

Dr Anna Niewiadomska
Zakład Makroekonomii i Finansów
Uniwersytet Zielonogórski

**Racjonalizacja wydatków socjalnych
jako element reformy finansów publicznych.**

Wprowadzenie

Zagadnienie racjonalizacji finansów publicznych sprowadza się do ustalenia racjonalnego dla społeczeństwa oraz gospodarki poziomu i struktury wydatków publicznych. Problem ten, mimo iż dyskutowany od lat, nie znalazł jak dotąd zadowalającego rozwiązania.

Groźba wzrostu deficytu budżetowego i jego szkodliwych konsekwencji dla gospodarki była sygnalizowana w Polsce od wielu lat. Dopiero jednak realne ryzyko przekroczenia przez dług publiczny konstytucyjnej granicy 60% PKB przyczyniło się do podjęcia konkretnych kroków.

W 2003 r. został opracowany „Plan uporządkowania i ograniczenia wydatków publicznych”, zwany planem Hausnera. Przewidywał on w części odnoszącej się do sfery społecznej nie tylko ograniczenie wydatków publicznych, ale przede wszystkim zmianę ich struktury. Jednym z głównych założeń programu było dążenie do stworzenia systemu zabezpieczenia społecznego opartego o uczciwe zasady, wykluczającego marnotrawstwo środków publicznych. Chodziło o wdrożenie rozwiązań zmierzających w kierunku aktywizacji społecznej i zawodowej tych wszystkich, którzy nie posiadają pracy i w wielu przypadkach oczekują jedynie wsparcia od państwa.

O tym, że próby ograniczenia funkcji socjalnych realizowanych przez państwo spotykają się ze zdecydowanym sprzeciwem wielu grup społecznych, można się było przekonać w trakcie debaty towarzyszącej planowi Hausnera.

Istota i przyczyny wzrostu wydatków publicznych

Istota wydatków publicznych przejawia się w tym, że ponoszone są one na realizację określonych zadań publicznych. Państwo decyduje o całkowitym bądź częściowym finansowaniu ze środków publicznych procesu zaspokajania potrzeb zbiorowych i/lub indywidualnych. W efekcie następuje alokacja dóbr, a więc wykorzystanie części wypracowanego PKB. Proces alokacji ma charakter administracyjny, co oznacza, że decyzje o przeznaczeniu zgromadzonych dochodów podejmowane są w trybie administracyjnym i mają charakter arbitralny.

Skutkiem tej arbitralności jest lepsze bądź gorsze dostosowanie wydatków publicznych do potrzeb społecznych. Z procesem wydatkowania środków publicznych wiąże się również niebezpieczeństwo marnotrawienia środków publicznych oraz ryzyko nadużyć i korupcji uczestniczących w nim podmiotów. Ryzyko marnotrawienia publicznych pieniędzy przez nadmierną rozrzutność decydentów wynika ze sposobu pozyskiwania publicznych pieniędzy. Alokacja środków nie jest poddawana weryfikacji ekonomicznej, tak jak to się dzieje w przypadku mechanizmu rynkowego, możliwe są zatem sytuacje „przefinansowania” niektórych zadań publicznych.

Paradoksalnie, źródłem marnotrawstwa może być ściśle przestrzeganie administracyjnych procedur stanowiących podstawę weryfikacji sposobu wykorzystania środków publicznych. Klasycznym przykładem takiej sytuacji jest bezkrytyczne wcielanie w życie wadliwie skonstruowanego planu wydatków publicznych, nieznajdujących odzwierciedlenia w rzeczywistych potrzebach społecznych. Ponadto państwo czy też inaczej władze publiczne, dysponując dużymi środkami finansowymi, są poważnym uczestnikiem rynku. Zamówienia publiczne stanowią niezwykle atrakcyjną ofertę dla sektora prywatnego, dlatego też w walce o ich zdobycie może dochodzić do korupcji¹.

Wydatki publiczne rozumiane jako wydatki sektora publicznego systematycznie wzrastają. Początkowo skala wydatków publicznych była wyznaczona koniecznością zapewnienia bezpieczeństwa i porządku. Stopniowo jednak wydatki publiczne zaczęły być wykorzystywane jako instrument realizacji określonych koncepcji państwa, zapewniających szybki rozwój ekonomiczny i pokój społeczny.

Wielkość i struktura wydatków budżetowych stanowi ważną informację o zakresie i kierunkach polityki ekonomicznej oraz społecznej państwa. Bliższa analiza budżetu pozwala na określenie stopnia zainteresowania państwa rozwojem określonych dziedzin gospodarki czy też zaangażowania w rozwiązywanie problemów społecznych.

Wśród różnorodnych wydatków publicznych obok wydatków na utrzymanie administracji państwowej, obronność i bezpieczeństwo publiczne wyodrębnia się wydatki związane z rozwojem inżynierii państwa w procesy gospodarcze.

Szczególną kategorię wydatków publicznych stanowią wydatki socjalne związane z realizacją polityki społecznej².

¹ S. Owsiak, *Finanse publiczne. Teoria i praktyka*, PWN, Warszawa 1998, s. 174-175.

² T. Grabowski, *Podstawy teorii ekonomii*, Wyd. Adam Marszałek, Toruń 1999, s.284-285.

W obrębie gospodarki rynkowej realizowane są różne doktryny ekonomiczne i społeczne, wyznaczające skalę wydatków socjalnych. Zakres redystrybucji funduszy publicznych zmienia się w zależności od osiągniętego poziomu rozwoju gospodarczego, jak również czynników pozaekonomicznych o charakterze społecznym i politycznym, niepodlegających rachunkowi ekonomicznemu.

Stopień redystrybucji jest stosunkowo wysoki w krajach realizujących model społecznej gospodarki rynkowej, natomiast niski tam, gdzie dominują koncepcje neoliberalne, zakładające minimum ingerencji państwa w gospodarkę. Najbardziej rozbudowany system świadczeń socjalnych, finansowanych ze środków publicznych, występuje w państwach skandynawskich realizujących ideę państwa opiekuńczego.

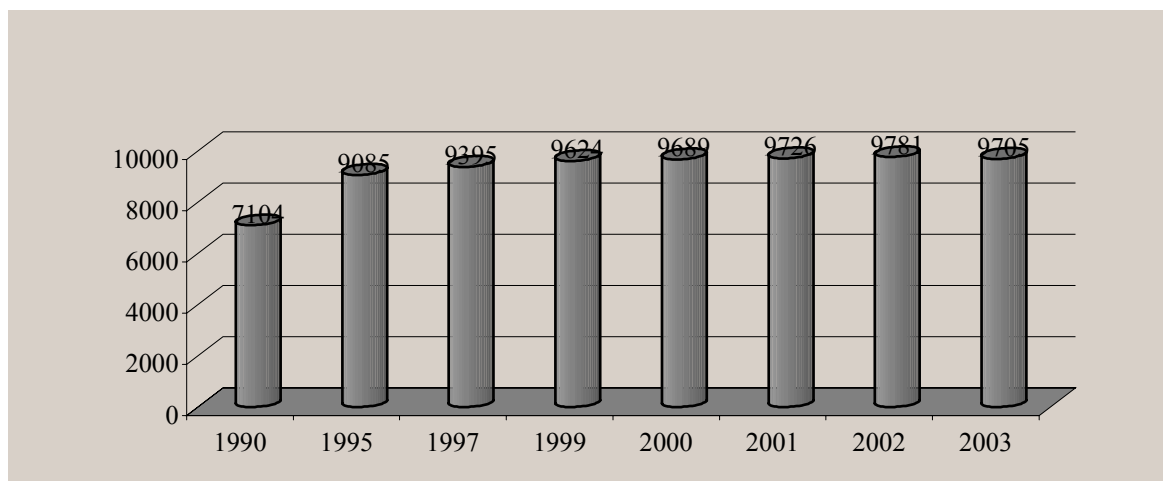
Zakres i granice państwowego interwencjonizmu w sferze społeczno-gospodarczej, wyrażonego przez wielkość i strukturę wydatków publicznych stanowi przedmiot żywej dyskusji. Zwolennicy koncepcji neoliberalnych uważają, że procesy globalizacji, czyli formowania się zintegrowanego rynku globalnego „wymuszają” zmiany w kierunku maksimum konkurencji, minimum państwa. Nadmierny wzrost wydatków socjalnych postrzegany jest jako osłabiający efektywność gospodarowania, ograniczający środki na inwestycje. Innymi słowy, wzrastające wydatki socjalne to spadek tempa wzrostu gospodarczego.

Z drugiej jednak strony, istotną konsekwencją globalizacji jest pogłębienie dysproporcji dochodowych i nierówności społecznych, co uzasadnia konieczność zachowania systemu zabezpieczenia społecznego, stanowiącego szansę na poprawę sytuacji osób dotkniętych skutkami tego procesu.

Polska po roku 1990 przez kilka lat uchodziła za prymusa przemian gospodarczych. Z czasem okazało się jednak, że poważnym ograniczeniem dla rozwoju społeczno-gospodarczego państwa stał się nadmiernie rozbudowany system socjalny.

Wraz z budowaniem nowego ładu społeczno-gospodarczego pojawiła się konieczność określenia na nowo zakresu odpowiedzialności państwa za sprawy socjalne. W ocenie prof. M. Kabaja z Instytutu Pracy i Spraw Socjalnych, paradoksem jest, że kolejne rządy, walcząc z nadopiekuńczością PRL-u, tworzyły gigantyczne państwo socjalne, w którym coraz mniej ludzi pracowało i wytwarzało dochód, a coraz więcej uczestniczyło w jego podziale lub korzystało z pomocy społecznej. Konsekwencją takiej polityki jest wzrost wydatków na różnego rodzaju świadczenia³.

Rys. 1. Liczba osób pobierających emerytury i renty oraz świadczeniobiorcy pobierający zasiłki i świadczenia przedemerytalne (w tys.).



Źródło: GUS, ZUS, KRUS pod. za B. Marczuk, *op.cit.*, s. 8.

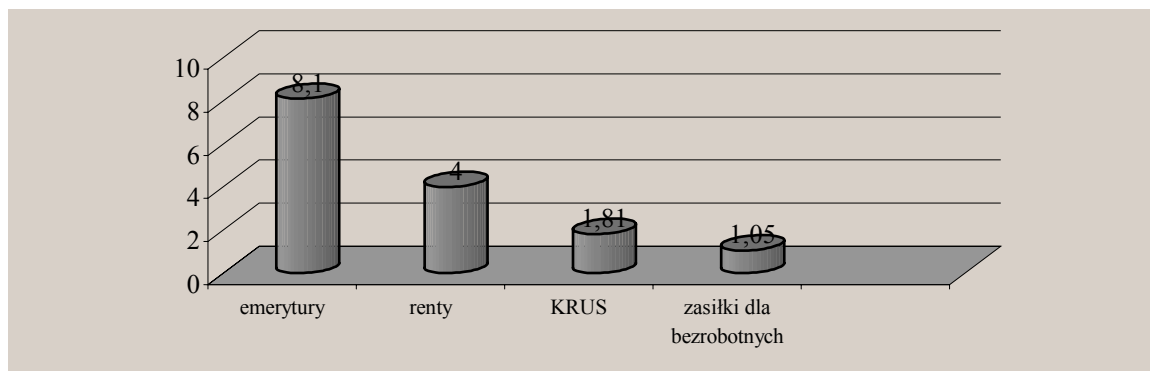
O tym, że polski system socjalny podważa stabilność finansów publicznych, wielokrotnie na łamach prasy przekonywał prof. L. Balcerowicz. Przewaga liczby osób pobierających zasiłki nad liczbą osób zatrudnionych wcześniej czy później doprowadza do tego, że finanse publiczne stają się hamulcem rozwoju. Mechanizm jest prosty, legalnie zatrudnieni muszą płacić coraz wyższe podatki, aby

³ B. Marczuk, *Pól Polski na świadczeniach*, „Gazeta Prawna” 2004, nr 43, s. 1,8.

utrzymać wielu zasiłkobiorców. Równocześnie duże obciążenia podatkowe ograniczają tworzenie nowych miejsc pracy, co utrwała bezrobocie⁴.

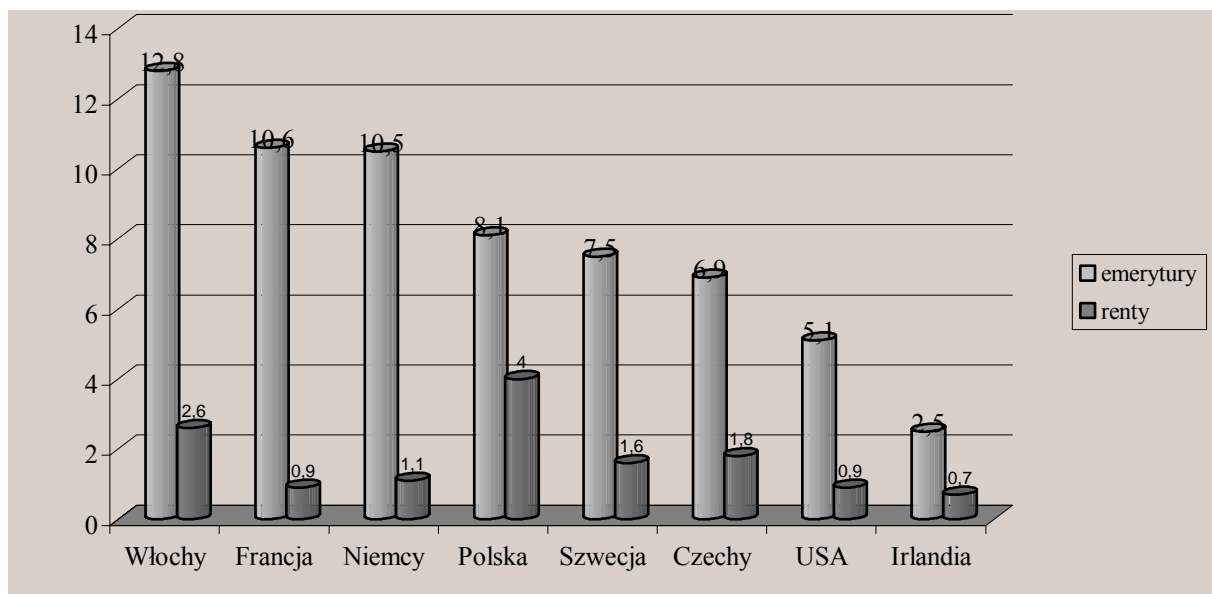
Wydatki socjalne stanowią największą część wydatków publicznych w Polsce. W odróżnieniu od innych krajów OECD, największe obciążenia socjalne nie koncentrują się w systemie zasiłków dla bezrobotnych i pomocy socjalnej, ale dotyczą rent inwalidzkich, KRUS i wcześniejszych emerytur (rys 2, 3).

Rys.2. Wydatki na świadczenia socjalne w Polsce (% PKB) 2003 r.



Źródło: OECD, KRUS, Ministerstwo Gospodarki pod. za L. Balcerowicz, *Polski system socjalny podważa stabilność finansów państwa*, „Wprost” 2004, nr 1131, www.wprost.pl.

Rys. 3. Wydatki na emerytury i renty w Polsce i innych krajach (w % PKB) 2003 r.



Źródło: OECD pod. za L. Balcerowicz, *op.cit.*

To, co jest specyficzne dla Polski w porównaniu z innymi krajami OECD, to właśnie struktura wydatków społecznych. Polska więcej wydaje na transfery dla osób nieaktywnych zawodowo-pobierających emerytury, renty oraz świadczenia i zasiłki przedemerytalne. W szczególności zwraca uwagę wysoki odsetek korzystających ze świadczeń rentowych. Polska wydaje na renty 4% PKB, czyli ponad 30 mld zł. Obecnie na 1 000 osób 130 pobiera rentę inwalidzką. Taki stan rzeczy wynika m.in. z dość liberalnych przepisów w zakresie niepełnosprawności, mimo ich zaostrzenia i ograniczenia liczby nowo przyznanych świadczeń, wskaźnik ten jest ciągle wyższy od średniej w OECD. Duży udział wydatków na emerytury, renty, świadczenia przedemerytalne odbywa się kosztem mniejszych wydatków na aktywną politykę rynku pracy, świadczenia rodzinne czy wydatków na ochronę zdrowia (tab. 1).

⁴ L. Balcerowicz, *Polski system socjalny podważa stabilność finansów państwa*, „Wprost” 2004, nr 1131, www.wprost.pl.

Tab. 1. Wydatki społeczne w Polsce.

Lata	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Wydatki ogółem w stosunku do PKB (%)	23,4	24,2	23,5	22,8	23,3	22,8	22,9	23,6	23,9
Emerytury i renty	14,6	14,2	14,2	14,0	14,1	13,5	13,6	14,0	14,1
Emerytury	8,1	7,8	7,8	7,7	7,7	7,4	7,5	7,9	8,1
Renty z tytułu niezdolności do pracy	4,6	4,4	4,4	4,4	4,4	4,1	4,1	4,0	3,9
Renty rodzinne	1,9	2,0	2,0	2,0	2,0	2,0	2,0	2,1	2,1
Wydatki na bezrobocie	1,5	1,4	1,1	0,6	0,7	0,9	1,0	1,1	1,1
Opieka zdrowotna	4,8	5,0	4,5	4,5	4,5	4,5	4,5	4,6	4,6
Pomoc społeczna	0	1,0	1,0	1,0	1,1	1,1	1,0	1,0	1,1
Świadczenia rodzinne	1,1	1,1	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	0,9
Zasiłki krótkookresowe	0,8	0,9	0,9	1,0	1,0	0,7	0,7	0,7	0,8
Koszty administracyjne i pozostałe	0,2	0,2	0,3	0,2	0,6	0,6	0,7	0,7	0,6
Inne wydatki socjalne	0,4	0,4	0,4	0,3	0,4	0,5	0,4	0,4	0,6

Źródło: Model Budżet Polityki Społecznej, Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową, *Strategia Polityki Społecznej 2007-2013*, www.mps.gov.pl.

Program uporządkowania i racjonalizacji wydatków socjalnych – przesłanki i założenia

Trudna sytuacja finansów publicznych państwa wynika z jednej strony – co zaznaczono wcześniej – z nadmiernie rozbudowanego systemu świadczeń społecznych, z drugiej strony – z przerostów w administracji publicznej i generowanych przez nią kosztów.

Grożba wzrostu deficytu i jego szkodliwych konsekwencji dla gospodarki była sygnalizowana od co najmniej kilku lat. Ekonomisci podkreślali, że nie można dopuścić do narastania deficytu nie tylko dlatego, aby nie przekroczyć kolejnych progów ostrożnościowych i uniknąć dalszego wzrostu kosztów obsługi długu czy nawet kłopotów ze sfinansowaniem deficytu. Zmiany w ilości i strukturze wydatków publicznych, a w szczególności ograniczenia w sferze wydatków socjalnych wynikają z konieczności zwiększenia niektórych wydatków rozwojowych, m.in. na naukę. W przeciwnym razie trudno sobie wyobrazić uzyskanie stabilnego i systematycznego tempa wzrostu na poziomie zapewniającym zmniejszenie dystansu wobec krajów rozwiniętych.

W 2003 r. został opracowany „Plan uporządkowania i ograniczenia wydatków publicznych”, zwany planem Hausnera. Jedną z głównych przesłanek jego opracowania i wdrożenia było realne ryzyko przekroczenia przez dług publiczny konstytucyjnej granicy 60% PKB. Założono, że w efekcie proponowanych zmian istotnie zmniejszy się wysokość deficytu budżetowego oraz długu publicznego w relacji do Produktu Krajowego Brutto.

Relacja długu publicznego do PKB jest bardzo istotna. Jeśli dług publiczny przekroczy 50% PKB, wówczas w kolejnym roku rząd musi przygotować budżet, w którym wspomniana relacja nie może być wyższa niż w roku poprzednim. W przypadku, gdy dług przekroczy 55% PKB, to w następnym roku należy zapewnić jego spadek w stosunku do PKB. Natomiast, gdy dług będzie równy i wyższy od 60% PKB, to dwa lata później w projekcie budżetu wydatki nie mogą przekraczać dochodów. Oznaczałoby to w konsekwencji konieczność radykalnych cięć, również w sferze socjalnej⁵.

Zatem jedną z racji uzasadniających konieczność podjęcia reformy była groźba kryzysu finansowego i skutków, jakie pociągnąłby za sobą również w odniesieniu do polityki społecznej i ludzi o najniższych dochodach. Uzasadniając potrzebę uporządkowania i racjonalizacji wydatków socjalnych, można spojrzeć na to w szerszej, ekonomicznej perspektywie, a mianowicie ukierunkowując wydatki społeczne na utrzymywanie poza rynkiem pracy ogromnej grupy ludzi, państwo nie będzie w stanie rozwiązać problemu bezrobocia, należy zatem zmienić ich strukturę.

W opinii prof. Hausnera są jeszcze innego rodzaju racje, wiążące się z niskimi standardami moralności społecznej. Jak podkreśla, system socjalny sprzyja bierności i „żerowaniu wielu ludzi na

⁵ J.K. Kowalski, *PKB mniej obciążony*, „Gazeta Prawna” 2005, nr 29, s. 10.

obywatelach i państwie”, należy się temu przeciwstawić przez przekształcenia w systemie, stymulujące do podejmowania pracy, a nie pozostawiania na świadczeniach⁶.

Rządowy plan oszczędności składa się z dwóch części: pierwsza dotyczy administracji i gospodarki, druga – sfery socjalnej. Początkowo zakładano, że w latach 2004-2007 w sferze socjalnej oszczędności wyniosą blisko 29,4 mld zł (tab. 2).

Tab. 2. Oszczędności w wydatkach socjalnych według planu Hausnera (w mln zł).

Kategoria oszczędności	Lata			
	2004	2005	2006	2007
Zmiana zasad waloryzacji rent i emerytur	0	1 957	4 780	2 052
Ograniczenie wydatków na zasiłki chorobowe	0	243	288	314
Ograniczenie świadczeń przedemerytalnych	0	545	1092	1830
Weryfikacja rencistów	35	250	628	1029
PFRON i pomoc osobom niepełnosprawnym	808	1 219	1 566	1 684
Zwiększenie składek na ZUS	0	600	637	678
KRUS	0	1 740	1 787	1 834

Zródło: Plan uporządkowania i ograniczenia wydatków publicznych – część społeczna materiały MGPIPS pod. za B. Marczuk, *Gdzie rząd zamierza dokonać oszczędności*, „Gazeta Prawna” 2004 nr 29 s. 3

Następnie, oszczędności w wydatkach społecznych do końca 2007 r. miały wynieść 34 mld zł, czyli 4,6 mld zł więcej, niż pierwotnie zakładano.

W części socjalnej duża część oszczędności miała pochodzić ze zmian w systemie emerytalno-rentowym. W planie zaproponowano m.in.:

- wydłużanie wieku emerytalnego kobiet,
- zaostrzenie przepisów dotyczących świadczeń przedemerytalnych i stopniowe ich wygaszanie,
- weryfikację rent inwalidzkich,
- zmianę zasad waloryzacji emerytur i rent.

Wydłużanie wieku emerytalnego kobiet miało odbywać się stopniowo, począwszy od 2014 r. – w każdym roku kolejne pół roku. Zgodnie z tak przyjętym harmonogramem, w 2024 r. doszłoby do zrównania wieku emerytalnego kobiet i mężczyzn – 65 lat. Rząd proponował również wprowadzenie tzw. elastycznego wieku emerytalnego.

Świadczeniobiorca przed ukończeniem wieku emerytalnego mógłby wystąpić z wnioskiem o przyznanie częściowej emerytury.

Ostatecznie kwestia obligatoryjnego zrównania wieku emerytalnego kobiet i mężczyzn została odłożona do bliżej nieokreślonej przyszłości. Do końca 2007 r. planowane było również ograniczenie – o 2 mld zł – wydatków na renty inwalidzkie w efekcie weryfikacji prawa do tych świadczeń. Weryfikacja, czyli badania kontrolne, miały objąć ok. 470 tys. osób, w szczególności tych, którzy pobierają renty krócej niż 10 lat, oraz tych, którym pozostało więcej niż 10 lat do emerytury⁷.

Proces weryfikacji rent, mimo że nie doszedł do skutku, wzbudził bardzo wiele emocji. Przewodniczący tego rozwiązania podkreślali, że dla wyeliminowania nadużyć w sferze rent inwalidzkich wystarczy skuteczniej wykorzystywać istniejący system kontroli świadczeniobiorców. Rezygnacja z tego i innych elementów reformy finansów publicznych stanowiła cenę, jaką rząd musiał zapłacić za poparcie go przez kluby parlamentarne z opozycji.

Równocześnie przygotowano projekt nowelizacji ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych. Wspomniane projekty przewidują m.in.:

- automatyczne zmniejszenie o 25% renty z tytułu całkowitej niezdolności do pracy w przypadku gdy świadczeniobiorca uzyska dochód powyżej 30% przeciętego wynagrodzenia (nie dotyczy rencistów zatrudnionych w zakładach pracy chronionej),
- przyznanie renty (poza wyjątkami) tylko na 5 lat,
- podniesienie uprawniającego do pobierania renty wdowiej przez mężczyznę z 50 do 55 lat.

⁶ G. Leśniak, A. Michalski, *Od państwa socjalnego do państwa pracy*, „Rzeczpospolita” 2003, nr 259.

⁷ P. Blajer, G. Leśniak, *Oszczędności mają być większe*, „Rzeczpospolita” 2004, nr 50.

Ponadto przewiduje się, że renciści, którzy nie osiągnęli wieku emerytalnego i prowadzą działalność gospodarczą, będą podlegali ubezpieczeniu społecznemu z tytułu jej prowadzenia na takich samych zasadach, jak inne osoby⁸.

Warto dodać, że źródłem dodatkowych pieniędzy miało być nie tylko zaostrzenie przepisów i redukcja wydatków socjalnych, ale także planowany wzrost wpływów w tej dziedzinie. Dochody Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, z którego finansuje się najwięcej wydatków społecznych, mają wzrosnąć dzięki podwyższeniu podstawy składek na ZUS dla przedsiębiorców.

Jednym z rozwiązań proponowanych w planie uporządkowania i ograniczenia wydatków publicznych jest zmiana zasad waloryzacji rent i emerytur. Konsekwencją zmiany mechanizmu waloryzacji jest m.in. zniesienie corocznej automatycznej waloryzacji emerytur i rent, podwyżka będzie prawdopodobnie przeprowadzana rzadziej (tab. 3).

Tab. 3. Waloryzacja świadczeń emerytalno-rentowych*.

Kategoria	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Zakładana inflacja (w %)	2,8	2,8	2,9	2,9	2,9	2,9
Przewidywany wskaźnik waloryzacji	brak	6,9%	brak	5,9%	brak	5,9%

* prognoza MPS

Źródło: MPS pod. za B. Marczuk, *Zmiany ważne dla emerytów i rencistów.*, „Gazeta Prawna” 2005 nr 20

Jeśli w ciągu kolejnych dwóch lat kalendarzowych wzrost cen nie osiągnie 5%, waloryzacja zostanie przeprowadzona zgodnie z rzeczywistym wskaźnikiem od 1 marca następnego roku kalendarzowego. W ramach oszczędności zlikwidowano również automatyczne podwyższanie świadczeń o składnik wynoszący 20% wzrostu płac.

Kolejnym rozwiązaniem przynoszącym dodatkowe oszczędności są zmiany zasad wypłacania i przyznawania m.in. zasiłków chorobowych i świadczeń rehabilitacyjnych. Zmiany te są konsekwencją wejścia w życie ustawy z 17 grudnia 2004 r. o zmianie ustawy o świadczeniach pieniężnych z ubezpieczenia społecznego w razie choroby i macierzyństwa oraz niektórych innych ustaw (DzU z 2005 r., nr 10, poz. 72). Nowe przepisy przewidują m.in.:

- likwidację możliwości przedłużenia okresu wypłaty zasiłku chorobowego o kolejne 3 miesiące. Osoby, które po 182 dniach choroby nie będą mogły wrócić do pracy, skorzystają ze świadczenia rehabilitacyjnego,
- zmianę wysokości zasiłku chorobowego wypłacanego od 91 dnia choroby, wyniesie 80% podstawy, a nie 100% jak dotychczas, zasiłki na poziomie 100% podstawy będą przysługiwać jedynie kobietom w ciąży i dawcom organów,
- nową zasadę ustalania wysokości świadczenia rehabilitacyjnego, w ciągu trzech pierwszych miesięcy jego wypłacania – wyniesie ono 90% podstawy wymiaru zasiłku chorobowego, a po tym czasie spadnie do 75%,
- likwidację przywilejów związanych z chorobą m.in. dla nauczycieli akademickich, pracowników naukowych,
- zmiana zasad naliczania świadczeń, naliczanie zasiłku na podstawie średniej nie z 6, ale 12 ostatnich miesięcy pracy⁹.

Spośród rozwiązań uwzględnionych w planie Hausnera, które miały przynieść oszczędności, wiele emocji wzbudziły nowe rozwiązania w sferze świadczeń przedemerytalnych. Nowe przepisy zostały uregulowane w ustawie z 30 kwietnia 2004 r. o świadczeniach przedemerytalnych (DzU z 2004 r., nr 120, poz. 1252). Prawo do świadczeń przedemerytalnych przysługuje m.in. osobie, która:

- do dnia rozwiązania stosunku pracy lub stosunku służbowego, z powodu likwidacji pracodawcy lub jego niewypłacalności, u którego była zatrudniona przez okres nie krótszy niż 6 miesięcy, ukończyła co najmniej 55 lat – kobieta, 60 lat – mężczyzna oraz posiada okres uprawniający do emerytury wynoszący co najmniej 20 lat dla kobiet i 25 lat dla mężczyzn,

⁸ B. Marczuk, *Więcej do ZUS, krócej na rencie*, „Gazeta Prawna” 2005, nr 24, s. 26.

⁹ B. Marczuk, *Krócej na zwolnieniu lekarskim*, „Gazeta Prawna” 2005, nr 27, s. 25.

- zarejestrowała się we właściwym powiatowym urzędzie pracy w ciągu 30 dni od dnia utraty prawa do renty z tytułu niezdolności do pracy, pobieranej nieprzerwanie przez co najmniej 5 lat oraz od dnia, w którym ustało prawo do renty, ukończyła co najmniej 55 lat – kobieta i 60 lat – mężczyzna, oraz osiągnęła okres uprawniający do emerytury wynoszący co najmniej 20 lat dla kobiet i 25 lat dla mężczyzn.

Świadczenie przedemerytalne przysługuje osobie uprawnionej do jego otrzymania po upływie co najmniej 6 miesięcy pobierania zasiłku dla bezrobotnych po spełnieniu dodatkowych warunków. Nowe przepisy ograniczyły krąg osób potencjalnie uprawnionych do tych świadczeń, jak również ich wysokość. Jednakże największą oszczędności miało przynieść wpisanie do ustawy ostatecznej daty wygaszania świadczeń przedemerytalnych – miały być przyznawane do końca 2006 r.

Dotychczasowe efekty realizacji planu Hausnera w części socjalnej

Plan Hausnera od początku swego istnienia miał swych zagorzałych przeciwników twierdzących, że wiele z propozycji w nim zawartych niesie ze sobą raczej wzrost fiskalizmu, niż oszczędności. Dobrym tego przykładem jest usilnie forsowana przez rząd podwyżka składki na ZUS dla przedsiębiorców.

Faktem jest, że „Program uporządkowania i ograniczenia wydatków publicznych” został istotnie zmieniony i rozmyty, a oszczędności zastąpione przez wzrost fiskalizmu. Dotychczas zrezygnowano z:

- weryfikacji rencistów,
- wydłużania wieku emerytalnego kobiet,
- wpisania do ustawy ostatecznej daty wygaszania świadczeń przedemerytalnych,
- podniesienia wieku uprawniającego osoby do korzystania z renty rodzinnej (dla wdowców),
- zniesienia mechanizmu automatycznej indeksacji wielu świadczeń i przywilejów,
- pierwotnej „ostrzejszej” wersji zmian dotyczących dorabiających emerytów i rencistów¹⁰.

Na początku lutego 2005 r. rząd sporządził bilans planu Hausnera. Oszczędności i dodatkowe wpływy do budżetu wynikające z wdrożonych już działań w latach 2004–2007 mają przynieść 25,4 mld zł, wobec planowanych 54,6 mld zł. W przypadku społecznej części planu oszczędności mają wynieść 14,35 mld zł, wobec planowanych pierwotnie 34,07 mld zł. (tab. 4).

Tab. 4. Program uporządkowania i ograniczenia wydatków publicznych według stanu realizacji – część społeczna (mln zł).

Kategoria	Lata				Razem
	2004	2005	2006	2007	
Wydatki					
Planowane	873	8 494	12 926	11 782	34 075
Wykonane	835	4 832	2 693	5 995	14 355
W tym zrealizowane pozycje					
Nowe zasady waloryzacji emerytur i rent					8 900
Zmiany w wypłacie świadczeń przedemerytalnych					3 732
Nowe zasady wypłacania zasiłków chorobowych					915

Zródło: Ministerstwo Gospodarki i Pracy, Departament Analiz i Prognoz Ekonomicznych pod. za B. Marczuk, *Niewesoły koniec reform*, „Gazeta Prawna” 2005, nr 25, s. 3.

Zdecydowanie największą oszczędności mają przynieść nowe zasady waloryzacji świadczeń emerytalno-rentowych – blisko 9 mld zł. Korzystne dla budżetu będą też nowe zasady wypłacania świadczeń przedemerytalnych i zasiłków chorobowych, które pozwolą na uzyskanie dodatkowych 4,6 mld zł oszczędności.

Pozostała część oszczędności w sferze socjalnej uzależniona jest od tego, czy Sejm przyjmie projekty kolejnych ustaw dotyczących m.in. podwyżki składek na ZUS dla przedsiębiorców. Na uchwalenie czeka także ustawa wprowadzająca zróżnicowanie składek na KRUS opłacanych przez rolników. Jednym z problemów związanych z reformą systemu ubezpieczeń rolników jest wykluczenie możliwości korzystania z systemu dotowanego przez budżet osób, dla których działalność rolnicza nie jest podstawowym źródłem utrzymania.

¹⁰ B. Marczuk, *Niewesoły koniec reform*, „Gazeta Prawna” 2005, nr 25, s. 3.

Jednakże z uwagi na zbliżające się wybory oraz brak jednomyślności w stosunku do proponowanych rozwiązań można przypuszczać, że są niewielkie szanse na ich realizację.

Zakończenie

W założeniu plan Hausnera miał nie tylko zapobiec dalszemu pogorszeniu stanu finansów publicznych, ale również uporządkować sferę wydatków publicznych.

Dług publiczny obejmujący swym zasięgiem zobowiązania budżetu państwa, samorządów, funduszy i agencji osiągnął w 2004 r. 50,5% PKB. Oznacza to, że w ubiegłym roku obniżona została relacja długu publicznego do PKB, gdyż w 2003 r. wynosiła ona 51,6% PKB. Głównym powodem poprawy były zmiany w zadłużeniu zagranicznym, wynikające z różnic kursowych. Umocnienie złotego w stosunku do dolara i euro przyczyniło się do obniżenia relacji długu publicznego do PKB¹¹. Równocześnie obniżenie stawki CIT i ożywienie gospodarcze sprawiło, że jak wynika z danych szacunkowych Ministerstwa Finansów, wpływy z podatku dochodowego od osób prawnych są o ponad 34% wyższe od zaplanowanych w budżecie na 2004 r.

Poprawa stanu finansów publicznych i uzyskane oszczędności są więc w dużej części efektem okoliczności, które nie zależały od działań podjętych przez rząd. Program uporządkowania wydatków publicznych przyniósł – jak dotychczas – zdecydowanie mniejsze oszczędności w stosunku do pierwotnie planowanych. W przypadku części socjalnej planu Hausnera zrezygnowano z szeregu rozwiązań, które miały zmienić strukturę wydatków publicznych i wyeliminować nadużycia w tej sferze. Nie udało się m.in. przeforsować –wzbudzających wiele emocji – weryfikacji rent inwalidzkich i wydłużenia wieku emerytalnego kobiet. Nie zdecydowano się również na wpisanie do ustawy ostatecznej daty wygaszania świadczeń przedemerytalnych, mimo wcześniejszych deklaracji, ale plan Hausnera rozpoczął ważny etap porządkowania wydatków socjalnych.

Literatura

- [1] Balcerowicz L., *Polski system socjalny podważa stabilność finansów państwa*, „Wprost” 2004, nr 1131, www.wprost.pl.
- [2] Blajer P., Leśniak G., *Oszczędności mają być większe*, „Rzeczpospolita” 2004, nr 50.
- [3] Grabowski T., *Podstawy teorii ekonomii*, Wyd. Adam Marszałek, Toruń 1999.
- [4] Kowalski J.K., *PKB mniej obciążony*, „Gazeta Prawna” 2005, nr 29.
- [5] Leśniak G., Michalski A., *Od państwa socjalnego do państwa pracy*, „Rzeczpospolita” 2003, nr 259.
- [6] Marczuk B., *Pół Polski na świadczeniach*, „Gazeta Prawna” 2004, nr 43.
- [7] Marczuk B., *Gdzie rząd zamierza dokonać oszczędności*, „Gazeta Prawna” 2004, nr 29.
- [8] Marczuk B., *Więcej do ZUS, krócej na rencie*, „Gazeta Prawna” 2005, nr 24.
- [9] Marczuk B., *Niewesoły koniec reform*, „Gazeta Prawna” 2005, nr 25.
- [10] Marczuk B., *Krócej na zwolnieniu lekarskim*, „Gazeta Prawna” 2005, nr 27.
- [11] Owsiak S., *Finanse publiczne. Teoria i praktyka*, PWN, Warszawa 1998.
- [12] Ustawa z 17 grudnia 2004 r. o zmianie ustawy o świadczeniach pieniężnych z ubezpieczenia społecznego w razie choroby i macierzyństwa oraz niektórych innych ustaw (DzU z 2005 r., nr 10, poz. 72).
- [13] Ustawa z 30 kwietnia 2004 r. o świadczeniach przedemerytalnych (DzU z 2004 r., nr 120, poz. 1252).

¹¹ J.K. Kowalski, *op.cit.*, s. 10.