

Magdalena Ziolo

Uniwersytet Szczeciński

KSZTAŁTOWANIE JAKOŚCI FINANSÓW PUBLICZNYCH I METODY JEJ POMIARU

1. Wstęp

Jakość finansów publicznych (*quality of public finance* – QPF) jest zjawiskiem o charakterze wielowymiarowym, mającym wpływ na skuteczność działań podejmowanych w sektorze publicznym, a tym samym na finalny kształt usług publicznych i poziom zadowolenia ich beneficjentów. QPF jest pozytywnie skorelowane ze zjawiskami wzrostu i rozwoju i kształtuje tym samym konkurencyjność państwa i jego gospodarki. Problematyka jakości finansów publicznych jest szczególnie ważna w warunkach globalizacji oraz zmian demograficznych, z uwagi na kierunki i wielkość alokacji wydatków publicznych. Celem artykułu jest przybliżenie pojęcia jakości finansów publicznych, jej wymiarów oraz proponowanych parametrów oceny tego zjawiska.

2. Jakość finansów publicznych i jej wymiary

Pojęcie jakości finansów publicznych jest zagadnieniem, które ewoluuje i systematycznie poddawane jest weryfikacji szczególnie pod względem niezidentyfikowanych dotychczas w sposób precyzyjny związków korelacyjnych między QPF a wzrostem gospodarczym i polityką makroekonomiczną państwa. Jakość finansów publicznych definiowana jest w szerokim ujęciu jako wielowymiarowa koncepcja obejmująca wszystkie działania mieszczące się w ramach polityki fiskalnej państwa oraz działania wspierające, które skierowane zostały na osiągnięcie celu, jakim jest zapewnienie długoterminowego wzrostu gospodarczego¹.

W wąskim ujęciu koncepcja jakości finansów publicznych postrzegana jest jako wypadkowa wzajemnie powiązanych elementów, na którą wpływ mają: wielkość sektora publicznego, zrównoważona sytuacja fiskalna, struktura i wydajność wydat-

¹ *Public Finance in EMU – 2008*, European Commission, Directorate General for Economic and Financial Affairs, European Economy, 2008, s. 74.

ków publicznych, struktura i wydajność dochodów publicznych, decyzje w sferze finansów publicznych oddziałujące na funkcjonowanie rynku i rozwój biznesu².

Jakość finansów publicznych implikuje wskaźniki rezultatów osiągnięte w sektorze finansów publicznych, wpływając na *public sector performance* (PSP)³, i determinowana jest jakością rządu⁴ oraz przyjętymi przez dane państwo regulacjami prawnymi normującymi funkcjonowanie sektora publicznego. „Publiczność”⁵ organizacji oddziałuje na mechanizm podejmowania decyzji w sektorze publicznym i sprawia, że prawdopodobieństwo wystąpienia zjawiska pokusy nadużycia (*moral hazard*) i nieefektywnego wydatkowania środków publicznych jest w tym sektorze bardzo wysokie.

Współczesne finanse publiczne dotknięte są wieloma dysfunkcjami. Z punktu widzenia jakości finansów publicznych oraz racjonalności gospodarowania funduszami publicznymi istotne jest:

- właściwe kształtowanie struktury dochodów i wydatków publicznych (m.in. poprzez uzyskanie pożądanego poziomu samodzielności dochodowej i wydatkowej, weryfikację zasadności wydatków prawnie zdeterminowanych, racjonalizację źródeł dochodów własnych),
- określenie racjonalnego poziomu deficytu publicznego oraz strategii jego finansowania (m.in. wybór efektywnych metod kalkulacji dopuszczalnych limitów zadłużenia i jego obsługi, dobór wydajnych źródeł finansowania, minimalizowanie kosztów obsługi długu),
- ujednoczenie i doprecyzowanie zasad sprawozdawczości budżetowej,
- stworzenie warunków do efektywnej współpracy międzysektorowej,
- kompleksowe wdrożenie zasad zarządzania przez cele oraz reguł zarządzania wynikowego,
- podnoszenie efektywności kontroli i audytu w jednostkach sektora publicznego, powiązane z egzekwowaniem odpowiedzialności za rezultaty pracy urzędników publicznych,
- stworzenie ram prawnych i funkcjonalnych zapewniających realizację postulatów zasady jedności materialnej i formalnej w jednostkach sektora finansów publicznych.

Analiza stanu i struktury polskich finansów publicznych na tle państw członkowskich tzw. starej Unii Europejskiej ukazuje następujące różnice⁶:

² Tamże.

³ Szerzej na temat PSP: S. Owsiak, *Finanse publiczne. Teoria i praktyka*, WN PWN, Warszawa 2005, s. 249-251.

⁴ D. Miłaszewicz, *Jakość rządu jako determinanta aktywności w gospodarce*, [w:] *Problemy ekonomii, polityki ekonomicznej i finansów publicznych*, t. I, red. J. Sokołowski, Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu, Wydział Gospodarki Regionalnej i Turystyki, Jelenia Góra 2008, s. 138-146.

⁵ Szerzej na temat pojęcia „publiczności organizacji” B. Kozuch, *Zarządzanie publiczne w teorii i praktyce polskich organizacji*, Placet, Warszawa 2004, s. 89-96.

⁶ T.M. Budzyński, *Finanse publiczne w Polsce na tle wybranych państw zachodnioeuropejskich*, [w:] *Główne wyzwania i problemy systemu finansów publicznych*, red. J. Głuchowski, A. Pomorska, J. Szolno-Koguc, KUL, Lublin 2009, s. 43-56.

- w warunkach polskich występuje mniejszy stopień redystrybucji PKB poprzez cały sektor finansów publicznych niż w 15 krajach „starej” Unii Europejskiej; Polska nie należy również do krajów o wysokim stopniu redystrybucji PKB przez dochody publiczne⁷,
- w strukturze polskich dochodów publicznych przeważają podatki pośrednie z dominującą funkcją fiskalną podatku VAT, podczas gdy w krajach UE-15 pozycję taką zajmują podatki bezpośrednie,
- deficyt sektora *general government* jest w warunkach polskich znacznie wyższy niż wartość średniej unijnej.

Podobieństwa cechujące stan i strukturę finansów publicznych w Polsce i w UE-15 dotyczą przede wszystkim struktury wydatków publicznych, które zasadniczo są bardzo zbliżone⁸. Zarówno w Polsce, jak i państwach UE dominującą pozycję w strukturze wydatków publicznych są wydatki socjalne, stanowiące ok. 50% całości środków publicznych⁹. Kolejną grupę wydatków angażujących znaczną część środków publicznych stanowią wydatki na ochronę zdrowia i edukację.

Problematyczna w warunkach polskich pozostaje wielkość deficytu budżetowego, który w 2003 r. osiągnął kulminacyjną wartość 6,3%, co stało się przesłanką objęcia Polski procedurą nadmiernego deficytu i pozwoliło w 2007 r. na jego obniżenie do zadowalającego poziomu¹⁰. Polski dług publiczny utrzymuje się na poziomie umiarkowanym i jest niższy od średniej wartości długu państwa strefy euro¹¹.

3. Mierniki jakości finansów publicznych

Dokonywanie pomiaru jakości finansów publicznych poszczególnych państw europejskich rodzi pewne trudności związane z kryteriami doboru mierników i ich konstrukcji. Pierwszym obszarem problemowym jest stworzenie właściwego wzorca (*benchmark*), umożliwiającego dokonywanie porównań pomiędzy krajami. Drugą kwestią jest zakres poszczególnych mierników i dokonywanie wyboru pomiędzy miarami indywidualnymi a zagregowanymi. Pojawia się również trudność wynikająca z konieczności uwzględnienia podczas pomiaru indywidualnych czynników i specyficznych warunków różnicujących poszczególne kraje.

Mierniki jakości finansów publicznych podzielone zostały na grupy odpowiadające wymiarom określającym QPF (tab. 1).

Mierniki stosowane w ocenie QPF mają charakter bezpośredni i pośredni. Przeważają miary bezpośrednie (oznaczone w tabeli lp. 1-5), miary pośrednie (lp. 6) w analizie mają charakter uzupełniający. W przypadku pomiaru wydajności wydatków publicznych stosuje się miary szczegółowe, odnoszące się do tych poszczegól-

⁷ Tamże, s. 48.

⁸ Tamże, s. 56.

⁹ Tamże, s. 51.

¹⁰ Tamże, s. 53.

¹¹ Tamże, s. 54.

nych sfer aktywności sektora publicznego (edukacji, ochrony zdrowia, infrastruktury itp.), które ze względu na ograniczoną objętość artykułu nie zostały zaprezentowane w tab. 1¹².

Tabela 1. Wybrane wskaźniki oceny jakości finansów publicznych

Lp.	Wskaźnik
1	Wielkość sektora publicznego mierzona: – relacją wydatków publicznych do PKB – liczbą pracowników zatrudnionych w sektorze publicznym w ogólnej liczbie zatrudnionych
2	Zrównoważona sytuacja fiskalna mierzona jako: – odchylenie salda strukturalnego od MTO (<i>medium term objective</i> – średnioterminowy cel budżetowy) – zmienność sytuacji fiskalnej – relacja długu publicznego do PKB
3	Struktura i efektywność wydatków publicznych mierzone jako: – udział konsumpcji publicznej w ogólnej kwocie wydatków publicznych – udział publicznych wydatków inwestycyjnych w ogólnej kwocie wydatków publicznych – relacja konsumpcji publicznej do PKB – relacja publicznych wydatków inwestycyjnych do PKB
4	Struktura i efektywność dochodów publicznych mierzona jako: – relacja podatków bezpośrednich do PKB – udział podatków pośrednich w PKB – udział podatków bezpośrednich w ogólnej kwocie podatków – wielkość klina podatkowego
5	Zarządzanie budżetem: – zasady podatkowe – zasady gospodarki finansowej (szczególnie w zakresie alokacji środków publicznych) – średnioterminowe ramy budżetowania – budżetowanie zadaniowe – efektywność działania sektora publicznego
6	Wydajność rynku i środowisko businessowe odzwierciedlone przez: – Indeks Percepcji Korupcji – Indeks Wolności Gospodarczej – Indeks Otoczenia Biznesowego – Wskaźniki Aktywności Gospodarczej – Wskaźnik Konkurencyjności Biznesowej – Wskaźnik Otwarcia Rynkowego – Wskaźnik Dostępności Pracy

Źródło: opracowanie własne na podstawie: *Public Finance in EMU – 2008*, European Commission, Directorate General for Economic and Financial Affairs, European Economy, 2008, s. 76-77.

¹² Przykładem takich miar mogą być: skumulowane wydatki na edukację, liczba nauczycieli przypadających na jednego ucznia/studenta, średni okres kształcenia, liczba personelu medycznego przypadająca na 1000 mieszkańców, liczba szpitali i łóżek szpitalnych przypadających na 1000 mieszkańców, wielkość wydatków publicznych na ochronę zdrowia.

Analiza QPF przeprowadzona z wykorzystaniem miar bezpośrednich w grupie państw europejskich (UE-15) pozwoliła na wyodrębnienie trzech grup, do których przypisane zostały poszczególne kraje objęte badaniem. Wskaźniki w ramach każdego z wymiarów QPF indeksowane były w przedziale 0-2 (tab. 2)¹³.

Tabela 2. Wymiary QPF i wybrane wskaźniki pomiaru – egzemplifikacja empiryczna

Wymiar QPF	Wskaźniki	Ocena	Źródło danych
Wielkość sektora publicznego	relacja wielkości wydatków publicznych do PKB	0, jeżeli > 52,0% 1, jeżeli pomiędzy 40,7% – 52,0% 2, jeżeli < 40,7%	dane Komisji
Zrównoważona sytuacja fiskalna	odchylenie salda strukturalnego od MTO (2007)	0, jeżeli 0,5% < MTO 1, jeżeli pomiędzy +/- 0,5% MTO 2, jeżeli ≥ MTO	dane Komisji
	relacja długu publicznego do PKB (średnia z 2005-2007)	0, jeżeli >60,0% 1, jeżeli pomiędzy 28,2% – 60,0% 2, jeżeli < 28,2%	
	zrównoważony wskaźnik S2 (2007)	0 – wysokie ryzyko 1 – średnie ryzyko 2 – niskie ryzyko	
Struktura i wydajność wydatków	udział wydatków produktywnych (w zakresie edukacji, B&R, transportu publicznego) w ogólnej kwocie wydatków (2006)	0, jeżeli < 12,5% 1, jeżeli w przedziale 12,5% – 18,4% 2, jeżeli > 18,4%	dane Komisji, Eurostatu, OECD
	wydajność wydatków na edukację	0 – dolny kwartył 1 – środkowy kwartył 2 – górny kwartył	raporty, opracowania
Struktura i wydajność dochodów	wartość krańcowa klina podatkowego dla grupy przeciętnie zarabiających (2006)	0, jeżeli > 61,7% 1, jeżeli w przedziale 43,7% – 61,7% 2, jeżeli < 43,7%	OECD, Bank Światowy, dane Komisji
	udział podatków bezpośrednich we wpływach podatkowych ogółem	0, jeżeli > 69,3% 1, jeżeli pomiędzy 62,2% – 69,3% 2, jeżeli < 62,2%	
	złożoność administracji podatkowej (liczba godzin w miesiącu niezbędnych do sporządzenia zeznań podatkowych)	0, jeżeli >23,6 1, jeżeli pomiędzy 8,1 – 23,6 2, jeżeli < 8,1	
Zarządzanie budżetem	<i>fiscal rules index</i>	0, jeżeli < 0,06 1, jeżeli w przedziale 0,06 – 1,63 2, jeżeli >1,63	dane Komisji
	ramy limitów wieloletnich (<i>medium term budgetary framework</i>)	0, jeżeli < 0,85 1, jeżeli pomiędzy 0,85 – 1,67 2, jeżeli > 1,67	

Źródło: opracowanie własne na podstawie: *Public Finance in EMU – 2008*, European Commission, Directorate General for Economic and Financial Affairs, European Economy, 2008, s. 76-77.

¹³ *Public Finance in EMU...*, s. 78.

Im wyższy indeks, tym większe oddziaływanie danej zmiennej na wskaźnik wzrostu gospodarczego. Dane przyjęte do obliczeń pochodziły zazwyczaj z ostatnich trzech lat poprzedzających badanie (w przypadku braku takich danych posługiwano się danymi ostatnio opublikowanymi)¹⁴.

W grupie państw najwyżej ocenionych, zaliczonych do I kategorii znalazły się: Bułgaria, Estonia, Finlandia, Irlandia, Litwa, Łotwa, Luksemburg, Słowenia i Hiszpania. Drugą grupę państw reprezentowały: Austria, Cypr, Dania, Malta, Holandia, Polska, Portugalia, Rumunia, Słowacja, Szwecja i Wielka Brytania. W ostatniej kategorii krajów objętych badaniem uplasowały się: Belgia, Czechy, Francja, Grecja, Niemcy, Węgry i Włochy¹⁵.

Pierwsza grupa państw to kraje, w których wielkość sektora publicznego jest mniejsza od średniej wartości dla badanej grupy krajów, poziom długu publicznego jest niski, a finanse publiczne są harmonijne i zrównoważone. Jakkolwiek ta grupa państw charakteryzuje się znaczną niejednorodnością. Niektóre z tych państw utrzymują poziom klina podatkowego na niskim poziomie i charakteryzują się wysoką efektywnością pracy administracji podatkowej, podczas gdy inne cechuje wysoki poziom wydajności wydatków publicznych. Jakkolwiek w grupie tej są także kraje, które cechuje słabość w zakresie wdrożonych rozwiązań fiskalnych, co w dłuższej perspektywie może podać w wątpliwość założony poziom wzrostu gospodarczego.

Ostatnia kategoria państw to kraje, których finanse publiczne wymagają znacznych zmian i reform. Zróżnicowanie krajów z tej grupy jest bardzo duże, jednak wiele z nich odnotowuje poważne problemy związane z wielkością długu publicznego, nieefektywną organizacją i pracą administracji podatkowej, niską wydajnością wydatków publicznych oraz wysokimi obciążeniami podatkowymi. Finanse publiczne państw z tej grupy powinny podlegać wielowymiarowym zmianom w wielu obszarach. Dotyczy to w szczególności sanacji wydatków publicznych i celów i zasad średnioterminowej polityki fiskalnej.

Pozostałe państwa to kraje o umiarkowanej, stabilnej sytuacji sektora finansów publicznych, będące w trakcie przeprowadzania reform finansów publicznych bądź mające już za sobą wdrożenie takich programów.

4. Podsumowanie

Jakość finansów publicznych jest zjawiskiem trudnym do zmierzenia, zwłaszcza ze względu na wysoki stopień zróżnicowania poszczególnych krajów i warunków ich funkcjonowania. Problematyczny jest również właściwy dobór mierników, które nie zawsze w sposób właściwy odzwierciedlają określone procesy i prawidłowości. Niektóre rozwiązania są – w związku z indywidualizmem regulacji funkcjonujących w danym państwie – trudne lub wręcz niemożliwie do oceny. Dotyczy to w szcze-

¹⁴ Tamże.

¹⁵ Tamże, s. 79.

gólności zróżnicowania terytorialnego krajów, oddziałującego na ich system administracyjny i zakres autonomii.

Literatura

- Budzyński T.M., *Finanse publiczne w Polsce na tle wybranych państw zachodnioeuropejskich*, [w:] *Główne wyzwania i problemy systemu finansów publicznych*, red. J. Głuchowski, A. Pomorska, J. Szolno-Koguc, KUL, Lublin 2009.
- Kozuch B., *Zarządzanie publiczne w teorii i praktyce polskich organizacji*, Placet, Warszawa 2004.
- Miłaszewicz D., *Jakość rządzenia jako determinanta aktywności w gospodarce*, [w:] *Problemy ekonomii, polityki ekonomicznej i finansów publicznych*, t. I, red. J. Sokołowski, Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu, Wydział Gospodarki Regionalnej i Turystyki, Jelenia Góra 2008.
- Owsiak S., *Finanse publiczne. Teoria i praktyka*, WN PWN, Warszawa 2005.
- Public Finance in EMU – 2008*, European Commission, Directorate General for Economic and Financial Affairs, European Economy, 2008.

ESTABLISHING THE QUALITY OF PUBLIC FINANCE AND ITS ASSESSMENT

Summary

The article defines the quality of public finance (QPF) and identifies factors which have the significant impact on it. The components of QPF have also been considered. The author presents the main methods and indicators measuring the QPF and emphasizes the major problems in the assessment process.