Pobrane z czasopisma Annales H - Oeconomia **http://oeconomia.annales.umcs.pl**
Data: 30/11/2026 00:41:09

A N N A L E S
UNIVERSITATIS MARIAE CURIE-SKŁODOWSKA
LUBLIN – POLONIA
VOL. XLVII, 1 SECTIO H 2013

Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie, Katedra Finansów Publicznych

ALICJA POMORSKA

Konieczność redukcji wydatków publicznych w Polsce a bariery jej realizacji w praktyce (wybrane problemy)

Necessity for the reduction of public expenditures in Poland versus barriers to its realisation in practice (chosen aspects)

Słowa kluczowe: niezbędne redukcje wydatków publicznych w Polsce, główne bariery ekonomiczne, prawne i finansowe realizacji oszczędności w wydatkach

Key words: reduction of public expenditures in Poland, cardinal economic, legal, and social barriers to realisation of expenditures reduction

1. W warunkach utrzymującego się przez całą dekadę lat dziewięćdziesiątych deficytu budżetu państwa, a zwłaszcza niebezpiecznego jego wzrostu na przestrzeni ostatnich kilku lat oraz zwiększającego się poziomu długu publicznego, jednym z najważniejszych i najpilniejszych wyzwań dla kolejnych ekip rządowych było – i niestety nadal jest – podjęcie działań zmierzających do zahamowania tych niebezpiecznych zjawisk.

W toczącej się dyskusji na temat genezy i skutków pogarszającego się stanu finansów publicznych w Polsce za jedną z głównych przyczyn tejże sytuacji uznaje się, i to dość powszechnie, nadmiernie rozbudowany zakres wydatków publicznych jak też niewłaściwą ich strukturę. Zdecydowanie rzadziej jako powód kryzysu finansów wskazuje się nieskuteczny system podatkowy. Nie znaczy to, iż nie podejmuje się prób istotnych zmian zarówno w regulacji prawnej, jak i w zasadach jego funkcjonowania w praktyce. Co więcej, w aktualnej sytuacji wyraźnego już kryzysu finansów publicznych działania sanacyjne muszą mieć charakter kompleksowy i do-

Pobrane z czasopisma Annales H - Oeconomia **http://oeconomia.annales.umcs.pl**
Data: 30/11/2026 00:41:09

tyczyć zarówno sfery wydatków publicznych, jak i dochodów publicznych, zwłaszcza podatków

Sama zapowiedź redukcji wydatków publicznych, zwłaszcza zaś podejmowane działania w tej dziedzinie, budzą – jak wskazują doświadczenia wielu współczesnych państw – niepokój, a często ostre sprzeciwy wielu grup społecznych, w szczególności wówczas gdy następuje to wyłącznie poprzez ograniczanie zakresu zadań państwa finansowanych dotąd ze środków publicznych.

Głównymi determinantami zakresu i rodzajów zadań państwa, a w konsekwencji wielkości i struktury wydatków publicznych, są:

- przyjęty i realizowany w praktyce model ustrojowy i gospodarczy państwa wyznaczający zakres jego zadań,
- wielkość środków publicznych pozostających w dyspozycji państwa, samorządu oraz innych podmiotów publicznoprawnych,
- ogólny stan gospodarki, mierzony wielkością głównych wskaźników makroekonomicznych, takich jak tempo wzrostu gospodarczego oraz wzrostu dochodu narodowego, poziom inflacji i bezrobocia, kurs waluty krajowej i inne,
- zaszłości historyczne w zakresie niespłaconych, a zaciągniętych dawniej długów państwa obciążających kosztami ich obsługi współczesne pokolenia,
- poziom dochodów i zasobności majątkowej społeczeństwa, jego ogólna kondycja materialna i psychiczna, a także struktura demograficzna,
- tradycja, przyzwyczajenia i oczekiwania społeczeństwa wobec państwa w zakresie zaspokajania jego potrzeb materialnych i społecznych,
- uwarunkowania geopolityczne i wynikające zeń dodatkowe obciążenia państwa nowymi wydatkami z tytułu członkostwa w różnych międzynarodowych organizacjach gospodarczych i wojskowych.

2. Podstawowym wyznacznikiem zakresu i rodzajów zadań państwa, a w konsekwencji wielkości i struktury wydatków publicznych, jest przyjęty model państwa.

Podlegał on wyraźniej ewolucji na przestrzeni XX w. w kierunku odrzucenia dominującego w wieku XIX i na początku XX modelu państwa „stróża nocnego" i zastąpienia go, zwłaszcza w latach siedemdziesiątych, modelem państwa opiekuńczego poprzez stopniowe przechodzenie na przestrzeni ostatnich lat do jego okrojonej wersji w postaci modelu państwa bezpieczeństwa socjalnego, potem zaś do modelu neoliberalnej gospodarki rynkowej.

Ta neoliberalna koncepcja państwa z różnymi jej odmianami zyskuje coraz większe uznanie. Jedną z nich jest koncepcja społecznej gospodarki rynkowej, głosząca liberalizm gospodarczy, ale jednocześnie dopuszczająca niezbędny zakres ingerencji państwa, a to głównie dla przestrzegania praw jednostki. Idea ta postuluje odejście państwa od koncepcji stałej opieki nad obywatelem i ograniczenie roli państwa jedynie do tworzenie w społeczeństwie popytu na dobra publiczne. Z założenia zatem nie ma ona być systemem, którego podstawę ma stanowić komponent socjalny, a tylko

Pobrane z czasopisma Annales H - Oeconomia **http://oeconomia.annales.umcs.pl**
Data: 30/11/2026 00:41:09

zapewnienie zdolności do sprawnego funkcjonowania państwa oraz jednostki; polityka socjalna ma spełniać jedynie funkcje subsydiarne, zmierzające do włączenia słabszych grup społecznych w procesy rynkowe i zapobiegania ich wykluczeniu socjalnemu. Taki model państwa zadecydował też o nowym podejściu do polityki społecznej, której istotą jest wielosektorowość. Oznacza ona sferę równoległej działalności państwa i innych podmiotów publicznych, a także społecznych organizacji pozarządowych i instytucji rynkowych mającą na celu kształtowanie godnych warunków życia ludności i poprawnych stosunków międzyludzkich, w szczególności zaś zmierzających do wyrównywania drastycznych różnic dochodowych i socjalnych pomiędzy obywatelami i zapewnienia równych szans asekurowania ich przed skutkami ryzyka socjalnego. Cechą charakterystyczną tej nowej koncepcji polityki socjalnej, odróżniającą ją od innych ideologii liberalnych i socjalistycznych, jest równouprawnienie w kształtowaniu dobrobytu społecznego sektora trzech podmiotów: sektora państwowego, rynku i jego praw oraz społeczeństwa obywatelskiego. Ta odmiana społecznej gospodarki rynkowej jest dziś realizowana m.in. w Niemczech oraz Austrii.

3. Przyjęty w Konstytucji RP z 1997 r.[1] model naszego państwa jako demokratycznego państwa prawnego, urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej oraz społecznej gospodarki rynkowej – jako podstawy ustroju gospodarczego – wyraźnie kreuje obowiązki państwa w zakresie realizacji praw ekonomicznych i społecznych obywateli. Zakres i rodzaje tychże powinności państwa zostały określone w rozdziale II zatytułowanym „Wolności, prawa i obowiązki człowieka i obywatela". Zawarte w Konstytucji prawa ekonomiczne, socjalne i kulturalne potraktowano w specjalny sposób jako priorytetowe zadania dla władz publicznych, ukierunkowujące realizowaną przez nie politykę ekonomiczną i społeczną.

Taki charakter mają m.in.

- prowadzenie polityki zmierzającej do pełnego, produktywnego zatrudnienia (art. 65),
- realizacja prawa do zabezpieczenia społecznego w szczególnych przypadkach niezdolności do pracy (art. 67),
- zapewnienie równego dostępu do świadczeń opieki zdrowotnej (art. 68) oraz powszechnego, równego i bezpłatnego dostępu do wykształcenia w szkołach publicznych (art. 70),
- zagwarantowania bezpieczeństwa ekologicznego zarówno współczesnemu, jak i przyszłym pokoleniom (art. 74),
- prowadzenie polityki sprzyjającej zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych obywateli (art. 75).

Takie deklaratywne ujęcie praw obywateli jako wytycznych działania dla organów państwowych było i jest przejawem z jednej strony troski o zapewnienie każdemu

[1] Konstytucja RP z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz. U. nr 78, poz. 483.

Pobrane z czasopisma Annales H - Oeconomia **http://oeconomia.annales.umcs.pl**
Data: 30/11/2026 00:41:09

obywatelowi bezpieczeństwa socjalnego, z drugiej zaś stanowiło próbę stworzenia bariery prawnej dla ewentualnego występowania poszczególnych obywateli lub ich grup z roszczeniami do państwa o zagwarantowanie im dobrobytu czy równości ekonomicznej. Świadczy to zarazem – w opinii znawców prawa konstytucyjnego[2] – o realistycznym podejściu ustawodawcy, znającego ograniczone możliwości finansowe państwa przy realizacji tychże praw obywatelskich. Oznacza to także, iż tak ogólnikowo sformułowane w Konstytucji wytyczne dla prowadzonej polityki ekonomicznej i społecznej państwa nie mogą stanowić w ścisłym tego słowa znaczeniu bariery prawnej dla wprowadzania reform w sferze wydatków tym bardziej, że przepisy Konstytucji nie dokonują żadnej hierarchizacji ważności poszczególnych zadań i powinności państwa wobec obywateli ani nie określają standardów ilościowych i jakościowych ich realizacji; również w ustawach szczegółowych brak tego typu przepisów.

4. Podejmując analizę i ocenę aktualnej struktury wydatków budżetu państwa, w pierwszym rzędzie należy zwrócić uwagę na dwie charakterystyczne jej cechy. Stanową je: 1) wysoki udział wydatków sztywnych i dominujący ich socjalny charakter, 2) bardzo niski odstetek wydatków prorozwojowych.

Mianem wydatków sztywnych określa się te, których konieczność sfinansowania wynika z określonych ustaw lub wcześniej podjętych zobowiązań państwa ujętych w ramy prawne, a także z zawartych umów międzynarodowych[3]. Wszystkie pozostałe rodzaje wydatków budżetu są wydatkami elastycznymi, a ich wysokość wynika z corocznie uchwalanych ustaw budżetowych.

Udział obu tych kategorii w ogólnych wydatkach budżetu państwa prezentuje poniższa tabela.

Tabela 1. Udział wydatków sztywnych i elastycznych w wydatkach budżetu państwa w latach 1999–2010 (w %)

	1999	**2000**	**2001**	**2002**	**2003**	**2004**	**2005**	**2006**	**2007**	**2008**	**2009**	**2010**
Wydatki sztywne	67,2	70,0	73,0	74,3	74,9	72,4	72,8	74,3	73,1	74,3	77,2	75,1
Wydatki elastyczne	32,8	30,0	27,0	25,7	25,1	27,6	27,2	25,7	26,9	25,7	27,8	24,9

Źródło: opracowanie własne na podstawie *Sprawozdań z wykonania budżetu państwa za poszczególne lata, Warszawa, NIK 2000–2011.*

[2] Szerzej na ten temat zob. W. Skrzydło, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Zakamycze, Kraków 1998, s. 61.

[3] Szerzej na ten temat zob. M. Markiewicz, J. Siwińska, *Wydatki sztywne budżetu państwa*, Studia i Analizy, Wydawnictwo CASE, Warszawa 2003, s. 6.

Pobrane z czasopisma Annales H - Oeconomia **http://oeconomia.annales.umcs.pl**
Data: 30/11/2026 00:41:09

Udział wydatków sztywnych w budżecie naszego państwa jest bardzo wysoki, na przestrzeni ostatnich lat przekraczał 70%, a w roku 2010 stanowił nawet ponad 75% ogółu wydatków budżetu. Ten stały i dynamiczny ich wzrost jest następstwem wielu czynników, w szczególności zaś przeprowadzonych reform ubezpieczeń społecznych oraz systemu ochrony zdrowia, postępującej decentralizacji zadań publicznych na rzecz jednostek samorządu terytorialnego i przekazywanych na ich realizację transferów z budżetu państwa, a także powstania nowych tytułów wypłat z budżetu związanych z członkostwem Polski w Unii Europejskiej w postaci składki członkowskiej oraz wpłat do różnych unijnych instytucji.

Wysoki udział wydatków sztywnych niesie ze sobą negatywne skutki natury prawno-ustrojowej w postaci istotnego ograniczenia suwerenności wydatkowej i towarzyszącej jej swobody politycznej sejmu oraz rządu. Uregulowane w różnych ustawach zobowiązania państwa do realizacji tychże wydatków oznaczają bowiem powinność ich przewidzenia oraz zapewnienia pierwszeństwa ich dokonania przed wszystkimi pozostałymi wydatkami już na etapie prac rządu nad przygotowaniem i uchwaleniem projektu ustawy budżetowej, a następnie Sejmu w trakcie uchwalania tejże ustawy.

Szeroki zakres wydatków sztywnych jak też zagwarantowanie minimalnego poziomu niektórych ich rodzajów powodują, iż pole manewru dla kształtowania przez rząd skutecznej i elastycznej polityki budżetowej, dostosowanej do zmieniających się warunków gospodarczych i społecznych, jest bardzo ograniczone. Nieobjęte bowiem reżimem minimalnego poziomu wydatkowania pozostają tylko wypłaty na wynagrodzenia i bieżące wydatki rzeczowe jednostek budżetowych, dotacje dla jednostek samorządu terytorialnego oraz dla pozostałych jednostek sektora finansów publicznych, a także wydatki majątkowe.

Wśród wydatków sztywnych wyraźnie dominują trzy ich kategorie. Stanowią je:

1) wydatki socjalne (stanowiące w 2010 r. prawie 38%),
2) subwencje dla jednostek samorządu terytorialnego (w 2010 r. – ponad 21%)
3) wydatki na obsługę długu publicznego (w wysokości 15,4% całości wydatków sztywnych).

Powyższe rodzaje wydatków stanowiły łącznie w roku 2010 prawie 75% ogółu wydatków sztywnych.

W ramach wydatków na cele społeczne największą kwotowo ich grupę stanowią dotacje z budżetu do dwóch funduszów, tj. Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (w wysokości 38 mld zł rocznie) oraz do Funduszu Emerytalno-Rentowego Rolników, zarządzanego przez KRUS, w wysokości około 15 mld zł rocznie.

5. Wysoki udział wydatków na cele socjalne w całości wydatków publicznych charakteryzuje również strukturę wydatków w większości współczesnych, najbardziej rozwiniętych gospodarczo państw świata, w tym także państw Unii Europejskiej. Fakt ten potwierdzają dane poniższej tabeli.

Pobrane z czasopisma Annales H - Oeconomia **http://oeconomia.annales.umcs.pl**
Data: 30/11/2026 00:41:09

Tabela 2. Udział wydatków na cele socjalne w ogólnych wydatkach budżetów państw Unii Europejskiej w latach 1999–2010

GEO/TIME	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
EU-27				39,1	39,2	39,3	39,1	38,9	38,6	38,5	39,3	
EU-15	39,7	40,2	39,3	39,4	39,5	39,6	39,5	39,1	39	38,7	39,6	
Ea	39,9	40,5	39,4	39,6	39,8	40	39,9	39,8	39,7	39,6	40,1	
EA-17	39,9	40,6	39,5	40	40,1	40,3	40,2	40,2	40	39,8	40,4	
EA-16	39,8	40,3	39,2	39,6	39,6	39,8	40	39,8	39,6	39,5	40,1	
Belgia	34,9	34,6	35	35,5	35,3	36,5	34,4	36	35,6	35,7	36,1	36,5
Bułgaria	30,3	32	33,3	32,3	31,7	31,2	27,7	31,7	27	29,8	33,3	
Czechy	30,7	32,1	30	31,5	30,4	28,8	28,4	29,1	30,4	30,1	30,5	
Dania	41,8	41,9	42,3	42,5	43,7	44	43,9	43,6	43,3	43,1	43,3	43,9
Niemcy	44,6	46,6	44,1	44,3	44,7	45,2	45,4	45,3	44,6	43,9	44,1	43
Estonia	29,7	29,6	29,3	27,7	28,4	30	29,2	28	27,6	29,3	34,7	
Irlandia	32,6	27,4	26,7	28,6	28,5	29,4	32	31,8	31,9	32,2	33,7	
Grecja	36,7	36,4	37,7	38,6	34,9	33,4	35,9	35,4	35,5	36,4	36,7	
Hiszpania	33,3	33,2	33,2	33,4	33,6	33,4	33,6	33,6	33,2	33,9	35,2	
Francja	40,1	40	39,9	39,8	40,2	40,7	40,9	41,3	41,3	41,4	41,9	
Włochy	37,1	37,9	36,3	37,3	37,3	37,7	37,6	37,2	38	38,4	39,3	
Cypr	21,1	21,3	20,7	21,7	21,1	23,6	24,7	24,2	23,1	23,3	23,8	
Łotwa	37	35,1	34,4	32	31	29,1	27,5	24,9	23,5	24,5	31,7	
Litwa		32,1	31,7	30,9	31,2	30,7	29,8	29,3	31,5	33,1	38,4	35,5
Luksemburg	41,3	41,8	43,3	41,4	42,3	41,5	41,9	42,5	42,3	42	42,4	42,2
Węgry	31,2	31,2	30,5	30,1	32,4	32,9	33,9	33,8	34,8	36,3	36,2	
Malta	31,3	31	31,8	32,2	29,8	31,2	31,6	31,8	33,1	31,7	34,5	34,2
Holandia	37,6	37,6	36,8	37	36,9	37,3	36,8	35,6	35,1	35,3	35,2	
Austria	39,9	40,7	40,7	41,8	41,5	38,8	41,2	41,1	40,7	40,6	41,2	41,3
Polska				41,3	42,1	41,3	39,2	38,5	37	36,1	37,2	
Portugalia	28,5	29,4	29,4	31,2	32,4	32,9	33,2	34,8	35,1	36	36,3	
Rumunia	30,6	28,2	30,7	28,9	29,9	30,7	31	29,3	27,7	30	34,5	35,8
Słowenia	36,8	37	36,2	36,8	36,8	37	37,4	36,9	36,6	36	36,7	
Słowacja	31	27,8	32,8	33	31,9	32,1	34,7	33,7	31	28,9	29,6	30,5
Finlandia	42,6	42	41,6	42,2	42,3	42,2	41,9	41,8	41,9	41,3	42,4	
Szwecja	41	42,1	42	41,4	42,9	43,4	42,7	42,1	41,4	40,8	41,7	
Wielka Brytania	38,4	37,9	37,9	37,2	36,8	36,4	35,8	34,6	34,8	33,5	35	

Źródło: dane Eurostatu.

Pobrane z czasopisma Annales H - Oeconomia **http://oeconomia.annales.umcs.pl**
Data: 30/11/2026 00:41:09

Dominujący w państwach Unii Europejskiej, w różnych zresztą odmianach i o różnym zakresie zapewnianych świadczeń, model państwa nakazuje zagwarantowanie każdemu obywatelowi minimalnych standardów opieki socjalnej, ochrony zdrowia, ubezpieczenia społecznego, bezpłatnego dostępu do nauki jak też korzystania z dóbr kultury. Znaczenie powinności państw w tych sferach egzystencji człowieka (oraz drażliwość tych kwestii) powoduje, iż uznaje się je za podstawowe zadania demokratycznego państwa prawa, które dla ich realizacji winno zagwarantować odpowiednie środki publiczne, często wydzielone w formie specjalnych funduszy celowych, uniezależniających ich kondycję finansową od bieżącej i często zmieniającej się sytuacji budżetu państwowego.

Realizacja funkcji opiekuńczej jest nie do uniknięcia we współczesnym demokratycznym państwie prawa; otwartą sprawą natomiast pozostaje kwestia zakresu tej funkcji, co determinują zarówno realne możliwości finansowe państwa, jak i potrzeby i oczekiwania obywateli w kwestii niezbędnej dla zapewnienia ich egzystencji materialnej pomocy państwa. Nawet w warunkach obecnego znacznego pogorszenia stanu finansów publicznych w państwach Unii Europejskiej, wymagającego podjęcia wielu działań naprawczych, wyraźna jest tendencja do zapewnienia ochrony wydatków socjalnych przed radykalnymi ich redukcjami.

6. Czy i w jakim zakresie celowe i realne są w naszym kraju możliwości ograniczenia wydatków sztywnych, zwłaszcza socjalnych?

Udzielając odpowiedzi na tak postawione pytanie, należałoby w pierwszym rzędzie wskazać, iż możliwości ograniczenia tych wydatków są zróżnicowane, jako że wydatki sztywne nie stanowią jednorodnej kategorii prawnej, a różnią się charakterem i umocowaniem prawnym oraz stopniem sztywności.

W doktrynie słusznie wskazuje się[4], iż jedynym rodzajem wydatków, których niedokonanie rodzi możliwość dochodzenia przez beneficjenta roszczeń z tytułu kwoty wydatków umieszczonych w ustawie budżetowej, są subwencje na rzecz jednostek samorządu terytorialnego kreujące zobowiązanie konstytucyjne państwa do ich zaplanowania, uchwalenia oraz wykonania.

Większość wydatków publicznych wynikających z realizacji powinności państwa wobec obywateli, a ujętych jako deklaratywne, ogólne, wytyczne, ukierunkowujące działalność organów państwa – jak była o tym mowa wcześniej – nie stanowi bariery prawnej dla ograniczania ich wysokości, a wymagają one jedynie uwzględnienia w corocznej ustawie budżetowej i zapewnienia pierwszeństwa ich realizacji przed wszystkimi pozostałymi. Są jednak wśród nich takie rodzaje powinności państwa w zakresie realizacji określonych praw obywatelskich, które kreują jednak obowiązek pokrycia wynikających z nich wydatków ze środków publicznych. Taki charakter mają

[4] Szerzej na ten temat zob. T. Dębowska-Romanowska, *Charakter i klasyfikacja tzw. wydatków sztywnych*, [w:] *Uwarunkowania i bariery w procesie naprawy finansów publicznych*, red. J. Głuchowski, A Pomorska, J. Szołno-Koguc, Wydawnictwo Naukowe, Lublin 2007, s. 290.

Pobrane z czasopisma Annales H - Oeconomia **http://oeconomia.annales.umcs.pl**
Data: 30/11/2026 00:41:09

cztery grupy wydatków: 1) na pomoc dla osób niepełnosprawnych, 2) na finansowanie bezpłatnej nauki w szkołach publicznych, 3) na finansowanie zabezpieczenia społecznego dla bezrobotnych nie z własnej woli oraz na 4) na pomoc dla ubogich rodzin, zwłaszcza wielodzietnych i niepełnych.

Szczególne miejsce zajmują wydatki w formie dotacji budżetowych do dwóch funduszy zabezpieczenia społecznego, tj. Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz Funduszu Emerytalno-Rentowego Rolników. Pomocy państwa nadano tu formę dotacji uzupełniającej wielkość wpływów obu tych funduszy pochodzących ze składek ubezpieczeniowych i innych źródeł. Jakiekolwiek ograniczenia tej grupy wydatków wymagałyby zmiany treści obu aktualnych ustaw, której zawsze może dokonać Sejm, lecz z uwagi na ich wyjątkową drażliwość społeczną spotkałoby się to zapewne z ogromnymi protestami społecznymi. Ponadto zmiany te wymagałyby ustalenia długiego okresu przejściowego dla ich wprowadzenia w praktyce, a to z uwagi na obowiązującą w polskim prawie ogólną zasadę ochrony praw nabytych.

7. Główną jednak przeszkodą w procesie ewentualnej redukcji wydatków (zwłaszcza społecznych) nie byłyby bariery natury prawnej, ale społeczne i ekonomiczne.

Znaczna skala ubóstwa wielu grup społecznych, niekorzystna sytuacja demograficzna ludności (a w szczególności starzenie się społeczeństwa), niski przyrost naturalny jak też zagraniczna emigracja zarobkowa wielu tysięcy młodych ludzi zdolnych do pracy oraz wysoki wskaźnik bezrobocia z jednej strony, z drugiej zaś – bardzo niski poziom świadczeń emerytalno-rentowych i różnego rodzaju zasiłków z systemu pomocy społecznej, znacznie odbiegający od wysokości podobnych świadczeń wypłacanych z systemów ubezpieczeń społecznych większości państw Unii Europejskiej, powodują iż ewentualne redukcje poziomu wydatków socjalnych nie powinny być ani powszechne, ani drastyczne. Znaczące cięcia w tym zakresie pozostawałyby ponadto w rażącej sprzeczności z realizowaną przez państwa Unii Europejskiej polityką zapewnienia obywatelom we wszystkich państwach członkowskich minimalnego poziomu bezpieczeństwa socjalnego.

Przedstawione wyżej bariery ograniczające celowość i realne możliwości przeprowadzenia istotnej redukcji wydatków socjalnych budżetu państwa nie oznaczają bynajmniej niedostrzegania potrzeby pilnej reformy systemu ubezpieczeń społecznych rolników.

Aktualny system ubezpieczeń społecznych rolników od wielu już lat budzi liczne wątpliwości i jest przedmiotem ostrej i ożywionej dyskusji, z wyraźną przewagą krytycznych jego ocen[5]. W szczególności zwraca się uwagę na niski, wręcz symboliczny poziom składek płaconych przez rolników na rzecz Funduszu Emerytalno-Rentowego,

[5] Szerzej na ten temat zob. m.in. M. Góra, *KRUS dzieli społeczeństwo*, „Rzeczpospolita" z 5 I 2010, s. B10; J. Wilkin, *KRUS posiadaczy ziemskich*, „Gazeta Wyborcza" z 16 III 2010, s 17; B. Marczuk, *KRUS bez reform to wór bez dna*, „Gazeta Prawna" z 9 II 2010, s. A13; J. Hrynkiewicz, *KRUS jest dobry, a nie zły*, „Gazeta Wyborcza" z 10 II 2010, s. 19 oraz W. Serafin, *Tysiące straciły prawo do emerytur z KRUS*, „Rzeczpospolita" z 23–24 I 2010, s. C.

Pobrane z czasopisma Annales H - Oeconomia **http://oeconomia.annales.umcs.pl**
Data: 30/11/2026 00:41:09

a także na brak zróżnicowania ich wysokości choćby ze względu na obszar posiadanego gospodarstwa, co prowadzi w praktyce do korzystania z dobrodziejstwa niskich składek również przez właścicieli wielkoobszarowych gospodarstw rolnych typu latyfundialnego. Powyższa sytuacja, kiedy to osoby o niskich i średnich dochodach uzyskiwanych z wynagrodzeń za pracę czy też z wykonywanej na własny rachunek nierolniczej działalności gospodarczej, stanowiące dominującą grupę podatników podatków dochodowych, „składają się" na wypłatę świadczeń, finansowanych głównie z budżetu, na rzecz bogatych rolników stanowi przykład rażącego pogwałcenia obu konstytucyjnych zasad, tj. zasady solidaryzmu społecznego oraz zasady pomocniczości.

Niskie i jednolite w swej wysokości składki dla wszystkich ubezpieczonych stanowią zaledwie kilka procent ogólnych przychodów FERR (tak na przykład w roku 2009 – 7,5%, a w 2010 – 8,6%) i wymagają dla ich uzupełnienia corocznych bardzo wysokich dotacji z budżetu państwa. Fakt ten pozostaje w sprzeczności z pierwotnymi założeniami przy tworzeniu KRUS, zgodnie z którymi wpływy ze składek rolników miały stanowić 30% ogółu przychodów Funduszu, a pozostałe 70% miało pochodzić z dotacji budżetowej.

Również wbrew ogólnemu celowi utworzonej w roku 1990 KRUS, jakim było objęcie kompleksowym systemem zabezpieczenia społecznego tylko grupy zawodowej rolników, a więc osób utrzymujących się głównie z rolnictwa, przyjęte kryteria łatwego dostępu do tegoż systemu spowodowały, iż beneficjentami jego świadczeń stało się wiele osób niemających nic wspólnego z produkcją rolną, poza posiadaniem wymaganego przepisami co najmniej 1 hektara użytków rolnych, i to bez względu na to, czy są one uprawiane, czy też leżą odłogiem. Ale – jak słusznie się podkreśla – „posiadanie tego magicznego jednego hektara, który ekonomicznie dziś nic nie znaczy, daje prawo do emerytury rolniczej i innych świadczeń społecznych, a nawet do renty strukturalnej na Podkarpaciu"[6], a także do bezpośrednich dopłat z Unii Europejskiej. Powyższa sytuacja związana z nieszczelnością systemu ubezpieczeń społecznych rolników sprzyja nadużyciom i prowadzi do marnotrawstwa środków publicznych.

Wspomniane wyżej tylko niektóre z wielu istotnych wad i słabości aktualnego systemu ubezpieczeń społecznych rolników nie oznaczają bynajmniej potrzeby jego całkowitej likwidacji; dla wielu rodzin chłopskich wypłacane zeń świadczenia stały się niekiedy podstawowym, podtrzymującym ich egzystencję materialną świadczeniem o charakterze socjalnym, a starszym rolnikom zapewniły godziwe warunki na starość. Nie chodzi tu zatem o to, by w ramach koniecznej reformy FERR podwyższyć wysokość składek dla małych gospodarstw rolnych. Główne zmiany winny zmierzać w trzech kierunkach: 1) uszczelnienia tegoż systemu ubezpieczeniowego poprzez ograniczenie do niego dostępu w drodze ustalenia nowych, ostrzejszych wymogów przy przyjęciu nowych członków, np. osiągnięcia określonej wartości produkcji z prowadzonego gospodarstwa rolnego, 2) wprowadzenia zróżnicowanej wysokości składek z uwagi na obszar gospodarstwa rolnego, 3) nałożenia obowiązku opłacania

[6] Zob. J. Wilkin, *KRUS posiadaczy ziemskich…*, s. 17.

Pobrane z czasopisma Annales H - Oeconomia **http://oeconomia.annales.umcs.pl**
Data: 30/11/2026 00:41:09

składek przez samych rolników na ubezpieczenie zdrowotne (z ewentualnymi możliwościami zwolnień dla najbiedniejszych).

Niecelowe, i to z wielu ważnych przyczyn, byłyby ostre redukcje drugiej pod względem wagi finansowej kategorii wydatków sztywnych, tj. subwencji ogólnych przekazywanych z budżetu państwa na rzecz jednostek samorządu terytorialnego. Pierwszym powodem jest chroniczny niedostatek środków finansowych, jakimi te jednostki dysponują w stosunku do zakresu i charakteru realizowanych przez nie zadań. Co więcej, ich trudna od wielu lat sytuacja finansowa uległa znacznemu pogorszeniu zwłaszcza na przestrzeni ostatnich kilku lat, a to w związku ze zmniejszeniem się ich wpływów z udziałów w obu podatkach dochodowych wskutek obniżenia stawek tychże podatków jak też podjęciem nowych projektów inwestycyjnych przy współudziale środków unijnych wymagających zabezpieczenia wkładu własnego w wysokości minimum 25% kosztów przedsięwzięcia. Większość jednostek samorządowych musiała zapewnić sobie ten wkład przez zaciągnięcie pożyczek i kredytów, co spowodowało wyraźny wzrost ich zadłużenia. Wysokość tego zadłużenia nie stanowi jednak dla zdecydowanej większości realnego zagrożenia ich spłaty[7]. Obok rosnącego zadłużenia jednostek samorządowych coraz większa ich liczba zamknęła swoje budżety deficytem, i to zarówno w roku 2009, jak i 2010. Udział deficytu budżetów jednostek samorządu w ogólnej kwocie deficytu sektora finansów publicznych, wynoszącego w roku 2010 51 mld zł, stanowił 25,4%, podczas gdy deficyt budżetu państwa aż 46,5%.

Ograniczenie wielkości dofinansowania jednostek samorządowych w formie subwencji byłoby też nieuzasadnione ze względu na ich specyficzny charakter prawny oraz cele tego rodzaju transferu z budżetu państwa. Subwencja ogólna w odróżnieniu od dotacji celowych gwarantuje jednostkom samorządowym określony, dość duży, zakres swobody decyzji co do przeznaczenia jej środków, ma charakter obligatoryjnej i powszechnej formy pomocy państwa. Będąc zobowiązaniem publicznoprawnym państwa wobec samorządu, wypłata subwencji musi stanowić wydatek zaplanowany w ustawie budżetowej. Warto w tym miejscu zauważyć, że w nowej Ustawie o finansach publicznych z 2009 r. pominięto przepis wskazujący na możliwość dochodzenia przez jednostki samorządu terytorialnego roszczeń z tytułu subwencji na drodze sądowej. Mimo to nie zmieniło się prawo podmiotowe tych jednostek do uzyskania subwencji, gdyż wynika ono wprost z przepisów Konstytucji RP.

Znacznie istotniejsze, i to negatywne, skutki przyniesie zapewne inna, dokonana również w 2009 r., zmiana, polegająca na rezygnacji z dotychczasowej zasady relacjonowania łącznej kwoty ogólnej subwencji dla jednostek samorządowych do wielkości ogólnych dochodów budżetu państwa. Brak tej zasady oznacza pełną swobodę ministra finansów w zakresie określania wielkości wspomnianej pomocy finansowej.

[7] I tak w 2010 r. tylko w 17 jednostkach samorządowych ich zadłużenie przekroczyło wartość 60% ogółu planowanych dochodów budżetowych.

Pobrane z czasopisma Annales H - Oeconomia **http://oeconomia.annales.umcs.pl**
Data: 30/11/2026 00:41:09

Ewentualna redukcja subwencji ogólnej, która mogłaby być społecznie i gospodarczo zaakceptowana, wymagałaby odpowiedniej rekompensaty finansowej w postaci albo zwiększonych procentowo udziałów jednostek samorządu w podatkach dochodowych, albo nieodpłatnego przekazania na ich rzecz obligacji Skarbu Państwa. W dłuższej perspektywie wzmocnienie finansowe jednostek samorządu terytorialnego mogłoby nastąpić przez wprowadzenie podatku katastralnego (od wartości nieruchomości) oraz znaczne rozszerzenie zakresu możliwości korzystania z karty podatkowej dla innych jeszcze niż obecnie rodzajów działalności gospodarczej.

Najistotniejszą jednak przyczyną niecelowości ograniczania kwoty dofinansowania jednostek samorządu terytorialnego w formie subwencji są pozytywne i wieloletnie doświadczenia z praktyki gospodarowania przez jednostki samorządowe „groszem publicznym". W aktualnych warunkach rosnącego deficytu i długu państwowego oraz dotkliwego braku publicznych środków finansowych, wymagającego szczególnej racjonalności i celowości ich wydatkowania, uzasadnione byłoby nie tylko nieograniczanie subwencji, ale wręcz przeciwnie – przekazanie jednostkom samorządowym znacznie większych niż dotąd środków finansowych, jako że dawałyby one większą gwarancję oszczędnego i efektywnego ich wykorzystania.

Realne możliwości ograniczenia trzeciej największej kwotowo kategorii wydatków sztywnych, tj. kosztów obsługi długu publicznego, zależą bezpośrednio od wielkości tegoż zadłużenia i dynamiki jego wzrostu. Konieczność zapewnienia odpowiedniej wiarygodności państwa na rynku krajowym i zagranicznym, kredytowym i pieniężnym nie pozwala na zmniejszanie wysokości kosztów obsługi zadłużenia poniżej poziomu ustalonego w odpowiednich umowach.

Powyższe, niektóre tylko, wybrane problemy związane z wielkością i niekorzystną strukturą wydatków publicznych w Polsce wskazują niezbicie, że reformowanie zmierzające głównie do ich redukcji, a w szczególności próby odebrania społeczeństwu pewnych nabytych już uprawnień i przywilejów, będą procesem bardzo trudnym w praktyce, chociaż koniecznym, gdyż warunkującym powodzenie kompleksowej reformy finansów publicznych.

Bibliografia

1. Dębowska-Romanowska T., *Charakter i klasyfikacja tzw. wydatków sztywnych*, [w:] *Uwarunkowania i bariery w procesie naprawy finansów publicznych*, red. J. Głuchowski, A. Pomorska, J. Szołno-Koguc, Wydawnictwo Naukowe, Lublin 2007.
2. Góra M., *KRUS dzieli społeczeństwo*, „Rzeczpospolita z 5 I 2010.
3. Hrynkiewicz J., *KRUS jest dobry, a nie zły*, „Gazeta Wyborcza" z 10 II 2010.
4. Markiewicz M., Siwińska J., *Wydatki sztywne budżetu państwa*, Studia i Analizy, Wydawnictwo CASE, Warszawa 2003.
5. Serafin W., *Tysiące straciły prawo do emerytur z KRUS*, „Rzeczpospolita" z 23–24 I 2010.
6. Skrzydło W., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Zakamycze, Kraków 1998.
7. Wilkin J., *KRUS posiadaczy ziemskich*, „Gazeta Wyborcza" z 16 III 2010.

Pobrane z czasopisma Annales H - Oeconomia **http://oeconomia.annales.umcs.pl**
Data: 30/11/2026 00:41:09

Akty prawne

1. Konstytucja RP z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz. U. nr 78, poz. 483.

Necessity for the reduction of public expenditures in Poland versus barriers to its realisation in practice (chosen aspects)

The main subject of the study are analysis and evalution of actual possiblities of limiting public expeditures in Poland, in paricular welfare expeditures. Accomplishment of this aim, necessary in conditions of the deepening country's budget deficit and the national debt, comes not only across essential barriers of legal nature but especially of economic and social nature. The attention of the author is focused on the analysis of these barriers.