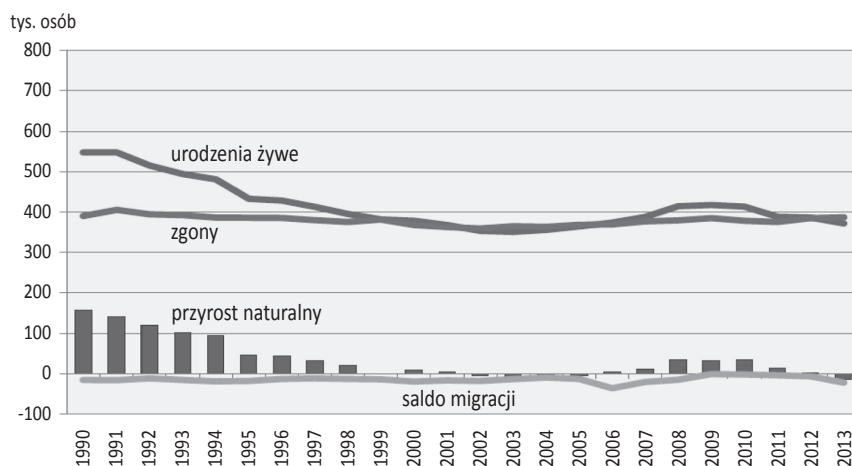
Ludzie różnie oceniają politykę państwa wobec rodziny. Stosując skalę ocen od bardzo dobrze do niedostatecznie, proszę powiedzieć, jak ocenia Pan(i) obecną politykę państwa wobec rodziny?	Wskazania respondentów według terminów badań				
	IX 1996	II 2000	II 2006	IV 2012	VII 2013
	w procentach				
Dobrze i bardzo dobrze	11	6	16	9	13
Dostatecznie	47	41	45	33	51
Niedostatecznie	35	46	31	51	32
Trudno powiedzieć	6	7	8	7	4
Średnia na skali od 2 do 5, na której 2 oznacza ocenę niedostateczną, a 5 – bardzo dobrą	2,8	2,6	2,9	2,6	2,8

Źródło: CBOS, *Polityka prorodzinna – oceny i postulaty*, Małgorzata Omyła-Rudzka (oprac.), BS/110/2013.

Warto zwrócić uwagę na skalę emigracji Polaków (ponad 2 mln w 2013 r.) (GUS, 2014 *Informacja o rozmiarach i kierunkach czasowej emigracji z Polski*) w latach 2004–2013. Wewnętrzna przyczynę niskiego przyrostu naturalnego upatruje się zaś najczęściej w czterech czynnikach. Uważa się, że kobiety obawiają się o utratę pracy, Polacy żyją w złych warunkach mieszkaniowych, nie czują wsparcia ze strony państwa, boją się obniżenia materialnego poziomu życia. Są to dość racjonalne obawy, zważywszy że sytuacja na rynku pracy nie jest dobra (13,5% bezrobocia)². Polska zajmuje dopiero 13. miejsce w gronie 15 przebadanych państw Unii Europejskiej pod względem średniej powierzchni

² Źródło: GUS (2014). *Bezrobocie rejestrowane I–III kwartał*, Agnieszka Zgierska (oprac.). Bezrobocie w wieku 15–24 lat wynosiło w I kwartale 2014 roku 27,2%.

mieszkania na jedną osobę. Z danych GUS wynika, że nad Wisłą na obywatela przypada przeciętnie 24,7 metra kwadratowego. Kredyty hipoteczne są poważnym obciążeniem, nieraz spłacanym przez całe życie. Polacy wiedzą też, że koszt utrzymania dziecka jest wysoki, zwłaszcza jeśli chce się zagwarantować mu dostatnie życie i dobry start w edukacji. Planowanie i utrzymywanie rodziny z umów „śmieciovych” jest zbyt ryzykowne. W świetle nakreślonych warunków planowanie dużej rodziny jest zdecydowanie niekorzystne dla jednostki.



Rysunek 3. Ruch naturalny i saldo migracji zagranicznych ludności w latach 1990–2013

Źródło: GUS (2014).

Tabela 4. Domniemane przyczyny spadku urodzeń w Polsce

Obecnie w Polsce ludzie decydują się na posiadanie mniejszej liczby dzieci niż kiedyś. Jakie są główne przyczyny mniejszej liczby urodzeń?	Wskazania respondentów według terminów badań		
	II 200	II 2006	IV 2012
	w procentach		
Obawy kobiet przed utratą pracy	52	62	60
Złe warunki mieszkaniowe, brak wystarczającej liczby mieszkań	76	58	48
Poczucie braku wsparcia, pomocy ze strony państwa (m.in. w zakresie wychowania, edukacji, opieki medycznej)	55	42	41

cd. tabeli 3

Obecnie w Polsce ludzie decydują się na posiadanie mniejszej liczby dzieci niż kiedyś. Jakie są główne przyczyny mniejszej liczby urodzeń?	Wskazania respondentów według terminów badań		
	II 200	II 2006	IV 2012
	w procentach		
Trudności z pogodzeniem obowiązków rodzinnych i zawodowych	22	22	23
Wygoda, chęć użycia życia, obawy przed sprostaniem obowiązkom rodzinnym	13	16	16
Inne	1	3	3
Trudno powiedzieć	1	3	1

Źródło: CBOS, *Polityka państwa wobec rodziny*, Katarzyna Kowalczyk (oprac.), BS/67/2012.

Jakie formy wspierania rodziny, obecnie funkcjonujące lub postulowane, uważa Pan(i) za najbardziej zachęcające młodych ludzi do posiadania dzieci?



Rysunek 4. Formy wsparcia zachęcające młodych do posiadania dzieci

Źródło: CBOS, *Polityka prorodzinna – oceny i postulaty*, Małgorzata Omyła-Rudzka (oprac.), BS/110/2013.

Powyższe przyczyny niskiej dzietności pokrywają się z wybranymi przez Polaków, możliwymi formami wsparcia rodziny w ramach sprawowanej polityki społecznej (rysunek 4). Polacy postulują roczne, oczywiście płatne, urlopy rodzicielskie. Ma to zapewne służyć odchowaniu dziecka do wieku żłobkowego bez potrzeby zatrudniania opieki do niemowlaka potrzebującego nadal bliskości matki. W drugiej kolejności są za ulgami podatkowymi dla osób wychowujących dzieci, za pomocą w uzyskaniu mieszkania i wreszcie postulują pomoc w powrocie czy znalezieniu pracy matkom małych dzieci.

Pozostałe pomysły także wydają się racjonalnym wsparciem dla rodzin z dziećmi. Większość pomysłów sprowadza się do wsparcia finansowego w postaci ulg. Celem jest jak najmniejsze obciążenie finansowe z tytułu posiadania dziecka. Pomysły organizacyjne, elastyczny czas pracy – 17%, zwiększenie liczby żłobków i przedszkoli – 21%, pomoc w powrocie do pracy – 34% to nieliczne możliwe propozycje logistyczne, które mogłyby uaktywnić lepszą, skuteczniejszą pomoc państwa zadedykowaną do rodziny.

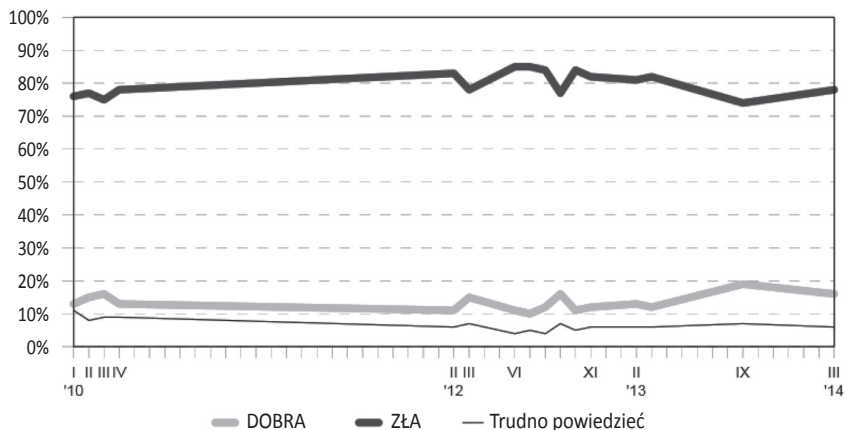
Opinia o ochronie zdrowia

Polacy wysoko cenią zachowanie dobrego zdrowia na skali swoich wartości. Od 2005 r. około 70% obywateli uważa, że zdrowie jest najważniejsze, zaraz po szczęściu rodzinnym (rysunek 2). Dlatego państwo powinno koncentrować swoje działania na poprawie jakości życia obywateli właśnie w obszarze ochrony zdrowia. Zdrowie, bardziej niż inne, ważne wymienione wartości, takie jak uczciwe życie, praca zawodowa, spokój, jest wartością podstawową egzystencji człowieka. Dlatego obywatele, którzy uważają, że ich zdrowie nie jest odpowiednio chronione, mogą odczuwać zagrożenie dla swojego życia.

Niepocholebne opinie o NFZ, jak widać z analizy rysunku 5, wyraziło od 2010 r. około 80% respondentów, w porównaniu do ok. 15% obywateli, którzy mieli dobre zdanie na temat działania tej instytucji. Skala dysproporcji dla NFZ jest druzgocąca.

W 2012 r. 46% Polaków uważało, że przyczyna złej jakości obsługi zdrowotnej leży w równoczesnym braku pieniędzy i nieefektywnym ich wykorzystywaniu. W 2014 r. u 42% obywateli dominuje przekonanie, że pieniądze są źle wykorzystywane, wobec 39%, które zgadza się z tą diagnozą, ale dostrzega też konieczność zwiększenia nakładów

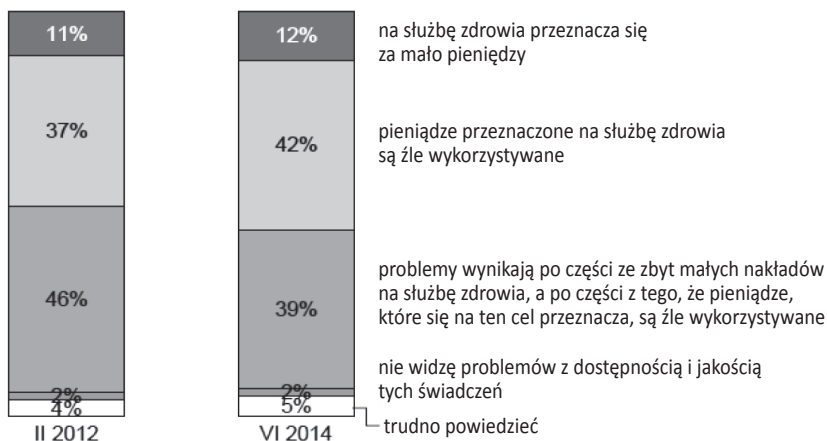
finansowych (rysunek 6). Tylko 11–12% respondentów uważa, że trzeba skoncentrować się wyłącznie na dofinansowaniu służby zdrowia.



Rysunek 5. Opinia o NFZ w latach 2010–2014

Źródło: CBOS, *Oceny instytucji publicznych*, Michał Feliksiak (oprac.), nr 36/2014.

Niektórzy narzekają na problemy z dostępnością i jakością świadczeń uzyskiwanych w ramach Powszechnego Ubezpieczenia Zdrowotnego. Czy, w Pana(i) ocenie, problemy wynikają z tego, że:

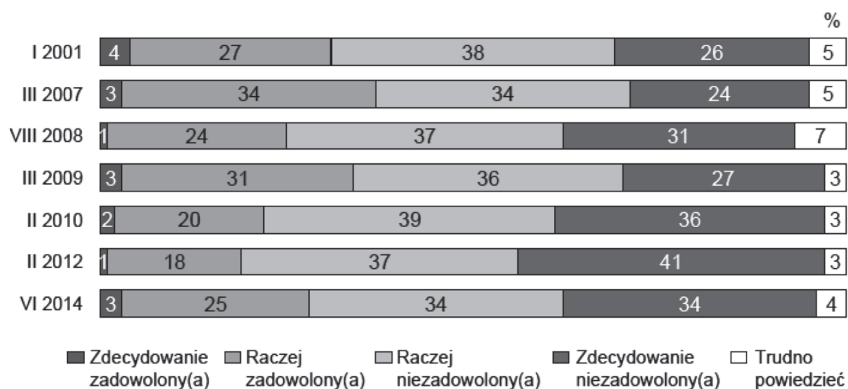


Rysunek 6. Przyczyny problemów z jakością obsługi medycznej według Polaków

Źródło: CBOS, *Opinie o funkcjonowaniu systemu opieki zdrowotnej a.d. 2014*, Natalia Hipsz (oprac.), nr 107/2014.

41% Polaków zapytanych o opinię na temat opieki zdrowotnej było w 2012 r. zdecydowanie niezadowolonych z jej funkcjonowania. 37% było raczej niezadowolonych, co daje w sumie 78% niezadowolonych. Warto zwrócić uwagę na fakt, że opinie te uległy pogorszeniu, gdyż w latach 2001, 2007 i 2009 odsetek badanych silnie wskazujących na złe funkcjonowanie ochrony zdrowia był od 14 do 17 punktów procentowych niższy. W 2014 r. łączny odsetek niezadowolonych spadł do 66% wobec 25% raczej zadowolonych (rysunek 7).

Czy, ogólnie rzecz biorąc, jest Pan(i) zadowolony(a) czy też niezadowolony(a) z tego, jak obecnie w naszym kraju funkcjonuje opieka zdrowotna?



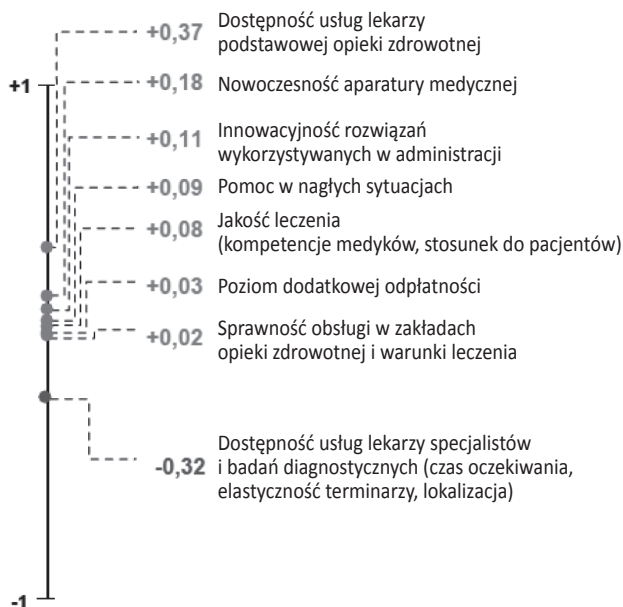
Rysunek 7. Opinia obywateli o funkcjonowaniu opieki zdrowotnej w latach 2001–2014

Źródło: CBOS, *Opinie o funkcjonowaniu systemu opieki zdrowotnej a.d. 2014*, Natalia Hipsz (oprac.), nr 107/2014.

W badaniu z 2014 r. jedyną, zdecydowanie źle ocenianą usługą ochrony zdrowia była dostępność usług lekarzy specjalistów i badań diagnostycznych (-0,32), najlepiej zaś oceniano dostępność usług lekarzy podstawowej opieki zdrowotnej (+0,37) (rysunek 8).

Polacy nie chcą być ciężarem dla rodziny, nie chcą też korzystać z płatnej opieki nad osobami starszymi (tabela 4). Interesują się właściwie tylko dwoma rozwiązaniami: mieszkaniem we własnym domu i korzystaniem z doraźnej pomocy bliskich (64%) oraz dzieleniem mieszkania z rodziną (15%). Inne możliwości, na przestrzeni badań z ostatnich dwunastu lat, nie są dla Polaków atrakcyjne.

Słabe i mocne strony systemu opieki zdrowotnej



Rysunek 8. Opinie o systemie opieki zdrowotnej (+1 pozytywna, -1 negatywna).

Źródło: CBOS, *Opinie o funkcjonowaniu systemu opieki zdrowotnej a.d. 2014*, Natalia Hipsz (oprac.), NR 107/2014.

Tabela 4. Wizja Polaków organizacji życia na starość

Jak chciał(a)by Pan(i) zorganizować swoje życie na stare lata, kiedy będzie Pan(i) potrzebował(a) pomocy? Czy przede wszystkim chciał(a)by Pan(i)?	Wskazania respondentów według terminów badań		
	XI 2000	XI 2009	V 2012
	w procentach		
mieszkać we własnym mieszkaniu, korzystając z doraźnej pomocy osób bliskich – rodziny, przyjaciół, sąsiadów	57	66	64
mieszkać we własnym mieszkaniu, mając zapewnioną opłaconą przez siebie stałą pomoc osób zajmujących się opieką nad ludźmi starymi	8	9	8
mieszkać we własnym mieszkaniu, mając zapewnioną bezpłatną stałą pomoc, np. opieki społecznej, Czerwonego Krzyża, Caritasu lub innych wolontariuszy	3	3	3

dzielić mieszkanie z dziećmi, wnukami lub dalszą rodziną	20	12	15
wynająć komuś obcemu pokój lub część mieszkania w zamian za opiekę	0,3	1	0
mieszkać wspólnie z innymi starszymi ludźmi w celu wzajemnego wspomagania się	2	1	2
zamieszkać w prywatnym domu spokojnej starości	2	1	3
zamieszkać w państwowym domu spokojnej starości	1	2	2
Inne rozwiązania	0,02	1	1
Nie wiem, nie zastanawia(ł)e(m) się nad tym	6	4	3

Źródło: CBOS, *Polacy wobec własnej starości*, Małgorzata Omyła-Rudzka (oprac.), BS/94/2012.

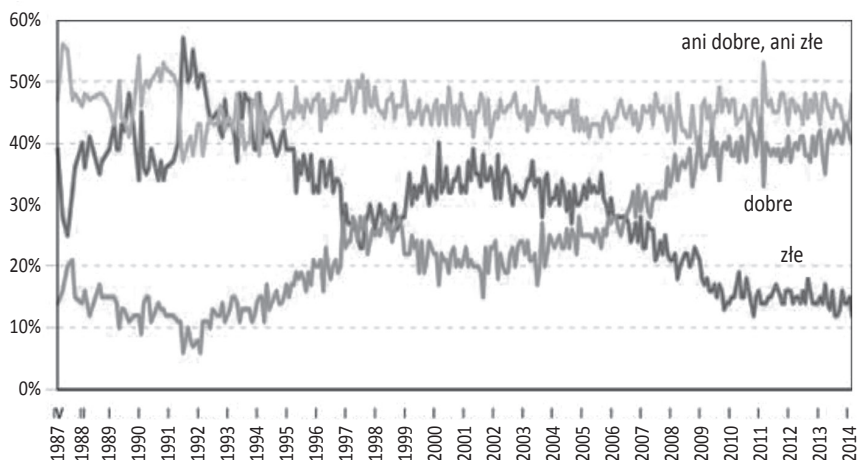
Opinie o warunkach materialnych

Uczciwe życie i praca zawodowa są w pierwszej piątce najważniejszych wartości Polaków (rysunek 2). Warunki materialne zależą od pracy zawodowej, a one z kolei mają wpływ na to, co można nazwać uczciwym życiem. Warto zwrócić uwagę na opinię Polaków o stanie materialnym gospodarstwa domowego; CBOS prowadzi takie badania od 1987 roku (rysunek 9). Od tego czasu 40–50% obywateli uważa, że warunki materialne są umiarkowane, tj. ani dobre, ani złe. Zastanawiające jest, do jakiej grupy społecznej mogą oni należeć. Najwięcej Polaków miało złą opinię o warunkach materialnych na przełomie 1991 i 1992 roku – prawie 60%, od tego czasu występuje tendencja spadkowa, z wyjątkiem lat 1998–2003, kiedy nastąpił wzrost niezadowolonych z ok. 24% do ok. 38%. Od 2004 r., wejścia Polski do UE, odsetek obywateli źle oceniających swoje finanse systematycznie spada i w 2004 r. wynosił ok. 15%. W 1992 r. ok. 8% obywateli oceniło dobrze swoje warunki materialne, w 1998 już 20%. Z kolei w latach 1998–2004 następuje spadek zadowolenia, by w końcu od 2004 nastąpił systematyczny wzrost do poziomu 40% w 2014 r. oceniających warunki materialne jako dobre.

Sytuacja finansowa, którą Polacy w 2012 r. uważają za dobrą, zaczyna się od dochodu 1500 zł na osobę w rodzinie (tabela 5). Już od 751 zł zaczyna się jednak granica, przy której wyraźnie więcej obywateli

uważa, że są to dobre warunki finansowe (32%). Poniżej granicy 1500 zł przeważa grupa umiarkowanych w opinii.

Jak Pan(i) ocenia obecne warunki materialne swojego gospodarstwa domowego?



Rysunek 9. Ocena warunków materialnych Polaków od 1987 roku

Źródło: CBOS, *Jak się nam żyje? Materialny wymiar życia rodzin*, Katarzyna Kowalczyk (oprac.), nr 44/2014.

Tabela 5. Ocena warunków życia wobec dochodów na osobę w rodzinie

Dochody na jedną osobę w rodzinie	Jak Pan(i) ocenia obecne warunki materialne swojego gospodarstwa domowego? Czy są one:		
	złe	ani dobre, ani złe	dobre
	w procentach		
Do 500 zł	35	49	16
501–750	24	49	28
751–1000	17	51	32
1001–1500	10	53	37
Powyżej 1500 zł	4	29	67

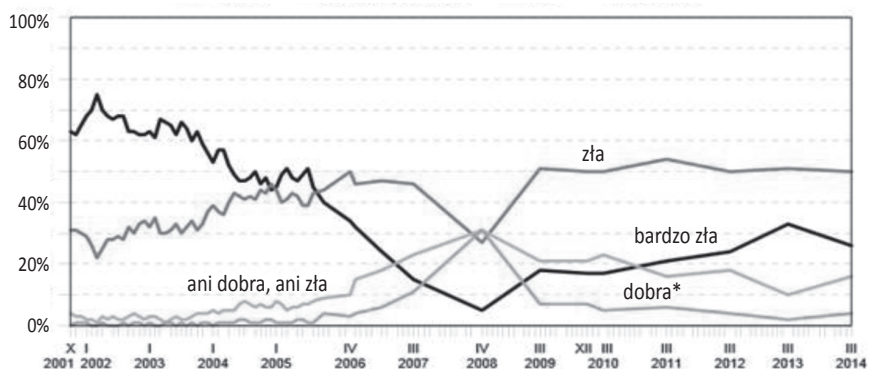
Źródło: CBOS, *Kto uważa, że jest biedny – zróżnicowania społeczne w ocenie własnych warunków materialnych*, Krzysztof Panowski (oprac.), BS/66/2012.

Tabela 6. Ocena przyszłych warunków materialnych

A jak Pan(i) sądzi, czy za rok Panu(i) i Pana(i) rodzinie będzie się żyło:	Jak Pan(i) ocenia obecne warunki materialne swojego gospodarstwa domowego? Czy są one:		
	złe	ani dobre, ani złe	dobre
	w procentach		
lepiej	8	11	23
tak samo	40	50	58
gorzej	39	26	14
Trudno powiedzieć	13	13	5

Źródło: CBOS, *Kto uważa, że jest biedny – zróżnicowania społeczne w ocenie własnych warunków materialnych*, Krzysztof Pankowski (oprac.), BS/66/2012.

Jak Pan(i) ogólnie ocenia obecną sytuację na rynku pracy w Polsce?



* Są to połączone odpowiedzi „bardzo dobra” i „dobra”. Pominięto odpowiedzi „trudno powiedzieć”.

Rysunek 10. Ocena sytuacji na rynku pracy w latach 2001–2014

Źródło: CBOS, *Oceny sytuacji na rynku pracy i poczucie zagrożenia bezrobociem*, Rafał Boguszewski (oprac.), nr 43/2014.

Obywatele, którzy oceniają swoje warunki materialne jako złe, spodziewają się, że będzie gorzej (39%) albo nie się nie zmieni (40%). Tylko 8% ma nadzieję na poprawę (tabela 6). Raport wskazuje, że tą grupą ludzi są w większości posiadacze prywatnego gospodarstwa rolnego, zwłaszcza mieszkańcy podlaskiego, lubelskiego, zachodniopomorskiego

i lubuskiego (CBOS, *Kto uważa, że jest biedny...*). Umiarkowani w ocenie warunków materialnych najczęściej nie spodziewają się zmian (50%). Spośród oceniających dobrze swoje warunki najczęściej jest optymistów – 23%, umiarkowanych – 58%, a spodziewających się pogorszenia – tylko 14%.

Od 2009 r. 50% ankietowanych przez CBOS ocenia sytuację na rynku pracy jako złą, a 20–30% jako bardzo złą. Największy optymizm panował w 2008 r. – aż 30% uważało rynek pracy za dobry (rysunek 10). W Polsce dominuje opinia, że rynek pracy jest trudny dla pracownika i jest to koherentne ze wskaźnikami bezrobocia monitorowanymi przez GUS.

Podsumowanie

Najważniejsze wartości dla Polaków to rodzina, zdrowie, praca i spokój. W każdej z tych dziedzin państwo ma wiele do zaproponowania. Polacy uważają, że państwo powinno znacznie poprawić politykę prorodzinną, koncentrując się na licznych ulgach dla rodzin mających dzieci. W drugiej kolejności elita rządząca powinna skoncentrować się na poprawie jakości ochrony zdrowia, zwłaszcza na znacznym poprawieniu kontaktu z lekarzami specjalistami. Polakom najbardziej doskwiera sytuacja zagrożenia życia, kiedy mają poważny problem zdrowotny i nie mogą doczekać się konsultacji oraz leczenia. Należy także dostosować przepisy prawa w taki sposób, by zwiększyć liczbę miejsc pracy, zwłaszcza oferujących umowy na czas nieokreślony. Większość Polaków uważa, że dochód na osobę w rodzinie powyżej 1500 zł jest zadowalający. Nie są to wygórowane oczekiwania, zwłaszcza że płaca minimalna w 2012 r. wyniosła 1500 zł brutto (*Internetowy system aktów prawnych...*, <http>).

Dzięki wieloletnim badaniom opinii publicznej wiemy, że Polacy mają bardzo jasno i konkretnie określone potrzeby. Dlatego dość łatwo można sformułować ich oczekiwania. W innym opracowaniu warto przedstawić merytoryczny i możliwy do zrealizowania program poprawy jakości ich życia, choćby w dwóch najważniejszych dla Polaków dziedzinach: polityki prorodzinnej i w ochronie zdrowia.

THE DESIRABILITY OF PUBLIC EXPENDITURE. WHAT DO POLES EXPECT FROM THE STATE?

Abstract

The subject of this article is to present the opinion of Poles on benefits from the state. The starting point is indicated in the study of public opinion. The result of the analysis is to identify the necessary political action aimed at improving the quality of life of the citizens.

Keywords: social expectations, public opinion, health care, family policy, labor market

Bibliografia

- CBOS, *Bezpieczeństwo publiczne*, Natalia Hipsz (oprac.), BS/63/2013, www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2013/K_063_13.PDF.
- CBOS, *Jak się nam żyje? Materialny wymiar życia rodzin*, Katarzyna Kowalczyk (oprac.), nr 44/2014, http://cbos.pl/SPISKOM.POL/2014/K_044_14.PDF.
- CBOS, *Kto uważa, że jest biedny – zróżnicowania społeczne w ocenie własnych warunków materialnych*, Krzysztof Panowski (oprac.), BS/66/2012, http://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2012/K_066_12.PDF.
- CBOS, *Oceny instytucji publicznych*, Michał Feliksiak (oprac.), nr 36/2014, www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2014/K_036_14.PDF.
- CBOS, *Oceny sytuacji na rynku pracy i poczucie zagrożenia bezrobociem*, Rafał Boguszewski (oprac.), nr 43/2014, www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2014/K_043_14.PDF.
- CBOS, *Opinie o funkcjonowaniu systemu opieki zdrowotnej a.d. 2014*, Natalia Hipsz (oprac.), nr 107/2014, www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2014/K_107_14.PDF.
- CBOS, *Polacy wobec własnej starości*, Małgorzata Omyła-Rudzka (oprac.), BS/94/2012, cbos.pl/SPISKOM.POL/2012/K_094_12.PDF.

- CBOS, *Polityka państwa wobec rodziny*, Katarzyna Kowalczyk (oprac.), BS/67/2012, www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2012/K_067_12.PDF.
- CBOS, *Polityka prorodzinna – oceny i postulaty*, Małgorzata Omyła-Rudzka (oprac.), BS/110/2013, www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2013/K_110_13.PDF.
- CBOS, *Wartości i normy*, Rafał Boguszewski (oprac.), BS/111/2013, www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2013/K_111_13.PDF.
- GUS (2014). *Podstawowe informacje o rozwoju demograficznym Polski do 2013 roku*, www.stat.gov.pl.
- GUS (2013). *Prognoza ludności Polski na lata 2008–2035*, www.stat.gov.pl.
- Maslow, A. (2009). *Motywacja i osobowość*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Przestępczość spada. Polska wśród najbardziej bezpiecznych państw Unii*, wiadomosci.dziennik.pl (13.05.2014).
- Internetowy system aktów prawnych*, <http://isap.sejm.gov.pl/>.

Alicja Sobczak¹

EFEKTYWNOŚĆ SYSTEMU OCHRONY ZDROWIA W WARUNKACH SPOWOLNIENIA GOSPODARCZEGO

Abstrakt

Artykuł poświęcony jest problematyce efektywności ekonomicznej w ochronie zdrowia i opiece zdrowotnej. Punkt wyjścia stanowi pojęcie i rodzaje efektywności oraz jej specyficzne miary w omawianym sektorze. Następnie autorka przedstawia główne obszary wzrostu efektywności, a wśród nich: gospodarkę lekową, jakość i skoordynowanie świadczeń zdrowotnych, lepsze wykorzystanie infrastruktury oraz zasobów ludzkich, generowanie środków finansowych. Problematyka ta nabiera szczególnej wagi w warunkach spowolnienia wzrostu gospodarczego. Na tle sytuacji w UE i w Polsce omówiono doświadczenia Portugalii, gdzie w sytuacji głębokiego kryzysu opracowano i zrealizowano program naprawczy dla systemu ochrony zdrowia, usiłując skoordynować krótkookresowe cele przywrócenia równowagi finansowej w systemie z długofalowymi reformami. Przedstawiono wyzwania dla Polski, wskazując na główne zagrożenia i kierunki zmian: tworzenie map potrzeb zdrowotnych i sieci szpitali, nacisk na zarządzanie jakością świadczeń, planowanie rozwoju zasobów w sytuacji niskich wskaźników kadr medycznych,

¹ E-mail: alicjateresa@gmail.com

złej sytuacji finansowej publicznych szpitali oraz znacznego spowolnienia dynamiki wydatków publicznych na ochronę zdrowia.

Słowa kluczowe: ochrona zdrowia, efektywność, wskaźniki, gospodarka, reforma, Portugalia

Pojęcie, wymiary i wskaźniki efektywności ekonomicznej w ochronie zdrowia

Efektywność ekonomiczna, jako odniesienie efektów do nakładów, wymaga zawsze uwzględniania obu stron tej relacji. Informacja o zmianach tylko po jednej ze stron, np. tylko o obniżeniu wydatków lub tylko o zwiększeniu efektów, nie jest wystarczająca, by wyrokować o poprawie lub pogorszeniu efektywności ekonomicznej (Sobczak, 2012). Generalnie jej poprawę osiąga się w wyniku (Pszczółowski, 1982, s. 251 i nast.):

- **oszczędności zasobów**, czyli zmniejszenia ich zużycia, pod warunkiem osiągnięcia założonych efektów (w wymiarze ilościowym i jakościowym),
- **wzrostu wydajności** posiadanych zasobów, czyli osiągnięcia lepszych efektów przy wykorzystaniu tych samych nakładów.

Możliwe są mieszane warianty wzrostu efektywności ekonomicznej przez poprawę relacji między efektami a nakładami (Pszczółowski, 1982, s. 178 i nast.). Takie sytuacje to:

- oszczędności/cięcia nakładów w skali większej niż ograniczenie efektów,
- zwiększenie nakładów w skali mniejszej niż uzyskany wzrost efektów,
- zwiększenie efektów z równoczesnym zmniejszeniem nakładów.

Twórcy prakseologii traktowali efektywność ekonomiczną (nazywaną przez nich ekonomicznością) jako jedno z trzech – obok skuteczności i korzystności – kryteriów sprawnego działania (Kotarbiński, 1969, s. 113; Zieleniewski, 1981, s. 225).

Pojęcie efektywności obejmuje zatem zarówno aspekt rezultatów działań, jak i gospodarowania zasobami, skierowanymi na ich osiągnię-

cie, w tym wydatków. Mówiąc o **efektywności alokacyjnej**, oceniamy przeznaczenie ograniczonych zasobów między poszczególne zastosowania. Czy zwiększyć nakłady na profilaktykę chorób, czy na leczenie? Jeśli na leczenie, to w warunkach szpitalnych czy ambulatoryjnych? Czy większe korzyści w relacji do poniesionych nakładów przyniesie leczenie zaćmy, schorzeń reumatycznych, czy udarów? To tylko przykładowe z niezliczonych dylematów decyzji o przeznaczeniu zasobów na różne zastosowania w opiece zdrowotnej. **Efektywność operacyjna** wynika z decyzji wykonawców, w jaki sposób osiągnąć zamierzony efekt, nie zużywając zbyt dużo i/lub za drogich zasobów, np. jaka farmakoterapia jest tańsza przy podobnych efektach klinicznych? O ile można skrócić średni czas hospitalizacji, zapewniając określony efekt zdrowotny? Czy można znaleźć tańszego dostawcę sprzętu medycznego?, itd., itp.²

Efektywność ekonomiczna może być mierzona za pomocą całego szeregu wskaźników, ujmujących efekty i nakłady z punktu widzenia różnych interesariuszy. W systemie ochrony zdrowia tymi interesariuszami są m.in. płatnicy, podmioty lecznicze, lekarze, pacjenci, pracodawcy. Każda z tych grup inaczej postrzega efekty i nakłady, co wpływa na konstrukcję preferowanych miar i wskaźników efektywności ekonomicznej. Ponadto zarówno nakłady, jak i efekty można ujmować w jednostkach naturalnych (np. czas hospitalizacji, liczba hospitalizowanych pacjentów, stan zdrowia populacji, poziom sprawności pacjenta) lub pieniężnych (koszt świadczenia, koszt dostępu do świadczenia, całkowite wydatki na ochronę zdrowia w skali kraju, przychody usługodawców, wynik finansowy usługodawców itd.). W istocie można skonstruować bardzo wiele różnych wskaźników efektywności ekonomicznej, odnosząc wybrane nakłady i efekty, ujęte fragmentarycznie lub bardziej całościowo, wyrażone w jednostkach naturalnych lub finansowych³. Sama konstrukcja wskaźnika wyraża punkt widzenia i preferencje poszczególnych grup interesariuszy. Wyraża się to w sposobie ujęcia efektów i nakładów – czy chodzi o efekty finansowe czy zdrowotne? Z punktu widzenia systemu jako całości, podmiotu leczniczego, pracownika medycznego, pacjenta? Czy chodzi o wydatki płatnika publicznego czy koszty usługodawcy, nakład pracy personelu medycznego, zasoby

² Szerzej na ten temat m.in. w: Suchecka (2010, s. 74–77).

³ Więcej na ten temat w: Sobczak (2011, s. 121–126).

rzeczowe usługodawcy, czas oczekiwania pacjenta itp., itd.? W analizach efektywności ekonomicznej, skupiających się na efektach zdrowotnych, stosuje się m.in. takie miary stanu zdrowia jak: stan i zmiany wskaźników biochemicznych organizmu, poziom funkcjonalności pacjentów, oczekiwany średni czas życia, czas życia w pełnym zdrowiu (QALY – Quality Adjusted Life Years), liczba straconych lat życia (PYLL – Potential Years of Life Lost), liczba zyskanych lat życia (LYG – Life Years Gained) oraz wiele innych⁴.

Do popularnych wskaźników efektywności ekonomicznej systemów ochrony zdrowia i opieki zdrowotnej, używanych często także w porównaniach międzynarodowych⁵, należą m.in. średni czas hospitalizacji, średni koszt hospitalizacji i wskaźnik obłożenia łóżek szpitalnych (wg schorzeń, oddziałów, typu szpitala itp.), liczba wizyt/badań diagnostycznych i innych świadczeń medycznych przypadających na jednego pacjenta, wskaźnik hospitalizacji „do uniknięcia” (tj. w takich przypadkach, które można skutecznie leczyć w trybie ambulatoryjnym), udział liczby/kosztu błędów lekarskich w liczbie/kosście całkowitym realizowanych świadczeń, udział wydatków na leki generyczne w wydatkach na leki ogółem itp., itd. Są to wskaźniki, w których efekty odzwierciedlają „aktywność” sektora opieki zdrowotnej, czyli tzw. **output** w ujęciu ilościowym i jakościowym. Ostatecznym celem systemu jest jednak poprawa zdrowia na poziomie populacji i jednostek – tzw. **outcome**, mówiący o tym, na ile działania w systemie poprawiają stan zdrowia. W tym przypadku w konstrukcji wskaźników efektywności ekonomicznej efekty muszą wyrażać stan zdrowia pacjentów – ujmowany fragmentarycznie (np. stabilizacja poziomu ciśnienia tętniczego lub poziomu cukru we krwi) bądź bardziej całościowo (np. określenie poziomu funkcjonalności/niepełnosprawności) – lub stan zdrowia populacji (albo wyrażona takimi miarami jak średnia oczekiwana długość życia, liczba zyskanych lat życia LYS, liczba zyskanych lat życia w pełnym zdrowiu, itp.). Te i podobne efekty zdrowotne są odnoszone do kosztów i/lub wydatków, ponoszonych na ich osiągnięcie.

⁴ Obszerne omówienie metod analizy efektywności ekonomicznej opieki zdrowotnej, na podstawie efektów zdrowotnych w: Suchecka (2010, rozdz. 7; Ewaluacja ekonomiczna w opiece zdrowotnej, s. 187–229; również w: Sobczak (2011).

⁵ Dane o kształtowaniu się tych wskaźników i ich interpretacji m.in. w publikacjach WHO z serii Health Systems in Transition (HiT), European Observatory on Health Systems and Policies, WHO, strona internetowa.

Obszary, kierunki i instrumenty poprawy efektywności ochrony zdrowia

System ochrony zdrowia jest bardzo złożony. Składają się nań instytucje państwowe, samorządowe i podmioty gospodarcze (publiczne i prywatne), zajmujące się m.in.:

- administrowaniem i nadzorem,
- gromadzeniem i gospodarowaniem środkami finansowymi na opiekę zdrowotną (publicznymi i prywatnymi),
- dostarczaniem zasobów (np. szkoleniem i doskonaleniem kadry medycznej, budową infrastruktury, zaopatrzeniem w leki, sprzęt i aparaturę, materiały),
- realizacją świadczeń opieki zdrowotnej.

Źródeł efektywności systemu należy szukać nie tylko w podnoszeniu efektywności jego poszczególnych podsystemów i elementów, ale także w kształtowaniu warunków ich współdziałania w celu osiągnięcia tzw. efektu systemowego, wynikającego z wielu powiązań – finansowych, funkcjonalnych, informacyjnych itp. – służących zwiększaniu efektywności.

Można przyjąć za aksjomat, że w każdym podsystemie, obszarze funkcjonalnym i we wszystkich podmiotach znajdują się rezerwy wzrostu efektywności, w tym m.in. w zakresie:

- generowania środków finansowych,
- rozdzielania środków finansowych na różne typy opieki (szpitalnej, ambulatoryjnej, podstawowej, długoterminowej itd.),
- płacenia usługodawcom za usługi zdrowotne,
- organizacji i koordynacji całego systemu i opieki zdrowotnej,
- organizacji i zarządzania w podmiotach leczniczych, ze szczególnym uwzględnieniem zarządzania jakością,
- rozmieszczenia i gospodarowania kadrami i infrastrukturą medyczną na poziomie makroekonomicznym, mezoekonomicznym i mikroekonomicznym,
- tworzenia skutecznych klinicznie standardów opieki medycznej, w szczególności opartych na EBM (Evidence Based Medicine), zarządzanie przypadkami/chorobami,
- gospodarki lekowej.

Do głównych obszarów, w których pojawia się problem niskiej efektywności, zalicza się w szczególności⁶:

- świadczenia opieki zdrowotnej, w tym ich niską jakość, której miernikiem są błędy w diagnozach i terapiach, hospitalizacje „do uniknięcia” (dotyczące tych przypadków, które można skutecznie leczyć w warunkach ambulatoryjnych), niewłaściwy czas hospitalizacji (zbyt długie, ale także za krótkie, niedające pożądanego efektu klinicznego), brak zintegrowania opieki, duplikacja świadczeń, zbyt długi czas oczekiwania na świadczenia, itd.
- infrastruktura (zbyt niski stopień wykorzystania, wykorzystanie przestarzałej, mało efektywnej aparatury i sprzętu, niewłaściwe rozmieszczenie, suboptymalne parametry szpitali (zbyt duże, co kreuje problem przerostów administracyjnych i problemy wewnętrznej koordynacji albo za małe, których działalności nie tworzy efektu ekonomii skali),
- leki – wysokie ceny, zła ordynacja, stosowanie leków o niskiej lub słabo potwierdzonej skuteczności klinicznej, nadmierna konsumpcja leków (zwłaszcza antybiotyków),
- pracownicy – niewłaściwa struktura zatrudnienia, zbyt wysokie koszty, niska wydajność, niedostateczne kwalifikacje, brak odpowiedniego systemu ciągłego doskonalenia kwalifikacji, niski poziom motywacji, korupcja,
- niewłaściwe regulacje i zarządzanie – w warunkach polskich skutkujące m.in. rozproszaniem odpowiedzialności za wyniki finansowe publicznych podmiotów leczniczych, przyzwoleniem na nadmierne zadłużanie, brakiem zapewnienia koordynacji leczenia, chaosem w odniesieniu do zarządzania kolejkami na świadczenia, nadmiernymi kosztami (np. outsourcingu) itd.

Wymienione obszary i konkretne przejawy niskiej efektywności wskazują zatem na zasadnicze kierunki i sposoby poprawy. Należą do nich m.in.:

- w zakresie gospodarki lekowej – redukcja cen leków i wydatków na leki, wzrost udziału leków generycznych, racjonalizacja ordynacji i spożycia;

⁶ Na podstawie *Ten leading causes of inefficiency* (2010, s. 62–70).

- w zakresie sposobu realizacji świadczeń opieki zdrowotnej – eliminacja świadczeń niepotrzebnych i niskoefektywnych, opracowywanie i doskonalenie „ścieżek klinicznych”, integracja opieki w ramach zarządzania schorzeniem (disease management), zarządzanie przypadkiem (case management), monitorowanie parametrów jakości opieki, rozwój telemedycyny;
- w zakresie zarządzania ludźmi – racjonalizacja zatrudnienia i płac na poziomie podmiotów leczniczych, regulacje dotyczące nowych zawodów medycznych i rozszerzanie uprawnień nielekarzkiego personelu medycznego, stałe szkolenia profesjonalne personelu medycznego, kształtowanie kultury organizacyjnej podmiotów leczniczych, zorientowanej na rezultaty zdrowotne;
- w zakresie wykorzystania infrastruktury, sprzętu i aparatury – intensyfikacja leczenia szpitalnego (którego głównymi miarami jest skrócenie średniego czasu hospitalizacji i zwiększenie wskaźnika wykorzystania łóżek szpitalnych), intensyfikacja wykorzystania specjalistycznego sprzętu i aparatury medycznej;
- optymalizacja decyzji inwestycyjnych – dopasowanie inwestycji do potrzeb zdrowotnych, redukcja nierówności w rozmieszczeniu i dostępie, restrukturyzacja już istniejącej bazy;
- doskonalenie mechanizmów płacenia za świadczenia – skuteczna kontrola realizacji świadczeń, w tym przez informatyzację systemu, tworzenie systemów płacenia za wyniki (pay-for-performance P4P);
- zwiększenie skuteczności poboru składek na powszechne ubezpieczenie zdrowotne, redukcja nadmiernego nieuzasadnionego popytu przez opłaty i dopłaty, identyfikacja ważnych potrzeb niezgłaszanych.

Na podstawie przedstawionej enumeracji łatwo zauważyć, że działania w jednym ze wskazanych obszarów oddziałują na to, co dzieje się lub co należy zrobić w innych, np. opracowanie wymogów jakości przebiegu procesu realizacji świadczeń sprzyja jednocześnie wzrostowi ich jakości, opracowaniu prawidłowej wyceny świadczenia, racjonalizacji zatrudnienia, wzrostowi motywacji personelu itd.

Wpływ spowolnienia ekonomicznego w krajach europejskich na wydatki oraz kierunki i narzędzia reformowania ochrony zdrowia

Problemy ekonomiczne gospodarek odbijają się na systemach ochrony zdrowia w różnorodny sposób, w tym przez⁷:

- wzrost potrzeb zdrowotnych i zmiany ich struktury (np. choroby psychiczne, samobójstwa),
- możliwości generowania środków finansowych na ochronę zdrowia, w tym zwłaszcza publicznych,
- zmiany w organizacji i zasobach systemu opieki zdrowotnej.

Kryzys finansowy od 2007 r. i spowolnienie wzrostu gospodarczego już pod koniec I dekady obecnego wieku dotknęły wiele państw europejskich, choć w różnym stopniu. Odbiło się to na poziomie i strukturze wydatków na ochronę zdrowia, zwłaszcza wydatków publicznych. Większość krajów UE zanotowała spowolnienie tempa wzrostu lub ujemną dynamikę wzrostu nakładów na ochronę zdrowia na mieszkańca. Spadało realne tempo wzrostu wydatków na ochronę zdrowia w całej UE, wynosząc rok do roku (średnie wartości wskaźników wzrostu dla UE – 24 rok do roku) (OECD Health Data, 2012):

- 4,9% – w latach 2007–2008,
- 2,3% – w latach 2008–2009,
- 0,6% – w latach 2009–2010.

Wartość innego powszechnie stosowanego makroekonomicznego wskaźnika finansowania – udziału wydatków całkowitych na ochronę zdrowia w PKB (średnia dla UE – 27) – spadła o 0,2 punktu procentowego z 9,2% (2009) do 9% (2010)⁸.

Wartości średnie dla UE wskazują, że nastąpiły niewielkie zmiany jeśli chodzi o strukturę wydatków na ochronę zdrowia – spadł udział wydatków publicznych w wydatkach ogółem na ochronę zdrowia (z 73,1% w roku 2008, 72,8% – w 2009, do 72,6% w 2010 – średnie dla UE-27), natomiast rósł udział wydatków prywatnych. Średni udział tzw. wydatków „z kieszeni” gospodarstw domowych w wydatkach na

⁷ Na podstawie: Notara i in. (2013, s. 149–151).

⁸ Źródło: OECD Health at a Glance Europe 2012, tab. 5.3.1. Total health expenditure as a share of GDP (2010, s. 123).

ochronę zdrowia ogółem zmieniał się w zakresie dziesiątych części punktu procentowego (średnia dla UE-27 wyniosła w 2010 r. 21,5%), a udział prywatnych ubezpieczeń zdrowotnych wzrastał rokrocznie o jedną dziesiątą punktu procentowego (od 3,5% w 2008, do 3,6% w 2009 i 3,7% – wartości średnie dla UE-27).

W kontekście dynamiki publicznych wydatków według kryterium funkcji opieki zdrowotnej największe spadki dotyczyły (wartości średnie dla UE – 27)⁹:

- opieki ambulatoryjnej z 3% wzrostu w latach 2008–2009 do – 1,2% w latach 2009–2010,
- prewencji – odpowiednio z 5,5% (2008-09) do – 3,3% (2009–2010).

W latach 2009–2010 bardzo niewielkie tempo wzrostu, wynoszące zaledwie 0,1%, odnotowano w odniesieniu do publicznych wydatków na leki (w porównaniu z 2,4% w latach 2008–2009); wyhamowała też znacząco dynamika wydatków na opiekę szpitalną (odpowiednio 0,9% w porównaniu z 3%) oraz administrację (0,8%, a poprzednio 1,8%).

Do krajów, w których w okresie 2008–2012 (co najmniej w jednym roku) nastąpił spadek wydatków publicznych na ochronę zdrowia należały: Francja, Luksemburg, Bułgaria, Czechy, Niemcy, Estonia, Węgry, Łotwa, Litwa, Grecja, Finlandia, Hiszpania, Holandia, Irlandia, Portugalia, Rumunia, Słowacja, Słowenia, Wielka Brytania. Szczególnie dużą dynamiką spadku (rok do roku) charakteryzowały się: Łotwa (-18,9%) i Litwa (-5,7%) w roku 2009, Portugalia (-11,78% w roku 2011) i Grecja (~12,4%) w latach 2010 i 2011 (za: Thomson i in., 2013, s. 4, 5).

W sytuacji spowolnienia gospodarczego w krajach europejskich intensyfikuje się reformy, których priorytetowym celem jest zwiększenie efektywności ekonomicznej systemów ochrony zdrowia. W krajach dotkniętych kryzysem gospodarczym dokonano zmian nakierowanych zwłaszcza na przywracanie równowagi finansowej w systemie ochrony zdrowia, co wymagało cięć wydatków i zwiększania przychodów (w tym z nowych źródeł). Przedsięwzięcia te są szczególnie trudne w sytuacji, gdy trzeba zaspokajać rosnące potrzeby zdrowotne, a zarazem nie doprowadzić do istotnego spadku efektów zdrowotnych. Samo przywracanie równowagi finansowej – ograniczanie zasobów i/lub zwiększanie obciążeń finansowych (szczególnie w odniesieniu do osób dotkniętych

⁹ Dane przywołane za: Colombo (2012, s. 17).

bezrobociem, chorobami) – może obniżyć efektywność, jeśli wywoła problemy dostępu do opieki zdrowotnej i obniżenia jej jakości. Pojawiają się dwa dylematy, wymagające starannego rozważenia i jednoczesnych decyzji:

- o jakiej skali oszczędności i przychody chodzi,
- czego i kogo mają one dotyczyć.

Do arsenału typowych środków przywracania równowagi finansowej należy zaliczyć m.in. wprowadzenie nowych dopłat do świadczeń uzyskiwanych w systemie publicznym lub zwiększenie już obowiązujących, ograniczenie płac i zamrożenie zatrudnienia w sektorze publicznym, obniżenie stawek za świadczenia zdrowotne, płaconych usługodawcom przez płatników publicznych, cięcia publicznych wydatków inwestycyjnych, ograniczenia wydatków na prewencję, ograniczenia wydatków na leki (Colombo, 2012). Cel proefektywnościowych reform jest jednak określony jako „pozbycie się tych zasad i procedur, które są drogie, mało skuteczne, obciążone ryzykiem, niezapewniające równości”¹⁰. Trawestując: efektywność wymaga, by nie oszczędzać na tych obszarach opieki i konkretnych grupach świadczeń, które niskim kosztem zapewniają efektywne klinicznie, bezpieczne i dostępne świadczenia. Do nich zalicza się m.in. podstawową opiekę zdrowotną, prewencję chorób, hospitalizację w trybie dziennym, procedury o wysokiej udowodnionej efektywności klinicznej.

Pakiety naprawcze w odniesieniu do ochrony zdrowia w krajach dotkniętych kryzysem gospodarczym – przykład Portugalii

Ogólny opis pogarszającej się sytuacji finansowej oraz kierunków reform warto uzupełnić o szczegółową prezentację pakietów reformatorskich w konkretnych krajach europejskich. Każdy z nich ma bowiem inne cechy i problemy. Kierunki zmian oraz stosowane narzędzia mogą znaleźć jednak zastosowanie również w innych krajach, w mniejszym stopniu lub później dotkniętych recesją. Szczególnie ciekawe są przypadki kompleksowych zmian w ochronie zdrowia, jakie podjęły kraje, w których kryzys ekonomiczny dał się odczuć szczególnie silnie.

¹⁰ “The goal of such reformations is to remove policies that have been proved to be expensive, inefficient, unsave, unequal” (Notara i in., 2013, s. 152).

Przypadek Portugalii

Portugalia charakteryzuje się wysoką wartością wskaźnika udziału całkowitych wydatków na ochronę zdrowia w PKB. Wynosił on 10,2% w roku 2009, a w kolejnych latach spadł do wartości 9,7% w 2010 r. i 9,8% w 2011 roku. Jednocześnie całkowite wydatki na ochronę zdrowia na mieszkańca odbiegały od średniej dla krajów tzw. starej Unii (UE-15) o ponad 1/3 i wynosiły 2097 euro wg parytetu siły nabywczej (*OECD Health at a Glance*, 2012, s. 121, 123).

W maju 2011 r. Portugalia przystąpiła do realizacji Ekonomicznego i Finansowego Programu Dostosowawczego (Economic and Financial Adjustment Program – AP) dla uporania się z głębokim kryzysem. Memorandum of Understanding (MoU) obejmowało zobowiązanie państwa do realizacji wielu przedsięwzięć w latach 2011–2014, w tym konkretnych celów finansowych oraz przedsięwzięć proefektywnościowych w systemie ochrony zdrowia. Głównym celem stał się wzrost efektywności i skuteczności w tym systemie przez oszczędności i racjonalizację zużycia zasobów (*The Portuguese Economy*, [http](http://www.cepr.org), s. 1 i 2). Skoncentrowano się na¹¹:

- zwiększeniu dopłat i opłat świadczeń uzyskiwanych w publicznym systemie opieki zdrowotnej,
- racjonalizacji gospodarki lekiem i obniżeniu udziału publicznych wydatków na leki w wydatkach publicznych ogółem,
- reorganizacji sieci publicznych szpitali i usprawnieniu zarządzania nimi,
- zwiększeniu kontroli pracy personelu medycznego,
- rozwoju podstawowej opieki zdrowotnej w oparciu o podmioty opieki rodzinnej (*family health units*),
- redukcji ulg podatkowych na wydatki prywatne na opiekę zdrowotną.

W ramach realizacji AP¹² od 2012 r. nastąpił gwałtowny wzrost dopłat, wynikający ze skokowych podwyżek stawek dopłat (100% i więcej) w podstawowej opiece zdrowotnej, opiece specjalistycznej, pomocy doraźnej, opiece szpitalnej. Objęto nimi wiele odrębnych świadczeń

¹¹ Omówienie na podstawie: Barros (2012a, s. 7–12); Barros (2012b, s. 17–22).

¹² Omówienie i przytoczone dane liczbowe na podstawie: Barros (2012c, s. 10–14); Barros (2012d, s. 33–36); Sakellarides, Castelo-Branco i Barbosa (2013).

(np. nie tylko opłata za samo świadczenie pomocy doraźnej, ale dodatkowo za wykonane testy diagnostyczne, transport medyczny). W wyniku ograniczenia wcześniej obowiązujących wyłączeń z dopłat zaczęło je uiszczać ok. 50% populacji (~5,5 mln). Wyłączeniu podlegają dzieci do 1. roku życia, kobiety w ciąży, honorowi dawcy krwi, chronicznie chorzy (cukrzycy, pacjenci transplantologiczni itp.) oraz osoby ubogie (poniżej 630 euro na członka gospodarstwa domowego). W pełni zrealizowano cel finansowy podwojenia przychodów z dopłat (150 mln euro w 2012 r.) i wprowadzono indeksację dopłat, opierając się na wskaźniku inflacji.

Realizacja celu zmniejszenia udziału wydatków na leki w wydatkach publicznych (z 1,25% PKB do 1%) i wzrost efektywności gospodarki lekowej wymagały m.in. promowania leków odtwórczych, regulacji cen maksymalnych, wytycznych racjonalnego ordynowania. Wprowadzono wytyczne zarówno ordynacji leków, jak i badań diagnostycznych oraz elektroniczną rejestrację ordynowania leków przez lekarzy. Aktywny monitoring ordynacji leków (ich rodzaju, ilości i wartości) zawiera informacje zwrotne z zaleceniami przepisywania leków generycznych lub tańszych leków oryginalnych.

Zniesiono bariery importu leków generycznych. Dokonano przeglądu cen leków refundowanych, obniżając ceny referencyjne niektórych z nich. Ustalono ceny maksymalne leków generycznych na poziomie nieprzekraczającym 60% ceny leku oryginalnego. Zmiany kalkulacji zysku krańcowego i wprowadzenie stałej marży obniżyły zyski hurtowni i aptek, zapewniły oszczędności wydatków publicznych na leki. U uruchomiono stałą tendencję obniżenia cen leków.

W odniesieniu do zarządzania szpitalami publicznymi wprowadzono m.in. wytyczne redukcji kosztów operacyjnych, standaryzację procedur kontroli płatności, wytyczne kliniczne (*clinical guidelines*) oraz benchmarking dla wyników szpitali, interoperacyjność elektronicznych systemów sprawozdawczych, elektroniczne karty pacjenta.

Dokonano też racjonalizacji i reorganizacji sieci szpitali publicznych, przez połączenie, koncentrowanie usług w wybranych oddziałach specjalistycznych i likwidację mniej wykorzystywanych, wprowadzając wspólne zarządzanie itp. Centralizacja zaopatrzenia (jednolity system kodowania i wspólny rejestr zamówień i dostaw produktów i materiałów medycznych, a także rejestr prywatnych dostawców, np. podmiotów wykonujących testy laboratoryjne lub pewne procedur) pozwoliły na obniżenie cen dostarczanych szpitalom publicznym produktów i usług.

Przeprowadzona jeszcze przed wdrożeniem AP 5% redukcja kadr w sektorze publicznym dotknęła także pracowników publicznego systemu ochrony zdrowia. Był to początek działań na rzecz przywracania równowagi finansowej w krótkim okresie, polegających na cięciach kosztów pracy, redukcji personelu, zwiększeniu wydajności pracy. Po roku 2011 dalsze redukcje dotknęły głównie stanowiska kierownicze w szpitalach. Wprowadzono surowszą kontrolę czasu pracy (w celu ograniczania przypadków spóźnień czy opuszczania miejsca pracy przed czasem albo rozliczania czasu pracy w dwóch placówkach) oraz zwiększenie zadań personelu. Wprowadzenie elastycznego czasu pracy pozwoliło dokonać oszczędności na nadgodzinach. Podjęto też aktywniejszą politykę w zakresie gospodarowania kadrami medycznymi w skali kraju (identyfikacja potrzeb, przedsięwzięcia w zakresie równomiernego rozmieszczenia, aktualizacja spisów aktywnych zawodowo kadr medycznych).

Nową koncepcją w portugalskiej podstawowej opiece zdrowotnej jest jej oparcie na placówkach „zdrowia rodzinnego” (Family Health Units), będących małymi zespołami, które zawierają kontrakty na świadczenia poz z władzami regionalnymi Narodowej Służby Zdrowia (NHS). Pracownicy FHU otrzymują wynagrodzenia za pracę i odrębnie za wykonanie określonych procedur i osiąganie wyników (*performance-related system*). Liczba placówek FHU ma się zwiększać. Współdziałają one ze specjalistami zorganizowanymi w ramach tzw. jednostek współpracujących (*collaborative units*) i jednostkami zdrowia publicznego (*community health care units*). W celu zapewnienia koordynacji pracy tych jednostek wprowadzono system monitorowania aktywności i rezultatów, co w zestawieniu z danymi kosztowymi pozwala ocenić efektywność opieki zdrowotnej.

W odróżnieniu od szeregu innych krajów Portugalia nie zastosowała znaczących obniżek wydatków publicznych na prewencję chorób.

Program dostosowawczy objął także wydatki prywatne na ochronę zdrowia. Znacznie ograniczono ulgi podatkowe na prywatną opiekę zdrowotną (postawiono cel objęcia ulgami do 10% wydatków prywatnych odliczanych od podatku, w porównaniu z wyjściowym stanem ok. 30%). Rozwój prywatnych ubezpieczeń zdrowotnych (PHI) wyhamował, a dość wysoka dynamika cen polis uległa stagnacji lub nawet nieznacznemu spadkowi od roku 2011, niemniej szacuje się, że z różnych form prywatnych przedpłat (grupowych bądź indywidualnych), zapewniających opiekę zdrowotną, korzysta ok. 2,1 mln osób).

W toku realizacji AP w sektorze ochrony zdrowia osiągnięto dużą skuteczność w odniesieniu do postawionych celów finansowych (obniżenie cen leków oraz udziału wydatków na leki, zwiększenie przychodów z dopłat, ograniczania ulg finansowych). Trudniejsze są zmiany strukturalne, zwłaszcza w sektorze szpitalnym, a planowane są tam oszczędności (ok. 15%). Monitoruje się wpływ wszystkich wdrażanych zmian na dostępność i jakość, odnotowując m.in. niewielkie wydłużanie kolejek, ale jednocześnie stały wzrost liczby osób leczonych ogółem (ale nie w poz i w pomocy doraźnej). Do reform, które należy kontynuować w długim okresie, zaliczono (The Portuguese Economy, 2014, s. 7):

- określenie ścieżek pacjenta (*patients pathways*), zwłaszcza w odniesieniu do chorób chronicznych, z naciskiem na zmniejszenie udziału opieki szpitalnej,
- substytucję zadań między przedstawicielami profesji medycznych (lekarzami, pielęgniarkami, farmaceutami, asystentami medycznymi itd.),
- dalsze reformowanie sieci świadczeniodawców w finansowanych ze środków publicznych, w tym zaprojektowanie mechanizmów eliminacji podmiotów o słabych wynikach.

Są to strategiczne kierunki doskonalenia systemów ochrony zdrowia, przyjęte w wielu krajach europejskich. Doświadczenia Portugalii, a także wielu innych krajów europejskich, dotkniętych kryzysem gospodarczym, pozwalają stwierdzić, że sytuacja kryzysu finansowego nie tylko wymaga równoważenia przychodów i wydatków, ale też jest szansą na podjęcie strategicznych reform systemu.

Wyzwania i wnioski dla Polski

Wygaszanie wysokiej dynamiki wzrostu wydatków na ochronę zdrowia w Polsce nastąpiło pod koniec ubiegłej dekady. W latach 2000–2009 było bardzo wysokie (7,1%)¹³, co wynikało zarówno z wyższego tempa wzrostu gospodarczego, jak i z wzrostu wymiaru składki na ubezpieczenie zdrowotne w NFZ (o 0,25 punktu procentowego rocznie aż do osiągnięcia 9% podstawy wymiaru składki w roku 2009). Mimo wysokiej dy-

¹³ Na podstawie: OECD (2012).

namiki wielu ekonomistów, a zwłaszcza przedstawiciele środowiska medycznego, uważało wymiar składki i poziom wydatków za niewystarczający¹⁴. W latach 2009–2010 tempo wzrostu wydatków całkowitych na ochronę zdrowia w Polsce wyniosło tylko 0,5%.

Oczekiwane spowolnienie dynamiki wzrostu rodzi pytania zarówno o możliwości zwiększenia środków, jak i o efektywniejszą alokację. W strategii dla ochrony zdrowia na lata 2014–2020 wymieniono szereg słabych stron systemu, które należy poprawiać w warunkach relatywnie niskich nakładów na ochronę na mieszkańca (w porównaniu z innymi krajami UE, zwłaszcza tzw. starej Unii) i ich niskiej dynamiki. Do słabych stron systemu zaliczono m.in.¹⁵:

- fragmentację i brak skoordynowania opieki zdrowotnej,
- długi czas oczekiwania na świadczenia specjalistyczne,
- brak spójności między potrzebami zdrowotnymi a liczbą i strukturą kontraktowanych świadczeń ze środków publicznych,
- niskie wskaźniki kadry lekarskiej i pielęgniarskiej i niekorzystną strukturę wiekową kadr medycznych z przewagą pracowników starszych, w tym w wieku poemerytalnym,
- dysproporcje w rozmieszczeniu kadry i infrastruktury,
- duże rezerwy w wykorzystaniu infrastruktury i specjalistycznego sprzętu medycznego,
- niewielki zakres certyfikacji i akredytacji jako narzędzi zapewniania jakości świadczeń,
- niską efektywność programów profilaktycznych i zdrowotnych, wynikającą z niskiego poziomu integracji,
- nadmierną konsumpcję leków,
- brak interoperacyjności systemów informatycznych usługodawców,
- zadłużenie publicznych podmiotów leczniczych.

Długa lista problemów w systemie ma swoje odzwierciedlenie w niskiej ocenie polskiego systemu z punktu widzenia odbiorcy świadczeń – 31. miejsce (przed Serbią, Rumunią i Łotwą, ale za Bułgarią, Albanią

¹⁴ Np. J. Żyżyński i P. Bożyk, *Ekonomiści: czas podnieść składkę zdrowotną*, <http://www.rynekzdrowia.pl/Finanse-i-zarzadzanie/Ekonomisci-czas-podniec-skladke-zdrowotna,103649,1.html>.

¹⁵ Policy paper dla ochrony zdrowia na lata 2014–2020. Krajowe ramy strategiczne, Warszawa, marzec 2014 r., na podstawie Analizy SWOT (rozdział 4. *Analiza SWOT – Wyzwania na lata 2014–2020*, s. 112–120).

i Macedonią) na 34 porównywane kraje europejskie (Bjornberg, 2013). Co gorsza, zaznaczyła się wyraźna tendencja spadkowa w porównaniu z poprzednimi latami. Trzeba starać się ją odwrócić w warunkach ograniczonych możliwości wzrostu środków publicznych na ochronę zdrowia, przewidywanego spadku ich udziału w wydatkach całkowitych. W strukturze rosnących wydatków prywatnych zdecydowaną przewagę będą nadal miały wydatki bezpośrednie, stanowiące obciążenie gospodarstw domowych ludzi chorych. Choć wiele mówi się o prywatnych ubezpieczeniach zdrowotnych, popieranych w Polsce przez kolejne ekipy rządowe, to nie należy się spodziewać, by odegrały one istotną rolę jako źródło finansowania. W większości krajów UE udział wydatków na prywatne ubezpieczenia zdrowotne nie przekracza 4% wydatków ogółem na ochronę zdrowia (Colombo, 2012, s. 19). Doświadczenia większości krajów UE wskazują także, że w warunkach spowolnienia gospodarczego następuje wprawdzie wzrost udziału prywatnych ubezpieczeń zdrowotnych w wydatkach prywatnych na ochronę zdrowia, ale jest on powolny. Rozwój systemu prywatnych ubezpieczeń zdrowotnych w Polsce, w warunkach ograniczonych możliwości ponoszenia takich wydatków przez gospodarstwa domowe i braku nawyku ubezpieczania się, może trwać zatem wiele lat. Tymczasem wprowadzenie niskich dopłat do świadczeń uzyskiwanych w systemie publicznym mogłyby odegrać istotną rolę w racjonalizacji popytu na świadczenia zdrowotne i ograniczeniu jego indukowania. Stanowiłoby też dodatkowe bezpośrednie źródło przychodów usługodawców oraz ograniczałoby „szarą strefę”. Dopłaty takie są powszechnie stosowane w zdecydowanej większości europejskich systemów ochrony zdrowia.

W polskim systemie, przy relatywnie niskim poziomie wydatków na ochronę zdrowia na mieszkańca oraz niskich wskaźnikach zasobów (zwłaszcza kadrowych), realizuje się dość dużo świadczeń. Chodzi jednak o to, by rosnąca liczba wykonywanych świadczeń przekładała się na wzrost efektów zdrowotnych. Problemem staje się zbyt fragmentaryzacja podmiotów leczniczych i świadczeń oraz poleganie przede wszystkim na mechanizmach konkurencji między podmiotami leczniczymi, a nie na ich współpracy w opiece nad pacjentem. Bardzo wiele jest do zrobienia jeśli chodzi o koordynację świadczeń (szpitalnych, podstawowej opieki zdrowotnej, opieki specjalistycznej, długoterminowej, itd.) i poprawy tą drogą jakości opieki zdrowotnej. Pojawia się konieczność tworzenia obiektywnych systemów raportowania oraz wymogów odnośnie do jakości klinicznej przebiegu świadczeń i ocze-

kiwanych efektów zdrowotnych. Dane takie powinny być ważnym kryterium dla wybiórczego systemu kontraktowania i płacenia usługodawcom za wykonane świadczenia zdrowotne o wymaganym standardzie jakości. Nacisk na podstawową opiekę zdrowotną oraz profilaktykę chorób również powinien iść w parze z systemami oceny realizacji świadczeń w tych obszarach opieki zdrowotnej oraz ich współdziałania ze specjalistyczną opieką ambulatoryjną szpitalną itd., co determinuje jakość i szybkość działań diagnostycznych i idących w ślad za nimi terapii. Wysokie wskaźniki tzw. hospitalizacji do uniknięcia (a więc dotyczących przypadków, które skutecznie mogłyby być leczone w warunkach ambulatoryjnych), słaby przepływ informacji o wynikach badań przesiewowych i słabe skoordynowanie z podejmowanymi na ich podstawie terapiami, są m.in. przykładami rezerw efektywności działania systemu, wynikającymi z niedostatecznej koordynacji.

Ważnymi narzędziami monitorowania liczby i jakości świadczeń, ich skoordynowania, zapewniania dostępu, doskonalenia jakości klinicznej itd. są systemy informatyczne. W kontekście systemu jako całości wysokie wydatki ponoszone od wielu lat na rozwój IT w ochronie zdrowia nie przekładają się na oczekiwane i możliwe do osiągnięcia efekty. Nawet możliwości pozyskania e-recepty czy elektronicznego zapisu na świadczenie są bardzo ograniczone, nie mówiąc o bardziej zaawansowanych zastosowaniach informatyki w relacjach między różnymi usługodawcami oraz między pacjentami a lekarzami.

Niepokojąco niski poziom zasobów kadr medycznych, szczególnie lekarzy, oraz duży przedstawiciele starszych grup wiekowych w ogólnej liczbie praktykujących lekarzy i pielęgniarek, już stanowi istotne zagrożenie dla możliwości realizacji rosnących zadań, wykorzystania infrastruktury medycznej, zwiększenia kompleksowości, ciągłości i jakości leczenia. Ważne jest efektywne wykorzystanie pracy lekarzy, odciążenie ich od funkcji i zadań, które mogą być wykonywane przez przedstawicieli innych (w tym nowych) zawodów medycznych o wysokim poziomie profesjonalnego przygotowania.

Osobnym problemem jest zwiększenie efektywności finansowej publicznych szpitali, nie tylko drogą komercjalizacji (przekształcania w spółki), lecz także tworzenia sieci szpitali i koordynacji ich działania co najmniej na poziomie województw, opracowywania map potrzeb zdrowotnych, tworzenia planów rozwoju infrastruktury i kadr w odniesieniu do tych potrzeb.

Przykłady działań reformatorskich w wielu krajach UE, w tym podejmujących reformy ochrony zdrowia w warunkach kryzysu, dostarczają wzorców rozwiązywania tych problemów, stanowiąc jednocześnie przegląd doświadczeń wdrożeniowych.

THE EFFECTIVENESS OF THE HEALTH CARE SYSTEM IN THE ECONOMIC DOWNTURN

Abstract

The article is devoted to economic efficiency issue in health care system. The notion and types of efficiency as well as their specific measures in health sector are the starting points for the discussion. The Author presents main areas for increasing efficiency, among them effective policies regarding pharmaceuticals, improving care quality and co-ordination, better use of medical infrastructure, increasing manpower capacity and management, generating more financial resources. The problems become even more important in periods of economic slowdown and crisis. On the background of EU's and Polish situation the case of Portugal was described, where the adjustment program in the health care system was implemented during deep financial crisis. Its short-term financial objectives were combined with long-term reforming efforts. The challenge for Poland and the main direction for change enclose among the others mapping population health needs, creating hospital networks, the emphasis on healthcare provision quality management, planning health care resources in terms of low medical manpower indexes, poor financial statement of public hospitals and decreasing pace of public expenditures on health system.

Keywords: health care, effectiveness, indicators, economy, reform, Portugal

Bibliografia

- Barros, P. (2012a). Reforms and efficiency in European health systems: the example of Portugal. *Health Economics*, Workshop.
- Barros, P. (2012b). Health policy reform in tough times: The case of Portugal. *Health Policy*, 106(1).
- Barros, P. (2012c). Portugal`s Health Policy Under A Financial Rescue Plan. *Eurohealth*, 18(3).
- Barros, P. (2012d). Pharmaceutical Market Reforms in Portugal under the memorandum of Understanding. *Eurohealth*, 18(1).
- Bjornberg, A. (2013). *Euro Health Consumer Index 2013 Report*. Health Consumer Powerhouse Ltd.
- Colombo, F. (2012). Public versus private health care in the new reforms. *Health Economics, Workshop*. Brussels, European Parliament, Directorate General for Internal Policies, Policy Department A: Economic and Scientific Policy, Brussels, 28 November 2012.
- Ekonomiści: czas podnieść składkę zdrowotną (2010). *Rynek Zdrowia*, 15 listopada 2010, www.rynekzdrowia.pl.
- Health Systems in Transition (HiT), Country Profiles, European Observatory on Health Systems and Policies*, www.euro.who.int.
- Kotarbiński, T. (1969). *Traktat o dobrej robocie*. Wrocław: Ossolineum.
- Koulouridis, K., Violatzis, A. i Vagka, E. (2013). Economic crisis and health. The role of health care professionals. *Health Science Journal*, 7(2).
- OECD Health at a Glance Europe* (2012). Paris: OECD.
- OECD Health Data* (2012). Paris: OECD.
- Policy paper dla ochrony zdrowia na lata 2014–2020. Krajowe ramy strategiczne* (2014). Warszawa: Ministerstwo Zdrowia.
- Pszczółowski, T. (1982). *Zasady sprawnego działania. Wstęp do prakseologii*. Warszawa: Wiedza Powszechna.
- Pszczółowski, T. (1982). *Dylematy sprawnego działania*. Warszawa: Wiedza Powszechna.
- Sobczak, A. (2011). *Ekonomika zdrowia – zakres i znaczenie. Działania oparte na wiarygodnych danych (ebm). Finansowanie ochrony zdrowia*. W: J. Opolski (red.), *Zdrowie publiczne. Wybrane zagadnienia*. Warszawa: Szkoła Zdrowia Publicznego CMKP.
- Sobczak, A. (2012). The notion of efficiency in health economics. W: *Health Economics, Workshop*. Brussels, European Parliament, Directorate

General for Internal Policies, Policy Department A: Economic and Scientific Policy, Brussels, 28 November 2012.

Sakellarides, C., Castelo-Branco, L. i Barbosa, P. (2013). *Crisis and health in Portugal: the impact of the financial crisis on health and the health system. Draft Case Study for the WHO Observatory Study on the impact of the financial crisis on health and health systems in Europe*, March.

Suchecka, J. (2010). *Ekonomia zdrowia i opieki zdrowotnej*. Warszawa: Wolters Kluwer Polska.

The Portuguese Economy, Health policy when moving out of austerity program, <http://theportugueseconomy.blogspot.com/2014>.

Thomson S., Jowett, M., Evetovits T., Jacab, M., McKee, M. and Figueras J. (2013). *Summary. Health, health systems and economic crisis in Europe. Impact and policy implications*. Draft for review. European Observatory on Health Systems and Policies, WHO.

Ten leading causes of inefficiency (2010). W: *The World Health Report. Health Systems Financing. The path to universal coverage*, ch. 4 – *More Health for the money*. WHO.

Zieleniewski, J. (1981). *Organizacja i zarządzanie*. Warszawa: PWN.

Jacek Tomkiewicz¹

SYSTEM UBEZPIECZEŃ SPOŁECZNYCH A STAN FINANSÓW PUBLICZNYCH W POLSCE

Abstrakt

Celem tekstu jest analiza sektora ubezpieczeń społecznych w Polsce w kontekście jego znaczenia dla stanu systemu finansów publicznych. Zasadnicze ograniczenie roli filara kapitałowego, jakie miało miejsce w ostatnich latach w naszym kraju, wymaga kolejnego przejrzenia zalet oraz wad repartycyjnego i kapitałowego modelu finansowania świadczeń emerytalnych. Obecne tendencje w gospodarce światowej wskazują, że zarówno model kapitałowy, jak i model repartycyjny mają swoje ograniczenia i niosą za sobą ryzyka, które jeszcze kilka-kilkanaście lat temu nie były brane pod uwagę.

Reforma systemu emerytalnego z roku 1999, która oparta jest na zasadzie zdefiniowanej składki, ma wiele zalet, ale mocno ogranicza pole manewru dla polityki gospodarczej. Takie standardowe metody poprawy stanu finansów systemu ubezpieczeń społecznych jak podniesienie wieku emerytalnego czy zwiększenie bieżącej składki zmieniają tylko rozkład salda systemu w czasie, natomiast w długim okresie są neutralne dla stabilności finansowej systemu. Główny wysiłek reformatorski powinien być skierowany na obszary systemu emerytalnego, które są wyłączone z ogólnego modelu i generują koszty duże dla sektora finan-

¹ Akademia Leona Koźmińskiego, e-mail: tomkiewj@kozminski.edu.pl.

sów publicznych oraz są źródłem nieuzasadnionych przywilejów dla wąskich grup społecznych.

Słowa kluczowe: system ubezpieczeń społecznych, stabilność finansów publicznych, dług publiczny

Wprowadzenie

System ubezpieczeń społecznych praktycznie od zawsze pozostaje w centrum zainteresowania naukowców i praktyków zajmujących się sektorem publicznym. Dzieje się tak z kilku powodów. Po pierwsze, skala środków publicznych, zaangażowanych w finansowanie systemu zabezpieczenia społecznego jest bardzo duża – wydatki w tym zakresie są praktycznie w każdym kraju największą pozycją wśród nakładów publicznych. Po drugie, system zabezpieczenia społecznego jest ze swej natury konfliktogenny. Jakiegokolwiek szczegółowe rozwiązania nie byłyby zastosowane (wersja kapitałowa *vs* repartycyjna), zawsze wypłata bieżących świadczeń wynika z obciążenia czynnych środków wytwórczych, pracy (system repartycyjny) lub kapitału (system kapitałowy), więc oczywisty jest konflikt czynnych zawodowo, których bieżący dochód i konsumpcja są ograniczane, z emerytami, którzy stoją na stanowisku, że wnieśli wkład w tworzenie dochodu narodowego, więc przysługuje im świadczenie. I wreszcie po trzecie, na przykładzie funkcjonowania systemu emerytalnego świetnie widać cały zestaw problemów, które analizuje nauka finansów publicznych. Można więc tutaj dyskutować chociażby nad kwestiami takimi jak: pokusa nadużycia wynikająca z zaangażowania się państwa w dostarczanie świadczeń seniorom, efekty zewnętrzne, cykl polityczny, system dochodów publicznych czy wreszcie problem reprezentacji interesów poszczególnych grup społecznych w kształtowaniu polityki publicznej.

Ostatnie decyzje, jakie zapadły w Polsce w odniesieniu do systemu emerytalnego (drastyczne ograniczenie roli filara kapitałowego tzw. OFE), wymagają ponownego przeglądu wiedzy i danych, na bazie których analizujemy stabilność systemu zabezpieczenia społecznego. Wobec skali, jaką stanowią świadczenia emerytalno-rentowe w sektorze publicznym w Polsce, nie jest dużą przesadą stwierdzenie, że to właśnie

saldo sektora ubezpieczeń społecznych zasadniczo decyduje o stabilności całego systemu finansów publicznych. Decyzja w sprawie ograniczenia roli filara kapitałowego (przeniesienie części aktywów z OFE do FUS i umorzenie papierów dłużnych SP) poprawia stan sektora finansów publicznych – pojawiają się wysokie, jednorazowe dochody w FUS, spada wielkość długu publicznego, a co za tym idzie – koszty jego obsługi. W tym samym czasie zwiększają się zobowiązania państwa wobec przyszłych emerytów. Nie można tej sytuacji nazwać powiększeniem długu publicznego, bo ten powstaje dopiero wtedy, gdy sektor publiczny zaciąga dług konieczny do pokrycia bieżącego deficytu. Utworzenie subkonta w ZUS-ie określa więc nie zadłużenie, ale raczej poziom przyszłych wydatków – dług państwa będzie się zwiększał dopiero wtedy, gdy te wydatki nie będą miały pokrycia w dochodach. Skoro więc rządzący podjęli decyzje o przejęciu części aktywów i zobowiązań filara kapitałowego, zasadnicze jest pytanie, na ile zbilansowana w długim okresie jest część repartycyjna systemu emerytalnego. Nie chodzi tutaj o powtarzanie nośnych medialnie, ale praktycznie nierealnych stwierdzeń o tym, że ZUS w tym czy innym roku zbankrutuje, bo tak się nie stanie – dzisiaj też bieżące składki nie pokrywają bieżących wypłat, co wymaga wsparcia Funduszu Ubezpieczeń Społecznych dotacją z budżetu państwa. Pytaniem nie jest więc, czy w przyszłości emerytury będą wypłacone, bo to, pomijając jakieś skrajne nieodpowiedzialne poglądy, nie jest kwestionowane, ale jaki będzie bieżący koszt funkcjonowania systemu emerytalnego – ile dodatkowych dochodów budżet państwa będzie musiał wygenerować (o ile i jakie podatki wzrosną), albo jakie inne wydatki publiczne będą musiały być ograniczone, żeby dotacją z budżetu państwa bilansować deficyt w Funduszu Ubezpieczeń Społecznych.

System repartycyjny vs kapitałowy – nowe wątpliwości

Państwowe systemy emerytalne, zasadniczo oparte na tzw. sztafecie pokoleń, przez wiele dziesiątków lat dobrze funkcjonowały, tj. zapewniały świadczenia bez powodowania nadmiernych napięć w systemach finansów publicznych. Od początku lat 90. XX wieku zaczęto dostrzegać, że długofalowe procesy demograficzne (wydłużanie się życia i spadek dzietności) zagrażają stabilności systemu emerytalnego, stąd postulaty wprowadzenia filara kapitałowego, który uniezależnia wypłacalność

funduszu emerytalnego od bieżącej struktury demograficznej (World Bank, 1994).

W ostatnich latach nie tylko trendy demograficzne nie uległy odwróceniu, ale można obserwować cały szereg innych prawidłowości, które utrudniają funkcjonowanie systemu emerytalnego, który jest oparty o oskładkowanie bieżącego strumienia płac.

Bieżąca faza globalizacji zasadniczo zmienia siłę przetargową pracowników. Zwiększenie konkurencji ze strony importu z krajów tzw. niskokosztowych i nowe możliwości outsourcingu czy offshoringu produkcji, powodują spadek udziału płac w PKB (ILO, 2008; IMF, 2007; Tomkiewicz 2014), więc baza dla generowania dochodów w systemie repartycyjnym kurczy się szybciej, niż to wynika ze zmian demograficznych.

Mimo że mobilność siły roboczej w skali świata wciąż pozostaje na stosunkowo niewielkim poziomie (udział imigrantów w światowej populacji zwiększył się tylko z 2,3 w 1965 do 3% w roku 2005 – dane ONZ), to w pewnych obszarach gospodarki światowej, które są wyjątkowo mocno zintegrowane, jak na przykład UE, przepływy pracowników są na tyle duże, że mają znaczenie dla funkcjonowania systemów emerytalnych. Warto zwrócić uwagę, że *gros* przepływów siły roboczej nie polega na odpływie z krajów rozwijających się, dysponujących nadwyżkami osób w wieku produkcyjnym do krajów wysoko rozwiniętych, gdzie społeczeństwa szybko się starzeją. Cały szereg barier formalnych i nieformalnych powoduje, że odciążenie systemów emerytalnych krajów bogatych na skutek zwiększenia imigracji zachodzi na bardzo niewielką skalę, natomiast dużo większy zakres przepływu pracowników obserwujemy pomiędzy krajami o podobnej strukturze demograficznej. Mam tutaj na myśli przede wszystkim UE i masową emigrację pracowników z tzw. nowej UE do Europy Zachodniej. Wyjazd 1,5 mln Polaków w wieku produkcyjnym po roku 2004 siłą rzeczy musi pogarszać stan systemu emerytalnego – składki i podatki są odprowadzane w Wielkiej Brytanii czy Irlandii, natomiast rodzice tych, którzy wyjechali, pobierają świadczenia w naszym kraju. Fakt zwiększania się mobilności siły roboczej stanowi więc kolejne wyzwania dla modelu repartycyjnego. Odpływ pracowników zmniejsza wysokość bieżących wpływów, a sama możliwość stosunkowo łatwej zmiany miejsca pracy mocno utrudnia zwiększanie dochodów na skutek podnoszenia składki. Mamy tutaj klasyczny problem znany z teorii opodatkowania – kiedy baza podatkowa jest mobilna, skuteczność

podnoszenia dochodów podatkowych poprzez zwiększanie stawki, jest ograniczona.

I wreszcie kolejna prawidłowość, którą widać wyraźnie w ostatnich latach. Zmiana struktury gospodarki (zwiększa się udział usług w PKB) oraz zmiany demograficzne (wydłużanie się długości życia i poprawa jakości usług medycznych, co pozwala dłużej cieszyć się dobrym zdrowiem) powinny skutkować zasadniczym zwiększaniem się współczynników zatrudnienia, tj. udziału pracujących wśród osób w wieku produkcyjnym. Tak się jednak nie dzieje. Stopa zatrudnienia w całej UE rosła do roku 2008, kiedy wyniosła 62,7%, potem jest względnie stabilna (62,5% w roku 2013), ale jest to skutkiem tylko wyjątkowo dobrej sytuacji na rynku pracy w Niemczech (wzrost z 66,7 do 72,3% w latach 2008–2013), najludniejszym kraju UE, który siłą rzeczy najwięcej waży w średniej (wszystkie dane w tym paragrafie wg Eurostatu). Stosunkowo niska stopa zatrudnienia wynika z dwóch kwestii. Po pierwsze, kryzys finansowy z roku 2007 poczynił spustoszenie w gospodarce realnej głównie poprzez zasadniczy wzrost bezrobocia, co jest szczególnie widoczne w takich krajach jak Grecja czy Hiszpania, gdzie stopy bezrobocia w marcu 2014 wyniosły odpowiednio 26,5 i 25,3%. Po drugie, w dużej mierze na skutek niemożności znalezienia pracy (np. na koniec roku 2013 stopa bezrobocia wśród osób do 25. roku życia wyniosła aż 58,3% w Grecji i 55,5% w Hiszpanii) mocno opóźnia się moment wejścia na rynek pracy na skutek wydłużenia się procesu edukacji. To oczywiście powinno działać na korzyść wyższej wydajności pracy w przyszłości, ale dzisiaj oznacza niższe dochody systemu ubezpieczeń społecznych.

Jak widać więc funkcjonowanie systemu emerytalnego opartego na filarze repartycyjnym rodzi zasadnicze trudności, co wydaje się sprzyjać wzmocnieniu elementów kapitałowych zabezpieczenia emerytalnego. Tutaj jednak znowu wydarzenia ostatnich lat wymuszają ponowne spojrzenie na zalety i wady finansowania świadczeń poprzez wcześniejsze gromadzenie oszczędności, które inwestowane są na rynku finansowym.

Przed wszystkim kryzys finansowy jednoznacznie pokazał, że na rynku finansowym można osiągać nie tylko zyski, ale także spore straty. Dotyczy to praktycznie wszystkich typów funduszy – nawet tych, które wydawały się bezpieczne wobec ograniczonej ilości akcji w portfelu. Wobec dużej zmienności rentowności obligacji skarbowych wyceny funduszy obligacji notowały duże zmiany notowań, łącznie ze stratami.

Nawet pasywne lokowanie środków na depozytach bankowych przestało już być synonimem braku ryzyka, bo przecież trzeba brać pod uwagę przykład Cypru czy Islandii. Przy okazji warto także zwrócić uwagę, że upowszechnienie się podobnych systemów zarządzania ryzykiem w instytucjach finansowych mocno zwiększyło korelację pomiędzy wynikami inwestycyjnymi poszczególnych instytucji, więc teza wskazująca, że odpowiednia dywersyfikacja portfela inwestycyjnego może nas zabezpieczyć przed ryzykiem rynkowym nie znalazła potwierdzenia w rzeczywistości.

Wyższość systemu kapitałowego nad repartycyjnym, która ma wynikać z jego apolityczności, także wymaga zweryfikowania. Przecież gdyby nie decyzja polityczna o wsparciu sektora finansowego ze środków publicznych, to wiele instytucji finansowych musiałoby zbankrutować, co w oczywisty sposób oznacza utratę środków, które klienci, w tym fundusze emerytalne, powierzyli do zarządzania. Warto o tym pamiętać szczególnie w Polsce – przesunięcie środków z OFE do FUS w 2014 r. to nic innego jak decyzja polityczna, więc absolutnie nie ma podstaw, żeby twierdzić, że środki w filarze kapitałowym w przeciwieństwie do filara repartycyjnego są zabezpieczone przed bieżącymi decyzjami politycznymi.

Obecny kształt polityki pieniężnej, jaką najważniejsze banki centralne prowadzą od roku 2008 również jest źródłem poważnego ryzyka dla przyszłości wypłat z systemu kapitałowego. Mimo że wprost nie jest to powiedziane, to nie można nie zauważyć, że polityka banków centralnych nie jest już tak ściśle jak wcześniej podporządkowana utrzymaniu celu inflacyjnego. Pojawiają się nawet poważne głosy (Blanchard i in. 2010), że należy rozważyć podwyższenie celu inflacyjnego. Skala ekspansji monetarnej banków centralnych także może wskazywać, że w przyszłości, kiedy system kreacji pieniądza przez sektor bankowy znowu zacznie działać (tj. banki zaczną udzielać kredytów ze środków, jakie obecnie są gromadzone w postaci rezerw, których poziom kilkakrotnie przewyższa wymogi wynikające z wysokości stopy rezerwy obowiązkowej), możemy mieć problemy ze znacznym podwyższeniem dynamiki cen. Obecny stan rynku, tj. bardzo niskie stopy procentowe i niska inflacja, nie sprzyja funkcjonowaniu filara kapitałowego, natomiast przyspieszenie inflacji oznacza znaczące straty w sile nabywczej przyszłych emerytów – dzisiaj kupujemy obligacje o niskiej rentowności nominalnej (*gros* obligacji skarbowych ma stałe oprocentowanie), która wobec przyszłej inflacji przyjmie realne wartości ujemne.

Innym niebezpieczeństwem dla inwestujących na rynku finansowym, wynikającym z superekspansywnej polityki pieniężnej, jest swoiste uzależnienie się rynków finansowych od polityki luzowania ilościowego. Rynki wręcz panicznie reagują (spadają indeksy giełdowe, rosną rentowności papierów skarbowych) na każdą zapowiedź ograniczenia polityki skupu aktywów przez bank centralny. Nie można jednak nie zauważyć, że wyceny aktywów na wielu rynkach nie wynikają z tzw. fundamentów, ale raczej z nadmiaru gotówki na rynku, więc z dużym prawdopodobieństwem można prognozować pęknięcie kolejnych baniek spekulacyjnych, co prowadzić będzie do destabilizacji rynków finansowych.

Wskazane wyżej obserwacje bieżącego stanu rynków finansowych odnoszą się przede wszystkim do sytuacji USA oraz częściowo do gospodarki globalnej i jak na razie polski rynek finansowy zachowuje pewną odrębność. Musimy jednak pamiętać, że fundusze emerytalne funkcjonujące na polskim rynku mogą inwestować za granicą i są w dużej mierze zarządzane przez globalne instytucje finansowe, więc nie można mieć złudzeń, że polski rynek finansowy jest zabezpieczony przed globalnymi trendami i fluktuacjami na rynkach.

Podsumowując, znane i dyskutowane przez lata przez ekonomistów (Feldstein 1997, Sinn 2000) dylematy w wyborze systemu emerytalnego między filarem kapitałowym czy repartycyjnym bynajmniej nie zostały rozstrzygnięte, a bieżący stan gospodarki światowej dostarcza nam danych, które dodatkowo komplikują sytuację i utrudniają prowadzenie wieloletnich analiz, koniecznych przy projektowaniu systemu zabezpieczenia społecznego.

Dlaczego w Polsce nie powiodło się wprowadzenie filara kapitałowego?

Reforma systemu emerytalnego z roku 1999, której zasadniczym elementem było uruchomienie Otwartych Funduszy Emerytalnych, stosunkowo szybko, bo już w roku 2011, doczekała się gruntownej korekty polegającej na dużym ograniczeniu (z 7,3 do 2,3% pensji brutto) środków przekazywanych do OFE. W roku bieżącym podjęto dużo bardziej znaczącą decyzję, tj. przesunięto 51% aktywów OFE do FUS oraz wprowadzono dobrowolność w stosunku do dalszego przekazywania środków do OFE. Na te korekty należy patrzeć spokojnie, bez posądzania rządu o kradzież rzekomo prywatnych środków zgromadzonych w OFE,

a z drugiej strony także bez szukania nieistniejącego spisku światowych instytucji finansowych, które z pomocą Banku Światowego narzuciły Polsce system służący tylko generowaniu dochodów przez pośredników finansowych (Oręziak, 2013). Trzeba po prostu zdać sobie sprawę z popełnionych błędów i nierealistycznych założeń (Kołodko i Tomkiewicz, 2014), które można sprowadzić do kilku kwestii:

- nie doszacowano tzw. kosztu przejścia dla systemu finansów publicznych, tj. ubytku w FUS składki, która jest przekazywana do OFE, a tym samym w budżecie państwa pojawiają się dodatkowe potrzeby pożyczkowe, które wynikają z konieczności zwiększenia dotacji do FUS – szacuje się (Oręziak 2013), że dług publiczny wynikający z funkcjonowania OFE do roku 2013 zwiększył się o 308 mld złotych;
- wspomniany wyżej koszt nie został skompensowany odpowiednim dostosowaniem fiskalnym, co można częściowo tłumaczyć osłabieniem koniunktury po roku 2000, ale głównym problemem była raczej umiarkowana skłonność klasy politycznej do podejmowania odważnych decyzji;
- przychody z prywatyzacji, które miały zasadniczo finansować przejściowy niedobór w systemie repartycyjnym okazały się po pierwsze dużo niższe, niż szacowano, a po drugie, nie udało się utworzyć istotnego funduszu rezerwowego, którym w założeniu miał być Fundusz Rezerwy Demograficznej;
- twórcy reformy zostali zaskoczeni jej powodzeniem – znaczna liczba osób mających wybór zdecydowała się przystąpić do systemu OFE, co automatycznie pogorszyło bieżący bilans FUS;
- rynek PTE okazał się mało konkurencyjny – poszczególne PTE tworzyły bardzo podobne portfele inwestycyjne, co sprawiało, że stopy zwrotu były zbliżone, a w tym samym czasie praktycznie wszystkie PTE pobierały prowizje na maksymalnym poziomie, co uzasadnia ich krytykę polegającą na zarzucaniu im raczej dbałości o zwrot dla akcjonariuszy, a nie przyszłych emerytów.

Co dalej: czy praktyczna likwidacja OFE rozwiązuje problem?

Biorąc pod uwagę powyższe uwagi oraz realne założenia co do skłonności klasy politycznej do przeprowadzenia głębokiego dostosowania fiskalnego, można uznać decyzję o przesunięciu części aktywów z OFE

do FUS za racjonalną, ale tym bardziej należy podkreślić jej długofalowe ekonomiczne konsekwencje.

Umorzenie papierów skarbowych przeniesionych do FUS ogranicza otwarty dług publiczny, ale przecież w tym samym czasie zwiększa się poziom przyszłych wydatków publicznych. Nasze subkonto w ZUS, gdzie są klasyfikowane środki przesunięte z OFE będzie indeksowane średnią stopą wzrostu nominalnego PKB z ostatnich pięciu lat. Wskaźnik ten wyniósł w Polsce ostatnio 5,1%, podczas gdy w tym samym czasie średnia rentowność 10-letnich obligacji skarbowych, czyli koszt długu publicznego, wyniosła 5,8% (obliczenia własne na podstawie danych GUS i MF), więc, jak widać, poziom przyszłych wydatków przyrasta w tempie podobnym do faktycznie wyemitowanego długu, a co za tym idzie – trudno mówić tutaj o długookresowych oszczędnościach dla budżetu państwa.

Jednorazowy wzrost dochodów FUS, wynikający z przesunięcia aktywów w OFE, nie zmienia faktu, że system repartycyjny w Polsce jest głęboko nierównoważony, co wymaga wsparcia systemu emerytalnego dotacją z budżetu państwa – około 65 mld złotych rocznie do FUS-u i KRUS-u w roku 2013 bez uwzględnienia transferu do OFE.

Warto przypomnieć, że reforma z roku 1999 nie tylko wprowadzała system OFE, ale także oznaczała przyjęcie zasady zdefiniowanej składki dla zasadniczej części społeczeństwa. Zasada zdefiniowanej składki, która zastąpiła regułę zdefiniowanego świadczenia, ma wiele korzyści, z których najważniejsze to:

- taka zasada jest sprawiedliwa – zasadniczo (bez uwzględnienia waloryzacji) z systemu „wyciągnę” tyle ile, ile do niego włożyłem;
- cały system w długim okresie jest zbilansowany – kwota wpłat jest równa kwocie wypłat;
- odejście od zdefiniowanych świadczeń urealniła, co niestety dla przyszłych emerytów oznacza obniżenie, przyszłe świadczenia, więc zmniejszyła niedobór w FUS-ie w przyszłości.

Warto również sobie zdawać sprawę, że zasada zdefiniowanej składki zasadniczo zmienia sens funkcjonowania systemu emerytalnego, tj. przestaje on właściwie spełniać funkcje ubezpieczeniowe, które polegają na redystrybucji środków pomiędzy uczestnikami. Taka sytuacja ma swoje zalety (wspomniana wyżej swoista sprawiedliwość), ale także wady – ci, którzy z tych czy innych powodów zbyt krótko pracują lub zbyt mało zarabiają, nie mogą liczyć na wysokie świad-

czenie emerytalne finansowane wyższymi składkami pozostałym uczestników².

Rygor funkcjonowania w systemie zdefiniowanej składki znacznie ogranicza pole manewru w polityce zabezpieczenia społecznego – takie standardowe narzędzia jak podwyższenie wieku emerytalnego czy zwiększenie wysokości bieżącej składki emerytalnej nie dają pożądanych efektów, tj. w długim okresie nie poprawia się saldo systemu.

Podwyższenie wieku emerytalnego w warunkach systemu zdefiniowanej składki zmienia tylko rozkład w czasie dochodów i wydatków FUS. O ile w krótkim okresie saldo Funduszu się poprawia, na skutek wyższych dochodów (dłużej pracujemy i płacimy składki) i niższych wydatków – mniejsza liczba osób staje się co roku emerytami. W dłuższym okresie saldo zaczyna się jednak pogarszać, ponieważ:

- podwyższenie wieku emerytalnego przy stałym przewidywanym okresie życia zwiększa wysokość świadczeń, co podnosi wydatki Funduszu w przyszłości,
- znacznie rosną wydatki na świadczenia rentowe – osoby pobierające renty później „przechodzą” na emeryturę, a wobec dłuższej pracy więcej osób uzyskuje świadczenia rentowe na skutek pogorszenia stanu zdrowia;
- wobec faktu dziedziczenia składki na subkoncie w ZUS ewentualne krótsze (tj. poniżej statystycznego „dożycia”) życie na emeryturze nie daje oszczędności w wydatkach FUS.

Wskazane prawidłowości potwierdzają prognozy robione przy okazji podwyższenia wieku emerytalnego – podniesienie momentu przejścia na emeryturę do 67 lat w krótkim okresie, tj. do roku około 2030, poprawia saldo FUS-u, które następnie się pogarsza (Nasiński, 2011).

Podobny efekt wystąpi w sytuacji podniesienia składki emerytalnej – w krótkim okresie poprawia się saldo FUS-u na skutek wyższych dochodów, ale większe składki płacone dziś, przełożą się na przyszłe wyższe świadczenia, czyli wydatki FUS. Ta prawidłowość przesądziła o zastosowaniu regulacji, według której przy przekroczeniu określonego dochodu (trzydziestokrotność średniego wynagrodzenia) w trakcie roku, składki na ubezpieczenie społeczne nie są pobierane. W ten

² Jedynym elementem ubezpieczeniowym jest zasada minimalnej emerytury, której wysokość jest zapewniona przez państwo nawet w przypadku niezebrania przez ubezpieczonego wystarczającej ilości kapitału.

sposób rezygnujemy z części dochodów dzisiaj, ale zabezpieczamy się przed koniecznością wypłaty bardzo wysokich świadczeń w przyszłości.

Jak widać, pole manewru w sytuacji oparcia systemu na mechanizmie zdefiniowanej składki jest mocno ograniczone. O ile w długim cyklu system jest z założenia zbilansowany, o tyle o bieżącym saldzie filara repartycyjnego zasadniczo decyduje sytuacja demograficzna. Praktycznie jedynym polem manewru, które wpływa na saldo systemu, są zasady indeksacji konta i subkonta w ZUS. Przyjęcie zasady indeksowania subkonta w wysokości średniej dynamiki nominalnej PKB wydaje się decyzją niewłaściwą, co będzie naruszać równowagę finansową FUS w długim okresie. Zaproponowanie tego stosunkowo szczerzego modelu indeksacji składki zniechęci do pozostawiania w systemie OFE (to wydaje się główną przesłanką decyzji rządu), co w krótkim okresie poprawi sytuację finansową FUS. W dłuższej perspektywie saldo Funduszu będzie się jednak pogarszać – dochody z kapitału rosną szybciej niż z pracy, co sprawia, że PKB zwiększa się szybciej, niż przyrastają płace (Piketty, 2014). Suma naszych zwaloryzowanych składek (podstawa wypłaty emerytur) będzie więc wyższa niż strumień przyszłych płac, który jest podstawą dochodów Funduszu, a co za tym idzie – przyjęta zasada waloryzacji składek przesądza o ujemnym saldzie filara repartycyjnego w przyszłości.

Jak widać, bieżące saldo filara repartycyjnego jest generalnie określone przez warunki demograficzne i decyzje polityczne w tym zakresie niewiele zmienia, jeśli oczywiście odrzucamy takie radykalne zmiany jak odejście od zasady zdefiniowanej składki. Wobec powyższego, oprócz działań takich jak eliminacja szarej strefy czy próby zwiększenia wskaźników zatrudnienia, które zawsze są pożądane, główny wysiłek powinien być skoncentrowany na upowszechnieniu systemu zdefiniowanej składki, tj. eliminacji takich sytuacji, gdzie pewne grupy społeczne korzystają ze świadczeń, które nie są pochodną ich wkładu do systemu. Mam tutaj na myśli zawody objęte niższym wiekiem emerytalnym (np. górnicy czy kolejarze), ale przede wszystkim systemy, w których świadczenie jest zdefiniowane jako procent wynagrodzenia sprzed przejścia na emeryturę (służby mundurowe, sędziowie, prokuratorzy). Istnienie takich regulacji przesądza w dużej mierze o wysokości wydatków publicznych, a co za tym idzie – saldzie budżetu, a przy tym jest ewidentnie niesprawiedliwe w stosunku reszty społeczeństwa. Można tutaj wspomnieć o takich kwestiach jak (Wiktorow, 2011):

- świadczenia wśród grup społecznych funkcjonujących na zasadzie zdefiniowanego świadczenia są dużo wyższe niż w systemie ZUS (w 2010 r. średnia emerytura w ZUS-ie wyniosła 1570 zł wobec średniej 2760 zł dla służb mundurowych) – w przyszłości ta dysproporcja będzie się pogłębiać na skutek obniżania się w wskaźników zastąpienia w emeryturach z ZUS;
- wysokość świadczenia emerytów mundurowych nie jest skorelowana z długością życia – wobec wydłużania się życia rosną więc zasadniczo wydatki publiczne z tytułu emerytur mundurowych czy prokuratorskich;
- wyliczanie świadczenia jako procent wynagrodzenia prowadzi do patologii – powszechną praktyką jest zawyżanie wynagrodzeń przed przejściem na emeryturę za pomocą jednorazowych dodatków, premii czy nagród;
- w przeciwieństwie do systemu powszechnego nie ma ograniczenia maksymalnego świadczenia, co jeszcze bardziej poprawia sytuację materialną wąskich grup społecznych;
- „ukrycie” wydatków na emerytury mundurowe czy sędziowskie w działach budżetowych takich jak „Obrona narodowa”, „Sprawy wewnętrzne” czy „Sprawiedliwość” jest pozornym brakiem wpływu na wysokość wydatków publicznych na ubezpieczenia społeczne. Na przykład w 2011 r. 24% wydatków w dziale Obrona narodowa stanowiły wypłaty emerytur wojskowych. Mimo że wydatki budżetu (dotacja do FUS) z działu „Ubezpieczenie społeczne” będą spadać, to wydatki emerytalne budżetu będą w sumie rosły, co będzie miało swoje skutki dla salda systemu finansów publicznych i możliwości finansowania nakładów rozwojowych.

W kontekście możliwości finansowych państwa i elementarnej sprawiedliwości społecznej trzeba więc podjąć szereg decyzji, takich jak:

- upowszechnienie systemu zdefiniowanej składki, tj. włączenie praktycznie wszystkich grup społecznych do systemu ZUS-owskiego;
- powiązanie przypadków wcześniejszego wieku emerytalnego z odpowiednio wyższą składką po stronie pracodawcy, co ma przecież merytoryczne uzasadnienie – skoro praca odbiera mi zdrowie i muszę wcześniej przejść na emeryturę, to ten, który korzysta z mojej pracy, czyli mój pracodawca, powinien ponosić z tego

tytułu wyższe nakłady, a nie przerzucać koszty na resztę społeczeństwa;

- dążenie do zwiększania stopy zatrudnienia, ograniczanie szarej strefy;
- eliminowanie patologii polegającej na zatrudnianiu na podstawie umowy cywilno-prawnej zamiast umowy o pracę;
- rozważenie zasad indeksacji składek na koncie i subkoncie w ZUS, tak aby system w pełnym cyklu był zrównoważony.

Z tymi decyzjami nie można zwlekać – im dłużej czekamy, tym tzw. koszty przejścia wynikające z konieczności zaproponowania okresów przejściowych będą wyższe.

Podsumowanie

Tekst miał na celu pokazanie, że wbrew pozorom pole manewru dla zmian w systemie zabezpieczenia społecznego jest stosunkowo ograniczone. Mimo że bieżące nakłady na wypłaty świadczeń są największą pozycją w sektorze finansów publicznych, to podjęta decyzja o wprowadzeniu zasady zdefiniowania składki w dużej mierze określiła skutki finansowe funkcjonowania systemu emerytalnego w długim okresie. Decyzje takie jak przesuwanie środków z OFE do FUS czy zmiany w wieku emerytalnym wpływają tylko na bieżące saldo finansów publicznych, ale nie zmieniają zasadniczo stopnia zbilansowania się systemu w długim okresie. Chcąc więc zasadniczo ograniczyć strukturalną nierównowagę w systemie finansów publicznych, główny wysiłek powinno się skierować na eliminację przypadków uprzywilejowania wybranych grup społecznych, co decyduje o wysokości wydatków budżetowych, ich niewłaściwej strukturze (zamiast podnosić jakość dóbr publicznych, takich jak wymiar sprawiedliwości, wypłacamy hojne emerytury sędziom czy prokuratorom) oraz jest sprzeczne z elementarnym poczuciem sprawiedliwości społecznej.

SOCIAL SECURITY SYSTEM AND SHAPE OF PUBLIC SECTOR IN POLAND

Abstract

Goal of the text is to analyse social security system in Poland from the point of view of its impact on country's public finances. Radical decreasing of the role of capital pillar which took place in Poland in recent years is the occasion to look again on main pros and cons of capital and PAYG models of delivering pensions. Current trends in global economy makes us realize that there are new additional threats and risks which were not taken under consideration few years ago.

Pension reform which took place in Poland in 1999 was based on defined contribution scheme what has its obvious advantages but also means limitation for economic policy. Standard policy tools like expanding retirement age or increasing current paid contribution do not change balance of the system in the long term. Having this in mind, policy makers should focus on reforms of parts of system which are excluded from common model. Special pension systems for soldiers, miners or prosecutors generate huge cost for public finance system and are source of unjust benefits for limited social groups.

Keywords: social security system, stability of public sector, public debt

Bibliografia

- Blanchard, O., Dell'Ariccia, G. i Mauro, P. (2010). *Rethinking Macroeconomic Policy*. Staff Position Note No. 2010/03. Washington DC: International Monetary Fund.
- Feldstein, M. (1997). *Transition to Fully Funded Pension System: Five Economic Issues*. *NBER Working Paper 6149*. Cambridge.
- ILO (2008). *World of Work, Report 2008. Income Inequalities in the Age of Financia Globalization*. International Labor Organization.
- IMF (2007). *World Economic Outlook*. International Monetary Fund.

- Kołodko, G.W. i Tomkiewicz, J. (2014). Repartycyjny i kapitałowy system emerytalny. Synergia czy antagonizm? *Kwartalnik Nauk o Przedsiębiorstwie*, 1: 5–13.
- Kuzińska, H. (2011). Ubezpieczenie społeczne z perspektywy państwa oraz emerytów i rencistów. *Master of Business Administration*, 5: 25–38.
- Nasiński, P. (2011). Symulacje wpływu podwyższenia wieku emerytalnego na sytuację finansową Funduszu Ubezpieczeń Społecznych i wysokość przyszłych emerytur. W: *System emerytalny – problemy na przyszłość*. Materiały z seminariów ZUS. Warszawa.
- Oręziak, L. (2013). *Otwarte Fundusze Emerytalne – zagrożenie dla finansów publicznych i emerytur w Polsce*, referat na IX Kongres Ekonomistów Polskich. Warszawa: PTE.
- Piketty, T. (2014). *Capital in the Twenty First Century*. Belknap Press.
- Sinn, H.W. (2000). Why a Funded Pension System is Useful and Why It Is Not Useful. *NBER Working Paper 7592*. Cambridge.
- Tomkiewicz, J. (2014). Nierówności dochodowe a obecna faza globalizacji. W: G.W. Kołodko (red.), *Zarządzanie i polityka gospodarcza dla rozwoju*. Warszawa: Poltext.
- Wiktorow, A. (2011). System emerytalny służb mundurowych a powszechny system emerytalny w Polsce. *System emerytalny – problemy na przyszłość*. Materiały z seminariów ZUS. Warszawa.
- World Bank (1994). *Averting the Old Age Crisis. Policies to Protect the Old and Promote Growth, World Bank Policy Research Report*. Oxford: Oxford University Press.



Konrad Stańczyk¹

CELOWOŚĆ I OSZCZĘDNOŚĆ A RACJONALIZACJA WYDATKÓW OBRONNYCH

Abstrakt

Współcześnie trudno wyobrazić sobie bezpieczne funkcjonowanie państwa bez odpowiednio wyposażonych sił zbrojnych, a potrzeba implementacji do uzbrojenia i sprzętu wojskowego najnowszych osiągnięć naukowo-technicznych wymusza konieczność wydatkowania odpowiednio wysokich nakładów finansowych. Konieczność ta, wynikająca z potrzeby zapewnienia bezpieczeństwa państwa i jego obywateli, uzasadnia celowość wydatków obronnych. Oszczędności w wydatkach obronnych winny być zaś postrzegane nie jako bezpośrednie zmniejszanie wielkości środków publicznych przeznaczanych na bezpieczeństwo, lecz jako zespół metod racjonalizujących te wydatki. Celem tego opracowania jest przedstawienie wykorzystanych w resorcie obrony narodowej metod racjonalizacji wydatków obronnych. Omówiono istotę planowania i programowania wydatków obronnych, potrzebę modernizacji technicznej sił zbrojnych oraz ideę reformy struktur gospodarki wojskowej.

Słowa kluczowe: racjonalizacja wydatków publicznych, finanse wojska, wydatki obronne, wieloletnie planowanie finansowe

¹ Akademia Obrony Narodowej, e-mail: k.stanczyk@aon.edu.pl.

Wydatki obronne obszarem racjonalizacji wydatków publicznych

Wydatki obronne to środki pieniężne przeznaczone na obronność, czyli na jedną z dziedzin działalności państwa związaną z przeciwdziałaniem wszelkiego rodzaju zagrożeniom (*Słownik terminów...*, 2008, s. 79) i służącą zapewnieniu jego bezpieczeństwa. Dotyczą one wszystkich cywilnych i wojskowych przedsięwzięć mających na celu zapobieganie i przeciwstawienie się wszelkim potencjalnym zagrożeniom bezpieczeństwa państwa, mogącym doprowadzić do kryzysu polityczno-militarnego (*Strategia Rozwoju Systemu...*, 2013, s. 18).

Precyzyjniej wydatki obronne określić można w odniesieniu do obronności pojmowanej w węższym ujęciu, gdzie obronność należy utożsamiać z obroną narodową, rozumianą jako działalność mająca na celu odpowiednie przygotowanie i wykorzystanie sił i środków będących do dyspozycji państwa dla przeciwdziałania wszelkiego rodzaju zagrożeniom zewnętrznym i wewnętrznym godzącym w interes narodowy (*Strategia Rozwoju Systemu...*, 2013, s. 80). Przy takim założeniu wydatki obronne będą przeznaczeniem publicznych środków pieniężnych na obronę narodową. Związane będą one z koniecznością wypełniania przez państwo przypisanych mu funkcji. Mogą one być przeznaczane na przygotowania obronne w czasie pokoju, odpieranie zagrożeń i prowadzenie wojny (*Słownik terminów...*, 2008, s. 171). Stąd w praktyce często wydatki obronne traktowane są jako całkowita wielkość wydatków ministerstwa obrony danego państwa, uzupełniana wydatkami na obronność finansowanymi z innych ministerstw bądź innych źródeł publicznych (programy, fundusze itp.)².

Współcześnie wydatki obronne, z racji ich znaczenia dla funkcjonowania państwa i jego obywateli, mają swoje niekwestionowane miejsce w budżecie państwa i wpisują się w zakres wydatków publicznych. Podlegają one zatem ogólnym zasadom dotyczącym wydatków publicznych, z uwzględnieniem specyfiki przeznaczania tych wydatków na cele obronne. Racjonalizacja wydatków obronnych winna być zatem wypadkową rozwiązań ogólnych – kierowanych do całego sektora publicznego, z uwzględnieniem specyfiki celów i zadań realizowanych przez resort obrony narodowej. Takie podejście do problemu racjonalizacji

² Szerzej o wydatkach obronnych Stańczyk (2014, s. 100 i n.).

wydatków obronnych (podobnie zresztą jak do racjonalizacji całości wydatków publicznych) prowadzi do konieczności rozpatrywania ich w dwóch zasadniczych płaszczyznach: makro- i mikroekonomicznej.

W płaszczyźnie makroekonomicznej chodzi o ustalenie racjonalnego – dla społeczeństwa i gospodarki – poziomu i racjonalnej struktury wydatków obronnych. W zakres tego zagadnienia wchodzi nie tylko bezwzględny poziom wydatków czy relatywny poziom wydatków obronnych, najczęściej prezentowany w odniesieniu do PKB, lecz także ich wewnętrzna struktura. Dla racjonalnego wykorzystania środków budżetu obronnego ważne jest bowiem nie tylko to, ile środków publicznych jest wydatkowanych oraz na co. Istotne jest także, jak te środki są wydatkowane (por. Owsiak, 2005, s. 244). Racjonalizacja struktury wydatków obronnych winna być zatem dokonywana w różnych przekrojach, np. w odniesieniu do: wydatków bieżących i inwestycyjnych, majątkowych i osobowych, osiągnięcia i rozwoju określonych zdolności operacyjnych SZ RP, źródeł finansowania tych wydatków, szczebla ich rozdysponowania czy form ponoszenia tych wydatków.

Mikroekonomiczny wymiar wydatków obronnych dotyczy podmiotów, które bezpośrednio wykorzystują środki budżetu obronnego. Chodzi tu przede wszystkim o jednostki organizacyjne resortu obrony narodowej, sformowane w trójstopniowy podział dysponentów środków budżetowych, funkcjonujące w ramach form organizacyjno-prawych przewidzianych dla sektora finansów publicznych.

Warto pamiętać, iż płaszczyzny makroekonomiczna i mikroekonomiczna są ściśle powiązane i tylko łączne ich traktowanie gwarantuje racjonalne wydatkowanie środków budżetu obronnego. Metody racjonalizacji wydatków obronnych będą zatem odnosić się w skali makro do całego resortu obrony narodowej, a w mikroskali do jego podmiotów organizacyjnych. Metody te będzie cechował również pewien uniwersalizm, polegający na możliwości zastosowania rozwiązań przeznaczonych dla wydatków publicznych, w wydatkach obronnych. W praktyce wśród uniwersalnych rozwiązań racjonalizacji wydatków obronnych można wyróżnić: programowanie i planowanie wieloletnie, klasyfikację zadaniową budżetu, system zamówień publicznych, kontrolę zarządczą, audyt wewnętrzny, dyscyplinę finansów publicznych czy rozwiązania w zakresie reform struktur organizacyjnych.

Planowanie wieloletnie wydatków obronnych

Przemiany przełomu XX i XXI w., które wzmocniły stabilność polityczną i gospodarczą Polski, dały współcześnie możliwości realnego planowania rozwoju kraju – w horyzoncie długo- i średniookresowym³, również w zakresie bezpieczeństwa państwa, z uwzględnieniem wydatków obronnych służących realizacji tego celu. Efektem tego stało się m.in. opracowanie dokumentów strategicznych, stanowiących podstawę systemu zarządzania rozwojem Polski, na który składają się:

1. Długookresowa Strategia Rozwoju Kraju Polska 2030. Trzecia fala nowoczesności⁴;
2. Strategia Rozwoju Kraju 2020 – Aktywne społeczeństwo, konkurencyjna gospodarka, sprawne państwo⁵.
3. Dziewięć zintegrowanych strategii, precyzujących kierunki działania oraz instrumenty realizacji wskazanych zadań państwa, wraz ze wskazaniem instytucji odpowiedzialnych za ich realizację. Dokumenty te to:
 1. Strategia innowacyjności i efektywności gospodarki (Ministerstwo Gospodarki),
 2. Strategia rozwoju kapitału ludzkiego (Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej),
 3. Strategia rozwoju transportu (Ministerstwo Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej),
 4. Strategia Bezpieczeństwo energetyczne i środowisko (Ministerstwo Gospodarki),
 5. Strategia Sprawne państwo (Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji),
 6. Strategia rozwoju kapitału społecznego (Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego),
 7. Krajowa strategia rozwoju regionalnego – Regiony Miasta, Obszary wiejskie (Ministerstwo Rozwoju Regionalnego),

³ Szerzej: Lubińska (2009, s. 63–69).

⁴ Przyjęta przez Radę Ministrów uchwałą nr 16 w dniu 5 lutego 2013 r. (M.P. poz. 121).

⁵ Przyjęta przez Radę Ministrów uchwałą nr 157 w dniu 25 września 2012 r. (M.P. poz. 882).

8. Strategia zrównoważonego rozwoju wsi, rolnictwa i rybactwa (Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi),
9. Strategia rozwoju systemu bezpieczeństwa narodowego RP (SRSBN RP) – (Ministerstwo Obrony Narodowej).

SRSBN RP jest dokumentem nowej generacji, uwzględniającym wymogi nowoczesnego systemu zarządzania rozwojem kraju. Po raz pierwszy strategia z obszaru bezpieczeństwa narodowego została opracowana w powiązaniu z polityką społeczno-gospodarczą kraju oraz na podstawie metodologii umożliwiającej realizację zawartych w niej zamierzeń. Jako bazę monitorowania realizacji celów SRSBN RP przyjęto system wskaźników, które posłużą działaniom analitycznym i ewaluacyjnym, umożliwiającym obserwację zachodzących zmian pod kątem skuteczności i efektywności realizowanych interwencji.

Przyjmując za zasadę, że realizacja określonych planów rozwoju kraju wiąże się z zapewnieniem odpowiednich środków finansowych na ten cel, lub też, iż bez zapewnienia odpowiednich środków finansowych nie ma możliwości realizacji przedsięwzięć rozwojowych, planowanie długo- i średniookresowe musiało zostać oparte na budżetowaniu. Pragmatycznie zapotrzebowanie na to wypełnia Wieloletni Plan Finansowy Państwa.

Wieloletni Plan Finansowy Państwa⁶ to instrument średniookresowego planowania finansowego budżetu państwa, który jest sporządzany na dany rok budżetowy i trzy kolejne lata. Stanowi on podstawę przygotowywania projektu ustawy budżetowej na kolejny rok budżetowy.

Prognozę wydatków budżetu państwa ujmuje się w Wieloletnim Planie Finansowym Państwa w układzie obejmującym funkcje państwa wraz z celami i miernikami stopnia wykonania danej funkcji – nawiązując analogicznie do budżetu państwa sporządzonego w układzie zadaniowym. Ponadto, między WPFPP (uchwałą) a budżetem państwa (ustawą) zachodzą specyficzne relacje, gdyż przy opracowywaniu projektu ustawy budżetowej konieczne jest nawiązanie do zapisów zawartych w WPFPP – z jednej strony, ale jednocześnie w sytuacji, gdy realnie występujące procesy finansowe, gospodarcze i społeczne odbiegają od planowanych, następuje aktualizacja WPFPP – z drugiej strony (Owsiak, 2013, s. 42). Tym samym Wieloletni Plan Finansowy Państwa stanowi

⁶ Por. Ustawa o finansach publicznych z dnia 27 sierpnia 2009 r. (Dz.U. Nr 157, poz. 1240 ze zm.), art. 103 i 105.

podstawę przygotowywania projektu ustawy budżetowej na kolejny rok budżetowy.

Wieloletni Planu Finansowy Państwa stanowi próbę powiązania celów i zadań bieżących z celami oraz zadaniami średnio- i długookresowymi, oraz wiązania polityki społeczno-gospodarczej Polski z głównymi kierunkami polityki w Unii Europejskiej.

Zaplanowanie w ramach WFPF wielkości wydatków dla poszczególnych funkcji i określenie zadań priorytetowych w ramach zadaniowego układu budżetu państwa umożliwia przełożenie tych kwot lub limitów na poszczególne cele, obszary, bądź programy wynikające ze strategii rozwojowych. Według propozycji przyporządkowania zadań budżetowych do docelowych strategii rozwoju *Strategia rozwoju systemu bezpieczeństwa narodowego RP 2022* jest finansowana w ramach dwóch funkcji stałych państwa: funkcji 11. – bezpieczeństwo zewnętrzne i nienaruszalność granic i funkcji 15. – polityka zagraniczna.

Funkcja 11. – Bezpieczeństwo zewnętrzne i nienaruszalność granic – obejmuje działalność dysponentów odpowiedzialnych za sprawy obrony państwa, Siły Zbrojne Rzeczypospolitej Polskiej oraz za udział w przedsięwzięciach wojskowych wynikających z umów międzynarodowych. Zapewnienie niepodległości i nienaruszalności terytorialnej RP jest nadrzędnym celem państwa. Jego odpowiednie finansowanie stanowi niepodważalny priorytet budżetu państwa.

Podstawowym zadaniem państwa w tym obszarze jest rozwój zdolności operacyjnych sił zbrojnych dla zapewnienia skutecznej obrony i ochrony polskich granic w ramach działań prowadzonych samodzielnie oraz w ramach obrony kolektywnej – również poza granicami Polski. W zakresie wypełniania obowiązków sojuszniczych Siły Zbrojne RP utrzymują gotowość do uczestnictwa w działaniach organizowanych przez NATO, UE lub w ramach doraźnych koalicji państw. Ponadto w ramach funkcji dysponenci prowadzą działania polegające m.in. na rozpoznawaniu i przeciwdziałaniu zagrożeniom zewnętrznym godzącym w bezpieczeństwo, obronność, niepodległość i nienaruszalność terytorium RP.

Funkcja 11. wpisuje się w priorytetowy kierunek interwencji: Utrwalenie bezpieczeństwa narodowego (w ramach celu: wzmocnienie warunków sprzyjających realizacji indywidualnych potrzeb obywatela), w obszarze strategicznym Sprawne i efektywne państwo, który określony został w Strategii Rozwoju Kraju 2020.

Celem funkcji 11. jest zapewnienie niepodległości i nienaruszalności terytorialnej. Stopień realizacji tego celu był mierzony 5 miernikami:

1. Poziom gotowości Sił Zbrojnych RP w układzie narodowym i sojuszniczym.

Miernik ten miał charakter opisowy, a ze względu na niejawność informacji nie podawano do wiadomości publicznej jego wartości. Od kolejnego, 2011 r., zaniechano jego stosowania.

2. Wskaźnik ukończenia żołnierzami zawodowymi Sił Zbrojnych RP czasu „P”.

Jest to miernik określający stan ewidencyjny żołnierzy zawodowych do liczby stanowisk etatu czasu „P” – „Pokoju”. W latach 2010–2013 jego wykonanie stanowiło 100%. Tylko w 2012 r. wartość planowana 100% nie została osiągnięta. W roku tym miernik ten osiągnął wartość 97,69%, czyli o 2,31% mniej, niż zaplanowano. Główną przyczyną osiągnięcia niższej od zakładanej wartości miernika była wyższa niż pierwotnie zaplanowano liczba zwolnień żołnierzy z zawodowej służby wojskowej. W 2012 r. blisko 83% zwolnień żołnierzy zawodowych nastąpiło z powodu wypowiedzenia stosunku służbowego przez żołnierza i nie było zależne od organów wojskowych. Od 2013 r. odstąpiono od prezentacji tego miernika.

3. Relacja wskaźnika potencjału bojowego do jego poziomu z roku poprzedniego.

W pierwszym Wieloletnim Planie Finansowym Państwa 2010–2013 wielkość tego miernika określono na poziomie 0,51% i optymistycznie zakładano wówczas jego znaczny wzrost, prognozując, iż wartość tego miernika w 2013 będzie blisko 4-krotnie większa niż w pierwszym prognozowanym roku i osiągnie wartość 2,10%. Relację tego wskaźnika w 2011 r. zrealizowano jednak poniżej oczekiwań. Osiągnięto wartości na poziomie 0,2%, co różni się od planu na rok 2010 o 0,31% poniżej zaplanowanych wartości. Głównymi przyczynami niezrealizowania zakładanego poziomu miernika były: przedłużająca się procedura uzgadniania dokumentacji przetargowej, brak wymaganych testów i badań uzbrojenia i sprzętu wojskowego (UiSW) planowanego do zakupu, problemy realizacyjne producentów i dostawców, braki i opóźnienia w przygotowywaniu dokumentacji przetargowej, złożoność postępowań przetargowych oraz przedłużający się proces przygotowywania ofert przez wykonawców, konieczność dokonania niezbędnych zmian w „Planie modernizacji technicznej SZ RP”, które okazały się niemożliwe do realizacji, zaktualizowanie Jednostkowych Wskaźników

Jakościowych EPOCC, które spowodowały, że wartość planowana i wartość osiągnięta były obliczane według różnych parametrów. Wskaźnik potencjału bojowego do jego poziomu z roku poprzedniego od 2011 r. zaczęto obliczać z wykorzystaniem Jednostkowych Wskaźników Jakościowych określonych metodą EPOCC dla poszczególnych grup sprzętowych zasadniczego uzbrojenia i sprzętu wojskowego Sił Zbrojnych RP.

W roku 2011 nastąpiła zmiana metodologiczna prezentowania tego miernika, a jego wykonanie kształtowało się na zbliżonym poziomie. Prognozowano wówczas, że wartość miernika zwiększy się w całym okresie z 1,0046 w roku 2011 do 1,044 w roku 2014. Natomiast w latach 2012 i 2013 wartość miernika miała zmniejszyć się z 1,046 do 1,02.

W prognozach na 2012 r. miernik ten przyjął wartość 1,003. Zakładano wówczas, iż w kolejnych latach (w 2013 r. w porównaniu z 2012 r.) odnotowany zostanie nieznaczny spadek wskaźnika potencjału bojowego o 0,005% będący skutkiem wycofywania bojowych wozów piechoty (BWP) oraz samolotów szkolno-bojowych ISKRA.

Wykonanie mierzone wartością tego miernika to w 2012 r. – 1,0028. Na wysokość osiągniętego miernika wpływ miało wstrzymanie realizacji niektórych zadań w zakresie modernizacji Sił Zbrojnych RP.

Na lata 2014–2015 planowany jest wzrost wskaźnika potencjału bojowego wynikający z modernizacji Kołowych Transporterów Opancerzonych Rosomak oraz dostaw nowych transporterów opancerzonych.

4. Średnioroczna liczba żołnierzy skierowanych do Polskiego Kontyngentu Wojskowego (PKW) w stosunku do poziomu ambicji narodowych.

To miernik wynikający ze „Strategii udziału SZ RP w operacjach poza granicami kraju”. W 2010 r. średnioroczna liczba żołnierzy skierowanych do PKW w stosunku do poziomu ambicji narodowych wynikających ze „Strategii udziału SZ RP w operacjach poza granicami kraju” wyniosła 0,9, czyli o 0,03 mniej niż wartość zaplanowana. Miernik stanowi relację liczb 2880 żołnierzy uczestniczących w PKW w stosunku do 3200 żołnierzy (ówczesny poziom ambicji narodowych). W roku 2012 osiągnięto wartość miernika w przedziale 0,82–0,69, czyli poniżej jego planowanej wartości.

Zakłada się dalszy spadek wartości tego miernika do wartości 0,1 w roku 2016 i związane jest to z podjęciem określonych decyzji przez NATO i Polskę w zakresie zakończenia misji w Afganistanie.

5. Stan osobowy Sił Zbrojnych RP.

W roku 2010 zakładano, że stan osobowy Sił Zbrojnych wynosić będzie 100 000 i 10 000 Narodowych Sił Rezerwowych (NSR). Stan osobowy Sił Zbrojnych w 2012 r. wynosił. 97 690 żołnierzy. Główną przyczyną nieosiągnięcia zakładanej wielkości miernika stan osobowy Sił Zbrojnych RP (na koniec roku) w zakresie żołnierzy SZ RP była większa niż prognozowana liczba zwolnień żołnierzy z zawodowej służby wojskowej, która skutkowałą skreśleniem z ewidencji 5 590 żołnierzy. W zakresie żołnierzy NSR na koniec 2012 r. stan ewidencyjny żołnierzy NSR wyniósł 10 010. W ramach służby przygotowawczej w 2012 r. szkolenie ukończyło 4 628 żołnierzy w tym 4584 elewów oraz 44 kadetów.

Ocena wykorzystania mierników stosowanych w WPPF w zakresie funkcji 11. – Bezpieczeństwo zewnętrzne i nienaruszalność granic – nie jest jednoznaczna. Należy mieć świadomość, że administracja jest organizacją złożoną z ludzi, a tym samym należy dać szansę i czas na nabycie przez administrację określonych nawyków i umiejętności. Istotne jest również to, iż część zadań wykonywanych przez resort Obrony Narodowej jest z natury oznaczona klauzulą niejawności. Trudno zatem oceniać np. stan Sił Zbrojnych, pamiętając o konieczności dochowania tajemnicy państwowej.

Planowanie i programowanie rozwoju Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej

Warunkiem skutecznego funkcjonowania państwa jest powszechność działań różnych organów i instytucji administracji publicznej. By spełnić ten warunek, należy dążyć do ustanowienia zintegrowanego systemu planowania strategicznego, rozumianego jako działania przyporządkowane realizacji celów wynikających ze strategii bezpieczeństwa narodowego. Formy realizacji mogą w praktyce wyrażać się pod postacią planów i programów, które w stosunku do strategii będą jej wykładnią (Gryz, 2013, s. 106).

Planowanie to ustalenie celów, ich rodzaju, pożądanego poziomu oraz czasu i miejsca ich osiągnięcia, a także metod realizacji (Kozłowski i Piotrowski, 2010, s. 193).

Programowanie to poszukiwanie najbardziej efektywnych sposobów (przedsięwzięć) realizacji wybranych i ustalonych, co do poziomu w fazie planowania, celów.

W resorcie obrony narodowej planowanie i programowanie jest częścią systemu planowania obronnego, rozumianego jako proces kształtowania systemu obronnego państwa, umożliwiający wytyczanie i osiągnięcie celów w dziedzinie obronności, obejmujący etapy planowania, programowania i budżetowania, proces ich monitorowania i ewaluacji, a także planowanie operacyjne (*Strategia Rozwoju Systemu...*, 2013, s. 67).

Planowanie rozwoju Sił Zbrojnych RP obejmuje zespół czynności koncepcyjnych i planistycznych podejmowanych w celu wytyczenia kierunków kształtowania i modernizacji Sił Zbrojnych RP, identyfikowanych pod kątem osiągnięcia, utrzymania i rozwoju pożądanych zdolności operacyjnych.

Zdolność operacyjna to potencjalna sprawność, możliwość podmiotu wynikająca z jego cech i właściwości, pozwalająca na podjęcie działań zmierzających do osiągnięcia pożądanych efektów. Komponentami funkcjonalnymi zdolności są: doktryny, organizacja, szkolenie, uzbrojenie i sprzęt wojskowy, personel, przywództwo, infrastruktura oraz interoperacyjność (*Metodyka planowania i programowania...*, 2011, s. 11).

W nowym, racjonalizatorskim podejściu opracowano w resorcie obrony narodowej drzewo hierarchii zdolności operacyjnych, które są podstawą planowania opartego na tych zdolnościach. W ramach Strategicznego Przeglądu Obronnego zidentyfikowano czynniki mające znaczenie dla obronności państwa i określono siedem obszarów zdolności operacyjnych (*Strategiczny Przegląd Obronny...*, 2011, s. 92–94): do dowodzenia, do rozpoznania, do rażenia, do przetrwania i ochrony wojsk, do wsparcia działań, do przerzutu i mobilności oraz do wsparcia układu pozamilitarnego w sytuacjach zagrożeń niemilitarnych. Warto przy tym zaznaczyć, iż nowe zasady prowadzenia polityki rozwoju kraju, w tym przyjęcie zasad budżetowania zadaniowego, wymusiły poszukiwanie rozwiązań doskonalących zdolności operacyjne i efektywne zarządzanie nimi, a także skłoniły do precyzyjnego ich opisanie oraz ustanowienia osób zarządzających nimi. Stąd kategorie zdolności operacyjnych mają swoje odzwierciedlenie w klasyfikacji zadaniowej budżetu państwa, w zadaniu 11.1. „Utrzymanie i rozwój zdolności operacyjnych SZ RP”, w funkcji 11. „Bezpieczeństwo zewnętrzne i nienaruszalność granic”.

Nieco inny obszar obejmuje programowanie rozwoju Sił Zbrojnych, które ukierunkowane jest na działania niezbędne dla pozyskania określonych zdolności w obszarze doktryn, struktury organizacyjnej, szkolenia, modernizacji technicznej, przywództwa, kształcenia i szkolenia zasobów ludzkich, infrastruktury oraz interoperacyjności. Programowanie rozwoju sił zbrojnych jest procesem przełożenia celów zawartych w Strategii Rozwoju Systemu Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej (2013) (SRsBN RP), w części dotyczącej Sił Zbrojnych RP, na działania niezbędne dla pozyskania określonych zdolności operacyjnych. Dokumentem wynikowym programowania rozwoju Sił Zbrojnych jest „Program rozwoju Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej w latach...” (*Metodyka planowania...*, 2011, s. 9). Jest to dokument spełniający kryteria zawarte w Ustawie z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju⁷, opisujący sposób realizacji celów zawartych w SRsBN RP, a także ustawy modernizacyjnej⁸. Aktualnie obowiązujący jest „Program rozwoju Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej w latach 2013–2022”, w którym przyjęto nowe podejście do procesu programowania. Polega ono na zastąpieniu dotychczasowego systemu planowania opartego na podejściu podmiotowo-przedmiotowym systemem odnoszącym się do procesu budowania pożądanych zdolności Sił Zbrojnych RP. Zdolności te planuje się rozwijać nie tylko przez zakup sprzętu wojskowego, ale również przez udoskonalanie i tworzenie wszystkich niezbędnych elementów (np. zmiany organizacyjno-dyslokacyjne, doskonalenie procedur działania, rozwój infrastruktury, szkolenie personelu, wykorzystywanie doświadczeń z dotychczasowej działalności Sił Zbrojnych, w tym udziału w misjach poza granicami kraju).

W ramach prac nad „Programem rozwoju Sił Zbrojnych RP w latach 2013–2022” dokonano przeglądu potrzeb operacyjnych w perspektywie do 2022 r. oraz zweryfikowano wymagania operacyjne zdefiniowane w ramach edycji 2006 i 2008. Prace te pozwoliły na usystematyzowanie i znowelizowanie ustanowionych w 2009 r. programów operacyjnych.

⁷ Ustawa z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (Dz.U. 2006 nr 227 poz. 1658).

⁸ Ustawa z dnia 25 maja 2001 r. o przebudowie i modernizacji technicznej oraz finansowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej w latach 2001–2006 (Dz.U. 2001 nr 76 poz. 804).

Zgodnie z wypracowanymi wnioskami zdefiniowano 14 programów operacyjnych, które, jako element planowania i programowania rozwoju Sił Zbrojnych RP, pokrywają planami dostaw nowoczesnego sprzętu wojskowego szerokie spektrum potrzeb odgrywających kluczową rolę dla rozwoju poszczególnych obszarów zdolności. Pakiet programów operacyjnych edycji 2012 obejmuje:

- 1) System obrony powietrznej i obrony przeciwlotniczej;
- 2) Śmigłowce wsparcia bojowego, zabezpieczenia i VIP;
- 3) Zwalczanie zagrożeń na morzu;
- 4) Zintegrowane systemy wsparcia dowodzenia oraz zobrazowania pola walki C4ISR;
- 5) Rozpoznanie obrazowe i satelitarne;
- 6) Indywidualne wyposażenie i uzbrojenie żołnierza – Tytan;
- 7) Symulatory i trenażery;
- 8) Samolot szkolno-treningowy AJT;
- 9) Lotnictwo transportowe;
- 10) Modernizację wojsk raketowych i artylerii;
- 11) Kołowe transportery opancerzone Rosomak;
- 12) Przeciwpancerne pociski kierowane Spike;
- 13) Zwiększenie manewrowości wojsk w terenie trudno dostępnym;
- 14) Rozpoznanie patrolowe.

Program rozwoju Sił Zbrojnych RP w latach 2013–2022 jest pierwszym programem odnoszącym się do zdolności operacyjnych. Takie „wynikowe” podejście do zagadnień planowania i programowania rozwoju Sił Zbrojnych wpływa na racjonalność wydatków publicznych. W obecnych rozwiązaniach, jak nigdy dotąd, udało się powiązać język potrzeb obronnych z językiem stosowanym w finansach publicznych. Stało się to za sprawą zastosowanie kategorii zdolności operacyjnych, które mają swoje uzasadnienie względem zarówno potrzeb z zakresu bezpieczeństwa, jak i stosowanych rozwiązań w aktualnych rozwiązaniach z zakresu zarządzania środkami publicznymi w państwie (m.in. w klasyfikacji zadaniowej budżetu państwa). Daje to możliwość i spełnia potrzebę uniwersalnego planowania i prognozowania rozwoju Sił Zbrojnych Polski zarówno w sposób opisowy, jak i w postaci wielkości środków publicznych wyrażonych w PLN.

Racjonalizacja wydatków w zakresie modernizacji technicznej Sił Zbrojnych RP

Zmieniające się otoczenie i pojawianie się nowych zagrożeń dla bezpieczeństwa państwa deleguje wysokie wymagania wobec umiejętności i wyposażenia sił zbrojnych. Decydujące znaczenie w osiągnięciu przez Siły Zbrojne pożądanych zdolności, mogących sprostać tym wyzwaniom, ma rozwój systemów uzbrojenia i wyposażenia wojskowego. Nowe uzbrojenie, pozwalające mniejszej grupie osób realizować bardziej skomplikowane i zaawansowane zadania, wpływa bezpośrednio na transformację strukturalną i funkcjonalną armii. Fundamentem tego procesu jest modernizacja techniczna SZ RP, rozumiana jako szereg czynności mających na celu zapewnienie warunków do stopniowego osiągnięcia przez Siły Zbrojne pełnej interoperacyjności w ramach Organizacji Traktatu Północnoatlantyckiego oraz standardów pozostałych państw członków tej organizacji w zakresie uzbrojenia, wyposażenia, mobilności i możliwości prowadzenia działań wojskowych w każdych warunkach⁹. Chodzi przede wszystkim o dostarczenie jednostkom wojskowym nowego sprzętu wojskowego spełniającego wymagania współczesnego pola walki i zapewniającego realizację zobowiązań Rzeczypospolitej Polskiej w ramach członkostwa w NATO i UE oraz w innych układach (koalicjach) międzynarodowych.

Zasadniczym celem modernizacji technicznej SZ jest więc podniesienie zdolności operacyjnej wojska, poprzez wzmacnianie potencjału bojowego służącego realizacji narodowych potrzeb i sojuszniczych zobowiązań z zakresu bezpieczeństwa państwa i świata.

Ministerstwo Obrony Narodowej, dzięki Ustawie o przebudowie i modernizacji technicznej Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej¹⁰, ma zagwarantowane, że co roku z budżetu państwa na potrzeby Sił Zbrojnych RP ma być przekazywana suma wynosząca 1,95% PKB. Ponadto,

⁹ Na podstawie Ustawy z dnia 25 maja 2001 r. o przebudowie i modernizacji technicznej oraz finansowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej w latach 2001-2006 (Dz.U. 2001 nr 76 poz. 804).

¹⁰ Ustawa z dnia 25 maja 2001 r. o przebudowie i modernizacji technicznej oraz finansowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej w latach 2001-2006 (Dz.U. 2001 nr 76 poz. 804), art. 7.

wedle zapisów tej ustawy¹¹ w wielkości tej 20% stanowią wydatki majątkowe. Współcześnie, w celu realizacji tak określonych założeń ustawowych w resorcie obrony narodowej opracowany został „Program rozwoju Sił Zbrojnych RP w latach 2013–2022”¹².

Jednym z planów pochodnych tego programu jest „Plan Modernizacji Technicznej Sił Zbrojnych RP w latach 2013–2022”, który został uszczegółowiony i prawnie umocowany w ramach rządowego programu wieloletniego wydanego w postaci uchwały Rady Ministrów „Priorytetowe Zadania Modernizacji Technicznej Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej w ramach programów operacyjnych”¹³. Zadania modernizacyjne wynikające z tego programu po raz pierwszy zostały ujęte w Ustawie budżetowej na 2014 rok.

Podejściem racjonalizacyjnym w obszarze modernizacji technicznej SZ w tak przyjętych rozwiązaniach jest to, że program ten jest realizowany stosownie do postanowień ustawy o finansach publicznych¹⁴. Został więc w tym przypadku spełniony postulat programowania przedsięwzięć w przyszłości, w powiązaniu ich z możliwościami i ograniczeniami finansów publicznych państwa. Ponadto, tym, co powoduje, iż prowadzoną modernizację techniczną polskich Sił Zbrojnych należy rozpatrywać w kategoriach nowego zarządzania publicznego jest to, iż w dokumencie tym wskazano określone jednostki organizacyjne realizujące program lub koordynujące jego wykonanie, cel programu, okres jego realizacji, łączne nakłady (z budżetu państwa), wysokość wydatków w danym roku budżetowym oraz w dwóch kolejnych latach, a także miernik określający stopień realizacji celu¹⁵.

¹¹ Art. 7, ust 3.

¹² Horyzont planistyczny tego programu dostosowany jest do cyklu planowania obronnego NATO.

¹³ Uchwała nr 164 Rady Ministrów z dnia 17 września 2013 r. w sprawie ustanowienia programu wieloletniego Priorytetowe Zadania Modernizacji Technicznej Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej w ramach programów operacyjnych (Dz.Urz. 2013, poz. 796).

¹⁴ Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2013 r. poz. 885, z późn. zm.).

¹⁵ Por. *Program Wieloletni „Priorytetowe Zadania Modernizacji Technicznej Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej w ramach programów operacyjnych”*, opublikowany jako Załącznik do uchwały nr 164 Rady Ministrów z dnia 17 września 2013 r. (poz. 796).

Program służy realizacji zadań Strategii Rozwoju Systemu Bezpieczeństwa Narodowego RP 2022, w której jako jedno z głównych działań służących realizacji celu 2 „Umocnienie zdolności państwa do obrony” wskazano „Zwiększenie nasycenia nowoczesnym uzbrojeniem i sprzętem wojskowym, w tym przez udział w programach międzynarodowych” poprzez realizację programów operacyjnych. Dzieje się tak za sprawą konieczności sprostania współczesnym wyzwaniom i zagrożeniom, co wymaga, aby siły zbrojne były mobilne, sieciocentryczne, oraz zdolne do realizacji misji w różnych warunkach. W tym właśnie celu powinny być one wyposażone w nowoczesny technologicznie, efektywny bojowo oraz odporny na zagrożenia z cyberprzestrzeni, maksymalnie zautomatyzowany i zrobotyzowany sprzęt i uzbrojenie¹⁶.

Realizacja takich założeń jest niewątpliwie niezbędna dla istnienia i zapewnienia bezpieczeństwa państwa i jego obywateli. Jednak niedoskonałości systemu budżetowego, nakazującego rozliczenie budżetów resortowych z końcem roku kalendarzowego, prowadziły niejednokrotnie do konieczności zwracania przez resort ON niewykorzystanych w danym roku środków przeznaczonych na zakup sprzętu i uzbrojenia.

Dlatego jednym z nadrzędnych celów ustanowienia Programu „Priorytetowe Zadania Modernizacji Technicznej Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej w ramach programów operacyjnych” jest zapewnienie elastycznego finansowania jego zadań, w tym zaciągania zobowiązań w poszczególnych latach jego realizacji, do wysokości łącznej kwoty wydatków określonych dla całego Programu, zgodnie z przepisami ustawy o finansach publicznych. Ponadto w przyjętych rozwiązaniach założono, iż środki finansowe alokowane w Programie, niezrealizowane w danym roku budżetowym, zwiększają nakłady na Program w latach następnych. Racjonalizację wydatków publicznych w ramach wydatków obronnych spełnia także to, iż program ten, jako przedsięwzięcie wieloletnie, będzie realizowany w ramach budżetu zadaniowego państwa, w funkcji „11. Bezpieczeństwo zewnętrzne i nienaruszalność granic”, w zadaniu „11.1. Utrzymanie i rozwój zdolności operacyjnych Sił Zbrojnych RP”.

Warto również podkreślić, iż zgodnie z obecnie obowiązującą ustawą o finansach publicznych, ujęcie programów operacyjnych w rządowy program gwarantuje, że środki publiczne na niego przeznaczone nie

¹⁶ Por. *Strategię Rozwoju Systemu Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej 2022*, Rada Ministrów, Warszawa 2013.

zostaną wydane na inne cele¹⁷. Daje to gwarancje ciągłości rozwoju sił zbrojnych, co jest istotne w otoczeniu zmieniających się warunków politycznych, militarynych i gospodarczych. Jest to zatem rozwiązanie wzmacniające bezpieczeństwo Polski we współczesnym świecie.

Wojskowy Oddział Gospodarczy odpowiedzialny na potrzebę racjonalizacji struktur gospodarki wojskowej

Dotychczas opisane rozwiązania z zakresu racjonalizacji wydatków obronnych odnosiły się do wymiaru makroekonomicznego i dotyczyły rozwiązań resortu obrony narodowej spójnych z rozwiązaniami ogólnymi przyjętymi dla całego sektora publicznego. Jednak w Ministerstwie Obrony Narodowej znaleźć można również specyficzne, znane tylko w tym resorcie rozwiązania, z płaszczyzny mikroekonomicznej, z zakresu racjonalizacji wydatków obronnych. Rozwiązaniem takim jest funkcjonowanie Wojskowych Oddziałów Gospodarczych, jako podmiotów realizujących zadania gospodarki wojskowej w czasie pokoju, w ramach istniejących form organizacyjno-prawnych sektora finansów publicznych.

Wojskowy Oddział Gospodarczy – WOG (podmiot równorzędny), to z punktu widzenia gospodarki wojskowej jednostka specjalistyczna, będąca względem prawa jednostką budżetową. Obowiązujące normy prawa nadają WOG statut dysponentów środków budżetu państwa trzeciego stopnia, utworzonych w celu realizacji zadań finansowo-gospodarczych na rzecz innych jednostek wojskowych, stacjonujących na obszarze jednego lub kilku garnizonów.

Z punktu widzenia formalno-prawnego są to więc jednostki budżetowe, jednak specyficzne, bo skupiające na sobie zabezpieczenie wykonywania zadań (głównie z zakresu logistyki i finansów) wykonywanych przez inne podmioty, tj. przez klasyczne jednostki wojskowe. Stąd istniejące WOG posiadają siły i środki (w tym i finansowe) dla zabezpieczenia funkcjonowania wszystkich innych jednostek wojskowych w kraju.

¹⁷ Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2013 r. poz. 885, z późn. zm.), art. 173.

Specyfikę Wojskowych Oddziałów Gospodarczych w gospodarce wojskowej wyznacza to, iż realizują one zadania przede wszystkim w zakresie:

1. Zabezpieczenia materiałowego i technicznego;
2. Zabezpieczenia medycznego;
3. Zabezpieczenia finansowego (wraz z realizacją zamówień publicznych);
4. Infrastruktury wraz z zabezpieczeniem ppoż.;
5. Zabezpieczenia geograficznego i hydrometeorologicznego;
6. Zabezpieczenia sprzętu łączności i informatyki;
7. Ochrony i obrony obiektów;
8. Obsługi administracyjno-biurowej;
9. Bezpieczeństwa i higieny pracy;
10. Zadań wynikających z obowiązków państwa-gospodarza (hns);
11. Współpracy z instytucjami i środowiskami cywilnymi;
12. Obsługi rodzin;
13. Zabezpieczenia działalności duszpasterstwa wojskowego;
14. Zabezpieczenia transportowego jednostek wojskowych;
15. Obsługi prawnej.

Współcześnie zadania te wypełniają komendanci 23 wojskowych oddziałów gospodarczych i osoby kierujące równorzędnymi z ekonomicznego i formalno-prawnego (prawo finansowe) punktu widzenia podmiotami, tj. głównie dowódcy 8 oddziałów zabezpieczenia, dowódcy 10 baz lotniczych, komendanci 2 portów wojennych oraz szefowie 2 terenowych oddziałów lotniskowych.

Efektem powołania WOG, w ramach przeprowadzonej restrukturyzacji systemu zabezpieczenia logistycznego w Siłach Zbrojnych, jest faktyczne zdjęcie z dowódców jednostek wojskowych zadań związanych z pełnieniem funkcji finansowo-gospodarczych. Ponadto dzięki tej reorganizacji zoptymalizowane zostały struktury administracyjne – stosunek liczby pracowników administracyjnych do liczby zabezpieczanych żołnierzy wynosi obecnie od 1:6 do 1:12 (poprzednio 1:3). W zakresie zabezpieczenia finansowego wprowadzono nowe, spójne z pozostałymi systemami planowania, zasady planowania budżetowego w całym resorcie obrony narodowej oraz zmniejszono liczbę dysponentów środków budżetowych z 260 w 2008 r. do 100 w bieżącym roku.

Powołanie WOG wydaje się rozwiązaniem z obszaru racjonalizacji wydatków obronnych w zakresie organizacji i zarządzania, głównie

w zakresie dostosowywania struktur wojska do istniejących warunków ekonomicznych i społecznych. Zmiany te potwierdzają celowość i wykazują oszczędność w wykorzystaniu środków publicznych na cele obronne.

Zakończenie

Treści zawarte w opracowaniu pozwalają wygenerować kilka istotnych wniosków:

Po pierwsze: Uzasadniona potrzeba zapewnienia bezpieczeństwa państwa wymaga permanentnego i stabilnego zasilania w środki finansowe. Wielkość tych środków jest w zasadzie kompromisem, zależnym od szeregu czynników zarówno ekonomicznych, politycznych, społecznych, istniejącej sytuacji w kraju i za granicą, jak i pojawiających się bądź potencjalnie możliwych do wystąpienia zagrożeń. Analiza obecnej sytuacji finansów publicznych wskazuje, iż realizacja planowania długoterminowego pozytywnie wpływa na poziom bezpieczeństwa państwa.

Po drugie: Podstawową zaletą polskiego modelu finansowania Sił Zbrojnych RP jest gwarantowana ustawowo wysokość środków budżetowych przeznaczonych na wydatki obronne w wysokości nie niższej niż 1,95% PKB z roku poprzedniego. Opracowanie sektorowych strategii wieloletnich oraz Wieloletniego Planu Finansowego Państwa realizowanego w ramach budżetowania zadaniowego i zapewnienie w nich możliwości realizacji zagadnień z zakresu bezpieczeństwa państwa gwarantuje odpowiednie, planowe, zgodne z potrzebą zapewnienia bezpieczeństwa, wykorzystanie naliczanych parametrycznie środków na obronę narodową.

Po trzecie: Resort obrony narodowej planuje wydatkowanie środków finansowych z budżetu państwa na podstawie celów zdefiniowanych przez rząd RP w długookresowych i średniookresowych strategiach rozwoju kraju oraz dziewięciu zintegrowanych strategiach, w tym „Strategii rozwoju systemu bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej 2022”. Plany przedsięwzięć transformacyjnych dotyczących jednostek i instytucji wojskowych na terytorium Polski są częścią

składową „Programu rozwoju Sił Zbrojnych RP w latach 2013–2022”. Siły Zbrojne RP realizują w ramach tego programu proces transformacji potencjału bojowego, który jest ukierunkowany na racjonalizację składu i struktur organizacyjnych jednostek wojskowych stosownie do ich nowych zadań wynikających z potrzeb narodowych i zobowiązań sojusznicych. Wszystkie zamierzenia w zakresie przebudowy struktur organizacyjnych, modernizacji technicznej oraz inwestycji w infrastrukturę wojskową poddawane są wszechstronnym analizom kosztów i korzyści.

Po czwarte: Proces modernizacji technicznej Sił Zbrojnych RP realizowany jest w sposób systemowy, na bazie potrzeb zdefiniowanych podczas przeglądu potrzeb operacyjnych, z uwzględnieniem możliwości budżetowych ministerstwa obrony narodowej. Sukcesywnemu wycofywaniu techniki wojskowej, która przestała odpowiadać wymaganiom współczesnego pola walki, towarzyszy pozyskiwanie sprzętu wojskowego nowej generacji. Zaplanowane w kolejnych latach środki finansowe przeznaczane są przede wszystkim na rozwój zasadniczych zdolności Sił Zbrojnych.

Po piąte: Na przestrzeni ostatnich lat w resorcie obrony narodowej kontynuowano szereg działań oszczędnościowych, w tym m.in. reformę systemu kierowania i dowodzenia Sił Zbrojnych RP, proces przekazywania zbędnych nieruchomości oraz mienia ruchomego poza resort obrony narodowej, racjonalizację rozmieszczenia jednostek i instytucji wojskowych stosownie do uwarunkowań operacyjnych. Przedsięwzięcia te świadczą o właściwym, świadomym i merytorycznym podejściu kadry kierowniczej resortu obrony narodowej do zagadnień z zakresu finansów publicznych.

Po szóste: Ewentualna próba „szukania oszczędności” w zmniejszeniu wydatków obronnych prowadzić może do osłabienia potencjału Sił Zbrojnych RP. Skutkować to może koniecznością ograniczania realizacji zadań z zakresu bezpieczeństwa, pogorszenia jakości wykonywanych usług obronnych bądź zaniechania realizacji pewnych przedsięwzięć. Takie działania mogą powodować osłabienie pozycji RP na arenie międzynarodowej, a skutki takich działań mogłyby być katastrofalne dla państwa i narodu.

PURPOSEFULNESS AND SAVING VERSUS STREAMLINING OF DEFENSE EXPENDITURE

Abstract

Nowadays, it is difficult to imagine safe functioning of the state without properly equipped armed forces, and the need for implementation of the latest scientific and technological achievements to arms and military equipment calls for the necessity to expend large sums. This necessity arising from the need to ensure the security of the state and its citizens in a way justifies defense spending. By and large, savings in defense spending should be seen not as a direct reduction of the size of public spending on security, but as a set of methods to streamline the expenditure. The chief objective of this paper is to present the methods of streamlining of defense spending used in the Ministry of National Defense. This paper discusses the essence of planning and programming of defense spending, the need for technical modernization of the armed forces and the idea of the reform of military economic structures.

Keywords: streamlining of public spending, military expenditure, defense spending, long-term financial planning

Bibliografia

- Gryz, J. (red.). (2013). *Strategia bezpieczeństwa narodowego Polski*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Koźmiński, A.K. i Piotrowski, W. (red.) (2010). *Zarządzanie. Teoria i praktyka*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Lubińska, T. (red.) (2009). *Nowe zarządzanie publiczne – skuteczność i efektywność*. Warszawa: Difin.
- Metodyka planowania i programowania rozwoju Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej w latach 2013–2022* (2011). Sygn. Wewn. 14/4/2011.

- Owsiak, S. (2013). Wieloletnie planowanie finansowe a funkcjonowanie budżetu zadaniowego. *Studia Analiz Sejmowych Kancelarii Sejmu*. 1/2013.
- Owsiak, S. (2005). *Finanse publiczne. Teoria i praktyka*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Słownik terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego* (2008). Warszawa: AON.
- Stańczyk, K. (2014). Wydatki obronne. W: J. Płaczek (red.), *Ekonomika bezpieczeństwa państwa w zarysie*. Warszawa: Difin.
- Strategia Rozwoju Systemu Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej 2022* (2013). Warszawa: Rada Ministrów.
- Strategiczny Przegląd Obronny. Profesjonalne Siły Zbrojne RP w nowoczesnym państwie*. Warszawa: MON.
- Uchwała nr 164 Rady Ministrów z dnia 17 września 2013 r. w sprawie ustanowienia programu wieloletniego Priorytetowe Zadania Modernizacji Technicznej Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej w ramach programów operacyjnych (Dz.Urz. 2013, poz. 796).
- Ustawa o finansach publicznych z dnia 27 sierpnia 2009 r. (Dz.U. Nr 157, poz. 1240 ze zm.).
- Ustawa z dnia 25 maja 2001 r. o przebudowie i modernizacji technicznej oraz finansowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej w latach 2001–2006 (Dz.U. 2001 Nr 76, poz. 804).
- Ustawa z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (Dz.U. 2006 Nr 227, poz. 1658).



Hanna Kuzińska¹

CELOWOŚĆ I OSZCZĘDNOŚĆ WYDATKÓW NA OŚWIATĘ. FINANSOWE SKUTKI PRYWATYZACJI SZKÓŁ

Abstrakt

Przemiany ustrojowe i ekonomiczne w Polsce po 1989 r. były w dużym stopniu nakierowane na procesy prywatyzacyjne i dotknęły także sektora oświatowego. Tworzenie prywatnych uczelni nie spowodowało jednak dodatkowych obciążeń dla budżetu państwa. Natomiast szkoły, od podstawowych po średnie, zostały objęte takim samym finansowaniem z subwencji oświatowej, niezależnie od przynależności do sektora publicznego lub prywatnego. Przyjęto regułę, że „pieniądz idzie za uczniem”, bez względu na to, w jakiej uczy się szkole. Gdy uczniowie przechodzą do szkół prywatnych, subwencja oświatowa podąża za nimi, zubożając tym samym kwotę wcześniej należną szkole publicznej. Samorządy muszą często uzupełniać ją z tzw. dochodów własnych, rezygnując z innych ważnych wydatków. Dla nich szkoły prywatne rozwijające się tuż obok szkół publicznych są wówczas dodatkowym finansowym obciążeniem. Nie działałoby się tak, gdyby szkoły prywatne przejęły wszystkich uczniów, a nie tylko jakąś ich część. Pokazuje to, jak bardzo chybiona dla samorządów jest w tych warunkach koncepcja finansowania

¹ Akademia Leona Koźmińskiego, e-mail: hankak@kozminski.edu.pl.

każdego ucznia, a nie każdej placówki edukacyjnej, potrzebnej dla dobrego funkcjonowania systemu oświaty.

Słowa kluczowe: edukacja, finansowanie oświaty, subwencja oświatowa, finanse samorządów, szkoły publiczne, szkoły prywatne

Uwagi wstępne

Po transformacji ustrojowej i ekonomicznej, której początek przypisuje się dacie 1989 r., konstytucyjne zrównanie praw sektora prywatnego i publicznego musiało niewątpliwie przynieść przemiany także w dziedzinie edukacji.

Zmiany te zmanifestowały się przede wszystkim powstawaniem coraz liczniejszych prywatnych² przedszkoli, szkół i uczelni³. Szkolnictwo prywatne otrzymało zielone światło konstytucyjnym zapisem, że rodzice mają wolność wyboru dla swoich dzieci szkół innych niż publiczne⁴. Transformacja wymagała zliberalizowania gospodarki i przyjęcia dla jej rozwoju dość prostej reguły: wszystko, co nie jest zabronione prawem, jest dozwolone⁵. Podmioty prywatne w dziedzinie edukacji przybierały różne formy organizacyjno-prawne, musiały tylko wypełniać warunki kształcenia określone ustawami, nad którymi pieczę sprawuje administracja państwowa.

² W ustawie o systemie oświaty z dnia 7 września 1991 r. (Dz.U. 1991 Nr 95, poz. 425 ze zm.) konsekwentnie prywatne placówki oświatowe nazywane są niepublicznymi. Ponadto szkoły niepubliczne prawie zawsze mają uprawnienia szkół publicznych.

³ W dalszych rozważaniach pominięte zostaną kwestie edukacji na poziomie przedszkolnym i wyższym, gdyż są one na tyle obszerne i różne od zagadnień edukacji poziomu pierwszego i drugiego, że powinny być opisane w oddzielnym opracowaniu.

⁴ Art. 70 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483, z 2001 r. Nr 28, poz. 319, z 2006 r. Nr 200, poz. 1471, z 2009 r., Nr 114, poz. 946).

⁵ W art. 20 Konstytucji RP napisano: „Społeczna gospodarka rynkowa oparta na wolności działalności gospodarczej, własności prywatnej oraz solidarności, dialogu i współpracy partnerów społecznych stanowi podstawę ustroju gospodarczego Rzeczypospolitej Polskiej”.

Dla podmiotów prywatnych zakładanie szkół, oprócz realizowania misji społecznej, musiało jednocześnie przynosić wymierne korzyści materialne, takie jak godziwie opłacone zatrudnienie oraz często także godziwe zyski. Obserwując obecnie ukształtowaną już po 25 latach transformacji scenę podmiotów świadczących usługi edukacyjne, trudno oprzeć się wrażeniu, że powstawała ona w sposób nieco przypadkowy i chaotyczny. Nie zastosowano bowiem dla sektora edukacyjnego jednolitej koncepcji jego finansowania. Inne warunki finansowe nakreślono dla edukacji do 18. roku życia, w przypadku której wprowadzono obowiązek szkolny, i inne dla publicznego szkolnictwa wyższego, które co do zasady jest bezpłatne, ale można pobierać opłaty na warunkach opisanych w odrębnej ustawie.

Tak więc publiczne szkoły na poziomie pierwszym i drugim nie mogą pobierać żadnych opłat, a szkoły wyższe mogą. Ten brak uprawnienia szkół publicznych do pobierania opłat i świadczenia wyższego poziomu usług edukacyjnych miały wypełnić i wykorzystać szkoły prywatne. W ten sposób w Konstytucji RP zdecydowano o powszechnym dostępie do kształcenia, godząc się jednocześnie na nierówny do niego dostęp⁶. Przecież w szkołach niepublicznych, współfinansowanych ze środków publicznych, dodatkowe opłaty rodziców umożliwiają niepomierne wyższy poziom usług edukacyjnych. I nie chodzi tu o zakres przerabianego materiału, gdyż wszystkie szkoły muszą realizować takie same minima programowe. Różnice dotyczą zakresu dodatkowych zajęć (np. nauka języków obcych) i większej uwagi poświęcanej indywidualnie każdemu dziecku właśnie w szkołach prywatnych.

Liberalizacja gospodarki i skierowanie środków publicznych do obu sektorów (publicznego i prywatnego) zaczęły przynosić efekty w postaci rosnącego zakresu prywatyzacji polskiej edukacji. Najważniejszym rezultatem kształcenia jest na pewno jego poziom, który oceniany jest w badaniach PISA. Wynika z nich obraz niejednoznaczny. Polscy gimnazjaliści bardzo dobrze – na tle innych krajów OECD – wypadli w sprawdzianach z matematyki, czytania i z przyrody, natomiast fatalnie w radzeniu sobie z zadaniami problemowymi, wymagającymi kreatywności⁷.

⁶ Por. art. 70 ust. 4 Konstytucji RP.

⁷ <http://naukonauci.blog.polityka.pl/2014/04/01/placz-nad-pisa/> (14.05.2014)

Niewiele wiemy o tym, czy zarządzanie publicznymi pieniędzmi adresowanymi do edukacji jest po transformacji lepsze, czy gorsze. Inaczej mówiąc: czy te same rezultaty edukacyjne można by osiągać przy niższych nakładach? Albo może przy danych nakładach można by osiągnąć jeszcze wyższy poziom kształcenia? Warto to badać, wszak nawet w preambule do Konstytucji zapisano, że działaniu instytucji publicznych mamy zapewnić rzetelność i sprawność⁸.

Odpowiedź na tak sformułowane pytania dodatkowo komplikuje fakt, że przecież w prywatnych podmiotach edukacyjnych mamy do czynienia z bardziej wymagającą kulturą zarządzania, a w publicznych – ponoć bardziej pobłażliwą i rozrzutną. Na ten obraz nakłada się niebagatelny fakt, że edukacja prywatna korzysta nie tylko ze środków publicznych, lecz także, w różnym stopniu, z opłat wnoszonych przez rodziców.

Celem opracowania jest pokazanie systematycznie rosnącej roli prywatnego sektora edukacyjnego oraz wpływu tego procesu na rzeczywiste koszty działania edukacji, bezpośrednio ponoszone w Polsce przez samorządy.

Rosnące znaczenie prywatnego sektora edukacyjnego

Udział produkcji globalnej tworzonej w sektorze edukacji w produkcji globalnej ogółem, po transformacji ekonomicznej w Polsce, najpierw wzrastał z 2,3% w 1995 r. (*Rocznik Statystyczny*, 2000, s. 528) do 2,8% w 2005 r. i ponownie zmniejszył się do 2,5% w 2012 r. (*Rocznik Statystyczny*, 2013, s. 697). Produkcja globalna powstaje zarówno w sektorze publicznym, jak i prywatnym, dlatego nie dziwi początkowy wzrost jej udziału, gdy ujawniło się silne zapotrzebowanie społeczne, szczególnie na prywatne szkolnictwo wyższe. Masowo zaczęły też powstawać prywatne przedszkola i szkoły. Ten początkowo wyraźny trend został jednak zahamowany, po części z powodu nasycenia rynku edukacyjnego, po części z przyczyn demograficznych. W roku akademickim 2013/2012 było już o 7 prywatnych uczelni mniej niż w roku 2012/2011. Początkowo jednak ich liczba dynamicznie przyrastała. W roku akademickim 1995/1996 działało 80 uczelni niepaństwowych, w 1999/2000 – 174, a w 2012/2013 – 321 (w tym 16 prowadzonych przez organizacje wyzna-

⁸ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. ustawa cytowana.

niowe) (*Rocznik Statystyczny*, 2013, s. 342). Przekazanie samorządom obowiązku finansowania przedszkoli zapewne w dużej mierze spowodowało masowe ich zamykanie. W kontekście wyzwań rozwojowych, przed którymi stanęły one po wejściu Polski do UE, nie dziwi, że maksymalizowały wydatki infrastrukturalne, ograniczając socjalne – na przedszkola. W 1999 r. było ich prawie o 6988 mniej niż w 1990 r. (*Rocznik Statystyczny*, 2000, s. 248). W roku 2012/2013 udało się częściowo zwiększyć tę bazę o 1579 placówek, co i tak było rezultatem gorszym niż w 1990 r. o 5409 placówek (*Rocznik Statystyczny*, 2013, s. 369). Po to, by odbudować mocno okrojona bazę przedszkolną, rząd postanowił dofinansowywać przedszkola dotacjami celowymi, adresowanymi do poszczególnych samorządów⁹. W dalszej części analizy został pominięty zarówno aspekt uczelni wyższych, jak i przedszkoli.

W 2013 r. w Polsce działało 34 629 szkół podstawowych, gimnazjów i szkół średnich, tj. o 4193 mniej niż w 2000 r. (tabela 1). Nic dziwnego, skoro zmniejszyła się liczba uczniów. Tylko że niewspółmiernie bardziej zmniejszyła się liczba uczniów – o 30% niż liczba szkół – tylko o 11%. Jednocześnie wzrosła liczba szkół prywatnych – o 96%, przy wzroście liczby uczniów o 108%. W minionym piętnastoleciu szkoły prywatne częściowo wypchnęły więc z rynku usług edukacyjnych szkoły, dla których organem prowadzącym są jednostki samorządu terytorialnego¹⁰.

Szybciej malejąca liczba uczniów niż liczba szkół generalnie oznaczała stopniowe ich pustoszenie. Po piętnastu latach średnio na szkołę przypadało w 2013 r. 152 uczniów, podczas gdy w 2000 r. – 192 uczniów. Prywatne szkoły podstawowe, ogólnokształcące, techniczne i zawodowe oraz dla dorosłych także ucierpiały z powodu mniejszej populacji

⁹ <http://www.men.gov.pl/index.php/aktualnosci5/678-elektroniczna-aplikacja-do-rozliczenia-dotacji-celowej-z-budzetu-panstwa-na-dofinansowanie-zadan-w-zakresie-wychowania-przedszkolnego> (04.05. 2014).

¹⁰ Szkoła i placówka może być zakładana i prowadzona przez: jednostkę samorządu terytorialnego (gminy, powiaty, samorząd województwa), inną osobę prawną (np. stowarzyszenie, fundacja, spółka z o.o.), osobę fizyczną. Organem prowadzącym dla szkoły może też być: minister ds. oświaty i wychowania, minister ds. kultury i dziedzictwa narodowego, minister ds. rolnictwa, minister ds. środowiska. Ponadto **gminy** zakładają i prowadzą: publiczne przedszkola, w tym z oddziałami integracyjnymi, szkoły podstawowe oraz gimnazja, w tym z oddziałami integracyjnymi. **Powiat** zakłada i prowadzi: publiczne szkoły podstawowe specjalne, gimnazja specjalne, szkoły ponadgimnazjalne, w tym z oddziałami integracyjnymi, szkoły sportowe oraz mistrzostwa sportowego. Samorząd **województwa** zakłada i prowadzi: publiczne zakłady kształcenia i placówki doskonalenia nauczycieli, biblioteki pedagogiczne.

uczniów, ale nie dotyczyło to gimnazjów i policealnych szkół, które w badanym okresie średnio zagęściły się z 82 uczniów przypadających na szkołę do 87 uczniów.

Dlaczego likwidacja szkół przebiega wolniej, niż maleje liczba uczniów? Czy w Polsce odbywa się oddawanie przez samorządy podmiotom prywatnym kompetencji w zakresie kształcenia na poziomie podstawowym i średnim? Czy to zjawisko jest akceptowane przez władzę centralną, czy odbywa się za jej plecami? Jaki wpływ może mieć ten fakt na jakość kształcenia i koszty edukacji?

Liczba podstawowych szkół samorządowych (są też nieliczne rządowe) i ich uczniów ciągle maleje, natomiast wzrasta liczba prywatnych szkół (w większości prowadzonych przez stowarzyszenia i organizacje społeczne) oraz liczba ich uczniów. W piętnaście lat przy zmniejszeniu liczby wszystkich szkół podstawowych o jedną czwartą i liczby ich uczniów o 45% liczba podstawowych szkół prywatnych wzrosła o 262%, a liczba uczniów podstawówek prywatnych o 165% (tabela 1). Trzeba dodać, że choć cały ten proces został bardzo jednoznacznie zarysowany, udział podstawowych szkół prywatnych w liczbie wszystkich szkół wynosił w 2013 r. tylko 10%, a liczby uczniów 4% populacji. Ten udział szkół wzrósł jednak w 15 lat aż pięciokrotnie, a udział uczniów szkół prywatnych w liczbie wszystkich uczniów podstawówek wzrósł niemalże proporcjonalnie – bo czterokrotnie.

Tabela 1. Liczba szkół i uczniów w Polsce w latach 1999 i 2013

Wyszczególnienie	1999/2000	2012/2013	%	1999/2000	2012/2013	%	1999/2000	2012/2013	%
	Liczba szkół		zmiany	Liczba uczniów (w tys.)		zmiany	Liczba uczniów na szkołę		zmiany
Podstawowe	17 743	13 550	-24	3 958	2 161	-45	223	159	-29
w tym prywatne*	381	1379	262	33	87,5	165	87	63	-28
Gimnazja	6 121	7 371	20	615	1 162	89	101	158	56
w tym prywatne	371	856	131	6,7	57,9	764	18	68	278
Szkoły ogólnokształcące	2 156	2 430	13	864	580	-33	401	239	-40

w tym prywatne	445	485	9	42,3	33,6	-21	95	69	-27
Szkoły techniczne i zawodowe**	8 066	4 709	-42	1 552	758	-51	192	161	-16
w tym prywatne	356	418	17	35,4	30,5	-14	99	73	-26
Szkoły policealne	2 328	2 735	17	206	334	62	88	122	39
w tym prywatne	1 405	2 097	49	105,3	271,2	158	75	129	72
Szkoły dla dorosłych	2 713	3 834	41	326	279	-14	120	73	-39
w tym prywatne	997	2 526	153	102,8	196,5	91	103	78	-24
Razem	39 127	34 629	-11	7 521	5 273	-30	192	152	-21
w tym prywatnych	3 955	7 761	96	326	677	108	82	87	6

* są to szkoły społeczne, wyznaniowe i pozostałe.

Źródło: Rocznik Statystyczny GUS (2000, s. 225; 2013, s. 342) i obliczenia własne.

Tabela 2. Udział szkół prywatnych i uczniów tych szkół w liczbie ogółem w %

Wyszczególnienie	1999/2000	2012/2013	1999/2000	2012/2013
	Udział szkół		Udział uczniów	
Podstawowe	2	10	1	4
Gimnazja	6	12	1	5
Szkoły ogólnokształcące	21	20	5	6
Szkoły techniczne i zawodowe**	4	9	2	4
Szkoły policealne	60	77	51	81
Szkoły dla dorosłych	37	66	32	71

Źródło: jak w tabeli 1 i obliczenia własne.

Ze statystyk wynika też rosnąca popularność prywatnych gimnazjów. Liczba uczniów tego rodzaju placówek w piętnaście lat wzrosła ponad ośmiokrotnie, a liczba placówek wzrosła ponad dwukrotnie. W tym przypadku, inaczej niż w szkołach podstawowych, szybciej wzrastała

liczba uczniów niż gimnazjów. Udział gimnazjów i uczniów tych szkół w liczbach ogółem pokazuje podobną popularność tego rodzaju kształcenia jak w podstawówkach. W 2012 r. 12% gimnazjów było prywatnych (wzrost dwukrotny w piętnaście lat) i 6% uczniów uczyło się w prywatnych gimnazjach (wzrost odpowiednio pięciokrotny). Można tę tendencję łatwo objaśnić tym, że dzieci uczęszczające do prywatnych szkół podstawowych chętnie kontynuują naukę także w prywatnych gimnazjach, które często mieszczą się w tych samych budynkach i dają rodzinom poczucie dobrej kontynuacji.

Przybyło też wszystkich szkół ogólnokształcących – o 13%, przy jednoczesnym spadku liczby uczniów o 33%. Prywatne szkoły ogólnokształcące utraciły mniejszą liczbę uczniów niż szkoły publiczne i stały się dość ekskluzywne. Na jedno liceum przypadało w 2013 r. 69 uczniów. Udział prywatnych szkół ogólnokształcących w liczbie ogółem jest prawie dwukrotnie wyższy niż podstawowych czy gimnazjów, z czego wynika, że nawet tak mała szkoła, odpowiednio opłacona, może jakoś prosperować. Natomiast dramatycznie zmalała liczba szkół technicznych i zawodowych – o 42% i niemalże proporcjonalnie zmniejszyła się liczba uczniów – o 51%. Dało to pole do tworzenia małych prywatnych tego typu szkół, ze średnią liczbą 73 uczniów przypadających na szkołę.

W latach 1999–2013 największą popularność osiągnęły jednak szkoły policealne. Liczba tych prywatnych wzrosła prawie o połowę, a liczba uczniów o 158%. Warto odnotować, że już 77% tego rodzaju szkół jest prywatnych i uczy się w nich 81% wszystkich uczniów. Prywatne kształcenie osób dorosłych stało się bardziej powszednie niż kształcenie w szkołach publicznych. W 2013 r. 66% tego rodzaju szkół kształciło 71% uczniów dorosłych.

Co z tego wynika dla budżetu państwa?

Zarówno szkoły prywatne, jak i publiczne, są w Polsce finansowane z budżetów samorządowych, ale pieniądze na ten cel pochodzą w największej części z budżetu państwa. Są corocznie w ustawie budżetowej uchwalane – jako subwencja oświatowa, stanowiąca najistotniejszy składnik subwencji ogólnej. Wysokość subwencji oświatowej przekazywanej samorządom jest zależna przede wszystkim od wysokości ostatecznej subwencji zamieszczonej w ustawie budżetowej oraz od innych

wydatków, które trzeba ponieść, by utrzymać szkoły¹¹. Mechanizm, generalnie rzecz biorąc, działa w ten sposób, że gdy maleje liczba uczniów, wysokość subwencji jest odpowiednio pomniejszana, ale jednocześnie, gdy nauczyciele podnoszą kwalifikacje albo gdy wprowadza się wyższe dla nich przeciętne wynagrodzenia, subwencja jest powiększana. Nominalnie subwencja oświatowa stale rośnie. W 2013 r. była prawie 2,4 razy wyższa niż w 1999 roku. Jej wartość w PKB zmniejszyła się jednak z 2,69% do 2,57%. Udział subwencji oświatowej w PKB zmalał w 2013 r. w porównaniu z 1999 r. o 4%, a niewspółmiernie szybciej zmniejszyła się liczba uczniów – o 30%¹². Z punktu widzenia racjonalności i oszczędności wydatków budżetu państwa nie można takiego procesu ocenić jednoznacznie negatywnie, gdyż rosnącej kwocie subwencji oświatowej i malejącej liczbie uczniów towarzyszyły przecież podwyżki wynagrodzeń nauczycieli i pracowników administracyjnych, poprawianie komfortu nauczania przez pomniejszanie liczebności oddziałów szkolnych i zakupy pomocy szkolnych, czy wyposażenia. Co ciekawe, w subwencji oświatowej w ogóle nawet nie próbuje się ustalić wydatków ponoszonych na uczniów szkół prywatnych. Polski system oświaty na poziomie centralnym gromadzi pieniądze na każdego ucznia, niezależnie od tego, czy będzie on uczęszczał do szkoły publicznej, czy prywatnej. Ustalanie tak zagregowanej wielkości jak subwencja oświatowa nie pozwala zresztą na żadne finezyjne obliczenia. Subwencja oświatowa, jako część subwencji ogólnej, jest po prostu koncepcją finansowania zadań realizowanych przez samorzady, w których największy udział zwykle mają wydatki edukacyjne. Przejawem racjonalizowania wydatków publicznych, oszczędniejszego ich naliczania, jako środków transferowanych do JST, jest próba oszacowania przez administrację państwową skutków procesów demograficznych i efektów finansowych trwającego awansu zawodowego nauczycieli. Koncepcja naliczania wysokości subwencji oświatowej (wspomniany art. 28 ustawy o dochodach JST) jest wystarczająco ogólna, że nie musi nawiązywać do realnych zjawisk i procesów zachodzących w poszczególnych samorządach.

¹¹ Por. art. 28 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz.U. 2003 Nr 203, poz. 1966 ze zm.).

¹² Obliczenia własne na podstawie: Rocznik Statystyczny GUS (2000, s. 225, 490, 531), Rocznik Statystyczny GUS (2013, s. 701, 655, 341).

Bardziej już szczegółowo został w ustawie o dochodach JST opisany mechanizm dzielenia subwencji oświatowej na poszczególne samorzady. Algorytm podziału subwencji oświatowej opracowuje corocznie minister edukacji przy udziale Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego i w porozumieniu z ministrem finansów. Subwencję oświatową muszą wspólnie podzielić w taki sposób, by uwzględnił on między innymi typy i rodzaje szkół i placówek prowadzonych przez te jednostki, stopnie awansu zawodowego nauczycieli oraz liczbę uczniów w tych szkołach i placówkach. Sposób podziału subwencji oświatowej koncentruje się na liczbie uczniów i częściowo na awansie zawodowym nauczycieli, tak że nie uwzględnia się w nim realnych procesów i zmian odnoszących się do „wypychania” z rynku szkół publicznych przez szkoły prywatne. Można ten proces nazwać intensywniejszym transferowaniem subwencji oświatowej z sektora publicznego do sektora prywatnego. Cierpi na tym podsektor samorządowy.

Konsekwencje przyjęcia reguły, że subwencja „idzie za uczniem”

Na pierwszy rzut oka mogłoby się wydawać, że nominalne powiększenie subwencji oświatowej (z 16,6 mld zł w 1999 r. do 39,2 mld zł w 2012 r.) i jej późniejszy podział, odnoszący się głównie do liczby uczniów i awansu zawodowego nauczycieli, nie będzie generował problemów z równoważeniem wydatków na ten cel. Inaczej mówiąc: wydatki na oświatę w przybliżeniu powinny być pokrywane z roztropnie naliczanej subwencji oświatowej. Praktyka pokazała, że tak nie jest. W coraz większym stopniu samorządom nie wystarcza pieniędzy na pokrycie rosnących wynagrodzeń. Tę sytuację finansową generuje przede wszystkim pomniejszanie subwencji oświatowej z powodu malejącej liczby uczniów, a także obowiązek przekazywania przez samorzady części otrzymywanych kwot szkołom prywatnym.

Przeciętnie każda jednostka samorządowa wydała w 2012 r. (bez wydatków majątkowych) na oświatę i edukacyjną opiekę wychowawczą (np. wypoczynek) o 21,3% więcej, niż otrzymała subwencji i dotacji. Pieniądzy przekazanych samorządom na oświatę (bez środków inwestycyjnych) wystarczyło w 2012 r. w 217 samorządach, tj. w 8% wszystkich samorządów. Wynika z tego, że aż 92% samorządów nie równoważyło za pomocą pieniędzy otrzymywanych z budżetu państwa

bieżących wydatków oświatowych¹³. Oczywiście w różnym stopniu, ale symptomatyczne jest, że 45% samorządów (1272) wydało na oświatę w 2012 r. ponad 20% tego, co otrzymało z budżetu państwa. W sumie aż 2592 samorzady (92%) „dokładały” do oświaty własne środki. W 2012 r. ponad 37% wydatków gmin stanowiły te przeznaczane na oświatę i wychowanie, co oznacza, że subwencja oświatowa jest jednym z najważniejszych komponentów łącznych środków, którymi dysponują JST. Niebilansowanie się w budżetach gmin dochodów z tej subwencji i wydatków na oświatę oznacza „dokładanie” do oświaty z dochodów własnych, czasami przez zaciąganie pożyczek.

Tabela 3. Liczba gmin „dokładających” do wydatków na oświatę i edukacyjną opiekę wychowawczą w 2003 i 2012 r.

Wydatki na oświatę w relacji do subwencji oświatowej i dotacji oświatowych	Liczba gmin	Odsetek całości w %	Liczba gmin	Odsetek całości w %
	2003		2012	
do 100	688	28,5	123	5,1
100–110	828	34,3	445	18,4
110–120	471	19,5	644	26,7
pow. 120	425	17,6	1202	49,8
Ogółem	2412	100,0	2414	100,0

Źródło: Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2003 i 2012, http://www.mf.gov.pl/documents/764034/1093714/sprawozdanie_jst2003.pdf.

Obowiązek finansowania szkół podstawowych i gimnazjalnych spoczywa na gminach i to one w największym stopniu odczuwają w swoich budżetach skutki finansowe przekształceń dokonujących się w dziedzinie oświaty. W 2003 r. nie musiało dokładać do oświaty 28,5% gmin, a ich odsetek w 2012 r. zmalał do 5,1% (por. tabela 3). W 2012 r. do oświaty organizowanej przez powiaty (w liceach ogólnokształcących

¹³ Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2012 r. Informacja o wykonaniu budżetów jednostek samorządu terytorialnego, Rada Ministrów, Warszawa 2013, s. 17.

i szkołach zawodowych) nie dokładano tylko w 93 przypadkach, a 221 (70%) powiatów musiało dopłacać z dochodów własnych. Wszystkie miasta na prawach powiatu miały wydatki bieżące wyższe niż subwencja oświatowa i dotacje oświatowe, a także prawie wszystkie województwa (z wyjątkiem jednego).

Łącznie w 2003 r. do oświaty dokładało tylko 72% gmin, a w 2012 r. już 95%. W tej statystyce ważne jest także to, że wydatnie powiększyła się liczba gmin dokładających więcej niż 20% subwencji i dotacji oświatowych. W 2003 r. było ich 425 (prawie 18%), a w 2012 r. już 1202 (prawie 50%). Oczywiście, nie można orzec, jaki odsetek niedoborów środków w gminach na oświatę wynika z niedoszacowania w subwencji oświatowej kosztów rosnących wynagrodzeń nauczycieli. Nie można jednak też zaprzeczyć, że środki, którymi dysponują szkoły, są w coraz mniejszym stopniu doszacowane z powodu coraz większych transferów do szkół prywatnych. Na użytek tego opracowania dokonano oszacowania skali przesunięć tych transferów, generujących powiększanie się luki między dochodami i wydatkami na oświatę w gminach. W uproszczeniu można przyjąć, że skoro bon edukacyjny „idzie za uczniem”, odsetek uczniów przypadających na szkoły prywatne i publiczne zagospodarowuje odpowiedni odsetek subwencji. Skoro w 1999 r. 1% uczniów kształcił się w prywatnych szkołach podstawowych i gimnazjach, to z łącznej subwencji dla gmin do prywatnych podmiotów mogło być transferowane około 80 mln zł. W 2012 r., gdy w prywatnych szkołach podstawowych uczyło się 4% uczniów, a w prywatnych gimnazjach 5% uczniów, około 4,5% tej subwencji było już przekazywanej do podmiotów prywatnych, czyli około 800 mln zł. To samo zjawisko dotyczyło miast, powiatów i w dużo mniejszym stopniu województw. Proces przekształcania szkół z podmiotów publicznych w prywatne ciągle trwa i nie sposób przewidzieć, jaki jest jego kres. Można by nawet postawić nieco przekorne pytanie, czy jest możliwe, że w którymś momencie pojawią się w Polsce gminy, które nie prowadzą żadnej szkoły publicznej, a otrzymywane subwencje transferują w całości do szkół prywatnych. Z finansowego punktu widzenia byłaby to dla samorządów sytuacja korzystniejsza niż obecnie, gdy szkoły publiczne muszą się dzielić subwencją ze szkołami prywatnymi. Częściowa dywersyfikacja form własności generuje dodatkowe koszty, które musi pokryć gmina ze swoich dochodów. Wyższe koszty prowadzenia szkół prywatnych pokrywają gospodarstwa domowe w ramach płaconego czesnego.

Wynika stąd wnioski, że swobodne przekształcenia własnościowe w ramach edukacji podstawowej i średniej, po przyjęciu koncepcji, że bon edukacyjny „idzie za uczniem” z finansowego punktu widzenia było niecelowe i nieoszczędne.

Czy można coś zmienić?

Z całą pewnością największe oszczędności dla samorządów tkwią w potencjalnej rezygnacji nauczycielskich związków zawodowych z przywilejów płacowych zawartych w Karcie nauczyciela¹⁴. Obowiązek corocznego osiągania ustalonych corocznie przeciętnych wynagrodzeń w grupie awansu zawodowego powoduje, że samorzady mają osłabioną motywację do utrzymywania oświaty publicznej. Czasami wręcz skwapliwie korzystają z inicjatywy lokalnej przekazania szkół do prowadzenia w ręce prywatne, gdyż koszt utrzymania takiej szkoły obniży się o obecnie „dokładane” kwoty (w niektórych przypadkach będą je wówczas dokładali rodzice), a ponadto, jak wspomniano, samorząd uniknie odpowiedzialności za kształtowanie przeciętnych wynagrodzeń. W szkołach nieprowadzonych przez jednostki samorządu terytorialnego nie ma już obowiązku stosowania Karty nauczyciela. Trzeba też zauważyć prostotę obsługi takiego systemu płac. Wystarczy zawrzeć z nauczycielem jakąś formę umowy o pracę i wymagać dobrych rezultatów nauczania. Istotnym walorem pomijania reguł wynikających z Karty nauczyciela jest też zmniejszanie obciążeń finansowych samorządów, wynikających choćby z dodatków socjalnych, takich jak: dodatek mieszkaniowy, dodatek wiejski, świadczenie urlopowe czy z ZFŚS (Herbst, [http](http://)). Polska znajduje się w jednej trzeciej krajów, w których stosuje się zasadę dodatkowego wynagradzania nauczycieli¹⁵. Nauczyciele mogą otrzymywać dodatki m.in. z tytułu podnoszenia kwalifikacji, pozytywnej oceny ich pracy, dobrych wyników uczniów, trudnych

¹⁴ Ustawa z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta nauczyciela (Dz.U. 1982 Nr 3, poz. 19 ze zmianami).

¹⁵ <http://cejsh.icm.edu.pl/cejsh/element/bwmeta1.element.desklight-23e17de2-bd44-4e50-a8b3-b2701a8464b4?q=bwmeta1.element.desklight-7316ec95-4b00-48a9-8c02-2f4c64185761;3&qt=CHILDREN-STATELESS> (5 maja 2014).

warunków pracy ze względu na lokalizację szkoły, dodatek za warunki pracy, dodatek wiejski¹⁶.

Dla samorządów rezygnacja ze statusu podmiotu prowadzącego dla szkół może się okazać zarówno celowa, jak i oszczędna. Natomiast nie będzie postrzegane jako celowe i oszczędne tworzenie dodatkowych dotowanych szkół w sąsiedztwie placówek samorządowych. Takie szkoły zubożają finansowo szkoły publiczne, a właściwie ich organy prowadzące. Jeśli więc nie zapadnie polityczna decyzja i nie pojawią się administracyjne ograniczenia dla tworzenia i czasami także dokonywanych przekształceń szkół publicznych w szkoły „konkurujące finansowo”, dalsze przemiany będą osłabiały budżety samorządowe.

Nie powinniśmy unikać trudnych pytań o przyszłość polskiej oświaty. Jak zapobiegać narastaniu finansowej nierówności powstającej w samorządach z powodu wydatków oświatowych? Co zrobić, by ciężar finansowania edukacji nie przesunął się z nadto na gospodarstwa domowe? Co zrobić, by prywatyzacja szkół nie dzieliła społeczeństwa na tych, którzy uczą dzieci w lepszych szkołach prywatnych i dzieci biedniejszych, uczących się w szkołach publicznych? Te różnice, jak wspomniano na wstępie, bywają bardzo subtelne. Są nawet widoczne, gdy porównuje się publiczne szkoły samorządów bogatych i biednych. Polegają one jednak tylko na różnym zakresie indywidualnego wsparcia dla uczniów. W niektórych krajach próbuje się zaradzić tego typu nierównościom poprzez ustanowienie krajowych standardów usług edukacyjnych. Stosuje się też w tym celu np. podatkowe zachęty finansowe¹⁷. Nie ma natomiast istotnych różnic między gminami bogatymi i biednymi w zakresie czasu nauczania czy wynagrodzeń nauczycieli¹⁸. Jest jednak zauważalna różnica między jakością nauczania w szkołach publicznych i prywatnych, szczególnie gdy oceniamy takie aspekty nauczania jak indywidualne podejście do każdego ucznia, dobry i systematyczny kontakt rodziców z nauczycielami, dostarczanie wielu dodatkowych zajęć i atrakcji uczniom, takich jak: nauka gry w szachy, gry na instrumentach, kółka teatralne, organizacja olimpiad, imprez, konkursów itp.

¹⁶ <http://www.men.gov.pl/index.php/aktualnosc/582-ensje-polskich-nauczycieli-wzrosly-w-roku-szkolnym-2012-2013-publicacja-teachers-and-school-heads-salaries-2012-13> (04.05.2014).

¹⁷ Ibidem.

¹⁸ Ibidem.

Po to, by prywatne szkoły zostały rzeczywiście zrównane w statusie finansowym ze szkołami publicznymi, powinny działać w takim samym środowisku, czyli finansować wydatki tylko z dotacji samorządowej. Nie wszystkie szkoły prywatne znalazłyby się jednak w grupie tych dotowanych, tylko te, które zostałyby zakwalifikowane do zbioru uzgodnionej z wszystkimi zainteresowanymi środowiskami, sieci niezbędnych dotowanych szkół publicznych i prywatnych. Szkoły prywatne, które stanowiłyby ofertę uzupełniającą w stosunku do wspomnianej sieci, nie otrzymywałyby już wówczas dotacji samorządowej. Czesne tego rodzaju szkół spoza sieci byłoby już wówczas w całości pokrywane z opłat rodziców i opiekunów. Zapewne wzrosłoby ono, w porównaniu z dotychczasowymi opłatami, ale nie bardzo wiadomo o ile, gdyż nie ma statystyk pokazujących zyskowność szkół prywatnych korzystających z dotacji i opłat gospodarstw domowych.

Takie finansowanie oznaczałoby zamianę dotychczasowej reguły: pieniądź idzie za uczniem na: pieniądź idzie na szkoły publiczne i prywatne sieci niezbędnych bezpłatnych szkół.

Podsumowanie i wnioski

Edukacja, podobnie jak ochrona zdrowia, znajduje się pod stałym publicznym nadzorem. Może dlatego ludzie wykształceni raczej negatywnie oceniają polski system edukacji (por. Sawiński, <http>), mimo że najważniejsze cele nauczania zostają generalnie osiągnięte. Sporo wątpliwości budzi niespójny i niezbyt logiczny system finansowania edukacji, a szczególnie oświaty na szczeblu podstawowym i ponadpodstawowym. Dzieje się tak głównie dlatego, że obowiązek jego sfinansowania spoczywa na samorządach, które często nie są w stanie wygenerować dodatkowych dochodów, gdy rosną koszty utrzymania szkół. Tę niezbyt komfortową sytuację samorządów mogliby poprawić sami nauczyciele, czyniąc trudny i śmiały gest, tj. rezygnując z części przywilejów, dotyczących kształtowania płac, wynikających z Karty nauczyciela. Prawdopodobnie uchroniliby wiele placówek przed przekształceniami w szkoły niepubliczne.

Samorzady nie mają wpływu na sieć szkół tworzonych przez inne podmioty, a muszą, zgodnie z prawem, przekazywać dotacje na uczniów tych często bardzo nielicznych placówek. To dlatego, że po reformie systemu oświaty przyjęto zasadę, że dotacja idzie za uczniem. W wielu

sytuacjach obowiązywanie tej zasady zuboża edukacyjny budżet samorządów i pogłębia finansową ich nierównowagę. Można temu zapobiec, ustalając dla każdego samorządu sieć niezbędnych szkół o statusie zarówno publicznym, jak i prywatnym, które nie pobierałyby opłat, ale otrzymywałyby odpowiednią dotację. Prywatne szkoły, spoza ustalonej sieci, nie otrzymywałyby już natomiast dotacji i musiałyby utrzymywać się z chesnego podobnie, jak aktualnie czynią to prywatne szkoły wyższe. Dotacja idąca za uczniem zmieniałaby się w dotację idącą do sieci niezbędnych szkół. Samorzady z zaoszczędzonych wówczas środków dla szkół spoza sieci mogłyby wyżej dotować szkoły zakwalifikowane do niezbędnej sieci.

PURPOSEFULNESS AND THE SAVING EXPENDITURE ON EDUCATION. FINANCIAL IMPLICATIONS OF PRIVATIZATION OF SCHOOLS

Abstract

Economic and political changes in Poland after 1989., were largely focused on the processes of privatization and also affected the educational sector. However, the creation of private universities did not result in an additional burden on the state budget. In contrast, primary and secondary schools, regardless of whether they are private or public are covered by the same funding of educational subsidies. Adopted the rule that "money follows the pupil", no matter in which the school is learning. When students go to private schools, educational subsidy follows them. This is deducted from the amount payable to a public school grants. Local governments often need to supplement it with the so-called own income, sacrificing other important expenses. Private schools formed next to public schools then become for local governments an additional financial burden. Not so would happen if private schools taken over by all students and not just a part of them. This shows how misconceived for the local governments in these conditions, the concept of funding for each student and not to any necessary educational institution.

Keywords: education, financing education, educational subsidies, municipal finance, public schools, private schools

Bibliografia

- Herbst, M. (red.), *Finansowanie oświaty*. <http://efs.men.gov.pl/images/Produktyfinalne/7poradnikow/3finansowanie%20owiaty.pdf>.
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483, z 2001 r. Nr 28, poz. 319, z 2006 r. Nr 200, poz. 1471, z 2009 r., Nr 114, poz. 946).
- Rocznik Statystyczny GUS 2000* (2000). Warszawa: GUS.
- Rocznik Statystyczny GUS 2013* (2013). Warszawa: GUS.
- Sawiński, Z., *Zaufanie społeczeństwa do edukacji w Polsce i w krajach europejskich*, <http://cejsh.icm.edu.pl/cejsh/element/bwmeta1.element.desklight-e24b742e-f7ea-46aa-93ac-4ed3772d19b2> (05.05.2014).
- Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2012 r. Informacja o wykonaniu budżetów jednostek samorządu terytorialnego (2013). Warszawa: Rada Ministrów.
- Ustawa o systemie oświaty z dnia 7 września 1991 r. (Dz.U. 1991 Nr 95, poz. 425 ze zm.)
- Ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz.U. 2003 Nr 203, poz. 1966 ze zm.).
- Ustawa z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela (Dz.U. 1982 Nr 3, poz. 19 ze zm.).
- <http://cejsh.icm.edu.pl/cejsh/element/bwmeta1.element.desklight-23e17de2-bd44-4e50-a8b3-b2701a8464b4?q=bwmeta1.element.desklight-7316ec95-4b00-48a9-8c02-2f4c64185761;3&qt=CHILDREN-STATELESS> (05.05.2014).
- <http://naukonauci.blog.polityka.pl/2014/04/01/placz-nad-pisa/> (14.05.2014).
- <http://www.men.gov.pl/index.php/aktualnosc/582-ensje-polskich-nauczycieli-wzrosly-w-roku-szkolnym-2012-2013-publicacja-teachers-and-school-heads-salaries-2012-13> (4.05.2014).
- <http://www.men.gov.pl/index.php/aktualnosc/678-elektroniczna-aplikacja-do-rozliczenia-dotacji-celowej-z-budzetu-panstwa-na-dofinansowanie-zadan-w-zakresie-wychowania-przedszkolnego> (4.05.2014).



Andrzej Sopoćko¹

LUKA POPYTOWA. WYDATKI PUBLICZNE I EMISYJNE ŹRÓDŁO ICH POKRYCIA

Abstrakt

W gospodarkach rozwiniętych krajów obserwuje się niespotykane dotąd zjawisko. Istnieje mianowicie nadmiar taniego pieniądza (stopy procentowe prawie zerowe), a jednocześnie powszechny niedostatek popytu. Prowadzi to do prostego wniosku: ci, którzy mają pieniądze, nie odczuwają potrzeby zwiększenia swojej konsumpcji inwestycji, natomiast ci, którzy chcieliby jednego lub drugiego, pieniędzy nie mają. Problem ten jest obecnie dobrze znany. Został zidentyfikowany jako konsekwencja nierówności dochodowej, ale nie rozwiązany. Próby przewycięzania tej nierówności poprzez zmiany taryf podatkowych nie przyniosły rezultatów, napotkały bowiem zbyt silny opór *lobbies* grup społecznych z górnej części rozkładu dochodów. Ponadto wysokie bezrobocie osłabiło siłę przedstawicielstwa pracy w negocjacjach płacowych. Ten ostatni czynnik wydaje się najważniejszy. Bez istotnego zmniejszenia bezrobocia nierówności dochodowe będą się pogłębiać. Aby jednak bezrobocie ograniczyć, w tworzenie miejsc pracy musi bardziej włączyć się sektor publiczny. Wobec bardzo wysokiego zadłużenia budżetowego na ten cel musi sięgnąć do niekonwencjonalnych źródeł finansowych.

¹ Instytut Nauk Ekonomicznych PAN, e-mail: sopocko@wz.uw.edu.pl.

Słowa kluczowe: luka popytowa, dochody senioratu, dług publiczny, nierówności dochodowe

Dochody senioratu

Dochody senioratu powstały prawdopodobnie bez żadnego zamysłu, stając się jednocześnie ważną pozycją dochodów skarbu suwerena. Stanowi je różnica między wartością monety a kosztem kruszcu i oraz nakładów związanych z jej wybicciem.

Obecnie, w epoce pieniądza bankowego, jest to pojęcie historyczne. Odpowiadające mu środki towarzyszyły pieniądzu kruszczowemu. Nie występują współcześnie i to bynajmniej nie dlatego, że kruszczowa forma pieniądza nie istnieje. Rzecz bowiem nie w materiale do jego wytworzenia. Zmienił się w ogóle system monetarny. Pieniądz, znajdujący się obecnie w obiegu, reprezentuje aktywa banku centralnego. Nie jest więc tworzony z czegoś, ale coś (aktywa) reprezentuje. Aktywami są, w zależności od regulacji prawnej danego kraju, kredyty dla banków komercyjnych, krótkookresowe papiery skarbowe (nie w Polsce), obligacje zagraniczne, kruszce, dewizy a od czasu do czasu i inne walory (np. kredyty dla instytucji niefinansowych).

Aktywa wszakże przynoszą zyski. W banku komercyjnym przewyższają one koszt pozyskiwania pieniądza (koszty pasywów). Inaczej, z oczywistych względów, bank nie mógłby istnieć. Gdyby to był więc zwykły bank państwowy, jego zysk przynosiłyby państwu dochód, podobnie jak dochody senioratu. Tylko że, jak w tym przypadku, to, co wygląda tak samo, nie musi być tym samym. W przypadku banku centralnego tenże zysk nie da się podciągnąć pod dochody senioratu, pochodzi bowiem nie tyle z emisji pieniądza, ile ze zwykłej działalności bankowej. Fakt, że uzyskała go instytucja niebędąca zwykłym bankiem, nie jest dostatecznym powodem, by nadawać mu specjalną nazwę. Wyróżnikiem dochodów senioratu jest, jedyne w swoim rodzaju, źródło ich powstawania, mianowicie – emisja pieniądza. Rozszerzanie tego pojęcia na inne źródła dochodów prowadziłoby do jego rozmycia. Utraciłoby ono swoje historyczne znaczenie, w którym uważano je za specyficzne profity, pochodzące z monopolu emisyjnego.

W obecnie panującym systemie pieniądza bankowego w żadnej swojej części nie jest on elementem rachunku strat i zysków, ale pozycją bilansową. Odpowiada jakiejś części aktywów (choć niekonkretnej). Jego pożytki dla państwa, przynajmniej bezpośrednio, nie zależą od tego, czy aktywa te przynoszą dochody lub nie. Z emisji pieniądza państwo nie uzyskuje dochodów. Jest to niemożliwe ze względów technicznych.

Pieniądz jest dość osobliwym składnikiem pasywów, tak samo zresztą jak osobliwy jest cały bilans banku centralnego. Tu nie chodzi o to, by zarobić, stosując odpowiednią kombinację pozycji bilansowych. Nawet nie wgłębiając się w naturę obecnej postaci pieniądza, raczej nikt nie kojarzy wartości pieniądza danego kraju ze sztuką stosowania takich czy innych lokat banku centralnego. Wartość pieniądza zależy od całym innymi czynnikami niż jakość aktywów. Przede wszystkim – od prowadzonej przez bank polityki monetarnej, tj. skutkującej stosowną dla rozwoju gospodarczego ilością pieniądza opuszczającego system bankowy i zasilający sferę wytwarzania i konsumpcji. Nie powinno być go ani za dużo (nadmierna inflacja), albo za mało (zatory płatnicze, deflacja).

W tak skróconym procesie dowodowym dochodzi się nieuniknienie do stwierdzenia: **wielkość emisji pieniądza powinna zależeć wyłączenie od bieżących potrzeb gospodarczych. I niczego więcej.**

To stwierdzenie, w ogólnej postaci, nie jest bynajmniej oryginalne. W zasadzie wszyscy zajmujący się tą problematyką tak uważają. Tyle, że w przeważającej mierze – niekonsekwentnie. Bezpośrednio lub pośrednio towarzyszy mu w tle istniejących koncepcji (a bywa, że i regulacji), przekonanie, że pieniądz coś, sam w sobie, ma reprezentować. Najczęściej uważa się, że powinien odpowiadać jakiejś ilości kruszcu albo innych, równoważnych mu wartości materialnych. I właśnie ta niekonsekwencja, ta próba pogodzenia dwu rzeczy funkcjonujących innym rytmem i kształtowanych innymi czynnikami, wydaje się podstawową przyczyną obecnego pata teorii pieniądza. Starając się połączyć emisję pieniądza z określonymi aktywami, kręcimy się w kółko. Żeby powstały te aktywa, trzeba pieniądza. Pieniądza nie ma, bo nie ma tych aktywów. Konwencjonalne próby wyjścia z tego błędnego koła podejmuje się w wielu nowych pozycjach literatury, ale nie ma w nich ani jednego realistycznego rozwiązania współczesnego kryzysu finansowego. Tak można bez końca, bo każde nieudane podejście do tej problematyki jest źródłem udanej jego krytyki. Ta część nauki przenosi się więc do świata wirtualnego, który żywi się sam sobą.

W banku komercyjnym pieniądź otrzymuje się po wpisaniu kwoty kredytu w aktywa jego bilansu. Co by było, gdyby pieniądź był tak po prostu darowany, bez zapisania zobowiązań obdarowanego w postaci należności bankowych? Były kiedyś banki prywatne, prowadzące własną działalność emisyjną.

Takie rozwiązanie jest prostym odrzuceniem ekonomii opartej na gospodarce rynkowej. Nie jest też zgodne ze zdrowym rozsądkiem. Pieniądź musi być przecież dobrem rzadkim, i takie proste jego rozdawanie od razu zakłada społeczną nieefektywność tej operacji. Jeśli mamy więc rynek, to pieniądze trzeba oddawać z wynagrodzenia otrzymanego na rynku.

Niestety istnieje jednak spory zakres działalności ludzkiej, której rynek nie jest w stanie wynagrodzić. Nie można sfinansować kredytów na budowę np. miejskich ulic, pobierając opłaty za ich funkcjonowanie. Trudno także wyznaczyć opłaty za indywidualne bezpieczeństwo, a jeszcze bardziej – egzekwować je stosownie do zakresu ochrony. Przykłady można mnożyć, ale bez przesady. Nie kwestionuje się przecież istnienia wydatków publicznych, których zwrot poprzez rynek nie jest możliwy.

A co by było, gdyby na sferę komercyjną pożyczać, a pieniądź na wydatki publiczne po prostu przekazywać, dbając jednocześnie, by nie uruchomić tym samym nadmiernego przyrostu cen?

Otóż takie rozwiązanie niczego nie zmienia w formule celu działania banku centralnego. Tak on właśnie musi działać. Dotyczy to zarówno wielocelowej formuły Fed (maksymalizacji zatrudnienia, stabilizacji parametrów rynku finansowego i cen), jak i występującej powszechnie w krajach reszty świata zasady jednego celu (poziom inflacji). Nie ma natomiast we współczesnych regulacjach konieczności utrzymywania jakiegokolwiek jego wartości, określanej takim czy innym parytetem. W zasadzie zadanie podtrzymywania wartości pieniądza przestało istnieć. Polityka monetarna skupia się tylko na tym, by do gospodarki trafił taki strumień pieniądza, aby osiągnąć stabilny jej rozwój. Ani mniejszy, ni większy. Nieważne więc, z czego jest pieniądź lub co on reprezentuje. Ważne jest tylko, aby było go akurat tyle, ile trzeba. Za pomocą stopy referencyjnej i innych instrumentów bank centralny reguluje płynność sektora bankowego. Ten zaś, w zależności od poziomu tej płynności, kieruje pieniądź do sektora niefinansowego. Najpierw więc banki otrzymują pieniądze, potem jednak muszą kierować je do gospodarki. Ta zaś, w zależności od posiadanego potencjału wytwórczego, produkuje więcej dóbr.

Na poziomie intencji, a więc chęci przyporządkowania emisji pieniądza tylko potrzebom gospodarki, niewiele jest do zrobienia. Wiele trzeba natomiast zrobić, by przewyciężyć ograniczenia w pokrywaniu potrzeb społecznych, niemożliwych do racjonalnego pokrywania poprzez rynek. Chodzi przede wszystkim o sztuczne bariery emisji dla sektora publicznego, jakie wprowadzono w okresie, gdy jedynym zagrożeniem w sferze polityki monetarnej wydawała się inflacja.

Zasilanie w formule pieniądza bankowego

Mechanizm sterowania płynności sektora bankowego, do kryzysu 2008 r., w zasadzie działał sprawnie. Jak bowiem występowało przegrzanie koniunktury, można było stopy bazowe (referencyjne) zwiększyć, jak osłabienie – zmniejszyć. Co robić jednak w sytuacji, gdy mamy do czynienia ze stagnacją, a stopy bazowe wynoszą zero?

Czysta matematyka daje proste rozwiązania – wprowadzić stopy ujemne. Ale to wywraca całą ekonomię. I nie chodzi tylko o fakt, że zmienia się struktura i kierunki przepływów finansowych. Rzecz w tym, że powstają problemy, których rozwiązać się nie da. Można ogłosić ujemne stopy procentowe, ale to przecież rezygnacja z aktywności regulacyjnej przy określaniu proporcji: oszczędności–wydatki bieżące. To tak, jakby ogłosić: przyjdź do nas, na pewno stracisz. Nikt przecież nie przyjdzie, nie będzie więc oszczędności bankowych. Pewna część pieniądza będzie trzymana na kontach, ale tylko w ilości niezbędnej dla bieżącej cyrkulacji. Resztę pieniędzy lepiej trzymać w sejfie albo lokować w aktywa spekulacyjne.

Politykę monetarną realizują stopy instrumentów banku centralnego. Informacja o ujemnych stopach procentowych zawiera w istocie przekaz: nie licz na interesy z bankiem centralnym. Tak należy odczytać decyzję ECB z 4 czerwca 2014 r. o ujemnej stopie depozytowej. Gdyby jednak zastosować to do innych lokat, trzeba byłoby zmienić całkowicie sposób kontroli nad systemem finansowym ze strony banku centralnego.

W systemie europejskim bank centralny (ECB, banki spoza strefy euro) emitują co tydzień dwutygodniowe bony pieniężne. Jeśli oprocentowanie jest dodatnie, stanowi to przychód banku komercyjnego, który zdecydował się na ich nabycie. Jeśli ujemne – stratę. Tylko, czy w tym drugim przypadku bank komercyjny się na to zdecyduje? Przecież

między „nie zarobić” a „stracić” jest zdecydowana różnica na korzyść pierwszego z tych wariantów. Deklarowana, ujemna stopa procentowa spowoduje więc, że instrument w postaci bonu pieniężnego straci całkowicie na znaczeniu. Regulatorem będzie tylko rynek. Jest to oczywiście możliwe. Tak było w historii, a i obecnie zwolennicy tzw. szkoły austriackiej uważają, że bank centralny w roli jedynego emitenta pieniądza jest niepotrzebny. Historia jednak wskazuje, chociażby w trakcie ostatniego kryzysu, że pasywna rola tej instytucji nie jest dobrym rozwiązaniem. W każdym razie – nie była. A działo się tak dlatego, że rynek, mimo swoich wspaniałych cech, bywa bardzo nieporadny, a nawet nieskuteczny w utrzymaniu równowagi długookresowych procesów. Krótkie horyzonty strategii inwestorów nie tworzą ciągu racjonalnych decyzji w procesach o sekularnym charakterze. Przykładem są bąble spekulacyjne, które narastają w ciągu kilku lat i nie rynek, ale wręcz administracyjne działania mogą zahamować ich narastanie.

Jeśli się więc nie chce ryzykować, że kolejnym razem bierność banku centralnego okaże się tym razem korzystna, trzeba próbować innego rozwiązania niż deklarowanie ujemnie stopy procentowej.

Pierwszym pomysłem jest dalsze zwiększanie płynności sektora bankowego, nawet ponad tę, jaką osiągnięto przy stopie zerowej. Dokonać tego można przez operacje odwrotne od dotychczasowych, tzn. kupować od banków komercyjnych krótkookresowe bony komercyjne o dodatnich stopach procentowych, świadomie decydując się na stratę po stronie kupującego (bank centralny). Typowym rozwiązaniem są tu operacje typu REPO². Podobny efekt można uzyskać w systemie amerykańskim, gdzie zamiast operacji otwartego rynku sterowanie sektorem bankowym odbywa się poprzez udzielanie im kredytów. Jeśli będą miały ujemną stopę procentową – warto będzie z nich skorzystać. Ilość pieniądza w systemie zostanie zwiększona, tyle że kosztem budżetu, który będzie musiał dopłacić do tej operacji, wyrównując straty banku centralnego.

Do tej pory to banki komercyjne kupowały bony pieniężne, zmniejszając swoją płynność, jednocześnie przynosząc wpływy bankowi centralnemu. W systemie amerykańskim zwiększanie płynności też przynosiło do tej pory dochody tej instytucji, ponieważ stopy kredytów

² Jeśli chodzi o krajowe, to znajdują się one w bilansie na skutek interwencyjnych operacji Repurchasing Agreement oraz stosowanej ostatnio polityki *quantitative easing*.

Fed-fund były dodatnie. Całkowite przejście na operacje REPO i ujemne stopy kredytów banku centralnego spowoduje, że operacje te muszą przynieść straty, a koszty tak prowadzonej polityki, w końcowym efekcie, musiałyby zostać sfinansowane przez budżet. Ile na tym straci?

Ostateczny wynik zależeć będzie zarówno od zysków na pozostałych aktywach banku centralnego, jak i wpływu tej operacji na rentowności papierów skarbowych. Niewątpliwie ceny emisyjne tych ostatnich wzrosną, co obniży koszt obsługi długu publicznego. Tu więc budżet zyska. Należy jednak pamiętać, że w większości krajów częścią aktywów banku centralnego są właśnie tego rodzaju papiery – krajowe i zagraniczne³. Jeżeli na świecie zastosuje się zasilanie systemu bankowe za pomocą ujemnych stop procentowych, to bez względu na proporcje między obligacjami zagranicznymi i krajowymi, dochody stąd z pewnością nie wzrosną. Bank centralny skazany będzie na deficyt, który musi pokryć budżet. Czy zostanie to zrównoważone oszczędnościami w zakresie obsługi długu – wątpliwe. Przy obecnych stopach zwrotu (1,15% 10 Jahr Bundesanleihen, 0,53% Japan 10 Y T-Bond⁴) przestrzeń dalszego obniżania, bez nieobliczalnego w skutkach odwrócenia zasad regulacji, jest bardzo niewielka.

Pozostaje więc utrzymywanie bliskich zeru stóp procentowych, co dzieje się z korzyścią dla budżetu. Jak to będzie wyglądało dla sektora komercyjnego?

Otóż ekstremalnie tanie zasilanie sektora bankowego w pieniądź przez bank centralny będzie zdecydowanie zmniejszało zainteresowanie jego pozyskiwaniem z innych źródeł. Depozyty w tej sytuacji będą miały drugorzędne znaczenie, to znaczy będą musiały być bardzo tanie. Z depozytami wiążą się niemałe koszty operacyjne, szczególnie w przypadku typu *a vista* lub krótkoterminowych. Jeśli więc zdobywanie pieniądza spoza tego obszaru nie będzie kosztowało nic (kredyty o stopie bliskiej zeru), stopy depozytów będą ujemne. Przynajmniej – dla lokat na krótki okres. Oszczędzanie albo przestanie się opłacać, albo, dla dłuższych okresów – będzie obciążono ryzykiem straty. Jeśli bowiem w tym drugim przypadku nominalna stopa procentowa będzie nawet dodatnia, to przecież nie znaczy, że się na tym zarobi. Ruch cen bardzo szybko doprowadzi realną stopę depozytów do wartości ujemnych.

³ U nas tylko zagraniczne.

⁴ 17 lipca 2014.

Obecnie banki centralne, za pomocą operacji na bonach pieniężnych, ograniczają nadpłynność sektora bankowego („ściągają pieniądź”). Chciałoby się nie tyle płynność ograniczyć, ile skierować pieniądź do sektora wytwarzania. A więc nawet ją zwiększyć, wprowadzając np. dodatkowe operacje REPO. Taniego pieniądza na rynku byłoby w tej sytuacji jeszcze więcej. Czy z związku z tym go potrzebował? Wątpliwe. Należy więc spodziewać się trojakich konsekwencji:

- obniżkę oprocentowania depozytów aż do wartości ujemnych, ponieważ z rynku finansowego można uzyskać pieniądź o bliskiej zero stawce procentowej;
- wzrost zapotrzebowania na walory skarbowe, ponieważ potrzeby budżetu stale rosną, co obniża ich ceny i podnosi stopy zwrotu;
- zwiększenie zaangażowania w rozmaite gry spekulacyjne, ponieważ, mimo ryzyka, dają one szansę na godziwe stopy zwrotu.

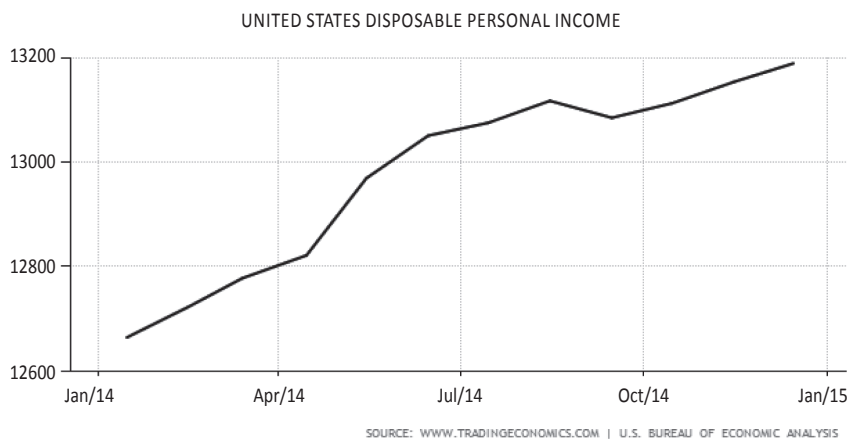
Z obecnego punktu widzenia taka sytuacja musi doprowadzić do chaosu, przejawiającego się sekwencją stagnacji i kryzysów, prawdopodobnie bez okresów gospodarczej prosperity. Należy przyjąć, że wzrost wydajności pracy będzie, wobec stagnacji popytu wewnętrznego (o tym dalej) powodować ubywanie miejsc pracy. W sektorze prywatnym będzie bowiem potrzeba coraz mniejszej liczby zatrudnionych. Powinien je więc dostarczać sektor publiczny. Jeśli tego nie zrobi, i tak będzie musiał zwiększyć wydatki, by zapewnić pomoc socjalną bezrobotnym i nie dopuścić do społecznej (slumsy, lumpenproletariat) zapaści. Sektor publiczny staje się więc ostatnią nadzieją przed zawaleniem się całego systemu gospodarczego i społecznego. Jego rola rośnie, rośnie więc tym samym kwota wydawanych przez niego środków. Tylko skąd ma brać pieniądze?

Zasilanie sektora publicznego

Źródłem przychodów budżetowych są tu podatki. Inne pozycje mają też pewne znaczenie. Do tej pory, do najważniejszych poza podatkami, należały zyski banku centralnego, a ponadto dywidendy od przedsiębiorstw państwowych, opłaty licencyjne (np. na wydobywanie surowców) kary itp. Są to jednak źródła drugorzędne, nieznaczące dla równowagi budżetowej. Jeśli potrzeby budżetu rosną, to powinien w jakiś sposób rosnać także wolumen danin płaconych przez sektor prywatny.

Nie ma problemów, kiedy ten ostatni się rozwija i to w sposób zrównoważony. Odpowiada to sytuacji, gdy popyt na wytworzone produkty rośnie w tempie wydajności pracy. Albo więc zapotrzebowanie wewnętrzne jest dostatecznie duże, albo zwiększa się popyt na zewnętrznych rynkach zbytu. I z jednym i drugim jest jednak kłopot. Obecnie, jak nigdy w historii, najbardziej rozwinięta część świata wchodzi w stan nasycenia dobrami materialnymi.

Sytuację pogarsza istniejąca struktura dochodowa i majątkowa społeczeństw wysoko rozwiniętych gospodarek. Jest ona mało popytotwórcza. Jak powszechnie wiadomo, przyspiesza tempo bogacenia się najbogatszych ich mieszkańców, przy równoczesnym spadku, lub co najwyżej stabilizacji, dochodów zdecydowanej większości społeczeństwa. Występuje to w Wielkiej Brytanii (*Workers...*, 2014), USA⁵, a także, choć w niewielkim stopniu, w Niemczech (Crebst, 2013). W uboższych nieco krajach południa Europy proces ten się zatrzymał. W Japonii obserwuje się lekki spadek⁶ dysproporcji: bogaci–biedni, co być może jest związane z tradycyjnym utrzymywaniu miejsc pracy, na co trzeba poświęcić rosnącą część zysków.



Rysunek 1. Dochody na osobę w USA w latach 2007–2014

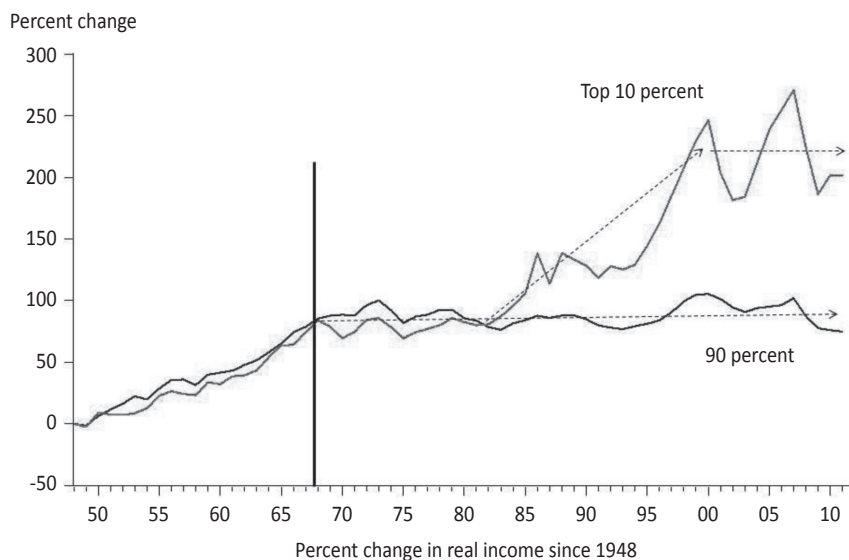
Źródło: Bureau of Economic Analysis⁷.

⁵ "The Distribution of Household Income and Federal Taxes, 2010". The US Congressional Budget Office (CBO). December 4, 2013 (6.01.2014).

⁶ <http://www.tradingeconomics.com/japan/disposable-personal-income>.

⁷ <http://www.tradingeconomics.com/united-states/disposable-personal-income>.

W USA przeciętny dochód na mieszkańca cały czas rośnie. Okazuje się jednak, że ten wzrost dotyczy tylko średniej arytmetycznej, którą wypracowuje niewielka, najlepiej wynagradzana część społeczeństwa.



Rysunek 2. Tempo wzrostu dochodów w USA najbogatszych i reszty społeczeństwa

Źródło: Woodhill (2013).

O takich krajach jak USA i Wielka Brytania śmiało można powiedzieć, że pieniądze trafiają do tych, co i tak mają ich dostatek. Ci, którzy chcieliby mieć więcej środków, by powiększyć konsumpcję, nie stają się w nie zasobniejsi.

Ta sytuacja wpływa bardzo źle na dynamikę popytu wewnętrznego. Ci, którzy mogą powiększyć konsumpcję, są na tyle bogaci, że nie potrzebują zwiększać stanu posiadania, jeśli chodzi o dobra wytwarzane przez gospodarke. Interesują ich znacznie bardziej dobra rzadkie, spektakularne. Ci, którzy chcieliby np. zmienić mieszkanie na większe, kupić lepszy samochód – nie mają na to środków. Z punktu widzenia gospodarki przydałaby się redystrybucja środków od bogatych do biednych, bo to zwiększyłoby popyt wewnętrzny. Wydawałoby się, że rozwiązaniem jest zmiana polityki fiskalnej. Powinno się zwiększyć podatki tam, gdzie rośnie ich baza – czyli u najbogatszych. Otrzymane środki przekształcone byłyby następnie w wydatki i popyt wewnętrzny nabrałby tempa.

Rozwiązanie to wydaje się tak proste, że wymaga zastanowienia: dlaczego nie jest realizowane?

Jak się wydaje przyczyny są dwojakiego rodzaju. Pierwsza grupa ma charakter psychologiczny. Ludzie z oczywistych względów nie lubią podatków, a szczególnie ich podwyżek. Co ciekawe jednak, oprotestowują je nawet wtedy, kiedy ich bezpośrednio nie dotyczą. Bardzo znamienny jest tu efekt tunelowy, ograniczający poparcie dla opodatkowania najbogatszych. Protestują nie tylko ci, którzy znajdują się w tej grupie, ale także ci, którzy mogą się w przyszłości w niej znaleźć, a nawet ci, dla których taki awans jest tylko marzeniem. W istocie więc nie chodzi tu o realne ubytki dochodowe, ale o psucie wizji szczęścia. Tak pięknie jest być bogatym, ale przez wyższe podatki projekcja wyobraźni ulega zamąceniu, bo część bogactwa może być odebrana.

Drugą grupę przyczyn należy raczej zaliczyć do politycznych. Otóż wcale niełatwo wskazać, kto miałby takie zmiany wprowadzić. Współczesna demokracja jest co prawda zależna od liczby głosów, te jednak wcale nie są skutkiem wypracowanych przekonań, świadomości własnego interesu i znajomości programów wyborczych, a już najmniej – oceny ich realizmu. W ogromnej mierze sukces wyborczy zależy od kampanii wyborczej, która jest bardzo kosztowna. Ocenia się, że na reelekcję Prezydenta Baraka Obamy w 2012 r. wydano 875 mln dolarów. Forsowanie kandydatury Mitta Romneya kosztowało 845 mln, a całość wydatków na promowanie prezydenckich kandydatów w USA w 2012 pochłonęło ok. 6 miliardów dolarów (Hudson, 2012). Te pieniądze są nie do uzyskania przez zbiórki pracownicze, od emerytów, młodzieży i organizacji społecznych. Za kampanię płaci przede wszystkim biznes, a decydentami są członkowie zarządów korporacji, zarabiający do kilkuset średnich pensji w gospodarce. Kto daje pieniądze, ten wymaga, a trudno by chcieli oni zmniejszyć sobie dochody, skoro takie właśnie sobie wyznaczyli. Część z nich wydaje środki na działalności charytatywne i rozmaite przedsięwzięcia społeczne, ale przyjemność czynienia tego z własnej woli jest nieporównywalnie większa niż pod przymusem fiskalnym. No i zawsze można taką działalność przerwać lub ograniczyć, np. by pokryć koszty rozwodu, leczenia czy restytucji dawnej urody.

Trzecia grupa przyczyn tkwi w warunkach, jakie stworzyła globalizacja. Dochody wędrują tam, gdzie są niższe podatki. Przenosi się więc w takie miejsca siedziby firm i adresy zamieszkania menedżerów i większych akcjonariuszy. Co prawda, przynajmniej w UE pojawiają się ograniczenia w migracji dochodów w miejsca o najkorzystniejszym

opodatkowaniu, dotyczy to jednak średniowysokiej grupy dochodowej. Najwyżej zarabiający (a tu jest też najwyższy przyrost dochodów) umykają tym ograniczeniom. I nie jest to trudne. W samej Wielkiej Brytanii jest pięć rajów podatkowych: Gibraltar, Wyspy Owcze, wyspy Man, Jersey i Guernsey.

W sumie można powiedzieć, że pozyskiwanie pieniędzy budżetowych drogą zwiększenia drenażu zasobów osób nietworzących przyrostu popytu, jest zamiarem pozbawionym realizmu. Przypomina to pomysł wydobywania złota w jądrze Ziemi. Jest go tam pełno, tylko nie ma szans na dotarcie. Nie można mieć złudzenia, że polityka fiskalna rozwiąże problem niedoborów budżetu, a tym bardziej – zapobiegnie kurczeniu się tempa wzrostu popytu wewnętrznego.

Budżet powinien jednak mieć więcej pieniędzy, bo jak się okazuje, staje się coraz bardziej konkurencyjny jeśli chodzi o realizację celów rozwojowych. Sektor prywatny zapada się coraz bardziej w spiralę, którą tworzy sekwencja:

- ograniczony popyt przy rosnącej wydajności pracy powoduje redukcję zatrudnienia i zahamowanie wzrostu płacy realnej,
- zagrożenie bezrobociem osłabia siłę reprezentacji pracy na korzyść reprezentacji kapitału, co generuje niepewność na rynku konsumpcyjnym i prowadzi do dalszego ograniczenia popytu,
- bogaci stają się jeszcze bogatsi, ale wobec zaspokojenia potrzeb dobrami sektora wytwórczego, kierują środki na dobra rzadkie i spekulacyjne.

Zagrożenie spekulacją

W sumie mamy do czynienia z sytuacją, w której wzrost dobrobytu nielicznych, wobec stagnacji zasobów w pozostałej części społeczeństwa, nie tylko nie stymuluje gospodarki, ale wręcz zwiększa zagrożenie kryzysem. Nie jest to w historii nic nowego. Polska doświadczyła tego w XVII i XVIII wieku, kiedy eksport zboża do cierpiącej na niedostatek żywności Zachodniej Europy spowodował bogacenie się dużych folwarków rolnych. Bogatsza część szlachty bogaciła się szybko, zapatrywała się w luksusowe dobra za granicą, powodując upadek miast, osłabienie pozycji chłopów (nie mieli dokąd uciekać) i degradację nieźle prosperującej wiek wcześniej polskiej gospodarki.

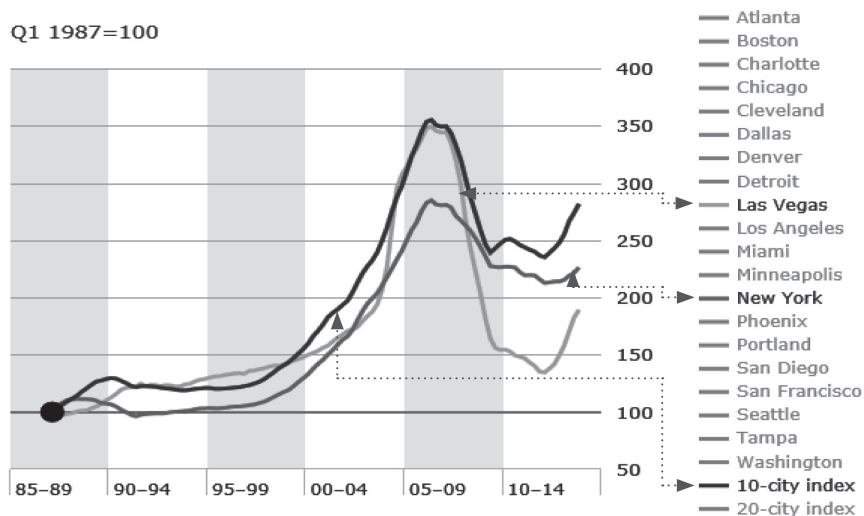
Szukanie zbyt daleko idących analogii tego zjawiska w trwającym obecnie procesie stagnacji i rosnącego rozwarstwienia może być zwodnicze. Można poprzestać na tym, że szybko rosnące dysproporcje dochodowe, tak jak były w historii, tak i teraz przynoszą skutki jednoznacznie negatywne. Inne jednak są niebezpieczeństwa.

Zostawiając historię, należy zwrócić uwagę na bardzo istotne zagrożenie, wynikające z posiadania znacznych środków przez tych, dla których konsumpcja dóbr wytworzonych przez sektor wytwórczy osiągnęła nasycenie. Poza kierowaniem zainteresowania na obszar dóbr rzadkich, co najmniej tak samo niebezpieczna jest spekulacja. Nie chodzi bynajmniej tylko o giełdę i nieruchomości. W ostatnich latach bardzo znaczącymi obszarami spekulacji stały się też takie dobra jak żywność i surowce energetyczne. To musi dezorganizować gospodarkę. Przede wszystkim jednak sygnalizuje powstanie bąbla spekulacyjnego.

Na ogół taki bąbel pojawia się w momencie ustabilizowania się procesu wzrostowego. Inwestowanie w dobra spekulacyjne musi opierać się na przekonaniu, że przez pewien czas będzie dobra koniunktura. W przypadku nieruchomości musi to być okres kilkuletni, ponieważ nieruchomości nie sprzedaje się z dnia na dzień. Aby tanio kupić, a drogo sprzedać, czeka się zwykle więcej niż rok. W zasadzie więc niebezpieczeństwo bąbla spekulacyjnego powinno pojawić się nie teraz (połowa 2014). Dopiero bowiem pod koniec 2013 r. zaczęto odnotowywać pewne oznaki ożywienia (głównie w USA), co mogłoby być oznaką końca kryzysu, czego jednak w następnym roku nikt nie obwieszczał. Gdyby jednak tak się stało, wysoce prawdopodobne jest wywołanie nowego bąbla, bez szans na jego opanowanie. Nigdy nie było tak tanich kredytów, a jednocześnie tak słabych ofert, jeśli chodzi o instrumenty typu *prima rate* na rynku kapitałowym. I do tego trzeba dodać najważniejszy czynnik. Nigdy nie było takiego nagromadzenia wolnych środków u osób, dla których strata wielu milionów dolarów nie stanowi zagrożenia dla dotychczasowego, wysokiego standardu życia. Oni mogą zagrać, bez większego ryzyka dla swojej dostatniej egzystencji.

Rysunek 3 wydaje się wskazywać, że niebezpieczeństwo rozkręcenia się spekulacyjnych obrotów istnieje i tego rodzaju zjawiska można się spodziewać bardzo szybko. Po paru latach spokoju pod tym względem indeks cen nieruchomości w 10 największych miastach USA idzie dość ostro w górę. Jeszcze szybszy przyrost obserwuje się w Las Vegas. Może to być tylko ciekawostka, a może nie tylko. Jeżeli gracze z zami-

łowania postrzegają inwestycje w *real estate* jako drogę do zdobycia fortuny, nie jest to dobry znak dla gospodarki.



Rysunek 3. Indeks „The Economist” dla cen nieruchomości w USA

Źródło: The Economist (2004, <http>).

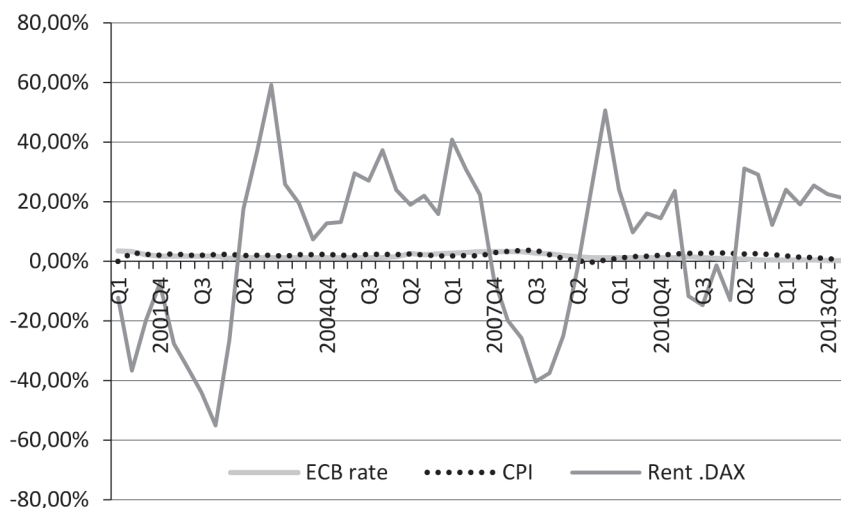
Z obserwacji tego stanu rzeczy wynikają bardzo istotne ostrzeżenia. Niestety, być może realia systemu finansowego spowodują, że w ślad za nimi nie pójdą konieczne regulacje. Obecnie możliwości przeszkoczenia procesowi wyrastania nowego bąbla spekulacyjnego są bardzo ograniczone. Nawet jeśli przyjmujemy, że jego znaczącą podporą są tanie kredyty, to nie bardzo jest jak podnieść ich koszty. I to nie dlatego, że nie ma ku temu stosownych instrumentów, ale z tego względu, że ich użycie, jeśli miałyby coś pomóc na tym polu, spowodowałoby katastrofę gdzie indziej.

W dotychczasowym arsenale środków zapobiegających „inflacji aktywów” mieliśmy praktycznie do czynienia tylko z podnoszeniem stopy bazowej banku centralnego. Przenosiło się to na droższe kredyty. Aby jednak zniechęcić graczy do lewarowania swoich spekulacyjnych operacji, należałoby obecnie podnieść te stopy o jakieś dwa punkty (200 bps). To zrujnowałoby budżet każdego rozwiniętego kraju. Obecnie na świecie dług publiczny wynosi 104% PKB⁸. Podniesienie stopy

⁸ Dane Banku Światowego.

bazowej o 1 punkt procentowy, w zależności od struktury zapadalności papierów skarbowych, podnosi wydatki budżetowe, początkowo o 0,4–0,6%⁹. Po kilku latach utrzymywania tej stopy wydatki z tytułu obsługi długu zwiększą się o do 2%, co mniej więcej odpowiada średniej wydatków na obronę w krajach wysoko rozwiniętych.

Wielkim problemem jest to, że zapobiec bąblowi spekulacyjnemu mogą tylko tego rządu, znaczne ruchy stopą bazową. Małe jej zwiększenia, z jakimi mieliśmy do czynienia w ostatnim dziesięcioleciu, niczego praktycznie nie dają. Widać to, gdy obserwuje się relację, skądinąd spekulacyjnych, cen giełdowych do stopy referencyjnych. Między tymi wielkościami trudno dostrzec, w ostatnich latach, istnienie jakiejś korelacji.



Rysunek 4. Inflacja w Eurolandzie, stopy bazowe ECB, zwrot na Deutsche Aktien Index

Źródło: opracowanie własne na podstawie Eurostat.

Trzymając się klasycznych narzędzi regulacji, stajemy przed fatalną perspektywą. Prawdopodobnie zbliża się kolejny bąbel spekulacyjny, ale system monetarny jest wobec niego bezradny. Konieczny manewr stopą referencyjną jest jednocześnie niemożliwy. Stopy musiałyby wzrosnąć tak bardzo, że koszty obsługi długu publicznego urosłyby

⁹ Przy stopie redystrybucji budżetowej 50% i średniej zapadalności papierów skarbowych rządu 4–6 lat.

ponad możliwości ich pokrycia. Zrujnowałoby to budżety państwa i samorządów, które przecież też są poważnie zadłużone.

Potrzeba niekonwencjonalnych narzędzi monetarnych

Dane statystyczne po kryzysie „subprime” w sposób niepodważalny kwestionują możliwość wykreowania niezbędnego przyrostu popytu tylko przez sektor prywatny. Coraz większą rolę w realizacji tego celu musi odgrywać sektor publiczny. Potrzebne do tego pieniądze, wobec bardzo ograniczonych możliwości systemu fiskalnego, pozostaje zdobywać, zwiększając dług publiczny. Brzmi to szokująco, ponieważ przyzwyczailiśmy się, w stosunku do długu publicznego stosować kategorie wzięte z relacji komercyjnych lub wręcz z gospodarowania finansami domowymi. Zgodnie z nimi zwiększający się dług, szczególnie jeśli dotyczy to także pogorszenia jego relacji do dochodu, musi prowadzić do zapaści ekonomicznej.

Dług publiczny to jednak inna kategoria. Należy zacząć od kwestii: kto i u kogo zaciąga ten dług. W przypadku długu wewnętrznego odpowiedź jest bardzo znamienna. To społeczeństwo zadłuża się u społeczeństwa. Oczywiście można to traktować jako zbyt daleko idące uproszczenie. Zaciągającym dług jest przecież skarby państwa (jeden podmiot), wierzycielami są obywatele i instytucje działające na terenie kraju. To oni jednak ten dług muszą spłacać. Nie jest tak jak w relacjach komercyjnych, że pożyczający nie jest zobowiązany do troszczenia się o spłatę własnej pożyczki. Jeżeli nie było rażących zaniedbań, żaden sąd nie uzna winnym braku spłaty samego pożyczającego. Dług jednak zaciągnięty w imię społeczeństwa musi spłacić samo społeczeństwo. Odpowiada ono tak samo za pożyczanie i spłacanie. Jest to więc, jakby tego nie analizować, pożyczanie od samego siebie.

Drugą, współczesną właściwością długu publicznego jest to, że się go nie spłaca, ale roluje. Praktycznie nigdzie nie występuje bezwzględne zmniejszenie długu publicznego. Co najwyżej polepsza się jego relacja do PKB, ale tak jest tylko w kilku krajach na świecie (Norwegia, Białoruś, Botswana¹⁰). Z tego wynika, że powszechny jest wzrost długu

¹⁰ Z danych banku Światowego wynika, że tylko tam zanotowano spadek relacji dług budżetowy/PKB. <http://data.worldbank.org/indicator/GC.DOD.TOTL.GD.ZS>.

publicznego. Więcej – powszechne jest szybsze tempo zadłużania się niż przyrostu dochodu narodowego.

Kiedy takie zjawisko występuje, prawie bez wyjątków na całym świecie, to wypada przyjąć, że nie jest to przypadek, ale za tym stoją obiektywne przesłanki. Jak się wydaje, składają się one na następującą sekwencję:

- rosnącej w niezmnijającym się tempie wydajności pracy nie towarzyszy stosowny wzrost potrzeb konsumpcyjnych,
- popyt na te dobra jest jeszcze mniejszy ze względu na pogłębiające się dysproporcje dochodowe,
- państwo musi stymulować popyt przez wydatki bezpośrednie bądź przez pokrywanie niedoborów w systemie wytwórczym i finansowym,
- pozyskiwanie dodatkowych środków, poza zwiększaniem długu publicznego jest nierealne.

W tych warunkach nie ma co udawać, że proces wzrostu zadłużenia państwa, samorządów itp. będzie mógł być zatrzymany. Jeszcze gorzej byłoby, jeśli tej iluzji towarzyszyłyby rzeczywiste działania, próbujące taki cel zrealizować. Byłoby to jak upuszczanie krwi choremu na białaczkę. W ten przecież sposób doprowadzono by do recesji sektora prywatnego. Oszczędzając na wydatkach, spowodowano by spadek wpływów budżetowych wynikających ze zmniejszenia się bazy podatkowej. A taki proces wystąpiłby w rezultacie prostych cięć wydatków budżetowych. Ograniczenie wydatków budżetowych, jako cel sam w sobie, jest więc nie do zaakceptowania. Niewątpliwie zawsze potrzebne są działania racjonalizujące wydatki, ale to już jest całkiem inna operacja.

Jeśli dodatkowe pieniądze publiczne są potrzebne, a nie ma ich skąd wziąć bez szkody dla gospodarki, to trzeba je wykreować na podobnej zasadzie, jak powstawały dochody senioratu. Jest to, przy obecnie obowiązującym podejściu, nie do pomyślenia. Jak się jednak okazuje – tylko tu. W praktyce proceder ten jest prowadzony od kilku lat, w postaci tzw. *quantitative easing*. Polega to na kupowaniu dłużnych papierów skarbowych przez bank centralny i rolowaniu tak utworzonego długu w przyszłość. Pozornie wygląda to jak zwykłe powiększanie zadłużenia, a przecież tak nie jest. Oprócz tego, że nie przewiduje się, by te pieniądze były kiedykolwiek zwrócone, to w dodatku pozyskuje się je po stawce 0%. To tak, jakby komuś zaproponować pożyczkę, której zwrotu się nie przewiduje i w dodatku bez żadnych kosztów,

w tym – oprocentowania. A więc bank centralny te pieniądze po prostu budżetowi podarowuje.

Oczywiście nie ma pewności, czy rzeczywiście rolowanie tego darmowego długu będzie się ciągnąć w nieskończoność. Stopy procentowe mogą wzrosnąć. Tyle że nie wiadomo, po co tak miałyby być. Jeśli miałyby to przeszkodzić rynkowej spekulacji, to musiałyby wzrosnąć wysoko. Ale, jak wspomniano wcześniej, to niemożliwe ze względu na praktycznie pewne zrujnowanie równowag budżetowej. Jeśli mają wzrosnąć tylko trochę, to jaki to będzie miało efekt, poza zwiększeniem wydatków na obsługę długu?

Operacje stopą procentową są potrzebne, ale ich użyteczność jest odmienna w zależności od tego, czy dotyczą sektora publicznego, czy komercyjnego. W tym pierwszym ich oddziaływanie ma charakter nieciągły. Niewielkie zmiany mają skutek mniej więcej taki jak w przypadku kredytów gospodarstw domowych, tj. są praktycznie niedostrzegalne. O dużych zmianach wspomniano poprzednio.

Całkiem inaczej jest w przypadku sektora przedsiębiorstw. W krajach rozwiniętych finansowanie zewnętrzne ma tu bardzo wysoki udział, przekraczając 70%. Przy rentowności rzędu 5–6% nawet zmiany o 0,25% są odczuwalne, ponieważ oznaczają kilkuprocentowe zmniejszenie wolumenu zysku. Zmiany takie mają ponadto istotny wpływ na wartość akcji spółek, a – poprzez powszechne premiowanie zarządu tymi właśnie walorami – także na oceny sytuacji ekonomicznej i działalność decydentów. Również w obszarze operacji instytucji finansowych małe zmiany stóp procentowych mają nadspodziewanie duże znaczenie. Mają one bardzo duże zasoby płynnych środków sektora bankowego. Ułamek procenta zmiany stopy bazowej przynosi znaczący wolumen wpływów z operacji na rynku międzybankowym. I jest to bardzo cenny przyrost, ponieważ jego źródłem są, pozbawione praktycznie ryzyka, krótkookresowe walory instytucji o praktycznie żadnym ryzyku kredytowym.

Wpływ zmian stopy procentowej na działalność spekulacyjną wydaje się niejednorodny. Kiedy koniunktura dla tych operacji się już rozkręciła, trudno ją w ogóle zahamować. Ważne jest więc odpowiednie wyprzedzenie, by uniknąć fali wzrostu lewarowania zakupów na rynku instrumentów finansowych przez tani kredyt. Wzrost stóp procentowych jest sygnałem, że bank centralny nie ma zamiaru dopuścić do kolejnej kilkunastu czy kilkudziesięcioprocentowej inflacji aktywów. Jeśli już jednak by do niej dopuszczono, potrzebne byłyby wręcz

kilkuprocentowe podwyżki stopy bazowej. Dla budżetu byłby to cios śmiertelny.

Otóż mimo wspomnianych różnic w reakcji sektora prywatnego (wytwórczego i finansowego) i publicznego, narzędzia polityki monetarnej skierowane na każdy z nich, są obecnie praktycznie takie same. Rząd pożycza na rynku międzybankowym, który jest etapem pośrednim w transferze pieniądza do sektora wytwórczego. Steruje nim jednolita stopa procentowa. Nie ma różnicowania w zależności od adresata, do którego docierają, a więc – sektora publicznego, względnie prywatnego. A gdyby oba strumienie rozdzielić, tj. zastosować inne wartości stóp procentowych w przypadku kredytów zaciąganych przez rząd, inne przez prywatne przedsiębiorstwa? W odniesieniu do logiki ekonomicznej nic nie stoi temu na przeszkodzie. Nie ona jednak tu decyduje.

Obecnie wyobrażenia i metody polityki monetarnej są bardzo obciążone przeszłością, gdzie okresy deflacji były bardzo rzadkie, a niebezpiecznie wysokiej inflacji – częste. Powodem były najczęściej nadmierne wydatki rządowe, czy to wskutek prowadzonych wojen, czy dzięki populistycznej polityce wewnętrznej. Teraz jednak wojny na dużą skalę wydają się nieprawdopodobne. Problemy z inflacją co prawda były, i to nawet w krajach obecnie określanych jako wysoko rozwinięte. Zapomina się jednak, że działo się tak w okresie, gdy wyposażenie gospodarstw domowych w dobra wytwarzane przez gospodarkę nie znajdowało się na końcu skali nasycenia. Obecnie tam, gdzie to nasycenie jest bardzo wysokie, wzrost gospodarki w państwach zatrzymał się. Dług publiczny osiągnął natomiast poziom bez precedensu w historii świata. Mimo to globalny system stoi w obliczu deflacji. Niegdyśjsze strachy, jak inflacja czy biurokratyczne paraliżowanie przez państwo dynamiki sektora komercyjnego, straciły swoją moc.

Obecnie priorytety się odwróciły. Narzędzia walki z inflacją trzeba odłożyć, ponieważ niebezpieczeństwo tkwi w zbliżającej się deflacji. Natomiast środków na rozwój nie da się wykrzesać z sektora prywatnego, Aktywną rolę w tym zakresie musi odegrać państwo, zaopatrzone w odpowiednie środki.

W tej chwili innego pomysłu zasilania budżetu niż za pomocą niby-kredytów (*quantitative easing*) nie ma i raczej nie będzie. Nie ma co więc udawać, że jest to rozwiązanie przejściowe. Nie ma powodów, by sektor prywatny się obudził i zaczął generować popyt odpowiadający wzrostowi wydajności pracy. A ta wydajność rośnie, bo technologia jakby złapała drugi oddech i procesy wytwórcze, a nawet świadczenie

usług, mogą się odbywać prawie bez ludzi. Nowe miejsca pracy trzeba tworzyć w sferach, które kiedyś uważano za obciążające rozwój, takich jak ochrona środowiska, medycyna, badania podstawowe, zbrojenie. A to wszystko jest domeną sektora publicznego.

W sumie rozwiązanie jest proste, można je określić jako dwukanałowy system zasilania w pieniądź. Powinien on być podzielony na dwa strumienie.

Pierwszy strumień skierowany byłby do budżetu państwa. Można to uczynić przez zakup długookresowych obligacji skarbowych, emitowanych przy zerowej (lub niewiele większej) stopie zwrotu.

Drugi strumień, skierowany do sektora prywatnego, funkcjonowałby w tradycyjnej formule. Zwiększanie inwestycji w sektorze wytwórczym następowałoby przez kontrolowanie płynności sektora bankowego, określonego stopą procentową.

Drugi filar tego modelu oczywiście już jest. Kłopot jest z pierwszym. Bezpośrednie zasilanie budżetu w pieniądź możliwe jest, w świetle prawa tylko w Japonii¹¹, ale i tak z tego się nie korzysta. Zerowe stopy procentowe dla krótkich papierów na otwartym rynku stwarzają wystarczająco dobre warunki zasilania budżetu. Niestety obecnie budżet korzystać może z tego tylko w przypadku krótkookresowych operacji (w Polsce w ogóle nie jest możliwe). Japońskie regulacje są tu, jak się wydaje, najbardziej interesujące. Pozwalają na bezpośrednie kredytowanie, tyle że wymagane jest określenie limitu i warunków pożyczki przez parlament. W USA z kolei bank centralny nie może kupować papierów skarbowych bezpośrednio, ale na rynku i to tylko przy zapadalności 6 miesięcy od daty zakupu¹². W innych krajach istnieją podobne lub większe restrykcje.

Chyba więc przyszła pora wrócić do, wydawałoby się jeszcze niedawno, całkiem wyklętego, bezpośredniego zasilania budżetu przez bank centralny. Będzie to trudny proces. Namnożone przez lata walki z inflacją bariery prawne, ograniczające łatwe sposoby finansowania budżetu, będą tu istotną przeszkodą. Jej pokonanie zajmie zapewne długie lata.

¹¹ Art. 34 Bank of Japan Act.

¹² Section 2A Federal Reserve Act.

DEMAND GAP. PUBLIC EXPENDITURES AND IT'S COVERAGE BY THE MONETARY POLICY MEANS

Abstract

In the most developed economics one can observe events which never took place. Excessive, cheap money amount is accompanied by the lack of demand. The interest rate is nowadays close to zero. It results from dysfunction of money streams. Those who want to increase consumption and investment, don't have money. Those who have it, are not interested in it. Such a problem is currently well known. It becomes a consequence of income disparity, what doesn't mean – it is solved. Attempts to break disparity were less successful, because they face strong resistance by the reaches part of the society. Additionally high unemployment impoverishes representation of labor in the salary negotiation. This last factor seems to be most important. Without unemployment decrease income disparities become deeper. To do it now the public sector should be more active. Nevertheless, in the sake of high budget indebtedness one should use non-conventional financial sources.

Keywords: demand gap, lordship income, public debt, income disparity

Bibliografia

- Bank of Japan (2014). *Minutes of the Monetary Policy Meeting*, 10–11.04.2014
- Bernanke, B.S. (2005). *The Global Saving Glut and the US Currency Account Deficit* The Sandridge Lecture. Virginia: Virginia Association of Economists, Richmond, Virginia.
- Boivin, J., Kiley, M.T. i Mishkin, F.S. (2010). *How Has the Monetary Transmission Mechanism Evolved Over Time?*, *NBER Working Paper No. 15879*, April.
- Crebst, T. (2013). *Gehaltsentwicklung in Deutschlands*. Universität Mannheim.
- Hughes, T. (2013). *Bankers' fears as investor left with the crumb*. *Euro-money*, Jun.

- Hudson, J. (2012). The Most Expensive Election in History by the Numbers. *The Wire*, 6.11.2012.
<http://www.tradingeconomics.com/japan/disposable-personal-income>.
<http://www.tradingeconomics.com/united-states/disposable-personal-income>.
- <http://www.forbes.com/sites/louiswoodhill/2013/03/28/the-mystery-of-income-inequality-broken-down-to-one-simple-chart/>.
- Marzec, J. i Pawłowska, M. (2012). Substytucja między kredytem, kupiec-kim a handlowym w polskich przedsiębiorstwa. *Bank i Kredyt*, 62.
- Mishkin, F. (1996). The Channels of Monetary Transmission: Lessons for Monetary Policy. *Cambridge NBER Working Paper 5464*. Cambridge.
- Pfiffer, M. (2013). *Monetary Policy and Defaults in the US*, National Bank of Poland Conference, grudzień 2013.
- Sutherland, A. i Senay, D. (2012). *Nominal Stability and Financial Globalization. NSBR Working Paper 2012*. Cambridge.
- The Distribution of Household Income and Federal Taxes, 2010* (2014). The US Congressional Budget Office (CBO). December 4, 2013 (6.01.2014).
- The Economist (2004). <http://www.economist.com/blogs/graphicdetail/2014/02/us-house-prices> (17.02.2004).
- Trichet, J.C. (2005). W: W. Hunter i G. Kaufman (red.), *Assets Price Bubbles*. The MIT Press.
- Woodhill, L. (2013). The Mystery Of Income Inequality Broken Down To One Simple Chart. *Forbes*, <http://www.forbes.com/sites/louiswoodhill/2013/03/28/the-mystery-of-income-inequality-broken-down-to-one-simple-chart/> (28.03.2013).
- Workers' real salaries suffer longest decline for half a century (2014). *The telegraph* (16.07.2014).

Mieczysław Grudziński¹

FINANSOWANIE DŁUGU PUBLICZNEGO EMISJAMI PAPIERÓW SKARBOWYCH

Abstrakt

Finansowanie długu publicznego warunkuje wiele czynników, które zmieniają się pod wpływem fluktuacji stóp procentowych, ewolucji krzywej dochodowości obligacji skarbowych i udziału zadłużenia o różnych terminach zapadalności. Wykonane analizy pokazują, że zarządzanie polskim długiem publicznym w słabym stopniu uwzględnia zarówno zmiany kształtu krzywej dochodowości, jak i fluktuacje spreadów obligacji skarbowych denominowanych w złotych oraz ich różnice w stosunku do spreadów obligacji denominowanych w euro lub dolarze. W zarządzaniu polskim długiem publicznym nie są w pełni wykorzystywane odchylenia kursów walutowych od modelu parytetu stóp procentowych.

Słowa kluczowe: dług publiczny, obligacja skarbową, polski złoty, spread, stopa procentowa, struktura stóp procentowych, termin zapadalności, krzywa dochodowości, carry trade

¹ Akademia Leona Koźmińskiego, e-mail: mietekg@kozminski.edu.pl.

Wstęp

Finansowanie długu publicznego warunkowane jest wieloma czynnikami. Z jednej strony są one pochodną relacji gospodarczych, z drugiej zaś – rezultatem chwiejnej równowagi na rynkach finansowych. Efektywność finansowania długu zmienia się w czasie, podobnie jak zmieniają się stopy, kształt krzywej dochodowości i udział zadłużenia o różnych terminach zapadalności denominowanych w różnych walutach. Ocena jakości doboru narzędzi finansowania wiąże się nie tylko z ich kosztem, ale i ryzykiem. W rozważaniach wzięto pod uwagę relacje między doбором emisji a ryzykiem kursowym i ryzykiem stopy procentowej polskiego długu skarbowego w kontekście funkcjonowania modelu parytetu stóp procentowych w praktyce światowej.

Teza: Zarządzanie polskim długiem publicznym na rynku obligacji w słabym stopniu uwzględnia zarówno zmiany kształtu krzywej dochodowości zachodzące na rynku, jak i fluktuacje spreadów obligacji denominowanych w złotych i ich różnice w stosunku do spreadów obligacji denominowanych w euro lub dolarze oraz obserwowane szeroko w praktyce odchylenia kursów walutowych od modelu parytetu stóp procentowych.

Wiele argumentów przemawia za sformułowaną wyżej tezą. Zostaną one rozpatrzone w kontekście horyzontu finansowania, ryzyka walutowego i relacji między stopami procentowymi a kursami walutowymi. Wymienione trzy obszary zostały dobrane nieprzypadkowo. Zdaniem autora stanowią one ważny, jakkolwiek nie w pełni doceniany, kontekst zarządzania długiem publicznym, który niesie możliwość jego strategicznej optymalizacji.

Po pierwsze – prześledzimy, jak zmieniał się horyzont finansowania polskiego długu skarbowego na rynku instrumentów dłużnych w ostatnich kilkunastu latach. Dokonamy analizy spreadów stóp procentowych w zależności od terminów, na które zaciągano zobowiązania skarbowe. Odpowiemy na pytanie, czy i jak globalny kryzys finansowy ostatnich lat wpłynął na horyzont finansowania polskiego długu skarbowego.

Po drugie – przeanalizujemy, jaki wpływ miało ryzyko walutowe polskiego złotego na horyzont finansowania i zadłużenie zagraniczne

denominowane w obcych walutach. Ryzyko to podlegało szczególnie dużym fluktuacjom po wybuchu globalnego kryzysu finansowego. Dlatego zidentyfikujemy, czy i jak zmieniały się parametry polskiego zadłużenia w ostatnich pięciu latach. Ustalimy, w jakim zakresie zmieniające się ryzyko walutowe wpłynęło na kształtowanie się proporcji polskiego zadłużenia w walucie narodowej i w walutach zagranicznych.

Po trzecie – badania empiryczne pokazują spektakularne odchylanie się kursów walutowych od modelu parytetu stóp procentowych. Otrzymujemy stąd bardzo konkretne wskazania, czy i jak opłacalne jest zadłużanie w obcej walucie w porównaniu z walutą krajową w zależności od różnicy stóp oprocentowania obu walut. W tym kontekście odpowiemy na pytanie, czy te szanse są wykorzystywane w praktyce finansowania polskiego deficytu budżetowego w ostatnich latach.

Horyzont finansowania polskiego długu

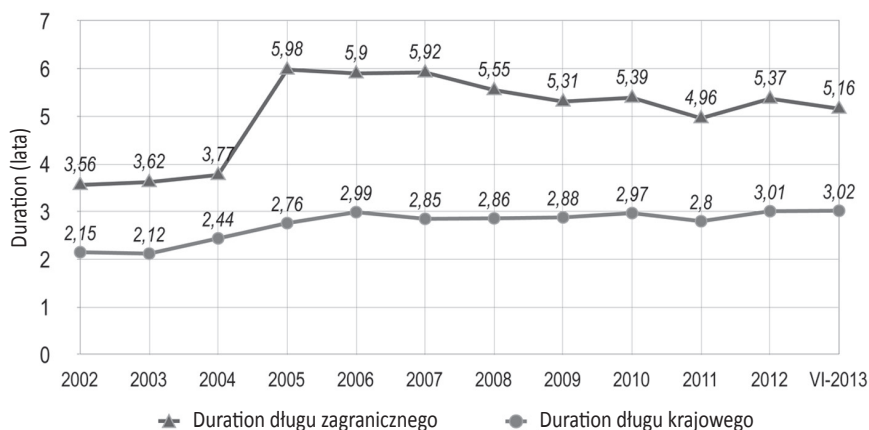
Horyzont finansowania długu krajowego pozostaje stabilny w okresie ostatnich 8 lat. W 2006 r. duration długu krajowego wynosiło 2,99 lat, by w połowie 2013 r. zmienić swój poziom do 3,02 lat. Z ostatnimi większymi zmianami mieliśmy do czynienia wcześniej. W okresie 3 lat (2004–2006) duration długu krajowego wydłużyło się prawie o rok (zob. *Strategia zarządzania...*, 2013, s. 9). Zmiany duration długu krajowego w ostatnich kilkunastu latach pokazano na rysunku 1.

Mimo bardzo korzystnych zmian oprocentowania i spłaszczenia krzywej dochodowości obligacji skarbowych w latach 2012/2013 duration długu krajowego wydłużyło się bardzo nieznacznie w tym okresie. Nie nastąpiło istotne zwiększenie horyzontu finansowania długu, a co za tym idzie – obniżenie ryzyka finansowania bez żadnych negatywnych konsekwencji w koszcie obsługi długu.

Duration polskiego długu zagranicznego pozostaje w długookresowym trendzie spadkowym po dużym wzroście w 2005 r. na skutek wcześniejszej spłaty części zobowiązań wobec Klubu Paryskiego, które refinansowano obligacjami o dłuższej zapadalności (*Strategia zarządzania...*, 2013, s. 9). Zmiany duration długu zagranicznego pokazano na rysunku 1.

Horyzont finansowania zadłużenia sektora finansów publicznych w części dotyczącej długu krajowego pozostaje od lat stabilny. Horyzont finansowania długu zagranicznego obniżył się. Zmiany nie są duże,

jakkolwiek ich trendy są łatwo zauważalne. W sumie duration długu publicznego pozostaje względnie stabilne z uwagi na większy udział zadłużenia krajowego i większą część zadłużenia denominowanego w złotych polskich niż walutach zagranicznych.



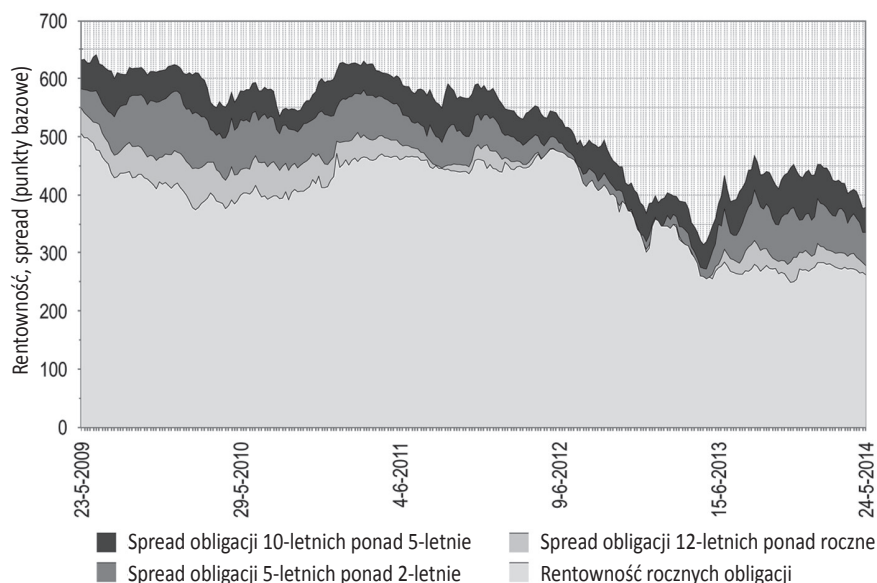
Rysunek 1. Duration długu krajowego i zagranicznego Skarbu Państwa w latach 2002–2013

Źródło: *Strategia zarządzania długiem* (2013).

Krzywa dochodowości a horyzont finansowania polskiego długu

Zarządzanie polskim długiem publicznym na rynku obligacji w ograniczonym stopniu uwzględnia zmiany kształtu krzywej dochodowości obligacji skarbowych. W ciągu roku, od połowy 2012 r. do połowy 2013 r., nastąpił duży spadek stóp oprocentowania i rentowności obligacji skarbowych denominowanych w złotych polskich. Redukcja rzędu 2 punktów procentowych dotyczyła praktycznie wszystkich rodzajów obligacji skarbowych – od rocznych po 10-letnie. Zmiany rentowności obligacji o różnych terminach zapadalności, jakie miały miejsce w okresie ostatnich 5 lat, przedstawiono na rysunku 2.

Spadły nie tylko rentowności i oprocentowanie obligacji skarbowych. Zmiany, jakie nastąpiły w pierwszej połowie 2012 r., doprowadziły do znacznego spłaszczenia krzywej dochodowości obligacji skarbowych. Od połowy 2012 r. do połowy 2013 r. spready między rocznymi a 5-letnimi obligacjami zbliżyły się do zera. Niewielkie różnice pozostały tylko między obligacjami 5-letnimi a 10-letnimi.



Rysunek 2. Tygodniowe zmiany rentowności i spready polskich obligacji skarbowych (ze stałymi kuponami) zależnie od horyzontu finansowania długu w latach 2009–2014

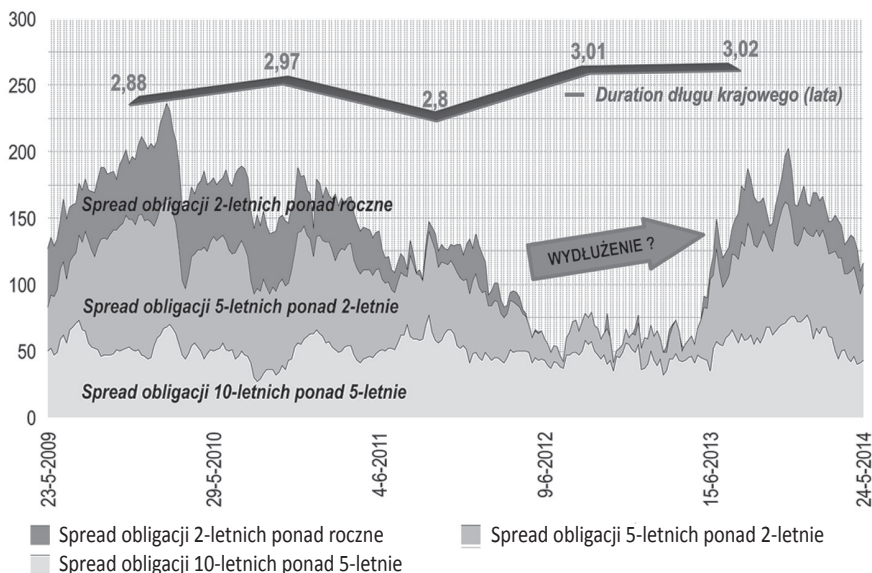
Źródło danych: Global Financial Data.

Zmiany spreadów obligacji pokazano w innym układzie na rysunku 3. Przedstawiono na nim różnice rentowności i spreadów obligacji, w zależności od okresu pozostającego do wykupu, na tle średniego ważonego okresu długu krajowego (duration) w latach 2009–2014.

Po zaskakującej rynek podwyżce stóp o 0,25 proc., która miała miejsce w maju 2012 r., nastąpiła cała seria obniżek stóp procentowych dokonanych przez RPP. Wyniosły one łącznie 2,25 proc. i zaowocowały nie tylko bezprecedensową obniżką rentowności obligacji skarbowych, ale i daleko idącymi zmianami struktury terminowej stóp procentowych. Przez około rok, między połową 2012 r. a połową 2013 r., krzywa dochodowości polskich obligacji skarbowych pozostawała wyjątkowo płaska. Różnice rentowności między obligacjami rocznymi a 5-letnimi były bardzo małe i rzadko przekraczały ćwierć punktu procentowego (Grudziński, 2014).

Inaczej kształtowała się sytuacja na rynku papierów skarbowych o dłuższych terminach zapadalności. Rentowności 10-letnich obligacji skarbowych były średnio o 50 punktów bazowych wyższe niż rentowności

obligacji 5-letnich. Różnice te zmieniały się, ale ich zakres był niewielki. W ogóle przez 5 ostatnich lat spread rentowności 5-letnich i 10-letnich papierów skarbowych zmieniał się w granicach około 25–75 punktów bazowych. Łatwo to dostrzec na przedstawionym rysunku 3.



Rysunek 3. Duration długu krajowego na tle tygodniowych zmian spreadów rentowności polskich obligacji skarbowych (ze stałymi kuponami) zależnie od horyzontu finansowania długu w latach 2009–2014

Źródło danych: Global Financial Data; *Strategia zarządzania* (2013).

Obraz zmian skłania do refleksji. W sytuacji stosunkowo płaskiej krzywej dochodowości, jaka miała miejsce przez około rok od połowy 2012 r. do połowy 2013 r., należało rozważyć radykalne wydłużenie horyzontu finansowania. Kosztuje tyle samo, a obniża ryzyko. Jednakże patrząc na zmiany, jakie zaszły w tym okresie, trudno nie dostrzec, że horyzont finansowania długu krajowego wydłużył się tylko nieznacznie (Grudziński, 2014). Jego duration wzrosło z 2,8 do 3 lat, ale to wciąż tyle samo, co w 2006 roku. Prawdopodobnie nie wykorzystano w pełni szans, jakie pojawiły się na przełomie lat 2012–2013. Jakkolwiek, oceniając efekty, trzeba też pamiętać o kontekście. Zewnętrzne czynniki – jak choćby popyt, a nie tylko podaż w określonych segmentach rynku – warunkują efektywne wykonanie takiego manewru. Wydłużenie horyzontu finansowania długu zmienia bowiem relacje podaży-popytowe w poszczególnych segmentach rynku obligacji.

Strategia *carry trade* a model parytetu stóp procentowych

Jedną z popularnych strategii stosowanych na rynku walutowym jest *carry trade*. Strategia ta polega na pożyczaniu pieniędzy w walucie o niskiej stopie oprocentowania i inwestowaniu w walutę o stopie wysokiej. By ryzyko ograniczyć, inwestycja jest dywersyfikowana w cały portfel walut o wysokich stopach procentowych. Analogicznie ogranicza się ryzyko pożyczki, zaciągając dług w wielu walutach nisko oprocentowanych. Teoretycznie, zgodnie z regułą parytetu stóp procentowych, rezultat takiego handlu powinien być zerowy, tzn. efekt różnicy stóp oprocentowania powinien zostać skompensowany przez różnicę kursu terminowego tych walut. Ale problem w tym, że tak nie jest. Pokazują to badania empiryczne (Menkhoff i in., 2012). Zajmując krótką pozycję w walucie o niskiej stopie procentowej i długą pozycję w walucie o wysokiej stopie, w długim okresie uzyskujemy dodatkowy zwrot.

Dla skrajnie oprocentowanych koszyków walut (najwyżej i najniżej oprocentowanych) zwrot ten wynosi średnio 7,23 proc. rocznie. Natomiast uwzględniając koszty transakcyjne i ryzyko walutowe, zwrot netto można oszacować na ponad 5 proc. rocznie. Taki rezultat uzyskano w badaniach empirycznych przeprowadzonych na próbie walut 48 krajów, w tym Polski i strefy euro, obejmując okres od listopada 1983 r. do sierpnia 2009 roku. Średni, dodatkowy zwrot z inwestycji w zrównoważony portfel walut obcych innych niż amerykański dolar oszacowano na poziomie 2 proc. rocznie. Tyle wyniósł dodatkowy efekt z tytułu lokowania kapitału w walutach innych niż amerykański dolar (Menkhoff i in., 2012). Badania pokazują, na ile zmiany kursów walutowych dryfują w praktyce od modelu parytetu stóp procentowych.

Wymienione wyżej efekty strategii *carry trade* dotyczą koszyków walut, gdzie różnice oprocentowania są skrajnie duże. W przypadku złotego polskiego, euro i dolara – w świetle referowanych wyników badań empirycznych – efekt powinien być niższy, bo różnice oprocentowania wymienionych walut są niższe i od wielu lat maleją (Grudziński, 2012; 2014). Średni efekt strategii *carry trade* oszacowany dla walut krajów rozwiniętych wyniósł w długim okresie 2,09 proc. rocznie, a dla całej zbadanej próby walut 2,01 proc. rocznie (Menkhoff i in., 2012).

W świetle wcześniejszych prac, choćby E. Famy (1984) i wielu innych autorów, trudno traktować rezultaty referowanych badań jako nieoczekiwane. Skala dryfowania rzeczywistych efektów inwestycji od

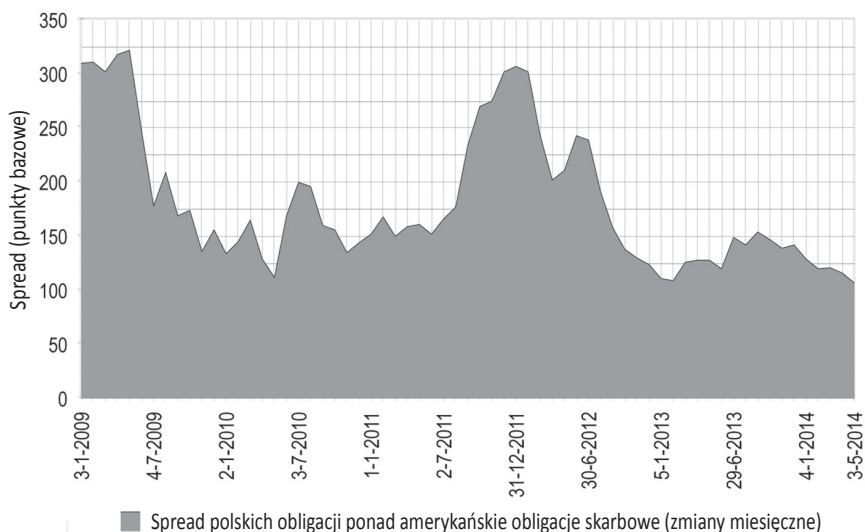
modelu parytetu stóp procentowych wywiera jednak duże wrażenie. Różnica oprocentowania złotego polskiego i euro czy dolara historycznie maleje i nie jest na tyle duża, by spodziewać się takich efektów, jak w przypadku walut, gdzie różnica oprocentowania ma skrajny charakter. Ale potencjalny efekt strategii *carry trade* wciąż istnieje. Jego szersze wykorzystanie niesie ze sobą zwiększone ryzyko walutowe, co prawdopodobnie skłania decydentów do bardziej konserwatywnej polityki. W tym kontekście wcale nie dziwi obserwowana od lat presja na wzmocnienie polskiej waluty. Jeśli cokolwiek zastanawia, to występująca wciąż relatywnie duża różnica stóp procentowych między polską walutą a euro i dolarem. Z jednej strony wpływa to na koszt finansowania długu publicznego w polskiej walucie, z drugiej natomiast – tworzy szansę, którą można próbować wykorzystać, stosując w szerszym zakresie strategię *carry trade*.

Efektywność kosztowa emisji długu w niżej oprocentowanych walutach obcych zależy od wysokości spreadów, jakie występują między instrumentami denominowanymi w walucie narodowej i w walutach obcych. Te zmieniały się w sposób dramatyczny po wybuchu globalnego kryzysu na rynkach finansowych, tworząc szanse i zagrożenia. W przypadku Polski i jej waluty było podobnie. Zmiany spreadów polskich i amerykańskich obligacji skarbowych w latach 2009–2014 pokazano na rysunku 4.

Fluktuacje spreadów polskich i amerykańskich obligacji przekroczyły w ostatnich latach 300 punktów bazowych. Na początku 2013 r. i w 2014 r. spadły do poziomu 100 punktów bazowych. Podobnie wyglądają zmiany spreadów obligacji polskich i niemieckich denominowanych w euro (zob. *Strategia zarządzania długiem...*, s. 31). Wydłużeniu horyzontu finansowania i wykorzystaniu na szerszą skalę strategii *carry trade* sprzyjało zatem nie tylko spłaszczenie krzywej dochodowości polskich obligacji, obserwowane na przełomie lat 2012/2013, lecz także spadek spreadów obligacji denominowanych w złotych polskich w porównaniu z obligacjami denominowanymi w euro czy dolarze.

Fluktuacje spreadu polskich obligacji skarbowych ponad amerykańskie i niemieckie nie tłumaczą w pełni zmian proporcji krótko- i długoterminowego długu skarbowego posiadanego przez zagranicznych inwestorów. Między innymi decyduje o tym strona podaźowa i obserwowana ostatnio redukcja emisji bonów skarbowych. W połowie 2013 r. zadłużenie Skarbu Państwa z tego tytułu spadło do zera, korzystnie wpływając na wydłużenie horyzontu finansowania w segmentach

o krótszych terminach, jakkolwiek zapadalność całego długu krajowego pozostała w zasadzie bez zmian (zob. *Strategia zarządzania długiem...*, s. 9 i 11).



Rysunek 4. Zmiany spreadu polskich obligacji skarbowych ponad amerykańskie

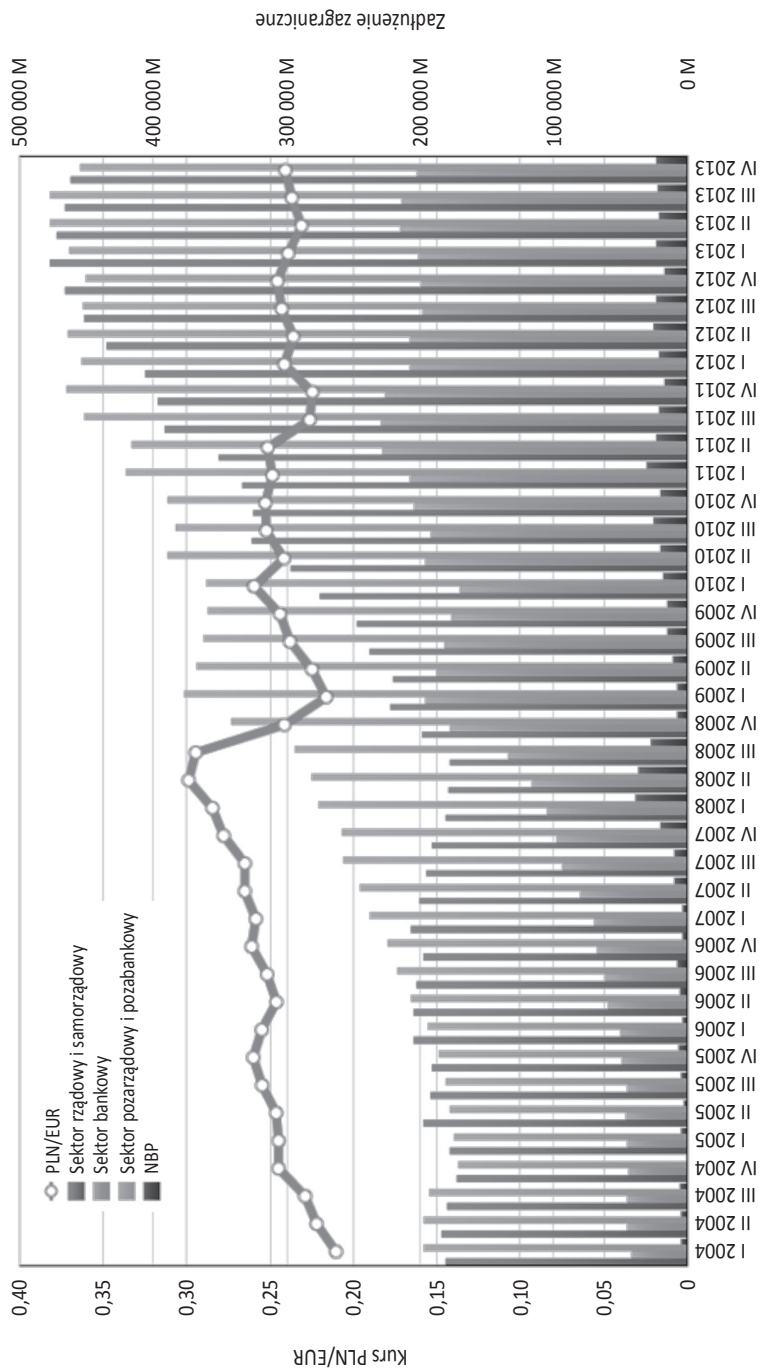
Źródło danych: Global Financial Data.

Zadłużenie zagraniczne i kurs złotego

Jest zrozumiałe i oczywiste, że zadłużenie zagraniczne liczone w walucie krajowej rośnie, gdy kurs waluty krajowej obniża się względem walut obcych. Dlatego warto odpowiedzieć na pytanie, jak zmieniające się kursy złotego polskiego względem innych walut wpłynęły na poziom zadłużenia zagranicznego naszego kraju. Euro zostało wybrane, aby zilustrować zmieniający się stan rzeczy, z racji dominacji tej waluty w strukturze polskiego zadłużenia. W połowie 2013 r. udział zadłużenia w euro wynosił 69,3 proc., a w dolarze 18,3 proc. całości zadłużenia zagranicznego Skarbu Państwa (zob. *Strategia zarządzania długiem...*, s. 10).

Na rysunku 5 pokazano zmiany kursu polskiej waluty względem euro na tle zmian zadłużenia zagranicznego Polski w poszczególnych sektorach w ciągu ostatnich 10 lat.

Zmiany, jakie następują w strukturze zadłużenia zagranicznego naszego kraju, pokazują interesujące trendy. W ostatnich 5 latach, od



Rysunek 5. Zadłużenie zagraniczne Polski na tle zmian kursu złotego względem euro w latach 2004–2013 (zmiany kwartalne)

Źródło danych: NBP; wykres sporządzono na podstawie danych dostępnych w dniu 28.03.2014. <http://www.nbp.pl/home.aspx?f=/statystyka/zadluz.html>.

połowy 2008 r. zadłużenie zagraniczne sektora bankowego (z wyłączeniem banku centralnego) zmienia się podobnie do zmian kursu walutowego euro/złoty. Gdy kurs złotego względem euro rośnie, spada zadłużenie sektora bankowego i odwrotnie – gdy kurs złotego spada, zadłużenie sektora bankowego rośnie. Mniej wyrazisty, ale podobny, związek, występuje między kursem złotego a zadłużeniem przedsiębiorstw (sektor pozarządowy i pozabankowy).

Inaczej jest z zadłużeniem zagranicznym sektora rządowego i samorządowego. W tym sektorze zadłużenie narasta w znacznej mierze niezależnie od zmian kursu złotego względem euro – czasem wykazując zbieżność, a czasem wprost przeciwnie. A ponieważ kurs dolara zmieniał się podobnie (zob. *Strategia zarządzania długiem...*, s. 10), wnioski mają bardziej generalny charakter i dotyczą całości zadłużenia zagranicznego w części dotyczącej długu publicznego.

Konkluzje

Zarządzanie polskim długiem publicznym na rynku obligacji w ograniczonym stopniu uwzględnia zmiany kształtu krzywej dochodowości, zmiany spreadów obligacji i dryf kursów walutowych w stosunku do modelu parytetu stóp procentowych. Dług zagraniczny rośnie w znacznej mierze niezależnie od zmian kursu walutowego i spreadów polskich obligacji skarbowych ponad obligacje amerykańskie denominowane w dolarze lub europejskie denominowane w euro.

Prawdopodobnie wynika to stąd, że decyzje, od których w praktyce zależy finansowanie budżetu w kolejnym okresie, zapadają dużo wcześniej, zanim instrumenty dłużne pojawią się na rynku. Wcześniej dobierane są kwoty finansowania, ich denominacja, typy instrumentów, terminy emisji i wykupu. Z jednej strony – planowe działanie zapewnia wcześniejsze przygotowanie technicznych rozwiązań niezbędnych do finansowania (refinansowania) deficytu. Z drugiej jednak – zwiększa ryzyko niedostosowania instrumentarium do bieżących warunków rynkowych. Takie wnioski wynikają z przedstawionej analizy.

Tym większe znaczenie należy zatem wiązać z długookresową strategią finansowania deficytu budżetowego, skoro bieżące dostosowanie może być problematyczne z powodów technicznych lub trudne do wyeliminowania.

PUBLIC DEBT FINANCING THROUGH GOVERNMENT BOND ISSUES

Abstract

There are many factors conditioning public debt. They are influenced by changes of interest rates, yield curve shifts, and maturity structure. This study shows that polish public debt is not managed in fully respect to yield curve shifts and yield spreads over euro or dollar denominated debt. Exchange rates of polish zloty deviate from interest rate parity model however public debt management does not benefit enough on carry trade strategy.

Keywords: public debt, treasury, government bond, polish zloty, spread, interest rate, yield curve, maturity structure, and carry trade

Bibliografia

- Fama, E.F. (1984). Forward and Spot Exchange Rates. *Journal of Monetary Economics*, 14: 319–338.
- Global Financial Data, <https://www.globalfinancialdata.com.proxy2.library.illinois.edu/platform/Welcome.aspx>.
- Grudziński, M. (2012). *Premia za ryzyko kursowe*, Biznes.pl, 17.07.2012.
- Grudziński, M. (2014). *Rentowności obligacji a horyzont finansowania*, Biznes.pl, 9.06.2014.
- Menkhoff, L., Schmeling, M., Sarno, L., Schrimpf, A. (2012). Carry Trades and Global Foreign Exchange Volatility. *Journal of Finance*, 67: 681–718.
- NBP, *Zadłużenie zagraniczne Polski*, <http://www.nbp.pl/home.aspx?f=/statystyka/zadluz.html>.
- Strategia zarządzania długiem sektora finansów publicznych w latach 2014–2017* (2013). Warszawa: Ministerstwo Finansów.

Marta Postuła¹

ZMIANY W ORGANIZACJI ORAZ ZASADACH GOSPODARKI FINANSOWEJ SEKTORA FINANSÓW PUBLICZNYCH A PROCESY KONSOLIDACJI FISKALNEJ

Abstrakt

Procesy usprawnienia funkcjonowania jednostek sektora finansów publicznych stanowią przedmiot stałego zainteresowania władz fiskalnych. Efektywne gospodarowanie środkami publicznymi i skuteczna realizacja zadań publicznych przez jednostki sektora stanowią niezbędny element optymalnej polityki fiskalnej. Polityka fiskalna powinna tworzyć warunki dla stabilnego i zrównoważonego rozwoju społeczno-gospodarczego. Instytucje gospodarki budżetowej umożliwiają dokonanie syntetycznej oceny na wspólnej podstawie. W opracowaniu przedstawiona zostanie analiza konsekwencji fiskalnych i społecznych zmian dotyczących zadań przejętych po zlikwidowanych zakładach budżetowych i gospodarstwach pomocniczych państwowych jednostek budżetowych.

Słowa kluczowe: finanse publiczne, efektywność, zadania publiczne

¹ Centrum Badawcze TIGER, Akademia Leona Koźmińskiego, Uniwersytet Warszawski, e-mail: mpostula@wz.uw.edu.pl.

Wprowadzenie

Procesy usprawnienia funkcjonowania jednostek sektora finansów publicznych stanowią przedmiot stałego zainteresowania władz fiskalnych. Efektywne gospodarowanie środkami publicznymi i skuteczna realizacja zadań publicznych przez jednostki sektora stanowią niezbędny element optymalnej polityki fiskalnej. Polityka fiskalna powinna tworzyć warunki dla stabilnego i zrównoważonego rozwoju społeczno-gospodarczego. W ramach Unii Europejskiej stanowi to wspólny cel państw członkowskich, formułowany między innymi zarówno w traktatach unijnych, jak i w Pakcie Stabilności i Wzrostu, a ostatnio w Traktacie o stabilności, koordynacji i zarządzaniu. Jednym z bezpośrednich celów stawianych przed polityką fiskalną jest konsolidacja fiskalna, rozumiana jako wzmocnienie jakości finansów publicznych, ograniczenie deficytu i długu publicznego, m.in. poprzez odpowiednie ukształtowanie wydatków i dochodów publicznych. Te postulaty stanowią również wyzwanie dla polskiej polityki gospodarczej. Polski sektor instytucji rządowych i samorządowych charakteryzuje się od kilkunastu lat nadmiernym deficytem, czyli przekraczającym 3% w relacji do PKB (w 2007 r. odnotowano incydentalnie 1,9%). W 2013 r. deficyt sektora wyniósł 4,3%. Wieloletnie utrzymywanie się nadwyżki wydatków nad dochodami wskazuje na konieczność działań ukierunkowanych na konsolidację fiskalną w Polsce. Jednym z elementów systemowych przedsięwzięć na rzecz konsolidacji były prowadzone od 2007 r. prace nad zmianą prawa o finansach publicznych. W dniu 27 sierpnia 2009 r. Parlament uchwalił nową ustawę o finansach publicznych², formułującą podstawowe zasady funkcjonowania sektora finansów publicznych oraz składających się nań podmiotów. Jednym z głównych celów nowej ustawy było stworzenie warunków dla skutecznej konsolidacji fiskalnej oraz zapewnienia właściwych standardów jawności i przejrzystości funkcjonowania sektora, m.in. poprzez zmniejszenie jego rozdrobnienia organizacyjnego. Część obszernych i szczegółowych zmian przepisów (innych niż ustawa systemowa) zawarto w drugim akcie prawnym – ustawie Przepisy wprowadzające ustawę o finansach

² Ustawa o finansach publicznych z dnia 27 sierpnia 2009 r. (Dz.U. Nr 157, poz. 1240), tekst jednolity z dnia 21 czerwca 2013 r. (Dz.U. z 2013 r. poz. 885).

publicznych³. Wprowadzane wyżej wymienionymi aktami prawnymi rozwiązania stanowiły kolejny etap w implementacji w Polsce metod nowego zarządzania publicznego, mających na celu zorientowanie administracji publicznej na osiąganie określonych wyników poprzez realizację konkretnych zadań. Szczególny aspekt skutecznego wprowadzenia metod nowego zarządzania publicznego stanowi sposób zorganizowania jednostek sektora finansów publicznych, umożliwiającą funkcjonowanie w ramach spójnego systemu planowania strategicznego, jednolitego i przejrzystego systemu rachunkowości, planowania, realizacji, a także sprawozdawczości budżetowej, uzupełnionego o informacje o efektywności i skuteczności realizacji zadań w oparciu o mierzalne standardy oraz wskaźniki.

W niniejszym rozdziale zostanie zweryfikowana teza, że zmiany wprowadzone nową ustawą o finansach publicznych w 2009 r. w analizowanych obszarach były istotnym elementem procesów konsolidacyjnych w Polsce, natomiast ilościowa ocena pełnej skali efektów (szacowanego przez ekspertów z dziedziny finansów publicznych ograniczenia wydatków publicznych na ok. 10 mld zł) zmian będzie możliwa po 5 latach obowiązywania nowych regulacji. Teza zostanie zweryfikowana poprzez omówienie przyjętych w ustawie rozwiązań systemowych usprawniających funkcjonowanie sektora finansów publicznych w Polsce i ich oddziaływanie na konsolidację fiskalną. Analiza obejmie dwa istotne obszary zmian i innowacji w systemie finansów publicznych w Polsce. Pierwszy, polegający na likwidacji niektórych form organizacyjno-prawnych w sektorze, oraz drugi, dotyczący wprowadzenia nowych form organizacyjno-prawnych lub przekształcenia istniejących, oraz zmian w zasadach gospodarki finansowej jednostek sektora finansów publicznych. Obszary te są powiązane, gdyż nowe zasady gospodarki finansowej dotyczą również nowych jednostek organizacyjnych, a podział na dwa obszary pozwoli uporządkować treść rozważań.

³ Ustawa Przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych z dnia 27 sierpnia 2009 r. (Dz.U. Nr 157, poz. 1241).

Zmiany związane z likwidacją istniejących form organizacyjno-prawnych w sektorze finansów publicznych

Struktura organizacyjno-prawna polskiego sektora finansów publicznych (funkcjonujące podmioty i rozwiązania instytucjonalne) stanowi rezultat systematycznych przekształceń dokonywanych w trakcie transformacji społeczno-gospodarczej, począwszy od 1989 roku. Zasady funkcjonowania podmiotów składających się na sektor finansów publicznych są systematycznie dostosowywane do zewnętrznych i wewnętrznych uwarunkowań gospodarki rynkowej. Należy zauważyć, że kluczowe przesłanki funkcjonowania takich form, jak gospodarstwa pomocnicze lub państwowe zakłady budżetowe, stały się całkowicie nieaktualne. Szczególną cechą było poważne rozdrobnienie i funkcjonowanie wielu niewielkich podmiotów, których cele nie były zintegrowane z celami jednostek macierzystych.

Podmioty sektora finansów publicznych funkcjonują zgodnie z zasadami dyscypliny finansowej, w szczególności dotyczącymi przymusowego i bezzwrotnego gromadzenia dochodów, celowego, oszczędnego, skutecznego i terminowego wydatkowania środków publicznych, stosowania jednolitych standardów rachunkowości, a także sprawozdawczości oraz kontroli gospodarowania środkami. Podstawowym typem podmiotu w polskim sektorze pozostają jednostki budżetowe. Zgodnie z ustawą o finansach publicznych jednostkami budżetowymi są jednostki organizacyjne sektora finansów publicznych, nieposiadające osobowości prawnej i działające na podstawie statutu. Jednostki pokrywają swoje wydatki bezpośrednio z budżetu, a ich dochody stanowią dochody budżetu państwa albo budżetu jednostek samorządu terytorialnego.

Z uwagi na stosunkowo rozbudowaną oraz skomplikowaną procedurę planowania i przyjmowania budżetu państwa, wymagającą zaangażowania wielu podmiotów, w tym parlamentu, powstały formy organizacyjno-prawne upraszczające lub ułatwiające realizację niektórych zadań publicznych. Niektóre z tych form wpływają pozytywnie na procesy realizacji celów zadań sektora, funkcjonowanie części z tych dodatkowych rozwiązań instytucjonalnych ocenionych było negatywnie. Instytucjami takimi, wykonującymi znaczną ilość zadań publicznych, były gospodarstwa pomocnicze i zakłady budżetowe, których zasady

funkcjonowania odbiegały od wspomnianych wcześniej rozwiązań charakteryzujących jednostki budżetowe.

Likwidacja gospodarstw pomocniczych, państwowych i niektórych samorządowych zakładów budżetowych oraz wydzielonych rachunków dochodów własnych

Pierwszy obszar analizy dotyczy likwidacji niektórych odbiegających od pożądaných standardów, a więc wyjątkowych rozwiązań instytucjonalnych w obrębie sektora finansów publicznych. W terminie do 31 grudnia 2010 r. ulegały likwidacji wszystkie gospodarstwa pomocnicze jednostek budżetowych. Dostępne są szczegółowe dane dotyczące gospodarstw pomocniczych państwowych jednostek budżetowych (z pominięciem samorządowych). Na początku 2010 r. działało 338 gospodarstw pomocniczych państwowych jednostek budżetowych zatrudniających 11 690 osób (Postuła, 2012, s. 106). Zadania wykonywane przez 171 gospodarstw pomocniczych zostały przejęte do finansowania z budżetu państwa. 37 gospodarstw pomocniczych przekształconych zostało w instytucje gospodarki budżetowej lub stanowiło bazę dla utworzenia instytucji gospodarki budżetowej. Zadania 44 gospodarstw przejęły agencje wykonawcze (Centralny Ośrodek Badania Odmian Roślin Uprawnych, Wojskowa Agencja Mieszkaniowa i Agencja Rezerw Materiałowych). Rezygnacja z realizacji dotychczasowych zadań była przyczyną likwidacji 86 gospodarstw pomocniczych. Łączne zatrudnienie związane z wykonywaniem zadań realizowanych wcześniej przez gospodarstwa pomocnicze państwowych jednostek budżetowych zmniejszyło się o 2 327 do 9 663 osób. Ograniczenie zatrudnienia zmniejszyło koszty wynagrodzeń; oszczędności z tego tytułu zmniejszone zostały w części kosztami zakupu produktów i usług na rynku, wykonywanych wcześniej przez zwolnione osoby. Ostateczne skutki finansowe tych zmian dla sektora omówione zostaną dalej, przy opisie mechanizmu rezerwy celowej przeznaczonej na realizację zadań przejętych po zlikwidowanych gospodarstwach pomocniczych.

Gospodarstwa pomocnicze prowadziły działania związane z potrzebami jednostki macierzystej. Działania o charakterze pomocniczym wiązały się z obsługą organów administracji publicznej. Idea wydzielonego „gospodarstwa” bardzo ściśle związana była ze specyficznymi uwarunkowaniami gospodarki centralnie planowanej, w której niemoż-

liwe było swobodne i racjonalne pozyskiwanie usług i produktów na rynku, a więc poza planem. Argumenty wskazujące na racjonalność wydzielenia prowadzonej na niewielką skalę działalności obsługowej, przy próbach jej samofinansowania straciły swoją moc w warunkach gospodarki rynkowej. Kolejne niedomagania w funkcjonowaniu gospodarstw wynikały z ich niepełnego wyodrębnienia organizacyjnego i związanego z tym problemem poprawnego ustalenia kosztów. Gospodarstwa świadczyły usługi na rzecz jednostki macierzystej według kosztów własnych, nie zawsze odpowiadających zmieniającej się wycenie rynkowej. Ponadto część gospodarstw charakteryzowała się nieefektywnością – okresową lub dotyczącą części usług.

Zadania realizowane przez gospodarstwa pomocnicze zostały przejęte przez jednostki budżetowe lub przez specjalnie powołane instytucje gospodarki budżetowej (nowa forma organizacyjna wprowadzona ustawą o finansach publicznych). Część zadań jest realizowana poprzez zakup odpowiednich produktów lub usług na rynku, z wykorzystaniem kryterium konkurencyjności i mechanizmu zamówień publicznych. W sytuacji wchłonięcia gospodarstwa przez jednostkę macierzystą dochody i koszty wraz z możliwością oceny ich efektywności są bezpośrednio włączone do systemu planowania i realizacji budżetu danej jednostki. Zewnętrzny zakup produktów i usług umożliwia wykorzystanie procedur zamówień publicznych oraz zalet konkurencyjnego rynku.

Kolejną, wyjątkową formą organizacyjną, wyspecjalizowaną w realizacji zadań publicznych były zakłady budżetowe. W terminie do 31 grudnia 2010 r. poddane zostały likwidacji zakłady budżetowe podlegające państwowym jednostkom budżetowym. Na początku 2010 r. funkcjonowało 49 takich zakładów, podległych państwowym jednostkom budżetowym, które zatrudniały 2119 pracowników (Postuła, 2012, s. 107–109). W związku z rezygnacją z realizacji dotychczasowych zadań zlikwidowanych zostało 11 zakładów budżetowych, 24 zakłady zostały przekazane innym organom lub osobom prawnym, zadania 9 zakładów przejęły nowotworzone instytucje gospodarki budżetowej, zadania 5 zakładów budżetowych zostały przejęte przez organy centralne lub wojewodę. Łączna liczba pracowników zatrudnionych przy realizacji zadań zmniejszyła się po reorganizacji o 309 osób, do 1 819 osób. Zmniejszone koszty wynagrodzeń częściowo niwelowane były kosztami zakupów zewnętrznych. Analogicznie jak w przypadku gospodarstw pomocniczych państwowych jednostek budżetowych wydatki z tytułu przejętych zadań zakładów budżetowych państwowych jednostek budżetowych

finansowane były przejściowo z rezerwy celowej, o czym będzie mowa w dalszej części artykułu.

Zakłady budżetowe realizowały zadania bez korzystania ze środków budżetowych za pomocą ich samofinansowania. Zadania były wykonywane odpłatnie, a koszty pokrywały przychody zakładu. Wydatki inwestycyjne zakładów budżetowych były jednak finansowane w całości lub częściowo z budżetu jednostki macierzystej. Od początku procesów transformacyjnych zasady funkcjonowania zakładów były systematycznie dostosowywane do uwarunkowań rynkowych.

Zadania publiczne realizowane do 2010 r. przez zakłady budżetowe, przy zachowaniu ciągłości organizowania i świadczenia usług, przejęły nowe lub istniejące podmioty zorganizowane w formie spółki, jednostki budżetowej lub nowo wprowadzonej formie organizacyjnej – agencji wykonawczej lub instytucji gospodarki budżetowej.

Zachowana została możliwość funkcjonowania zakładów budżetowych przy jednostkach samorządu terytorialnego (a więc gminnych, powiatowych i wojewódzkich), przy czym zakres ich działalności uległ ograniczeniu do zadań wskazanych w art. 14 ustawy o finansach publicznych jako zadania własne jednostek samorządu terytorialnego. Oznaczało to, że zakłady budżetowe jednostek samorządu terytorialnego realizujące zadania inne niż wskazane podlegały likwidacji. Szacowano, że w 2007 r. w 2000 istniejących samorządowych zakładów budżetowych zatrudnionych było około 82 tys. osób. Utrzymanie w podsektorze samorządowym formy zakładu budżetowego związane było z wyraźną wolą reprezentantów samorządu terytorialnego. Ścisłe ograniczenie działań zakładów budżetowych do ustawowo wskazanych zadań własnych jednostek samorządu pozwala na utrzymanie pożądanej jednolitości oraz przejrzystości realizacji zadań przez te podmioty. Należy też zauważyć, że reguły finansowe dotyczące jednostek samorządu terytorialnego zawarte w ustawie o finansach publicznych, w brzmieniu obowiązującym w roku 2014, zapewniają dostateczną kontrolę ich długu i deficytu. Funkcjonowanie zakładów budżetowych w podsektorze nie powinno zakłócać procesów konsolidacyjnych w całym sektorze finansów publicznych.

Rezygnacja z gospodarstw pomocniczych, zakładów budżetowych państwowych jednostek budżetowych oraz części samorządowych zakładów budżetowych oznaczała ograniczenie pozabudżetowych form realizacji zadań publicznych. Proces ten oznaczał uporządkowanie rozproszonych dotychczas zadań i wydatków publicznych i bezpośrednie

przyporządkowanie władztwa nad tymi zadaniami jednostkom macierzystym. Ostateczna ocena konsekwencji likwidacji gospodarstw pomocniczych oraz zakładów budżetowych wymaga przeprowadzenia audytu efektywnościowego po upływie przynajmniej jednego cyklu planowania wieloletniego, czyli 5 lat realizacji zadań w nowych warunkach organizacyjnych. Przeprowadzenie takiej oceny wskazane byłoby najlepiej w 2016 roku. Propozycja ta wynika z potrzeby uzyskania szczegółowych informacji i danych o realizacji zadań, które zostały przejęte przez różnorodne podmioty organizacyjne. Aktualnie nie jest możliwe posłużenie się nawet przybliżonymi danymi finansowymi, czy też efektywnościowymi, właśnie ze względu na pełną decentralizację procesów zmian w tym obszarze.

Na koniec 2010 r. zlikwidowano także instytucję wydzielonych rachunków dochodów własnych funkcjonujących w jednostkach sektora finansów publicznych, z wyjątkiem dotyczącym jednostek prowadzących działalność oświatową. Na rachunkach tych gromadzone były dochody m.in. z tytułu niektórych opłat, spadków i darowizn, odszkodowań. W 2009 r. suma dochodów na tych rachunkach wyniosła 920,9 mln zł, wydatkowano z tego 878,4 mln zł, nadwyżka w kwocie 42,5 mln zł powiększyła końcowy stan środków do poziomu 319,6 mln zł⁴. Wydzielone rachunki przestały funkcjonować 31 grudnia 2010 r., przy czym pozostałe w tym terminie środki były przekazywane na rachunek pomocniczy i mogły być wykorzystywane na dotychczasowe cele do dnia 30 czerwca 2011 roku.

Instytucja wydzielonych dochodów stanowiła wyjątek w stosunku do zasady budżetowania brutto. W ramach przepisów funkcjonujących w poprzedniej wersji ustawy o finansach publicznych z roku 2005 dozwolone było gromadzenie na wydzielonych rachunkach dochodów przez państwowe jednostki budżetowe z 14 wskazanych tytułów i dodatkowo

⁴ Sprawozdanie z wykonania ustawy budżetowej na rok 2009; [http://www.mf.gov.pl/ministerstwo-finansow/dzialalnosc/finanse-publiczne/budzet-panstwa/wykonanie-budzetu-panstwa/sprawozdanie-z-wykonania-budzetu-panstwa-roczne/-/asset_publisher/R79o/content/1202768?redirect=http%3A%2F%2Fwww.mf.gov.pl%2Fministerstwo-finansow%2Fdzialalnosc%2Ffinanse-publiczne%2Fbudzet-panstwa%2Fwykonanie-budzetu-panstwa%2Fsprawozdanie-z-wykonania-budzetu-panstwa-roczne%3Fp_p_id%3D101_INSTANCE_R79o%26p_p_lifecycle%3D0%26p_p_state%3Dnormal%26p_p_mode%3Dview%26p_p_col_id%3Dcolumn-2%26p_p_col_count%3D1#p_p_id_101_INSTANCE_R79o_\(05.06.2014\)](http://www.mf.gov.pl/ministerstwo-finansow/dzialalnosc/finanse-publiczne/budzet-panstwa/wykonanie-budzetu-panstwa/sprawozdanie-z-wykonania-budzetu-panstwa-roczne/-/asset_publisher/R79o/content/1202768?redirect=http%3A%2F%2Fwww.mf.gov.pl%2Fministerstwo-finansow%2Fdzialalnosc%2Ffinanse-publiczne%2Fbudzet-panstwa%2Fwykonanie-budzetu-panstwa%2Fsprawozdanie-z-wykonania-budzetu-panstwa-roczne%3Fp_p_id%3D101_INSTANCE_R79o%26p_p_lifecycle%3D0%26p_p_state%3Dnormal%26p_p_mode%3Dview%26p_p_col_id%3Dcolumn-2%26p_p_col_count%3D1#p_p_id_101_INSTANCE_R79o_(05.06.2014)).

z 3 tytułów przez wszystkie jednostki budżetowe⁵. Stosunkowo obszerny katalog wskazanych dochodów mógł prowadzić do niepożądanego, nadmiernej koncentracji na pozyskiwaniu dochodów na rachunkach wydzielonych. Wydzielone rachunki pozostawały w pewnej sprzeczności z zasadą jednolitości budżetu jednostki; pozyskiwane tam dochody były ukierunkowane na określone rodzaje wydatków. Ponadto funkcjonował mechanizm odprowadzania części nadwyżki z rachunku po zakończeniu roku do budżetu państwa; rozwiązanie to zmniejszało przejrzystość planowania w skali całego budżetu.

Likwidacja od 2011 r. wydzielonych rachunków, przy wyjątkowym pozostawieniu ich dla instytucji oświatowych, w znacznym stopniu zwiększyła przejrzystość i jednolitość dochodów budżetu państwa. Jednostki budżetowe nie muszą w odrębny sposób planować i realizować dochodów i wydatków objętych wcześniej wydzielonymi rachunkami. Zmiana ta wzmocniła również ukierunkowanie zarządzających jednostką na realizację zadań podstawowych. Pozostawiono możliwość utrzymania wydzielonych rachunków dla jednostek prowadzących działalność oświatową. W ustawie o finansach publicznych uregulowano tę kwestię dla państwowych jednostek budżetowych⁶, z jednoczesnym wskazaniem źródeł dochodów oraz kierunków wydatków, oraz dla samorządowych jednostek budżetowych⁷, w których przypadku o wydzielonych rodzajach dochodów oraz wydatków decyduje uchwała organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego (wyspecyfikowano również szczególne źródła dochodów m.in. ze spadków, darowizn, odszkodowań). W obydwu przypadkach z rachunków wydzielonych nie wolno finansować wynagrodzeń osobowych.

Wpływ likwidacji państwowych zakładów budżetowych oraz wydzielonych rachunków dochodów własnych na kształt budżetu państwa
Z procesem likwidacji gospodarstw pomocniczych państwowych jednostek budżetowych oraz wydzielonych rachunków dochodów własnych związane było wprowadzenie specyficznego rozwiązania, które funk-

⁵ Art. 22 ust. 1 i 2, ustawa z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych (Dz.U. z dnia 20 grudnia 2005 r.).

⁶ Art. 11a ustawy o finansach publicznych z dnia 27 sierpnia 2009 r. (Dz.U. Nr 157, poz. 1240), tekst jednolity z dnia 21 czerwca 2013 r. (Dz.U. z 2013 r. poz. 885).

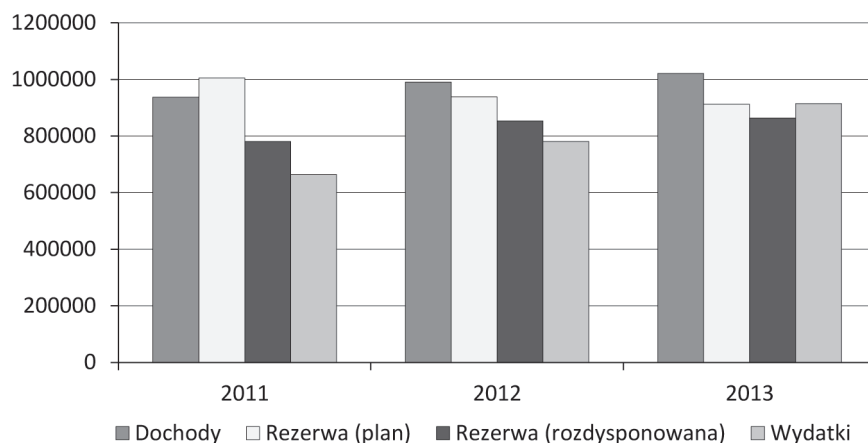
⁷ Art. 223 ustawy o finansach publicznych z dnia 27 sierpnia 2009 r. (Dz.U. Nr 157, poz. 1240), tekst jednolity z dnia 21 czerwca 2013 r. (Dz.U. z 2013 r. poz. 885).

cjonowało w latach 2010–2013 i miało charakter przejściowy. W latach 2011–2012 tworzona była w budżecie państwa rezerwa celowa⁸, przeznaczona na wydatki państwowych jednostek budżetowych wykonujących zadania realizowane dotychczas przez gospodarstwo pomocnicze państwowej jednostki budżetowej lub finansowane ze środków gromadzonych na rachunku dochodów własnych. W grudniu 2012 r. ustawa o zmianie niektórych ustaw w związku z realizacją ustawy budżetowej umożliwiła utworzenie rezerwy celowej w budżecie państwa, również w 2013 roku. Mechanizm planowania i uruchamiania rezerwy przewidywał, że jej wysokość powinna odpowiadać planowanemu przyrostowi dochodów macierzystej jednostki budżetowej wykonującej zadania realizowane dotychczas przez gospodarstwo pomocnicze państwowej jednostki budżetowej lub finansowane ze środków gromadzonych na rachunku dochodów własnych. W budżecie państwa w latach 2011–2013 tworzona była rezerwa celowa pod pozycją 57 – *Skutki zmian systemowych wynikających z art. 94 ustawy Przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych, w tym sfinansowanie wynagrodzeń wraz z pochodnymi*. Monitorowanie w latach 2011–2013 stanu dochodów, które wcześniej stanowiły dochody własne jednostek budżetowych oraz dochody zlikwidowanych gospodarstw pomocniczych umożliwiło wprowadzenie odpowiednich rozdziałów we właściwych działach klasyfikacji budżetowej (rysunek 1).

W 2011 r. wspomniane dochody wyniosły 937,3 mln zł, rozdysponowano rezerwę w wysokości 781,1 mln zł; ostateczna realizacja wydatków związanych z realizacją przejętych zadań publicznych wyniosła 663,8 mln zł. Nadwyżka dochodów nad wydatkami wyniosła 273,5 mln zł, co stanowiło 29,2% dochodów. W 2012 r. dochody wzrosły o 5,6% do 990,0 mln zł, wydatki o 17,6% do 780,6 mln zł. Nadwyżka wyniosła 209,5 mln zł, tj. 21,2% dochodów. Zgodnie z danymi o przewidywanym wykonaniu dochodów i rozdysponowania rezerwy w roku 2013 nadwyżka wynieść mogła 156,8 mln zł, czyli 15,4% przewidywanych dochodów. Wprowadzony mechanizm poprawił wynik jednostek sektora finansów publicznych w latach 2011–2013 o kwoty uzyskanych nadwyżek.

⁸ Art. 94 ustawy Przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych. (Dz.U. Nr 157, poz. 1241).

Przejściowe wykorzystywanie mechanizmu rezerwy celowej pozwalało na elastyczne zwiększanie wydatków jednostki proporcjonalnie do uzyskiwanych dochodów. Ostateczne rozmiary nadwyżki dochodów nad wydatkami uzależnione były od jednostki realizującej zadanie oraz decyzji ministra finansów, uruchamiającego rezerwę, i oznaczało powstrzymywanie nadmiernych wydatków w sektorze finansów publicznych. Systematyczne dostosowanie procesów planowania oraz realizacji dochodów i wydatków w kontekście faktycznych, a nie deklarowanych potrzeb poszczególnych jednostek, pozwoliło na uwzględnienie różnorodności ich zadań i specyfiki. Ponadto, finansowanie przejętych przez jednostki budżetowe zadań ze środków ww. rezerwy celowej zapewniało ministrowi finansów kontrolę zarówno nad kierunkiem rozdysponowania środków w rezerwie celowej, jak i nad racjonalnością ich wydatkowania, oraz umożliwiło elastyczną alokację środków budżetowych.



Rysunek 1. Dochody, rezerwa celowa, wydatki związane z zadaniami zlikwidowanych gospodarstw pomocniczych państwowych jednostek budżetowych oraz wydzielonych rachunków dochodów własnych w latach 2011, 2012, 2013 (p.w.) w tys. zł

Źródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdań z wykonania budżetu państwa.

Wydzielone rachunki dochodów własnych stanowiły specyficzną formę zlikwidowanych w 2005 r. środków specjalnych. Motywy rezygnacji z tego instrumentu, podobnie jak w przypadku wcześniejszych środków specjalnych, dotyczyły nieracjonalności z punktu widzenia zasady jednolitości dochodów i wydatków budżetowych.

Wprowadzenie nowych lub przekształcenie istniejących form organizacyjno-prawnych oraz zmiany w zasadach gospodarki finansowej jednostek sektora finansów publicznych

Obok likwidacji niektórych form organizacyjnych w ustawie o finansach publicznych z 2009 r. wprowadzono do sektora nowe formy organizacyjno-prawne. Pierwszą z nich były agencje wykonawcze będące państwowymi osobami prawnymi powoływanymi na podstawie ustaw w celu realizacji zadań państwa. Od początku okresu transformacji, tj. roku 1989, tworzone były w Polsce nowe podmioty publiczne, zwane potocznie agencjami rządowymi, lecz o zróżnicowanym statusie prawnym i, co się z tym wiąże, zasadach organizacyjnych oraz sposobie finansowania. Ujednoczenie statusu i zasad funkcjonowania było konsekwencją prowadzonych od początku lat 2000 działań rządu na rzecz uporządkowania funkcjonowania podmiotów publicznych – agencji.

Bepośrednio po wejściu w życie nowych przepisów w roku 2010 status agencji wykonawczych uzyskały 3 podmioty: Narodowe Centrum Badań i Rozwoju, Narodowe Centrum Nauki oraz Centralny Ośrodek Badania Odmian Roślin Uprawnych. W stosunku do funkcjonujących przed 2010 r. 7 agencji państwowych (Agencja Nieruchomości Rolnych, Wojskowa Agencja Mieszkaniowa, Agencja Mienia Wojskowego, Agencja Rezerw Materiałowych, Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości, Agencja Rynku Rolnego, Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa) obowiązywał dwuletni okres przejściowy. Agencja Rezerw Materiałowych uzyskała status agencji wykonawczej w lutym 2011 r.; pozostałe agencje stały się agencjami wykonawczymi od 1 stycznia 2012 roku. W roku 2014 działało 10 agencji wykonawczych⁹.

Agencje wykonawcze realizują wskazane kluczowe zadania państwa, zgodnie z określonymi w powołujących je ustawach warunkami, zasadami i procedurami. Podstawą gospodarki finansowej agencji wykonawczych jest roczny plan finansowy, który stanowi załącznik do ustawy budżetowej. Ujęte w budżecie państwa plany w układzie kasowym muszą być zgodne z jednolitymi zasadami sporządzania planów finansowo-rzeczowych w układzie memoriałowym. Agencja wykonawcza

⁹ Załącznik nr 11 do ustawy budżetowej na rok 2014 z dnia 24 stycznia 2014 r. (Dz.U. z 2014 r., poz. 162).

jest obowiązana corocznie (do 30 czerwca roku następnego) wpłacać do budżetu państwa nadwyżkę środków finansowych pozostającą po uregulowaniu zobowiązań; odstępianie od tej zasady wymaga odpowiedniej uchwały Rady Ministrów. Na sposób ustalenia nadwyżki wpływ mają ministrowie sprawujący nadzór nad agencjami. Zasady funkcjonowania agencji wykonawczych są wzorowane na przyjętych w Rozporządzeniu Rady Unii Europejskiej ustanawiającym statut agencji wykonawczych¹⁰, które realizują niektóre zadania w zakresie zarządzania programami wspólnotowymi. Przekształcenie w agencje wykonawcze uwzględniało również rozszerzenie zakresu planowania i jego horyzontu czasowego o sporządzanie planów finansowo-rzeczowych, także w układzie zadaniowym, obejmującym m.in. zestawienie zadań w ramach planowanych kosztów na dany rok budżetowy i dwa kolejne lata, wraz z opisem celów tych zadań i mierników określających stopień realizacji celu.

Na koniec 2011 r. spośród 4 podmiotów posiadających wówczas status agencji wykonawczej Narodowe Centrum Nauki i Narodowe Centrum Badań i Rozwoju miały zrównoważony bilans, Centralny Ośrodek Badania Odmian Roślin Uprawnych 6,3 mln zł nadwyżki, zaś Agencja Rezerw Materiałowych 129,7 mln zł nadwyżki. W roku 2012 dodatni wynik finansowy uzyskało 8 na 11 funkcjonujących agencji; łączny wynik finansowy brutto wyniósł 1 559,7 mln zł. Narodowe Centrum Badań i Rozwoju odnotowało zerowy wynik finansowy brutto. Wynik ujemny brutto uzyskały Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa (-37,0 mln zł) oraz Agencja Nieruchomości Rolnych (-6,7 mln zł). Na łączne rozmiary wyniku agencji największy wpływ miał wynik brutto Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa (1 174,5 mln zł). Nadwyżkę środków finansowych wypracowaną w roku 2012 wpłaciły do budżetu państwa 2 agencje wykonawcze, tj. Agencja Nieruchomości Rolnych dysponująca Zasobem Własności Rolnej Skarbu Państwa (120,9 mln zł) oraz Agencja Rynku Rolnego (0,6 mln zł)¹¹. Wykorzystanie nadwyżki na własne cele agencji motywowane sprawnym

¹⁰ Rozporządzenie Rady (WE) Nr 58/2003 z dnia 19 grudnia 2002 r. ustanawiające statut agencji wykonawczych, którym zostaną powierzone niektóre zadania w zakresie zarządzania programami wspólnotowymi (Dz.U. UE L11/1 z 16 stycznia 2003 r.).

¹¹ Sprawozdanie z wykonania ustawy budżetowej na rok 2012.

i pełnym wykonywaniem zadań wymagało specjalnej decyzji rządu na wniosek ministra nadzorującego daną agencję¹².

Skuteczna realizacja zadań przez agencje wykonawcze pozwala na pozytywną ocenę ich dotychczasowego funkcjonowania. Pozytywny wpływ na procesy konsolidacji fiskalnej miała wypracowywana nadwyżka przychodów nad kosztami oraz realizowane bezpośrednie wpłaty nadwyżek do budżetu państwa. Dokładna analiza ilościowa i ocena wymaga wykorzystania danych przynajmniej dla średniego okresu, by możliwe było pominięcie wpływu zdarzeń przypadkowych i tymczasowych oraz uwzględnienie trwalszych uwarunkowań realizacji zadań przez agencje wykonawcze.

Kolejną nową formą organizacyjno-prawną wprowadzoną w 2010 r. były instytucje gospodarki budżetowej (IGB). Instytucja gospodarki budżetowej jest państwową jednostką sektora finansów publicznych, posiadającą osobowość prawną i podlegającą wpisowi do Krajowego Rejestru Sądowego. IGB są tworzone w celu realizacji zadań publicznych. Wyodrębnione zadania są wykonywane przez nią odpłatnie. IGB pokrywa koszty swojej działalności oraz zobowiązania z uzyskiwanych przychodów. IGB prowadzą swoją działalność na podstawie rocznego planu finansowego, który załączany jest do ustawy budżetowej. Inicjatywa utworzenia instytucji gospodarki budżetowych należy do organu założycielskiego, którym mogą być: minister lub Szef Kancelarii Prezesa RM, organ lub kierownik jednostki, o których mowa w art. 139 ust. 2 ustawy o finansach publicznych. Niektóre z IGB realizują m.in. zadania wykonywane do 2010 r. przez państwowe zakłady budżetowe i gospodarstwa pomocnicze jednostek budżetowych.

W roku 2010 powołanych zostało 16 instytucji gospodarki budżetowej: Centrum Obsługi Kancelarii Prezydenta RP, Centrum Usług Wspólnych, Centralny Ośrodek Dokumentacji Geodezyjnej i Kartograficznej, Centralny Ośrodek Sportu, Zakład Inwestycji Organizacji Traktatu Północnoatlantyckiego, 6 regionalnych IGB z obszaru więzienia, Centralny Ośrodek Informatyki, Centrum Usług Logistycznych, Profilaktyczny Dom Zdrowia w Juracie, Centrum Badań i Edukacji Statystycznej GUS, Wydawnictwo Edukacyjne „PARPAMEDIA”. W 2012 r. powołano Centrum Zakupów dla Sądownictwa, w roku 2013 zlikwidowano Wydawnictwo Edukacyjne „PARPAMEDIA” oraz jedno

¹² Art. 22 ust. 3 ustawy o finansach publicznych z dnia 27 sierpnia 2009 r. (Dz.U. Nr 157, poz. 1240), tekst jednolity z dnia 21 czerwca 2013 r. (Dz.U. z 2013 r. poz. 885).

z 6 regionalnych IGB – podlaskie. W 2014 roku funkcjonowało 15 instytucji gospodarki budżetowej¹³.

W roku 2012 łączne przychody ogółem wszystkich IGB wyniosły ok. 865,2 mln zł; przy kosztach 791,7 mln zł ich wynik netto był dodatni i wyniósł 73,5 mln zł. Istotnym problemem pozostają jednak wyniki finansowe uzyskiwane przez poszczególne instytucje gospodarki budżetowej. W latach 2011–2012 spośród 17 IGB pozytywny wynik finansowy uzyskało 9 podmiotów, spośród których 6 realizuje w zasadzie tylko zadania na rzecz podmiotu założycielskiego, kolejne 3 rentowne instytucje świadczą usługi zarówno dla właściciela, jak i na rzecz podmiotów zewnętrznych. 8 podmiotów wykazywało natomiast ujemny wynik finansowy. Nierentowne podmioty wymagają likwidacji (sytuacja taka nastąpiła już w 2 przypadkach) i przejęcia zadań przez jednostkę macierzystą lub restrukturyzacji zadań, względnie konsolidacji z innymi jednostkami organizacyjnymi, by ujemny wynik nie podważał zasadności ich istnienia oraz nie obciążał wyniku całego sektora finansów publicznych. Nowa forma organizacyjna – instytucja gospodarki budżetowej – wykorzystana została w kilkunastu przypadkach, co można ocenić pozytywnie, uznając, że nie stanowiła rozpowszechnionego sposobu podtrzymania funkcjonowania dawnych gospodarstw pomocniczych lub zakładów budżetowych. Ograniczony zakres wykorzystania tej nowej formy organizacyjnej dowodzi, że nie wystąpiło zjawisko prostej zmiany organizacyjnej ograniczającej się do zmiany szyldu danego podmiotu publicznego i w konsekwencji w niewielkim stopniu wpływającej pozytywnie na sposób i efektywność realizacji zadań publicznych.

Kolejny obszar zmian polegał na przekształceniu już istniejących form organizacyjno-prawnych; rozwiązanie to dotyczyło funduszy celowych. Od 2010 r. przewidziano jedynie możliwość powoływania państwowych funduszy celowych, funkcjonujących jako rachunki bankowe. Wszystkie dotychczasowe samorządowe fundusze celowe włączone zostały bezpośrednio do budżetów właściwych jednostek samorządu terytorialnego. W 2014 r. funkcjonowało 28 państwowych funduszy celowych¹⁴. Przekształceniu w państwowe fundusze celowe nie podlegały

¹³ Załącznik nr 12 do ustawy budżetowej na rok 2014 z dnia 24 stycznia 2014 r. (Dz.U. z 2014 r., poz. 162).

¹⁴ Plany finansowe państwowych funduszy celowych ujęto w załączniku nr 13 do ustawy budżetowej na rok 2014 z dnia 24 stycznia 2014 r. (Dz.U. z 2014 r., poz. 162).

fundusze powołane na podstawie prawa ochrony środowiska¹⁵: Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej oraz wojewódzkie fundusze ochrony środowiska i gospodarki wodnej. Po 1 stycznia 2010 r. pozostały one nadal odpowiednio państwową osobą prawną oraz samorządowymi osobami prawnymi w rozumieniu art. 9 pkt. 14 ustawy o finansach publicznych.

Państwowe fundusze celowe są powoływane ustawowo, nie posiadają osobowości prawnej¹⁶, przychody funduszy pochodzą ze środków publicznych, a koszty są przeznaczane na realizację wyodrębnionych, wskazanych ustawowo zadań. Ustawa o finansach publicznych reguluje szczegółowo zasady funkcjonowania państwowych funduszy celowych, ich organizacji, gospodarki finansowej i nadzoru nad nimi. Określono również standardy sporządzania planów finansowych oraz ich zmian. Forma organizacyjna obsługi rachunków tworzących fundusz pozostała do wyboru przez ministrów lub inny organ wskazany w ustawie tworzącej fundusz. Zmiany w planie przychodów i kosztów państwowego funduszu celowego wymagają zgody ministra lub organu dysponującego państwowym funduszem oraz powiadomienia ministra finansów. Wydłużony został okres i zakres planowania finansowo-rzeczowego z wykorzystaniem układu zadaniowego obejmującego zestawienie zadań w ramach planowanych kosztów na dany rok budżetowy i dwa kolejne lata, wraz z opisem celów tych zadań i mierników określających stopień realizacji celu.

Łączne przychody i wydatki państwowych funduszy celowych (po wyeliminowaniu wzajemnych przepływów finansowych) w 2011 r. wynosiły odpowiednio 199 799,1 mln zł i 200 934,5 mln zł, co oznaczało niedobór w wysokości 3 135,4 mln zł. W 2012 r. przychody wyniosły 212 277,1 mln zł, wydatki 211 943,3 mln zł, z czego wynikała nadwyżka 333,8 mln zł. Należy jednak pamiętać, że ponad 90% kwot przychodów i wydatków realizują dwa fundusze: Fundusz Ubezpieczeń Społecznych oraz Fundusz Emerytalno-Rentowy. Dodatkowy przekrój analityczny związany jest z wydzieleniem z rachunku czterech funduszy, które otrzymywały dotacje budżetu państwa, przez co ich wynik uzależ-

¹⁵ Ustawa – Prawo ochrony środowiska z dnia 27 kwietnia 2001 r. (Dz.U. z 2008 nr 25 poz. 150 z późn. zm.).

¹⁶ Na zasadzie wyjątku osobowość prawną posiadają Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych i Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych.

niony był od rozmiarów tej dotacji. Dotację budżetową otrzymywały: Fundusz Ubezpieczeń Społecznych, Fundusz Emerytalno-Rentowy, Fundusz Prewencji i Rehabilitacji oraz Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych. Pozostałe 24 fundusze wydały w 2011 r. 14 482,9 mln zł, i odnotowały nadwyżkę przychodów nad wydatkami w kwocie 2 129,0 mln zł. W roku 2012 ich wydatki wyniosły 13 606,2 mln zł, a nadwyżka 2 521,3 mln zł.

Ocena funkcjonowania funduszy w nowym kształcie prawnym jest utrudniona wskutek ich zróżnicowanych rozmiarów oraz funkcjonowania wyjątków, np. w obszarze ochrony środowiska. Ujednolicone zasady gospodarki finansowej, w tym planowania i sprawozdawczości, przy istniejącym nadal pewnym rozdrobnieniu organizacyjnym ułatwiają monitorowanie ich sytuacji finansowej i ostatecznego wpływu na dochody i wydatki całego sektora. Procesy przekształceń związane z rezygnacją z funduszy powiatowych i gminnych nie wykazały szczególnych problemów w kontynuacji zadań wcześniej finansowanych za ich pomocą. Oznacza to, że poprawiła się przejrzystość realizacji zadań sektora publicznego finansowanych za pośrednictwem funduszy stanowiących część podsektora centralnego, jak też za pośrednictwem budżetów gmin oraz powiatów w ramach podsektora samorządowego.

Kolejna zmiana zasad gospodarki finansowej poprawiła jakość zarządzania środkami publicznymi i wpłynęła na codzienne funkcjonowanie zarówno pojedynczych jednostek sektora, jak i jego całości. Za pomocą nowelizacji z roku 2010¹⁷ umożliwiono od 1 maja 2011 r. konsolidację środków publicznych na poziomie ministra finansów. Po pierwsze jednostki sektora finansów publicznych (a więc z wyłączeniem organów władzy publicznej, organów kontroli państwowej i ochrony prawa oraz sądów i trybunałów, jednostek budżetowych, samorządowych zakładów budżetowych), które dotychczas mogły lokować wolne środki, z wyjątkiem środków pochodzących z dotacji budżetu państwa, uzyskały dodatkową możliwość dokonywania lokaty w formie depozytów u ministra finansów. Po drugie agencje wykonawcze, Narodowy Fundusz Zdrowia oraz inne podmioty publiczne, o których mowa w art. 9 pkt 14 ustawy o finansach publicznych, zostały zobowiązane do lokaty wolnych środków w walucie krajowej w formie depozytu u ministra finansów (z wyjątkiem środków z dotacji z budżetu państwa oraz środków

¹⁷ Art. 1 ustawy o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw z dnia 16 grudnia 2010 r. (Dz.U. Nr 257, poz. 1726).

europejskich w części dotyczącej Wspólnej Polityki Rolnej). Obowiązek ten dotyczy wolnych środków na koniec każdego dnia. Możliwość lub obowiązek deponowania wolnych środków przez niektóre jednostki sektora finansów publicznych pozwolił na bieżące, codzienne dokonywanie konsolidacji płynności budżetu państwa i ostatecznie przyczyniał się do redukcji potrzeb pożyczkowych budżetu państwa. Łączna kwota środków przekazanych ministrowi finansów przez jednostki sektora finansów publicznych na koniec 2011 r. wynosiła 24,5 mld zł, a na koniec 2012 r. 28,4 mld zł. Według oceny ministra finansów, dzięki temu rozwiązaniu potrzeby pożyczkowe budżetu państwa w 2012 r. były niższe o 3,9 mld zł (Ministerstwo Finansów, 2013, s. 39). Zmniejszenie potrzeb pożyczkowych oznacza również bezpośrednie ograniczenie kosztów obsługi długu publicznego, czyli wydatków budżetu państwa, które można szacować na ok. 200 mln zł w 2012 roku.

Podsumowanie

Omówione zmiany w organizacji i funkcjonowaniu jednostek sektora finansów publicznych doprowadziły zarówno do zmniejszenia rozdrobnienia organizacyjnego, jak i do ograniczenia gospodarki pozabudżetowej, zwiększenia przejrzystości w funkcjonowaniu poszczególnych rodzajów podmiotów i ujednoczenia zasad gospodarki finansowej. Ponadto w budżetowaniu wykorzystywana jest powszechnie struktura zadaniowa, umożliwiająca ocenę efektywności zadań i stopnia realizacji celów. Powyższe rozwiązania rozszerzają pole informacyjne oraz stwarzają dodatkowe przesłanki dla kształtowania dochodów i wydatków poszczególnych podmiotów sektora, a tym samym wpływają pozytywnie na procesy konsolidacji fiskalnej.

Aktualnie dostępne dane sprawozdawcze obejmują jeden pełny okres roczny, tj. za rok 2012, gdyż termin wprowadzenia części omawianych rozwiązań organizacyjno-prawnych przewidywał okresy przejściowe. Oceny i wnioski mogą opierać się na analizie niewielkiej liczby danych. Kształt zmienionych rozwiązań organizacyjno-prawnych wskazuje na ich racjonalny charakter w kontekście kształtowania dochodów i wydatków w skali sektora finansów publicznych. Pozytywny wpływ na procesy konsolidacyjne w latach 2011–2012 potwierdzają nadwyżki finansowe agencji wykonawczych, 24 państwowych funduszy celowych, które nie są dofinansowywane za pomocą dotacji budżetowej, nadwyżka

dochodów z tytułu przejętych zadań wcześniej finansowanych z rachunku dochodów własnych lub realizowanych przez gospodarstwa pomocnicze nad wydatkami ponoszonymi ze specjalnej rezerwy celowej.

Przejrzyste dane finansowe stanowiące część planów i sprawozdań związanych z budżetem państwa, dotyczące takich podmiotów jak państwowe fundusze celowe, agencje wykonawcze, instytucje gospodarki budżetowej umożliwiają dokonanie syntetycznej oceny na wspólnej podstawie. Analiza konsekwencji zmian dotyczących zadań przejętych po zlikwidowanych gospodarstwach pomocniczych i zakładach budżetowych państwowych jednostek budżetowych oraz części samorządowych wymagałaby przeprowadzenia audytu efektywnościowego nakierowanego szczególnie na wybrane zadania publiczne. Wnioski z takiego audytu pozwoliłyby na ocenę racjonalności dokonanej zmiany oraz jej ewentualnego wpływu na dochody i wydatki publiczne i co za tym idzie na procesy konsolidacji fiskalnej.

Ilościowa ocena wpływu na procesy konsolidacyjne wymaga zbadania przebiegu procesów planowania i realizacji budżetów oraz planów finansowych w perspektywie kilkuletniej, przynajmniej zgodnej z przyjętym horyzontem planowania zadaniowego oraz uzyskania wiarygodnych danych sprawozdawczych dla całego okresu planowania. Dla wiążącej oceny ilościowej konieczne jest wykorzystanie danych o rzeczywistym kształtowaniu się przepływów finansowych dla okresu średnioterminowego, obejmującego, o ile to możliwe, wszystkie fazy cyklu koniunkturalnego, tak by uwzględnić efekty funkcjonowania podmiotów sektora w zmieniających się warunkach rynkowych i budżetowych. Optymalny okres, dla którego wskazana byłaby analiza, obejmuje przynajmniej pięć kolejnych lat.

CHANGES IN THE ORGANIZATION PUBLIC FINANCE SECTOR AND THE PROCESS OF FISCAL CONSOLIDATION

Abstract

Processes to improve the functioning of public sector entities are the subject of constant interest of fiscal authorities. Effective management of public funds and effective implementation of public tasks by sector units are necessary to optimal fiscal policy. Fiscal policy should create conditions for a stable and sustainable socio-economic development. budget economy make it possible to synthetic evaluation on a common basis. The paper will be presented analysis of the consequences of fiscal and social changes in the tasks taken over after liquidated some of government entities.

Keywords: public finance, efficiency, public task

Bibliografia

Ministerstwo Finansów (2013). *Dług publiczny. Raport roczny 2012*. Warszawa.

Postuła, M. (2012). *Racjonalizacja wydatków publicznych a podstawowe funkcje państwa*. Warszawa: Wydawnictwo SGGW.

Rozporządzenie Rady (WE) Nr 58/2003 z dnia 19 grudnia 2002 r. ustanawiające statut agencji wykonawczych, którym zostaną powierzone niektóre zadania w zakresie zarządzania programami wspólnotowymi (Dz.U. UE L11/1 z 16 stycznia 2003 r.).

Sprawozdanie z wykonania ustawy budżetowej na rok 2009. <http://www.mf.gov.pl/ministerstwo-finansow/dzialalnosc/finanse-publiczne/budzet-panstwa/wykonanie-budzetu-panstwa/sprawozdanie-z-wykonania-budzetu-panstwa-roczne> (10.06.2014).

Sprawozdanie z wykonania ustawy budżetowej na rok 2012. <http://www.mf.gov.pl/ministerstwo-finansow/dzialalnosc/finanse-publiczne/budzet->

panstwa/wykonanie-budżetu-panstwa/sprawozdanie-z-wykonania-budżetu-panstwa-roczne (10.06.2014).

Ustawa budżetowa na rok 2014 z dnia 24 stycznia 2014 r. (Dz.U. z 2014 r., poz. 162).

Ustawa o finansach publicznych z dnia 27 sierpnia 2009 r. (Dz.U. Nr 157, poz. 1240). tekst jednolity z dnia 21 czerwca 2013 r. (Dz.U. z 2013 r. poz. 885).

Ustawa o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw z dnia 16 grudnia 2010 r. (Dz.U. Nr 257, poz. 1726).

Ustawa – Prawo ochrony środowiska z dnia 27 kwietnia 2001 r (Dz.U. z 2008 nr 25 poz. 150 z późn. zm.)

Ustawa Przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych z dnia 27 sierpnia 2009 r. (Dz.U. Nr 157, poz. 1241).



Halina Wasilewska-Trenkner¹

BUDŻET ZADANIOWY A OSZCZĘDNOŚCI W WYDATKACH PUBLICZNYCH

Abstrakt

W analizie środków publicznych wskazane jest rozróżnienie między rzeczywistymi oszczędnościami wydatków a ich redukcjami powodowanymi względami koniunkturalnymi lub doraźnymi decyzjami politycznymi. Konstruowanie wydatków budżetu państwa metodą budżetu zadaniowego pozwala na definiowanie i uzyskiwanie oszczędności wydatków. Efekty stosowania tej metody stają jednak widoczne dopiero po upływie kilku lat. Na przykładzie zmian, jakie pojawiły się w Polsce w 2013 r. między wydatkami zaplanowanymi w budżecie zadaniowym a wydatkami faktycznie zrealizowanymi można wnioskować, że wywołane pogorszeniem koniunktury gospodarczej zawirowania w realizacji budżetu państwa powodują trudne do wyjaśnienia zmiany w strukturze planowanych wydatków budżetowych.

Słowa kluczowe: budżet, budżet zadaniowy, wydatki publiczne

¹ E-mail: halina@list.pl.

Wieloletnia dyskusja na temat oszczędzania wydatków publicznych skłania do próby sformułowania definicji tego pojęcia. Uważam bowiem, że nie należy utożsamiać każdego zmniejszenia wydatków budżetowych z oszczędnością. Pozornie każde zmniejszenie skutkuje redukcją wydawanej kwoty, jednak nie każde powinno być utożsamiane z oszczędnością. Na przykład zmniejszenie wydatków na remonty w danym roku może za rok lub dwa powodować konieczność wyłożenia na ten sam remont znacząco wyższej kwoty. Nie uważam takiego działania za faktyczną oszczędność. Jest to jedynie przejściowe ograniczenie wydatków w danym roku budżetowym, spowodowane zazwyczaj trudnościami w zrównoważeniu budżetu, na przykład z przyczyn koniunkturalnych. Trudno też uważać za oszczędność ograniczenie wydatków, które były zaplanowane w nadmiarze z powodu mylnej kalkulacji faktycznych potrzeb. Oszczędność wydatków – moim zdaniem – to racjonalne ograniczenie kwoty przeznaczonej na określony cel, przy czym to ograniczenie nie doprowadzi do zwiększenia kosztów budżetowych w przyszłości. Istnieje wiele powodów skłaniających gestorów środków publicznych do podjęcia decyzji o oszczędzaniu tych środków. Wszystkie te powody wymagają przeprowadzenia analizy aktualnego poziomu wydatków oraz efektywności i celowości utrzymywania danej pozycji w katalogu wydatków ze środków publicznych.

Metoda określania poziomu wydatków publicznych, najlepiej pozwalająca na przeprowadzenie takich analiz, została w polskiej nauce o finansach publicznych nazwana budżetem zadaniowym. W tej metodzie konstruowania planu wydatków konieczne jest znalezienie odpowiedzi na listę pytań; można powiedzieć, że każdy planowany wydatek musi pozytywnie zdać test, w którym planujący zada pytania:

- 1) Czy istnieje potrzeba dokonywania badanego wydatku właśnie w aktualnie planowanym budżecie;
- 2) Jaki cel zamierza się osiągnąć w konsekwencji poniesienia wydatku?
- 3) Jak będzie mierzone osiągnięcie tego celu?
- 4) Kto będzie odpowiedzialny za realizację tego wydatku?
- 5) Czy istnieje alternatywny sposób osiągnięcia zamierzonego celu?
- 6) Jakie mogą być przyszłe koszty finansowe oraz społeczno-polityczne rezygnacji z poniesienia wydatku?

Przeprowadzenie takiej analizy dla wszystkich wydatków finansowanych ze środków publicznych jest pracochłonne i czasochłonne. Wymaga zerwania z praktyką powielania przez wiele lat tradycyjnie utrwalonej

struktury wydatków publicznych. Wskazaniem dla analizujących celowość wydatków jest określenie priorytetowych zadań państwa; określenie funkcji, jakie powinny być podjęte przez administrację rządową i samorządową w okresie obowiązywania ustalonej linii polityki społecznej i gospodarczej. Drugim warunkiem ograniczającym analizy jest poziom prognozowanych dochodów publicznych oraz stan zadłużenia publicznego.

Doświadczenie zagraniczne i krajowe konstruowania budżetu metodą budżetu zadaniowego pozwala stwierdzić, że stosowanie tej metody umożliwia racjonalizację wydatków budżetowych, zwiększa efektywność gospodarowania środkami publicznymi. Jednocześnie ulega poprawie produktywność wydatkowania tych środków oraz komunikatywność polityki budżetowej.

Relacja między celami polityki społeczno-gospodarczej a wydatkowaniem środków publicznych staje się bardziej czytelna. Uzyskuje się lepsze dostosowanie struktury wydatków do potrzeb klientów usług publicznych. I, co szczególnie warto podkreślić, stworzone zostają podstawy do oszczędności w nakładach środków publicznych w średnim i długim horyzoncie, czyli do ekonomicznie uzasadnionego redukcji wydatków budżetowych w przyszłości.

Walory stosowania metody budżetu zadaniowego w określaniu poziomu wydatków ze środków publicznych są opisywane w literaturze przedmiotu dla okresu poprzedzającego kryzys finansowy. Również doniesienia empiryczne o efektach stosowania tej metody pochodzą głównie z okresu przed rokiem 2008. W latach późniejszych większość krajów doświadczyła problemów z równoważeniem budżetów, a narastająca nierównowaga budżetowa była odnotowywana zarówno w krajach stosujących tradycyjne metody konstruowania budżetu, jak i tam, gdzie stosowano metodę zadaniową określania wydatków.

W Polsce od 2006 r. trwają prace nad konstruowaniem budżetu metodą zadaniową. Od 2006 r. ustawa budżetowa jest konstruowana metodą tradycyjną, ale równolegle powstają opracowania tej ustawy według zasad budżetu zadaniowego. Chciałam sprawdzić, jak załamanie koniunktury gospodarczej w 2013 r. wpłynęło na poziom i strukturę wydatków budżetowych określonych metodą zadaniową.

W 2013 r. spowolnienie tempa wzrostu gospodarczego spowodowało istotne ograniczenie w gromadzeniu dochodów budżetowych. W pierwotnie przyjętej na 2013 r. ustawie budżetowej prognozowano dochody budżetu państwa w kwocie 299,4 mld zł. Już w I kwartale roku nie-

dobory w pozyskiwaniu dochodów wskazywały na konieczność nowelizacji ustawy. Nowelizacja budżetu została wprowadzona w II półroczu 2013 r. ustawą z dnia 27 września 2013 roku. Nowelizacja określała poziom dochodów budżetu państwa w 2013 r. na 275,7 mld zł, a więc na poziomie o 7,9% lub 23,7 mld niższym od pierwotnie prognozowanego. Tak znaczne ograniczenie dochodów pociągnęło konieczność redukcji wydatków z pierwotnie planowanej kwoty 335,0 mld zł do 327,3 mld, czyli o 7,7 mld zł (o 2,3%). Redukcja wydatków nie była równomierna. W kilku działach (górnictwo i kopalnictwo, hotele i restauracje, pomoc społeczna) wydatki pozostały na pierwotnie zaplanowanym poziomie. W innych planowane kwoty zostały zredukowane o niewielkie sumy. W tabeli 1 przedstawiono te działy, w których wydatki zredukowane zostały o kwoty przewyższające 150 mln zł. Łączne ograniczenie wydatków w 9 działach wymienionych w tabeli 1 wynosiło 7,0 mld zł, a więc stanowiło zdecydowaną większość planowanej redukcji ze znowelizowanego budżetu. Dlatego też uprawniony wydawał się wniosek, że konsekwencje opisywanych zmian w wydatkach powinny wpłynąć na kształt i realizację budżetu zadaniowego. Tę tezę osłabiał jednak obraz ostatecznego wykonania budżetu za 2013 rok. Nawet w tych działach wymienionych w tabeli 1 wykonanie różniło się od wydatków zakreślonych w znowelizowanym na 2013 r. budżecie. Niektóre z tych różnic (np. w rolnictwie i łowiectwie czy w transporcie i łączności) były spowodowane finansowaniem wydatków z budżetu środków unijnych. W innych przypadkach różnice były spowodowane przesunięciami środków między działami w toku wykonywania budżetu. Dodać należy, że rzeczywiste wykonanie wydatków budżetowych w 2013 r. było niższe od planowanego w znowelizowanej ustawie prawie o 6 mld zł.

Tabela 1. Największe redukcje wydatków budżetowych w znowelizowanej ustawie budżetowej na 2013 r. (w mln zł)

Dział	Kwota wydatków wg pierwotnej ustawy budżetowej (A)	Kwota wydatków po nowelizacji (B)	Wykonanie w 2013 r.	Różnica (A-B)
Rolnictwo i łowiectwo	6 651,7	6 124,6	10 013,9	527,1
Transport i łączność	8 293,9	7 130,7	8 995,6	1 162,3
Gospodarka mieszkaniowa	2 585,9	2 223,1	2 326,7	362,8

Nauka	4 933,4	4 774,7	4 791,2	158,7
Administracja publiczna	12 196,9	12 003,9	12 737,1	193,0
Obrona narodowa	22 940,8	20 201,9	20 136,9	2 738,9
Obowiązkowe ubezpieczenia społeczne	75 644,9	75 319,8	74 792,9	325,1
Obsługa długu publicznego	43 511,9	42 704,9	42 460,1	807,0
Różne rozliczenia	89 711,9	89 093,7	71 164,9	618,2
Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego	1 811,9	1 660,3	1 632,8	151,6

Źródło: ustawa budżetowa na 2013 r. z dnia 25 stycznia 2013 r.; Ustawa z dnia 27 września 2013 r. o zmianie ustawy budżetowej na rok 2013; Sprawozdanie z wykonania budżetu Państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2013 r., tom I, obliczenia własne.

Tabela 2. Wydatki budżetu państwa w 2013 r. w podziale na 22 funkcje państwa w mln zł

L.p.	Nazwa funkcji państwa	Wydatki planowane pierwotnie	Wydatki ze znowelizowanej ustawy	Wydatki wykonane
1.	Zarządzanie państwem	1 448,8	1 416,8	1 394,8
2.	Bezpieczeństwo wewnętrzne i porządek publiczny	14 967,0	14 644,6	15 874,5
3.	Edukacja, wychowanie i opieka	53 630,5	53 526,3	55 761,4
4.	Zarządzanie finansami państwa	97 903,5	96 351,0	78 372,6
5.	Ochrona praw i interesów Skarbu Państwa	183,8	188,5	340,3
6.	Polityka gospodarcza kraju	2 657,8	2 594,4	2 883,1
7.	Gospodarka przestrzenna, budownictwo i mieszkalnictwo	1 953,1	1 812,3	1 806,2
8.	Kultura fizyczna	250,1	263,5	263,5
9.	Kultura i dziedzictwo narodowe	1 854,2	1 698,5	1 678,6
10.	Nauka polska	5 211,7	5 053,0	5 067,0

cd. tabeli 2

L.p.	Nazwa funkcji państwa	Wydatki planowane pierwotnie	Wydatki ze znowelizowanej ustawy	Wydatki wykonane
11.	Bezpieczeństwo zewnętrzne i nienaruszalność granic	23 599,8	20 599,0	20 544,6
12.	Środowisko	740,2	731,6	1 640,2
13.	Zabezpieczenie społeczne i wspieranie rodziny	89 270,7	88 902,1	89 835,8
14.	Rynek pracy	1 170,8	1 141,6	1 149,1
15.	Polityka zagraniczna	1 066,0	1 035,4	1 230,1
16.	Sprawy obywatelskie	1 255,1	1 304,1	1 384,2
17.	Kształtowanie rozwoju regionalnego	2 180,5	2 203,8	2 529,9
18.	Sprawiedliwość	9 316,7	9 227,1	9 341,8
19.	Infrastruktura transportowa	7 969,8	6 805,9	7 972,6
20.	Zdrowie	6 621,2	8 511,8	9 202,0
21.	Polityka rolna i rybacka	6 484,2	6 061,8	10 058,8
22.	Planowanie strategiczne oraz obsługa administracyjna i techniczna	3 486,1	3 221,3	3 014,6
	OGÓŁEM WYDATKI	334 950,8	327 294,4	321 345,7

Źródło: Budżet na 2013 r. w układzie zadaniowym wg ustawy z dn. 25 stycznia 2013 r., wg Ustawy z dnia 27 września 2013 r. o zmianie ustawy budżetowej na rok 2013 oraz Sprawozdanie z wykonania budżetu Państwa za okres 1 stycznia do 31 grudnia 2013 r.

Można zatem powiedzieć, że w stosunku do pierwotnego planu wydatków na 2013 r. rzeczywiste, poniesione w tym roku budżetowym wydatki były niższe o ok. 13,7 mld zł, a więc o 4% pierwotnie planowanej kwoty. Taka skala redukcji musiała powodować zmiany także w strukturze wydatków w budżecie zadaniowym. W rzeczywistości zmiany, jakie w 2013 r. zaistniały w wydatkach zestawionych w układzie za-

daniowym były różnokierunkowe (zob. tabela 2). Nie zawsze możliwe jest udzielenie odpowiedzi, jak dalece inny od pierwotnie planowanego, strumień nakładów pozwolił na realizację zamierzeń. Właściwa wydaje się hipoteza, że w 2013 r. pierwotnie zamierzone cele zostały zrealizowane w stopniu możliwym do osiągnięcia lub też stopniu wymuszonym okolicznościami wynikającymi z polityki społeczno-gospodarczej.

We wstępie do opisu zmian wynikających z nowelizacji budżetu państwa Ministerstwo Finansów podkreślało, że specjalnej ochronie podlegają wydatki związane z opieką społeczną, ochroną zdrowia i edukacją. Niestety w wykonaniu budżetu te założenia nie zostały do końca zrealizowane.

Dodać należy, że w 2013 r. przewidywano wydatkowanie z budżetu środków europejskich 75 249,1 mln zł. Ostatecznie wydatkowano 63 872,4 mln złotych. Redukcja wydatków wyniosła zatem łącznie (budżet państwa i budżet środków europejskich) aż 24 981,8 mln złotych. Taka skala redukcji zmieniła układ priorytetów w budżecie zadaniowym. Jest to silnie widoczne w przypadku funkcji 21. *Polityka rolna i rybacka* czy funkcji 20. *Zdrowie*, gdzie ostatecznie zrealizowane wydatki przewyższają pierwotnie projektowane nakłady. W nieco mniejszym stopniu dotyczy jednak również innych funkcji. Obecnie nie potrafię jednoznacznie odpowiedzieć, czy jest to spowodowane mylnym określeniem skali potrzeb społecznych w pracach nad projektem budżetu na 2013 r., czy też wynika z innych powodów.

Uważam, że doświadczenia 2013 r. wskazują, iż prezentacja budżetu w układzie zadaniowym ułatwia ustalenie, w jakich dziedzinach przewymiarowane zostały planowane wydatki budżetowe i dzięki temu może służyć jako punkt wyjścia do szacowania wydatków w kolejnych latach. Oczywiście pod warunkiem, że przyjmie się założenie, iż przeprowadzona zostanie pogłębiona analiza rozliczenia wydatków budżetu państwa. Tą drogą można doprowadzić do faktycznych oszczędności środków publicznych. Bez podejmowania takiej analizy trud konstruowania budżetu w układzie zadaniowym nie wydaje się celowy.

BUDGET PROCUREMENT AND SAVINGS IN PUBLIC EXPENDITURES

Abstract

It is important to notice the difference between the savings in public expenditures and their reduction due to the changes in the economic situation or to the temporary political decisions. The estimation of the public expenditures value with use of the procurement budget method is conducting to the true and long lasting savings. In 2013 there was a deep difference in the value and structure of the polish public expenditures planned and realized. It was connected with the slump of incomes in the public sector.

Keywords: budget, budget by procurement, public expenditures