

Trzeci etap reform



Reforma wydatków publicznych

**Małgorzata Markiewicz
Joanna Sivińska**

Prezentowane stanowiska merytoryczne wyrażają osobiste poglądy autorek i niekoniecznie są zbieżne z oficjalnym stanowiskiem CASE – Centrum Analiz Społeczno-Ekonomicznych.

Publikacja przygotowana w ramach projektu pn. *Polska u progu członkostwa w Unii Europejskiej. Kierunki niezbędnych reform gospodarczych*, zrealizowanego przez CASE – Centrum Analiz Społeczno-Ekonomicznych pod kierunkiem naukowym prof. dr hab. Barbary Błaszczyk.

Słowa kluczowe: **finanse publiczne, wydatki publiczne, efektywność.**

© CASE – Centrum Analiz Społeczno-Ekonomicznych, Warszawa 2004

Redakcja naukowa: prof. dr hab. Barbara Błaszczyk

ISBN: 83-7178-357-4

DTP: CeDeWu Sp. z o.o.

Druk: Agencja Wydawnicza EKOM Karol Orzechowski

Wydawca:

CASE – Centrum Analiz Społeczno-Ekonomicznych

ul. Sienkiewicza 12, 00-944 Warszawa

tel.: (48 22) 622 66 27, 828 61 33, fax (48 22) 828 60 69

e-mail: case@case.com.pl

<http://www.case.com.pl>

Spis treści

Streszczenie	6
Wprowadzenie	8
Wstęp	11
Rozdział 1	
Finanse publiczne a wzrost gospodarczy – zagadnienia teoretyczne i implikacje dla Polski.	13
1.1. Modele teoretyczne i badania empiryczne	13
2.2. Implikacje dla Polski	19
Rozdział 2	
Zatrudnienie w sektorze publicznym, w tym w administracji publicznej	24
2.1. Sektor publiczny w Polsce na tle innych krajów.	24
2.2. Sektor publiczny w Polsce	28
2.2.1. Ogólna charakterystyka	28
2.2.2. Dotychczasowe reformy.	30
2.3. Udane przykłady reform administracji na świecie	35
2.4. Propozycje działań	40
Rozdział 3	
Wydatki publiczne na edukację.	43
3.1. Podstawowe dane.	43
3.2. Efektywność wydatków na oświatę i wychowanie. Polska na tle krajów OECD	46
3.3. Propozycje działań	53

Rozdział 4

Środki publiczne przeznaczone na wspomaganie rolnictwa i rolników w Polsce	54
4.1. Podstawowe dane	54
4.2. Najważniejsze pozycje wydatków na rolnictwo	58
4.2.1. Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego	58
4.2.2. Wydatki publicznych agencji i funduszy związanych z rolnictwem	62
4.3. Propozycje działań	69

Rozdział 5

Wydatki publiczne na finansowanie wymiaru sprawiedliwości	71
5.1. Podstawowe dane	71
5.2. Wskaźniki efektywności	75
5.2.1. Czas trwania postępowania w sądach	75
5.2.2. Czas trwania postępowania w prokuraturze i obciążenie prokuratorów sprawami	76
5.2.3. Wyznaczenie terminu pierwszej rozprawy	78
5.2.4. Czas trwania postępowania w wydziałach ksiąg wieczystych	80
5.2.5. Czas trwania postępowania w sprawach o egzekucję należności	81
5.3. Propozycje działań	81

Zakończenie	83
------------------------------	-----------

Bibliografia	87
-------------------------------	-----------

Załącznik 1	91
------------------------------	-----------

Małgorzata Markiewicz

Absolwentka Wydziału Nauk Ekonomicznych Uniwersytetu Warszawskiego. Autorka współpracuje z Fundacją Naukową CASE od 1995 r. uczestnicząc w projektach doradczych dla rządów i banków centralnych Kirgistanu (1996-1998), Gruzji (1997), Ukrainy (1995, 1998-2000, 2001) i Białorusi (2001-2002). Współautorka i członek kolegium redakcyjnego kwartalnika ekonomicznego „Polska Gospodarka – Tendencje, Oceny, Prognozy”. Przedmiotem jej badań i publikacji jest polityka makroekonomiczna z uwzględnieniem zagadnień fiskalnych oraz współzależności między polityką fiskalną i monetarną.

Joanna Siwińska

Adiunkt na Wydziale Nauk Ekonomicznych Uniwersytetu Warszawskiego, doktor nauk ekonomicznych (WNE UW, 2002), absolwentka Uniwersytetu Sussex w Wielkiej Brytanii (1996) oraz Wydziału Nauk Ekonomicznych Uniwersytetu Warszawskiego (1997). Jako stypendystka Fulbrighta studiowała również na Uniwersytecie Columbia w Nowym Jorku (2000/2001). Z Fundacją Naukową CASE współpracuje od 1997 r. Zajmuje się problematyką polityki fiskalnej, finansów publicznych i makroekonomii gospodarki otwartej. Jest autorką prac na temat polityki fiskalnej, rozwoju długu publicznego oraz kształtowania się oszczędności publicznych i prywatnych w Polsce i innych krajach Europy Środkowo-Wschodniej.

Streszczenie

Udział wydatków publicznych w PKB w Polsce nie odbiega od tej wielkości w innych państwach unijnych. Największą grupę wydatków stanowią wydatki społeczne, które są przedmiotem innej pracy powstałej w ramach projektu „III etap reform”. Ta praca odnosi się do pozostałych wydatków, ocenianych nie pod kątem ich wysokości, ale sposobu wydatkowania środków. Analiza koncentruje się na czterech grupach wydatków: na administrację, wymiar sprawiedliwości, rolnictwo i edukację. Wybór tych grup wydatków podyktowany był możliwością osiągnięcia największych potencjalnych oszczędności w wyniku cięć lub zmiany sposobu wydatkowania środków. Opracowanie to pokazuje, że zmniejszanie zakresu zadań instytucji publicznych nie idzie w parze ze zmniejszaniem zatrudnienia – tę prawidłowość widać zarówno na przykładzie administracji centralnej jak i w sektorze edukacji. Jednocześnie, wzrost wydatków nie jest związany z poprawą wyników instytucji publicznych. Pomimo wzrostu wydatków na sądownictwo i edukację nie zanotowano poprawy wskaźników efektywności. Wzrost wydatków na wymiar sprawiedliwości był znacznie wyższy niż wydatków publicznych ogółem. Z kolei wynagrodzenia w administracji publicznej rosły szybciej niż wynagrodzenia w gospodarce. Ten wzrost wydatków nie przekłada się na jakość usług publicznych.

Podstawowym postulatem wynikającym z tego opracowania jest powiązanie wzrostu wydatków z wynikami poprzez wprowadzenie systemu zarządzania wynikami oraz finansowanie programów budżetowych, a nie instytucji. Konieczne jest wprowadzenie wieloletniego planowania budżetowego oraz zwiększenie przejrzystości.

Abstract

The ratio of public expenditures to GDP in Poland is comparable to that of other European countries; social spending constitutes the largest part of it. However, because social expenditures are analyzed by other papers prepared within this project, this article concentrates on four other expenditure items: expenditures on education, administration, agriculture and justice, focusing on their effectiveness rather than their size. The choice of such expenditure items was driven by the size of savings that could be achieved as a result of deep modification of the way in which public money is spent.

Our analysis shows that a decrease in the scope of tasks performed by public institutions is not matched by a decrease in employment – this regularity is evident in case of public education sector as well as central administration. We also show that although public expenditure on education and judicature has increased, performance indicators have not

improved. Public spending on judicature has grown faster than total public spending; wages of public administration employees have grown faster than in the private sector and yet this increase in government spending is not matched by an improvement in the quality of public services.

The main recommendation that stems from this analysis is the need to relate the increased outlays to outcomes by introducing a system of public expenditures management and by financing specific programs and not institutions. It is necessary to introduce a multi-year budget planning and to increase transparency of public finances.

Wprowadzenie

Polska u progu członkostwa w Unii Europejskiej. Kierunki niezbędnych reform gospodarczych to projekt poświęcony kompleksowej diagnozie stanu polskich reform i wskazaniu najważniejszych ograniczeń rozwoju polskiej gospodarki w przededniu i w pierwszych miesiącach naszego członkostwa w Unii Europejskiej. Projekt był realizowany przez Zespół CASE – Centrum Analiz Społeczno-Ekonomicznych od późnej jesieni 2002 do końca lata 2004.

Geneza tego projektu miała, z jednej strony, swoje źródło w obserwowanym istotnym spowolnieniu wzrostu gospodarczego w Polsce w latach 2000-2002 w stosunku do wyników osiągniętych w połowie lat 90. Utrzymujące się wysokie bezrobocie oraz coraz szerzej podzielany pogląd, iż proste rezerwy wzrostu zostały już wykorzystane i należy poszukiwać nowych rozwiązań systemowych, które uczynią nasz kraj bardziej konkurencyjnym gospodarczo i w konsekwencji pozwolą wrócić na szybszą ścieżkę wzrostu, stanowiły istotne przesłanki dla realizacji projektu.

Z drugiej strony, proces negocjacji o członkostwo w UE został zdominowany przez wąskie resortowe i lobbystyczne interesy i pozbawiony głębszej refleksji nad pożądanym kształtem instytucjonalnym polskiej gospodarki oraz optymalnym tempem dostosowań strukturalnych i instytucjonalnych do warunków funkcjonowania na europejskim i światowym rynku.

Takie przemyślenia skłoniły nas do podjęcia po raz kolejny¹ próby dokonania pogłębionej diagnozy stanu reform gospodarczych w Polsce i zdolności gospodarki polskiej do sprostania konkurencji zewnętrznej, w kontekście ustalonego na 2004 r. terminu uzyskania członkostwa w Unii Europejskiej oraz pogłębiających się procesów globalizacji. Takiej diagnozy ewidentnie brakowało w naszym kraju. Dyskusja nad przyczynami spowolnienia wzrostu gospodarczego koncentrowała się na krótkookresowych kosztach dezinflacji oraz przywracaniu równowagi makroekonomicznej, a także na wpływie koniunktury zewnętrznej, przy czym nie była i nadal nie jest wolna od populistycznych uproszczeń.

Program gospodarczy rządu koalicji SLD-UP przewidywał tylko niektóre z koniecznych reform, i to w sposób ograniczony², podczas gdy inne przemilczał lub nadawał im zbyt niską

¹ Centrum Analiz Społeczno-Ekonomicznych (CASE), realizowało podobne projekty w latach 1996-1999, najpierw pt. „Drugi etap reform gospodarczych i politycznych w Polsce”, a następnie pt. „Trwały wzrost dzięki konsolidacji reform”. Wiele ze sformułowanych wówczas propozycji, np. w sferze liberalizacji rynku pracy, nie doczekało się po dzień dzisiejszy realizacji. Proponowane przedsięwzięcie jest więc, w pewnym stopniu, kontynuacją ówczesnej pracy.

² Mamy tu przede wszystkim na myśli zespół przedsięwzięć określanych wspólną nazwą „Program Hausnera”.

ranę. Wiele z proponowanych rozwiązań cząstkowych mających służyć ożywieniu gospodarki groziło poluzowaniem twardych ograniczeń budżetowych i przyniesieniem w przyszłości trudnych do przewidzenia skutków w finansach publicznych. Brak jednoznacznego poparcia politycznego dla proponowanego wówczas programu stawiało pod znakiem zapytania realizację nawet tak wąsko zakrojonych reform, a szerzący się w naszym kraju na coraz większą skalę populizm skłaniał do obaw o dalszą degradację istniejących rozwiązań systemowych, jak też spadek wiarygodności naszego kraju na świecie.

Badaniami objęto zarówno dziedzinę, podlegającą unijnym *acquis communautaire* (uwzględniając okresy przejściowe oraz przystępowanie do Unii Gospodarczej i Walutowej, proces ten będzie trwał jeszcze przez szereg lat i w jego ramach istnieje konieczność znalezienia optymalnej ścieżki osiągnięcia rozwiązań docelowych), jak i pozostające w większości lub w całości w sferze kompetencji władz narodowych (rynek pracy, elementy polityki socjalnej, polityka fiskalna, prywatyzacja, otoczenie dla przedsiębiorczości). Główny nacisk został położony na zagadnienia strukturalne i instytucjonalne, gdyż od postępu w tej dziedzinie zależy obecnie, naszym zdaniem, przywrócenie gospodarce polskiej zdolności do szybkiego i zrównoważonego wzrostu gospodarczego.

Jedenaście podzespołów badawczych prowadziło intensywne prace dotyczące wybranych przez nas kluczowych zagadnień, tj.: uwarunkowań prawnych konkurencyjności systemowej, deregulacji rynku produktów, usług i rynku przedsiębiorczości oraz poprawy klimatu inwestycyjnego (w tym kwestii inwestycji zagranicznych), programu naprawy finansów publicznych i reformy podatkowej, szacunku kosztów zaniechania i spowolnienia prywatyzacji, deregulacji i elastyczności rynku pracy, tworzenia gospodarki opartej na wiedzy, reformy ochrony zdrowia i zabezpieczenia społecznego, poprawy konkurencyjności sektorów infrastrukturalnych oraz strategii przystąpienia Polski do Unii Gospodarczej i Walutowej.

Do realizacji projektu zaprosiliśmy wielu specjalistów, a także korzystaliśmy z dorobku organizacji międzynarodowych, m.in. Banku Światowego, MFW, OECD i instytucji unijnych. Doświadczenie CASE wynikające ze specjalizacji w projektach kompleksowych reform ekonomicznych w kraju i za granicą pozwoliło na wykorzystanie doświadczeń międzynarodowych, w tym uwzględnienie nasilającej się konkurencji w zakresie reżimów regulacyjnych, podatkowych i prawnych w warunkach otwartej gospodarki. W trakcie tych prac odbywały się liczne dyskusje, w ramach których poszczególne podzespoły badawcze dzieliły się z innymi wynikami swoich prac i przemyśleń, a także próbowaliśmy przyciągnąć do tej debaty ekspertów spoza naszego Zespołu.

Obecnie pragniemy przedstawić szerokiej publiczności wyniki naszych prac w formie publikacji cząstkowych oraz raportu końcowego. Mamy nadzieję, że nasze prace i zawarte w nich przemyślenia przyczynią się do wzbogacenia debaty publicznej na temat koniecznych

zmian i reform w polskiej gospodarce i organizacji społecznej i uczynią dyskusje polityczne na te tematy bardziej rzeczowymi i udokumentowanymi.

Jako koordynator i kierownik naukowy tego projektu pragnę serdecznie podziękować za owocną współpracę wszystkim członkom Zespołu Badawczego, do którego należeli (w porządku alfabetycznym): Małgorzata Antczak, Rafał Antczak, Ewa Balcerowicz, Michał Boni, Jacek Cukrowski, Paweł Dobrowolski, Stanisława Golinowska, Michał Górzyński, Małgorzata Jakubiak, Małgorzata Kalbarczyk, Kamila Kloc-Everson, Ewa Kocot, Adam Kozierekiewicz, Edward Kozłowski, Piotr Kurek, Jacek Łaszek, Małgorzata Markiewicz, Wioletta Nawrot, Jarosław Neneman, Wojciech Paczyński, Katarzyna Piętka, Bartłomiej Piotrowski, Radosław Piwowarski, Artur Radziwiłł, Jacek Rostowski, Aleksandra Rusielewicz, Piotr Rymaszewski, Joanna Siwińska, Agnieszka Sowa, Christoph Sowada, Krzysztof Surówka, Tadeusz Syryjczyk, Urszula Sztanderska, Wojciech Szymczak, Mateusz Walewski, Jakub Wojnarowski, Richard Woodward.

Podziękowania za wzorowe wsparcie organizacyjno-techniczne podczas całego okresu trwania projektu należą się Annie Maciążek.

Szczególne podziękowania należą się też innym osobom spoza Zespołu, które dzieliły się z nami swoimi pomysłami i uwagami. Należą do nich przede wszystkim: Marek Dąbrowski, Andrzej Cylwik, Marek Góra, Stefan Kawalec, Irena Topińska. Projekt nie doszedłby też do skutku, gdyby nie uwagi, zainteresowanie i czynne poparcie Jarosława Myjaka. Osobne podziękowania należą się sponsorom projektu badawczego i publikacji, których wymieniamy w innym miejscu.

Prof. dr hab. Barbara Błaszczyk

koordynator projektu

Wstęp

Udział wydatków publicznych w PKB w Polsce nie odbiega od wielkości w innych państwach unijnych. Nie widać również znaczących różnic po stronie dochodów wyrażonych w procentach PKB. Dlatego też argumenty o nadmiernych wydatkach budżetowych są natchmiast zbijane poprzez porównanie z państwami UE. Tymczasem wydając w proporcji do PKB tyle co państwa unijne mamy dochód *per capita* na poziomie niemal najniższym w UE (wyprzedzamy jedynie Łotwę). Powstaje więc pytanie, czy takie proporcje wydatków publicznych są dostosowane do osiągniętego poziomu rozwoju gospodarczego naszego kraju i czy sprzyjają przyspieszeniu wzrostu, co uruchomiłoby proces doganiania bogatszych krajów europejskich. Wydatki publiczne są finansowane długiem charakteryzującym się niestabilną dynamiką. Rośnie udział długu w PKB, ponieważ zadłużenie rośnie szybciej niż gospodarka. Zatem bieżąca konsumpcja publiczna jest sfinansowana na koszt przyszłych pokoleń. Dlatego też potrzeba dostosowania fiskalnego wyniku przede wszystkim z konieczności zapewnienia stabilności długu. Istnieją jeszcze dodatkowe warunki zewnętrzne, tj. konstytucyjny limit długu publicznego i warunki traktatu z Maastricht.

W części 2 przedstawiliśmy argumenty teoretyczne na rzecz dostosowania fiskalnego. Przedstawiono podstawowe porównania międzynarodowe. Teoria nie rozstrzyga sporu odnośnie wpływu deficytów budżetowych na wzrost gospodarczy, nie jest on również rozstrzygnięty w pracach empirycznych.

Uwzględniając niestabilność długu oraz ograniczenia konstytucyjne i traktatowe Polska będzie zmuszona do przeprowadzenia dostosowania fiskalnego. Jeśli stanie się tak w wyniku przekroczenia 60% udziału długu publicznego w PKB, to oznaczać będzie chaotyczne cięcia dotyczące wszystkich grup wydatków. Jest to rozwiązanie najgorsze z możliwych, bowiem cięcia wszystkim po równo zazwyczaj są nietrwale oraz niosą skutki uboczne. W obliczu konieczności cięć budżetowych należy uprzednio określić priorytety polityki fiskalnej i dokonać dostosowań tylko wybranych grup wydatków. Podjęliśmy próbę analizy takich grup ograniczając badanie do wydatków na administrację, sądownictwo, rolnictwo i edukację. Wybór wynikał z formuły całego projektu, w ramach którego powstały oddzielne opracowania cząstkowe poświęcone konkretnym kategoriom wydatków publicznych. Dostosowanie fiskalne nie jest możliwe bez cięć wydatków socjalnych – dokładna analiza tych wydatków wraz z propozycjami zmian została przedstawiona w pracy pt.: *Transfery społeczne. Pro-*

blemy zakresu i trafności, Trzeci Etap Reform. Wydatki socjalne to największy wydatek sztywny budżetu państwa (może być zmieniony jedynie za zgodą Parlamentu), a skala nieefektywności jest najbardziej widoczna na przykładzie rent, na które Polska przeznaczca znacznie większą część PKB niż jakikolwiek inny kraj OECD, przy braku uzasadniających ten stan rzeczy różnic zdrowotnych. Kolejnym istotnym elementem reformy finansów publicznych jest reforma podatków będąca przedmiotem analizy zespołu Jarosława Nenemana (*W poszukiwaniu modelu systemu podatkowego*, Zeszyty BRE Bank-CASE nr 73; *Jaki system podatkowy*, Trzeci Etap Reform). Powstała również analiza rynku pracy (*Elastyczny rynek pracy w Polsce. Jak sprostać temu wyzwaniu?*, Zeszyty BRE Bank-CASE nr 73) oraz oddzielny raport poświęcony wydatkom na zdrowie (*Pożądanee kierunki zmiany systemu ochrony zdrowia*, Trzeci Etap Reform). Postanowiliśmy zająć się pozostałymi wydatkami dokonując wyboru według kryterium największych potencjalnych oszczędności (w wyniku cięć lub zmiany sposobu wydatkowania środków).

W budżecie państwa ponad 70% wydatków stanowią wydatki sztywne, wśród pozostałych połowa to wydatki na wynagrodzenia. Dlatego też zajęliśmy się wydatkami na administrację publiczną, jednak nie tylko w kontekście wynagrodzeń, ale również jej struktury i zadań. Jednym z istotnych zadań sektora publicznego jest dostarczanie usług publicznych, wśród których poddaliśmy analizie wydatki na finansowanie wymiaru sprawiedliwości. Innym przykładem usług publicznych są usługi edukacyjne, którym poświęciliśmy oddzielny rozdział. Pomimo stosunkowo niewielkich wydatków na rolnictwo, stanowią one przedmiot analizy z uwagi na dokonującą się zmianę systemową związaną z wejściem do UE, która stwarza unikalną możliwość wycofania się z niektórych form wsparcia lub preferencji. Szansę tę jednak zmarnowano.

Praca niniejsza stanowi zatem element większej całości i w takim kontekście należy oceniać zawarte w niej propozycje dotyczące reformy wydatków publicznych.

Poszczególne części zawierają ocenę poziomu wydatków, ale również próbowaliśmy ocenić ich efektywność rozumianą jako zestawienie wyników z nakładami. Ocena efektywności wydatków publicznych stanowi standard w krajach rozwiniętych, ale w Polsce jest stosowana na niewielką skalę. W najmniejszym zaś stopniu analizowana jest efektywność wydatków na usługi publiczne, tj. edukacyjne, sądownicze, zdrowotne. Celem tej pracy jest przedstawienie skali nieefektywności wydatków w wybranych obszarach i wskazanie możliwości potencjalnych zmian.

Rozdział 1

Finanse publiczne a wzrost gospodarczy – zagadnienia teoretyczne i implikacje dla Polski

1.1. Modele teoretyczne i badania empiryczne

Wpływ sektora publicznego na rozwój gospodarczy, a szczególnie związek pomiędzy wielkością i strukturą dochodów i wydatków publicznych a stopą wzrostu należy do jednych z ważniejszych, a jednocześnie bardziej kontrowersyjnych zagadnień ekonomii. Pomimo wielu badań tak teoretycznych, jak i empirycznych, ekonomiści nadal nie są zgodni, jak powinny brzmieć odpowiedzi na narzucające się pytania: czy duży sektor publiczny jest niekorzystny dla wzrostu? Jakie wydatki publiczne są dla rozwoju gospodarczego korzystne, a jakie go hamują?

Aby dyskutować o wpływie wydatków i dochodów publicznych na stopę wzrostu gospodarczego, warto zacząć od przeglądu modeli teoretycznych. Tradycyjne, neoklasyczne modele Solowa-Swana, czy Cassa–Koopmansa dowodzą, że długookresowy wzrost produktu na pracownika zależy wyłącznie od tempa postępu technologicznego, który traktowany jest jednak jako czynnik egzogeniczny (zob. np. Romer, 2000). W rezultacie, neoklasyczne modele wzrostu – paradoksalnie – nie mówią wiele o jego mechanizmach.

Odpowiedzią na tę lukę intelektualną było powstanie w drugiej połowie lat 80. tzw. nowych lub endogenicznych modeli wyjaśniających wzrost gospodarczy. Modele te opisują mechanizmy, które poprzez ciągły, endogeniczny wzrost kapitału ludzkiego, technologii lub innych czynników powodują, że krańcowy produkt kapitału jest niemalejący, więc w przeciwieństwie do modeli neoklasycznych, możliwe jest wytłumaczenie dodatniej stopy wzrostu w długim okresie. Nowe teorie wzrostu pokazują, że w dłuższej perspektywie wzrost gospodarczy zdeterminowany jest głównie przez trzy czynniki³ (Tanzi, Zee, 1997; Gerson, 1998): efektywność z jaką wykorzystywane są zasoby, akumulację czynników wytwórczych, w tym kapitału ludzkiego i postęp techniczny.

³ W teorii Solowa i Swana długookresowy wzrost zależy tylko i wyłącznie od postępu technicznego, natomiast zwiększenie ilości kapitału (poprzez np. zwiększenie stopy oszczędności) zaowocuje większą stopą wzrostu gospodarczego, jednak tylko w ograniczonym okresie przejścia gospodarki z jednego punktu równowagi do drugiego.

Endogeniczne modele wzrostu gospodarczego, w przeciwieństwie do modeli neoklasycznych, dowodzą, że czynnikami, które mogą mieć wpływ na rozwój gospodarczy, są zarówno wielkość dochodów i wydatków sektora publicznego, jak i ich struktura. Jednym z bardziej znanych modeli, który pokazuje mechanizm, poprzez który dochody i wydatki publiczne mogą wpływać na wzrost gospodarczy, jest model Barro (1990)⁴.

Barro zakłada, że funkcja produkcji ma postać Cobb-Douglasa, w której argumentami są siła robocza, kapitał i wydatki publiczne. Dla stałego poziomu wydatków rządowych, krańcowy przychód z kapitału jest malejący, natomiast, jeżeli wraz ze wzrostem kapitału, rząd będzie zwiększał wydatki publiczne, to marginalny przychód z wydatków rządowych i kapitału razem wziętych jest stały⁵ i mamy do czynienia z endogenicznym modelem wzrostu o bardzo prostej postaci Ak^6 .

Pomimo prostej struktury, model ten stanowi dobrą bazę do rozważań na temat wpływu finansów publicznych na wzrost gospodarczy. Kluczowym jego przesłaniem jest propozycja zakładająca, że polityka rządowa ma dwa przeciwstawne efekty: z jednej strony zwiększając wydatki publiczne, rząd stymuluje produktywność kapitału i stopę wzrostu, ale z drugiej strony wymaga to zwiększenia podatków, które działają hamująco na wzrost gospodarczy. Końcowy efekt będzie więc wypadkową tych dwóch tendencji. Oznacza to, że istnieje pewna optymalna, maksymalizująca wzrost gospodarczy, wielkość dochodów i wydatków publicznych. Przy wydatkach niższych od poziomu optymalnego, ich zwiększenie będzie korzystnie oddziaływało na wzrost gospodarczy, natomiast przy wielkości rządu większej od optymalnej dalsze jego zwiększanie będzie ujemnie skorelowane ze wzrostem gospodarczym, gdyż negatywne konsekwencje podatków przeważą korzyści wynikające z wydatków⁷. Wielkość dochodów i wydatków publicznych ma więc znaczenie dla rozwoju gospodarczego kraju.

Ponieważ w rzeczywistych gospodarkach nie wszystkie wydatki publiczne uzupełniają prywatny kapitał w sposób zaproponowany przez Barro, to oprócz wielkości wydatków, kluczowe znaczenie dla rozwoju gospodarczego ma również ich struktura. Wydatki publiczne, które nie mają wpływu ani na produktywność, ani na wielkość kapitału fizycznego lub ludz-

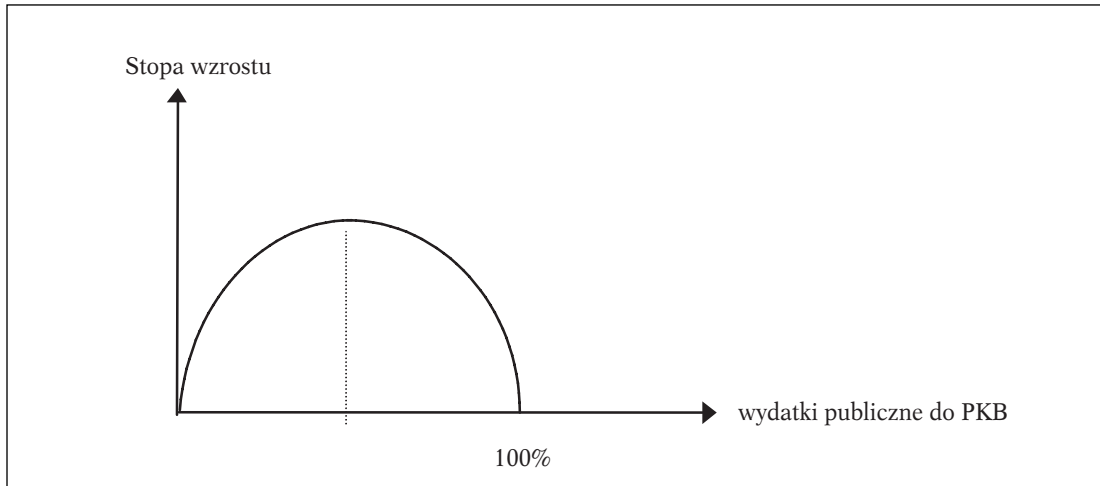
⁴ Zob. także Barro i Sala-i-Martin (1999).

⁵ Barro pokazuje, że w istocie wydatki publiczne będą wzrastały wraz z kapitałem, gdyż zwiększenie kapitału implikuje większą produkcję, a więc większe dochody dla rządu, czyli również pociągnie za sobą proporcjonalne zwiększenie wydatków (poprzez założenie, że wydatki publiczne równe są podatkom).

⁶ Modele Ak są to modele, które zakładają liniową funkcję produkcji, w której krańcowe przychody z kapitału są stałe. Funkcja ta ma postać $y = Ak$, gdzie A jest stałą (często przyjmuje się, że jest to poziom technologii), a k to poziom kapitału.

⁷ Szereg późniejszych modeli poszerza i komplikuje analizę Barro. Ciekawym przykładem rozwinięcia modelu jest artykuł Devarajan, Swaroop i Zou (1996). Autorzy wprowadzają do modelu dwa rodzaje produktywnych wydatków publicznych i dowodzą, że oprócz wysokości sumy wydatków, stopa wzrostu gospodarczego będzie uzależniona również od relatywnej wielkości obu rodzajów wydatków względem siebie.

Rysunek 1. Zależność pomiędzy wielkością sektora rządowego a stopą wzrostu w modelu Barro (1990).



Źródło: Barro (1990).

kiego, nie mają również wpływu na stopę wzrostu. Jednakże wszystkie wydatki rządowe – zarówno te dla stopy wzrostu korzystne, jak i obojętne, związane są z koniecznością nałożenia podatków. Wydatki, które są wobec wzrostu neutralne w istocie więc zawsze działają na niego hamująco, ponieważ implikują zwiększone obciążenie podatkowe.

Powstaje tu pytanie, jakie konkretnie wydatki mogą być dla wzrostu gospodarczego korzystne (pod warunkiem, że koszty związanych z nimi podatków nie przekroczą korzyści wynikających z tych wydatków), czyli jakie wydatki publiczne są produktywne. Jak pokazał model Barro (1990), wydatkami korzystnie wpływającymi na rozwój gospodarczy kraju mogą być tylko te, które tworzą zaplecze wspierające prywatną działalność gospodarczą i równocześnie są wobec wydatków prywatnych komplementarne, a nie substytucyjne⁸. Opierając się na modelu Barro (1990), a także na innych modelach, między innymi tych pokazujących znaczenie kapitału ludzkiego dla wzrostu gospodarczego (Lucas, 1988; Romer, 1990), do takich wydatków można teoretycznie zaliczyć wydatki na: edukację, służbę zdrowia, na badania i rozwój, infrastrukturę, czy bezpieczeństwo publiczne (Knelser i współautorzy, 1999).

Do wydatków nie mających wpływu na stopę wzrostu zalicza się wszystkie pozostałe wydatki, czyli przede wszystkim środki przeznaczone na cele socjalne. Część ekonomistów argumentuje jednak, że również wydatki socjalne mogą być korzystne dla wzrostu – jeżeli

⁸ Warto tu zauważyć, że aby wydatki publiczne spełniały te kryteria, muszą być skierowane tam, gdzie rynek zawodzi, czyli tam, gdzie rozwiązanie rynkowe jest niedoskonałe. W przeciwnym przypadku rynek samoistnie dostarczy potrzebnych dóbr w optymalnej ilości i interwencja rządu nie będzie potrzebna.

zmniejszają one różnice majątkowe, to niewykluczone, że w ten sposób przyczyniają się do zmniejszenia przestępczości i do zachowania spokoju społecznego, co jest korzystne dla rozwoju gospodarczego kraju (Sala-i-Martin, 1996).

Pomimo, że implikacje teoretyczne wydają się być dość jednoznaczne, to badania empiryczne, które w praktyce starają się zweryfikować propozycje teoretyczne, dalekie są od osiągnięcia jednoznacznych wniosków. Badania te można podzielić na dwie grupy: na te, które badają wpływ wielkości sektora publicznego na wzrost gospodarczy i na te, które koncentrują się na wpływie poszczególnych rodzajów wydatków i podatków na stopę wzrostu.

Do badań koncentrujących się na wpływie całkowitej wielkości dochodów i wydatków publicznych należą między innymi prace Folstera i Henreksona (1999, 2001), które dowodzą, że w krajach OECD sektor publiczny spowalnia wzrost gospodarczy. Do zwolenników tezy o negatywnym wpływie dużego sektora publicznego na wzrost gospodarczy należą również Tanzi i Schuknecht (1997)⁹. Ich wnioski są następujące: *„przegląd wielu wskaźników (...) wskazuje, że dostępne dowody, chociaż ograniczone, sugerują, że kraje o małym sektorze rządowym nie „wyprodukowały” gorszych wskaźników socjoekonomicznych niż kraje z dużym sektorem publicznym. W dziedzinach takich jak: efektywność ekonomiczna, rynek pracy, zadłużenie publiczne, zarządzanie i regulacje prawne, kraje posiadające małe rządy wydają się osiągać lepsze rezultaty niż pozostałe grupy państw* (s. 119). Część badaczy ogranicza swoje badania do wpływu wydatków konsumpcyjnych rządu na stopę wzrostu gospodarczego i dochodzi do wniosku, że spowalniają one wzrost gospodarczy (Barro, 1991, 1996; Easterly i Rebelo, 1993; Hasson i Henrekson, 1994).

Z takimi wnioskami polemizują Agell i współautorzy (1999, 1997). Estymują oni szereg regresji i dowodzą, że zarówno wydatki, jak i podatki nie są istotną zmienną wyjaśniającą wzrost gospodarczy w krajach OECD¹⁰. Dokonują oni również przeglądu literatury¹¹ dotyczącej wpływu sektora publicznego na wzrost gospodarczy i konkludują, że *„zaskakująco trudno jest ustalić wiarygodny związek pomiędzy wzrostem i różnymi makroekonomicznymi wskaźnikami dotyczącymi rozmiarów sektora publicznego”* (Agell i współautorzy, 1997, s. 35). Do bardzo podobnych wniosków dochodzi Slemrod (1995).

⁹ Ich analiza jest niezwykle prosta. Autorzy podzielili rozwinięte kraje kapitalistyczne na trzy grupy, w zależności od rozmiarów (czyli wielkości wydatków) ich rządów. Jako kraje, których sektory publiczne są duże, uznali te, w których wydatki rządowe w 1990 r. przekraczały 50% PKB (Belgia, Włochy, Holandia, Norwegia i Szwecja), jako średnie te, których wydatki mieściły się w przedziale 40-50% PKB (Austria, Kanada, Francja, Niemcy, Irlandia, Nowa Zelandia, Hiszpania), a rządy krajów, gdzie wydatki publiczne nie przekraczały 40% PKB były uznane za małe (Australia, Japonia, Szwajcaria, Wielka Brytania i Stany Zjednoczone). Następnie porównali średnie wskaźniki ekonomiczne, socjalne, dotyczące efektywności sektora rządowego i inne w tych trzech grupach.

¹⁰ W artykule z 1999 r.

¹¹ W artykule z 1997 r.

Również Easterly i Rebelo (1993) doszli do wniosku, że wpływ podatków na wzrost gospodarczy jest statystycznie nieistotny¹². Konkludują, że „*dowody świadczące o znaczeniu stóp podatkowych dla wzrostu są niepokojąco słabe*” (s. 442). Takie rezultaty stawiają pod znakiem zapytania wnioski modelu Barro (1990), które opierają się na propozycji, że podatki są dla wzrostu gospodarczego niekorzystne.

Badania empiryczne nie są więc zgodne co do tego, jaki wpływ ma wielkość sektora publicznego na wzrost gospodarczy: część badaczy potwierdza negatywny wpływ, natomiast część postuluje, że dowody na istnienie takiego związku są nieprzekonujące.

W części prac stosuje się inne podejście, a mianowicie stara się oszacować wpływ poszczególnych rodzajów wydatków na wzrost gospodarczy.

Wydatkami, które mogą być korzystne dla wzrostu gospodarczego, są między innymi środki przeznaczone na infrastrukturę, czy też szerzej, wydatki inwestycyjne, które tworzą kapitał publiczny. Powstało wiele analiz, które starają się zweryfikować tę propozycję w praktyce. Część badań empirycznych potwierdza pozytywny wpływ wydatków na infrastrukturę na wzrost gospodarczy, natomiast część badaczy dochodzi do przeciwnych wniosków. Badacze tacy jak: Cashin (1994), Easterly i Rebelo (1993), Kneller i współautorzy (1999) i Bleany i współautorzy (2001), Bassanini i inni (2001), stwierdzają, że wzrost publicznego kapitału (publicznych inwestycji) zwiększa wzrost gospodarczy.

Hansson i Henrekson (1994) z kolei nie znajdują statystycznie istotnego związku pomiędzy produktywnością a publicznymi inwestycjami, do podobnych wniosków dochodzi również Sala-i-Martin (1996). Natomiast badania Devarajana, Swaroopa i Zou (1996) wskazują, że publiczne wydatki inwestycyjne w krajach rozwijających się negatywnie skorelowane ze wzrostem gospodarczym. Jednak w regresji oszacowanej tylko dla krajów rozwiniętych współczynnik przy publicznych inwestycjach jest dodatni.

Kolejnymi wydatkami korzystnie wpływającymi na rozwój gospodarczy kraju mogą być wydatki na edukację. Wyniki badań empirycznych, podobnie jak w przypadku inwestycji publicznych (i z podobnych przyczyn), są rozbieżne. Część badań empirycznych potwierdza pozytywny efekt wydatków na edukację na wzrost gospodarczy, część nie odnajduje istotnej empirycznej zależności, a w części badań zależność ta okazuje się być ujemna.

Artykuły Easterly'ego i Rebelo (1993) i Devarajana i współautorów (1996), to przykłady analiz, które wskazują, że wydatki na edukację nie mają większego znaczenia dla wzrostu gospodarczego.

¹² Statystycznie istotny negatywny efekt na wzrost gospodarczy wywiera jedynie krańcowy podatek od dochodu (krańcową stopę podatkową Easterly i Rebelo obliczyli konstruując regresję, w której zmienną wyjaśnianą był dochód z każdego rodzaju podatku, a zmienną wyjaśniającą baza podatkowa).

Badania Hassona i Henreksona (1994), Barro i Sala-i-Martina (1995), Knellera i współautorów (1999) z kolei dowodzą, że publiczne wydatki na edukację mają znaczenie i korzystnie wpływają na rozwój gospodarczy.

Analitycznie bliskie wydatkom na edukację, są również wydatki na B&R, ponieważ, jak pokazują modele (np. model Romera, 1990), oba rodzaje wydatków mogą stymulować postęp technologiczny. Podobnie jednak, jak w przypadku wydatków na edukację, także i w tej dziedzinie wnioski z badań empirycznych są niejednoznaczne. Część badaczy znajduje potwierdzenie, że publiczne wydatki na B&R uzupełniają wydatki prywatne, część jednak oblicza, że istotniejszy jest efekt wypychania (zob. np. Ahn i Hemmings, 2000, Bassanini i współautorzy, 2001, David i współautorzy 1999).

Omawiając empiryczne badania dotyczące wzrostu gospodarczego, trzeba wspomnieć o słynnym artykule Levine'a i Renelta (1992). Autorzy ci badają wiarygodność poszczególnych zmiennych, które na ogół są włączane do regresji mających wyjaśnić stopę wzrostu. Stwierdzają oni, że większość oszacowanych współczynników w tego typu regresjach jest bardzo wrażliwa na to, jakie zmienne są włączone do równania – nawet niewielkie zmiany po prawej stronie równania mogą kompletnie zmienić jego rezultaty. Analiza Levine'a i Renelta (1992) podważa istotność większości zmiennych, które są proponowane jako wyjaśniające wzrost gospodarczy, w tym również zmiennych opisujących wydatki publiczne. Krytyka Levine'a i Renelta (1992) praktycznie kwestionuje więc rezultaty większości ekonometrycznych badań nad wzrostem gospodarczym, w tym również i tych opisanych w niniejszym opracowaniu.

Pomimo, że dotychczasowe analizy empiryczne nie dają jasnych wskazówek dotyczących roli sektora publicznego w pobudzaniu stopy wzrostu gospodarczego, to wielu ekonomistów jest przekonanych, że wpływ rządu na rozwój gospodarczy jest istotny, choć niezwiązany z żadną określoną grupą wydatków czy podatków. Sektor publiczny ma bowiem wpływ na tworzenie ram dla działalności sektora prywatnego, które wpływają na funkcjonowanie i rozwój całej gospodarki. Twierdzą tak między innymi Hall i Jones, którzy piszą, że (1999, s. 83) „... różnice w akumulacji kapitału, produktywności, a więc i w produkcji, zależą od różnic instytucjonalnych i różnych polityk prowadzonych przez rząd, które my nazywamy *infrastrukturą socjalną*”. Infrastruktura socjalna, to inaczej „*instytucje i polityka rządu, które określają warunki (środowisko) ekonomiczne, w ramach którego ludzie akumulują umiejętności, a firmy akumulują kapitał i produkują*” (Hall i Jones, 1999, s. 84). Infrastruktura socjalna, która jest korzystna dla rozwoju gospodarczego, to taka, która stwarza środowisko korzystne dla działań produktywnych i zachęca do zdobywania umiejętności, akumulacji kapitału i innowacyjności (Hall, Jones, 1999). Spełnia więc ona podobną rolę, jak infrastruktura fizyczna – zapewnia większy zwrot z prywatnego, szeroko rozumianego kapitału. Jednakże jej wpływ jest prawdopodobnie nieporównanie większy, czego dowodzą obliczenia autorów.

Niezbędnym warunkiem korzystnej dla wzrostu infrastruktury jest między innymi szeroko rozumiana ochrona praw własności. Tutaj rola polityki państwa jest nie do przecenienia – z jednej strony bowiem państwo jest instytucją, która w sposób najbardziej efektywny może zapewnić ochronę praw własności, a z drugiej strony jest również instytucją, która w praktyce często prawa własności narusza – poprzez korupcję, nadmierne opodatkowanie, itp. Kolejnym ważnym elementem infrastruktury socjalnej jest brak lub niewielka korupcja, następnym – sprawna biurokracja. Elementy te można mnożyć, a wiele z nich w zasadniczej mierze zależy od postępowania sektora publicznego¹³.

Rezultaty te znajdują potwierdzenie we wcześniejszym badaniu Sala-i-Martina (1997), które polegało na estymacji 2 mln regresji wzrostu gospodarczego i sprawdzeniu, które zmienne są istotne w odpowiednio dużej ich ilości. Sala-i-Martin (1997) stwierdza, że wśród zmiennych, które przeszły ten test i pozytywnie wpływają na stopę wzrostu, są między innymi indeksy opisujące rządy prawa, wolności obywatelskie i polityczne. Co ciekawe, nie ma tam ani jednej zmiennej pokazującej wydatki publiczne. Wnioski Halla i Jonesa znajdują również poparcie w późniejszych badaniach Rodrika i współautorów (2002), którzy również dowodzą, że jakość instytucji, w tym publicznych, wywiera silny wpływ na poziom PKB. Do podobnych wniosków prowadzi analiza Acemoglu i współautorów (2004), która oprócz tego, że potwierdza duże znaczenie instytucji w rozwoju gospodarczym, to dostarcza również dowodów, że instytucje (infrastruktura społeczna) są zmienną egzogeniczną, czyli że to instytucje wpływają na rozwój gospodarczy, a nie na odwrót.

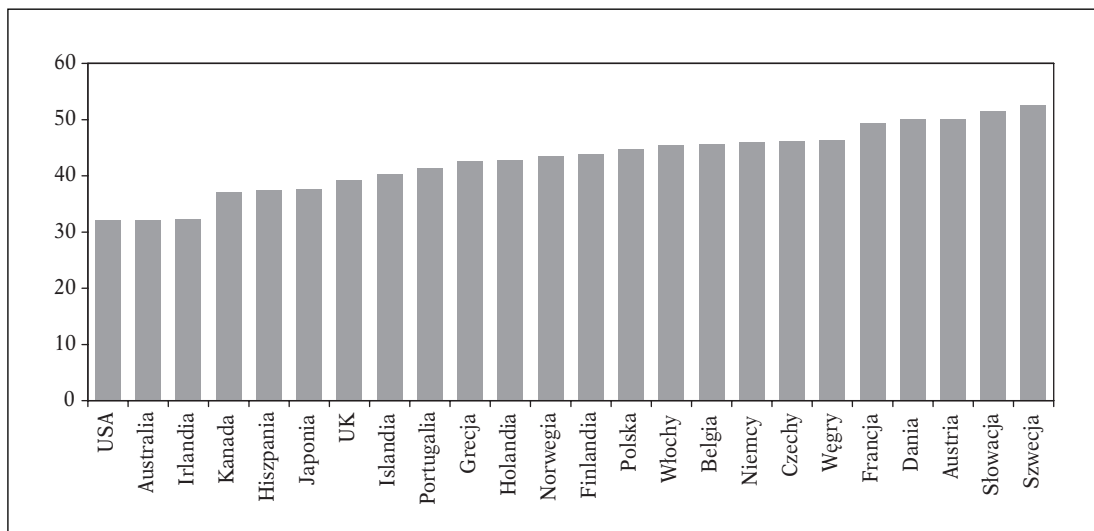
1.2. Implikacje dla Polski

Przegląd literatury pokazuje, że trudno jest formułować jednoznaczne wnioski dotyczące relacji pomiędzy wielkością sektora publicznego, strukturą jego dochodów i wydatków a stopą wzrostu gospodarczego. Pomimo to, warto chyba spojrzeć, jak kształtuje się wielkość i struktura polskich wydatków publicznych, w porównaniu do krajów OECD.

Polskie wydatki publiczne w stosunku do PKB są nieco wyższe niż średnia dla krajów OECD. Jeżeli wielkość sektora publicznego rzeczywiście nie ma wpływu na rozwój gospodarczy kraju, to jest to obserwacja nieistotna. Natomiast jeżeli rację mają ci badacze, którzy twierdzą, że w krajach OECD sektor publiczny jest na tyle duży, że hamuje wzrost gospodarczy, to stosunkowo wysokie wydatki publiczne w kraju, który ma do nadrobienia olbrzymią

¹³ Sektora publicznego rozumianego szeroko, jako „zbiór wszystkich państwowych i komunalnych osób prawnych (ze Skarbem Państwa włącznie) oraz nie posiadających osobowości prawnej jednostek organizacyjnych podległych organom władzy publicznej (państwowym i samorządowym)” (Malinowska, Misiąg, 2002, s. 5).

Wykres 1. Całkowite wydatki publiczne w wybranych krajach OECD w 2003 r. (w % PKB)

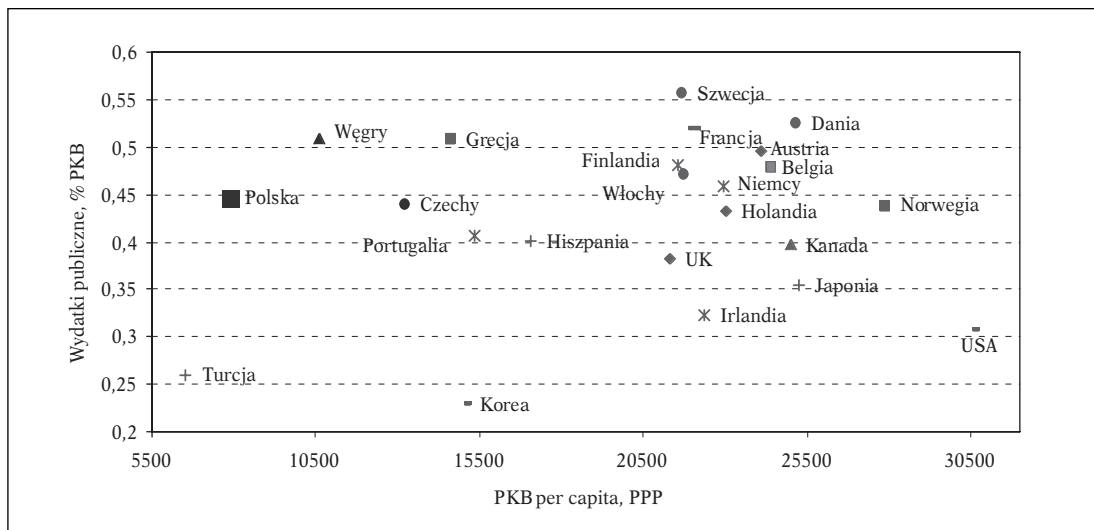


Źródło: OECD Maxdata 2003.

lukę dochodową, która dzieli go od krajów bogatych (zob. wykres 2), nie są zjawiskiem korzystnym.

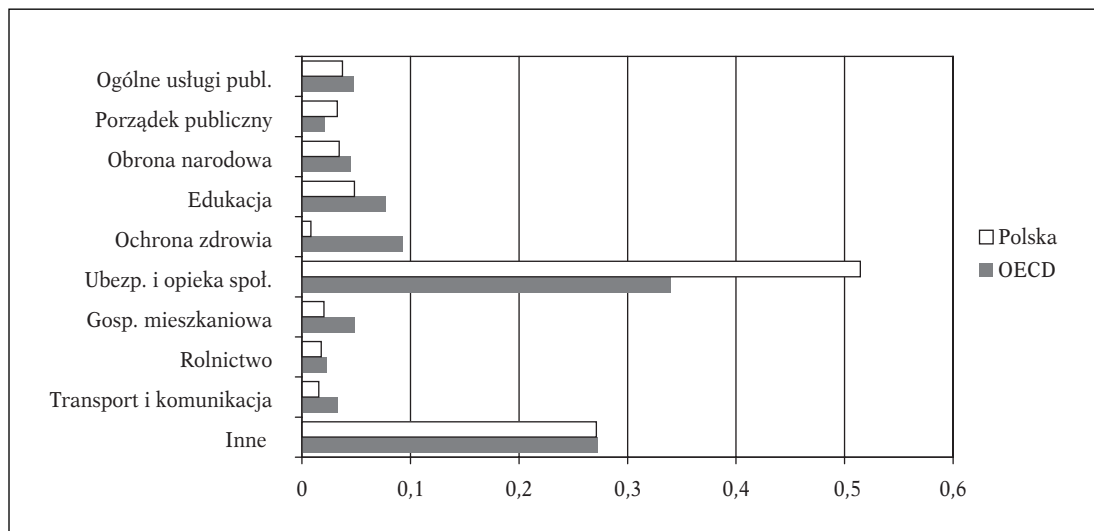
Jednakże, jak wskazują modele teoretyczne i część badań empirycznych, oprócz wielkości wydatków publicznych, istotna jest również ich struktura – stosunek wydatków produk-

Wykres 2. Wielkość wydatków publicznych w stosunku do PKB (średnie dla lat 1996-2001)



Źródło: OECD Maxdata (2002), World Development Indicators (2002).

Wykres 3. Struktura wydatków skonsolidowanego sektora centralnego w Polsce i krajach OECD (jako % wydatków całkowitych)



Źródło: IMF, Government Finance Statistics (2003).

tywnych, czyli korzystnych dla wzrostu gospodarczego do wydatków, które są wobec wzrostu obojętne, ale ponieważ oznaczają one konieczność nałożenia podatków, to w rezultacie są dla rozwoju gospodarczego niekorzystne.

Strukturę wydatków publicznych skonsolidowanego sektora centralnego w Polsce w porównaniu do średnich wydatków w pozostałych krajach OECD, pokazuje wykres 3.

Dane dla skonsolidowanego sektora centralnego nie dają oczywiście pełnego obrazu struktury całych wydatków publicznych; jednak pamiętając o tym ograniczeniu, warto zwrócić uwagę, że Polska odznacza się szczególnie dużym udziałem wydatków na ubezpieczenia i opiekę społeczną w porównaniu do krajów OECD, które przeciętnie uznawane są za państwa z mocno rozbudowaną sferą socjalną.

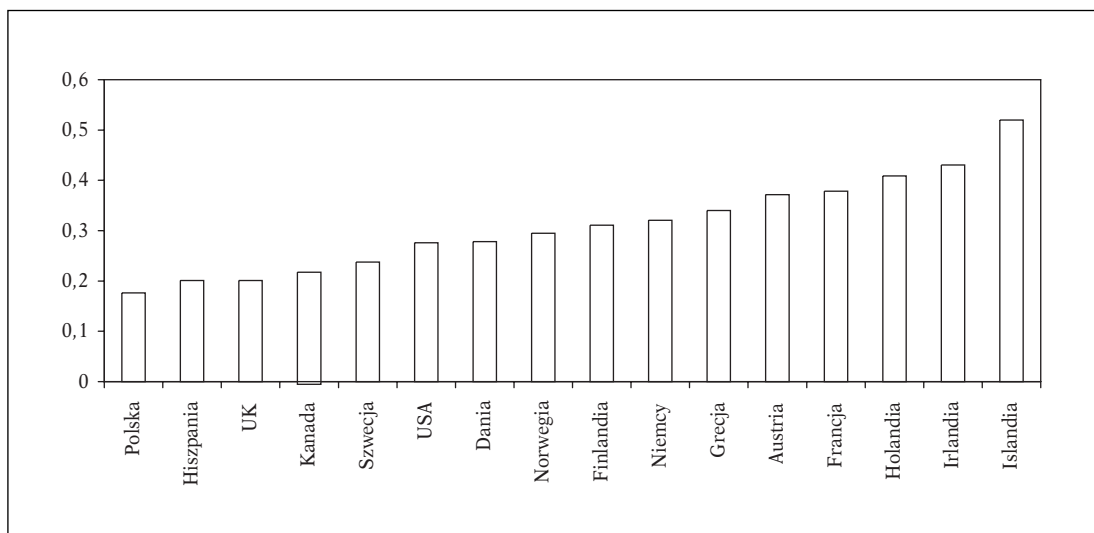
Interesującym ćwiczeniem jest również wyodrębnienie wydatków produktywnych, czyli (potencjalnie) korzystnych dla wzrostu gospodarczego i porównanie ich wielkości w Polsce i pozostałych krajach OECD¹⁴. Rezultaty prezentuje poniższy wykres.

Polska jest krajem, gdzie odsetek wydatków produktywnych¹⁵ jest najmniejszy spośród krajów OECD (podkreślmy jeszcze raz, że dotyczy to jedynie sektora centralnego¹⁶). Jak już podkreślaliśmy, badania empiryczne dotyczące wpływu sektora publicznego na rozwój go-

¹⁴ W podziale tym kierujemy się klasyfikacją zaproponowaną przez Knellera i współautorów (1999).

¹⁵ Do wydatków produktywnych, za Kneller i inny (1999) zaliczamy: wydatki na usługi i bezpieczeństwo publiczne, obronę narodową, edukację, zdrowie, gospodarkę mieszkaniową, transport i komunikację.

¹⁶ Dane dla całego sektora publicznego są (dla nas) niedostępne.

Wykres 4. Udział wydatków produktywnych w wydatkach ogółem w Polsce i pozostałych krajach OECD

Źródło: IMF, Government Finance Statistics (2003), obliczenia własne.

spodarczy są niejednoznaczne, dlatego też, formułowanie zdecydowanych wniosków jest nadużyciem, a to, co można przedstawiać, to jedynie przypuszczenia. Gdybyśmy jednak skłonili się w stronę modelu Barro (1990) i tych badań, które wskazują, że nadmiernie rozbudowany sektor publiczny w krajach OECD spowalnia wzrost gospodarczy (Hasson, Henrekson, 1999; Folster Henrekson 1994), to oznaczałoby to, że dla rozwoju polskiej gospodarki korzystne byłoby zmniejszenie wydatków publicznych, szczególnie, że jak wskazują te liczne kraje OECD których wydatki są niższe, jest to możliwe, nawet biorąc pod uwagę europejskie dziedzictwo państwa opiekuńczego¹⁷. Oprócz wielkości, również struktura polskich wydatków publicznych wydaje się być niekorzystna dla rozwoju gospodarczego. Dominują wydatki, które na ogół nie są postrzegane jako produktywne (zob. Kneller i współautorzy, 1999; Bleaney i współautorzy, 2001), a szczególnie zwracają uwagę wysokie wydatki socjalne. Wobec ogromnych wyzwań, przed którymi stoi gospodarka Polski, a przede wszystkim wobec konieczności po pierwsze, zakończenia przemian i osiągnięcia dojrzałej gospodarki rynkowej, po drugie, integracji z Unią Europejską i po trzecie, sprostania wyzwaniom związanym z globalizacją, istnieje potrzeba przeznaczenia dużych środków na modernizację i rozwój. Wobec tego utrzymywanie stosunkowo wysokich wydatków socjalnych (nieproduktywnych), które wobec szczupłości dostępnych środków, wypychają wydatki inwestycyjne i rozwojowe jest zjawiskiem niepokojącym.

¹⁷ Oczywiście kraje transformacji są obciążone dodatkowo dziedzictwem socjalistycznego państwa opiekuńczego.

Oprócz struktury wydatków publicznych, kolejnym problemem polskiego sektora publicznego jest ich nieefektywność. Oznacza to, że już szczupłe środki rozwojowe są dodatkowo nieoptymalnie wykorzystywane, a z drugiej strony, wydatki nieproduktywne, są niewspółmiernie wysokie w stosunku do osiąganego celu.

W dalszej części opracowania koncentrujemy się przede wszystkim na sposobie wykorzystania środków publicznych i proponujemy konkretne działania prowadzące do jego racjonalizacji, co w dłuższym okresie może pomóc zarówno w ograniczeniu wydatków, jak i zmianie ich struktury, a co za tym idzie, dać szansę na przyspieszenie tempa wzrostu gospodarczego.

Rozdział 2

Zatrudnienie w sektorze publicznym, w tym w administracji publicznej

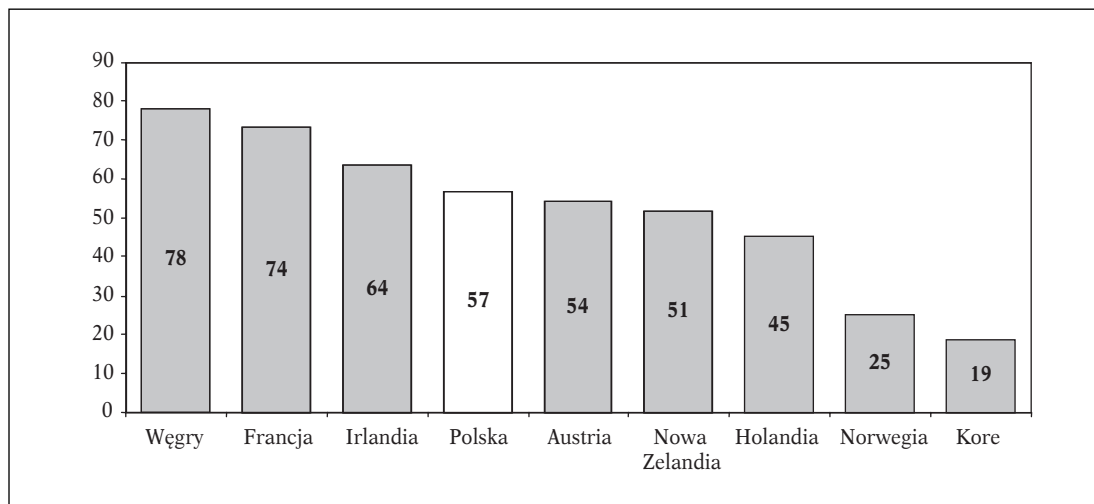
Reforma administracji publicznej stanowi element wszystkich propozycji dotyczących reformy finansów publicznych. Konieczność reformy administracji ma wynikać z wysokiego wzrostu zatrudnienia oraz rosnących wydatków budżetowych na wynagrodzenia i ich pochodne. Brakuje jednak systematycznej oceny administracji publicznej oraz konkretnych propozycji zmian. Często wykorzystywane są przykłady poszczególnych państw, które w drastyczny sposób ograniczyły zatrudnienie w administracji publicznej oraz zmieniły jej funkcje. Nie wiadomo jednak, czy możliwe jest przeniesienie ich doświadczeń na polski grunt i jakie warunki powinny być spełnione, aby powtórzyć sukcesy innych. W części poświęconej administracji publicznej postaramy się dokonać analizy podstawowych charakterystyk administracji publicznej w Polsce i przedstawić propozycje niezbędnych zmian.

Na początku posługujemy się porównaniami międzynarodowymi, które są możliwe tylko na poziomie całego sektora publicznego, z uwagi na sposób prezentacji danych. Dlatego też prezentujemy zatrudnienie i wynagrodzenia w sektorze publicznym na tle innych krajów, a następnie zajmujemy się wyłącznie administracją publiczną w Polsce, stanowiącą jedynie wycinek sektora publicznego.

2.1. Sektor publiczny w Polsce na tle innych krajów

Spośród międzynarodowych organizacji jedynie OECD dysponuje bazą danych umożliwiającą przedstawienie sektora publicznego w Polsce na tle innych krajów. Baza jest bardzo niedoskonała z racji braku opisów zmiennych oraz akceptacji statystyk według różnych formatów – Polska jest tu doskonałym przykładem, często dostarczając dane według innego formatu niż pozostałe kraje. Pomimo tych niedoskonałości jest to najlepsza istniejąca baza danych.

Według danych OECD sektor publiczny zatrudnia w Polsce ponad 2 mln osób i wielkość ta nie odbiega znacząco od innych krajów rozwiniętych (na 1000 mieszkańców, w proporcji do siły roboczej, wykresy 5 i 6). Do sektora publicznego, oprócz administracji wszystkich

Wykres 5. Zatrudnienie w sektorze publicznym na 1000 mieszkańców w 1999 r.

Uwaga: zatrudnienie w przeliczeniu na pełne etaty
 Źródło: OECD, 2002

szczebli, zaliczani są pracownicy instytucji publicznych nadzorowanych przez administrację centralną i samorządy, tj. edukacja i ochrona zdrowia.

W latach 90. w kilku krajach dokonano znacznych redukcji zatrudnienia w sektorze publicznym np. w Australii, Finlandii, Niemczech. Zmiany te w największym stopniu dotyczyły administracji centralnej. W latach 1990-2001 w Australii ograniczono zatrudnienie w administracji centralnej o 39% (o 19% z roku na rok w latach 1996-1997), a w całym sektorze publicznym o 15%; w Finlandii w administracji centralnej zatrudnienie spadło o 18%, a w całym sektorze publicznym o 7%, w Niemczech zatrudnienie w administracji centralnej spadło o 23%, a w całym sektorze publicznym o 18% (dla Niemiec okres 1991-2000). Skala tych dostosowań jest imponująca, należy jednak podkreślić, że wszystkie te kraje startowały z poziomu stanu administracji znacznie powyżej obecnego dla Polski. W badanym okresie w Australii obniżono stan zatrudnienia w sektorze publicznym na 1000 mieszkańców z poziomu 93 do 78, w Finlandii ze 112 do 104, a w Niemczech z 64 do 53 osób. Tymczasem według danych za 2002 r. na 1000 mieszkańców w Polsce przypadały 63 osoby zatrudnione w sektorze publicznym (bez przeliczenia na pełne etaty). Zatem biorąc pod uwagę punkt wyjścia do reform w tych krajach, na ich tle Polska wypada całkiem dobrze i trudno byłoby uzasadnić konieczność cięć zatrudnienia w skali podobnej jak w Australii bądź Finlandii.

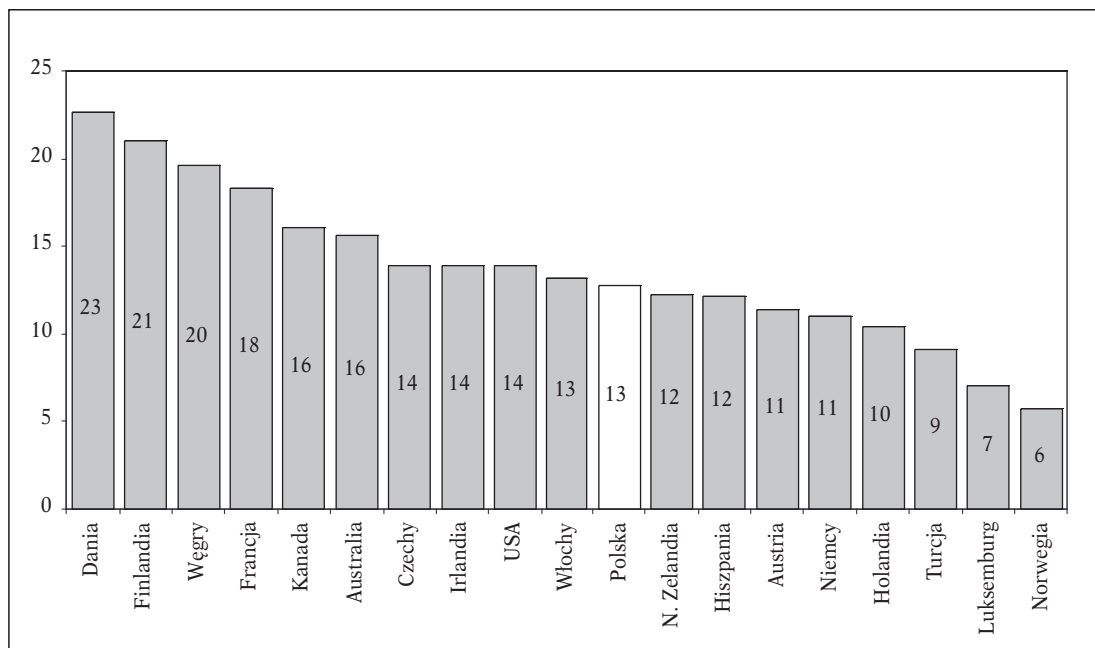
W kontekście przystąpienia do UE ciekawy wydaje się przykład Irlandii, gdzie zatrudnienie w sektorze publicznym (na 1000 mieszkańców i jako procent siły roboczej) w 1999 r. nie odbiegało istotnie od danych dla Polski. W okresie 1990-2001 zatrudnienie w sektorze pu-

blicznym w Irlandii zwiększyło się o 29% i wzrastało na wszystkich szczeblach administracji w tym: centralnej o 28%, regionalnej o 32% i lokalnej o 10%. Wzrost zatrudnienia w sektorze publicznym w latach 90. miał zresztą miejsce we wszystkich tych krajach OECD, w których wzrastała liczebność pracujących. Jednak w Irlandii pomimo wzrostu zatrudnienia w sektorze publicznym jego udział w sile roboczej spadł z 15,2% w 1990 r. do 14,1% w 2000 r. Na tym tle zatrudnienie w sektorze publicznym w Polsce (w latach 1994-2000 dla których istnieją dane w bazie OECD) wzrastało również wraz ze wzrostem liczby pracujących, należy jednak podkreślić, że dynamika tego przyrostu była znacznie wyższa – zatrudnienie w sektorze publicznym wzrosło o 3,3% podczas gdy liczba pracujących zwiększyła się jedynie o 0,8%. W rezultacie udział zatrudnienia w sektorze publicznym w liczbie zatrudnionych wzrastał powoli od 14% do 14,3%. W podobnym tempie wzrastał również udział zatrudnionych w sektorze publicznym w sile roboczej.

Zatrudnienie w sektorze publicznym na tle gospodarki (wykres 6) nie poddaje się prostym interpretacjom. Istotne różnice mogą wynikać przede wszystkim z różnych funkcji, jakie pełni administracja publiczna.

Cechą charakterystyczną administracji publicznej w krajach OECD jest jej starzenie się poprzez wzrost udziału grup wiekowych powyżej 50 roku życia kosztem grupy osób poniżej

Wykres 6. Udział zatrudnienia w sektorze publicznym w sile roboczej (%) w 1999 r.



Uwaga: zatrudnienie w przeliczeniu na pełne etaty

Źródło: OECD, 2002.

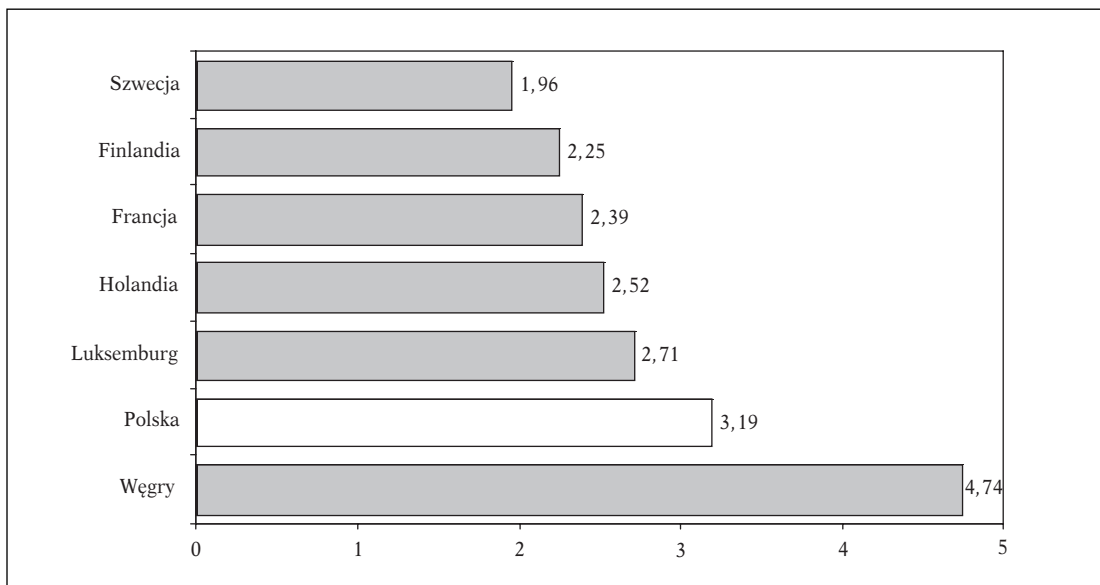
30 roku życia. Polska jako jedyna przedstawiła dane dotyczące struktury wiekowej zatrudnionych w sektorze publicznym według innej klasyfikacji niż pozostali, co uniemożliwia porównania. Na podstawie dostępnych informacji można jednak wnioskować, że powyższy trend dotyczy również Polski.

Na tle innych krajów Polskę charakteryzuje stosunkowo wysoka rotacja zatrudnienia w sektorze publicznym. Przykładowo w 1999 r. 16,5% zatrudnienia stanowili nowi pracownicy. W latach 1994-1999 co roku w sektorze publicznym zmieniano się ponad 11% pracowników. Należy jednak podkreślić, że w Polsce na tle innych sektorów gospodarki rotacja zatrudnienia w sektorze publicznym jest umiarkowana.

Oprócz wielkości zatrudnienia istotny jest poziom wynagrodzeń w sektorze publicznym. Według danych OECD wydatki na wynagrodzenia w sektorze publicznym systematycznie spadały od 10,79% PKB w 1994 r. do 9,47% PKB w 1998 r. Dane te są jednak mało wiarygodne (patrz: sektor publiczny w Polsce).

Polskę charakteryzuje jedna z największych rozpiętości płac w administracji centralnej mierzona relacją wynagrodzeń decyl 9/decyl 1. OECD prezentuje takie dane wyłącznie dla 7 państw (wykres 7) i szeregi czasowe są niepełne, jednak w tej próbie jedynie Węgry mają wyższą rozpiętość płac w administracji centralnej. Chociaż wspomniana relacja w Polsce maleje to i tak pozostaje na poziomie wyższym niż w innych krajach. Powyższa relacja nie jest widoczna na poziomie całego sektora publicznego.

Wykres 7. Rozpiętość wynagrodzeń w administracji centralnej (decyl9/decyl1)



Źródło: OECD, 2002.

2.2. Sektor publiczny w Polsce

2.2.1. Ogólna charakterystyka

Oceniając zatrudnienie w sektorze publicznym posłużymy się danymi GUS dotyczącymi następujących sekcji:

- administracja publiczna i obrona narodowa, obowiązkowe ubezpieczenia społeczne i zdrowotne,
- edukacja,
- ochrona zdrowia i opieka socjalna.

W tym ujęciu zatrudnienie w administracji publicznej stanowi jedynie mały wycinek pracowników sektora publicznego.

Łączne zatrudnienie w sektorze publicznym w trzech sekcjach w okresie 1995-2002 spadło o 180 tys. osób. W najmniejszym stopniu spadek dotyczył placówek edukacyjnych (24 tys. osób), w największym ochrony zdrowia i opieki socjalnej (256 tys. osób). Zatrudnienie w sekcji administracja publiczna i obrona narodowa wzrosło w tym okresie o 100 tys. osób.

Zatrudnienie w administracji publicznej (urzędy centralne, samorządowe i samorządowe kolegia odwoławcze) przez 10 lat wzrosło o 74% (2002/1992) od 194 tys. do 338 tys. W 1999 r. miało miejsce przesunięcie zatrudnienia z administracji centralnej do samorządowej (spadek administracji centralnej o 14% i wzrost samorządowej o 14,7%). Nowym województwom i powiatom przekazano 63% instytucji administracji specjalnej. Wraz z zadaniami przeszli na poziom lokalny urzędnicy. Przekazanie 2/3 zadań na szczebel lokalny, nie zmniejszyło zatrudnienia w ministerstwach (redukcje zatrudnienia na szczeblu centralnym dotyczyły głównie terenowych organów administracji rządowej oraz innych instytucji centralnych). Od tej pory sektor samorządowy zatrudnia więcej pracowników niż administracja centralna. Pomimo istotnej reformy państwa i wzrostu ilości zadań realizowanych na poziomie lokalnym samorząd zatrudniał 46% administracji w 1992 r. i 53,4% w 2002 r. Od 1999 r. nastąpił wzrost administracji centralnej o 6,8% i samorządowej o 13,5%.

Pomimo wyzbywania się zadań przez administrację centralną zatrudnienie w urzędach wojewódzkich po reformie dynamicznie rośnie. Po gwałtownym spadku zatrudnienia w urzędach wojewódzkich w 1999 r. o 8 tys. osób do poziomu 9 tys. osób, zatrudnienie wzrosło o 3,6 tys. osób do poziomu 13,1 tys. osób na koniec 2002 r. Zatrudnienie w urzędach wojewódzkich jest ponad 3-krotnie wyższe niż w urzędach marszałkowskich.

W administracji publicznej zatrudniane są osoby przy pracach interwencyjnych i robotach publicznych, ale skala tego zjawiska zmniejsza się. W 1996 r. było to 10,9% zatrudnio-

nych w administracji, a w 2002 r. już tylko 3,3%. Na poziomie administracji centralnej udział ten spadł od 3,7% do 0,1%, a na poziomie administracji samorządowej od 19,4% do 6,1% od 1996 do 2002 r.

Wynagrodzenia tych osób są niższe niż pozostałych, dlatego oceniając wynagrodzenia w administracji publicznej posłużymy się ich wielkością z wyłączeniem wynagrodzeń osób zatrudnionych przy pracach interwencyjnych i robotach publicznych. Tak określone przeciętne wynagrodzenia w administracji publicznej są znacznie wyższe niż przeciętne wynagrodzenia w sektorze przedsiębiorstw. Według danych za 2002 r. wynagrodzenia w administracji centralnej były o 33% wyższe, a w administracji samorządowej o 14,5% wyższe niż w sektorze przedsiębiorstw.

Wynagrodzenia w administracji publicznej rosną szybciej niż inflacja. W okresie 1996-2002 wynagrodzenia w administracji centralnej wzrosły realnie o 27,5%, w samorządowej o 19,2%, a w sektorze przedsiębiorstw o 21,7%. Wzrost wynagrodzeń w sektorze przedsiębiorstw wiąże się ze wzrostem produktywności pracy, trudno jednak udowodnić poprawność tej tezy dla sektora publicznego.

Najwyższe wynagrodzenia w administracji publicznej są w centralach ministerstw – przykładowo w 2000 r. przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto w administracji państwowej wynosiło 2,9 tys. zł, a w centralach ministerstw 4,1 tys. zł.

Na podstawie powyższych danych dotyczących wynagrodzeń w administracji państwowej trudno byłoby obronić tezę o niskim uposażeniu urzędników.

Według danych OECD sektor publiczny w Polsce zatrudnia ok. 2,1 mln osób, a wynagrodzenia całego sektora publicznego w Polsce to ok. 10% PKB i poziom ten nie odbiega od innych państw. Policzmy to na przykładzie: w 2001 r. wynagrodzenia wypłacane z budżetu państwa to jedynie 2,2% PKB, a z samorządów 4,6%, co daje niemal 7% PKB. Oznaczałoby to, że pozostałe 1,75 mln pracowników sektora publicznego (2,1 mln osób – 345 tys. zatrudnionych w administracji państwowej i samorządzie terytorialnym) otrzymuje łącznie wynagrodzenia o wartości 3% PKB, co daje wynagrodzenie miesięczne na poziomie ok. 1000 zł – jest to mało prawdopodobne, zwłaszcza uwzględniając dane o wynagrodzeniach w sektorze publicznym w edukacji i ochronie zdrowia. Wydaje się zatem, że poziom wynagrodzeń sektora publicznego wynoszący według danych OECD 10% PKB jest zaniżony.

Z kolei inny obraz wynagrodzeń przedstawiają statystyki GUS. Dane GUS o przeciętnych wynagrodzeniach w administracji państwowej i przeciętnym zatrudnieniu pozwalają uzyskać fundusz wynagrodzeń znacznie odbiegający od wielkości zapisanych w sprawozdaniach z wykonania budżetu państwa i jednostek samorządu terytorialnego (kilkukrotnie niższy). Dostępne dane nie pozwalają wyjaśnić tych rozbieżności.

W Polsce dość powszechne jest przekonanie o korupcji w administracji publicznej oraz niskiej skuteczności rządu w walce z przestępczością¹⁸. Teza o korupcji w administracji publicznej jest wykorzystywana przez media nagłaśniające przypadki negatywne oraz przez polityków, dla których krytyka administracji, w dużym stopniu upolitycznionej, jest elementem walki wyborczej. Analizy poświęcone temu zagadnieniu dają mniej radykalny obraz. Ocena pracowników administracji dokonana na zlecenie Urzędu Służby Cywilnej w 1999 r. była znacznie lepsza niż można by oczekiwać¹⁹ – korupcja dotyczyła mniej niż 10% urzędników, a petenci określali pracowników administracji jako kompetentnych, przystępnych i uprzejmych. Wydaje się jednak, że od tej pory sytuacja się pogorszyła – nepotyzm na szczeblu lokalnym jest dość powszechny, a ocena administracji centralnej jest w dużym stopniu generowana przez zachowania polityków. Przekonanie to potwierdzają badania międzynarodowe. Według ocen *Transparency International* Polska jest najbardziej skorumpowanym krajem UE. Ostatnie badania tej organizacji wykazały gwałtowne pogorszenie percepcji korupcji w Polsce, co sprawiło, że w klasyfikacji Polska spadła z 45 na 64 miejsce w ciągu jednego roku. Również badania *Banku Światowego* podkreślają rozpowszechnienie korupcji na szczeblu lokalnym (Bank Światowy, 2000).

2.2.2. Dotychczasowe reformy

W ostatniej dekadzie gruntownie przebudowano administrację publiczną wprowadzając nowe instytucje i dokonując reform systemowych. Wśród najważniejszych zmian można wyróżnić:

- decentralizację (utworzenie gmin w 1990 r. oraz powiatów i regionów w 1999 r.),
- reformę procedur administracyjnych z 1990 r. – decyzje mogą być zaskarżane do Najwyższego Sądu Administracyjnego, wprowadzenie samorządowych kolegiów odwoławczych,
- utworzenie nowych instytucji np. Trybunału Konstytucyjnego, Rzecznika Praw Obywatelskich,
- utworzenie korpusu służby cywilnej,
- przyjęcie ustawy o dostępie do informacji publicznej.

Jednym z najważniejszych elementów zmiany funkcji administracji centralnej była reforma centrum przeprowadzona w 1996 r.²⁰ Cele reformy centrum były następujące:

¹⁸ Patrz: Gallup International Millenium Survey 2000.

¹⁹ *Urzędnik państwowy w oczach obywatela*, Raport, Warszawa, grudzień 1999.

²⁰ Ustawa z dnia 8 sierpnia 1996 r. o organizacji i trybie pracy Rady Ministrów oraz o zakresie działania ministrów.

- redukcja biurokracji,
- usunięcie pokrywających się kompetencji ministerstw,
- utworzenie struktur horyzontalnych ułatwiających współpracę pomiędzy członkami rządu poza posiedzeniami oraz pomiędzy departamentami z różnych ministerstw,
- zmiana procedur w celu podwyższenia jakości stanowionego prawa i stworzenia mechanizmu harmonizacji polskiego prawa z unijnym.

Biuro Rady Ministrów zastąpiło Kancelarię Prezesa Rady Ministrów, utworzono Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji oraz Komitet Integracji Europejskiej, wzmocniono rolę Premiera.

Nie kwestionując celowości wzmocnienia centrum, jakim jest Kancelaria Prezesa Rady Ministrów można dyskutować na temat celowości zatrudnienia w nim ponad 500 osób. Przykładowo, obsługa Premiera i rządu liczy sobie 319 osób w Australii, 230 w Finlandii, 489 w Niemczech oraz 541 w Polsce (dane za 2000 r. – OECD, 2002). Dodatkowo, ponad 500 osób jest zatrudnionych w Kancelarii Prezydenta. Reforma centrum nie ograniczyła roli innego ośrodka władzy jakim jest Kancelaria Prezydenta, nie doprowadziła również do redukcji biurokracji.

Po reformie centrum pojawiło się kilka nowych instytucji odpowiedzialnych za przestrzeganie zasad tworzenia nowych regulacji, tj.: Rządowe Centrum Legislacji (usunięte z kancelarii w 2000 r., odpowiada za koordynację inicjatyw legislacyjnych Rady Ministrów, Premiera i innych instytucji), Rządowe Centrum Studiów Strategicznych, Rada Legislacyjna, Komitet Rady Ministrów, UKiE, Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów. Kancelaria Prezesa Rady Ministrów zapewnia tylko pomoc w sprawach proceduralnych. Kompetencje tych ciał w znacznym stopniu pokrywają się. Ministerstwo Sprawiedliwości odgrywa śladową rolę w procesie stanowienia prawa²¹.

Ocena dotychczasowych osiągnięć nie jest jednoznaczna. Nie podważając roli reformy samorządowej należy podkreślić, że nie osiągnięto podstawowych celów reformy w zakresie administracji publicznej określanych jako: zwiększenie efektywności, odpowiedzialności i redukcji liczebności administracji centralnej. Obecnie obserwowany wzrost liczby urzędników wynika prawdopodobnie z wypełniania nowych funkcji związanych z akcesją do UE. Zatem szansę ograniczenia administracji centralnej w wyniku reformy samorządowej już zaprzepaszczono. Również na szczeblu lokalnym utworzona struktura nie odpowiada racjonalności ekonomicznej. Odrzucono argumenty technokratów o wielkości jednostek samorządowych oraz zawarto kompromis polityczny tworząc jednostki w liczbie znacznie przewyższającej propozycje ekspertów. I tak w 1999 r., zamiast proponowanych 12 województw i 150

²¹ Zob. *Reforma procesu stanowienia prawa*, Zeszyty BRE Bank-CASE, Nr 72.

powiatów, utworzono 16 województw, 308 powiatów i 65 miast na prawach powiatu (bez zmian pozostał podział na gminy, których było 2489)²². Środki finansowe przekazane samorządom były niewspółmierne do zadań, co uzależniło je od transferów z budżetu państwa. Dodatkowo liczba zadań została ograniczona w stosunku do propozycji ekspertów. Utworzenie ubezpieczeniowego systemu ochrony zdrowia i kas chorych, odebrało powiatom potencjalny ważny obszar kompetencji²³. Powiaty nie otrzymały również władzy w zakresie dróg publicznych oraz restrukturyzacji rolnictwa i modernizacji obszarów wiejskich, co pierwotnie planowano. W ten sposób okrojono je z kompetencji oraz dodatkowo uzależniono od transferów z budżetu państwa. Zarzut ten dotyczy zresztą wszystkich rodzajów samorządów – udział dochodów własnych (wliczając udziały w podatkach dochodowych) w 2002 r. wynosił jedynie 49,3% dla gmin, 8,2% dla powiatów i 20,4% dla województw. Z punktu widzenia finansów publicznych tak przeprowadzona decentralizacja nie doprowadziła do utworzenia bardziej efektywnej i odpowiedzialnej administracji publicznej (O'Dwyer, 2002). Zdaniem O'Dwyera przypadek Polski dowodzi, że decentralizacja może okazać się niebezpieczna w systemie politycznym gdzie instytucje są słabe, a partie wykorzystują sytuację dla budowy swoich struktur terenowych.

Pierwotne założenia reformy samorządowej dostosowywały liczebność województw do następujących kryteriów: możliwość absorpcji funduszy zewnętrznych (zwłaszcza funduszy strukturalnych UE), ekonomiczna niezależność, zdywersyfikowany profil przemysłowy, spójna infrastruktura, kultura, obecność silnego ośrodka akademickiego i istnienie dużego miasta. Zwiększenie liczby województw osłabiło je ekonomicznie oraz ograniczyło ich rolę w absorpcji funduszy unijnych. Tymczasem to administracja centralna rozbudowuje segment odpowiedzialny za uzyskiwanie funduszy strukturalnych.

Oprócz decentralizacji istotną rolę odgrywa dekoncentracja władzy poprzez ekspansję terenowych organów administracji centralnej. Dowodem jest rosnące zatrudnienie w urzędach wojewódzkich. Zadaniem mianowanych przez administrację centralną wojewodów jest zapewnienie przestrzegania zgodności polityki na szczeblu lokalnym z intencjami rządu w zakresie zadań zleconych. Przekazywanie zadań bez środków finansowych wymagało zwiększenia nadzoru.

Kolejnym istotnym elementem dokonywanych reform jest wprowadzenie w 1996 r. instytucji służby cywilnej wywodzącej się z tradycji anglosaskiej, w której istotną rolę pełnią regulacje prawne i kultura ich przestrzegania. Istotne jest, że stanowiska w administracji samorządowej nie podlegają regulacjom tej ustawy. Po kilku latach obowiązywania usta-

²² Od tego czasu zmieniła się liczb jednostek samorządowych i w końcu 2002 r. było 314 powiatów, 66 miast na prawach powiatów oraz 2478 gmin.

²³ Wywiad z prof. Z. Gilowską – Rzeczpospolita, 4 luty 2000 r.

wy jej skutki są raczej skromne. Istnienie dobrego prawa jest podważane przez zakusy polityków²⁴. Na koniec grudnia 2003 r. zatrudnienie w służbie cywilnej obejmowało 120 435 etatów, a w skład korpusu służby cywilnej wchodziło jedynie 1551 urzędników służby cywilnej²⁵. W końcu 2003 r. na 1553 wyższe stanowiska w służbie cywilnej obsadzonych zgodnie z ustawą było zaledwie 793. Oznacza to, że prawie połowa stanowisk dyrektorów w administracji rządowej jest obsadzana przez osoby pełniące obowiązki, które nie zostały wybrane w drodze konkursu. Stan taki był zamierzony, a nie przypadkowy. SLD po objęciu władzy w 2001 r. znowelizował ustawę o służbie cywilnej wprowadzając możliwość powoływania dyrektorów poza konkursem. Pomimo niekorzystnego wyroku Trybunału Konstytucyjnego odrzucającego prawomocność takiego rozwiązania, dyrektorzy zatrudnieni poza konkursem dalej pracowali. Ustawa o służbie cywilnej była kontestowana poprzez brak uzgodnień dotyczących warunków konkursu. Według sprawozdania Urzędu Służby Cywilnej w końcu 2003 r. nie doszło do uzgodnienia wymagań na stanowiska dyrektorów generalnych w 7 przypadkach. Rekordzistą jest Urząd Regulacji Energetyki gdzie uzgodnienia trwają od lutego 2001 r.

Służba cywilna jest zasilana przez absolwentów Krajowej Szkoły Administracji Publicznej utworzonej w 1991 r. Ich liczba jest jednak zbyt mała, aby mogli dokonać jakościowej zmiany (w ciągu pierwszych 10 lat funkcjonowania szkoły ukończyło ją około 400 osób).

Rząd prowadzi nieprzejrzyste zmiany instytucjonalne. W okresie 1999-2004 decyzją Rady Ministrów dokonano wielu zmian dotyczących funkcjonowania ministerstw. Wśród nich za najbardziej istotne można uznać:

- na początku na podstawie ustawy o organizacji i trybie pracy Rady Ministrów z 1996 r. utworzono Ministerstwa: Zdrowia, Środowiska, Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Pracy i Polityki Społecznej, Kultury i Dziedzictwa Narodowego, Spraw Wewnętrznych i Administracji (październik 1999 r.) oraz Spraw Zagranicznych, Sprawiedliwości, Skarbu Państwa, Łączności, Gospodarki, Finansów, Edukacji Narodowej (listopad 1999 r.), a następnie:
- zniesiono Ministerstwo Łączności (lipiec 2001 r.),
- utworzono Ministerstwo Infrastruktury (październik 2001 r.) w miejsce zlikwidowanych: Ministerstwa Rozwoju Regionalnego i Budownictwa (utworzonego w czerwcu 2000 r.) oraz Ministerstwa Transportu i Gospodarki Morskiej (utworzonego w listopadzie 1999 r.),
- utworzono Ministerstwo Nauki i Informatyzacji i zniesiono Urząd Komitetu Badań Naukowych (marzec 2003),

²⁴ Brunetko Krzysztof, Służba cywilna w III RP: punkty krytyczne – www.batory.org.pl/korupcja.

²⁵ Sprawozdanie USC za 2003 r. – www.usc.gov.pl

- połączono Ministerstwo Gospodarki z Ministerstwem Pracy i Polityki Społecznej (styczeń 2003 r.), a następnie podzielono tak powstałą instytucję na Ministerstwo Gospodarki i Pracy oraz Ministerstwo Polityki Społecznej (maj 2004 r.).

Rząd przeprowadzając tak daleko idące zmiany instytucjonalne nie przedstawia powodów, dla których je przeprowadza i celów jakim mają służyć. Podanie celów umożliwiłoby ocenę skuteczności tych działań. Nie wiadomo jakie są koszty tak istotnych, ciągłych zmian instytucjonalnych. Dokonuje się również likwidacji innych urzędów centralnych i agencji – informacja o celowości tych zmian jest również śladowa.

Propozycje reform dotyczących administracji publicznej nie odpowiadają skali wyzwań w tej dziedzinie. W programie reform wicepremiera Hausnera zaproponowano następujące działania dotyczące wydatków administracyjnych:

- ograniczenie liczby stanowisk kierowniczych o 10% (25 etatów),
- zlikwidowanie stanowiska asystenta politycznego u sekretarzy stanu i zmniejszenie gabinetu ministrów o 1 etat (40 etatów),
- przyjęcie zasady powoływania dyrektorów generalnych tylko w ministerstwach i urzędach zatrudniających więcej niż 200 osób,
- zmniejszenie o 15% zatrudnienia w urzędach wojewódzkich,
- zmniejszenie kosztów wynikających z wykorzystania osobowych samochodów służbowych o 15% w każdym z urzędów administracji rządowej,
- porządkowanie funduszy celowych i agencji,
- konsolidacja niektórych jednostek administracji rządowej (istnieje 40 inspekcji).

Abstrahując od kompletnego braku politycznego poparcia dla tych działań, ich zakres należy ocenić jako niezwykle skromny. Zamiany rządu wyrażono bardzo nieprecyzyjnie, przykładowo w części poświęconej funkcjonowaniu inspekcji zadeklarowano: *„konieczne jest też przeanalizowanie obecnych budżetów wszystkich inspekcji w celu obniżenia kosztów działania inspekcji poprzez restrukturyzację polityki budżetowej i majątkowej poszczególnych inspekcji i kontroli. Niezbędne jest także wyeliminowanie jednostek organizacyjnych, które okazały się rozwiązaniami chybionymi”*. Następnie przedstawiona jest propozycja likwidacji jednej inspekcji oraz zakłada się konieczność przeprowadzenia analizy funkcjonowania pozostałych. To zaledwie deklaracja zmian, a nie przygotowana reforma. Propozycje powoływania dyrektorów generalnych tylko w instytucjach zatrudniających ponad 200 osób zostały ocenione przez szefa służby cywilnej jako kolejna próba ograniczenia jej kompetencji²⁶.

²⁶ *Kadry w polityczne ręce*, Rzeczpospolita, 5 listopad 2003 r.

2.3. Udane przykłady reform administracji na świecie

Skuteczność reform administracji publicznej w wybranych krajach sprawia, że przykłady te są powszechnie studiowane, stając się wzorem dla innych. Porównanie zakresu reform prowadzi jednak do wniosku, że nie istnieje zbieżność pomysłów dotyczących reformy administracji i z pojedynczych doświadczeń nie wyłania się żaden wspólny model. Popularność powszechnie dyskutowanych doświadczeń krajów, takich jak: Australia, Nowa Zelandia, UK i USA, wynika ze wzrostu zainteresowania podejściem określanym „nowym zarządzaniem publicznym” (*NPM – new public management*). Podejście to wiąże się z zastosowaniem w administracji publicznej metod zarządzania z działalności gospodarczej oznaczających: konkurencyjność, orientację na wyniki, kierowanie się interesem klienta, przedsiębiorczość, przewidywanie, decentralizację oraz prorynkowe nastawienie (www.e-gov.pl).

Nowe zarządzanie publiczne zostało wprowadzone przez Margaret Thatcher w Wielkiej Brytanii po jej dojściu do władzy w 1979 r., przez Ronalda Reagana w USA po wyborach z 1980 r. oraz przez Briana Mulroneya w Kanadzie po wyborach w 1984 r. (Kamarck, 2004). Pierwsza faza reform w Wielkiej Brytanii polegała na masowej prywatyzacji podmiotów sektora publicznego. Druga faza reform, charakterystyczna dla lat 90., sprowadzała się do zmian funkcji państwa, co w przypadku państw rozwiniętych sprowadzało się do oceny efektywności wydatków publicznych, a w pozostałych przypadkach oznaczało budowanie silnego centrum, decentralizację i walkę z korupcją. Najczęstszą przyczyną reform rządu był kryzys gospodarczy – stało się tak w przypadku lidera reform gospodarczych, za którego obecnie uchodzi Nowa Zelandia. Istotne jest, że reformy inicjowały w tym samym stopniu ugrupowania prawicowe (UK, USA) jak i lewicowe (Nowa Zelandia).

Przejawem adaptacji doktryny NPM było wprowadzenie systemów zarządzania jakością w sektorze publicznym wykorzystujących systemy jakości tworzone i pierwotnie przeznaczone dla sektora prywatnego (ISO 9000, model samooceny EFQM (Europejskiej Fundacji Nagrody Jakości) lub model TQM (kompleksowego zarządzania jakością) – (ISP, 2000). Korzyści z ich wprowadzenia to przede wszystkim uwzględnienie potrzeb klienta, przygotowanie strategii i prowadzenie polityki jakości umożliwiające zarządzanie poprzez cele.

Pomimo upowszechnienia w krajach anglosaskich i innych krajach europejskich, nowe zarządzanie publiczne nie jest jednak podejściem obowiązującym.

Wybór metody reformy administracji wiąże się z celem, jakemu ma służyć. Bank Światowy w studium 14 przypadków wyróżnia 4 podstawowe motywacje do reform (Manning, Parison, 2004):

- (1) redukcja wydatków,
- (2) poprawa efektywności i skuteczności polityki gospodarczej,

- (3) poprawa charakterystyk rządu występującego w roli pracodawcy,
- (4) poprawa sposobu świadczenia usług i budowa zaufania publicznego.

Reforma administracji nigdy nie jest celem samym w sobie, a motywacja wyznacza zakres podejmowanych działań: cel wzrostu skuteczności polityki prowadził do zmian struktury organizacyjnej władzy wykonawczej, chęć poprawy pozycji pracodawcy wiązała się ze zmianami w sposobie zarządzania kapitałem ludzkim i reformą służby cywilnej. Na drodze do poprawy efektywności polityki gospodarczej często stoi opór urzędników i brak kwalifikacji. Wprowadzenie służby cywilnej w dużym stopniu rozwiązuje ten problem. Jednak są to bolączki krajów rozwijających się, tymczasem w krajach bogatych reformy prowadzą raczej do zmniejszenia bezpieczeństwa służby cywilnej i zwiększenia władzy przełożonych w kwestiach dotyczących promocji i kariery urzędników.

Motyw poprawy charakterystyk rządu jako pracodawcy wymaga wzrostu wynagrodzeń dla osób kompetentnych bez zwiększenia obciążeń związanych z wynagrodzeniami w całym sektorze publicznym. Przybliżonym wskaźnikiem sukcesów jest udział wynagrodzeń w sektorze publicznym w PKB na tle innych krajów. Jeśli celem reformy jest wzrost zaufania do państwa i reprezentującej go administracji to dobrym wskaźnikiem jest percepcja korupcji w administracji. Kwestia ta może wiązać się z dążeniem do wzrostu odpowiedzialności urzędników za własne decyzje i wprowadzenie metod ich oceny przez „klientów” administracji publicznej.

Analiza Banku Światowego wyraźnie wykazuje, że nie istnieją silne dowody potwierdzające uzyskanie oszczędności w wyniku reform. Istnieje słaby związek pomiędzy głębokością reform i wielkością oszczędności budżetowych. Nie jest ponadto jasne, czy to reforma administracji publicznej prowadzi do oszczędności, czy też oszczędności w wyniku dość arbitralnych cięć prowadzą do reformy (Pollitt, Bouckaert, 2000). Jeśli jednak efektem reform nie było ograniczenie wydatków, to niewątpliwie poprawiono efektywność wydatkowanych środków.

Sukces reform jest zdeterminowany punktem wyjścia. Najważniejsze są następujące czynniki: silne centrum, rząd większościowy, niski stopień decentralizacji finansów publicznych, możliwość awansu na stanowiska ministerialne urzędników wywodzących się ze służby cywilnej, brak upolitycznienia urzędników na wysokich stanowiskach, niski poziom uzwiązkowienia pracowników sektora publicznego, skłonność do zmian i wprowadzania innowacji, niezadowolenie społeczne z jakości usług publicznych oraz wpływ instytucji zewnętrznych na działalność sektora publicznego (media, trzeci sektor, naukowcy). Według oceny Banku Światowego w Polsce większość czynników sprzyjających reformom nie występuje (Manning, Parison, 2004, s. 45, tabela 7). W tej sytuacji, jedynym skutecznym sposobem postępowania jest wykorzystywanie małych okazji i modernizowanie istniejącego systemu

poprzez wprowadzanie podstawowych reform. Należy przy tym pamiętać, że żaden z krajów charakteryzujących się brakiem czynników sprzyjających reformom, nie był w stanie wprowadzić zmian charakterystycznych dla zaawansowanych reformatorów. Podstawowe propozycje takich małych okazji i podstawowych reform są następujące: koalicje w oddzielnych sprawach, programy pilotażowe, wzmocnienie Ministerstwa Finansów (lub *Treasury*, jeśli istnieje), służby publicznej, wieloletnie budżetowanie (*multiyear budget framework*), wzmocnienie raportowania, audyt wewnętrzny oraz odebranie ministerstwom funkcji komercyjnych.

O tym, w jakim stopniu Polska może wykorzystać doświadczenia skutecznych reformatorów przede wszystkim decyduje fakt, czy istnieje podobieństwo celów i motywacji do reform.

Podstawową motywacją reform administracji publicznej na świecie były zawsze problemy z nierównowagą fiskalną. Posłużymy się próbą najlepszych reformatorów: Australia, Kanada i Finlandia. W Australii i Kanadzie przez dwie dekady lat 70. i 80. przez cały czas występowały deficyty fiskalne, nieco inna sytuacja była w Finlandii, gdzie w tym okresie przez cały czas były nadwyżki budżetowe, sytuacja pogorszyła się na początku lat 90. w związku z kryzysem związanym z załamaniem handlu w wyniku rozpadu ZSRR. Pojawienie się nierównowagi fiskalnej w Finlandii podziało jak zimny prysznic. We wszystkich trzech krajach przeprowadzone reformy administracji doprowadziły do poprawy wyników sektora budżetowego – w Kanadzie i Finlandii osiągnięto nawet nadwyżki.

Państwa te osiągnęły podobne rezultaty wskutek różnych działań. W Australii w drugiej połowie lat 80. wprowadzono zasady nowej polityki fiskalnej (NPM): podział budżetu na programy, precyzyjne określanie ich celów i ocena wyników. Reformy te kontynuowano na początku lat 90. i wskutek wprowadzenia zasad biznesowych do pomiaru efektywności sektora publicznego, osiągnięto nadwyżki budżetowe. W Kanadzie po okresie budowania państwa dobrobytu w latach 60. i 70., co doprowadziło do znacznej nierównowagi fiskalnej wynoszącej w 1993 r. 5,9% PKB na poziomie federalnym, w 1994 r. wprowadzono przegląd wydatków. Celem reformy było ograniczenie deficytu do 3% PKB w perspektywie 3 lat, tymczasem już w 1997 i 1998 r. osiągnięto nadwyżki budżetowe. Reforma była radykalna: ograniczono liczbę urzędników, wartość transferów do samorządów, skasowano ponad 70 instytucji, zlikwidowano subsydia dla rolnictwa i transportu i ograniczono pomoc dla biznesu. Reformę administracji rozpoczęto od precyzyjnego określenia podstawowych zadań rządu federalnego. Ograniczone środki trafiały do priorytetowych programów. Każda z instytucji była zmuszona do oceny własnych zadań według sześciu pytań: (1) czy jej istnienie jest w interesie publicznym, (2) czy zadania rzeczywiście powinny być wypełniane na szczeblu centralnym, (3) czy można by część zadań przekazać na szczebel lokalny, (4) czy zadania mogłyby być wypełniane przez sektor prywatny, (5) czy mogłyby być wypełniane bardziej efektywnie, (6) czy wzrost efektyw-

ności jest możliwy? Dostosowanie fiskalne było możliwe, ponieważ odbywało się przy poparciu opinii publicznej. Politycy zdobyli takie poparcie, ponieważ powiązali w świadomości społecznej perspektywę rozwoju gospodarczego z odpowiedzialnością fiskalną.

Reforma administracji publicznej w Finlandii w połowie lat 90. była reformą „drugiej generacji”. Już w punkcie wyjścia funkcjonował system budżetowy nakierowany na wyniki, w którym ministrowie mają prawo alokować środki do podlegających im instytucji zgodnie z własnymi preferencjami. Limity środków ustalał wspólnie rząd na okresy 3-letnie. Budziło to opór parlamentu, który został pozbawiony wpływu na poziom wydatków, dlatego też w ostatnich latach włączono parlament do procesu ustalania limitów. W ramach tego systemu każda instytucja przygotowuje plany finansowe, odseparowano polityków od finansów, a w budżecie nie tworzy się rezerw. Wprowadzenie nowych zasad zostało wsparte przejściem w 1998 r. na system rachunków memoriałowych w całym sektorze publicznym. Należy podkreślić, że cechą charakterystyczną Finlandii jest wysoki stopień decentralizacji – przy jednym poziomie samorządów lokalnych – gmin, wydają one 2/3 środków publicznych.

Cechą wspólną tych wszystkich działań było wprowadzenie oceny wyników programów realizowanych przez sektor publiczny. Wprowadzenie zasad biznesowych do oceny efektywności działania sektora publicznego doprowadziło do osiągnięcia nadwyżek budżetowych. Do czasu tych reform tylko w Finlandii istniała kultura zbilansowanego budżetu, zatem nie jest to warunek konieczny.

Skuteczność działań opisanych powyżej państw sprawia, że są one powielane w innych krajach. W ślad za najlepszymi reformatorami podążyła Estonia rozpoczynając reformę administracji publicznej w 2001 r. Na podsumowanie skuteczności podjętych działań jest jeszcze za wcześnie. Program reformy składał się z następujących elementów: określenie roli wszystkich urzędów, wzrost odpowiedzialności sektora publicznego, zdefiniowanie roli wszystkich ministerstw i agencji oraz zmiany metod zarządzania, rozwój służby cywilnej, komputeryzacja sektora oraz reforma samorządowa.

Należy podkreślić, że przeprowadzane reformy administracji publicznej można podzielić na podstawowe i zaawansowane (drugiej generacji). Głównym celem reform podstawowych jest osiągnięcie lub wzmocnienie dyscypliny fiskalnej, a zaawansowanych wzmocnienie dyscypliny i kultury zachowań służby publicznej oraz budowa kultury przestrzegania reguł. Wprowadzenie zasad NPM wymaga na starcie silnej władzy centralnej i zarządzania sferą publiczną opartego na ocenie wyników. Dopiero wtedy, gdy ocena wyników programów budżetowych służy podejmowaniu decyzji dotyczących alokacji środków można mówić o NPM. Według tych kryteriów reformy w Kanadzie miały charakter podstawowy i służyły uporządkowaniu sfery publicznej. Efektem reform podstawowych powinno być ograniczenie wydatków, poprawa jakości świadczonych usług i zwiększenie odpowiedzialności urzędników pu-

blicznych. Wśród przykładów reform zaawansowanych można wyróżnić: wprowadzenie samodzielności zarządzających podmiotami publicznymi w zakresie wyboru celów oraz rozliczanie ich z efektów, które muszą być zdefiniowane w łatwo mierzalny sposób oraz ograniczenie bezpieczeństwa zatrudnienia służby publicznej. Jako przykład może posłużyć sposób kontraktowania osób zarządzających instytucjami publicznymi wprowadzony w Nowej Zelandii i Anglii. Ocena tych praktyk nie jest jednak jednoznaczna. W kilku przypadkach pojawiły się patologie, gdy duża samodzielność zarządzających instytucjami publicznymi doprowadziła do praktyk znanych z przedsiębiorstw państwowych lub z biznesu, tj. niefrasobliwość finansowa osób na wysokich stanowiskach, duże przywileje poza wynagrodzeniem, wysokie odpawy. Warto podkreślić, że większość reform administracji publicznej była zainicjowana przez wąskie elity polityczne i służbę cywilną, a nie przez opinię publiczną.

Powstaje pytanie o wnioski dla Polski z istniejących doświadczeń międzynarodowych.

Reformy podejmowane w Polsce w latach 90. służyły poprawie efektywności i skuteczności polityki gospodarczej (reforma centrum i zmiany instytucjonalne administracji państwowej) oraz poprawie oceny rządu jako pracodawcy (reforma służby cywilnej), poprawa sposobu świadczenia usług stanowi cel zmian dokonywanych głównie na poziomie lokalnym. Skutki dotychczasowych działań trudno jednak uznać za zadowalające. Zmiany mają często charakter polityczny, a nie funkcjonalny. Uwzględniając dodatkowo czynniki niesprzyjające reformom wyodrębnione w analizie Banku Światowego, należy podkreślić, że Polska nie jest gotowa na wprowadzenie reguł NPM, a reformy fiskalne powinna rozpocząć od umocnienia stworzonych instytucji i podjąć działania nakierowane na redukcję wydatków. Celem reform nie powinno być jednak ograniczanie liczby urzędników lub cięcia ich wynagrodzeń, ale eliminowanie całych instytucji państwowych bądź rozwiązań organizacyjnych oraz utworzenie pełnej i przejrzystej informacji o istniejącym aparacie biurokratycznym. Uwzględniając złą sytuację na rynku pracy trudno liczyć na możliwość gwałtownego spadku zatrudnienia w administracji publicznej np. na miarę ograniczenia zatrudnienia w rządzie amerykańskim za prezydentury Billa Clintona o ponad 17%. W tym przypadku dobrze wykształconych pracowników sektora publicznego wchłonął sektor prywatny, na co nie można liczyć w krótkim okresie w przypadku Polski. Jednak najważniejsze jest, że pomimo rosnącej dynamiki problemem nie jest liczba pracowników sektora publicznego, lecz brak przejrzystości, odpowiedzialności oraz wysoka dynamika wynagrodzeń niepowiązana z efektami.

Dokonane już zmiany wyznaczają pole manewru. Przykładowo, decyzja o utworzeniu służby cywilnej oznacza tym samym rezygnację z modelu menedżerskiego, jaki zastosowały państwa rozwinięte, tj. Nowa Zelandia i Anglia, które odchodzą od modelu stabilności zatrudnienia pracowników sektora publicznego. Oznacza to również rezygnację z systemu, w którym dyrektor instytucji ma samodzielność wyboru sposobu wydatkowania przyznanych

środków. Administracja publiczna jest skłonna do oszczędności, jeśli może z nich skorzystać. Skutecznym mechanizmem jest umożliwienie zatrzymania zaoszczędzonych środków i wydatkowania na wzrost wynagrodzeń, szkolenia lub premie za efekty. Możliwe jest jednak wprowadzanie szczegółowych rozwiązań oceny produktywności wydatków budżetowych (najlepiej w formie programów pilotażowych).

2.4. Propozycje działań

Warunkiem koniecznym jakichkolwiek działań racjonalizujących funkcjonowanie administracji publicznej jest zapewnienie przejrzystości informacji. Zakres dostępnych obecnie danych uniemożliwia prowadzenie rzeczowej dyskusji. Po pierwsze, niezbędna jest publikacja danych o zatrudnieniu i wynagrodzeniach we wszystkich urzędach publicznych, ich struktury organizacyjnej i podstawowego zakresu obowiązków. Warunek ten dotyczy również agencji i funduszy celowych. Po drugie, ustawy budżetowe i sprawozdania z ich wykonania powinny zawierać pełną informację o zatrudnieniu, a nie tylko w zakresie osób objętych systemami mnożnikowymi. Po trzecie, powinna być zapewniona ciągłość informacji.

Kolejnym elementem powinna być kompleksowa ocena zadań i rzeczywistych kompetencji wszystkich instytucji uzupełniona szacunkiem pełnych kosztów ich funkcjonowania. Należy przy tym pamiętać, że wydatki na wynagrodzenia i funkcjonowanie instytucji nie stanowią pełnego kosztu funkcjonowania administracji, bowiem istnieją koszty regulacji ponoszone przez przedsiębiorców (zob. raport pt. *Deregulacja rynku produktów i usług oraz nieruchomości*, Trzeci Etap Reform).

Przegląd struktur, organizacji, zadań, kompetencji i odpowiedzialności wszystkich urzędów centralnych powinien być dokonany przez firmę zewnętrzną. Bezpośrednim skutkiem takiej oceny powinna być likwidacja dublujących się instytucji i departamentów.

Podstawowym celem reformy administracji powinno być ograniczenie roli państwa w gospodarce. Jednym z instrumentów jest ograniczenie liczby inspekcji, przy czym zmiany liczby inspekcji powinny uwzględniać nowe obowiązki związane z wejściem do UE. Ograniczeniu roli państwa w gospodarce posłużyłoby zakończenie prywatyzacji, co umożliwiłoby zlikwidowanie Agencji Własności Rolnej Skarbu Państwa oraz zdefiniowanie na nowo funkcji Ministerstwa Skarbu. Konieczna jest likwidacja większości agencji i funduszy celowych (np. PFRON, wojewódzkich funduszy ochrony środowiska), uporządkowanie KRUS oraz docelowo zlikwidowanie tej instytucji. Celowe jest również zlikwidowanie delegatur urzędów wojewódzkich stanowiących relikw poprzedniego podziału terytorialnego (Nelicki, 2001). Po takim uporządkowaniu systemu należałoby ograniczyć częstotliwość zmian instytucjonalnych

w sektorze publicznym. Nowe instytucje i stanowiska powinny powstawać wyłącznie wraz z pojawieniem się nowych funkcji. Ograniczając zakres sektora publicznego należałoby upowszechnić procedury zamawiania usług publicznych poza sektorem (*outsourcing*). Zmianom instytucjonalnym powinno towarzyszyć przywrócenie funkcji wicepremiera Ministrowi Finansów. Niezbędne jest ograniczenie funkcji Kancelarii Prezydenta i Kancelarii Prezesa Rady Ministrów wyłącznie do obsługi Prezydenta i Premiera, przy zapewnieniu przejrzystości informacji o strukturze, zatrudnieniu i zadaniach tych instytucji.

Reforma instytucjonalna porządkująca administrację publiczną powinna poprzedzać zwiększanie roli służby cywilnej. Inaczej interesy służby cywilnej staną się przeszkodą dla ograniczenia funkcji państwa.

Oprócz zmian instytucjonalnych kolejnym elementem jest zmiana sposobu wynagradzania w administracji publicznej. Po pierwsze, płace w administracji nie powinny rosnać szybciej niż w gospodarce w pełnym cyklu koniunkturalnym. Po drugie, należy ograniczyć liczebność i przywileje R-ki (najwyższych funkcjonariuszy państwowych). W 2004 r. ma być 246 najwyższych rangą urzędników. Po trzecie, niezbędne jest wprowadzenie wieloletniego planowania wynagrodzeń – obecny system wprowadza wahania wzrostu wynagrodzeń w rytm nastrojów politycznych, a koniunkturalne zamrażanie wynagrodzeń jest następnie zawiązką rekompensowane.

Niezbędne jest przekazanie zadań i przede wszystkim środków na szczebel samorządowy. Działania takie powinna jednak poprzedzać likwidacja przywilejów branżowych – celowe jest zniesienie Karty Nauczyciela, co umożliwiłoby samorządom redukcję liczebności pracowników sektora edukacji wraz ze spadkiem liczebności uczniów. Decentralizacja finansów publicznych posłużyła głównie przekazaniu zadań publicznych na szczebel samorządowy przy utrzymaniu kontroli nad środkami finansowymi. W ten sposób uzależniono samorządy od transferu środków z centrum oraz nie ograniczono liczebności administracji centralnej. Zdecydowanie przeprowadzona decentralizacja finansów publicznych posłużyłaby również racjonalizacji zatrudnienia na poziomie lokalnym. Rząd właściwie nie ma mechanizmu wpływania na zatrudnienie w urzędach gminnych, starostwach powiatowych czy urzędach marszałkowskich, nie może regulować również ich wynagrodzeń. Dlatego jedynym sposobem racjonalizacji zatrudnienia na poziomie lokalnym jest przekazanie finansów i odpowiedzialności za wykonywanie usług publicznych na szczebel samorządowy.

W kontekście decentralizacji finansów publicznych na uwagę zasługuje rola powiatów. Należy rozważyć przekazanie powiatom części kompetencji administracji rządowej w dziedzinie opieki zdrowotnej, restrukturyzacji rolnictwa, modernizacji obszarów wiejskich (ograniczenie kompetencji Ministerstwa Rolnictwa), itp. oraz związanych z tym środków finansowych, albo rozważyć ich likwidację.

Elementem sprzyjającym racjonalizacji administracji publicznej jest wprowadzenie systemów zarządzania jakością. W Polsce systemy takie wprowadzane są poprzez projekt *Umbrella* powołany w 1990 r. przez rząd RP i UNDP i kontynuowany przez *Umbrellę Stowarzyszenie Konsultantów* powstałe w 2000 r. Do tej pory metody zarządzania jakością wprowadzono do ponad 80 urzędów publicznych. Po zawetowaniu w 2001 r. przez Prezydenta ustawy o Głównym Urzędzie Administracji Publicznej brakuje instytucji odpowiedzialnej za wdrożenie zarządzania jakością w administracji publicznej. Ten proces jednak się dokonuje, głównie przy udziale projektu *Umbrella* i należy oczekiwać wzrostu jego dynamiki z racji możliwości wykorzystania unijnych funduszy strukturalnych dla potrzeb wprowadzenia systemów zarządzania jakością. Władza centralna powinna wspierać te procesy. Dyskusyjna jest potrzeba powoływania nowej instytucji centralnej natomiast niezbędne jest określenie jaka instytucja publiczna monitoruje ten proces.

Postulujemy wprowadzenie wieloletniego planowania budżetowego w podziale na programy realizowane przez sektor publiczny. Konieczne byłoby uzasadnienie pojawienia się nowych programów oraz przedstawienie łatwo mierzalnych wskaźników umożliwiających ocenę ich skuteczności. Każdy program budżetowy powinien mieć jasno zdefiniowane cele, mierniki i sposób monitorowania. W kolejnym kroku środki budżetowe byłyby przeznaczane na te programy, w których osiągnięto zakładane cele. Finansowanie programów budżetowych oznaczałoby finansowanie zadań w miejsce finansowania instytucji. Ocena programów budżetowych byłaby pierwszym krokiem na drodze do nowoczesnych metod zarządzania w sektorze publicznym wiążących alokację środków ze skutecznością programów publicznych.

Programy budżetowe są elementem nowych trendów związanych z zarządzaniem w sektorze publicznym. Należy podkreślić, że wprowadzenie na szeroką skalę zasad NPM nie wydaje się możliwe. Przeszkodę stanowi dokonany wybór modelu służby cywilnej ograniczający możliwość wprowadzenia zasad menedżerskich. W modelu NPM warunkiem koniecznym jest samodzielność menedżerów uzyskujących prawo do dyskrecjonalnych decyzji oraz delegowanie zadań z ministerstw do agencji w celu oddzielenia tworzenia polityki od jej implementacji (Ocampo). Nawet kraje OECD nie stosują w pełni doktryny NPM. Niektóre państwa świadomie odrzucają elementy modelu – przykładowo Australia odrzuciła zasadę tworzenia agencji rządowych i delegowania do nich zadań publicznych. Nie bez znaczenia pozostaje fakt, że NPM stanowi model wywodzący się z tradycji anglosaskiej gdzie obowiązuje zasada praworządności (*rule of law*). Warunek ten nie wydaje się jeszcze w Polsce w dostatecznym stopniu spełniony.

Doświadczenia innych krajów wskazują, że przyzwolenie społeczne nie jest konieczne dla przeprowadzenia reformy administracji publicznej. W warunkach polskich powszechne przekonanie o niskiej efektywności administracji publicznej może zostać wykorzystane jako argument na rzecz reform i ograniczania wydatków.

Rozdział 3

Wydatki publiczne na edukację

3.1. Podstawowe dane

Wydatki skonsolidowanych instytucji rządowych i samorządowych na edukację w Polsce wynosiły w 2001 r. około 6% PKB²⁷, w tym z budżetu centralnego około 4% PKB. Tabele i wykres poniżej prezentują podstawowe dane.

Tabela 1. Środki z budżetu państwa przeznaczone na edukację

	1999	2000	2001*	2002	2003
Edukacja, w mln zł, w tym:	24 085,4	27 159,3	30 549,8	31 467,6	33 160,1
szkolnictwo wyższe	5 070,5	5 832,0	6 370,7	6 850,5	7 071,2
oświata i wychowanie	19 014,9	21 327,3	24 179,2	24 617,1	26 088,9
Edukacja, w % PKB, w tym:	3,9	3,8	4,1	4,1	
szkolnictwo wyższe, w % PKB	0,8	0,8	0,9	0,9	
oświata i wychowanie, w % PKB	3,1	3,0	3,2	3,2	
Struktura wydatków na edukację (z budżetu państwa)					
Edukacja, w tym:	100	100	100	100	100
szkolnictwo wyższe	21,1	21,5	20,9	21,8	21,3
dział Oświata i wychowanie, w tym:	78,9	78,5	79,1	78,2	78,7
oświata i wychowanie	12,1	7,2	5,8	6,3	4,5
edukacyjna opieka wychowawcza	n.a.	n.a.	0,9	1,0	0,8
subwencja oświatowa dla JST	68,7	71,3	72,4	70,9	73,3

Źródło: Sprawozdania z wykonania budżetu państwa, różne lata. *w 2001 r. zmieniła się definicja wydatków na oświatę i wychowanie – do działu tego zostały włączone wydatki zaliczane w poprzednich latach do innych działów (wymiar sprawiedliwości, obrona narodowa, administracja państwowa i różne rozliczenia)

** JST = Jednostki Samorządu Terytorialnego

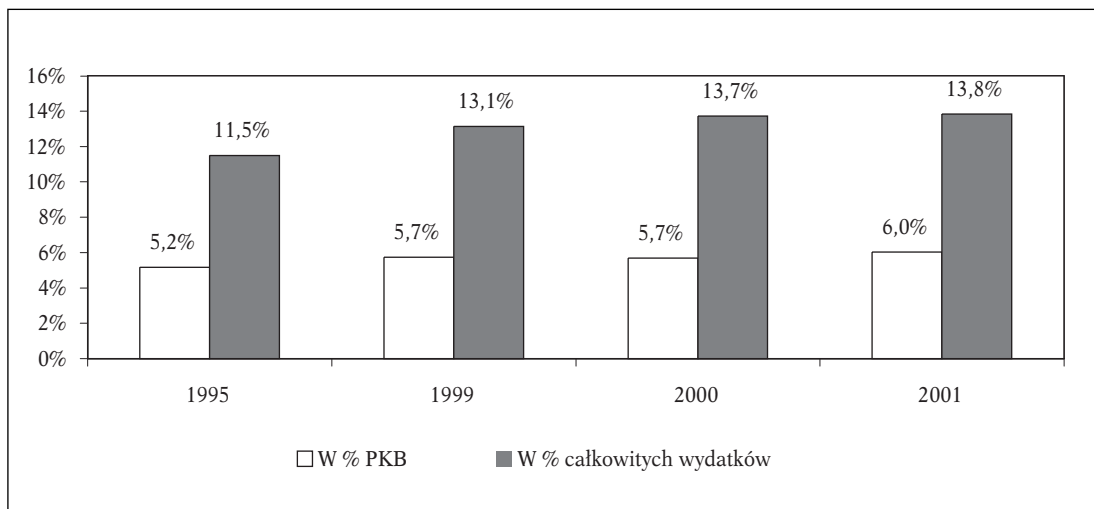
Większość publicznych środków na edukację przechodzi przez budżet państwa, natomiast do ostatecznych odbiorców trafiają za pośrednictwem jednostek samorządu terytorialnego (JST) – ponad 73% środków na edukację z budżetu centralnego przeznaczona jest na subwencję oświatową dla JST. Szkolnictwo wyższe pochłania około 20% środków, natomiast pozostałe środki przeznaczone są na inne cele (zob. tabela 2).

²⁷ Za GUS, Rocznik Statystyczny 2002. Niestety, w Roczniku Statystycznym za 2003 r. zrezygnowano z rozbicia na działy.

Tabela 2. Struktura wydatków budżetu centralnego w dziale „Oświata i Wychowanie”

	2001	2002	2003
Dział „Oświata i Wychowanie”, w tym:	100	100	100
Subwencja Oświatowa	91,5	90,7	93,2
Oświata i wychowanie, w tym:	7,4	8,1	5,7
szkoły artystyczne	1,6	1,7	1,7
licea wojskowe i ośrodki dokształcania kadr	2,0	1,6	1,4
doskonalenie zawodowe nauczycieli	0,2	0,1	0,1
16 kuratoriów oświaty wraz z delegaturami	0,4	0,4	0,5
zadania inwestycyjne	1,2	1,2	0,3
Edukacyjna opieka wychowawcza, w tym:	1,2	1,2	1,0
ochotnicze hufce pracy	0,4	0,4	0,4
stypendia i pomoc materialna dla uczniów	0,3	0,4	0,3
przedszkola prowadzone przez MON	0,2	0,1	0,1

Źródło: Sprawozdania z wykonania budżetu państwa za lata 2001, 2002, 2003 (odpowiednie dane za 2000 r. i 1999 r. nie były zamieszczone w Sprawozdaniach (...)).

Wykres 8. Udział wydatków na edukację skonsolidowanego sektora publicznego, w stosunku do PKB i w stosunku do całkowitych wydatków publicznych

Źródło: GUS, Roczniki Statystyczne.

W porównaniu do 1995 r., publiczne wydatki na edukację zostały zwiększone – zarówno realnie, jak i w stosunku do PKB. Udział całkowitych wydatków publicznych na edukację (liczonych zgodnie z metodologią IMF) w stosunku do PKB, w porównaniu z 1995 r. wzrósł o niecały punkt procentowy; realnie wydatki te zwiększyły się o 57,6%. Trudno ocenić (z powodu braku porównywalnych danych dla kolejnych lat), czy ten wzrost wydatków spowodował jednocześnie wzrost jakości kształcenia, natomiast, co postaramy się pokazać w dalszej części – nie szedł on w parze ze zwiększoną racjonalizacją czy efektywnością wydatków.

Tabela 3. Całkowite środki publiczne przeznaczone na edukację (oświatę i wychowanie), w % PKB

	1999	2000	2001	2002
Wydatki budżetu centralnego, dział „oświata i wychowanie” + „szkolnictwo wyższe”, w tym :	3,9	3,8	4,1	4,1
wydatki budżetu centralnego, dział „oświata i wychowanie”, w tym:	3,1	3,0	3,2	3,2
subwencja oświatowa dla JST	2,69	2,72	2,95	2,89
dotacje dla JST w dziale „oświata i wychowanie”	0,2	0,2	0,1	0,1
Wydatki JST; dział „oświata i wychowanie”	4,1	4,1	4,2	4,2
Całkowite wydatki publiczne w dziale „oświata i wychowanie” (obliczenia własne)	4,3	4,2	4,4	4,4
Wydatki publiczne, dział „oświata i wychowanie” + „szkolnictwo wyższe”, (obliczenia własne)	5,1	5,0	5,3	5,3

Źródło: GUS, Roczniki Statystyczne; Ministerstwo Finansów: Sprawozdanie z Wykonania Budżetu Państwa 2003 r. Informacja o Wykonaniu Budżetów JST.

Należy tu zauważyć, że wydatki JST na edukację nie są w całości finansowane z budżetu centralnego – część z tych wydatków, równa nieco ponad 1% PKB pokrywana jest z dochodów własnych JST²⁸. Oznacza to, że samorzady – oczywiście tylko do pewnego stopnia – uniezależniły się od poczynań szczebla centralnego – na przykład, wobec realnego zmniejszenia subwencji oświatowej w 2002 r., JST zdołały pomimo wszystko realnie zwiększyć swoje wydatki na edukację.

Tabela 4. Realny wzrost wydatków na edukację (w stosunku do roku poprzedniego, w %)

	2000	2001	2002	2003*
Wydatki budżetu centralnego, dział „Oświata i Wychowanie” w tym:	4,7	8,8	0,5	5,2
subwencja oświatowa	9,3	9,6	-0,4	8,2
Wydatki JST dział „Oświata i Wychowanie”, w tym:	8,2	4,1	1,4	2,8
wydatki na wynagrodzenia	16,7	0,7	0,3	

Źródło: GUS, Roczniki Statystyczne; Budżety JST w latach 1999-2002.

*w 2003 r. deflator z CASE, PG TOP 2/2004.

Pomijając szkolnictwo wyższe, które finansowane jest przede wszystkim z budżetu centralnego, finansowanie szkolnictwa podstawowego i ponadpodstawowego należy do zadań własnych JST. Jak już zaznaczyliśmy samorzady mają ograniczoną swobodę w kształtowaniu polityki oświatowej, natomiast nie jest to swoboda pełna, gdyż budżet państwa nadal dominuje w podziale dochodów; innymi słowy, samorzady są odpowiedzialne za finansowanie

²⁸ Warto tu również nadmienić, że policzenie całkowitych wydatków publicznych, na podstawie powszechnie dostępnych danych jest możliwe, choć dość uciążliwe – niejasne jest, dlaczego MF nie publikuje danych sumarycznie, dla całego sektora publicznego. Ponadto w 2001 r. zmieniła się definicja wydatków na oświatę i wychowanie tak, że dane za lata 1999-2000 i 2001 i dalej są nie do końca porównywalne.

całego szkolnictwa na poziomie przedszkolnym, podstawowym i średnim, natomiast dochody na ten cel pochodzą przede wszystkim z budżetu państwa – z subwencji oświatowej dla JST i dotacji celowych²⁹. Według Ustawy o dochodach JST z 13 listopada 2003 r. (Dz.U. z 2003 r Nr. 203 poz. 1966), wielkość części oświatowej subwencji ogólnej ustalona jest co-rocennie przez Sejm, a podział części oświatowej pomiędzy poszczególne JST ustala Minister właściwy do spraw oświaty i wychowania, biorąc pod uwagę zakres zadań oświatowych re-alizowanych przez JST³⁰. Podział ten dokonywany jest na podstawie algorytmu, który przy-dziela środki na podstawie „przeliczeniowej” liczby uczniów i kwalifikacji nauczycieli. Algo-rytm ten ostatnio uległ zmianie, o czym piszemy w dalszej części opracowania.

Sposób podziału subwencji oświatowej jest ściśle związany z wdrażaną od 1999 r. reform-ą oświaty³¹. Reforma ta zmieniła strukturę systemu szkolnego: wprowadzono 6-klasową szkołę podstawową, 3-letnie gimnazjum i 2-, 3- lub 4-letnie kształcenie ponadgimnazjalne (li-cea ogólnokształcące, profilowane i szkoły zawodowe). Z punktu widzenia tego opracowa-nia, najistotniejsza zmiana polegała jednak na zmianie sposobu finansowania – odpowie-dzialność za finansowanie szkolnictwa podstawowego i gimnazjalnego przejęły gminy, nato-miast powiaty przejęły szkoły ponadpodstawowe (ponadgimnazjalne) i większość zadań po-zaszkolnych. Pieniądze przekazywane z budżetu centralnego miały iść „za uczniem” zmusza-jąc w ten sposób JST do racjonalizacji sieci placówek szkolnych i dostosowywania ich do wy-mogów rynku pracy. Przekazaniu powiatom i gminom odpowiedzialności za prowadzenie szkół przyświecały, między innymi, dwa powiązane ze sobą cele: poprawa jakości struktury kształcenia i poprawa jakości zarządzania oświatą (Herbst, 2001).

3.2. Efektywność wydatków na oświatę i wychowanie. Polska na tle krajów OECD

Wydatki publiczne na edukację w Polsce, w stosunku do PKB należą do jednych z wyż-szych w krajach OECD. Ten optymistyczny obraz ulega zmianie, jeśli popatrzymy na wydat-ki na ucznia, (w USD, przeliczone metodą PPP) – tak ujęte wydatki są w Polsce najniższe wśród krajów OECD, niższe również niż w Czechach czy na Węgrzech.

²⁹ Źródłem finansowania oświaty przez JST jest między innymi subwencja ogólna z budżetu państwa, która skła-da się z trzech części, w tym subwencji oświatowej. O przeznaczeniu środków z subwencji ogólnej decydują sa-morządy (czyli nie cała subwencja oświatowa musi być przeznaczona na szkolnictwo, a z drugiej strony, środki na szkolnictwo mogą pochodzić z innych części subwencji).

³⁰ Z wyłączeniem zadań związanych z dowozem uczniów i prowadzeniem przedszkoli – zadania te, łącznie z ze-rówkami, które od września 2003 r. są obowiązkowe, są finansowane wyłącznie przez gminy.

³¹ System oświaty zaczęto reformować już w 1990 r., natomiast 1999 r. związany jest z wprowadzeniem przez rząd AWS tzw. „Czterech Reform” w tym głębokiej (w zamysle) reformy oświaty.

Tabela 5. Wysokość wydatków na edukację w Polsce i krajach rozwiniętych

	Wydatki publiczne, w % PKB	Wydatki prywatne, w % PKB	Wydatki całkowite, w % PKB	Wydatki publiczne na ucznia, w USD (liczone metodą PPP)
Australia	4,6	1,4	6,0	6904
Austria	5,4	0,3	5,7	8430
Belgia	5,1	0,4	5,5	6544
Czechy	4,2	0,5	4,6	3004
Dania	6,4	0,3	6,7	8302
Finlandia	5,5	0,1	5,6	6003
Francja	5,7	0,4	6,1	6708
Grecja	3,7	0,2	4,0	3494
Hiszpania	4,3	0,6	4,9	5037
Holandia	4,3	0,4	4,7	6125
Irlandia	4,1	0,4	4,6	5016
Kanada	5,2	1,2	6,4	7764
Korea	4,3	2,8	7,1	4294
Niemcy	4,3	1,0	5,3	6849
Norwegia	5,8	0,1	5,9	8333
Polska	5,2	brak danych	5,2	2149
Portugalia	5,6	0,1	5,7	4552
Szwajcaria	5,3	0,4	5,7	9311
Szwecja	6,3	0,2	6,5	7524
UK	4,5	0,7	5,3	5592
USA	4,8	2,2	7,0	10240
Węgry	4,4	0,6	5,0	2956
Włochy	4,5	0,4	4,9	6928

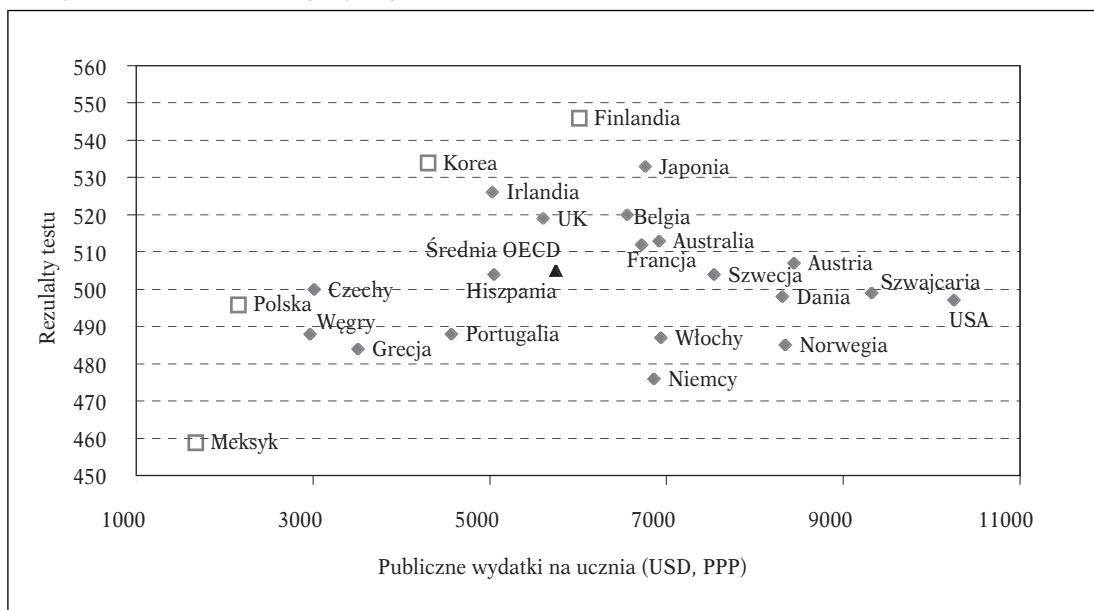
Źródło: OECD, Education at Glance (2003).

Ocenę efektywności wydatków na edukację w Polsce można zacząć od prostej metody *Free Disposal Hull* (FDH) (zob. np. Fakin, Crombrugghe, 1997; Clements, 1999; Afonso, Schuknecht, Tanzi, 2003). Polega ona na wykreśleniu granicy możliwości produkcyjnych poprzez porównanie stosunku nakładów do wyników kolejnych „producentów” danych „dóbr” lub „usług”. Z dostępnej próby „producentów” wybieramy tych, którzy są w stanie wytworzyć daną ilość „dóbr” lub „usług” przy jak najmniejszym nakładzie – ci wyznaczają granicę możliwości produkcyjnych. Pozostali, którzy znaleźli się wewnątrz obszaru wyznaczonego przez granicę możliwości produkcyjnych uznawani są za względnie nieefektywnych, gdyż przykłady innych pokazują, że dane dobra lub usługi można wytworzyć używając do tego celu mniejszej ilości nakładów.

Jeżeli potraktujemy rząd polski, jako „producenta” specyficznego „dobra” jakim jest kapitał ludzki, a jego wydatki na edukację, jako koszt „produkcji”, to możemy użyć analizy FDH, jako wstępnej i przybliżonej metody oceny efektywności wydatków na edukację.

Jako miary kapitału ludzkiego używamy dwóch wskaźników – wyników międzynarodowych testów umiejętności uczniów przeprowadzonych w ramach programu PISA (wskaźnik ten po-

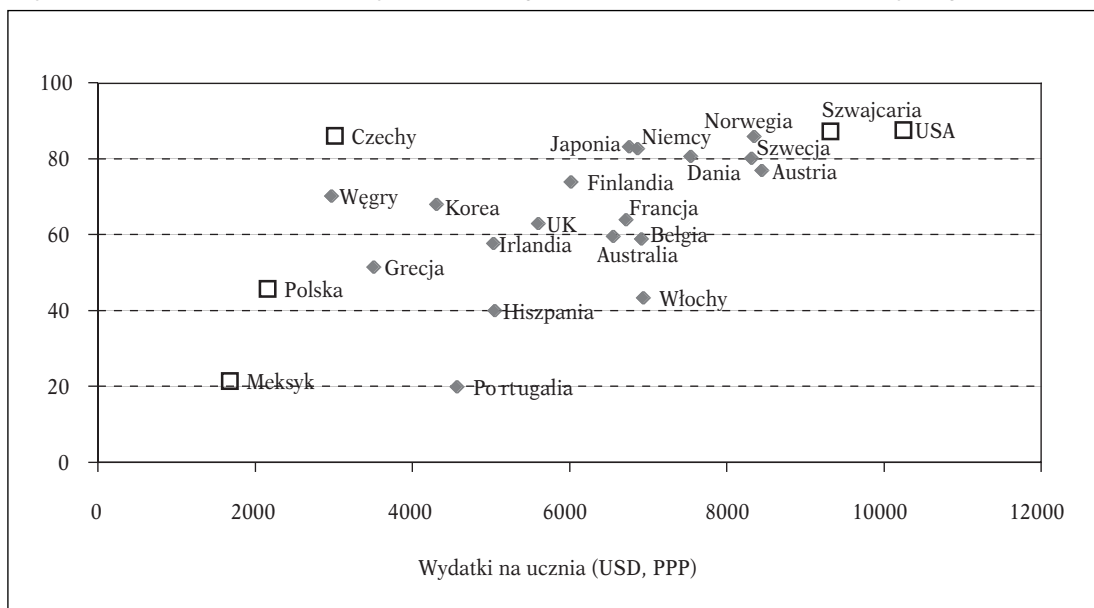
Wykres 9. Publiczne nakłady na edukację (2000 r.) i wyniki uczniów w międzynarodowym teście sprawdzającym jakość nauczania (PISA)



Źródło: OECD, *Education at Glance*, (2003) OECD/PISA *Knowledge and Skills for Life*, (2000).

Uwaga: Wyniki testu są skorygowane: pokazują one, jakie średnio wyniki osiągnęliby uczniowie w danym kraju, gdyby jego dochód był równy średniemu dochodowi w krajach OECD; innymi słowy różnice w wynikach nie powinny wynikać z różnicy w dochodach pomiędzy krajami. Im wyższy wynik testu, tym lepiej.

Wykres 10. Publiczne nakłady na edukację (2000 r.) i wskaźnik skolaryzacji OECD



Źródło: OECD, *Education at Glance*, (2003);

kazuje jakość kapitału ludzkiego) i wskaźnika skolaryzacji definiowanego jako odsetek osób pomiędzy 25 a 64 rokiem życia, mających ukończony wyższy poziom szkoły średniej (ten wskaźnik z kolei ma pokazywać zasób kapitału ludzkiego). „Koszt” wytworzenia kapitału ludzkiego są wydatki publiczne na głowę ucznia, liczone w USD (przeliczone PPP). Wykresy 9 i 10 przedstawiają wyniki.

Wykresy 9 i 10 pokazują, że Polska znajduje się na granicy możliwości produkcyjnych. Pomimo, że polskie wydatki publiczne na edukację na głowę ucznia są w porównaniu do reszty krajów OECD bardzo małe, to średnie wyniki w teście PISA polskich uczniów, choć są poniżej średniej dla OECD (na wykresie 9: średnia OECD zaznaczona jest trójkątem), są dość podobne do wyników Portugalii, Włoch, czy USA, które to kraje wydają około 3-4 razy więcej. Wynik ten sugeruje, że wydatki na edukację w Polsce są relatywnie dość efektywne, jeżeli bierzemy pod uwagę jakość kapitału ludzkiego.

Wykres 10 z kolei pokazuje, że nie ma kraju, który wydawałby mniej niż Polska na głowę ucznia i osiągnąłby wyższy wskaźnik skolaryzacji. Jednakże Czechy, które wydają o 40% więcej na głowę ucznia, osiągnęły 2 razy wyższy współczynnik, co wskazuje, że produktywność polskich wydatków na edukację (ich zdolność do tworzenia zasobu kapitału ludzkiego) mogłaby być lepsza.

Oczywistym jest, że powyższa metoda jest bardzo prosta i nie bierze pod uwagę wielu czynników, które, oprócz wielkości wydatków publicznych, wpływają na ilość i jakość kapitału ludzkiego. Dlatego też ocena efektywności wydatków na oświatę nie może ograniczać się tylko do analizy FDH.

Inne wskaźniki efektywności kształtują się w Polsce nie najlepiej. Jednym z takich wskaźników jest stosunek liczby uczniów do nauczycieli. Jak pokazały międzynarodowe badania umiejętności uczniów OECD/PISA (zob. Białecki, Haman, 2003; OECD, *Knowledge and Skills for Life*), nieprawdą jest obiegowa opinia, że wyniki nauczania są tym lepsze, im mniej

Tabela 6. Stosunek liczby uczniów do nauczycieli w szkolnictwie polskim

Szkoły:	1995	2000	2001	2002	Średnia OECD
Podstawowe	15,78	14,22	12,81	12,31	18
Gimnazjalne	n.a.	16,97	14,07	13,21	15,2
Ponadpodstawowe	18,24	18,12	11,7	30,18	
zasadnicze	21,17	19,22	12,61	51,85	
Średnie	17,13	17,83	11,51	28,38	
Ponadgimnazjalne*				5,48	15,7
Wyższe	11,86	19,83	19,98	20,34	16,2
Średnio, bez szkół wyższych	16,46	13,14	9,45	9,28	

Źródło: GUS, Roczniki Statystyczne, Bank Światowy (2003).

* w 2002 r. pojawiła się, w związku z reformą edukacji, nowa kategoria: szkolnictwo ponadgimnazjalne.

szy jest stosunek uczniów do nauczycieli. Najlepsze wyniki w testach osiągnęli uczniowie w tych placówkach, gdzie stosunek uczniów do nauczycieli kształtował się pomiędzy 10 a 25. Uczniowie szkół z wskaźnikami niższymi i wyższymi osiągnęli średnio gorsze wyniki. Wielkość tego wskaźnika w Polsce pokazuje tabela 6.

Pogłębiający się od kilku lat niż demograficzny w Polsce ma duży wpływ na system oświaty i jest jednym z czynników, który sprawia, że stosunek liczby uczniów do nauczycieli, od 1995 r. spada i obecnie wynosi nieco poniżej 10 w szkolnictwie podstawowym i średnim łącznie (szczególnie duży spadek wartości tego wskaźnika odnotowało szkolnictwo podstawowe). Wydaje się, że system oświaty w Polsce nie nadążył za przemianami demograficznymi i że można by zmniejszyć liczbę nauczycieli (szczególnie w szkołach podstawowych) bez straty dla jakości kształcenia.

Polscy nauczyciele są również stosunkowo mało obciążeni – na poziomie podstawowym i średnim ich średnie obciążenie to 641 godzin lekcyjnych (World Bank, 2003), podczas kiedy średnia dla krajów OECD to 752 godziny w szkolnictwie podstawowym i 714 na poziomie gimnazjalnym (*lower secondary*) (OECD, *Education at Glance*, 2003).

Analiza liczebności nauczycieli i ilości szkół pozwala również na próbę oceny, w jakim stopniu udało się zrealizować cele reformy oświaty. Zlikwidowanie nieracjonalnego rozdrobienia szkół i zmniejszenie zatrudnienia było między innymi jednym z celów reformy oświaty w Polsce. Jednym ze środków prowadzących do tego celu była metoda podziału subwencji oświatowej. Pieniądze miały iść za uczniem, co miało skłaniać samorządy do likwidowania zbyt małych, a przez to zbyt drogiej szkół. Zaskakujące jest, że pomimo braku zasadniczych zmian w ilości uczniów do nauczycieli, w algorytmie podziału subwencji oświatowej w 2004 r. zlikwidowano cztery odrębne wagi związane z realizowaną do 2003 r. racjonalizacją sieci szkół podstawowych i gimnazjów oraz podwyższono wagi dla uczniów szkół podstawowych i gimnazjów zlokalizowanych na terenach wiejskich, i na terenach miast do 5000 mieszkańców, co osłabia bodźce skłaniające do racjonalizacji ilości szkół (problemy małych, a przez to kosztownych szkół dotyczą przede wszystkim terenów wiejskich). Wydaje się więc, że proces

Tabela 7. Liczba szkół w Polsce, a latach 1995-2002

	1995	1999	2000	2001	2002
Szkoły podstawowe	19823	17 743	16 766	15 836	15 593
Gimnazja		6121	6295	6423	6609
Szkoły ponadpodstawowe	9160	10 222	10 573	10 514	3 652
Zasadnicze	2625	2 408	2372	2209	587
Średnie	6535		8 201	8 305	3065
Ponadgimnazjalnych, w tym:		n.a.	n.a.	n.a.	7518
zasadniczych szkół zawodowych					1640

Źródło: GUS, Roczniki Statystyczne.

konsolidacji szkół i racjonalizacji zatrudnienia zaczął być wyhamowywany, co widać również, jeżeli spojrzymy na statystyki dotyczące ilości szkół czy nauczycieli. Nie ulega wątpliwości, że nadal istnieją przesłanki, żeby kontynuować te procesy, a zaprzestanie ich oznaczałoby niewykorzystanie możliwości zwiększenia efektywności istniejących wydatków na edukację.

Jak pokazują dane w tabeli 7, od 1999 r. liczba szkół podstawowych uległa zmniejszeniu, natomiast w 2002 r. proces ten uległ spowolnieniu; jednocześnie prezentowane wyżej współczynniki ilości uczniów do nauczycieli pokazują, że nadal nie udało się osiągnąć odpowiedniej do trendów demograficznych, skali redukcji zatrudnienia w sektorze oświaty. Pomiedzy rokiem 1995 a 2002 liczba nauczycieli powiększyła się, pomimo, że w tym samym czasie liczba uczniów spadła o prawie 35%!

Praktycznie bez zmian pozostała liczba szkół ponadpodstawowych, choć i tu współczynnik uczniów do nauczycieli jest stosunkowo niski. Szczególnie niekorzystne wydaje się utrzymywanie od 1999 r. niemalże niezmięionej liczby szkół zasadniczych zawodowych (pomiedzy rokiem 2002 a 1999 liczba tych szkół zmniejszyła się raptem o 181 – zauważmy, że w 2002 r. szkoły zasadnicze są rozbite na dwie rubryki – na szkoły zarówno ponadpodstawowe jak i ponadgimnazjalne), co jest tym bardziej dziwne, że w tym samym czasie liczba uczniów uległa drastycznemu zmniejszeniu – z 542 tys. do 171 tys. w 2003 r.

Tabela 8. Liczba nauczycieli w Polsce, w tys.

Szkolnictwo	1995	2000	2001	2002	Różnica pomiędzy rokiem 2002 a 1995	Różnica pomiędzy rokiem 2002 a 2001
Podstawowe i gimnazjalne	323,5	296,5	366,3	371,8	14,9%	1,5%
Ponadpodstawowe	123,4	135,3	158,3	146,5	18,7%	-7,5%
Suma	446,9	431,8	524,6	518,2	16,0%	-1,2%

Źródło: GUS, Roczniki Statystyczne.

Kolejnym wskaźnikiem obrazującym efektywność wydatków na edukację, na który zwraca uwagę raport Banku Światowego (World Bank, 2003), jest stosunek wydatków na ucznia na poziomach ponadpodstawowych do wydatków na ucznia na poziomie podstawowym. W Polsce wskaźnik ten również odbiega od średnich wskaźników dla krajów OECD.

W Polsce wydatki na ucznia na poziomie średnim są niższe niż na poziomie podstawowym, co stoi w sprzeczności zarówno z trendami obserwowanymi w pozostałych krajach OECD, jak i z logiką – szkolnictwo średnie wymaga wyższych kwalifikacji u nauczycieli, lepiej wyposażonych laboratoriów, bibliotek, itp. (World Bank, 2003). Jednym z czynników powodujących taki stan rzeczy jest zapewne struktura finansowania edukacji – za edukację

Tabela 9. Stosunek wydatków publicznych na ucznia na poziomie przedszkolnym, średnim i wyższym, w stosunku do wydatków na ucznia na poziomie podstawowym (w USD, PPP)

	Przedszkola	Szkolnictwo średnie	Szkolnictwo wyższe
Polska	1,1	0,9	1,5
Średnia OECD	1	1,5	2,3

Źródło: OECD, *Education at Glance* (2003).

Tabela 10. Struktura całkowitych dochodów gmin i powiatów

	1999	2000	2001	2002
Dochody gmin				
Własne	52,7%	50,8%	50,4%	45,1%
Subwencja z budżetu	33,6%	33,7%	36,2%	41,3%
Dotacje celowe z budżetu	10,5%	12,0%	10,0%	11,3%
Dochody powiatów				
Własne	6,1%	7,8%	8,3%	10,2%
Subwencja	0,1%	47,7%	46,3%	46,8%
Dotacje celowe z budżetu	48,5%	43,7%	44,1%	41,4%
Dochody miast na prawach powiatu				
Własne	48,1%	47,9%	47,1%	53,3%
Subwencja	0,6%	31,2%	33,1%	28,3%
Dotacje celowe z budżetu	21,3%	20,0%	18,9%	17,2%

Źródło: GUS, Budżety JST w latach 1999-2002.

podstawową odpowiedzialne są gminy, za edukację średnią – powiaty; o ile gminy mają własne dochody, z których mogą uzupełnić środki subwencji oświatowej, to dochody własne powiatów są dużo mniejsze (World Bank, 2003).

Podsumowując: polskie wydatki na edukację na głowę ucznia należą do najniższych w krajach OECD. Konsekwentnie, ilość i jakość kapitału ludzkiego w Polsce jest również niska. Choć, jak pokazują porównania międzynarodowe, wydatki na edukację w Polsce nie są rażąco nieproduktywne, to nie ulega wątpliwości, że ich efektywność mogłaby być większa. W tym świetle niepokojące jest obserwowane w ostatnim czasie wyhamowywanie racjonalizacji ilości szkół, ich struktury (utrzymywanie wysokiej liczby szkół zawodowych) i zatrudnienia, co zmniejsza efektywność wydatków publicznych – jak pokazują międzynarodowe badania, większa liczba uczniów na nauczyciela (do 25 uczniów) nie wpływa na jakość kształcenia, a wręcz zbyt mała liczba uczniów w stosunku do nauczycieli jest negatywnie skorelowana z jakością kształcenia.

Analizy pokazują również, że ilość i jakość kapitału ludzkiego jest ważną determinantą rozwoju gospodarczego kraju (zob. np. Temple, 2000), a więc wobec szczupłości środków publicznych przeznaczonych na edukację w Polsce i braku możliwości ich znaczącego zwiększenia, kwestia ich efektywności powinna być traktowana z jak największą uwagą.

3.3. Propozycje działań

- **Ponowne, jasne określenie celów reformy oświaty i wytyczenie kierunków polityki edukacyjnej**

Analiza danych statystycznych wskazuje, że proces racjonalizacji wydatków na edukację nie jest zakończony, pomimo to wydaje się, że reforma edukacji uległa spowolnieniu. Dlatego należy ponownie zdefiniować cele reformy edukacyjnej, skonfrontować je z danymi statystycznymi i dopasować do nich podział środków. Nasza analiza wskazuje, że w ramach istniejącej puli środków na edukację można dokonać przesunięć, które pozwoliłyby środki te wykorzystywać efektywniej. Dalsza redukcja liczby nauczycieli i liczby szkół (w tym szkół zasadniczych), nie odbiłaby się, jak dowodzą badania PISA, na jakości kształcenia. Należy nadal kontynuować proces racjonalizacji ilości szkół, zwracając szczególną uwagę na zmniejszenie ilości szkół zasadniczych. Jeżeli efektywność wydatków na edukację ma być wyższa, to niedopuszczalne jest wycofywanie się z reformy oświaty – wręcz przeciwnie – należy zaostrzyć bodźce na poziomie lokalnym dla kontynuowania konsolidacji szkół, szczególnie wobec obserwowanych w Polsce trendów demograficznych. Jednocześnie należałoby zadbać o propagowanie reformy na poziomie lokalnym, poprzez podkreślanie związku pomiędzy konsolidacją szkół a jakością kształcenia.

- **Dokończenie decentralizacji**

Niedokończona decentralizacja sprawia, że pomiędzy finansowaniem szkolnictwa podstawowego i średniego jest dysproporcja. Należy dać większą swobodę JST w finansowaniu oświaty na poziomie ponadpodstawowym.

- **Poprawa jakości kształcenia. Stworzenie systemu oceny jakości szkół – korzystanie z wyników PISA i testów dla 6- i 15-latków – systematyczna ocena jakości szkół i nauczycieli.**

Testy PISA pokazują, że średnia jakość kształcenia w Polsce jest niska. Nadal brakuje systemu pozwalającego ocenić jakość kształcenia w poszczególnych szkołach. Stworzenie takiego systemu pozwoliłoby, z jednej strony, na ocenę poczynań poszczególnych szkół i JST, a z drugiej na „głosowanie nogami” ze strony uczniów i rodziców i na zwiększenie presji na podniesienie jakości kształcenia i dopasowanie do wymogów rynku pracy.

- **Publikowanie przez MF danych dla całego sektora publicznego, co ułatwiłoby badania dotyczące polityki gospodarczej rządu.**

Obecnie dane są rozproszone, nie są publikowane szczegółowe dane dla całego sektora publicznego.

Rozdział 4

Środki publiczne przeznaczone na wspomaganie rolnictwa i rolników w Polsce

4.1. Podstawowe dane

Środki publiczne przeznaczone dla rolnictwa i rolników, trafiają do zainteresowanych poprzez kilka instytucji. Z budżetu centralnego, oprócz bezpośrednich wydatków przeznaczonych dla działu „Rolnictwo”, dotowane są Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego (KRUS), Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa (ARiMR) Agencja Rynku Rolnego (ARR) i Agencja Nieruchomości Rolnych (ANR, wcześniej Agencja Nieruchomości Rolnych Skarbu Państwa, ANRSP); te formy wsparcia reprezentują wydatki z budżetu państwa rzędu około 2,5% PKB.

Środki przekazywane przez budżet państwa dla rolnictwa i rolników nie wyczerpują jednakże całości środków publicznych przeznaczonych dla tego sektora gospodarki – największe sumy, które nie przechodzą przez budżet, to wydatki ANR, które w znacznym stopniu finansowane są przychodami tej Agencji ze sprzedaży i dzierżawy majątku rolnego SP. Kolejną instytucją, która nie jest dotowana przez budżet państwa, niemniej jednak obraca publicznymi pieniędzmi, a której wydatki przeznaczone są dla rolnictwa, jest Fundusz Ochrony Gruntów Rolnych (FOGR).

Tabela 11. Wydatki na rolnictwo z budżetu państwa, w mln zł

	1996	2000	2001	2002	2003	2004
Dział rolnictwo i łowiectwo, w tym:	1 998,73	2 864,04	3 046,49	3 077,19	3 757,83	2 746,73
Zad. budżet. z zakr. rolnictwa	626,99	433,044	475,536	438,118	b.d	b.d
Dopł. do odsetek od kredytów	b.d.	377,986	188,29	200,01	150,48	99,7
Dotacja dla ARiMR	382,5	1089,691	1622,451	1491,045	1689,82	1312,64
<i>Dot. podm. dla AWRSP (ANR)</i>	0,85	0,486	0,326	0,239	0,239	0,239
Dotacja dla ARR	287,93	779,06	847,31	628,56	752,85	748,57
Dotacja dla KRUS	7566,87	13233,85	14908,12	15416,96	15043,20	15094,84
Razem	9 854,38	16 877,44	18 802,24	19 122,95	19 554,11	18 590,39
Realny wzrost		18% ¹	6,9%	0,4%		
w % PKB	2,6%	2,4%	2,5%	2,5%		
Udział wydatków na KRUS w całości wydatków	76,8%	78,4%	79,3%	80,6%	76,9%	81,2%

Źródło: Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa, różne lata, Uzasadnienie do Ustawy Budżetowej na 2003 i 2004 r., Roczniki Statystyczne GUS.

¹ w stosunku do 1996 r.

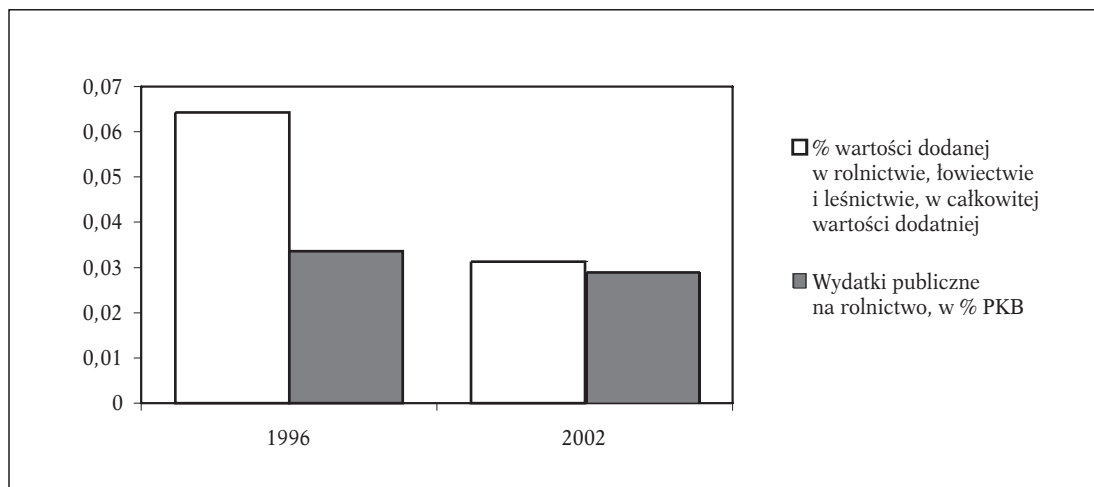
Tabela 12. Pozabudżetowe wydatki na rolnictwo, w mln zł

	1996	2000	2001	2002	2003	2004
<i>Fundusz Ochrony Gruntów Rolnych</i>	41,6	99,2	87,7	119,6	b.d.	b.d.
AWRSP/ANR (wyd. pomniejszone o kwotę dotacji)	2 005	b.d.	b.d.	1 448,3	1683,3	1 845,1
ARR (wyd. pomniejszone o kwotę dotacji)	1019		b.d.	1697,5	2044,9	692
%PKB	0,9%	b.d.	b.d.	0,4%		

Źródło: Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa, różne lata Uzasadnienie do Ustawy Budżetowej na 2004 r., Malinowska, Niedzielski, Misiąg, Pancewicz (1999), Roczniki Statystyczne GUS.

Tabele 11 i 12 przedstawiają polskie środki publiczne, jakie zaangażowane są w większość form dotowania i finansowania rolnictwa i rolników.

Całkowite wydatki publiczne przeznaczone dla rolnictwa wynosiły więc w 2002 r. około 3% PKB. W skali finansów publicznych nie są to pozycje dominujące, jednak warto zauważyć, że wysokość tych wydatków jest obecnie niemalże równa wartości dodanej brutto wytworzonej w sektorze „rolnictwo, łowiectwo i leśnictwo”

Wykres 11. Procentowy udział wartości dodanej wytworzonej w rolnictwie, łowiectwie i leśnictwie w stosunku do całkowitej wartości dodanej w gospodarce i udział wydatków na rolnictwo, w % PKB

Źródło: Sprawozdanie z Wykonania Budżetu Państwa (1996, 2000, 2001, 2002), Uzasadnienie do Ustawy Budżetowej na rok 2004, Roczniki Statystyczne GUS.

Oprócz środków z budżetu, polskie rolnictwo było również wspierane przez przedakcesyjną pomoc z Unii Europejskiej. Tabela poniżej pokazuje główne źródła pomocy.

Tabela 13. Pomoc dla polskiego rolnictwa – programy PHARE, dział rolnictwo i SAPARD, w mln zł

	2002 (szacunkowe wykonanie)	2003 (szacunkowe wykonanie)	2004 (plan)
SAPARD	0,07	1473,2	1536,5
PHARE	56,1	168,0*	211,6
Razem, w % PKB	0,01%		

*Łącznie z planowanymi środkami z PHARE 1999, według planu z Uzasadnienia do Ustawy Budżetowej na 2003 r.
Źródło: Uzasadnienie do Ustawy Budżetowej na 2004 r., Uzasadnienie do Ustawy Budżetowej na 2003 r.

Akcesja do UE oznacza zwiększenie środków dla rolnictwa: z samych programów rozwojowych (nie licząc dopłat bezpośrednich), średnie roczne wydatki na rolnictwo polskie (łącznie z współfinansowaniem przez polski budżet) wyniosą w latach 2004-2006 ponad 24 mln zł, czyli rocznie (włączając już 2004 r.) – jest to średnio 8 mld zł.

Tabela 14. Wsparcie wynikające z programów Unii Europejskiej i dofinansowanie z polskiego budżetu, w latach 2004-2006

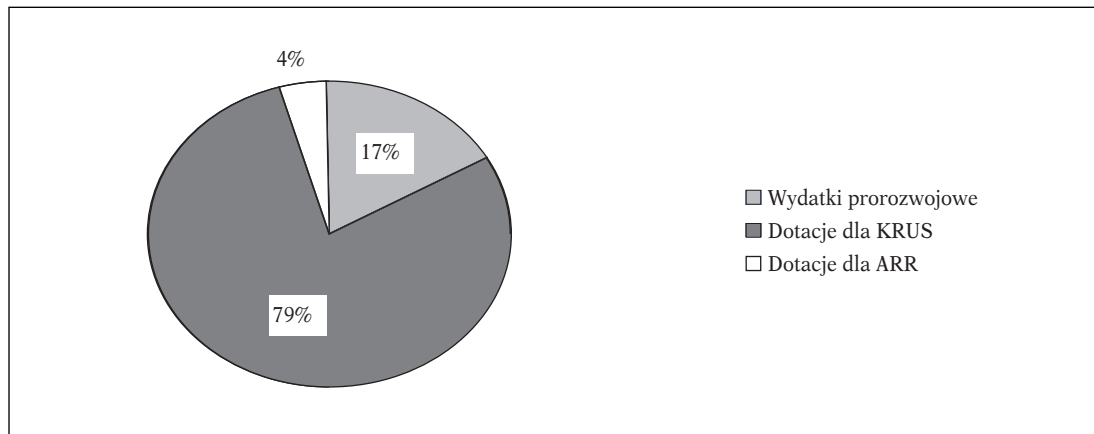
	Środki z UE, w mln euro	Dopłata z polskiego budżetu, w mln euro	Razem, w mln euro	Razem w mln zł
Plan Rozwoju Obszarów Wiejskich	2866,4	696,6	3563	16 034
Program Operacyjny: Restrukturyzacja i Modernizacja Sektora Żywnościowego oraz Rozwój Obszarów Wiejskich	1192,5	591,47	1783,97	8 028
RAZEM	4058,9	1288,07	5346,97	24 061

Źródło: Ministerstwo Rolnictwa.

Tak znaczące zwiększenie środków dla rolnictwa (środki przeznaczone na wsparcie rolnictwa po akcesji będą dwa razy większe niż środki przekazywane dotychczas; wyłączając KRUS), mogłoby być dobrym momentem na przeprowadzenie reformy dotychczasowych wydatków na rolnictwo. Jednakże wydaje się, że przynajmniej w najbliższym czasie, rząd nie zamierza wprowadzać radykalnych zmian w systemie finansowania rolnictwa.

Powyższy, pobieżny przegląd dotychczasowych wydatków na rolnictwo pokazuje, że jeżeli mielibyśmy je oceniać pod względem zdolności do katalizowania zmian polskiej wsi, to wyłaniający się obraz nie jest najlepszy. Wydatki prorozwojowe, czyli takie, które mogą sprzyjać pozytywnym zmianom rolnictwa, stanowią raptem 17% całkowitych wydatków na rolnictwo z budżetu państwa. Reszta to dotacja dla KRUS i dotacja dla ARR, które raczej utrwalają obecny stan rzeczy, a nie służą jakimkolwiek inicjowaniu zmian. Warto zauważyć również, że udział dotacji na KRUS w całkowitych wydatkach na rolnictwo zwiększa się – pozy-

Wykres 12. Wydatki na rolnictwo i rolników z budżetu państwa: wydatki prorozwojowe i pozostałe, w latach 2000-2004, (jako % całości wydatków z budżetu na rolnictwo i rolników)



Źródło: Obliczenia własne, na podstawie Sprawozdań z wykonania budżetu państwa (2000, 2001, 2002), Uzasadnień do Ustawy Budżetowej na 2004 r.

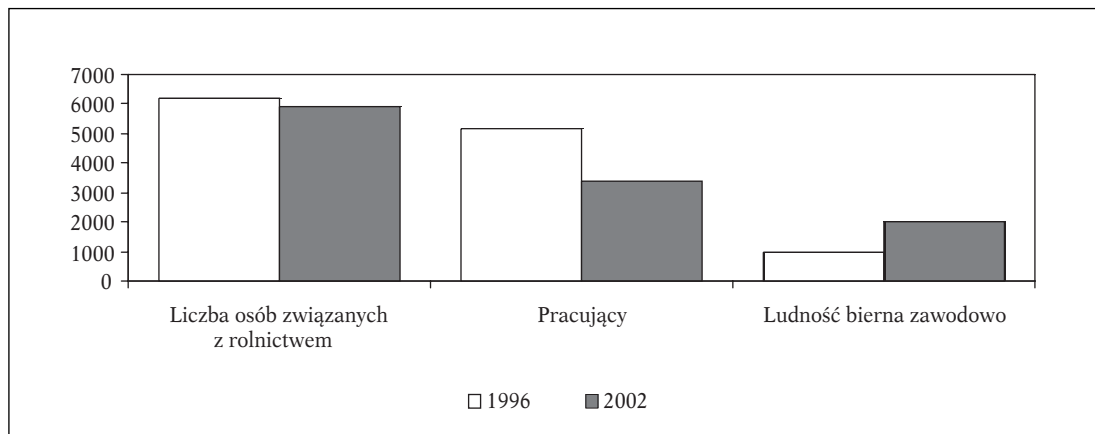
cja ta ma tendencję do wypierania pozostałych wydatków, co tym bardziej czyni reformę KRUS konieczną – temat ten poruszamy w dalszej części opracowania.

Ciekawe jest również odniesienie wydatków na rolnictwo do rezultatów Spisów Rolnych z 1996 i 2003 r. Spis rolny z 2002 r. wskazuje, że w porównaniu do 1996 r., liczba ludności związanej z rolnictwem zmniejszyła się o około 5%: z 6216,5 tys. w 1996 do 5891,9³² tys. w 2002 r. (Sztanderska, 2003). Zmniejszeniu uległa również liczba osób pracujących w rolnictwie: z 4050,2 do 2091,1, czyli o 50%³³. Zmniejszył się również areał użytków rolnych w gospodarstwach rolnych: w 2002 r. wyniósł 16,9 mln ha i w porównaniu z 1996 r. był mniejszy o 1,0 mln ha, tj. o 5,5% (Raport z wyników Powszechnego Spisu Rolnego, GUS). Liczba ludności zawodowo biernej wzrosła z kolei z około 980 tys. do 2000 tys.³⁴. Ilość osób, które zalicza się do ukrytego bezrobocia na wsi szacuje się na 417 tys. (są to osoby zarówno zaliczone do pracujących, jak i biernych) (Sztanderska, 2003). W porównaniu do połowy lat 90., wzrosła również rola świadczeń społecznych w dochodach gospodarstw rolnych – z 20% całkowitych dochodów w połowie lat 90. do 30% w 2000 r. (Chaplin, Milczarek 2003). Pomimo spadku liczby osób związanych z rolnictwem, i jednoczesnego pogłębienia problemów na wiejskim

³² Ludność w wieku 15 lat i więcej w gospodarstwach domowych z użytkownikiem indywidualnego gospodarstwa rolnego.

³³ „Częściowo (...) spadek ten jest wynikiem zmiany definicji osoby pracującej na własny rachunek w gospodarstwach indywidualnych. Do pracujących na własny rachunek w gospodarstwach indywidualnych nie zalicza się pracujących w gospodarstwach indywidualnych produkujących wyłącznie na własne potrzeby oraz pracujących w gospodarstwach indywidualnych do 1 ha użytków rolnych włącznie produkujących głównie na własne potrzeby.” (Powszechny Spis Rolny, 2003, s. 34).

³⁴ Zmiany te są również skutkiem przyjęcia w obu spisach różnych definicji pracujących.

Wykres 13. Ludność związana z rolnictwem w 1996 i 2002 r.

Źródło: Sztanderska, (2003).

rynku pracy, wydatki budżetu państwa na rolnictwo w 2002 r. są na podobnym poziomie co w 1996 r. (w stosunku do PKB); niewielkim zmianom uległa również ich struktura³⁵. Może to świadczyć, z jednej strony o niedopasowaniu wydatków do zmieniających się problemów, a z drugiej do niskiej efektywności wydatków, które nie zdołały zapobiec negatywnym zmianom w rolnictwie.

4.2. Najważniejsze pozycje wydatków na rolnictwo

4.2.1. Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego

Największe środki spośród tych przeznaczonych na wspieranie rolnictwa i rolników, pochłania Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego (KRUS). Z budżetu państwa dotowane są dwa fundusze KRUS: Fundusz Emerytalno-Rentowy (FER) i Fundusz Prewencji i Rehabilitacji (FPiR). W skład KRUS wchodzi dodatkowo jeszcze cztery fundusze: Fundusz Składowy Ubezpieczenia Społecznego Rolników, Fundusz Administracyjny, Fundusz Rezerwowy i Fundusz Motywacyjny. Celem tego ostatniego, co ciekawe, jest wypłata nagród dla pracowników KRUS, które to nagrody wypłacane są poza limitami wynikającymi z przepisów

³⁵ Największą zmianą jest wzrost udziału dotacji dla ARiMR z około 4% do 8% całkowitych wydatków budżetu na rolnictwo; spadek wydatków z działu „rolnictwo” z 16% do 8% całkowitych wydatków na rolnictwo z budżetu. Jak jednak pokazuje analiza danych ARiMR, zwiększenie udziału dotacji nie przekłada się na zintensyfikowanie podstawowej działalności Agencji, jaką powinny być dopłaty do oprocentowania kredytów.

o kształtowaniu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej. Wszystkie sześć funduszy są w skomplikowany sposób powiązane ze sobą, tak, że w rezultacie dotacja z budżetu może trafić do wszystkich 6, a nie tylko 2 funduszy. Oczywistym jest, że tak skomplikowana struktura w zasadniczy sposób utrudnia kontrolę, na co przeznaczona jest część środków z dotacji.

Tabela 15. Wielkość i struktura dotacji dla KRUS.

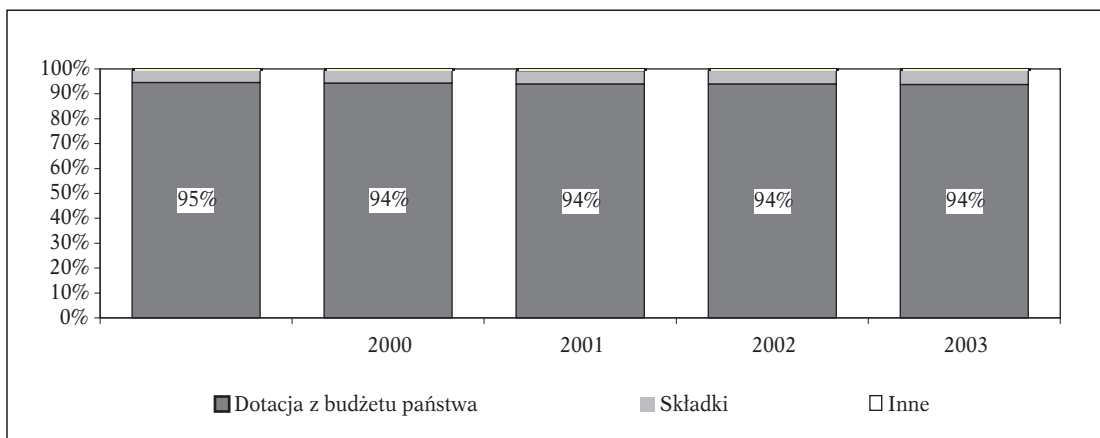
	1999	2000	2001	2002	2003*	2004**
Dotacja, w milionach złotych, w tym	12 911	13 234	14 908	15416,9	15043,2	15094,8
Dotacja dla FER	12891,3	13212,7	14880,6	15389,9	15.013,9	15.065,7
Dotacja dla FPiR	20	21,14	27,5	27	29,3	29,1
realny wzrost		-4,3%	8,1%	2,1%	-	

Źródło: Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa (1999, 2000, 2001), ustawa budżetowa na 2003 r., *przewidywane, ** budżet.

Dotacja dla FER i FPiR stanowi główne źródło przychodów tych funduszy. O ile w przypadku FPiR taka sytuacja wynika bezpośrednio z ustawy³⁶, to całkowita zależność FER od dotacji wskazuje, że rolnicze świadczenia emerytalno-rentowe nie są częścią systemu ubezpieczeń społecznych; są to raczej świadczenia socjalne.

Całkowita zależność FER od dotacji z budżetu wynika między innymi z niskich składek, których wysokość nie jest uzależniona od dochodów rolnika. Pomimo, że rozwiązania polegające na osobnym rolniczym funduszu emerytalnym nie są w Europie rzadkością (jest to ar-

Wykres 14. Udział składek i dotacji budżetowych w przychodach Funduszu Emerytalno-Rentowego



Źródło: Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa, różne lata.

³⁶ Art. 80 Ustawy o USR mówi, że FPiR tworzy się z odpisów od funduszu składkowego w wysokości 1% planowanych wydatków oraz z dotacji budżetowej.

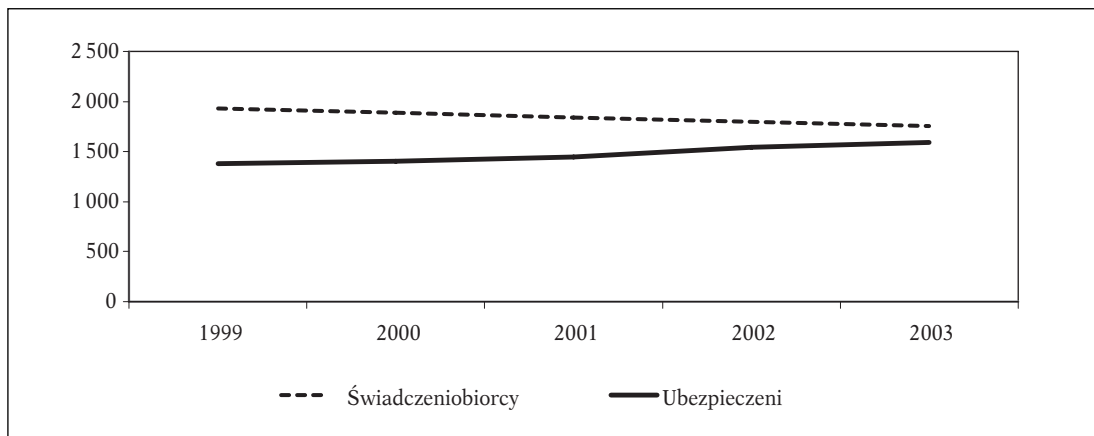
gument często podnoszony przez przeciwników reformy), osobne fundusze rolnicze istnieją w Austrii, Niemczech, Grecji czy Finlandii, to całkowity brak związku pomiędzy składką a dochodem występuje rzadko – podobne rozwiązanie przyjęły jedynie Niemcy, gdzie jednakże udział budżetu w finansowaniu ubezpieczenia rolniczego jest niższy niż w Polsce (choć nadal wysoki) i wynosi 70% przychodów (Frota, 2001).

Składka emerytalno-rentowa na każdego ubezpieczonego w KRUS wynosi kwartalnie 30% miesięcznej emerytury podstawowej, czyli najniższej emerytury ustalonej w przepisach emerytalnych. Powoduje to nierównomierne obciążenie składką dochodów z produkcji rolnej i dotowanie w tym samym stopniu rolników biednych, jak i tych, którzy osiągają znaczne dochody. Ostrożnie szacując, składka, dzięki której emerytura rolnicza mogłaby być w pełni sfinansowana, powinna być średnio 5 razy większa. Związek pomiędzy składkami a wysokością wypłacanej emerytury jest dodatkowo osłabiony przez to, że zarówno wysokość emerytury, jak i renty rolniczej są w dużym stopniu niezależne od czasu podlegania ubezpieczeniu w KRUS.

Kolejnym czynnikiem pogłębiającym zależność FER od dotacji, jest niekorzystny stosunek liczby ubezpieczonych do pobierających emerytury i renty. W ostatnich latach stosunek ten jednakże systematycznie się poprawia, co jednak nie przekłada się na korzystniejszą strukturę dochodów FER. Wskazuje to, że główną przyczyną zależności FER od dotacji jest wysokość składki.

Nie ulega wątpliwości, że system rolniczych ubezpieczeń społecznych jest głęboko nieracjonalny. Po stronie dochodów ma cechy pomocy społecznej, gdyż składki finansują znikomy odsetek wydatków na emerytury i renty. Jednakże, strona wydatkowa systemu pomocy społecznej już nie przypomina, gdyż wypłata świadczeń nie jest uzależniona od dochodów rolnika.

Wykres 15. Liczba ubezpieczonych i świadczeniobiorców FER



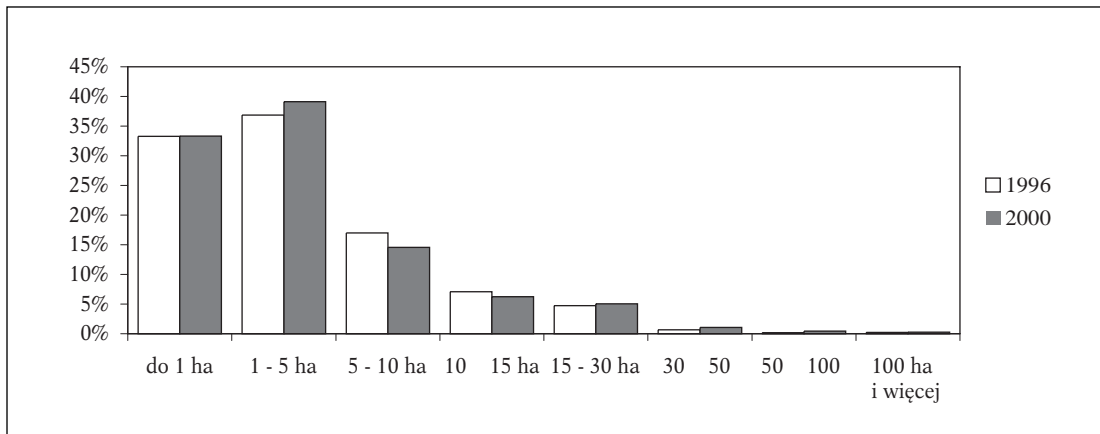
Źródło: www.krus.gov.pl

System ten jest więc dziwną hybrydą pomocy społecznej i systemu emerytalnego, i oba te elementy są mało efektywne. Jeżeli rozpatrujemy go jako system pomocy społecznej to jego niska efektywność wynika z tego, że pomoc (czyli finansowana przede wszystkim przez budżet emerytura), ustawowo trafia do wszystkich rolników, również tych, których dochody tego nie usprawiedliwiają. Jeżeli spojrzymy się na ten system, jak na system emerytalny, to niemal całkowita jego zależność od dotacji również wskazuje na głęboką nieefektywność. Brakuje w nim wyraźnego związku pomiędzy czasem płacenia składek i ich wielkością, a wysokością emerytury. Część ekspertów kwestionuje również regulacje dotyczące przyznawania rent – renta przyznawana jest rolnikowi, który jest trwale lub czasowo niezdolny do pracy w gospodarstwie rolnym, a nie do pracy jako takiej (Wóycicka, 2001).

Należałoby więc podjąć decyzję, w jakiej mierze FER ma być systemem pomocy społecznej, a w jakiej ma być to system emerytalny. Część, która będzie stanowić system pomocy, powinna mieć jasne kryteria udzielania tejże, zależne od warunków dochodowych bądź majątkowych beneficjentów. Natomiast w tej części systemu, która uznana zostanie za system emerytalny, należałoby wprowadzić znacznie większą łączność pomiędzy wpłacaną składką a wypłacaną emeryturą.

Jednakże oczywistym jest, że słabość systemu ubezpieczeń rolników jest również odbiciem niskich dochodów na wsi. Ponad połowa gospodarstw rolniczych to gospodarstwa małe, poniżej 5 ha, których dochody są na tyle niskie, że trudno będzie obciążyć je większą składką (Goraj, Jagła 2002). Gospodarstwa duże – powyżej 15 ha, dla których obecna składka stanowi znikomą część dochodów – to mniej niż 10% wszystkich gospodarstw. Pomimo, że struktura obszarowa poprawia się, to przemiany są powolne.

Wykres 16. Struktura obszarowa indywidualnych gospodarstw rolnych w Polsce



Źródło: Powszechny spis rolny, GUS 2003.

Tabela 16. Udział składki do KRUS w uzyskanych w 2000 r. dochodach rolników z gospodarstw prowadzących rachunkowość

Wielkość gospodarstwa	w dochodzie pieniężnym z działalności operacyjnej	w dochodzie rolniczym netto*
1-2 ha	„ujemny dochód”	45%
2-5 ha	26%	15,7%
5-7 ha	11,5%	10,5%
7-10 ha	13%	12,7%
10-15 ha	7,1%	8,2%
15-20 ha	5%	6,1%
20-50 ha	3,8%	4,3%
50-100 ha	2,2%	2,8%
100 i więcej	1,1%	1,2%

*dochód netto jest to całkowity dochód, łącznie z wartością upraw na własne potrzeby
Źródło: Goraj, Jagła (2002), s. 42.

Z drugiej jednak strony, średnie dochody w gospodarstwach domowych rolników poprawiają się: w 2000 r. średni dochód na jedną osobę w gospodarstwie domowym rolników wynosił 74% dochodu w gospodarstwach domowych ogółem, podczas gdy w 2002 r. stosunek ten wynosił już 86% (GUS, *Roczniki Statystyczne*).

Trzeba tu podkreślić, że bez głębokiej i radykalnej reformy KRUS nie można mówić o zauważalnej racjonalizacji wydatków na rolnictwo. Wydatki na KRUS wypychają pozostałe wydatki na rolnictwo, ich udział w PKB systematycznie rośnie, a wobec szybko rosnącej liczby ubezpieczonych, konieczność reformy staje się tylko jeszcze bardziej nagląca. Przeprowadzona w 1999 r. reforma systemu ubezpieczeń społecznych nie objęła ubezpieczeń rolniczych, natomiast wobec narastających kłopotów polskich finansów publicznych, przeprowadzenie tej reformy staje się coraz bardziej konieczne, zarówno dla utrzymania stabilności fiskalnej, jak i dla dalszego rozwoju gospodarczego kraju.

4.2.2. Wydatki publicznych agencji i funduszy związanych z rolnictwem

Jeżeli pominiemy środki KRUS, to około 2/3 środków publicznych przeznaczonych na wspieranie rolnictwa, przechodzi przez agencje rolnicze i FOGR.

Teoretycznym uzasadnieniem dla istnienia agencji władz publicznych jest ich zdolność do sprawniejszego, niż władzy centralnej lub lokalnej, realizowania gospodarczych celów państwa, co „wyraża się w bardziej efektywnym wykorzystaniu zasobów, gdyż część wydatkowanych środków powraca do agencji, a te które wydatkowane są definitywnie, są na ogół związane z realizowaniem statutowych celów agencji” (Owsiak, 1999, s. 145). Zaletą agencji jest również zdolność do mobilizowania środków z kilku źródeł, również niepublicznych. Agencje rolni-

cze nie w pełni spełniają te kryteria, a ich efektywność w realizowaniu postawionych im ustawowo celów jest dyskusyjna (między innymi z powodu, że część działań agencji tym celem nie służy).

Największą Agencją związaną z rolnictwem jest Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa (ARiMR). Do 2004 r. była ona finansowana przede wszystkim poprzez dotację z budżetu państwa³⁷. Podstawowym celem Agencji jest wspieranie inwestycji służących rozwojowi rolnictwa i obszarów wiejskich. Szczegółowe zadania Agencji wymienione w ustawie, są przytoczone w Załączniku 1.

Wsparcie Agencji dla rolnictwa polegać ma przede wszystkim na dopłatach do oprocentowania kredytów bankowych, ale dopuszcza się również inne formy pomocy, w tym finansowanie lub udział w finansowaniu poszczególnych zadań, udzielanie gwarancji i poręczeń kredytowych, zakup obligacji banków regionalnych³⁸, finansowanie wydatków związanych z rejestracją i wyposażeniem w środki techniczne grup producentów owoców i warzyw, udzielanie pomocy na tworzenie funduszu operacyjnego dla wpisanych do rejestru uznanych grup producentów owoców i warzyw, wypłacanie rekompensat finansowych z tytułu niewprowadzania do obrotu owoców i warzyw.

Formy finansowania zadań Agencji są dość szeroko zakrojone, dziwi natomiast, że dość spora ich część dotyczy określonej grupy producentów owoców i warzyw, podczas, gdy celem Agencji jest restrukturyzacja całego rolnictwa.

Od 1 maja ARiMR obsługuje również programy unijne: Program Operacyjny Restrukturyzacji i Modernizacji Sektora Żywnościowego i Program Rozwoju Obszarów Wiejskich (łącznie z dopłatami bezpośrednimi). Według Ministerstwa Rolnictwa (www.monrol.gov.pl): *„Po wejściu do UE, finansowanie modernizacji rolnictwa i rozwoju wsi będzie następowało głównie ze środków unijnych – zgodnie z mechanizmami Wspólnej Polityki Rolnej i programami strukturalnymi. Rola obecnie stosowanych instrumentów wsparcia rolnictwa ze środków budżetu państwa będzie malała na rzecz wsparcia unijnego (z udziałem niezbędnego współfinansowania krajowego)”. Pomimo to, Ministerstwo Rolnictwa „podjęło decyzję o utrzymaniu po akcesji dopłat do większości funkcjonujących obecnie linii kredytowych”* (www.arimr.gov.pl), czyli dotychczasowe i przyszłe dopłaty do odsetek od kredytów pozostaną bez większych zmian.

Wydaje się, że wobec dużych środków, jakie polskie rolnictwo będzie otrzymywało z Unii Europejskiej, kontynuowanie dopłat do kredytów, szczególnie wobec utrzymującej się nierównowagi fiskalnej, jest działaniem rozrzutnym. Dodatkowo, za rozważeniem likwidacji

³⁷ Zauważmy więc, że Agencja ta nie spełnia jednego z kryteriów uzasadniających jej istnienie, to znaczy zdolności do mobilizacji dochodów z kilku źródeł.

³⁸ Emitowanych celem restrukturyzacji należności kredytowych zrzeszonych w nich banków spółdzielczych.

dopłat do kredytów przemawiają opinie części ekspertów, którzy sądzą, że dopłaty te są narzędziem nieefektywnym (Kulawik, 2001). Jedynym i głównym ich celem jest bowiem zmniejszenie ograniczeń w dostępie do kredytów w rolnictwie, jednakże ograniczenia te często wynikają z czynników, na które dopłaty mają jedynie niewielki wpływ, jak np. niesymetryczna informacja, brak wystarczająco atrakcyjnych zabezpieczeń kredytu u potencjalnych kredytobiorców, wysokie koszty transakcyjne udzielania kredytów, niekompletny rozwój rynków finansowych, nieprzyjazność instytucji, itp.

Przykładem nieskuteczności dopłat do odsetek w niwelowaniu ograniczeń w dostępie do kredytu jest chociażby wymagane przez banki zabezpieczenie kredytu. Oczywiście jest, że im gospodarstwo większe i w lepszej kondycji, tym mniejsze wymagania banku dotyczące zabezpieczeń i tym łatwiej jest owe zabezpieczenie przedstawić. W takiej sytuacji preferencyjne kredyty jedynie redystrybuują publiczne środki na rzecz bogatych producentów rolnych, dla których ograniczenia kredytowe od początku są niewielką przeszkodą. Kolejnym przykładem istotnej bariery, na którą dopłaty do odsetek nie mają żadnego wpływu, są wysokie koszty transakcyjne udzielania małych kredytów, które mają swoje źródło w nisko rozwiniętej infrastrukturze wiejskiej i niskim rozwoju rynków finansowych. Jak konkluduje Kulawik (2001, s. 41): „Łagodzenie wszelkich typów ograniczeń kredytowych nie jest łatwe. W odniesieniu do tych, które zlokalizowane są po stronie podażowej rynku kredytowego, najlepszą metodą jest wdrażanie szeroko rozumianych innowacji finansowych (...). Praktyka niestety bywa odmienna, tzn. rządy najczęściej sięgają po instrumenty bezpośrednich ingerencji w rolnicze rynki kredytowe, wśród których w Europie Środkowej dominują kredyty preferencyjne. Paradoksalnie, kredyty te stają się kolejnym źródłem ograniczeń kredytowych”.

Uważa się również (Kulawik, 2001), że przekonanie, iż tanie kredyty są instrumentem wspierającym modernizację rolnictwa, jest nie do końca uzasadnione. Tabela 17 pokazuje wyniki badań ankietowych dotyczących sposobu wykorzystania preferencyjnego kredytu.

Tabela 17. Szacunek stopnia nowoczesności inwestycji rolniczych współfinansowanych kredytami preferencyjnymi (w %)

Grupa respondentów	Najnowocześniejsze – odpowiadające poziomowi Europy zachodniej	Nowoczesne – spotykane w czołowych gospodarstwach polskich	Tradycyjne – sprawdzane w Polsce od kilku lat	Częściowo przestarzałe
ODR-y*	12	32,1	44,3	11,6
Banki spółdzielcze	4,4	27,7	52,7	15,2
BGŻ i banki regionalne	11,3	27,6	47,7	13,4
Banki komercyjne	14,2	38	38,2	9,6

Źródło: Kulawik (2001), s. 17.

* Uwagi: ODR – Ośrodki Doradztwa Rolniczego.

Tabela 18. Przychody i koszty ARiMR

	1996	2002*	2003*	2004**
Przychody, w tym	659,1	1556,7	1649,2	1329,0
Dotacje z budżetu państwa	382,5	1500,8	1602,6	1309,0
Koszty	588,9	1364,7	1694,3	1873,3
Wynagrodzenia wraz z poch.	bd	72,4	240,5	426,7
Dopłaty do odsetek od kredytów	454,8	672,8	485,3	480,5
Pozostałe koszty	bd	234,8	751,9	429,2
Wynik finansowy	200,6	393,3	-45,1	-544,1
Udział dotacji w przychodach	58% (70%*)	96,3%	97,1%	
Udział dopłat do odsetek w kosztach	77,2%	49,3%	28,6%	

Źródło: Ustawa budżetowa 2003 i 2004 r.

*łącznie z wpływami z oprocentowania obowiązkowych rezerw bankowych, odprowadzanymi przez NBP; pozycji tej nie ma w Planie Finansowym na 2002 r. i lata późniejsze

*szacunkowe wykonanie; **plan

Jak pokazuje tabela 17, żadna z grup respondentów nie deklarowała, że tanie kredyty finansowały przede wszystkim inwestycje służące istotnej modernizacji gospodarstw.

Jak już zaznaczaliśmy, działalność ARiMR finansowana jest przede wszystkim z budżetu państwa³⁹: dotacja z budżetu stanowi ponad 95% przychodów ARiMR. W porównaniu do 1996 r., kiedy dotacja łącznie z wpłatą NBP (z oprocentowania obowiązkowych rezerw bankowych) wynosiła około 70% przychodów, zależność od budżetu pogłębia się.

Zastanawiające jest, że dopłaty do odsetek od kredytów, które powinny być główną (dotychczasową) formą działalności Agencji, stanowią zaledwie około 30% kwoty przekazanej w formie dotacji z budżetu państwa, i pomimo, że dopłaty do odsetek spadają, to koszty całkowite funkcjonowania Agencji rosną (w 1996 r. dopłaty te wynosiły 77%). Oczywiście, wynika to między innymi z tego, że ARiMR przygotowywała się do objęcia nowych obowiązków wynikających z WPR, na przykład do uruchomienia i obsługi systemu IACS. Jednakże, jak pokazują doświadczenia z wprowadzeniem tego systemu, nie jest to proces, który Agencja przeprowadziła w sposób oszczędny i efektywny (zob. kontrola NIK 192/2003 i NIK *Analiza z wykonania budżetu państwa na rok 2001*).

Kolejnym zwracającym uwagę faktem, jest duży udział w kosztach ARiMR pozycji „pozostałe koszty” (według planów finansowych zamieszczonych w Ustawie Budżetowej). W ustawie budżetowej na 2003 r. podane jest co składa się na nie – dominującą pozycją są dopłaty do mleka Extra – 160 mln zł w 2002 r. i 420 mln zł planowanych w 2003 r., co jest kwotą zbliżoną do zrealizowanych dopłat do odsetek od kredytów!). Wydaje się, że tak wąskie do-

³⁹ Warto tu nadmienić że dane dotyczące finansów ARiMR i pozostałych Agencji dopiero od 2003 r. są zamieszczone w Ustawie Budżetowej.

płaty, które w 2002 r. pochłonęły około 10% dotacji, a w 2003 ponad 25% dotacji, nie służą raczej długookresowemu rozwojowi rolnictwa i obszarów wiejskich, czyli ustawowemu celowi Agencji, a raczej jest to ukłon w stronę silnych grup interesu (po wejściu do UE dopłaty te zostały zlikwidowane).

Wyjaśnienia pozycji „pozostałe koszty” nie ma już w Ustawie budżetowej na rok 2004, a jest to największa pozycja kosztów. Jest to oczywiście bardzo wygodne dla Agencji, natomiast nie sprzyja przejrzystości finansów publicznych, ani kontroli nad wydawaniem publicznych pieniędzy.

Zastanawia również fakt, że pomimo, iż dopłaty do kredytów należą do zadań Agencji, to w budżecie również jest pozycja „dopłaty do odsetek od kredytów rolniczych”. Oczywiście, chodzi prawdopodobnie o zupełnie inny rodzaj kredytów, natomiast wydaje się jednak, że wprowadza to chaos i nakładanie się kompetencji.

Kolejną Agencją rolniczą jest Agencja Rynku Rolnego (ARR). Do 2004 r. około połowy przychodów ARR stanowiła dotacja, natomiast resztę stanowiły przychody ze sprzedaży, również opłacane z budżetu (co ciekawe, pozycji tej nie ma wyszczególnionej w budżecie). Głównym zadaniem ARR od maja 2004 r. jest realizowanie interwencji i stabilizacja rynków rolnych, a także administracja obrotem towarów rolnych z zagranicą w ramach WPR. Ponieważ są to działania w pełni finansowane przez budżet UE, oznacza to, że ARR przestanie bezpośrednio polegać na środkach z polskiego budżetu.

Tabela 19. Szacunkowe przychody i koszty ARR

	2002	2003	2004
Przychody, w tym	769,5	1 863,9	1 165
Dotacje z budżetu państwa	296	752,8	748,6
Przychody ze sprzedaży opłacane z budżetu państwa	bd	755,7	381,3
Wpłata z Agencji Własności Rolnej Skarbu Państwa		340	
Koszty	2 326,1	2 797,8	1 440,5
Wynagrodzenia wraz z pochodnymi	40,7	67,6	87,3
Usługi obce	2 172,2	398,3	274,0
Pozostałe koszty	94,0	2 115,3	837,4
Wynik finansowy	-1 551,7	-933,9	-275,6

Źródło: Malinowska i inni (1996), Ustawa budżetowa 2003 i 2004.

Podobnie, jak w przypadku ARiMR, największą pozycją kosztów ARR są „pozostałe koszty”, które pozostają niewyjaśnione.

Warto tu dodać, że w ramach ARR działa kuriozalny Fundusz Promocji Mleczarstwa. Ani w planie finansowym Agencji, ani w Ustawie Budżetowej (ani Uzasadnieniu) nie ma żadnej informacji o istnieniu takiego funduszu. Niejasne jest również, czy dochody i wydatki FPM są uwzględnione w planie finansowym ARR.

Fundusz Promocji Mleczarstwa (FPM) utworzony został na podstawie ustawy o regulacji rynku mleka i przetworów mlecznych z dnia 6 września 2001 r. Celem Funduszu jest m.in. promocja spożycia artykułów mleczarskich, wspieranie sprzedaży polskich produktów mleczarskich za granicą, pomoc w organizacji wystaw i udziału w targach, wspieranie prac badawczo-rozwojowych oraz poprawa jakości produktów mleczarskich. Jego głównym źródłem finansowania są wpłaty przekazywane przez podmioty skupujące mleko, w wysokości 0,1 grosza od każdego skupionego litra mleka (według ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o organizacji rynku mleka i przetworów mlecznych. (Dz.U. z 2004 r. Nr 93 poz. 897), (według obowiązującej do dnia akcesji ustawy z 6 września 2001 r. o regulacji rynku mleka (...)) było to 0,2 grosza od litra).

Według NIK (Raport 189/2003) *„Biorąc pod uwagę ilość skupionego w latach 2002-2003 (I półrocze) mleka (10 539,3 mln litrów), wpływy na Fundusz Promocji Mleczarstwa za ten okres powinny ukształtować się na poziomie 21 078,6 tys. zł. Środkami Funduszu Promocji Mleczarstwa, zgodnie z ustawą o regulacji rynku mleka i przetworów mlecznych, dysponuje Prezes Agencji Rynku Rolnego w zakresie określonym corocznie przez Komisję Porozumiewawczą do Spraw Mleka i Przetworów Mlecznych w planie finansowym. Najwyższa Izba Kontroli negatywnie oceniła: opóźnienia w opracowaniu szczegółowych zasad gospodarowania Funduszem Promocji Mleczarstwa, przyjęte w tych zasadach uregulowania, a także samo gospodarowanie FPM oraz rozliczanie z wykorzystania środków Funduszu”*. Nie wymaga to komentarza.

Kolejną Agencją jest Agencja Nieruchomości Rolnych (ARN). Jej celem jest poprawa efektywności oraz lepsze wykorzystanie mienia rolnego Skarbu Państwa, czemu służy przede wszystkim jego restrukturyzacja i prywatyzacja. Do niedawna ANR, miała również wspierać działania mające na celu udzielenie pomocy pracownikom byłych PGR, w szczególności poprzez wspieranie zatrudnienia socjalnego i finansowanie Centrum integracji społecznej. Dziwnym wydaje się łączenie tak odrębnych zadań, jak restrukturyzacja i prywatyzacja gospodarstw rolnych z funkcjami czysto socjalnymi – te ostatnie powinny chyba należeć raczej do instytucji wyspecjalizowanych w pomocy społecznej i aktywizacji bezrobotnych, a nie do Agencji zajmującej się nieruchomościami rolniczymi. Na mocy ustawy z dnia 4 marca 2004 r. o zmianie ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa oraz o zmianie innych ustaw (Dz.U. Nr 69, poz. 624) Agencja nie będzie się zajmować się finansowaniem Centrum Integracji Społecznej, co nie oznacza, że porzuci ona wszystkie funkcje społeczne.

Jeżeli przyjrzymy się działaniom agencji i porównamy je z celami ustawowymi, to wyłaniający się obraz jest zastanawiający. Agencja praktycznie zakończyła przejmowanie mienia po byłych PGR w 1995 r. (Malinowska, Misiąg, 2001). Do 2004 r. Agencja przejęła około 4,7 mln ha, z tego około 65% zostało trwale rozdysponowane, a z tego około połowa, czyli 30%

gruntów przejętych przez Agencję zostało sprzedane. Duża część gruntów została również przekazana w dzierżawę (Raport ANR, 2004). Obecnie do rozdysponowania pozostało 515 tys. ha, czyli 10% przejętych gruntów (ANR, 2004).

W 2002 r. wydatki Agencji były przeznaczone są na następujące cele: inwestycje i remonty oraz utrzymanie zasobów mieszkaniowych, finansowanie świadczeń przedemerytalnych dla byłych pracowników PPGR, ochrona zabytków, aktywizacja zawodowa bezrobotnych, ochrona zdrowia i działalność socjalna, wydatki związane z rozdysponowaniem mienia (zagospodarowaniem), odpis na fundusz rezerwowy, przekazanie środków do budżetu państwa, pozostałe wydatki statutowe i wydatki na funkcjonowanie (Uzasadnienie do Ustawy Budżetowej na 2003 r.). Wydaje się więc, że Agencja spełniła już swoje cele, a obecnie jej środki nie są wydawane na cele związane z restrukturyzacją i prywatyzacją. Niewykluczone więc, że zadania obecnie pełnione przez Agencję, mogłyby przejąć samorządy.

Tabela 20. Plany finansowe Agencji Nieruchomości Rolnych

	2002*	2003	2004
Przychody, w tym	1380,5	848,4	865,6
Przychody ze sprzedaży mienia Zasobu	991,5	771,4	785,2
Dotacja podmiotowa	0,2	0,2	0,2
Koszty, w tym	1448,5	1 683,5	1 845,3
Wynagrodzenia i pochodne	75,5	78,5	82,8
Środki przekazane do jednostek sektora publicznego	393,7	770,0	120,0
Pozostałe koszty		244,7	1 050,7
Wynik finansowy		-835,2	-979,7

*stan funduszu

Źródło: Malinowska i inni (1996), Ustawa budżetowa 2003 i 2004.

Następną instytucją związaną z rolnictwem jest Fundusz Ochrony Gruntów Rolnych (FOGR). Jest to fundusz, który całkowicie finansuje się z swoich dochodów: są to jednorazowe opłaty wnoszone przez inwestorów z tytułu wyłączenia gruntów z produkcji rolniczej, opłaty roczne – stanowiące stałe opłaty roczne z tytułu użytkowania na cele nierolnicze gruntów wyłączonych z produkcji rolniczej, opłaty z tytułu niewykonania obowiązku zdjęcia i wykorzystania próchnicznej warstwy gleby, i inne. Fundusz ten dzieli się na Fundusz Centralny i oddziały terenowe. Centralny Fundusz, którego plan finansowy, jako jedyny omówiony jest w Uzasadnieniu do Ustawy Budżetowej, obraca stosunkowo niewielkimi kwotami, natomiast dużo większe środki przechodzą przez fundusze terenowe: gminne, powiatowe i wojewódzkie. Fundusze te powiązane są ze sobą poprzez system dotacji, tak, że na podstawie danych zamieszczonych w Uzasadnieniu trudno ocenić, jaka jest w rezultacie całkowita kwota, która przechodzi przez te Fundusze. W tabeli przedstawiamy dane dotyczące Funduszy wojewódzkich, przez które przechodzą największe sumy pieniędzy.

Tabela 21. Wojewódzkie Fundusze Ochrony Gruntów Rolnych

	2000	2001	2002
Przychody:	87,1	112,5	121,5
Wydatki, w tym	99,2	87,6	119,6
Dotacje dla pozostałych szczebli	8,48	40,7	30,6

Źródło: Sprawozdanie z wykonania Ustawy Budżetowej za 2000, 2001, 2002 r.

Fundusz ten wydaje się być szczególnie dziwnym tworem. Jego celem jest ochrona, rekultywacja i poprawa jakości gruntów rolnych, tymczasem, większość wydatków Centralnego Funduszu Ochrony Gruntów Rolnych – o wydatkach funduszy terenowych brakuje informacji – (w 2004 r. 16 301 tys. zł) przeznaczają się na dotacje związane głównie z budową i modernizacją dróg dojazdowych do gruntów rolnych.

Podsumowując, duża część pieniędzy przeznaczonych na wspieranie rolnictwa przechodzi przez agencje i fundusze, ale co najmniej kilka przesłanek wskazuje, że instytucje te nie wydają publicznych pieniędzy w sposób efektywny.

Na rolnictwo przeznaczane są również środki bezpośrednio z budżetu w dziale „rolnictwo”, (około 14% środków z tego działu) z którego finansowane są następujące instytucje: Krajowe Centrum Doradztwa Rozwoju Rolnictwa i Obszarów Wiejskich, Ośrodki doradztwa rolniczego, Stacja Chemiczno-Rolnicza, Centralny Ośrodek Badania Odmian Roślin Uprawnych, Krajowe Centrum Hodowli Zwierząt, Inspekcja Weterynaryjna i Inspekcja Jakości Handlowej Artykułów Rolno – Spożywczych.

4.3. Propozycje działań

- **Reforma KRUS jest konieczna. Proponujemy likwidację KRUS i włączenie rolników do systemu pracowniczego.**

Proponujemy, aby docelowa reforma rolniczego systemu ubezpieczeń polegała na likwidacji KRUS i włączeniu rolniczego systemu ubezpieczeń w system pracowniczy. Konsekwentnie, wysokość składki ustalana byłaby na identycznych zasadach, jak w systemie pracowniczym, a podstawą byłyby wszystkie dochody uzyskiwane przez rolnika, także z działalności pozarolniczej. Wymaga to oczywiście wprowadzenia systemu ewidencji dochodów rolniczych.

Z budżetu państwa dotowane byłyby składki tych rolników, których dochody są na tyle niskie, że wysokość składki nie osiągałaby wymaganego, precyzyjnie ustalonego minimum, niezbędnego do zagwarantowania minimalnej emerytury. Dzięki temu emerytura najbied-

niejszych rolników byłaby zabezpieczona, natomiast wszyscy rolnicy zostaliby na równych zasadach włączeni do obowiązkowego, II-filarowego systemu.

Oszczędności dla budżetu wynikałyby przede wszystkim z samodzielnego finansowania emerytur przez bogatszych rolników. Emerytury rolników biedniejszych nadal byłyby finansowane przez budżet, tak jak dotychczas, natomiast odpowiednie wyliczenie wysokości minimalnej składki, która pozwalałaby na sfinansowanie emerytury minimalnej, łącznie ze szczelnym systemem przyznającym publiczne dofinansowywanie zagwarantowałoby, że dotacje z budżetu zmniejszyłyby się.

- **Należy poprawić przejrzystość systemu finansowania rolnictwa.**

Dotychczasowy system dotowania rolnictwa i rolników jest nieprzejrzysty – środki przechodzą przez różnorodne Agencje i Fundusze. Sprzyja to nieefektywnemu wykorzystaniu środków, gorszej nad nimi kontroli i powstawaniu zbędnych kosztów związanych z funkcjonowaniem wszystkich tych instytucji. Dodatkowo, sprawozdania finansowe agencji zaczęły pojawiać się dopiero od 2003 r., więc do 2002 r. agencje pozostawały poza kontrolą parlamentu. Poważną wadą istniejących w Ustawach Budżetowych planów jest jednak zupełny brak przejrzystości. Jak konkluduje Malinowska-Misiąg (Rzeczpospolita, 2003): *„plany finansowe instytucji pozabudżetowych dają więc dużo do myślenia, stwarzają także olbrzymie pole do domysłów. Nawet jeśli jakieś instytucje działają prawidłowo i efektywnie, trudno powiedzieć – które. Zdecydowana większość z nich charakteryzuje się bowiem daleko posuniętą powściągliwością co do publikowania informacji o swojej działalności”*.

- **Należy dokonać przeglądu wydatków Agencji pod względem ich zgodności z ustawowymi zadaniami. Należy również dokonać przeglądu zadań Agencji mając na uwadze ich wewnętrzną spójność i pokrywanie się zadań różnych instytucji.**
- **UE daje szanse na zmniejszenie pewnych form wsparcia dla rolnictwa – na razie nie jest to wykorzystane.**
- **Należy dokonać krytycznej analizy skuteczności dopłat do odsetek od kredytów i rozważyć likwidację tego rodzaju wsparcia, szczególnie wobec powyższego stwierdzenia.**
- **Należy rozważyć likwidację ARN i połączenie ARR i ARiMR. Obie te Agencje są odpowiedzialne za prowadzenie WPR; gdyby zlikwidować główną „pozaunijną” działalność ARiMR, jaką teoretycznie powinny być dopłaty do kredytów, to nieuzasadnione jest istnienie obydwu Agencji.**

Rozdział 5

Wydatki publiczne na finansowanie wymiaru sprawiedliwości

5.1. Podstawowe dane

Finansowanie wymiaru sprawiedliwości należy do jednych z podstawowych funkcji państwa (obok administracji, bezpieczeństwa publicznego i obrony). Świadczenia wymiaru sprawiedliwości należą do kategorii dóbr publicznych, czyli usług na rzecz ludności, których nie można sfinansować przez indywidualne płatności obywateli. W ostatniej dekadzie dokonano zasadniczych zmian systemowych, w wyniku których zwiększał się zakres zadań wymiaru sprawiedliwości. Dodatkowo, statystyki potwierdzają systematyczny wzrost przestępczości, co zwiększa liczbę spraw do rozpatrzenia. W odpowiedzi na zmiany zwiększono wydatki na finansowanie instytucji wymiaru sprawiedliwości. Oczywiście, zdaniem zainteresowanych, w stopniu niewystarczającym. Najszybciej zwiększały się wynagrodzenia pracowników, co niekoniecznie przekłada się na wyższą jakość usług. Wraz z nowelizacją ustawy o sądach powszechnych pozbawiono rząd wpływu na poziom wydatków na sądownictwo i pozostawiono go wyłącznie w kompetencji Parlamentu, co zaowocowało dalszym wzrostem wydatków budżetowych na finansowanie wymiaru sprawiedliwości. W tej pracy postaramy się zestawzić poziom nakładów na wymiar sprawiedliwości z efektami jego pracy.

Wymiar sprawiedliwości nie jest pojęciem zdefiniowanym przez prawo. Konstytucja, w której zagwarantowano niezawisłość instytucji wymiaru sprawiedliwości, stanowi jedynie, że wymiar sprawiedliwości w Rzeczypospolitej Polskiej sprawują Sąd Najwyższy, sądy powszechne, sądy administracyjne i sądy wojskowe (art. 175 ust. 1). Definicja ta pomija Trybunał Konstytucyjny i Trybunał Stanu (Perkowski, 2003). Według definicji budżetowych w skład wymiaru sprawiedliwości wchodzi: sądy powszechne, prokuratury, więzienia i zakłady dla nieletnich, sądy wojskowe i izby morskie. Wymiar sprawiedliwości jest finansowany niemal wyłącznie na szczeblu centralnym.

W ostatniej dekadzie dokonano zasadniczych zmian wymiaru sprawiedliwości, likwidując stare i powołując do życia nowe instytucje. Zmiany te w dużym stopniu odpowiadały zmianom politycznym w myśl zasady, iż warunkiem koniecznym istnienia demokratycznego państwa jest skuteczność działania norm prawnych. Postępujące zmiany miały głównie charakter systemowy, a nie ekonomiczny. W dyskusjach dotyczących efektywności systemu są-

downictwa koronnym argumentem uzasadniającym niską jakość usług publicznych jest powoływanie się na ograniczone środki finansowe, brakuje jednak refleksji dotyczącej wydatkowania już przeznaczanych środków. Spróbujemy podsumować główne wątki dyskusji przedstawiając propozycje oceny efektywności instytucji wymiaru sprawiedliwości.

W latach 90. dokonano przebudowy wymiaru sprawiedliwości w dużym stopniu odwołując się do tradycji okresu międzywojennego. Wśród najważniejszych działań można wyróżnić:

- likwidację w 1989 r. Państwowego Arbitrażu Gospodarczego i przekazanie spraw gospodarczych wyspecjalizowanym odrębnym wydziałom sądów powszechnych (Tynel, 1999);
- wprowadzenie pewności zatrudnienia sędziów i przyznanie im relatywnie wysokich zarobków (Laskowska, 2001);
- reformę prokuratury, weryfikację prokuratorów;
- reformę sądownictwa i wyodrębnienie Sądu Najwyższego;
- prywatyzację notariatów;
- przejęcie na mocy Konstytucji przez sądy zadań kolegiów ds. wykroczeń;
- powołanie samorządu sędziowskiego i Krajowej Rady Sądownictwa;
- reorganizację sądownictwa w wyniku reformy administracyjnej: sądy okręgowe zastąpiły wojewódzkie. W rezultacie sądami powszechnymi są apelacyjne, okręgowe i rejonowe;
- reformę sądownictwa administracyjnego polegającą na zmianie zasad działania Naczelnego Sądu Administracyjnego;
- powołanie sądów apelacyjnych i przywrócenie istniejącego przed wojną systemu apelacji i kasacji – instytucja kasacji zastąpiła istniejącą dotychczas rewizję nadzwyczajną.

Tłem funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości jest rosnąca liczba przestępstw (stwierdzonych w zakończonych postępowaniach przygotowawczych), która w 2002 r. była o 59% wyższa niż w 1990 r., przy braku zasadniczych zmian w wykrywalności sprawców (tabela 22). Nie następują istotne zmiany w wynikach postępowania: ponad 40% postępowań kończy się

Tabela 22. Podstawowe dane o rozmiarach przestępczości i pracy wymiaru sprawiedliwości

	1990	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Liczba przestępstw* (tys.)	883,3	974,9	897,8	992,4	1073,0	1121,5	1266,9	1390,1	1404,2
Dynamika liczby przestępstw			92%	111%	108%	105%	113%	110%	101%
Wykrywalność sprawców przestępstw (w %)	40	54,2	54,4	53,5	50,5	45	47,8	53,8	54,9

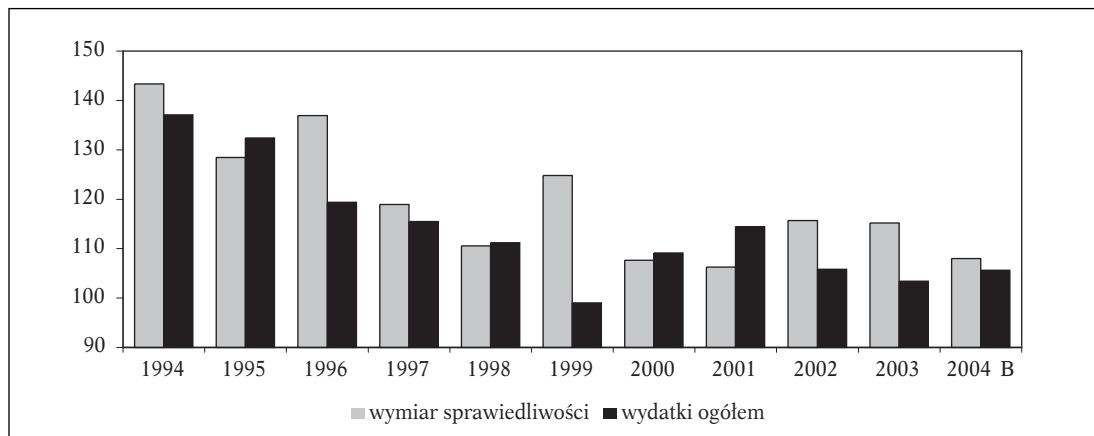
Uwagi: przestępstwa stwierdzone w zakończonych postępowaniach przygotowawczych

Źródło: GUS, Rocznik Statystyczny, różne wydania.

umorzeniem wobec niewykrycia sprawcy, ponad 50% sporządzeniem aktu oskarżenia. Oce-
na tych danych nie jest jednoznaczna. W opinii byłego Ministra Sprawiedliwości Lecha Ka-
czyńskiego rejestrowany w statystykach wzrost przestępczości nie jest potwierdzony w bada-
niach empirycznych – wynika on głównie z faktu większej ilości zawiadomień o przestęp-
stwach oraz rzetelniejszej rejestracji zgłoszeń (Laskowska, 2001).

Wydatki na wymiar sprawiedliwości w ostatnich latach rosły szybciej niż wydatki ogółem
(wykres 17) i były najszybciej rosnącą kategorią wydatków na finansowanie podstawowych
funkcji państwa. W 2003 r. wydatki ogółem były o 276% wyższe niż 10 lat temu, a wydatki
na wymiar sprawiedliwości o 531%. Oznacza to, że w ostatniej dekadzie była to uprzywile-
jowana grupa wydatków, na którą państwo łożyło więcej niż na pozostałe.

**Wykres 17. Dynamika wydatków budżetu państwa ogółem i wydatków na finansowa-
nie wymiaru sprawiedliwości**



Uwagi: wzrost wydatków na wymiar sprawiedliwości w 1999 r. wynika ze wzrostu wynagrodzeń sędziów i proku-
ratorów, z wdrożenia pierwszego etapu reformy sądownictwa powszechnego dotyczącego ustanowienia tzw. są-
dów grodzkich oraz ze zmiany zasad wynagradzania pracowników administracji sądowej. 2004B – dane według
ustawy budżetowej

Źródło: Sprawozdania z wykonania budżetu państwa, różne wydania.

Wydatki na dział „wymiar sprawiedliwości” według klasyfikacji budżetowej nie wyczer-
pują całości wydatków na instytucje wymiaru sprawiedliwości. Poza tym działem pozostają
wydatki na finansowanie Sądu Najwyższego, Naczelnego Sądu Administracyjnego, Trybuna-
łu Konstytucyjnego i Krajowej Rady Sądownictwa – będące częścią działu „urzędy naczeln-
nych organów władzy państwowej, kontroli i ochrony prawa oraz sądownictwa”. Wydatki
z tego działu rosły jeszcze szybciej. Jedną z przyczyn stanowi wykorzystanie możliwości
stworzonej w ustawie o finansach publicznych z 1998 r. o włączaniu do projektu ustawy do-
chodów i wydatków tych instytucji bez możliwości ich modyfikacji przez rząd. Od 2003 r.
również wydatki na sądy powszechne mają taki status, co prawdopodobnie było podstawo-
wą przyczyną ich wzrostu o 23% w tym roku.

Zwiększone wydatki na finansowanie instytucji wymiaru sprawiedliwości nie znajdują odzwierciedlenia w poprawie ocen wyrażanych w badaniach opinii publicznej. W raporcie Instytutu Spraw Publicznych (ISP, 2001) napiętnowano przedawnianie spraw przed sądami powszechnymi i niską skuteczność organów ścigania, co obniża poczucie bezpieczeństwa publicznego. Z drugiej strony, badania opinii sędziów wskazują na brak odpowiednich warunków pracy, co znajduje wyraz w jakości sprzętu komputerowego i biurowego (Perkowski, 2003, s. 304). Nie sposób jednak formalnie ocenić tego problemu i określić stan komputeryzacji administracji sądownictwa ze względu na brak danych statystycznych. Sędziowie pytani o obszary koniecznych zmian domagali się m.in. (ISP, 2001, s. 32):

- pełnej komputeryzacji sądów;
- zapewnienia dostępu do kompletnego orzecznictwa SN i literatury fachowej w zakresie niezbędnym do wykonywania pracy;
- zapewnienia faktycznego bezpieczeństwa na terenie sądów;
- zapewnienia do dyspozycji każdego sądu przynajmniej jednego samochodu służbowego używanego na przykład do przeprowadzenia wizji lokalnej czy oględzin;
- zapewnienia niezbędnych szkoleń podnoszących kwalifikacje zawodowe;
- podwyżek płac (postulat ten dotyczy głównie sędziów sądów rejonowych).

W obliczu ostatnich danych o wynagrodzeniach sędziów ostatni postulat został spełniony: w okresie 2000-2002 nastąpiło podwyższenie wynagrodzeń wszystkich pracowników sądów w tym: sędziów o ponad 20%, urzędników o 39%, kuratorów sądowych o 20%.

Według statystyk międzynarodowych liczba sędziów w Polsce jest wyższa niż w podobnych krajach np. w Hiszpanii, w dodatku są oni dobrze wynagradzani, a ich uposażenia stale rosną. Nie znajduje to jednak pełnego odzwierciedlenia w wynikach ich pracy. W tej sytuacji kluczem do istotnego postępu jest organizacja pracy sądów (Rzepliński, 2003). Szansę poprawy stworzyło nowe prawo o ustroju sądów powszechnych, które zwiększyło rolę ministra sprawiedliwości w obsadzaniu stanowisk prezesów sądów, i powoli zaczyna przynosić efekty.

Jak w przypadku placówek służby zdrowia, tak i w sądownictwie na czele sądów stoją prezesi, którzy są prawnikami, a nie menedżerami. Instytut Spraw Publicznych proponował wprowadzenie stanowiska menedżera (dyrektora administracyjnego) podlegającego nadzorowi prezesa sądu. Umożliwiłoby to zdjęcie z prezesów sądów spraw administracyjno-technicznych i finansowych.

5.2. Wskaźniki efektywności

Powyżej przedstawiono warunki finansowe wymiaru sprawiedliwości, które teraz postaramy się zestawić z wynikami funkcjonowania. Statystyki dotyczące wymiaru sprawiedliwości dotyczą głównie ilości instytucji i spraw wpływających oraz rozpatrywanych, w mniejszym zaś stopniu prezentują efektywność systemu prawnego. Spośród dostępnych danych o pracy sądów i prokuratury można wykorzystać kilka z nich, dających wyobrażenie o efektywności tych instytucji. I tak, Ministerstwo Sprawiedliwości publikuje następujące dane przybliżające efektywność instytucji prawnych:

- wskaźniki pozostałości (czyli trwania postępowania) w sądach;
- czas wyznaczenia terminu rozprawy od wpływu;
- trwanie postępowania w wydziałach ksiąg wieczystych;
- czas trwania egzekucji sądowej przez komorników;
- obciążenie sprawami prokuratorów w prokuraturach rejonowych.

5.2.1. Czas trwania postępowania w sądach

W latach 1997-2002 czas trwania postępowania w sądach wszystkich instancji wydłużył się (MS, 2002). Poczynając od sądów rejonowych, gdzie na 34 kategorie spraw czas ich rozpatrywania wydłużył się w 24 przypadkach. Wydłużenie czasu rozpatrywania spraw przez sądy rejonowe dotyczy wszystkich typów spraw karnych i wykroczeniowych, rodzinnych, spraw z zakresu prawa pracy, z zakresu ubezpieczenia społecznego. Największą poprawę odnotowano w części spraw cywilnych i gospodarczych. Uwzględniając jednak punkt wyjścia wiele pozostaje do zrobienia. Przykładowo, sprawy gospodarcze nieprocesowe trwały ponad 10 miesięcy w 1997 r. i 7 miesięcy w 2002 r., sprawy upadłościowe trwały 14,5 miesiąca w 1997 r. i 9,3 miesięcy w 2002 r. W sprawach cywilnych zwraca uwagę ograniczenie czasu trwania postępowania w sprawach dotyczących ksiąg wieczystych (od 4,8 miesięcy w 1997 r. do 2,8 w 2002 r.). Należy oczekiwać dalszej poprawy w wyniku uruchomienia od 1 października 2003 r. programu pilotażowego ksiąg wieczystych w wersji elektronicznej w sześciu dużych miastach.

W sądach okręgowych obniżył się czas trwania postępowania w większości spraw cywilnych, natomiast zwiększył się czas trwania postępowania w przypadku niemal wszystkich postępowań w sprawach z zakresu prawa pracy, ubezpieczeń społecznych gospodarczych oraz w sądzie antymonopolowym. Rekordy biją sprawy upadłościowe w pierwszej instancji, których czas trwania oscylował od 59,2 miesięcy w 1997 r. do 163,2 w 1998 r. oraz obniżył się do 53,5 miesięcy w 2002 r. Ogółem w sądach okręgowych więcej przypadków dotyczy wydłużenia czasu postępowania niż jego skrócenia.

Tabela 23. Sprawy do załatwienia w sądach powszechnych (w tys. spraw)

	Pozostałość z roku poprzedniego	Wpływ w danym roku	Sprawy do załatwienia
1993	913	4568	5481
1994	1209	4868	6077
1995	1557	4894	6451
1996	1609	4938	6547
1997	1534	5018	6552
1998	1499	6446	7945
1999	1894	6614	8508
2000	1771	7415	9186
2001	1824	8392	10216
2002	2245	8697	10942
2003*	brak danych	9500	brak danych

Źródło: Ministerstwo Sprawiedliwości, 2002, Działalność sądów powszechnych w 2002 r., *wstępne dane (Łukaszewicz, 2004).

W sądach apelacyjnych na 15 grup spraw w 9 przypadkach odnotowano wydłużenie czasu postępowania. Rekordy biją apelacje w sprawach z zakresu ubezpieczenia społecznego, gdzie czas postępowania wynosił 3,3 miesiąca w 1997 r. i wzrósł do 11,1 miesiąca w 2002 r.

Wniosek płynący z tych danych potwierdza pogorszenie usług publicznych świadczonych przez sądy powszechne w większości kategorii spraw.

Wydłużenie czasu trwania postępowania jest niewątpliwie związane z systematycznie rosnącą liczbą wpływających spraw (tabela 23), to zaś ma źródło w nakładaniu na sądy nowych zadań i wejścia ustawy o ustroju sądów powszechnych. W 2001 r. na mocy Konstytucji sądy przejęły do rozpatrywania sprawy dotyczące wykroczeń, ponieważ zostało zniesione sądownictwo administracyjne sprawowane przez kolegia do spraw wykroczeń (obecnie sprawy takie leżą w gestii sądów rejonowych – wydziałów grodzkich). Sądy powszechne nie nadążają z obsługą zwiększającej się liczby spraw i pomimo wzrostu liczby załatwianych spraw w większości przypadków rośnie czas trwania postępowania. Wstępne dane za 2003 r. są optymistyczne. Udało się załatwić wszystkie sprawy, które wpłynęły i dodatkowo załatwiono 158 tys. starych spraw (Łukaszewicz, 2004).

Czas trwania postępowania jest wskaźnikiem efektywności pracy sądów, ale bez implementacji wyroków ocena całego wymiaru sprawiedliwości jest negatywna niezależnie od wyników poszczególnych instytucji. Według danych za 2003 r. (Łukaszewicz, 2004) ponad 30 tys. wyroków pozbawienia wolności nie jest wykonywanych, bo dla skazanych nie ma miejsc w więzieniach.

5.2.2. Czas trwania postępowania w prokuraturze i obciążenie prokuratorów sprawami

Podobne, jak w przypadku sądów, wnioski można sformułować odnośnie prokuratury (tabela 24) – wraz ze wzrostem liczby wpływających spraw rośnie liczba spraw załatwionych

Tabela 24. Sprawy do załatwienia w prokuraturze (w tys. spraw)

	Pozostałość z roku poprzedniego	Wpływ w danym roku	Sprawy do załatwienia
1994	96	1095	1178
1995	100	1173	1269
1996	94	1101	1201
1997	99	1212	1306
1998	106	1299	1398
1999	112	1373	1479
2000	127	1496	1609
2001	134	1651	1778
2002	132	1645	1777
2003	119	1668	1800

Źródło: Informacja statystyczna o działalności powszechnych jednostek organizacyjnych prokuratury w 2003 r., Ministerstwo Sprawiedliwości, Departament Organizacyjny, Warszawa – 2004 r.

jednak mniej niż proporcjonalnie. W rezultacie wzrasta liczba spraw do załatwienia i czas trwania postępowania.

Należy jednak podkreślić, że w ostatnich dwóch latach udało się zahamować przyrost spraw niezakończonych w terminie (tabela 25) z wyjątkiem jednej kategorii (sprawy pozostające w prokuraturze dłużej niż 2 lata). Oznacza to opanowanie bieżącej sytuacji bez rozwiązywania problemów z przeszłości. W 2003 r. 1% pozostałych z poprzedniego roku spraw oczekiwał na swoją kolej ponad 2 lata.

Tabela 25. Sprawy niezakończone w terminie wg stanu na 31 grudnia, pozostające w prokuraturze dłużej niż 3 miesiące od pierwszego wpływu (w tys. spraw)

	Od 3 do 6 miesięcy	Od 6 do 12 miesięcy	Od roku do 2 lat	Więcej niż 2 lata	RAZEM
1996	7,361	2,808	0,865	0,476	11,510
1997	8,088	2,547	0,793	0,487	11,915
1998	9,967	3,026	0,946	0,587	14,526
1999	9,879	2,803	0,832	0,592	14,106
2000	12,648	4,364	1,193	0,822	19,027
2001	13,264	4,544	1,447	0,964	20,219
2002	12,062	4,242	1,281	1,156	18,741
2003	10,393	3,734	1,197	1,134	16,458

Źródło: Informacja statystyczna o działalności powszechnych jednostek organizacyjnych prokuratury w 2003 r., Ministerstwo Sprawiedliwości, Departament Organizacyjny, Warszawa – 2004 r.

Powyższe zmiany znajdują odzwierciedlenie we wskaźnikach charakteryzujących pracę prokuratorów (tabela 26). Udało się zahamować proces postępującego obciążenia prokuratorów sprawami, ale nie zaowocowało to do tej pory wzrostem efektywności ich pracy mierzonej wskaźnikiem skuteczności ścigania osób.

Tabela 26. Obciążenie prokuratorów sprawami i skuteczność ścigania

	Obciążenie prokuratora sprawami	Skuteczność ścigania osób
1994	28,0	71,8
1995	Brak danych	72,7
1996	25,4	72,2
1997	26,7	72,2
1998	28,4	69,0
1999	27,7	69,0
2000	30,9	70,6
2001	34,0	76,9
2002	33,6	78,9
2003	33,6	79,6

Uwagi: Obciążenie prokuratora sprawami = liczba miesięcznego wpływu spraw do prokuratury rejonowej podzielona przez liczbę prokuratorów i asesorów prokuratorskich zatrudnionych w tej prokuraturze, Wskaźnik skuteczności ścigania (osób) = (sprawy (wobec osób) przesłane sądowi z aktem oskarżenia i wnioskiem o umorzenie na podstawie przepisów o amnestii i art. 324 kpk + umorzenia warunkowe (wnioski o warunkowe umorzenia) + umorzenia na podstawie amnestii)/liczba ogółem zakończonych śledztw – dochodzeń (co do osób).

Źródło: Informacja statystyczna o działalności powszechnych jednostek organizacyjnych prokuratury w 2003 r., Ministerstwo Sprawiedliwości, Departament Organizacyjny, Warszawa – 2004 r.

Zahamowanie wzrostu obciążenia prokuratorów sprawami wiąże się z ogromnym przyrostem liczby zatrudnionych prokuratorów (3149 w 1990 r. do 5082 w 2002 r.) oraz znacznym przyrostem ich wynagrodzeń (w ciągu dwóch lat 2000-2002 przeciętne wynagrodzenie prokuratorów w prokuraturze apelacyjnej wzrosło o 32%, a w okręgowej i rejonowej o 24%). Na tym tle zrozumiałe jest ograniczenie obciążenia prokuratorów sprawami, jednak skuteczność ich działania pozostaje w dysproporcji do skokowego wzrostu wynagrodzeń i zatrudnienia. Wzrost wynagrodzeń dotyczył zresztą wszystkich pracowników prokuratury (merytorycznych i pomocniczych), choć w mniejszym stopniu niż prokuratorów.

5.2.3. Wyznaczenie terminu pierwszej rozprawy

Innym wskaźnikiem oceny efektywności pracy sądów jest przeciętny czas, jaki upływa od daty wpływu sprawy do pierwszej rozprawy. W tabelach 27 i 28 przedstawiono takie dane dla 1999 r. i 2002 r. Bilans jest negatywny: w większości spraw nastąpiło wydłużenie czasu od wpływu do pierwszej rozprawy.

W przypadku spraw procesowych w sądach rejonowych i w sądach okręgowych nastąpiło wydłużenie czasu oczekiwania na pierwszą rozprawę. W sądach rejonowych w 1999 r. w przypadku 8,1% spraw pierwsza rozprawa miała miejsce po co najmniej 4 miesiącach, a w 2002 r. w przypadku 14% spraw pierwsza rozprawa miała miejsce po co najmniej 4 mie-

Tabela 27. Wyznaczenie pierwszej rozprawy w 1999 r. (czas od wpływu do rozprawy w miesiącach) – ilość spraw i struktura

	Ogółem	do 1	1-2	2-3	3-4	>4
Sprawy procesowe (rep.C) w sądach rejonowych	160393	40472	59849	33297	13750	13025
	100%	25,2%	37,3%	20,8%	8,6%	8,1%
Sprawy nieprocesowe (rep.Ns) w sądach rejonowych	222769	111743	65082	24243	9136	12565
	100%	50,2%	29,2%	10,9%	4,1%	5,6%
Sprawy procesowe w sądach okręgowych	83095	10702	24402	20544	12090	15357
	100%	12,9%	29,4%	24,7%	14,5%	18,5%

Źródło: Informacja statystyczna o działalności wymiaru sprawiedliwości w 1999 r. – Statystyka sądowa i penitencjarna, MS, Dep. Organizacyjny, Warszawa 2000.

Tabela 28. Wyznaczenie pierwszej rozprawy w 2002 r. (czas od wpływu do rozprawy w miesiącach) – ilość spraw i struktura

	Ogółem	Do 1	1-2	2-3	3-4	4-6	6-12	>12
Sprawy procesowe (rep.C) w sądach rejonowych	108571	23148	35391	22526	12274	9503	4486	1243
	100%	21,3%	32,6%	20,7%	11,3%	8,8%	4,1%	1,1%
Sprawy nieprocesowe (rep.Ns) w sądach rejonowych	233796	108981	74016	27121	11798	7199	3971	710
	100%	46,6%	31,7%	11,6%	5,0%	3,1%	1,7%	0,3%
Sprawy nieprocesowe (rep.Nc) w sądach rejonowych	343505	168642	70990	33218	26079	29033	13632	1911
	100%	49,1%	20,7%	9,7%	7,6%	8,5%	4,0%	0,6%
Sprawy procesowe w sądach okręgowych	91071	10305	26815	23042	13264	10904	5887	854
	100%	11,3%	29,4%	25,3%	14,6%	12,0%	6,5%	0,9%

Źródło: Działalność sądów powszechnych w 2002 r., Ministerstwo Sprawiedliwości, Departament Organizacyjny, Warszawa 2002.

siącach. W sądach okręgowych w 1999 r. w przypadku 18,5% spraw pierwsza rozprawa miała miejsce po co najmniej 4 miesiącach, a w 2002 r. w przypadku 19,4% spraw pierwsza rozprawa miała miejsce po co najmniej 4 miesiącach.

Sytuacja poprawiła się w przypadku spraw nieprocesowych (rep. Ns) w sądach rejonowych: w 1999 r. w przypadku 5,6% spraw pierwsza rozprawa miała miejsce po co najmniej 4 miesiącach, a w 2002 r. w przypadku 5,1% spraw pierwsza rozprawa miała miejsce po co najmniej 4 miesiącach.

5.2.4. Czas trwania postępowania w wydziałach ksiąg wieczystych

W przypadku tych spraw odnotowano poprawę w większości okręgów. Średni czas postępowania skrócił się w ciągu roku od 3,4 do 2,8 miesiący. Pomimo odnotowanego postępu

Tabela 29. Czas trwania postępowania (w miesiącach) w wydziałach ksiąg wieczystych według okręgów sądów okręgowych

	2001	2002
Ogółem:	3,4	2,8
Warszawski	10,3	6,8
Białostocki	1,1	0,9
Bielski	2,6	3,3
Bydgoski	4,3	4,1
Częstochowski	0,9	0,6
Elbląski	2,4	1,9
Gdański	2,1	1,9
Gliwicki	1,1	0,5
Gorzowski	2	1,9
Jeleniogórski	1,1	0,9
Kaliski	2	2
Katowicki	1,3	1,2
Kielecki	3,1	2,3
Koszaliński	2	1,4
Krakowski	3,8	2,5
Krośnieński	1,9	1,1
Legnicki	1,6	1,6
Lubelski	1,3	0,9
Łomżyński	1,3	0,5
Łódzki	4	3,3
Nowosądecki	1,7	1,3
Olsztyński	2,4	1,5
Opolski	2,4	1,8
Ostrołęcki	3,6	1,9
Piotrkowski	2,5	2,4
Płocki	4,7	3,9
Poznański	4,5	3,9
Radomski	3,7	2,5
Rzeszowski	1,5	1,4
Siedlecki	3,5	2,5
Słupski	2,2	1,8
Suwalski	0,5	0,6
Szczeciński	10,1	7,8
Świdnicki	1,7	1,6
Tarnobrzesci	2,2	3,1
Tarnowski	1,5	1
Toruński	1,6	1,4
Wrocławski	1,1	1,4
Wrocławski	8,6	6,9
Zamojski	1,1	0,7
Zielonogórski	2,3	1,7

Źródło: Działalność sądów powszechnych w 2002 r., Ministerstwo Sprawiedliwości, Departament Organizacyjny, Warszawa 2002.

wciąż wiele pozostaje do zrobienia, zwłaszcza w okręgach: warszawskim, szczecińskim i wrocławskim, gdzie postępowanie trwa dłużej niż pół roku. Według danych za 2002 r. załatwiono więcej spraw niż wpłynęło, ale poziom zaległości to wciąż niemal 1/4 rocznego wpływu spraw. Zatem przełom już nastąpił, choć uporanie się z zaległościami zajmie jeszcze sporo czasu.

5.2.5. Czas trwania postępowania w sprawach o egzekucję należności

Według dostępnych danych (MS, Działalność sądów powszechnych w 2002 r.) czas trwania postępowania w sprawach o egzekucję należności sądowych przez komorników wydłużył się od 5,8 miesiący w 2001 r. do 7,2 miesiący w 2002 r. Pogorszenie sytuacji miało miejsce we wszystkich okręgach sądów apelacyjnych z jednym chlubnym wyjątkiem Krakowa.

5.3. Propozycje działań

Od początku lat 90. wydatki na finansowanie wymiaru sprawiedliwości rosną szybciej niż pozostałe. Systematycznie rosną wynagrodzenia, przy czym wzrost wynagrodzeń sędziów i prokuratorów w ostatnich dwóch latach wyniósł ponad 20%. Rośnie również liczebność tej grupy. Pomimo wzrostu wydatków postęp w jakości świadczonych usług jest nieproporcjonalnie mniejszy. W przypadku sądów i prokuratury udało się zahamować przyrastanie zaległości, ale wciąż nie udało się zlikwidować zasobów zaległych niezakończonych spraw. Nie widać również przełomu w wyznaczaniu pierwszej rozprawy od czasu złożenia wniosku. Jedynym obszarem w którym odnotowano znaczny postęp jest skrócenie czasu postępowania w wydziałach ksiąg wieczystych. Publikowane wskaźniki nie dają pełnego obrazu zmian w wymiarze sprawiedliwości. Nie jest podawana liczba przedawnień spraw, a jest to wskaźnik znacznie ważniejszy niż pozostałość spraw z roku poprzedniego, zwłaszcza w przypadku spraw karnych. Wiemy również, że wyroki sądów nie zawsze są wykonywane z racji braku miejsc w więzieniach dla skazanych. Oba te wskaźniki w istotny sposób wpływają na percepcję skuteczności wymiaru sprawiedliwości.

Priorytetem w ostatnich latach było sądownictwo i prokuratura, gdzie skierowano znaczne środki. Obszarem niedoinwestowanym pozostają więzienia. Należałoby rozważyć możliwość dopuszczenia na ten obszar kapitału prywatnego wzorując się na rozwiązaniach brytyjskich. Oprócz więziennictwa drugim obszarem, gdzie możliwe byłoby wykorzystanie prywatnego kapitału, jest prowadzenie różnorodnych rejestrów, co oznacza odebranie sądom funkcji wykonawczych.

Stosunkowo słaby efekt poprawy efektywności wymiaru sprawiedliwości przy dużej dynamice wydatków wskazuje, że istnieje ogromne pole do poprawy sytuacji nie poprzez wzrost nakładów, ale poprzez zmiany sposobu zarządzania. Od tego właściwie należałoby zacząć: w ramach istniejących środków powinny być wyznaczane cele, z których rozliczano by osoby zarządzające tymi środkami. Wydaje się, że wydatki na wymiar sprawiedliwości powinny być objęte monitorowaniem. Inaczej dalszy wzrost wydatków nie przełoży się na wzrost jakości świadczonych usług w tym obszarze.

Należy podkreślić, że wydajność sądów nie jest jednakowa. Oznacza to, że w podobnych warunkach ekonomicznych możliwe jest osiągnięcie różnych rezultatów. Należałoby dokonać dokładnej analizy różnic wyników pracy sądów, co mogłoby być doskonałym narzędziem przezwyciężenia niewydolności sądów i przewlekłości postępowania.

Należałoby również sprawdzić, na co wydatkowane są dodatkowe środki dla wymiaru sprawiedliwości, czy w równym stopniu jak wynagrodzenia rosną wydatki materialne (poprawiające warunki lokalowe, wyposażenie techniczne sądów, komputery, programy z aktualnym orzecznictwem, stan kompanii konwojowej, etc.). Potrzebna byłaby strategia dotycząca uzyskania pewnego określonego poziomu materialnego zabezpieczenia warunków pracy, która stanowiłaby priorytet przed dalszym wzrostem wynagrodzeń.

Umożliwienie włączania planów finansowych sądów do budżetu państwa bez rewizji rządu oznacza pozbawienie władzy wykonawczej części uprawnień. W tej sytuacji nadzór na finansami pozostaje wyłącznie w gestii Ministra Sprawiedliwości i tylko od niego można oczekiwać powiązania przyznawania dodatkowych środków z efektywnością ich wykorzystania.

Bez poprawy efektywności pracy sądów nie będzie możliwa odbudowa pozycji trzeciej władzy w oczach społeczeństwa.

Zakończenie

Celem niniejszego opracowania była analiza wybranych wydatków publicznych pod kątem ich efektywności i możliwości ograniczenia. Skoncentrowaliśmy się na: wydatkach związanych z administracją i zatrudnieniem w sektorze publicznym, wydatkach na edukację, na rolnictwo i na wydatkach przeznaczonych na finansowanie wymiaru sprawiedliwości. Wybór ten był po części podyktowany wymogami projektu, w ramach którego powstała ta praca, a także wagą poszczególnych grup wydatków. Wydatki związane z administracją są jedną z większych pozycji, więc bez zmian w tej dziedzinie, trudno będzie dokonać zasadniczej reformy finansów publicznych. Pozostałe grupy wydatków ilościowo mają mniejsze znaczenie, natomiast są istotne z innych względów. Wydatki na edukację czy wymiar sprawiedliwości to przykład wydatków sektorowych, których znaczenie dla rozwoju i funkcjonowania gospodarki jest trudne do przecenienia. Pierwsze z nich mają wpływ na ilość i jakość kapitału ludzkiego, który, jak pokazują liczne badania, jest ważnym czynnikiem determinującym rozwój gospodarczy kraju. Wydatki na wymiar sprawiedliwości należą do jednych z podstawowych funkcji państwa, których znaczenie dla rozwoju gospodarczego jest również bardzo istotne, co dowodzą chociażby badania dotyczące „infrastruktury społecznej” (zob. rozdz. 2). Wydatki na rolnictwo to przykład wydatków sektorowych, które są wysokie w stosunku do wartości dodanej wytwarzanej przez wspomagany przez siebie sektor (zarówno wydatki te, jak i wartość dodana w rolnictwie wynoszą odpowiednio 3% PKB i 3% całkowitej wartości dodanej). Są to również wydatki, które w przeciwieństwie do środków przeznaczonych na edukację czy wymiar sprawiedliwości, raczej nie są uważane za sprzyjające długookresowej stopie wzrostu gospodarczego. Akcesja do UE stwarza unikalną szansę na przeprowadzenie koniecznych reform w tej dziedzinie.

Jak już podkreślaliśmy we wstępie, zawarte w tym opracowaniu analizy poszczególnych wydatków i propozycje ich zmian nie wyczerpują całości potrzebnych reform. Kolejne niezbędne dostosowania w finansach publicznych omawiane są w innych pracach powstałych w ramach projektu.

Obraz, jaki wyłania się z naszego opracowania jest następujący – głównym, strukturalnym problemem polskich wydatków publicznych jest nie tyle ich wielkość, co ich niska efektywność. Wyróżnić tu można co najmniej kilka wspólnych przyczyn czy problemów, które pojawiają się w większości omawianych przez nas grup wydatków.

Zmniejszanie zakresu zadań instytucji publicznych nie idzie w parze ze zmniejszaniem zatrudnienia – tę prawidłowość widać zarówno na przykładzie administracji centralnej, gdzie pomimo oddelegowania części zadań na szczebel lokalny zatrudnienie wzrosło, jak i w sektorze edukacji, w którym pomimo zmniejszenia liczby uczniów (co jest związane z niżem demograficznym), liczba nauczycieli wzrosła.

Jakość usług publicznych jest niska i jednocześnie nie ma spójnego systemu jej oceny. Uwidocznia się to w analizach finansowania wymiaru sprawiedliwości i edukacji, gdzie pomimo, że stworzenie porównywalnych wskaźników jakościowych jest dość proste, to systematyczna ocena poszczególnych instytucji nie jest praktykowana. Co więcej, tak w jednym, jaki i w drugim przypadku, pomimo wzrostu wydatków publicznych nie zanotowano poprawy wskaźników efektywności. Niska jakość jest też problemem systemu finansowania rolnictwa. Jakość (efektywność) poszczególnych programów w dziedzinie rolnictwa, które są finansowane ze środków publicznych (jak chociażby dopłat do kredytów dla rolników, czy działań poszczególnych agencji) jest dyskusyjna, pomimo to nie są podejmowane żadne systematyczne kroki w kierunku usprawnienia czy wycofania się z nieefektywnych form wsparcia, ani w kierunku stworzenia systemu oceny jakości.

Należy zauważyć, że wzrost wydatków na wymiar sprawiedliwości był znacznie wyższy niż wydatków publicznych ogółem. Również w przypadku wydatków na wynagrodzenia w administracji publicznej rosły one szybciej niż wynagrodzenia w gospodarce. Wzrost wydatków nie przekłada się na jakość usług publicznych w tych dziedzinach. Dodatkowo, wydatki na sądownictwo zyskały specjalny status oznaczający brak wpływu rządu na ich wielkość i kontrolę jedynie przez Parlament. Podobnie jak w przypadku wydatków sztywnych, gdzie zabezpieczenie swoich praw prowadziło do zapisywania formuł wzrostu wydatków w ustawach, rośnie również grupa wydatków wyłączonych spod kontroli rządu. W tej sytuacji postulujemy konieczność skreślenia art. 83 ustawy o finansach publicznych, umożliwiającego brak wpływu rządu na poziom niektórych kategorii wydatków publicznych.

Konieczne wydaje się powiązanie wzrostu wydatków z wynikami. Wraz ze zwiększeniem puli środków należałoby określić, jakie są wymagane efekty i jak będą mierzone. Rozpatrywane przez nas przykłady edukacji, wymiaru sprawiedliwości i rolnictwa doskonale nadają się do skonstruowania precyzyjnych wskaźników pomiaru jakości usług i efektywności programów budżetowych. System taki zwany w literaturze zarządzaniem wynikami z powodzeniem można by wprowadzić do agencji rolniczych, gdzie 2/3 środków dla tego sektora przechodzi przez różne agencje i fundusze i jak wykazano w tej pracy sposób ich wydatkowania różni się z deklaracjami i celami działalności zapisanymi w ustawach.

Konieczne jest również wprowadzenie wielookresowego planowania budżetowego. Akcesja do UE dostarcza nowego argumentu na rzecz takiego sposobu planowania z racji wydatkowania środków unijnych w okresach wieloletnich.

Brak zakładanych efektów powinien prowadzić do wycofywania się państwa z finansowania niektórych programów (np. rolniczych) lub do zamrożenia dynamiki płac w administracji publicznej i wymiarze sprawiedliwości. Niedopuszczalny jest dalszy wzrost wynagrodzeń bez wprowadzenia oceny efektywności pracy urzędników.

Kolejnym problemem jest brak przejrzystości wydatków publicznych. Powszechne jest to, że dane są niekompletne, niejasne, a wydatki na dany cel przechodzą przez szereg instytucji, do których sprawozdań finansowych nie ma dostępu. Jednocześnie GUS zmienia sposób prezentacji danych w sposób uniemożliwiający porównania między okresami, bądź też rezygnuje z ich publikacji (dobrym przykładem są dane o administracji publicznej). Taki stan rzeczy praktycznie uniemożliwia zarówno niezależne badania nad finansami publicznymi, jak też i jakąkolwiek niezależną kontrolę.

Bez zmian w tych dziedzinach niemożliwa będzie systemowa reforma finansów publicznych. Reforma ta jest jednak niezbędna, jeżeli chcemy, by Polska nadrobiła ogromną lukę rozwojową dzielącą ją od krajów rozwiniętych.

Bibliografia

Acemoglu D., Johnson S., Robinson J. (2004), „The Colonial Origins of Comparative Development: An Empirical Investigation”, *American Economic Review*, vol. 94.

Afonso A., Schuknecht L., Tanzi V. (2003), „Public Sector Efficiency: an International Comparison”, *Working Paper 242*, European Central Bank.

Agell J., Lindh T., Ohlsson H. (1997), „Growth and the public sector: A Critical Review Essay”, *European Journal of Political Economy*, vol. 13.

Agell J., Lindh T., Ohlsson H. (1999), „Growth and the public sector: A reply”, *European Journal of Political Economy*, vol. 15.

Ahn S., Hemmings P. (2000), „Policy Influences on Growth in OECD countries: an evaluation of the evidence”, *Economics Department Working Paper 246*, OECD.

Bałecki I., Haman J. (2003), *Program Międzynarodowej Oceny Umiejętności Uczniów OECD/PISA. Wyniki polskie – raport z badań*. www.ifispan.waw.pl/pisa/raport.html

Bank Światowy (2003), *Poland. Toward a Fiscal Framework for Growth. A Public Expenditure and Institutional Review*.

Bank Światowy (2000), *Anticorruption in Transition*.

Barro R. (1990), „Government Spending in a Simple Model of Endogenous Growth”, *Journal of Political Economy*, vol. 98, no. 5.

Barro, R. (1991), „Economic Growth in a Cross Section of Countries”, *Quarterly Journal of Economics* 106.

Barro R. (1996), „Determinants of Economic Growth: A Cross Country Empirical Study”, *NBER Working Paper 5698*.

Barro R., Sala-i-Martin, X. (1999), *Economic Growth*, MIT Press.

Bassanini A., Scarpetta S., Hemmings P. (2001), „Economic Growth: The Role of Policies and Institutions. Panel Data Evidence Form OECD Countries”, *OECD Working Paper ECO/WKP*.

Bleaney, M., Gemmell, N. and R. Kneller (2001), „Testing the endogenous growth model: public expenditure, taxation, and growth over the long run”, *Canadian Journal of Economics*.

Cashin P. (1994), „Government Spending, Taxes and Growth”, *IMF Working Paper*, WP/94/92.

Chaplin, H. i Milczarek, D. (2003), „Dywersyfikacja działalności ekonomicznej gospodarstw rolnych w Polsce. Wyniki badań w województwie podlaskim, podkarpackim i dolnośląskim”, *Więś i Rolnictwo* 4/2003.

Clements, B. (1999), „The Efficiency of Education Expenditure in Portugal”, *IMF Working Paper* 99/179.

David P., Hall B., Toole A. (1999), „Is Public R&D complement or Substitute for Private R&D”, *A Review of Econometric Evidence*.

Devarajan S., Swaroop V., Zou H. (1996), „The composition of public expenditure and economic growth”, *Journal of Monetary Economics*, vol. 37.

Easterly W., Rebelo S. (1993), „Fiscal Policy and Economic Growth”, *Journal of Monetary Economics* vol. 32.

Fakin B., Crombrughe A. (1997), „Fiscal adjustment in transition Economies: social transfers and the efficiency of public spending: a comparison with OECD countries”, *Working Paper*, World Bank.

Folster S., Henrekson M. (1999), „Growth and the public sector: a critique of the critics”, *European Journal of Political Economy*, vol. 15.

Folster S., Henrekson M. (2001), „Growth effects of government expenditures and taxation in rich countries”, *European Economic Review*.

Frota L. (2001), *Social Insurance for Aging Rural Households: a Comparative Perspective* www.worldbank.org/eapsocial/asesmsocial/files/Social_Insurance.pdf

Gerson P. (1998), „The Impact of Fiscal Variables on Output Growth”, *IMF Working Paper* WP/98/01, International Monetary Fund.

Goraj, L., Jagła W. (2002), „Wpływ KRUS na warunki życia rolników. Ubezpieczenia w Rolnictwie”, *Materiały i Studia*.

Hall R., Jones C. (1999), „Why Do Some Countries Produce SO Much More Output Per Worker Than Others?”, *Quarterly Journal of Economics*, vol. 64.

Hasson P., Henrekson M. (1994), „A new framework for testing the effects of government spending on growth and productivity”, *Public Choice*, vol 81.

Herbst M. (2001), *Realizacja zadań oświatowych przez powiaty*, w: Gorzelak G., Jałowicki B., Stec M., (red.) *Reforma terytorialnej organizacji kraju: dwa lata doświadczeń*, Wydawnictwo Naukowe „SCHOLAR”, Warszawa.

ISP (2000), *Efektywne Metody Zarządzania w Administracji publicznej*, Raport programu reformy administracji publicznej.

ISP (2001), *Niedostatki wymiaru sprawiedliwości*, M. Zubik (red.), Instytut Spraw Publicznych, Warszawa.

Kamarck Elaine (2004), *Government Innovation Around the World*, Harvard University, John F. Kennedy School of Government, Faculty Research Working Papers Series, RWP04-010.

Kneller R., Bleaney M., Gemmell N. (1999), „Fiscal policy and growth: evidence from OECD countries”, *Journal of Public Economics* no. 74.

Krowicki Stanisław L. (2003), *Instytucja minionego okresu*, Rzeczpospolita, 14 październik 2003.

Kulawik J., „Instrumenty interwencjonizmu kredytowego”, *Bank i Kredyt*.

Kulawik J. (2001), „Polityka kredytowa a modernizacja rolnictwa”, *Zagadnienia Ekonomiki Rolnej*.

Laskowska M. (2001), „Wymiar spraw niezafatwionych – Sądownictwo w oczach ministrów”, *Prawo i Życie*.

Levine, R., Renelt, D. (1992), „A Sensitivity Analysis of Cross-Country Growth Regressions”, *American Economic Review*, Vol. 82.

Lucas R. (1988), „On the Mechanics of Economic Development”, *Journal of Monetary Economics*, vol. 22.

Łukaszewicz A. (2004), „Do przełomu jeszcze daleko”, *Rzeczpospolita*, 10 marzec 2004.

Manning Nick, Parison Neil (2004), „International Public Administration Reform. Implications for the Russian Federation”, *Directions in Development* no. 27582, the World Bank.

Malinowska E. Misiąg W., Pancewicz J., Niedzielski A. (1999), *Zakres sektora publicznego w Polsce*, Warszawa.

Malinowska E., Misiąg W. (2002), *Finanse publiczne w Polsce. Przewodnik 2002*. Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową, Gdańsk.

Malinowska E., Misiąg W. (2003), „W cieniu budżetu”, *Rzeczpospolita* nr 239, (13.10.2003)

Ministerstwo Sprawiedliwości (2002), *Działalność sądów powszechnych w 2002 r.*

Nelicki Aleksander (2001), *Struktury administracji powiatowej i wojewódzkiej po reformie roku 1999*, [w:] *Reforma Administracji Publicznej 1999 – dokonania i dylematy*, Instytut Spraw Publicznych.

Ocampo Romeo B., „Model of Public Administration Reform: New Public Management (NPM)”, *Asian Review of Public Administration*.

O'Dwyer Conor (2002), *Civilizing the State Bureaucracy: The Unfulfilled Promise of Public Administration Reform in Poland, Slovakia, and the Czech Republic (1999-2000)*, University of California, Berkeley.

OECD, The OECD Programme For International Student Assessment (PISA), *Knowledge and Skills for Life*, <http://www.pisa.oecd.org/pisa/outcome.htm>

OECD (2002), *Highlights of public sector pay and employment trends: 2002 update*, PU-MA/HRM (2002) 7, 03-Oct-2002.

Perkowski M. (red. naukowa) (2003), *Wymiar sprawiedliwości Unii Europejskiej – wybrane zagadnienia*, Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis, Warszawa.

Pollitt Christopher, Bouckaert Geert, 2000, *Public Management Reform: A Comparative Analysis*, Oxford, UK, Oxford University Press.

Rodrik D., Subramanian A., Trebbi F. (2002), „Institutions Rule: The Primacy of Institutions over Integration and Geography in Economic Development”, *IMF Working Paper*, WP/02/189 International Monetary Fund.

Romer P. (1990), „Endogenous Technological Change”, *Journal of Political Economy*, vol. 98.

Romer D. (2000), *Makroekonomia dla zaawansowanych*. Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.

Rzepliński A. (2003), Rzeczpospolita z dnia 24 października 2003 r.

Sala-I-Martin X. (1996), „Transfers, Social Safety Nets and Economic Growth”, *IMF Working Paper*, WP/96/40 International Monetary Fund.

Sala-I-Martin X. (1997), „I Just Ran Two Million Regressions”, *American Economic Review*, vol. 87.

Slemrod J. (1995), „What do Cross- Country Studies Teach about Government Involvement, Prosperity and Economic Growth? “, *Brooking Papers on Economic Activity*.

Sztanderska U. (2003), *Zasoby pracy w rolnictwie indywidualnym*, GUS, Warszawa.

Tanzi V, Schuknecht L. (2000), *Public Spending in the 20th Century*. Cambridge Press.

Tanzi V., Zee H. (1997) „Fiscal Policy and Long- Rung Growth”, *IMF Staff Papers*, vol. 44. no. 2.

Temple J. (2000), „Growth effects of Education and Social Capital in the OECD Countries”, *OECD Economic Studies* 33.

Tynel A. (1999), *Rozstrzyganie sporów gospodarczych*, Międzynarodowa Szkoła Menedżerów Sp z o.o., Warszawa.

Wóycicka I., 2001, *Renty inwalidzkie w systemie rolniczego ubezpieczenia społecznego*, w: Golinowska S. (red) *Zabezpieczenie społeczne osób niepełnosprawnych w Polsce i innych krajach*, Warszawa.

Załącznik 1

Zadania ARiMR polegają na wspieraniu:

- 1) inwestycji w rolnictwie, w przetwórstwie rolno-spożywczym i usługach na rzecz rolnictwa,
- 2) przedsięwzięć warunkujących wykorzystanie posiadanej bazy produkcyjnej gospodarstw rolnych i działów specjalnych produkcji rolnej w celu rozpoczęcia, zwiększenia lub wznowienia produkcji,
- 3) poprawy struktury agrarnej, w tym zwłaszcza tworzenia i powiększania gospodarstw rodzinnych,
- 4) przedsięwzięć tworzących nowe miejsca pracy dla mieszkańców wsi w obszarach gmin wiejskich i miejsko-wiejskich, a także miast do 20 tysięcy mieszkańców,
- 5) rozwoju infrastruktury techniczno-produkcyjnej miast do 5 tys. mieszkańców, wsi i rolnictwa, jak również inwestycji związanych z tworzeniem giełd i rynków hurtowych,
- 6) przedsięwzięć w zakresie podnoszenia lub zmiany kwalifikacji zawodowych mieszkańców wsi w obszarach gmin wiejskich i miejsko-wiejskich, doradztwa rolniczego i informacji rolniczej oraz wdrażania i upowszechniania rachunkowości w gospodarstwach rolnych, realizowanych przez organizacje rządowe, samorządowe i pozarządowe,
- 7) restrukturyzacji jednostek badawczo-rozwojowych działających na rzecz rolnictwa i gospodarki żywnościowej,
- 8) powstawania i rozwoju towarzystw ubezpieczeń wzajemnych w rolnictwie,
- 9) rozwoju infrastruktury informatycznej banków spółdzielczych,
- 10) powstawania i rozwoju grup producentów rolnych i ich związków,
- 11) przedsięwzięć związanych z produkcją i przetwarzaniem surowców rolniczych na surowy spirytus rolniczy lub surowy olej rzepakowy przeznaczony do wytwarzania biokomponentów do produkcji biopaliw i paliw ciekłych,
- 12) realizacji innych zadań wynikających z polityki państwa w zakresie rolnictwa i przetwórstwa rolno-spożywczego,
- 13) kształcenia mieszkańców wsi w szkołach wyższych poprzez udzielanie poręczeń

spłaty kredytów studenckich zaciąganych na podstawie odrębnych przepisów,

14) rozwoju rolnictwa ekologicznego i edukacji w zakresie ekologii.

Na podstawie Ustawy

Agencja Nieruchomości Rolnych realizuje zadania wynikające z polityki państwa, w szczególności w zakresie:

1) tworzenia warunków sprzyjających racjonalnemu wykorzystaniu potencjału produkcyjnego Zasobu Skarbu Państwa,

2) restrukturyzacji oraz prywatyzacji mienia Skarbu Państwa użytkowanego na cele rolnicze,

3) obrotu nieruchomościami i innymi składnikami majątku Skarbu Państwa użytkowanego na cele rolne,

4) administrowania zasobami majątkowymi Skarbu Państwa przeznaczonymi na cele rolne,

5) tworzenia gospodarstw rolnych oraz powiększania już istniejących gospodarstw rodzinnych,

6) zabezpieczenia majątku Skarbu Państwa,

7) inicjowanie prac urządzeniowo-rolnych na gruntach Skarbu Państwa oraz popierania organizowania na gruntach Skarbu Państwa prywatnych gospodarstw rolnych,

8) tworzenia miejsc pracy w związku z restrukturyzacją państwowej gospodarki rolnej,

9) wspierania działań mających na celu udzielanie pomocy byłym pracownikom państwowych przedsiębiorstw gospodarki rolnej i członkom ich rodzin w przewyciężaniu trudnych sytuacji życiowych, a w szczególności poprzez przyznawanie stypendiów dzieciom byłych pracowników, uczącym się w szkołach ponadgimnazjalnych,

10) przekazywania środków finansowych na rzecz Funduszu Pracy (na realizację programów na rzecz tworzenia miejsc pracy i aktywizację zawodową bezrobotnych, w szczególności absolwentów zamieszkałych na terenach wiejskich oraz małych miast, w kwotach ustalonych w rocznym planie finansowym Zasobu,

11) przekazywania na polecenie Rady Ministrów środków finansowych na rzecz Agencji Rynku Rolnego,

12) przekazania ministrowi właściwemu do spraw Skarbu Państwa akcji i udziałów w spółkach nabytych przez Agencję za mienie Skarbu Państwa wchodzące w skład Zasobu, a także akcji i udziałów przejętych przez Agencję, jako mienie Skarbu Państwa pozostałych po likwidacji PGR,

13) kształtowania ustroju rolnego, którego celem jest poprawa struktury obszarowej gospodarstw rodzinnych, przeciwdziałanie nadmiernej koncentracji nieruchomości rolnych oraz zapewnienie prowadzenia działalności rolniczej w gospodarstwach rolnych przez osoby o odpowiednich kwalifikacjach.

Na podstawie www.anr.gov.pl i ustaw