

Miscellanea

JACEK KULAWIK

Instytut Ekonomiki Rolnictwa
i Gospodarki Żywnościowej – PIB
Warszawa

EWOLUCJA PRAWA DOTYCZĄCEGO FINANSÓW PUBLICZNYCH W POLSCE A FINANSE ROLNICTWA

Wprowadzenie

Finanse publiczne są jedną z kluczowych determinant funkcjonowania, stabilności, bezpieczeństwa i aktywnego kształtowania rozwoju społeczno-ekonomicznego współczesnych państw. Ich dobry stan (kondycja) jest wielorako uwarunkowany, ale punktem wyjścia do uznania go za takowy jest właściwie skonstruowany system prawa finansowego. Regulacja prawna dotyka bowiem podstawowego układu bodźców i zachowań w gospodarce i społeczeństwie. Prawo odnoszące się do finansów publicznych łączy się jednak z innymi zasadami i instrumentami oddziaływania na podmioty gospodarcze oraz obywateli, wchodząc z nimi w rozmaite interakcje. Wyprowadzić z tego można dosyć oczywisty postulat metodologiczny, aby ewolucję prawa dotyczącego analizowanej części finansów państwa oceniać w ujęciu interdyscyplinarnym. Oznacza to dalej, że najlepszą podstawą do takiego sposobu prowadzenia analizy jest ekonomiczna analiza prawa (ang. *Law & Economics*, L&E) oraz pochodna w stosunku do tej koncepcji ocena skutków regulacji [2, 3, 5, 9, 10].

Prawna regulacja finansów publicznych bezsprzecznie oddziałuje na procesy decyzyjne, poziom efektywności ekonomicznej i produktywności, a w ślad za tym i na konkurencyjność rolnictwa, dochody rolnicze, płynność i wypłacalność oraz efektywność finansową gospodarstw, a przez to na ich żywotność oraz rozwój. Bardzo wąsko ujmując problem, można stwierdzić, że kształt prawny ustawy o finansach publicznych ma bezpośredni wpływ na wielkość i strukturę wsparcia budżetowego płynącego na wieś i do rolnictwa. Istnieje jednak także jego oddziaływanie pośrednie.

Ekonomiczna analiza prawa i ocena systemu regulacji

Regulacje prawne analizować można z różnych punktów widzenia. Dla potrzeb niniejszego artykułu odwołano się jednak do dwóch koncepcji:

1. Ekonomicznej analizy prawa (EAP),
2. Oceny skutków regulacji (OSR).

Ekonomiczna analiza prawa (EAP, ang. L&E) to w najogólniejszym ujęciu badanie prawa za pomocą narzędzi ekonomicznych (ekonomii). Początkowo EAP zajmowała się wyborami podejmowanymi pod wpływem prawa (głównie antymonopolowego), później rozszerzono jej przedmiot na:

- podstawy prawa,
- jego cele i genezę.

Obecnie natomiast EAP zajmuje się praktycznie wszystkimi gałęziami prawa.

W konwencji metodologicznej EAP każdy akt prawny powinien uwzględniać m.in.:

- skuteczność i efektywność prawa,
- koszty transakcyjne (administracyjne) tworzenia i stosowania prawa,
- jego wpływ na alokację zasobów w gospodarce i zachowania oraz motywację głównych aktorów społecznych, ekonomicznych i politycznych,
- sprawiedliwość,
- rozkład bogactwa (majątku, dobrobytu) i ryzyka w gospodarce i społeczeństwie,
- oddziaływanie na normy i kapitał społeczny oraz szeroko rozumiane instytucje,
- uzasadnienia lub przeciwwskazania dla wykorzystywania prawa do szeroko pojmowanego interwencjonizmu państwowego.

Jednym z ważniejszych składników EAP jest ocena systemu regulacji (OSR). To ostatnie pojęcie można zdefiniować następująco: OSR to systematyczna i spójna ocena wpływu proponowanych regulacji prawnych i/lub polityk rządowych pod kątem ich społecznych, gospodarczych lub środowiskowych korzyści oraz kosztów [5].

OSR w najszerszym ujęciu służy trzem celom:

1. Uprzednim poinformowaniu zainteresowanych stron i opinii publicznej o planowanych decyzjach podejmowanych poprzez ustawy lub inne instrumenty prawne bądź polityczne (tzw. polityki społeczno-gospodarcze);
2. Określeniu *ex ante* zakresu zewnętrznego oddziaływania wdrożenia projektowanej regulacji i (lub) zastosowania określonej praktyki administracyjnej;
3. Oszacowaniu *ex post* poprawności dokonanej wcześniej oceny wpływu.

Z powyższego jasno wynika, że OSR koncentruje się głównie na kompleksowej analizie kosztów i korzyści z istniejącego bądź projektowanego prawa. Struktura OSR jest niejednorodna, ale najczęściej zawiera cztery elementy (zestawienie 1).

Współcześnie duże znaczenie przypisuje się poprawie jakości prawa (regulacji). Same zaś ocenianie jakości prawa zawiera zestawienie 2. Poprawa ta to

bardzo złożony proces, obejmujący poza OSR także konsultacje z zainteresowanymi stronami, upraszczanie prawa, pogłębianie wiedzy o nim i ułatwianie dostępu do prawa, systematyczną analizę *ex ante* proponowanych zmian oraz ocenę *ex post* stosowania prawa. Ograniczając jednak rozważania tylko do problematyki OSR, należy stwierdzić, że jej metodologia i praktyczne wdrażanie w Polsce sięga początku lat 60. ub. wieku (zestawienie 3). Oczywiście, przyspieszenie tych procesów nastąpiło dopiero w połowie poprzedniej dekady, gdy staliśmy się członkiem OECD (1996 r.). Wprawdzie od kilku już lat każdy akt prawny w Polsce musi zawierać OSR (jako załącznik), uzasadnienie, polskie tłumaczenie prawa UE wdrażanego daną ustawą, wstępną opinię o zgodności projektu z prawem UE oraz projekty aktów wykonawczych o podstawowym znaczeniu dla proponowanej regulacji, jeżeli projekt przewiduje ich wydanie. Projekt taki powinien być również przedmiotem konsultacji społecznych, bo w ten sposób przybliżamy się do modelu demokracji deliberatywnej wg J. Fishkina. Niestety, wymóg ten traktowany jest najczęściej czysto formalnie [13, 14]. Tymczasem szerokie i przejrzyste konsultacje oraz stabilizacja systemu prawnego i planowanie działalności legislacyjnej, a także zreformowanie ustawy o lobbingu niepomniernie poprawiłyby jakość polskiego prawa i ograniczyłyby korupcję. Wiele do życzenia pozostawia również sprawność realizacji planów legislacyjnych w Polsce, która jest prawie dwukrotnie mniejsza niż na Zachodzie. Mamy także problemy z wykonywaniem orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego i implementacją regulacji UE. Jest wprawdzie postęp w ograniczaniu resortowości naszego prawa, ale niekiedy wciąż występuje fragmentaryczność projektowanych i uchwalonych rozwiązań.

Zestawienie 1

Typowe elementy analizy OSR

Cel regulacji	OSR definiuje cel regulacji oraz rodzaj i zakres oczekiwanych efektów; określa również rzeczywiste rozmiary problemu, który regulacja ma rozwiązać
Identyfikacja rozwiązań alternatywnych	OSR identyfikuje dostępne rozwiązania regulacyjne i ocenia ich potencjalną skuteczność w realizacji zakładanych celów
Analiza kosztów i korzyści	OSR bada koszty i korzyści wynikające z poszczególnych rozwiązań regulacyjnych. W miarę możliwości OSR wyraża te wartości w formie liczbowej
Analiza oddziaływania	OSR identyfikuje oddziaływanie regulacji na szczególnie istotne cele polityki publicznej, takie jak innowacyjność, konkurencyjność gospodarki, wsparcie dla małych i średnich przedsiębiorstw

Źródło: [5].

Zestawienie 2

Kryteria jakości regulacji

Kryterium	Interpretacja
Konieczność	Regulacje są instrumentem służącym do rozwiązywania problemów społecznych i gospodarczych. Dlatego każda interwencja regulacyjna powinna być uzasadniona ważnym interesem publicznym
Demokratyczna legitymacja	Nie każda regulacja jest dopuszczalna w państwie demokratycznym. Regulacje powinny być przyjmowane zgodnie z procedurami prawa oraz w otwartym i przejrzystym procesie, który systematycznie uwzględnia opinie mniejszości
Dobra struktura prawna	Regulacje powinny być precyzyjne, proste i zrozumiałe oraz jednoznacznie odzwierciedlać intencje ustawodawcy
Spójność	Regulacje powinny być wewnętrznie spójne oraz skoordynowane z przepisami krajowymi i międzynarodowymi
Skuteczność	Regulacje powinny gwarantować, a przynajmniej uprawdopodobnić osiągnięcie celów ustawodawcy
Efektywność	Regulacje powinny oferować pozytywny bilans kosztów i korzyści oraz realizować zakładane cele w sposób najmniej kosztowny

Źródło: [5].

Zestawienie 3

Ewolucja OSR w Polsce^a

Rok	Opis zdarzenia
1961	Przyjęcie „Zasad Techniki Legislacyjnej”, w której zobowiązano autora nowego prawa do jego uzasadnienia, oceny skutków finansowych i etatowych
1987	Regulamin pracy RM zobowiązywał autora prawa do scharakteryzowania przewidywanych skutków społecznych i gospodarczych, finansowych oraz prawnych. Znajdowały się w nim też pewne wzmianki o celowości konsultacji
1991	12 grudnia przyjęto nowy Regulamin pracy RM. Rozszerzono w nim Regulamin z 1987 r. o potrzebę dodatkowej charakterystyki skutków regulacji oraz konieczność podania źródeł finansowania proponowanych zmian
2001	We wrześniu wprowadzono obowiązek stosowania OSR w Polsce. Koordynatorem prac nad OSR stało się utworzone w 2000 r. Rządowe Centrum Legislacji (RCL). Wraz z OSR miały być tworzone uzasadnienia dla danego aktu prawnego. Ww. decyzje były pochodną dostosowania się do wymogów OECD, której członkiem staliśmy się w listopadzie 1996 r.
2006	RM zatwierdziła powstały w ramach Programu Reformy Regulacji 2005-2007 dokument pt. „Wytyczne do oceny skutków regulacji (OSR)”. Jego stosowanie było jednak nieobligatoryjne z uwagi na brak odpowiedniego zapisu w Regulaminie pracy RM
2009	1 kwietnia 2009 r. znowelizowano ustawę o RM oraz dokonano zmian w Regulaminie jej pracy. Obecnie poszczególne ministerstwa przygotowują projekty założeń ustawy, następnie rząd je ocenia. W końcu RCL opracowuje projekt ustawy, który ponownie trafia do poszczególnych ministerstw.

^a Pominęto lata o małym znaczeniu dla analizowanego problemu.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie [5].

O wciąż dominującym w Polsce formalnym podejściu do OSR najlepiej świadczy przegląd uzasadnienia rządowego do nowej ustawy o finansach publicznych. Jeśli chodzi o uzasadnienie konieczności wdrożenia powyższej ustawy, Ministerstwo Finansów podało następujące argumenty:

- dążenie do utrwalenia pozytywnych tendencji w naszej gospodarce. Sformułowanie to zapisano jeszcze przed obecnym kryzysem. Dzisiaj można by zatem podać, że analizowana regulacja powinna nas uchronić przed głębszym spowolnieniem i możliwie szybkim powrotem na ścieżkę wyższego i bardziej stabilnego wzrostu;
- nowe cele i wyzwania stojące przed Polską oraz komplikujące się zewnętrzne i wewnętrzne uwarunkowania funkcjonowania wymagają nowej organizacji sektora finansów publicznych;
- finanse publiczne muszą stać się bardziej jawne i przejrzyste (jednoznaczność zakresu sektora, podziału zadań i kompetencji, stosowanych procedur i zasad, przesłanek i skutków polityki finansowej oraz informacji nt. jego stanu i kondycji), gdyż bez tego bardzo trudno będzie można je uzdrowić (zreformować), precyzyjnie lokalizując najłabsze ogniwa sektora, jego możliwości (rezerwy, potencjał) oraz zobowiązania;
- konieczność dostosowania się do formalnych wymogów narzuconych przez Program Konwergencji oraz Krajowy Program Reform na rzecz Strategii Lizbońskiej.

Prawodawca wymieniał także następującą listę celów:

- 1) wzmocnienie oraz poprawa przejrzystości finansów publicznych, którą zapewnić ma przede wszystkim ograniczenie form organizacyjno-prawnych sektora finansów publicznych;
- 2) wprowadzenie Wieloletniego Planu Finansowego Państwa (jako dokumentu ukierunkowującego politykę finansową państwa) oraz wieloletniej prognozy finansowej w jednostkach samorządu terytorialnego;
- 3) wprowadzenie rozwiązań w zakresie budżetu zadaniowego;
- 4) przyjęcie stabilnych rozwiązań sprzyjających prowadzeniu racjonalnej gospodarki finansowej w budżecie państwa oraz w budżetach jednostek samorządu terytorialnego, w tym uzupełnienie przepisów dotyczących zasad gospodarowania środkami publicznymi poprzez wprowadzenie możliwości udzielania ulg w spłacie określonych w ustawie niepodatkowych należności budżetowych o charakterze publiczno-prawnym;
- 5) zaproponowanie nowych regulacji usprawniających oraz wzmacniających system audytu wewnętrznego;
- 6) wzmocnienie norm ostrożnościowych w budżecie państwa oraz w budżetach jednostek samorządu terytorialnego;
- 7) wprowadzenie zmian w zakresie gospodarowania środkami europejskimi i innymi środkami pochodzącymi ze źródeł zagranicznych, niepodlegającymi zwrotowi.

Pierwsza ustawa o finansach publicznych została uchwalona 26 listopada 1998 r. Zastąpiła ona prawo budżetowe (p.b.). To ostatnie nie było w Polsce jednak skody-

fikowane, lecz „porozrzucane” w aktach różnej rangi, chociaż ustawa o p.b. z 1984 r. stanowiła w nim główną pozycję. Polskie prawo budżetowe regulowało:

1. Strukturę budżetu państwa (ogólne zasady, tryb opracowania projektu, jego zatwierdzenia/uchwalenia, wykonywania, kontroli oraz zasady odpowiedzialności za naruszanie dyscypliny budżetowej).
2. Dochody budżetowe.
3. Wydatki budżetowe.
4. Kredyt państwowy (publiczny).

Prawo budżetowe liczyło sobie nieco ponad 80 artykułów.

Kolejna ustawa o finansach publicznych (uofp) przyjęta została 30 czerwca 2005 r. Był to dokument zmodyfikowany, zaktualizowany i rozszerzony w stosunku do uofp'98. Obecna ustawa stanowi etap dalszego, przynajmniej ilościowego, rozwoju analizowanego prawa. Bardzo dobrze widoczne jest to w porównaniu (zestawienie 4).

Zestawienie 4

Ilościowa charakterystyka kolejnych ustaw ofp

Elementy	Uofp'98	Uofp'05	Uofp'09
Działy	5	6	7
Rozdziały	20	20	23
Artykuły ^a	190	251	297

^a Pominięto artykuły uchylone (skreślone).

Źródło: Opracowanie własne na podstawie Dz.U.

W powyższym kontekście można sformułować dwie uwagi:

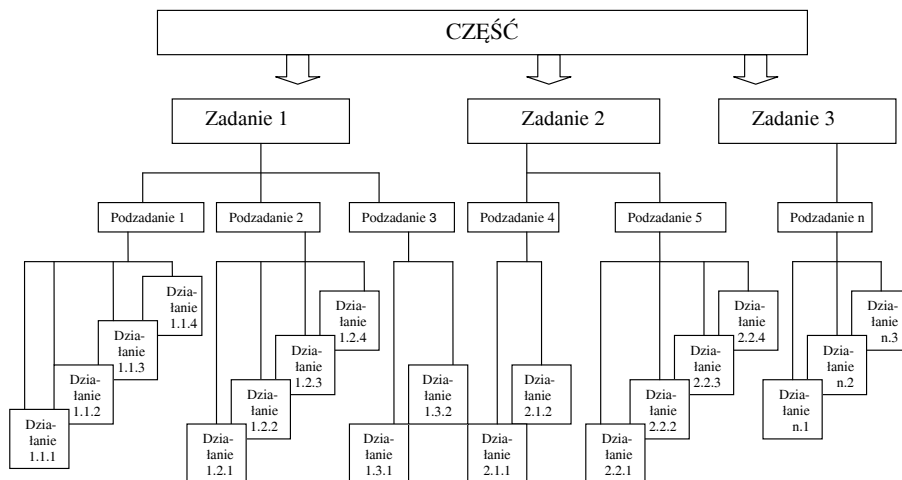
1. Ciągły rozrost regulacji prawnej sektora finansów publicznych tłumaczony jest złożonością samej materii, koniecznością dalszych dostosowań do regulacji UE oraz zmianami zachodzącymi w naszym kraju. Nie znajdujemy natomiast nigdzie chociażby sugestii, że może być to również przejaw inflacji rozważanego prawa i w ślad za tym również przeregulowania. Z drugiej jednak strony, wielu specjalistów od finansów publicznych podkreśla, że jesteśmy jednym z nielicznych krajów, w którym tak kompleksowo uregulowano sferę finansów publicznych. Podkreślają wszelako przy tym, że wciąż nie wszystkie krajowe rozwiązania są zgodne m.in. z prawem UE i metodologią Eurostatu.
2. Dziś administracja MF oraz wielu specjalistów od finansów publicznych jasno stwierdza, że uofp'09 jest aktem systemowym i nie ma na celu osiągnięcie bezpośrednich oszczędności budżetowych. Była wicepremier Z. Gilowska – inicjatorka ww. regulacji – w pewnym momencie te oszczędności wyliczyła nawet na 10 mld zł rocznie. Teraz co najwyżej wspomina się o oszczędnościach pośrednich, nie ryzykując przy tym podawania żadnych kwot. Innymi słowy, uofp'09 nie należy zrównywać z reformą SFP, która jest dopiero przed nami.

Ocena wybranych nowych i zmodyfikowanych rozwiązań

Jak już wcześniej sygnalizowano, jedną z intencji pracodawcy było ograniczenie gospodarki pozabudżetowej w sektorze finansów publicznych. W ślad za tym w nowej ustawie dokonano odpowiednich zmian w strukturze organizacyjnej tego sektora. Sprowadzają się one do likwidacji (do końca 2010 r.) gospodarstw pomocniczych i zakładów budżetowych państwowych jednostek budżetowych oraz rachunków dochodów własnych (do połowy 2011 r.). W ich miejsce przewidziano możliwość tworzenia agencji wykonawczych oraz instytucji gospodarki budżetowej. Pierwsze z wymienionych będą państwowymi osobami prawnymi, drugie zaś uzyskają osobowość prawną z chwilą ich wpisania do Krajowego Rejestru Sądowego. Zgodnie z nową ustawą, ARR, ANR oraz ARiMR obligatoryjnie staną się agencjami wykonawczymi z dniem 1.01.2012 r. Jeśli natomiast minister RiRW uzna za celowe, będzie mógł – po uzyskaniu zgody Rady Ministrów – tworzyć instytucje gospodarki budżetowej. Decyzje w tym zakresie muszą być bardzo rozważne, gdyż instytucje powyższe w pewnych warunkach mogą zagrażać stanowi majątku skarbu państwa lub mieniu komunalnemu.

Z kolei likwidacja rachunków dochodów własnych w trudnym położeniu może postawić np. ponadgimnazjalne szkoły rolnicze prowadzone przez MRiRW, gdyż będą one miały problemy z ewidencją księgową funkcjonowania stołówek, internatów itp. jednostek. Część takich szkół (ok. 1/3) musi ponadto zlikwidować gospodarstwa przyszkolne. W ich miejsce trzeba będzie nabywać usługi edukacyjne na rynku, wydzierżawić nieruchomości rolne znajdujące się w trwałym zarządzie i negocjować z dzierżawcami warunki przyjmowania uczniów na praktyki lub włączyć likwidowane gospodarstwa w struktury szkół. To ostatnie rozwiązanie nie jest wcale proste i obecnie brakuje zabezpieczenia środków budżetowych na dokonanie takiej inkorporacji. Oceniając zaprezentowaną regulację trzeba wskazać, że w istocie nie rozwiązuje ona problemu istnienia gospodarki pozabudżetowej w finansach publicznych, a instytucje gospodarki budżetowej mogą wręcz przekształcić się w karykaturę zakładów budżetowych. Wydanie zaś w połowie listopada 2009 r. przez Ministerstwo Finansów rozporządzenia w sprawie sposobu i trybu przekształcenia gospodarstw pomocniczych państwowych jednostek budżetowych w instytucje gospodarki budżetowej dopuszcza możliwość połączenia w tej ostatniej kilku nawet gospodarstw pomocniczych. Byłby to dowód na to, że nie ma zbyt dużej woli, by praktycznie ograniczyć zakres gospodarki pozabudżetowej [15].

W nowej ustawie o finansach publicznych rozbudowano regulacje dotyczące układu (budżetu) zadaniowego. Na gruncie finansów publicznych pojęcie to oznacza zazwyczaj kilkuletni (3-4 letni) skonsolidowany plan wydatków budżetowych sporządzony w najprostszym ujęciu w podziale na części, zadania, podzadania i działania. Strukturę takiego budżetu przedstawiono na rysunku 1.



Rys. 1. Struktura Budżetu Zadaniowego

Część – obszar działalności państwa (szczebel budżetu państwa).

Źródło: [1].

Koncepcja budżetu zadaniowego generalnie wywodzi się z sektora prywatnego. Na Zachodzie już pod koniec lat 40. ub. w. podejmowano próby powiązania planów (budżetów) finansowych firm z ich celami do osiągnięcia. Usiłowania te ogólnie określono później jako budżetowanie zadaniowe (ang. *performance budgeting*). Wyróżnia się dwa podejścia do tego budżetowania:

- szerokie – to metoda budżetowania, gdzie wydatki ujmuje się w zadania (programy), dla których formułuje się cele i mierniki;
- wąskie – metoda planowania wydatków, gdzie każdy przyrost przewidzianych wydatków na określone zadania musi się wiązać ze wzrostem produkcji lub poprawą wyników firmy.

W przypadku sektora publicznego, teoretyczną podstawą dla budżetu zadaniowego jest koncepcja tzw. *New Public Management* (NPW), która pojawiła się już w latach 60. XX wieku. Koncepcja ta po roku 1989 dotarła też do Polski, głównie za sprawą doradców zagranicznych. Do filozofii NPW bardzo wyraźnie odwołuje się definicja budżetu zadaniowego wg OECD: to metoda budżetowania, w której wykorzystuje się informację o wynikach realizacji zadań publicznych.

Koncepcja *New Public Management* traktuje jednostki administracji publicznej jako dostawców specyficznych usług, a nie jako sformalizowane urzędy, wykonujące prawem przypisane, biurokratyczne działania. Podstawowe funkcje urzędów są z kolei analizowane prawie wyłącznie z punktu widzenia klienta zewnętrznego (obywatela) albo wewnątrzadministracyjnego (innej jednostki publicznej, innego urzędu, jednostki nadrzędnej). Należy zauważyć, że w tego typu koncepcjach pojęcie klienta i pojęcie usługi są pojęciami fundamentalnymi. Nie zaskakuje przeto, że działania administracji

zorientowane są wówczas na obywatela jako na odbiorcę usług i klienta, a władza publiczna postrzegana jest jako odpowiedzialna za dostarczenie tych usług, które są niezbędne dla społeczeństwa [1].

Początek wdrażania układu zadaniowego (UZ) do polskiego sektora finansów publicznych sięga roku 2006, kiedy to dysponenci środków budżetowych musieli opracować stosowne materiały do projektu budżetu państwa na 2007 r. W kolejnych latach poszerzano obowiązki informacyjne w fazie projektowania budżetu i składania sprawozdań z jego wykonania. W pracach tych musiano również uwzględnić rządowe dokumenty o charakterze strategicznym, a więc przyjmowane przez Radę Ministrów. Skutkowało to m.in. wzrostem objętości projektu budżetu i samej ustawy budżetowej. Wystarczy tu podać, że projekt ustawy budżetowej na rok 2010 liczył już ok. 1500 stron. W uzasadnieniu do tego projektu Ministerstwo Finansów przedstawiło wydatki wszystkich części budżetowych w układzie zadaniowym. Dokument ten składa się z dwóch części:

1) opisowej:

- rozdział I – prezentacja UZ jako narzędzia zarządzania strategicznego państwem;
- rozdział II – budżet państwa w UZ na lata 2010-2012;
- rozdział III – inwestycje wieloletnie;
- rozdział IV – programy wieloletnie;
- rozdział V – plany finansowe wybranych jednostek sektora finansów publicznych (np. ARR, ANiR i ARiMR);

2) tabelarycznej – uzupełniającej w stosunku do „opisówki”, w której zaprezentowano szczegółowo 22 funkcje państwa (rodzaje realizowanych polityk), zadań, podzadań, wydatków i mierników efektów.

Ocena dotychczasowej praktyki wdrażania budżetu zadaniowego w Polsce jest mocno zróżnicowana. Oficjalnie, co nie zaskakuje, kolejne rządy go bronią. Natomiast ekonomiści raczej są nastawieni mniej lub bardziej krytycznie. Przykładowo, K. Rybiński uważa, że budżet zadaniowy praktycznie nie nawiązuje do wyzwań rozwojowych stojących przed Polską [8]. W konsekwencji, zamiast wyjaśniać problemy, jeszcze bardziej je komplikuje i zaciemnia, a przez to wydawanie funduszy publicznych odbywa się w oparciu o sprzeczne strategie. T. Strąk także podnosi brak jasnej więzi między naszym budżetem zadaniowym a ogólną strategią kraju oraz dalsze komplikowanie samego budżetu [11]. Poza tym, dużą jego słabością jest niewłaściwa procedura ustalania zadań priorytetowych, zastosowany zbiór funkcji państwa i brak konsolidacji wydatków, a także pominięcie wydatków europejskich. Obecna formuła budżetu zadaniowego jest zatem nieprzydatna do zarządzania bieżącego krajem, nie mówiąc już o zarządzaniu strategicznym. Słabości te i mankamenty powinny zostać szybko usunięte, jeśli budżet zadaniowy ma stać się od roku 2013 równoprawnym narzędziem w stosunku do budżetu tradycyjnego, a w latach późniejszych ma być jedynym dokumentem planowania i zarządzania finansami publicznymi. Już obecnie budżet ten stanowi poważne wyzwanie dla agencji rządowych w rolnictwie i państwowych jednostek budżetowych funkcjonujących w tym sektorze.

W przyszłości podmioty te, jak również i prawdopodobnie tworzone instytucje gospodarki budżetowej, będą konfrontowane jeszcze bardziej z oczekiwaniami podatników odnośnie poprawy efektywności wydatkowania ich pieniędzy.

Z układem (budżetem) zadaniowym bardzo ściśle powiązany jest wieloletni plan finansowy państwa (WFPF). Ogólnie, jest to plan dochodów i wydatków oraz przychodów i rozchodów budżetu państwa, sporządzany na cztery lata budżetowe. Przygotowywany w układzie zadaniowym, uwzględnia cele średniookresowej strategii rozwoju kraju oraz kierunki polityki społeczno-gospodarczej Rady Ministrów.

WFPF określać będzie na poszczególne lata budżetowe:

- podstawowe wielkości makroekonomiczne,
- kierunki polityki fiskalnej,
- prognozy dochodów oraz wydatków budżetu państwa,
- kwotę deficytu i potrzeb pożyczkowych budżetu państwa oraz źródła ich sfinansowania,
- prognozy dochodów i wydatków budżetu środków europejskich,
- wynik budżetu środków europejskich,
- skonsolidowaną prognozę bilansu sektora finansów publicznych,
- kwotę państwowego długu publicznego.

Warto w tym miejscu jeszcze dodać, że:

- WFPF stanowić będzie podstawę przygotowywania projektu ustawy budżetowej na kolejny rok budżetowy, przy czym w projekcie ustawy budżetowej poziom deficytu nie może być większy niż poziom deficytu ustalony na ten rok budżetowy w WFPF. Jedynie w szczególnie uzasadnionych przypadkach możliwe jest uwzględnienie wyższego poziomu deficytu;
- projekt WFPF minister finansów będzie przedstawiał Radzie Ministrów w celu uchwalenia i następnie ogłoszenia go w Dzienniku Urzędowym „Monitor Polski” oraz w Biuletynie Informacji Publicznej;
- WFPF będzie aktualizowany corocznie, w terminie 2 miesięcy od dnia ogłoszenia ustawy budżetowej obowiązującej na dany rok i będzie uwzględniał prognozę na kolejne 3 lata. A zatem, będzie dokumentem sporządzanym „krocząco” na 4 lata budżetowe. Aktualizacja będzie polegać na doprowadzeniu danych zawartych w WFPF do zgodności z ustawą budżetową na dany rok budżetowy, jak również na skorygowaniu WFPF w dalszych latach jego realizacji, w celu zapewnienia zgodności z kierunkami polityki społeczno-gospodarczej i średniookresową strategią rozwoju kraju;
- ministrowie (do dnia 15 kwietnia) będą przedkładać ministrowi finansów informacje o realizacji WFPF, w tym o stopniu realizacji celów. Minister finansów łącznie ze sprawozdaniem z wykonania ustawy budżetowej będzie przedkładać Radzie Ministrów informację o przebiegu wykonania WFPF. Informację tą Rada Ministrów będzie ogłaszać w Dzienniku Urzędowym „Monitor Polski” oraz w Biuletynie Informacji Publicznej;
- WFPF jest składnikiem układu (budżetowania) zadaniowego. Już ustawa budżetowa na 2010 r. przyjęta została w oparciu o uofp’09. Większość regulacji związanych z budżetem zadaniowym wchodzi w życie od 1 stycznia 2010 r.

Pierwszy zaś WFPF ma być opracowany do 31.07.2010 r., a sprawozdawczość i plan kont w układzie zadaniowym – do końca 2012 r. Oznacza to, że całość regulacji związanych z budżetem zadaniowym i WFPF ma być wdrożona właśnie do końca 2012 r.

Już w rządowym uzasadnieniu do nowej ustawy o finansach publicznych zaprezentowano zalety (pozytywy) oraz wady (negatywy) wieloletniego planowania finansowego.

Do tych pierwszych można zaliczyć:

- bardziej racjonalne gospodarowanie środkami publicznymi (wzrost efektywności wydatkowania, powiązanie wydatków ze średnio- i długookresowymi priorytetami rządu, ułatwienie absorpcji funduszy UE, skoncentrowanie działań na średnio- i długookresowej stabilności finansów publicznych),
- zwiększenie wiarygodności, przejrzystości i przewidywalności polityki fiskalnej,
- dopasowanie do planowania na szczeblu unijnym.

Wady nowej ustawy sformułowano następująco:

- wprowadzanie planowania wieloletniego jest procesem kilkuletnim i kosztownym;
- może ono w pewnych warunkach zmniejszać elastyczność polityki fiskalnej;
- stwarza dylemat związany z wyborem horyzontu planowania – krótki (możliwość przenoszenia wydatków na następne lata) czy długi (prognoza obciążona jest większym błędem).

WFPF jest kluczowym dokumentem planistycznym w nowym systemie układu (budżetowania) zadaniowego. Dokumentami niższymi od niego rangą będą:

- zestawienie zadań i celów priorytetowych na dany rok budżetowy;
- skonsolidowany plan wydatków (SPW). To trzyletni skonsolidowany plan wydatków państwowych jednostek budżetowych, państwowych funduszy celowych, agencji wykonawczych, instytucji gospodarki budżetowej oraz państwowych osób prawnych;
- programy wieloletnie;
- zadaniowe plany finansowe agencji wykonawczych, instytucji gospodarki budżetowej, państwowych funduszy celowych oraz państwowych osób prawnych. Dwa ostatnie składniki mają jednak znaczenie pomocnicze. Dopóki jednak układ zadaniowy wydatków jest układem towarzyszącym tradycyjnemu budżetowi, a tak będzie do 2012 r. włącznie, dopóty dysponenti środków budżetowych będą odpowiedzialni za część budżetową, a nie za funkcje państwa. Te ostatnie stanowią najwyższy poziom klasyfikacji w układzie zadaniowym (budżetowym), który jest istotą WFPF.

Bez wątpienia, pełne wdrożenie WFPF stanowić powinno czynnik dyscyplinujący podmioty zaliczane do sektora finansów publicznych i całą gospodarkę narodową. Możliwość jednak dopuszczenia w nim dostosowań do wyższego deficytu budżetowego niż zaplanowano może ten efekt dyscyplinujący osłabiać. Z drugiej natomiast strony i ten rodzaj planów, podobnie jak inne dokumenty o charakterze strategicznym, musi być elastyczny [7]. Jest to wręcz niezbędne w okresie przeżywanych obecnie wstrząsów i dużej niepewności w zakresie przewidywania przyszłości.

Potencjalnie jeszcze większym oddziaływaniem dyscyplinującym na finanse publiczne niż WFPF mogą odznaczać się progi ostrożnościowe. Ogólnie są to relacje między państwowym długiem publicznym (PDP – nominalna wartość zobowiązań jednostek sektora finansów publicznych po wyeliminowaniu ich zobowiązań wzajemnych) a PKB. W nowej ustawie o finansach publicznych zachowano nadal trzy progi ostrożnościowe, aczkolwiek na etapie jej projektu rozpatrywano cztery progi (por. zestawienie 5).

Zestawienie 5

Progi ostrożnościowe w ustawach o finansach publicznych

Uofp'05	Uofp'09
Pierwszy próg ostrożnościowy, jeśli wartość relacji PDP/PKB w danym roku jest:	
większa od 50%, a nie większa od 55%	większa od 50%, a nie większa od 55%
Drugi próg ostrożnościowy, jeśli wartość relacji PDP/PKB w danym roku jest:	
większa od 55%, a nie większa od 60%	większa od 55%, a mniejsza od 60%
Trzeci próg ostrożnościowy, jeśli wartość relacji PDP/PKB w danym roku jest:	
równa lub większa od 60%	równa lub większa od 60%

Źródło: Opracowanie własne na podstawie Dz.U.

Jest rzeczą naturalną, że wraz ze wzrostem relacji PDP do PKB zaostrzana ma być polityka budżetowa. I tak, w pierwszym progu ostrożnościowym rząd uchwała projekt ustawy budżetowej na kolejny rok, w którym relacja deficytu budżetu państwa do dochodów budżetu nie może być wyższa niż relacja deficytu budżetu państwa do dochodów tegoż budżetu z roku bieżącego, wynikająca z ustawy budżetowej. W progach drugim i trzecim, w najbardziej pesymistycznym wariantcie, rząd może być wręcz zobligowany do skonstruowania zrównoważonego (bez deficytu) budżetu państwa. Nie mogą też wówczas wzrastać wynagrodzenia w państwowej sferze budżetowej, a emerytury i renty mogą być indeksowane maksymalnie o wskaźnik inflacji. Obostrzenia dotyczą również udzielania gwarancji i poręczeń przez Skarb Państwa i zadłużanie się jednostek samorządu terytorialnego. Przekroczenie drugiego i trzeciego progu ostrożnościowego skutkuje też koniecznością przygotowania przez rząd programu sanacyjnego, mającego na celu obniżenie relacji PDP/PKB do bezpiecznego poziomu.

Przewiduje się, że PDP w roku 2009 prawdopodobnie stanowić będzie ok. 52% PKB. Rząd stara się usilnie, by Polska nie przekroczyła w roku 2010 drugiego progu ostrożnościowego. Będzie to jednak bardzo trudne, gdyż tempo wzrostu gospodarczego nie będzie zbyt wysokie (2-3%), kurs złotego podlegać będzie dużym wahaniom, a ambitny program prywatyzacji trudno będzie zrealizować. W tym kontekście formułowane są m.in. propozycje, by złagodzić lub okresowo zawiesić stosowanie progów ostrożnościowych. Padają też inne wnio-

ski: podwyższyć progi ostrożnościowe; zmienić metodologię obliczania deficytu i długu publicznego, by inaczej ujmować środki trafiające do OFE; do szacowania PKB włączyć także całą szarą strefę, a więc np. prostytutkę, narkobiznes itp. Najbardziej interesującą propozycją jest nawiązanie do tzw. reguły wydatkowej Belki, a więc nałożenie limitu na wydatki „wzrost o 1% plus inflacja”. Problem polega tu jednak na tym, że kotwica ta nie dotyczyłaby 70-75% sztywnych wydatków budżetowych, a więc regulowanych ustawami. Jakikolwiek zmiany mogą być trudne do wprowadzenia, gdyż art. 216, punkt 5 naszej konstytucji jasno orzeka, że nie wolno udzielać pożyczek i gwarancji finansowych, w następstwie których PDP przekroczy 3/5 wartości rocznego PKB.

Do obniżenia deficytu budżetowego do 3% PKB (z obecnych 6-7%) do roku 2012 zostaliśmy natomiast zobligowani przez Komisję Europejską w ramach procedury nadmiernego deficytu. Bez zdrowych finansów publicznych nie ma co marzyć także o przyjęciu euro. Trzeba mieć też świadomość, że na kraje strefy euro, które nie przestrzegają zaleceń Komisji Europejskiej w zakresie deficytu budżetowego, mogą być nałożone kary pieniężne. Natomiast dla pozostałych członków UE konsekwencje z tytułu nadmiernego deficytu budżetowego mogą polegać na wstrzymaniu środków z Funduszu Spójności. W świetle powyższych faktów, pod presją będą w najbliższych latach również finanse rolnictwa, zwłaszcza w części dotyczącej krajowego wsparcia budżetowego. Przy bardzo niekorzystnym rozwoju sytuacji ekonomiczno-budżetowej kraju trzeba realnie liczyć się z koniecznością wdrożenia bardziej radykalnej reformy naszych finansów publicznych. Niezbędne dostosowania fiskalne dotyczyć będą zarówno ich strony dochodowej, jak i wydatkowej. Nie da się przeto wykluczyć wzrostu fiskalizmu w rolnictwie, co zbiegnie się z pewnością ze złą sytuacją finansowo-dochodową w tym sektorze.

Dostosowania fiskalne w Polsce muszą być bardzo rozważne, gdyż – jak to oszacował J. Jankowiak – bardzo szybko mogą one spowodować nawet głęboką recesję [4]. Wg tego ekonomisty, obecny deficyt budżetowy (6-7% PKB) dodaje ok. 2 pkt. proc. do dynamiki naszego PKB, a ewentualny zrównoważony budżet już w 2013 r. spowodowałby jej spadek do ok. 1% rocznie. Nie trzeba nikogo przekonywać, iż takie tempo wzrostu doprowadziłoby prawdopodobnie do poważnego kryzysu społeczno-politycznego. Ostrość problemu polega jednak na tym, że obecnie takiego bardzo pesymistycznego scenariusza wykluczyć się nie da [6]. Już dziś zatem należałoby zadbać o montowanie koalicji politycznej dla wdrożenia całego pakietu reform fiskalnych, strukturalnych i instytucjonalnych. Niestety, na razie trudno dostrzec, by ugrupowania związane z rolnictwem były nimi zainteresowane, o czym m.in. świadczą deklaracje czołowych polityków PSL, iż w tej kadencji parlamentarno-rządowej nie zgodzą się na żadne zmiany w KRUS i w opodatkowaniu rolnictwa. Cykl wyborczy i patronat polityczny mają zatem swą żelazną logikę. Dla jasności trzeba tu dodać, że przeważająca część Polaków nie jest także zainteresowana kolejnymi reformami, bo te oznaczają wyrzeczenia i niepewność.

Ustawa o finansach publicznych, która w większej części obowiązuje od początku 2010 r., inaczej reguluje też kwestie związane z ujmowaniem zagranicznych bezzwrotnych funduszy [12]. Operuje się w niej m.in. budżetem środków europejskich, rozumiejąc pod nim roczny plan dochodów i podlegających refundacji wydatków przeznaczonych na realizację programów finansowanych z udziałem ww. środków, ale bez środków na projekty pomocy technicznej. Plan ten jest składnikiem wieloletniego planu finansowego państwa (WFPF), odznacza się jednak równocześnie odrębnością, tzn. deficyt (nadwyżka) budżetu środków europejskich nie jest wliczany do salda budżetu państwa, z drugiej natomiast strony, ww. deficyt musi być sfinansowany w ramach potrzeb pożyczkowych budżetu państwa. Z kolei ewentualna nadwyżka środków europejskich służy do spłaty zobowiązań budżetu państwa, zaciągniętych na pokrycie deficytu budżetu środków europejskich. Przewiduje się, że w 2010 r. budżet środków europejskich zamknie się deficytem równym ok. 14,5 mld zł. Dopiero w 2015 r. pojawi się w nim nadwyżka. Już dziś jednak wiemy, że odrębność tego budżetu utrudni ministrowi finansów zarządzanie finansami publicznymi państwa. To w sumie dobre rozwiązanie, gdyż w zarządzaniu tym występowało szereg dysfunkcji, wręcz na granicy kreatywnej rachunkowości.

Podsumowanie

Wprawdzie uważa się, że polskie prawo dotyczące funkcjonowania finansów publicznych stanowi rzadkie rozwiązanie w wymiarze międzynarodowym, nadal jednak w sposób niedostateczny wspiera powstawanie w naszym kraju nowoczesnego systemu regulacyjnego i instytucjonalno-prawnego. Systemu, który wspomagałby innowacyjność, efektywność głównych aktorów ekonomicznych i umacniałby podstawy ich konkurencyjnego, a zarazem zrównoważonego funkcjonowania. Nowa ustawa o finansach publicznych nie oznacza w powyższym kontekście zauważalnego postępu, a może nawet spowodować ich przeregulowanie. Wbrew zapowiedziom pierwotnych inicjatorów regulacji, ustawa ta nie przyczyni się do redukcji wydatków budżetowych. W początkowym okresie jej wdrażania wydatki te wręcz wzrosną. Docierające sygnały, iż należy spodziewać się bardzo szybko nowelizacji tego aktu, potwierdzają wniosek o niskiej jakości stanowionego w Polsce prawa i postępującym procesie jego dewaluacji. Pojawia się też realne niebezpieczeństwo, że sygnalizowane zmiany mogą okazać się niezgodne z prawem UE. W ten sposób narażamy się na spory z różnymi organami Wspólnoty.

Nowa ustawa o finansach publicznych, jako akt o charakterze systemowym, zawiera rozwiązania, które w dłuższym okresie mogą przyczynić się do poprawy efektywności wydatkowania funduszy budżetowych. Chodzi tu o progi ostrożnościowe w zakresie zadłużania się państwa, układ (budżet) zadaniowy, wieloletni plan finansowy państwa, budżet środków europejskich i nowe reguły dopuszczalnego zadłużenia się jednostek samorządu terytorialnego. Są to jednak regulacje w części nadal niedopracowane, słabo powiązane z ogólną strategią i wyzwaniem stojącymi przed Polską, oraz współwystępujące obok

regulacji poprzednich (np. budżet tradycyjny oraz budżet zadaniowy). Niestety, niektóre nowe regulacje (zmiany w organizacji sektora finansów publicznych i likwidacja rachunków dochodów własnych) – wbrew oczekiwaniom pracodawcy – mogą, przynajmniej przez pewien czas, pogorszyć przejrzystość i racjonalność wydatkowania środków publicznych oraz nie doprowadzić do pełnego wyeliminowania z sektora elementów gospodarki pozabudżetowej. Wszystkie te zmiany będą przy tym pod stałym naciskiem problemów bieżących, których źródłem jest zła kondycja krajowych finansów publicznych. W tych warunkach silna jest pokusa, by prawdopodobna nowelizacja ustawy o finansach publicznych zawierała rozwiązania doraźne, wręcz na granicy kreatywnej rachunkowości budżetowej.

Finanse rolnictwa powiązane są z sektorem finansów publicznych w sposób bezpośredni i pośredni. W pierwszym przypadku chodzi o dopływające do rolnictwa środki budżetowe oraz rozmaite daniny publiczne tego sektora. W ślad za tym przekroczenie progów ostrożnościowych prawdopodobnie wpłynie na redukcję tego strumienia wsparcia. Ten sam skutek będzie miało zaostrenie warunków korzystania z różnego typu dotacji, jednakże bardzo potrzebne z uwagi na występujące w tym obszarze dysfunkcje, a nawet patologie. Oddziaływanie pośrednie natomiast to wszelkie zmiany w sektorze finansów publicznych, które dotyczą jego wewnętrznej organizacji, reguł funkcjonowania jednostek budżetowych, przejrzystości i jawności pobierania dochodów publicznych oraz ich wydatkowania. Postęp w tej dziedzinie oznacza niższe koszty transakcyjne uzyskania wsparcia budżetowego i większą przyjazność sektora finansów publicznych względem podmiotów gospodarczych i obywateli.

Trudne położenie budżetowe Polski i pesymistyczne perspektywy jego przyszłego kształtowania się stawiają na porządku dnia kwestię głębokiego zreformowania finansów publicznych. Dotychczasowe propozycje rządu w tym zakresie mogą być co najwyżej uznane za działania korygujące i usuwające najbardziej ewidentne niedomagania. Rząd boi się podejmować śmielsze decyzje, gdyż naruszałyby one interesy silnych politycznie grup interesu i mogłyby doprowadzić do zahamowania utrzymujących się tendencji wzrostowych w naszej gospodarce. Bez głębszej ingerencji w nasze finanse publiczne jednak się nie obejdzie. W tym kontekście rolnictwo musi być przygotowane również na większe wyrzeczenia i pełniejsze włączenie tego sektora w sferę finansów publicznych. Stąd też wzrost fiskalizmu w rolnictwie rysuje się jako fakt wielce prawdopodobny. Sternicy naszych finansów publicznych powinni się jednakże wystrzegać kursu na drenaż fiskalny rolnictwa, bo jego potencjał finansowy nie jest wysoki i stabilny. W pierwszym rządzie trzeba się zatem koncentrować na racjonalizacji wydatków budżetowych w rolnictwie, np. w formie wyłączenia nierolników z systemu KRUS. W szerszym natomiast planie reforma finansów publicznych powinna stanowić składnik całego pakietu działań o charakterze makroekonomicznym, strukturalnym i instytucjonalnym, proaktywnych i ukierunkowanych na wzrost efektywności i produktywności oraz konkurencyjności polskiej gospodarki.

Literatura:

1. Bartoszewicz A.: Budżet zadaniowy – praktyczne aspekty projektowania i wdrażania. MDDP Akademia Finansów, Warszawa 2008.
2. Bełdowski J., Metelska-Szaniawska K.: Law & Economics – geneza i charakterystyka ekonomicznej analizy prawa. Bank i Kredyt, nr 10, 2007.
3. Cooter R., Ulen T.: Ekonomiczna analiza prawa. Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2009.
4. Jankowiak J.: Czas na zarządzanie kryzysem finansów publicznych. Rzeczpospolita, 18.11.2009 r.
5. Ocena skutków regulacji – poradnik OSR, doświadczenia, perspektywy (red. nauk. W. Szpinger, W. Rogowski). Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2007.
6. Osiatyński J.: Strategia makroekonomiczna Polski w warunkach światowego kryzysu. Gospodarka Narodowa, nr 7-8, 2009.
7. Polityka gospodarcza (red. nauk. B. Winiarski). PWN, Warszawa 2009.
8. Rybiński K.: Budżet zadaniowy jest potrzebny. Dziennik Gazeta Prawna, 3.11.2009 r.
9. Stelmach J., Brożek B.: Metody prawnicze. Zakamycze, Kraków 2004.
10. Stelmach J., Brożek B., Załuski W.: Dziesięć wykładów o ekonomii prawa. Wolters Kluwer, Warszawa 2007.
11. Strąk T.: Funkcje komplikują budżet zadaniowy. Dziennik Gazeta Prawna, 21.10.2009 r.
12. Wieliczko B.: Budżet państwa a budżet środków europejskich. Wsparcie finansowe szkolnictwa rolniczego w obecnej unijnej perspektywie finansowej oraz stan prac nad budżetem UE 2013+. Materiały seminaryjne na konferencję pt. Nowa ustawa o finansach publicznych a finanse i rachunkowość szkół rolniczych prowadzonych przez MRiRW. IERiGŻ-PIB, Warszawa 4.11.2009 r.
13. Zalesiński T.: Im mniej konsultacji przy tworzeniu prawa, tym większe możliwości korupcyjne. Dziennik Gazeta Prawna, 18.10.2009 r.
14. Zalesiński T.: Reforma rządowego procesu tworzenia prawa i odejście od nadmiernej resortowości może znacznie poprawić jakość ustaw. Dziennik Gazeta Prawna, 5.11.2009 r.
15. Zalewski Ł.: Kilka gospodarstw pomocniczych będzie mogło być jedną instytucją budżetową. Dziennik Gazeta Prawna, 16.11.2009 r.