

i niejednoznacznie określonych paradygmatów nauki finansów w sposób przystępny i zachęcający z ogromną erudycją i elegancko zwiększając stopień wtajemniczenia w arkana metodologii nauki finansów, przybliża jej kluczowe problemy. Książka St. Flejterskiego twórczo pobudza do stawiania pytań młodych adeptów nauki – studentów i doktorantów kierunków ekonomii i zarządzania. Jednocześnie bardziej doświadczonych pracowników nauki zmusza do refleksji i podejmowania trudnych wyzwań w ich poszukiwaniach badawczych. Poza tym jest ona inspirującą lekturą dla przedstawicieli życia gospodarczego, pragnących podejmować decyzje pro publico bono, rozumiejąc ich wielowymiarowość.

Wiesława Przybylska-Kapuścińska

Andrzej Wernik, *Finanse publiczne. Cele, struktury, uwarunkowania*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2007, ss. 228.

Wejście w życie od 1 stycznia 2006 r. nowej ustawy o finansach publicznych, a następnie obszerna jej nowelizacja z 8 grudnia 2006 r., nie przyniosły oczekiwanych i postulowanych przez różne środowiska (naukowe, eksperckie, a także polityczne) zmian. W szczególności nie spełnia ona postulatów w zakresie: 1) racjonalizacji gospodarki środkami publicznymi, 2) konsolidacji finansów publicznych i ograniczenia tzw. systemu pozabudżetowego, 3) dalszego uwzględnienia uwarunkowań wynikających z członkostwa Polski w UE (np. ujednolicenie podmiotowego zakresu sektora finansów publicznych i *general government*¹; ujednolicenie sposobu rejestracji operacji – Polska dokonuje tego na bazie kasowej, podczas gdy ESA 95 nakazuje rejestrację operacji na bazie memoriałowej, tzn. w momencie ich powstania, zmiany, ustania lub wygaśnięcia). Ponadto nie zawiera rozwiązań systemowych zmierzających do zmniejszenia strukturalnego deficytu sektora finansów publicznych. Stąd oczekiwania reformatorskich zmian w finansach publicznych są uzasadnione i z ostrością formułowane.

W nurt tej debaty wpisuje się recenzowana książka prof. Andrzeja Wernika, diagnozująca stan finansów publicznych w Polsce. Recenzentce problematyka ta jest bliska ze względu na osobiste zainteresowania naukowe oraz obowiązki dydaktyczne. Ponadto zawsze z uwagą śledzę liczne opracowania – raporty, wnikliwe analizy tego Autora. Recenzowana pozycja stanowi „syntetyczny traktat o finansach publicznych” (s. 10), który cechuje się kompleksowym ujęciem złożonych problemów finansów publicznych (przy ograniczonych ramach objętościowych – książka liczy 228 stron) oraz wszechstronną i pogłębioną analizą ich oddziaływania na życie gospodarcze i społeczne. Walorem publikacji jest również charakter rozważań, w których dominuje – jak zauważa Autor – „analityczny opis realnie występujących zjawisk” (s. 11). Książka stanowi zatem wartościowe kompendium wiedzy nie tylko dla studentów kierunków ekonomicznych, ale również dla praktyków gospodarczych oraz osób zawodowo zajmujących się sprawami finansów publicznych.

Lektura publikacji – niezależnie od jej walorów merytorycznych – skłoniła recenzentkę do sformułowania kilku polemicznych uwag, zarówno o charakterze formalnym, jak i zasadniczym.

¹ Formalna definicja polskiego sektora finansów publicznych zawarta w ustawie o finansach publicznych opiera się na wyliczeniu form organizacyjnych, które są do tego sektora zaliczane, podczas gdy definicja sektora *general government*, według przyjętego w UE systemu ESA 95, za kryterium zaliczenia do tego sektora przyjmuje rodzaj działalności i sposób jej finansowania, a nie formalną organizację jednostki wykonującej zadania publiczne.

W opinii recenzentki zmiana kolejności rozdziałów II i III spowodowałaby, że układ książki byłby bardziej logiczny. W rozdziale II omówiono bowiem wydatki publiczne, a w kolejnym – dochody publiczne. Takie podejście jest zgodne z procedurą planowania budżetowego, w którym punktem wyjścia są z reguły wydatki budżetowe. Nie umniejsza to jednak znaczenia dochodów budżetowych, gdyż w praktyce zawsze musi dojść do uzgodnienia jednych i drugich. Dochody są niezbędne do finansowania działalności prowadzonej przez podmioty sektora finansów publicznych, a z kolei właściwa relacja między dochodami i wydatkami publicznymi zapobiega nadmiernemu deficytowi budżetowemu i wzrostowi długu publicznego, a przez to zapewnia spełnienie nominalnych kryteriów konwergencji. Należy również – za S. Owsakiem – zwrócić uwagę, że wysiłek państwa w celu zdobycia dochodów nie ma charakteru ekonomicznego, ale administracyjny. Pozbawiając przymusowo i definitywnie gospodarstwa domowe i przedsiębiorstwa części ich dochodów, państwo ponosi przede wszystkim ryzyko polityczne. Naturalny konflikt interesów dochodowych zachodzący między państwem a podatnikami nie może jednak prowadzić do negacji instytucji państwa. Ponadto sposób działania państwa w sferze dochodowej, zwłaszcza arbitralność decyzji fiskalnych, przyjmująca niekiedy postać woluntaryzmu, może być szkodliwa dla całej gospodarki narodowej. Dzieje się tak, gdy interwencja państwa w dochody podatników prowadzi do recesji czy kryzysu gospodarczego². Wydaje się, że powyższe uwagi są wystarczającym powodem, aby w książce dać pierwszeństwo dochodom publicznym. Taka kolejność dominuje w większości podręczników dotyczących finansów publicznych, a także przyjęta została w ustawie o finansach publicznych.

Książka stanowi systematyczny wykład problematyki finansów publicznych, można jednak było oczekiwać szerszego uwzględnienia w niej budżetów jednostek samorządu terytorialnego (JST) i publicznych funduszy celowych, które – w kategoriach ogólnych – scharakteryzowano w rozdziale I zatytułowanym *Finanse publiczne – zagadnienia ogólne*. O znaczeniu tych segmentów sektora finansów publicznych świadczy ich udział w dochodach i wydatkach publicznych. Przykładowo, w 2005 r. w przypadku budżetów JST udziały te wyniosły odpowiednio 14,1% i 22,0%, a w odniesieniu do funduszy celowych – 24,2% i 32,7%³. Szersze uwzględnienie w rozważaniach budżetów JST i publicznych funduszy celowych byłoby ponadto zgodne z ustawowym podziałem sektora finansów publicznych na podsektory: rządowy, samorządowy oraz ubezpieczeń społecznych.

Niektóre wypowiedzi dotyczące wydatków transferowych mają charakter dyskusyjny. Autor stwierdza, że „wynagrodzenia powinny być zaliczane do wydatków transferowych” oraz że „charakter wydatków transferowych mają też płatności odsetkowe (w tym dyskonto) z tytułu długu publicznego” (s. 33). Wyróżnianie wydatków nabywanych (ostatecznych) i redystrybucyjnych (zwanych transferowymi) wiąże się ściśle z podziałem wydatków publicznych na odpłatne i nieodpłatne. W literaturze przedmiotu „wydatki odpłatne to te, które związane są z wzajemnym świadczeniem ze strony adresata wydatku (np. zakup materiałów, zapłata za pracę), nieodpłatne zaś mają charakter jednostronny i nie są związane z wzajemnym świadczeniem na rzecz państwa czy samorządu, np. stypendium, zasiłek”⁴. W przypadku wynagrodzeń oraz płatności odsetkowych następuje zapłata za udostępnione czynniki produkcji (pracę i kapitał). Trudno zatem zgodzić się z zakwalifikowaniem ich do wydatków transferowych.

Złożoność i zależność zjawisk finansowych i ekonomicznych została w interesujący sposób wyjaśniona w rozdziałach IV (*Równowaga budżetowa i deficyt*) oraz V (*Ekonomiczne konsekwencje deficytów budżetowych*). Szczególnie wartościowe są tutaj rozważania dotyczące metod obliczania deficytu budżetowego (s. 75-78), zwłaszcza krytyczna ocena sposobu jego określania w Polsce, który pozostaje w sprzeczności z zasadą przejrzystości finansów publicznych i skutkuje systematycznym zaniżeniem deficytu budżetu państwa (np. ujemne saldo przychodów z prywatyzacji). Ponadto, uwzględniając wyniki badań międzynarodowych, przedstawiono niejednoznaczny wpływ deficytu budżetowego na gospodarkę. W zakończeniu tej części rozważań Autor trafnie konkluduje – co nie jest

² S. Owsiak, *Finanse publiczne. Teoria i praktyka*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2005, s. 168 i 169.

³ Na podstawie *Sprawozdania z wykonania budżetu państwa za rok 2005*. Sprawozdanie dostępne na stronie <http://www.mf.gov.pl/index.php?const=5&dzial=36&wysw=2&sub=sub1>.

⁴ *Finanse publiczne i prawo finansowe*, red. C. Kosikowski i E. Ruśkowski, Dom Wydawniczy ABC, wyd. 2, Warszawa 2006, s. 712.

częste w warunkach powszechnej krytyki deficytów budżetowych – że „z dwojga złego lepiej wybrać niewielki deficyt, np. nieprzekraczający 1% PKB, niż nadwyżkę. Niekorzyści nadmiernego opodatkowania wydają się większe niż niekorzyści małego deficytu, jeśli rzeczywiście niewielki i stabilny deficyt (poniżej 1% PKB) powoduje jakieś liczące się niekorzyści” (s. 102).

Niedosyt u czytelnika może jednak powodować pominięcie w tytule i zdawkowe potraktowanie w tekście zagadnienia nadwyżki budżetowej. W polskich realiach rzeczywiście jest to stan raczej wyjątkowy. W budżecie państwa ostatnią nadwyżkę odnotowano w 1990 r., kiedy to wyniosła ona 0,2 mld zł, co stanowiło 0,3% PKB⁵. W tym kontekście nieco korzystniej przedstawia się sytuacja JST. W 2004 r. łącznie jednostki te odnotowały nadwyżkę budżetową wynoszącą 117 mln zł⁶. Do poprawy sytuacji finansowej JST przyczyniło się zwiększenie od 2004 r. ich udziałów w podatkach dochodowych. Zmiana ta wiązała się z jednoczesnym wprowadzeniem nowej konstrukcji subwencji ogólnej oraz zmianą systemu finansowania niektórych zadań publicznych. W stosunku do rozwiązań wcześniej obowiązujących zlikwidowane zostały: część rekompensująca subwencji ogólnej dla gmin oraz część drogowa subwencji ogólnej dla powiatów i województw. W rezultacie zasadniczym źródłem dochodów JST stały się dochody własne i subwencja ogólna, zaś dotacje celowe spełniają rolę uzupełniającą.

Zmiany tej nie można ocenić jednoznacznie. Wzrost udziałów JST w podatkach dochodowych ma na celu powiązanie sytuacji finansowej tych jednostek z sytuacją w gospodarce, a także zainteresowanie władz samorządowych rozwojem przedsiębiorczości i wzrostem dochodów osób fizycznych i prawnych. Rozwiązanie to może być jednak niekorzystne, szczególnie dla gmin wiejskich i małych miast. W jednostkach tych dochody ludności są niewielkie, natomiast podmioty opodatkowane podatkiem dochodowym od osób prawnych koncentrują się głównie w dużych miastach. W tej sytuacji konieczne są systemowe rozwiązania kompensujące, bez których umacniałoby się rozwarstwienie regionalne. Należy również zwrócić uwagę, że dochody z udziałów w podatkach dochodowych podlegają silnym wahaniom koniunkturalnym, co jest szczególnie niekorzystne dla jednostek, w przypadku których dochody te stanowią istotną część dochodów budżetowych.

W innych państwach nadwyżka budżetowa nie jest saldem tak wyjątkowym, jak w Polsce. W grupie państw Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD) liczba państw, które osiągnęły równowagę lub nadwyżkę sektora finansów publicznych w II połowie lat dziewięćdziesiątych i w I dekadzie XXI w. zdecydowanie przewyższa analogiczną liczbę z I połowy lat dziewięćdziesiątych. W latach 1989-1997 corocznie ich liczba wynosiła od 2 do 8, a w latach 1998-2008 – od 9 do 18. Przykładowo, w Norwegii nadwyżka sektora finansów publicznych odnotowywana jest nieprzerwanie od 1994 r., a na 2006 r. szacuje się ją w wysokości aż 19,3% PKB⁷. Z pewnością nie bez znaczenia pozostaje dążenie państw UE do spełnienia kryteriów konwergencji, umożliwiających przyjęcie wspólnej waluty euro. Dwa z nich dotyczą polityki fiskalnej, a mianowicie długu publicznego, który nie powinien przekraczać 60% PKB, oraz deficytu budżetowego, który może być co najwyżej równy 3% PKB.

Nie podlega dyskusji, że udział inwestycji w wydatkach sektora finansów publicznych jest znacznie mniejszy niż ich udział w PKB, a obniżanie stopy inwestycji szkodzi konkurencyjności i hamuje rozwój gospodarki. Przykładowo, stopa inwestycji w gospodarce narodowej wzrosła z 18,2% w 2005 r. do 20,1% w 2006 r.⁸ Natomiast wydatki kapitałowe w 2004 r. stanowiły 8,2%, w 2005 r. – 8,7%, a w 2006 r. – 9,2% wydatków sektora finansów publicznych⁹. W świetle powyższych danych trudno się zgodzić ze stwierdzeniem, że „w Polsce wydatki majątkowe stanowiły w latach 2004-2006 poniżej 4,0% całości wydatków publicznych” (s. 32).

⁵ *Rocznik Statystyczny 1991*, GUS, Warszawa 1991, s. 117 i 145.

⁶ *Sprawozdanie z wykonania budżetów jednostek samorządu terytorialnego za 4 kwartały 2004 roku*, <http://www.mf.gov.pl/index.php?const=5&dzial=229&wysw=4&sub=sub4>.

⁷ „OECD Economic Outlook” nr 80 (Statistical Annex Tables), http://www.oecd.org/document/61/0,2340,en_2649_201185_2483901_1_1_1_1,00.html.

⁸ *Produkt krajowy brutto w 2006 r. – szacunek wstępny*. Publikacja GUS z dnia 29.01.2007 r., http://www.stat.gov.pl/gus/45_2953.PLK_HTML.htm.

⁹ *Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa za lata 2005 i 2006*, dostępne na <http://www.mf.gov.pl/index.php?const=5&dzial=36&wysw=2&sub=sub1>.

Niezależnie od sformułowanych uwag, w większości o charakterze polemicznym, oddana do rąk czytelników książka może być pomocna w zrozumieniu i ocenie obecnego stanu finansów publicznych w Polsce i konieczności ich zreformowania. Autor w swoisty sposób odczarowuje w niej „cudowne” hasła dotyczące prostych relacji między podatkiem liniowym i obniżką wydatków publicznych a przyspieszeniem wzrostu gospodarczego (choćby rozdział VII *Polityka fiskalna*, s. 125-145). Szczególnie wartościowym fragmentem książki jest aneks, dotyczący finansów publicznych i polityki fiskalnej Polski w latach 1989-2005. Krytyczna analiza finansów publicznych i polityki fiskalnej tego okresu pozwala zrozumieć uwarunkowania podejmowanych wówczas decyzji i ich skutki.

Edyta Małeczka-Ziemińska