

Uwagi do „Programu Uporządkowania i Ograniczenia Wydatków Publicznych”

Według stanu na dzień 27 stycznia 2004 r.

Luty 2004

Prof. zw. dr hab. Krystyna Piotrowska-Marczak

Informacja

Tekst składa się z czterech części. Prezentowane są w nich: podstawy programu uporządkowania i ograniczenia wydatków publicznych, proponowane rozwiązania w obszarze administracji rządowej, gospodarki i socjalnej, globalny rachunek efektów oraz oceny i wnioski.

W ostatniej części przedstawiona jest ocena ogólna, wyeksponowane są pozytywne cechy programu oraz zaprezentowany jest pogląd na negatywne jego cechy wraz z uzasadnieniem. Na koniec dokonano syntezy wniosków w postaci konkluzji.

Nr 1032

I. Podstawy programu¹

1. Program będący przedmiotem opinii jest konsekwencją przyjętej przez rząd 13 września 2003 r. „Średniookresowej strategii finansów publicznych”.

2. Program ma wyraźnie wyodrębnione dwie części. Pierwsza dotyczy administracji państwowej i powiązań państwa z gospodarką. Druga natomiast nastawiona jest na system związany ze sferą socjalną.

3. Przedstawiony program opiera się na następujących głównych założeniach:

- nadaniu priorytetu warunkom sprzyjającym szybkiemu wzrostowi gospodarczemu,
- stwarzaniu warunków do wykorzystania pomocy unijnej, m.in. przez zapewnienie wkładów własnych,

- stworzeniu sprzyjających okoliczności dla inwestorów m.in. przez zahamowanie spadku kursu walutowego,

- zahamowaniu wzrostu deficytu budżetowego,

- uzyskaniu akceptacji społeczeństwa i polepszeniu nastrojów społecznych.

4. Przedstawione założenia i program uzyskały akceptację rządu w styczniu 2004 r.

5. Ocena stanu istniejącego zawiera następujące główne stwierdzenia:

- zła sytuacja sektora finansów publicznych wynika z przyczyn strukturalnych, a nie koniunkturalnych,

- zmiana gospodarki finansowej sektora publicznego wymaga przeprowadzenia konsolidacji fiskalnej, której zasadniczymi elementami są ograniczenia długu publicznego, ograniczenie wydatków publicznych minimalnie o 4% PKB,

- program działania wynika z analizy stanu aktualnego i zawiera konsekwencje braku przeprowadzenia konsolidacji fiskalnej (s. 8),

- z przeprowadzonych przez rząd analiz wynika, że w 2005 r. ograniczenie wydatków budżetu państwa, musi wynieść 5,6 mld zł, aby zrealizować proponowaną konsolidację fiskalną.

II. Realizacja i proponowane rozwiązania

A. W obszarze administracji rządowej

1. Zmniejszenie liczby podmiotów administracji rządowej.

a) W latach 2001-2003 zlikwidowano, bądź skonsolidowano 12 urzędów administracji rządowej.

b) Zlikwidowano 4 Agencje rządowe i część Funduszy:

- zlikwidowano Fundusz Prywatyzacji, którego obowiązki przejmuje Minister Skarbu. Oszczędności z tego tytułu szacuje na 10,3 mln zł,

- zniesiono Centralny i Terenowe Fundusze Ochrony Gruntów Rolnych,

- zlikwidowano Wojskową Agencję Mieszaniową,

¹ Tekst *Programu uporządkowania i ograniczenia wydatków publicznych* przyjętego przez Radę Ministrów w październiku 2003 r. jest zamieszczony na stronach internetowych Kancelarii Prezesa Rady Ministrów – <http://kprm.gov.pl>

- ograniczono działanie Agencji Rozwoju i Modernizacji Rolnictwa
 - proponuje się aby zlikwidowano Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych i przejęcie jego zadań przez budżet państwa.
 - c) Projektuje się ograniczenie instytucji kontrolnych. Aktualnie działa ich 40. Obecnie proces ten rozpoczęto likwidując Inspekcję Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych.
 - d) Likwidacja środków specjalnych w ministerstwach i urzędach centralnych, co ma dostarczyć budżetowi państwa 150 mln zł a jest związane z ograniczeniem dotacji.
 - e) Wprowadzono zmiany w samorządach lokalnych
 - zmniejszając liczbę jednostek organizacyjnych,
 - zmniejszając liczbę radnych.
2. Ograniczono zatrudnienie w administracji, o 20% na poziomie województw, 39% na poziomie powiatów i 25% w gminach.
- Ograniczono kierownicze stanowiska w administracji rządowej (o 18%) co daje 4,8 mln zł oszczędności.
 - Zablokowano płace w administracji rządowej.
 - Zmniejszono zatrudnienie w urzędach wojewódzkich o 15%.
 - Wprowadzono system wynagrodzeń jednolity w sektorze finansów publicznych.
3. Wprowadzono oszczędności w wydatkach rzeczowych.
- Ograniczono wykorzystanie samochodów służbowych w administracji rządowej.
4. W budżecie na obronność kraju wprowadzono zasadę stałego udziału wydatków w PKB.

B. W obszarze funkcji gospodarczych

Dąży się do rozszerzenia pomocy aktywnej mającej na celu wspomaganie rozwoju i ogranicza się pomoc pasywną.

Dotyczy to głównie kolejnictwa, które w 2002 r. uzyskało pomoc w wysokości 2,27 mld zł i górnictwa węgla kamiennego – pomoc w wysokości 1,71 mld zł.

Proces restrukturyzacji i uzyskania rentowności w górnictwie węgla kamiennego ma nastąpić w 2006 r. Natomiast w odniesieniu do PKP program restrukturyzacji zakończył się w 2003 r., jednak efektów precyzyjnie nie podano do wiadomości.

C. W obszarze funkcji socjalnych

1. Proponuje się ograniczenie systemu świadczeń przedemerytalnych. Obecnie w 2002 r. transfery te wyniosły 15 mld zł.

2. Zakłada się aktywizację zawodową osób powyżej 50 roku życia.

3. Sugeruje się system emerytur pomostowych dla osób pracujących w szczególnych warunkach.

4. Ustala się wprowadzenie wyłącznie cenowego systemu waloryzacji świadczeń społecznych.

5. Postuluje się aktywizację zawodową osób niepełnosprawnych.

6. Przedstawia się zmiany systemu ubezpieczeń społecznych rolników, w tym głównie emerytalno-rentowego; odejście od systemu zabezpieczeniowego i przejście na kapitałowy, oparty na składce.

7. Proponuje się restrukturyzację publicznych zakładów opieki zdrowotnej.

III. Szacunek efektów

Łącznie przewiduje się w 2005 r. uzyskanie środków dla budżetu państwa z tytułu wprowadzonych oszczędności 5.904,4 mln zł.

IV. Oceny i wnioski

1. Ocena ogólna

– Idea racjonalnego gospodarowania środkami publicznymi jest słuszna i konieczna. Wymaga to jednak kompleksowego podejścia, a program tylko koncentruje się na stronie wydatkowej.

– Podstawą do racjonalizacji gospodarki w sektorze publicznym musi być świadomość, jaka doktryna państwa ma być podstawą jego funkcjonowania. Chodzi tu głównie o funkcje państwa w odniesieniu do gospodarki i sfery socjalnej.

– Gospodarka rynkowa może być gospodarką, która ma nachylenie społeczne i wtedy jest społeczną gospodarką rynkową.

– Program zgodnie ze swoją ideologią musi zabezpieczyć realizację społecznej gospodarki rynkowej. Zatem trzeba odpowiedzieć na pytanie: czy program uporządkowania i ograniczenia wydatków publicznych takie cechy posiada, a jeśli nie w całości, to jakie są jego punkty krytyczne z omawianego punktu widzenia.

2. Cechy pozytywne programu

– Dążenie do ograniczenia wydatków na administrację (w tym likwidację zbędnych instytucji np. Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast), a tym samym ograniczenie zatrudnienia w administracji a w szczególności osób na kierowniczych stanowiskach (s. 11).

– Ograniczenie wykorzystania samochodów służbowych (s.12).

– Likwidacja części funduszy i agencji skarbu państwa, np. Wojskowej Agencji Mieszkaniowej, Funduszu Prywatyzacji (przejęcie zadań przez Ministra Skarbu, s. 14).

– Wprowadzenie obowiązującego audytu dla instytucji publicznych.

– Przyjęcie jednakowego systemu wynagrodzeń w jednostkach sfery budżetowej tak jak w pozostałych jednostkach sektora finansów publicznych.

– Ograniczenie gospodarki pozabudżetowej np. poprzez likwidację części środków specjalnych przy instytucjach centralnych, głównie tych które są dotowane (s. 19).

– Likwidacja lub komasacja zbędnych instytucji np. zajmujących się kontrolą w poszczególnych dziedzinach gospodarki (s. 17).

– Powołanie instytucji aktuariatu w zakresie ubezpieczeń społecznych.

– Aktywizacja zawodowa osób w wieku 45-55 lat mająca na celu zmianę proporcji między pracującymi – czynnymi zawodowo i niepracującymi.

– Weryfikacja emerytur pomostowych na rzecz mechanizmu korygowania emerytur ze względu na szczególne warunki pracy.

– Cenowa waloryzacja emerytur.

– Zrównanie wieku emerytalnego kobiet i mężczyzn.

– Ograniczenie sztywnych wydatków budżetu państwa (np. poprzez zmniejszenie obowiązkowej indeksacji emerytur i rent).

– Ograniczenie środków na cele gospodarcze (PKP, górnictwo, s. 22).

3. Cechy negatywne

– Brak konkretnych propozycji w odniesieniu do dochodów. Uproszczone hasła o pobudzaniu przedsiębiorczości, w tym poprzez wprowadzanie zachęt inwestycyjnych są niewystarczające (s. 20). Nie podano jakie narzędzia w tym zakresie się proponuje. Samo przyspieszenie rozliczeń amortyzacyjnych to za mało. Podobnie nie sprecyzowana jest propozycja sfinansowania części kosztów związanych z zatrudnieniem starszych pracowników. Krytyczne uwagi dotyczą także hasła o „zachęcaniu do wyjścia z „szarej strefy” (s. 20). A może trzeba wrócić do dyskusji o abolicji podatkowej, instytucji którą w wielu krajach realizowano nawet nie jeden raz. Brak konkretnej wizji systemu podatkowego (s. 21), wskazanie na konieczność nowelizacji Ordynacji podatkowej nie wystarcza. Należy zwrócić uwagę, że to właśnie system podatkowy i jego kształt jest istotnym punktem do realizacji społecznej gospodarki rynkowej. System podatkowy wtedy będzie spełniał te wymagania, jeżeli będzie działał na zasadzie sprawiedliwości społecznej. Oznacza to, że płacą najwięcej ci, którzy mają najwięcej a państwo dzieli zgromadzone środki zabezpieczając potrzeby najważniejsze całemu społeczeństwu, uwzględniając szczególnie tych, którzy nie są w stanie sami ich zabezpieczyć.

– Sposób potraktowania zmian w opiece zdrowotnej. Koncentracja na problemach ZOZ (s. 24) jest wysoce niewystarczająca. Niedopuszczalne jest, aby nie określić precyzyjnie konkretnych działań zmierzających do przywrócenia stanu równowagi w zakresie ochrony zdrowia. Nie można sobie wyobrazić państwa, które nie zabezpiecza powszechnej opieki zdrowotnej, której niezbędnym elementem jest pakiet usług medycznych wchodzących w jej zakres.

– Wybiórczy sposób potraktowania systemu edukacyjnego. Koncentracja na Karcie Nauczyciela to zbyt mało (s. 26). Osobny problem z tego obszaru to kwestia czasu awansu nauczycieli.

– Dążenie do zmiany proporcji między pracującymi i niepracującymi wraz z aktywizacją osób w wieku 45-55 lat (s. 28 i następne) wymaga systemu zachęt dla pracodawców, które w programie nie zostały przedstawione. Podobny problem dotyczy zatrudnienia osób niepełnosprawnych, szczególnie w kontekście likwidacji PFRON-u.

Konkluzje

Jakie elementy są niezbędne, aby społeczeństwo czuło gwarancje rządu zabezpieczające jego główne potrzeby:

1. Przedstawienie w programie przyszłego kształtu systemu podatkowego w takiej postaci, aby zabezpieczył zasadę sprawiedliwości społecznej.
2. Konkretyzacja zmian w systemie opieki zdrowotnej.
3. Ograniczenie środków publicznych na cele gospodarcze.
4. Zabezpieczenie systemu świadczeń społecznych.
5. Zabezpieczenie środków do systemu cenowej waloryzacji emerytur i rent.
6. Wskazanie przewidywanej struktury dochodów budżetu państwa.