

Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu
Katedra Zarządzania Finansami

Dariusz Piotrowski

REFORMA FINANSÓW PUBLICZNYCH – UWARUNKOWANIA I ROZWIĄZANIA

Zarys treści. Polska przeszła obronną ręką najtrudniejszy okres kryzysu na rynkach finansowych i w gospodarce światowej. Kryzys uwypuklił jednak wady przyjętych wcześniej rozwiązań regulacyjnych oraz przyczynił się do bardziej krytycznego podejścia w stosunku do finansów państwa. Informacje o złej kondycji finansowej sektora publicznego, zintensyfikowały debatę o konieczności i kierunkach reformy finansów państwa. Niestety można mieć uzasadnione zastrzeżenia do jakości tej debaty, co widać szczególnie po obecnie prowadzonej a dotyczącej składek przekazywanych OFE. W zgłaszanych projektach, komentarzach zbyt wiele jest populizmu i przedkładania interesu partii ponad dobro całego kraju. Trzeba mieć nadzieję, że odpowiedzialni rządzący wykorzystają czas po wyborach na wprowadzenie bolesnych, ale potrzebnych reform.

Słowa kluczowe: finanse publiczne, reforma

WSTĘP

Racjonalnie działająca jednostka powinna dążyć do wzrostu swojego bogactwa. Łącząc zdobytą wiedzę, wrodzone cechy i nabyte umiejętności z ciężką pracą można osiągnąć wspomniany cel. Pojedyncze jednostki nie działają jednak w odosobnieniu. Funkcjonują w pewnym otoczeniu, które może ułatwiać pomnażanie bogactwa bądź niweczyć wszelkie wysiłki. Otoczenie to obejmuje inne jednostki, przyjęty ustrój społeczno-polityczny w państwie, normy prawne, a także zasoby będące własnością całego społeczeństwa. Niestety poza korzyściami włączenia do grupy osób zwanej społeczeństwem, jednostka musi ponosić koszty takiej przynależności. Mowa tu o wszelkiego rodzaju zobowiązaniach, w tym pieniężnych, wobec obecnych i przyszłych pokoleń, jak i w stosunku do innych

państw i zagranicznych instytucji. Bogactwo jednostki zależy więc w dużym stopniu od sprawności i efektywności działania państwa. Zależność ta mniej zauważalna w okresie prosperity, staje się nad wyraz widoczna i odczuwalna przez społeczeństwo w okresie kryzysu, takiego jaki obecnie ogarnia kraje strefy euro.

Polska przeszła obronną ręką najtrudniejszy okres kryzysu na rynkach finansowych i w gospodarce światowej. Kryzys uwypuklił jednak wady przyjętych wcześniej rozwiązań regulacyjnych oraz przyczynił się do bardziej krytycznego podejścia w stosunku do finansów państwa. Informacje o złych lub pogarszających się wskaźnikach opisujących sytuację w sektorze finansów publicznych, zintensyfikowały debatę o konieczności i kierunkach reformy finansów państwa. Celem niniejszej publikacji jest przedstawienie zasadności, uwarunkowań i kształtu reformy finansów publicznych w Polsce. Wyrażane poglądy mają charakter normatywny. Ich materializacja zależna jest bowiem od woli społeczeństwa wyrażanej w trakcie wyborów.

WYBÓR JEDNOSTKI I SPOŁECZEŃSTWA

Ekonomia instytucjonalna zajmuje się analizą działań jednostki w strukturach pewnej zbiorowości. Wskazuje się na racjonalność i egoizm w postępowaniu jednostki pomimo funkcjonowania w społeczeństwie. Działem ekonomii instytucjonalnej jest teoria wyboru publicznego. Pozwala ona wyjaśnić jak preferencje indywidualne przejawiane w akcie głosowania przekładają się na racjonalność postępowania zbiorowości (Lissowski, 2001; Wilkin, 2005).

Współczesny człowiek zmuszony jest do ciągłego dokonywania wyborów. Istnienie w i dla społeczeństwa ma sens, jeśli własną wolności i preferencje potrafi łączyć się z korzyściami i bezpieczeństwem dla ogółu. Twierdzenie: *Eilgo ergo sum* – wybieram, przeto jestem nabiera obecnie ogromnego znaczenia. Wybory przed jakimi staje przeciętny obywatel naszego kraju mogą dotyczyć różnych kwestii, często innych niż gospodarcze. Prawie jednak zawsze mają one skutek ekonomiczny. Tym bardziej dokonany wybór musi być racjonalny, a więc przemyślany i korzystny.

SPOŁECZEŃSTWO A REFORMA FINANSÓW PAŃSTWA

Wszelkie rozważania dotyczące reformy finansów publicznych mają sens tylko wówczas, kiedy wszystkie strony w ten sam sposób definiują określone pojęcia. Można przyjąć z dużą dozą prawdopodobieństwa, że finanse publiczne, czy też sektor finansów publicznych, rozumiany jest przez społeczeństwo jako

obszar, zespół instytucji, gdzie państwo aktywnie gospodaruje wspólnym majątkiem lub obraca wspólnym pieniądzem. Łatwo jest bowiem odróżnić własność i instytucje prywatne od własności i instytucji publicznych, czyli samorządowych i państwowych. Trudniej zapewne byłoby uzyskać od przeciętnego obywatela naszego kraju satysfakcjonującą odpowiedź na temat długu publicznego i deficytu budżetowego lub deficytu sektora finansów publicznych. Nie chodzi bowiem tylko o zdefiniowanie pojęcia czy podanie kwoty, ale przede wszystkim o wskazanie źródeł tych niepokojących zjawisk i sposobów zaradzenia im. Nawet jednak z samym rozróżnieniem tych pojęć są kłopoty. Widać to wypowiedziach publicystów oraz polityków, czyli osób od których można byłoby wymagać znajomości podstaw problematyki finansów państwa.

Przyglądając się dyskusji na temat finansów publicznych, można mieć obiekcje dotyczące zrozumienia tak często powtarzanego słowa reforma. Wielu domaga się, wręcz żąda reformy finansów państwa, oczekując poprawy własnej sytuacji finansowej po jej wprowadzeniu. Oczywiście, w wyniku reformy, może nastąpić poprawa stanu finansów publicznych, jednak nie w perspektywie miesięcy tylko raczej lat. Przy czym poprawę finansów państwa należy rozumieć jako wzrost efektywności gospodarowania, redukcję kosztów i zmniejszenie wydatków publicznych. Najczęściej więc działania realizowane w ramach reformy, pozytywnie oddziałujące na stan finansów państwa, wcale nie muszą przynieść korzyści konkretnemu obywatelowi, w szczególności w krótkim horyzoncie czasowym.

Zachowania społeczeństw różnych krajów wobec kryzysu finansów państwa jak i samej reformy wykazują wiele cech wspólnych. Powszechnie jest życie na kredyt, kosztem przyszłych pokoleń. Brak jest odpowiedzialnego spoglądania w przyszłość. Dopiero sytuacje dramatyczne, wymuszone zwykle czynnikami zewnętrznymi, takimi jak kłopoty z rolowaniem długu, czy znaczny wzrost kosztów pozyskania pieniądza na rynku, wprowadzają pewne otrzeźwienie. Nawet jednak w takich okolicznościach konieczność wdrażania reform nie wszystkim wydaje się oczywista. Przykłady Irlandii, Islandii, Wielkiej Brytanii, Węgier, Grecji i Hiszpanii pokazały, że niezadowolone i protesty społeczne z czasem ustępują a społeczeństwa akceptują potrzebę reform. Wydaje się, że społeczeństwo polskie także oczekuje reform finansów państwa. Trudno jest jednak wyrokować, czy równie otwarcie przyjmie wprowadzane zmiany. Poza tymi oczywiście, które będą dotyczyły innych grup społecznych. Świadomość istnienia takich zachowań w społeczeństwie wymusza na reformatorach uwzględnianie w swoich decyzjach nie tylko czynnika o charakterze finansowym, ale również uwarunkowań psychologicznych i socjologicznych.

Zasadność i konieczność uwzględniania w decyzjach dotyczących reformy państwa czynników o charakterze pozaekonomicznym wyraźnie uwidoczniły

wyniki badań własnych autora¹. Badani studenci w zdecydowanej większości nie potrafili zdefiniować pojęcia reforma finansów państwa ani wskazać Koniecznych działań w tym względzie. Jeszcze większe trudności sprawiało wskazanie krótko i długoterminowych skutków reformy dla finansów państwa i budżetów domowych. Smutny wniosek, jaki nasunął się po analizie wyników badania, jest taki, że tylko nieznaczna część społeczeństwa rozumie argumenty merytoryczne odnoszące się do ekonomii. W stosunku do większości, dla osiągnięcia założonych celów politycznych i gospodarczych, należy stosować socjotechniki.

RZĄDZĄCY A REFORMA FINANSÓW PAŃSTWA

Przyglądając się debacie na temat finansów państwa można odnieść wrażenie, że reforma to działania miłe i korzystne w skutkach dla społeczeństwa, które z niewiadomych przyczyn nie są realizowane przez kolejne grupy rządzących. W rzeczywistości jest inaczej. Reforma jest głęboką ingerencją w obecny stan. Reformy wymagają źle funkcjonujące mechanizmy, przykładowo zbyt rozrzutne, szczodre dla swoich obywateli państwo. Reforma to utrata przywilejów, wyrzeczenia, a także pogorszenie warunków życia obywateli, w imię bliżej nieokreślonej lepszej przyszłości. Znajomość tych konsekwencji w znacznej mierze wyjaśnia niechęć partii rządzących do wprowadzania reform. Z jednej strony, są one konieczne dla finansów państwa, z drugiej, mogą skutkować niezadowolaniem społecznym i spadkiem notowań w sondażach poparcia dla partii politycznych.

Istotnie dla procesu reformowania finansów państwa jest ustalenie optymalnego terminu i harmonogramu wprowadzania reform. Powszechnie przyjmuje się, że reformy należy wprowadzać w okresie dobrej koniunktury rynkowej, kiedy wzrasta PKB, płace i zatrudnienie. Zmniejszenie wydatków socjalnych państwa, co jest głównym postulatem reformatorów, w takim czasie nie obniża znacznie standardu życia obywateli. Rozwijająca się gospodarka dostarcza bowiem społeczeństwu korzyści w znacznym stopniu rekompensujących ograniczenie funkcji opiekuńczych państwa. Jak łatwo zauważyć, warunki sprzyjające wdrażaniu reform wystąpiły w okresie szybkiego wzrostu gospodarczego czyli latach 2006–2007. Inna zasada odnosząca się do wprowadzania reform uwzględnia cykl wyborczy. Mówi ona, że reformy powinny być wdrożone w okresie dwóch pierwszych lat rządzenia. Rok trzeci upłynąć powinien na normalizacji

¹ Badanie ankietowe przeprowadzono na przełomie lutego i marca 2011 roku wśród 80 studentów WNEiZ w Toruniu oraz PWSZ we Włocławku.

sytuacji, natomiast w czwartym roku można oczekiwać pierwszych pozytywnych efektów wprowadzonych reform, wzrostu zaufania społecznego i zwiększenia szans na rządzenie kolejną kadencją. Uwzględnwszy to, nawoływanie rządzących przez polityków opozycji czy nawet wybitnych ekonomistów do wprowadzania reform pod koniec kadencji, w sytuacji kiedy natychmiastowe działania w tej materii nie są konieczne, wskazuje na brak wycucia, którego końcowym efektem może być wkroczenie na drogę politycznego niebytu. Oczywiście jest, że rządzący w danym okresie chcą być wybrani na kolejną kadencję. Tylko w taki sposób bowiem mogą zrealizować swój program. Wprowadzenie reform w roku wyborczym nie oznacza tylko zwiększenia prawdopodobieństwa przegranej z powodu wzrostu niezadowolenia społecznego. Gorzej, efekty wprowadzonych reform mogą zostać przypisane przez społeczeństwo kolejnym rządzącym, bądź ci rządzący mogą zniekształcić, zahamować wdrażanie lub nawet wycofać się z rozpoczętych reform. Zadać należy więc sobie pytanie, jaki może być ostateczny rezultat wprowadzonych o kilka miesięcy wcześniej, a długo oczekiwanych przez ekonomistów, reform. Znając, wielokrotnie już okazane mankamenty polskiego społeczeństwa, takie jak: kierowanie się emocjami a nie rozumem, niski poziom edukacji ekonomicznej, brak uznania, wręcz niechęć do reformatorów, niejako zmusza rządzących do przesunięcia terminu wprowadzania zasadniczych reform na okres nowej kadencji. Wówczas będzie wystarczająco dużo czasu na ujawnienie i realizację zamiarów oraz uzyskanie oczekiwanych pozytywnych efektów reform. Wyczekujące postępowanie rządzących sparafrazować można następująco: należy postępować w taki sposób, na jaki społeczeństwo pozwoli.

USTALENIE STANU FAKTYCZNEGO W ZAKRESIE FINANSÓW PAŃSTWA

Stan finansów publicznych najlepiej opisują dwie miary: dług publiczny oraz deficyt sektora finansów publicznych. Poza znajomością wartości tych parametrów ważne jest również określenie tendencji i intensywności zmian w ich obrębie. Analizując te wielkości, sytuacja Polski nie przedstawia się zbyt optymistycznie. Dług publiczny przyrósł w 2010 roku o ponad 100 miliardów złotych i osiągnął poziom około 54% w relacji do PKB. Rząd zapewnia, że tę relację uda się jednak utrzymać w 2011 roku. Wprawdzie zdołano ograniczyć do około 45 miliardów złotych deficyt budżetowy, jednak już deficyt całego sektora osiąga historyczne maksima w granicach 110 miliardów złotych, co z kolei odpowiada 7,9% PKB. Zgodnie z zapowiedziami Ministra Finansów w 2011 roku ma on

spaść o 2,6–2,7% PKB. Choć sytuacja staje się coraz bardziej nieciekawa, nie ma powodu do paniki i nerwowych zachowań. Wbrew mylnym opiniom wyrażanym w prasie przekroczenie progu 55% długu do PKB nie rodzi konieczności równoważenia budżetu, i nie jest groźne w skutkach dla rządzących i obywateli. Nie trafione wydaje się także przyrównywanie naszej sytuacji do krajów europejskich, które otarły się o bankructwo lub są wymieniane w gronie państw narażonych na testowanie wypłacalności ze strony rynków finansowych. Ich dług publiczny przekracza poziom 60%, a w dwóch przypadkach (Włoch i Grecji) nawet 115% PKB, co oznacza zdecydowanie mniej komfortową sytuację niż ma Polska.

Kto jest winny przedstawionej sytuacji? Warto jest aby społeczeństwo znalazło odpowiedź na to pytanie. Wskazanie bowiem odpowiedzialnego za wysoki dług i deficyt, pozwoli jednocześnie wskazać osoby kompetentne, odpowiedzialne, odważne i posiadające zdolność do przeprowadzenia reform przez parlament. Znaczna część społeczeństwa myśli skrótowo. Oni rządzą, oni są winni. Chcąc być uczciwym i rzetelnym w badaniach, należy, w odróżnieniu od dużej części społeczeństwa, własne osądy przekonywująco argumentować. Zakładając zatem, że poziom długu i deficytu w znacznej mierze zależy od wysokości wydatków państwa, wskazanie nowych kategorii wydatków, dodatkowych obciążeń budżetu państwa wprowadzonych w ostatnich latach na kwoty sięgające dziesiątek miliardów złotych, pozwoli wykazać słuszność obiegowej opinii na temat jakości działań rządzących. Rzetelność badań, przywoływana po raz kolejny nakazuje, aby nie wskazywać w tej grupie środków wydatkowanych jako wkład własny w celu skorzystania z finansowania z funduszy unijnych. Jak wskazują bowiem statystyki, w tym względzie nastąpił znaczący przyrost kwot, jednak dzieje się to z korzyścią dla ogółu społeczeństwa. Okazuje się, że nawet dogłębna analiza nie pozwala wskazać nowych kategorii znaczących wydatków budżetowych wprowadzonych w okresie ostatnich 2–3 lat. Wynika z tego, że zły model funkcjonowania państwa został odziedziczony po poprzednikach, a jego wady uwypuklił kryzys światowy z lat 2008–2011.

OBSZARY WYMAGAJĄCE REFORM

Skala deficytu wskazuje na duży poziom nierównowagi finansów publicznych. Rozwiązaniem może być zwiększenie wpływów budżetowych poprzez wzrost stawek podatkowych lub rozszerzenie bazy podatkowej. Ten sposób był już praktykowany przed laty i nie przyniósł trwałych efektów. Racjonalne w takiej sytuacji byłoby skupienie się na stronie wydatkowej budżetu. Można

przyjąć zasadę względnie proporcjonalnej redukcji wszystkich kategorii wydatków lub skoncentrować działania (cięcia) na głównych pozycjach. Poważnych oszczędności należy szukać w zmianie funkcjonowania Funduszu Ubezpieczeń Społecznych. Fundusz Emerytalny i Fundusz Rentowy wykazują deficyty na kwotę kilkudziesięciu miliardów złotych. Ponadto, zbyt wysokie stają się renty w stosunku do kwot emerytur. Podobnie jak FUS, ogromnego wsparcia corocznie wymaga Fundusz Emerytalno-Rentowy działający w ramach Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego, adresowany przecież do jednej grupy społeczno-zawodowej. Kosztowne dla budżetu są również systemy emerytalne służb mundurowych. Powszechnie uważa się, że istnieje przerost zatrudnienia w administracji. Wiele kłopotu rządzącym stwarza także mechanizm automatycznej indeksacji świadczeń. Powoduje to sytuację, gdzie sztywne wydatki budżetowe sięgają 74% ogółu wydatków i trudno jest je obniżyć w okresach dekoniunktury. Reformując finanse państwa należy także rozważyć słuszność funkcjonowania powiatów oraz finansowania partii politycznych, kościołów i związków wyznaniowych ze środków publicznych (Kosikowski, 2011).

Wydaje się, że łatwo jest zidentyfikować obszary wymagające gruntownych zmian. Powszechne wśród polityków są także oczekiwania i gotowość do realizacji konkretnych reformatorskich działań. Niepokój jednak budzą pewne sygnały, wypowiedzi pozostające w sprzeczności z ideą reform. Populizm nigdy nie sprzyjał wprowadzaniu reform, a wydaje się że właśnie takie zachowanie przebija się w tonie wypowiedzi niektórych polityków. Jak inaczej ocenić stwierdzenia typu: „Reformy nie mogą być przeprowadzane kosztem najsłabszych grup społeczeństwa”. Zakładając, że grupami słabymi ekonomicznie są emeryci i renciści, a reformy wymaga właśnie system emerytalno-rentowy, trudno jest wyobrazić sobie skuteczną reformę, bez objęcia nią właśnie tych grup społecznych. Rodzi się także pytanie, na jakiej podstawie, bogatsza część społeczeństwa, do której można zaliczyć około 25–30% pracujących, których zarobki to minimum średnia krajowa, mają składać się na niesłusznie wysokie emerytury i renty ponad 9 milionów obywateli. Pod stwierdzeniem niesłusznie wysokie należy rozumieć, zbyt wysokie świadczenia nie mające uzasadnienia w kwocie odprowadzonych w trakcie aktywności zawodowej składek. Trudno też oczekiwać wsparcia reformy KRUS, jeżeli słyszy się, że każda ingerencja w funkcjonowanie tej instytucji prowadzi w oczywisty sposób do zubożenia polskiego rolnika. Podobnie krytyce poddana została propozycja przeprowadzenia reformy funkcjonowania służb mundurowych oraz ustawa dotycząca cięć w administracji. Świętym prawem opozycji jest krytykować plany rządzących. Jednak twórcza krytyka wymaga zaoferowania własnych rozwiązań. Jaką ofertę w tej materii ma dla społeczeństwa opozycja? Jakimi sposobami chce obniżyć wysokość długu i deficytu? Na jakim etapie

opracowań są wspomniane propozycje i czy są one realne i korzystne w skutkach dla obywateli? Niestety, żadne alternatywne propozycje w stosunku do projektów rządowych nie są znane społeczeństwu. Społeczeństwo nie ma możliwości opowiedzenia się za lepszym wariantem reform. W rzeczywistości innego wariantu niż rządowy nie ma. Ostatecznie obywatel ma możliwość opowiedzenia się za reformami akceptując propozycje rządowe, lub też może odrzucić program rządowy, ale tym samym stracić prawo do krytyki braku działań reformatorskich.

PROPONOWANE ORAZ ZREALIZOWANE DZIAŁANIA W RAMACH REFORMY FINANSÓW PUBLICZNYCH

Przez kilka ostatnich lat termin reforma stosowany był zamiennie z określeniem konsolidacja sektora finansów publicznych. W rzeczywistości konsolidacja jest jednym z elementów reformy. Konsolidacja początkowo sprowadzana była do redukcji liczby funduszy celowych i agencji oraz wyeliminowania środków specjalnych. Działania takie mogły przynieść jedynie niewielkie oszczędności. Usunięcie wspomnianych podmiotów nie powoduje bowiem automatycznego zaspokojenia potrzeb społecznych, dla realizacji których owe instytucje powołano. W ich miejsce powstałyby zapewne następne podmioty, być może lepiej zarządzane. Wobec tego, skuteczniejszym rozwiązaniem mogłoby się okazać sprawniejsze zarządzanie funkcjonującymi podmiotami. Większe korzyści, oszczędności dla sektora pojawić się mogłyby poprzez wyodrębnienie i przekazanie czynności, funkcji realizowanych dotychczas przez państwo podmiotom prywatnym, które mogłyby je świadczyć przy niższym koszcie. Rzeczywista konsolidacja została zaproponowana pod koniec października 2010 roku. Polegać będzie na obowiązku przekazywania na wyodrębnione konto Ministerstwa Finansów nadwyżek finansowych przez wybrane jednostki sektora finansów publicznych. W założeniu zmniejszyć ma to koszty finansowania jednostek sektora wykazujących w danym czasie potrzeby kapitałowe. W tym kontekście trudno jest zrozumieć brak akceptacji dla planów włączenia do sektora Lasów Państwowych wykazujących dużą nadwyżkę finansową.

Poważnych zmian wymaga także system emerytalny zarówno powszechny jak i dla rolników. Pierwsze reformy już wdrożono. Zlikwidowano wcześniejsze emerytury wprowadzając w zamian emerytury pomostowe adresowane do znacznie mniejszej ilości osób. Przypomnieć należy, że wspomniane zmiany wprowadzono pod koniec 2008 roku, mimo iż twórcy reformy już w 1998 roku wyznaczyli termin likwidacji wcześniejszych emerytur najpóźniej do końca 2006 roku. Przeciwnikom rozwiązań rządowych trudno było zrozumieć, że państwa

polskiego nie stać na utrzymanie przywilejów emerytalnych dla około 1,25 miliona osób. Proponowali własne rozwiązania, które trudno nazwać reformą ze względu na fakt pozostawienia w wyniku ich wprowadzenia około 1,1 miliona osób uprzywilejowanych, a więc żyjących na koszt państwa i reszty społeczeństwa. Nadużywano zbyt często i w sprzeczności z obowiązującym prawem twierdzenia o nie respektowaniu lub odbieraniu praw nabytych. Nie potrafiono zrozumieć, że prawo do wcześniejszego przejścia na emeryturę powiązać należy z charakterem wykonywanej czynności, nie zaś tylko z przynależnością do określonej grupy zawodowej.

Zapewne już po wyborach parlamentarnych, odpowiedzialni za stan finansów państwa politycy powinni w pierwszej kolejności wyrównać i wydłużyć wiek emerytalny. Obecna dyskryminująca mężczyzn sytuacja, całkowicie pomija fakt, dłuższego przeciętnego okresu życia kobiet. Z kolei, obecny niski wiek uprawniający do przejścia na emeryturę, nie uwzględnia znacznej poprawy warunków pracy, jaka dokonała się w Polsce na przestrzeni ostatnich kilkunastu lat, a także zmian o charakterze demograficznym.

Znaczenie służb mundurowych dla funkcjonowania państwa oraz charakter pracy w tych formacjach nie wymagają komentarza. Trudno jednak znaleźć argumenty za prawem do tak wczesnego przejścia na emeryturę. Toczona są obecnie rozmowy ze stroną związkową, których efektem może być zmiana warunku przejścia na częściową emeryturę z obecnych 15 na 20–25 lat służby.

Prawdziwą odwagą i zdeterminowaniem wykaże się ten, kto podejmie próbę reformy KRUS. Funkcjonowanie odrębnego systemu ubezpieczeń społecznych dla rolników nie ma uzasadnienia, jest od lat krytykowane, jest reliktem przeszłości ogromnie obciążającym budżet państwa. Przygotowanie tej reformy będzie wymagało nie tylko propozycji zmian o charakterze prawnym. Reformatorzy muszą być gotowi zaakceptować utratę poparcia społecznego, co jest oczywistą konsekwencją zmian w tej materii. Gotowość przyjęcia takiego ryzyka iść musi w parze z tworzeniem koalicji zdolnej przeforsować zmiany w parlamencie. Bez pewności uzyskania większości podejmowanie próby reform w tym przypadku nie ma najmniejszego sensu.

Reforma administracji w Polsce z końca XX wieku skutkowałą między innymi powstaniem powiatów. Po latach funkcjonowania tych instytucji można stwierdzić, że ich obecność w systemie jest zbędna, a kompetencje i działania z łatwością zostać przeniesione na gminy lub województwa. Pozostając przy temacie administracji warto nie tylko pochylić się nad zagadnieniem przerostu zatrudnienia, lecz także jakością kadr i wymaganiami formalnymi stosowanymi przy obsadzie stanowisk oraz nad zasadnością wysokich poziomów wynagrodzeń w administracji publicznej.

OCENA PROPOZYCJI RZĄDU DOTYCZĄCYCH ZMIAN W FUNKCJONOWANIU II FILARA

W ostatnich kilku miesiącach najwięcej kontrowersji budzą propozycje zmian dotyczące składek przesyłanych OFE. Wyliczenia rządowe wskazują, że w perspektywie do 2020 roku zmiana proporcji składek przesyłanych od OFE i pozostających w ZUS-ie pozwoli ograniczyć potrzeby pożyczkowe państwa na kwotę 234 miliardów złotych (Ostrowska, 2011). Przyjmuje się także, że wprowadzenie wspomnianych zmian nie powinno negatywnie wpłynąć na wysokość przyszłych świadczeń emerytalnych. Przedstawiona reforma rządowa spotkała się ze wzmożoną krytyką ze strony opozycji, instytucji finansowych oraz ekonomistów. Oponenti zarzucają rozmontowywanie dobrze funkcjonującego systemu będącego rezultatem szerokiego porozumienia społecznego celem ratowania budżetu i ogólnie finansów państwa. Wskazuje się także na fakt, że realne pieniądze zgromadzone w OFE zastąpione zostaną przez wirtualne zobowiązania państwa względem obywateli w formie zapisów na kontach ZUS. W argumentacji używa się również założenia o wyższej stopie zwrotu generowanej przez inwestycje OFE aniżeli stawka waloryzacji w ZUS-ie. Proponowane są również inne warianty reformy emerytalnej, a także inne rozwiązania pomijające proponowaną reformę, a skutkujące naprawą finansów państwa. Większość argumentów jest zupełnie nietrafionych, z częścią można natomiast polemizować.

Po pierwsze, spirala długu jaki narasta, jest efektem zaniechania reform w przeszłości. Należy więc docenić odpowiedzialność za państwo i podejmowanie działań we właściwym kierunku. Kontrpropozycje odnoszące się do cięć w sferze wydatków społecznych, wydają się bardziej uderzać w obywateli, a ich skutek w postaci zmniejszenia potrzeb pożyczkowych państwa w perspektywie 10 lat jest zdecydowanie niższy niż w przypadku propozycji rządowych. Po drugie, ochrona przed ewentualnym zakwalifikowaniem Polski do grupy krajów mogących przeżywać poważne problemy finansowe, będące skutkiem szybkiego przyrastania długu, jest ważniejsza niż kreowanie dalekosiężnych wizji przyszłości. Jeżeli poprzez zaniechania doprowadzi się do kryzysu lub nawet bankructwa państwa, rozważania na temat stabilności systemu emerytalnego w perspektywie 30–40 letniej nie będą miały najmniejszego sensu. Po trzecie, Komisja Europejska chwalać nas za przeprowadzone reformy mające pozytywny skutek w długim terminie, nie pomaga nam złagodzić w aktualnych statystykach negatywnych zjawisk wynikających z reformy. Nie stworzono odrębnych statystyk dla krajów, które przeprowadziły reformę i całościowo prezentują swoją sytuację finansową i dla tych, które swoje obciążenia względem społeczeństwa będą ujawniały w przyszłości. Zapewne rynki finansowe inaczej oceniałyby

sytuację finansową Polski, gdyby dług publiczny w relacji do PKB wynosił około 40%. A wartość taka byłaby, gdyby nie przeprowadzono reformy emerytalnej. Po czwarte, finanse publiczne nie są kwestią danego rządu, a sprawą całego społeczeństwa. Długi horyzont czasowy, wykraczający poza pojedynczą kadencję, w którym mają być odczuwalne pozytywne efekty reformy, pozwala twierdzić, że rząd nie działa dla obrony własnej pozycji a dla dobra społeczeństwa i przyszłych rządzących. Po piąte, umowa społeczna nie jest czymś nieodwracalnym i możliwe są jej modyfikacje, zwłaszcza jeśli przyjęte w 1998 roku założenia i prognozy nie sprawdziły się. Zgodnie z nimi funkcjonowanie OFE miało być neutralne dla finansów państwa począwszy od 2012 roku. Niestety na skutek wyłączenia z systemu służb mundurowych w 2003 roku, uprzywilejowania górników w 2005 roku, opóźnienia o dwa lata wprowadzenia emerytur pomostowych, a także z racji braku wystarczających kwot z przychodów z prywatyzacji, jakimi miał być wspomagany system emerytalny, nie zdołano tego osiągnąć (Wojciechowski, Rzońca, 2010). Nadal dotacje do FUS z racji składek przekazywanych do OFE pozostają znaczącą pozycją wydatków państwa, przyczyniając się do pogorszenia deficytu i wzrostu długu publicznego. Przyjęcie stawki do wyliczania płatności do OFE na poziomie 7,3% płacy brutto, już na początku powinno budzić zastrzeżenia, gdyż bogata Szwecja w tym samym czasie określiła ją na poziomie 2,5% (Bielecki, 2010). Po szóste, jeśli środki zapisane na kontach w ZUS traktować jako wirtualne, to jaką wartość mogą mieć obligacje znajdujące się w portfelach OFE a opierające swoją wartość na zapowiedziach i zdolności państwa do przyszłego ich wykupu. Po siódme, zauważalna jest sprzeczność obrony pozostawienia na dotychczasowym poziomie wysokości składki przekazywanej OFE z głoszonymi w okresie kryzysu hasłami likwidacji OFE, lub obecnymi propozycjami pozostawienia wyboru oszczędzania na emeryturę w ZUS-ie (gdzie niby są tylko krytykowane księgowo zapisy a nie gotówka) lub w OFE. Po ósme, czy ktoś jest w stanie podać przykłady niewymuszonego ustawami obniżania prowizji i opłat przez OFE, zmniejszających koszty systemowe oceniane na 14 miliardów złotych. Ostatnia uwaga dotyczy korzyści dla przyszłego emeryta. Podwyższając limity inwestycji OFE w akcje, wspomóc można rozwój gospodarczy, a przy tym zgromadzić łącznie na kontach w ZUS i w OFE kwotę zbliżoną do możliwej do osiągnięcia na obecnych warunkach. Dodatkową korzyścią odczuwaną po wdrożeniu reformy jest spodziewany przyrost oszczędności w III filarze na skutek wprowadzenia ulgi podatkowej. Kończąc rozważania na temat wysokości przyszłej emerytury, należy wskazać na mylenie pewnych pojęć i skutków. Ideą reformy z 1999 roku było obniżenie stopy zastąpienia. Jeśli społeczeństwo wyraziło zgodę na taki proces, to nie można mieć uwag do systemu, który będzie w przyszłości zapewniał niższe świadczenia od obecnie pobieranych emerytur. Popelniono w przeszłości błąd polegający na jednoczesnym

obniżeniu stopy zastąpienia – o czym społeczeństwo dokładnie poinformowano, i wprowadzeniu II filara, którego przekaz reklamowy kreślił wizję dostatniego życia na emeryturze. Niestety ten przyjemny obraz wyparł z pamięci obywateli twarde, rzeczowe wyliczenia wskazujące na niewysokie kwoty przyszłych świadczeń emerytalnych.

PODSUMOWANIE

Kryzys finansów publicznych obserwowany w wielu krajach europejskich, przyczynił się pośrednio do zwiększenia świadomości potencjalnego zagrożenia oraz zdynamizował debatę na temat stanu finansów państwa w Polsce. Niestety można mieć uzasadnione zastrzeżenia do jakości tej debaty. Zbyt wiele jest w niej polityki, populizmu, przedkładania interesu partii ponad dobro całego kraju. Trzeba mieć nadzieję, że rządzący wykorzystają czas po wyborach na wprowadzenie bolesnych, ale potrzebnych reform odkładanych już od połowy lat 90-tych ubiegłego wieku. Nie można dłużej żyć na koszt przyszłych pokoleń. Nie można także dalej akceptować postaw roszczeniowych części społeczeństwa. Odpowiedzialność za dobro wspólne jakim jest nasz kraj powinna pomóc zapomnieć o podziałach i wdrożyć akceptowany przez większość program reform. Trzeba uznać fakty i powiedzieć sobie – trudno, za błędy przeszłości musimy zapłacić. Im jednak szybciej wdrożymy reformy, tym niższy będzie ich koszt społeczny.

LITERATURA

- Bielecki J.K. (2010), *OFE potrzebują zmian*, „Rzeczpospolita”, nr 296.
- Kosikowski C. (2011), *Naprawa finansów publicznych w Polsce*, Wydawnictwo Temida 2, Białystok.
- Lissowski G. (2001), *Elementy teorii wyboru społecznego*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa.
- Ostrowska K. (2011), *Mniej do OFE, co z emeryturą?* „Rzeczpospolita”, nr 19.
- Wojciechowski W., Rzońca A. (2010), *Reforma emerytalna a finanse publiczne w Polsce*, Fundacja Forum Obywatelskiego Rozwoju, Warszawa, listopad.
- Teoria wyboru publicznego. Wstęp do ekonomicznej analizy polityki i funkcjonowania sfery publicznej* (2005), Wilkin J. (red.), Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa.

PUBLIC FINANCE REFORM – CIRCUMSTANCES AND SOLUTIONS

Abstract. The Polish economy really didn't suffer seriously in most hard period of crisis on financial markets and in world economy. However, crisis has emphasized defects in regulating solutions and it has contributed to more critical approach relatively to public finance. Information about poor indicators which describes situation of public finance has shown necessity of debate related to reforms of this sector. Some problems and solutions concerning that issue was shown in this paper with focus on idea of changes in fee transferred to pension funds.

Key words: public finance, reform.

