

# ZABEZPIECZENIE SPOŁECZNE – PRAKTYCZNY WYMIAR POLITYKI SPOŁECZNEJ

---

**Krystyna Piotrowska-Marczak**

Wyższa Szkoła Bankowa w Toruniu

## ADRESACI AKTUALNYCH ZMIAN SYSTEMU FINANSÓW PUBLICZNYCH

### Wprowadzenie

Wszelkie zmiany, których celem jest rozwój społeczny i gospodarczy wymagają działań uwzględniających ekonomiczny i socjologiczny punkt widzenia. Szczególną rolę w tym procesie odgrywają finanse publiczne, które posługują się określonymi narzędziami, takimi jak np. podatki i w ten sposób kształtują dochody dyspozycyjne ludności. Adresatami systemu finansów publicznych są różne grupy społeczne, wyróżnione według wielu kryteriów, np. kategorii zawodowych, rodzaju usług, roli w procesie wytwarzania produktu społecznego itp. Kształt i postać instrumentów, jakimi posługują się finanse publiczne ma wpływ na efektywność wykorzystania środków pieniężnych, pozostających w dyspozycji władzy państwowej. Aby decyzje te miały racjonalne podstawy, konieczna jest wiedza o adresatach, do których kieruje się obowiązek podatkowy, bezrobotnych otrzymujących świadczenia w postaci zasiłku. W związku z tym, niniejsze rozważania koncentrują się na przedstawieniu socjologicznego i ekonomicznego punktu widzenia procesów transformacyjnych i wskazaniu, jaką rolę w tym układzie odgrywają finanse publiczne. Na tym tle są omówione różne kryteria klasyfikacji adresatów – odbiorców systemu finansów publicznych. W konkluzji jest omówiony system adresowania finansów publicznych w Polsce, realizowany aktualnie w 2012 r.

## 1. Istota procesów społeczno-ekonomicznych

Istnienie związków między procesami ekonomicznymi i społecznymi jest niepodważalne; oba te obszary stanowią całość<sup>1</sup>. Problem jednak tkwi w „(...) roli państwa w stosunku do obywateli, jak dalece należy chronić obywatela, ile dać mu swobody w zakresie własnego wyboru, na ile zaś decydować za niego i otaczać go opieką”<sup>2</sup>. Ważną rolę w tych rozstrzygnięciach ma określony model polityki społecznej. W tym punkcie warto zwrócić uwagę na koncepcję założeń konstrukcyjnych polityki społecznej, w której wymienia się trzy elementy: lukę społeczną związaną z występującym w państwie niedostatkami dóbr, konsumpcję społeczną finansowaną ze środków publicznych i ryzyko społeczne związane z możliwością wystąpienia nieprzewidzianych zdarzeń<sup>3</sup>. Ocena przyjętych rozwiązań w każdym z tych obszarów koncentruje się na ustaleniu ich efektywności i skuteczności oraz wymaga zastosowania analizy porównawczej, wskazującej na różnice i podobieństwa w skali przynajmniej europejskiej. Realizowane są tu różne modele polityki społecznej. Najbardziej rozbudowany jest model redystrybucyjny nastawiony na wyrównanie szans i dobrobytu społecznego<sup>4</sup>. By z niego skorzystać, potrzebne są odpowiednie środki finansowe z budżetu państwa, a przeznaczone na cele społeczne. W krajach transformacji ustrojowej, m.in. i w Polsce, jest to problem wynikający z kryzysu finansowego, objawiającego się występowaniem deficytu i długu publicznego. Przewiduje się, że w Polsce do 2020 r. wydatki socjalne w realizacji do PKB będą względnie malały<sup>5</sup>, co może spowodować utrudnienia w wyrównaniu poziomu dobrobytu w społeczeństwie polskim.

To, czy taki scenariusz zostanie zrealizowany, zależy od wielu czynników i ma wymiar ponadnarodowy. Wszelkie działania, szczególnie podejmowane przez państwo, wymagają koordynacji, w której ważną rolę odgrywa interakcja między rządem, ekspertami i opinią publiczną<sup>6</sup>. Na to nakłada się w wielu przypadkach potrzeba uzgodnień międzynarodowych.

<sup>1</sup> H. Mortimer-Szymczak: *Związki polityki ekonomicznej z polityką społeczną (okres transformacji)*. W: *Sześćdziesiąt lat polityki społecznej w Polsce*. Red. A. Rączaszek. Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej, Katowice 2006, s. 31.

<sup>2</sup> *Ibid.*, s. 26.

<sup>3</sup> T. Szumlicz: *W sprawie modelowego spojrzenia na politykę społeczną w Polsce*. W: *Sześćdziesiąt lat polityki społecznej w Polsce*. Red. A. Rączaszek. Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej, Katowice 2006, s. 139-144.

<sup>4</sup> S. Golinowska: *Polityka społeczna – koncepcje – instytucje – koszty*. Poltext, Warszawa 2000, s. 12.

<sup>5</sup> *Wydatki socjalne w latach 2000-2020*. Red. I. Wójcicka. Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową, Warszawa 2003, s. 38.

<sup>6</sup> Por. M. Hirszowicz: *Stąd, ale dokąd. Społeczeństwo u progu nowej ery*. Wydawnictwo Sic!, Warszawa 2007, s. 151, 161.

„Nie ulega wątpliwości, że rosnący wpływ decyzji państwowych na życie jednostek wyraża się między innymi w niebywałym nasileniu działalności regulacyjnej państwa”<sup>7</sup>. Niezbędność tej ingerencji staje się bezdyskusyjna „(...) mimo uszczuplenia prerogatyw państwa przez globalizację, regionalizację i tworzenie megabloków jego funkcje będą się rozrastać”<sup>8</sup>. Zapewnienie takiego stanu jest zależne od posiadanych dochodów publicznych wygenerowanych w kraju<sup>9</sup>. Gospodarka tymi środkami podlega kontroli, skierowanej na racjonalne wykorzystanie zgromadzonych funduszy. Nie należy jednak zapominać, że: „Efektywność nie jest jednym kryterium oceny państwa i instytucji w ogóle. Innym kryterium jest sprawiedliwość społeczna (...)”<sup>10</sup>. Wynika to z tego, że działalność ekonomiczna jest osadzona społecznie i kulturowo<sup>11</sup>. Ponadto należy zwrócić uwagę, że sprawiedliwość społeczna ma wiele wymiarów, np. jest rozumiana jako: równość szans, zaspokojenie potrzeb podstawowych czy „każdemu równo”<sup>12</sup>. Trudność w realizacji zadań społecznych wynika z faktu, że gospodarka jest pod silnym wpływem władzy politycznej. Trzeba wyraźnie wskazać, że podejście ekonomiczne koncentruje się na alokacji ograniczonych środków dla osiągnięcia konkurujących ze sobą celów. Występuje tu konieczność dokonywania wyborów, w których bierze udział określony układ polityczny, stąd: „Uwzględnienie zmiennych pozaekonomicznych jest równie niezbędne dla zrozumienia zachowań ludzkich, jak korzystanie z dorobku socjologii, psychologii, socjologii”<sup>13</sup>. Pewnym ułatwieniem w postępowaniu państwa jest „(...) założenie stałych preferencji [które – przyp. mój K.P.-M.] daje podstawy do przewidywania reakcji na różne zmiany”<sup>14</sup>. Nie można zatem podejmować decyzji i ustalać kształtu reform, nie wnikając dostatecznie w szczegółowy sposób w skutki, które mogą wywołać. Trafna wydaje się więc dyrektywa, że: „Panowanie nad zdarzeniami zależy, bowiem od naszych szans ustalenia jak i dlaczego zdarzenia zachodzą”<sup>15</sup>. Należy zatem podkreślić, że analiza procesów społecznych wymaga, aby określić zakres wzajemnego oddziaływania grup społecznych na siebie<sup>16</sup>.

<sup>7</sup> Ibid., s. 148.

<sup>8</sup> Ibid., s. 147.

<sup>9</sup> Por. W. Morawski: *Socjologia ekonomiczna*. Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2001, s. 115.

<sup>10</sup> Ibid., s. 21.

<sup>11</sup> Ibid., s. 88.

<sup>12</sup> Ibid., s. 298.

<sup>13</sup> G.S. Becker: *Ekonomiczna teoria zachowań ludzkich*. PWN, Warszawa 1990, s. 37.

<sup>14</sup> Ibid., s. 26.

<sup>15</sup> B. Krauz-Mozer: *Teorie polityki. Założenia metodologiczne*. Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2007, s. 107.

<sup>16</sup> L. Gumpłowicz: *System socjologii*. W: *Klasyczna teoria socjologiczna. Wybór tekstów*. Red. P. Śpiewak. Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2006, s. 90.

Odnosi się to bardzo wyraźnie do wpływu jaki to oddziaływanie ma na przebieg procesów gospodarczych. Należy się zgodzić z twierdzeniem, że (...) z jednej strony zakres zjawisk «gospodarczych» jest płynny i nie daje się ostro odgraniczyć, z drugiej zaś, że oczywiście aspekty «gospodarcze» jakiegoś zjawiska w żadnym razie nie są wyłącznie „(...) gospodarczo uwarunkowane (...) nie wszędzie tam gdzie momenty ekonomiczne odgrywają rolę jako skutki lub przyczyny (...) to i tak wyłania się niemal nieograniczony zakres dziedzin zastosowania społeczno-ekonomicznego podejścia”<sup>17</sup>. Ponadto trzeba brać pod uwagę, że na publiczną gospodarkę finansową ma istotny wpływ ustawodawstwo<sup>18</sup>.

Celem wszystkich działań, w tym głównie państwa, przynajmniej w założeniu jest sprzyjanie rozwojowi społecznemu i gospodarczemu poprzez stworzenie określonych warunków. W literaturze wskazuje się, że rozwój społeczny charakteryzuje się tym, że jest to proces: kierunkowy, każdy etap oznacza wyższy poziom wybranej cechy i jest stymulowany przez system i jego preferencje<sup>19</sup>.

Powyższe rozważania dostarczają w dostatecznym stopniu argumentów za potrzebą rozpatrywania procesów społecznych i ekonomicznych łącznie, aby uniknąć nieprzewidzianych skutków.

Zasadniczą rolę w tym układzie odgrywa państwo, stąd niezbędne jest spojrzenie na zadania, jakie przypadają finansom publicznym.

## 2. Rola finansów publicznych w procesie rozwoju społeczno-ekonomicznego

Istotna rola finansów publicznych w procesie rozwoju każdej gospodarki wynika z faktu, że finanse są nierozzerwalnie związane z pieniądzem. Pieniądz natomiast ma specyficzne cechy i właściwości, które znajdują wyraz w aktywności społecznej.

„Pieniądz jest niesamoistny, ponieważ jego fundament bytowy leży w świadomych działaniach członków społeczności. Bez tych działań pieniądz nie może istnieć. Pieniądz nieużywany, pieniądz, którym się nie płaci, jest pieniądzem martwym. Taki pieniądz może być, co najmniej przedmiotem zainteresowania numizmatyka”<sup>20</sup>. W literaturze przyjmuje się zatem, że używanie pieniądza

<sup>17</sup> M. Weber: *Obiektywność poznania w naukach społecznych*. W: *Klasyczna teoria socjologiczna. Wybór tekstów*. Red. P. Śpiewak. Wydawnictwo Naukowe PWN 2006, s. 125-126.

<sup>18</sup> *Ibid.*, s. 125.

<sup>19</sup> Por. P. Sztompka: *Socjologia zmian społecznych*. Znak, Kraków 2007, s. 23.

<sup>20</sup> W. Piaszczyński: *Anatomia pieniądza*. SCRIPT, Warszawa 2004, s. 113.

oznacza jego konkretyzację. W tym kontekście powstaje pytanie o właściwości pieniądza, inaczej, co stanowi, że jest on wprowadzany w ruch<sup>21</sup>.

„Jeżeli mówimy o pieniądzu jako o jednostce, która jest środkiem wymiany, miernikiem wartości etc., wówczas nastawieni jesteśmy na to, co stanowi „zawartość” pieniądza jako podmiotu intencjonalnego”<sup>22</sup>. To powoduje, że jego istnienie jest oparte na świadomości. „Ze względu na to, że pieniądz jest przedmiotem społecznym, ma swój fundament bytowy w innych przedmiotach społecznych, takich jak na przykład bank czy państwo”<sup>23</sup>. Pieniądz jest zatem zależny od aktów świadomości, dzięki nim dokonuje się wiele różnorodnych transakcji, np. kupna i sprzedaży towarów.

Szczególną rolę w tych procesach odgrywa pieniądz, którym dysponuje władza publiczna i stąd tak istotna jest rola finansów publicznych, które zajmują się gromadzeniem oraz redystrybucją środków publicznych, adresując działania do różnych podmiotów i uzyskując różne skutki.

Finanse publiczne tworzą system, który składa się z wielu elementów wyróżnionych przy pomocy różnych kryteriów. Podstawową rolę odgrywa kryterium bilansowe, które stanowi swoisty rachunek środków publicznych. Dwoma stronami tego układu są dochody i wydatki, a różnica między nimi albo wskazuje na równowagę, albo na deficyt budżetowy, który przeradza się w dług publiczny.

Innym kryterium jest miejsce gromadzenia i podziału środków publicznych, stąd w tym układzie występuje podział na sektor rządowy, samorządowy oraz instytucje publiczno-prawne, które głównie występują w postaci funduszy. Kolejnym kryterium, według którego dzieli się system finansów publicznych jest rodzaj wykorzystywanych instrumentów, występujących zarówno po stronie dochodów publicznych, np. podatki, jak i wydatków, np. świadczenia społeczne. Następnie można podzielić finanse publiczne posługując się kryterium przedmiotowym, co pozwala ustalić z czego – jakiego źródła, i na co przeznaczają się środki publiczne.

Ważnym kryterium, dzięki któremu można analizować gospodarkę środkami publicznymi jest kryterium podmiotowe. To wyróżnienie pozwala podjąć analizę zmierzającą do określenia od kogo pobiera się środki i dla kogo się je przeznaczają. To umożliwi ustalenie adresatów systemu finansów publicznych – zarówno po stronie dochodów, jak i wydatków.

---

<sup>21</sup> Ibid., s. 114.

<sup>22</sup> Ibid., s. 116.

<sup>23</sup> Ibid., s. 119.

Wydaje się, że ostatni z wymienionych podziałów jest bardzo istotny, pozwala bowiem ustalić strumienie środków publicznych, które zasilają bądź umniejszają zasoby różnych podmiotów – zarówno gospodarstw domowych, jak i przedsiębiorstw, kształtując ich potencjał finansowy. Zanim jednak przeprowadzi się klasyfikację tych podmiotów, której będzie poświęcona dalsza część wywodu, trzeba wskazać, że o kształcie systemu finansów rozpatrywanego z punktu widzenia jego adresatów decyduje przyjęta polityka fiskalna, której trzeba poświęcić trochę uwagi. Gromadzenie dochodów publicznych jest podporządkowane głównie spełnieniu przez państwo jego funkcji. Państwo jako instytucja poza sferą działalności materialnej nie może tworzyć dochodów, dlatego w mechanizmie przymusu prawnego musi je pozyskiwać, wykorzystując do tego celu różne instrumenty. Równocześnie jednak biorąc pod uwagę, że bazą dla tworzenia zasobów publicznych są dobra materialne wytworzone w gospodarce, której miarą jest PKB, trzeba działania państwa nastawić, w pewnej części, na tworzenie warunków motywacji dla aktywności gospodarczej i ograniczenie wahań cykli koniunkturalnych mających globalny charakter i często ogarniających cały świat. Wiąże się to niewątpliwie z monitorowaniem procesów inflacyjnych. Realizacja tej sieci skomplikowanych zadań państwa jest ściśle powiązana z polityką finansową.

W literaturze wskazuje się, że polityka finansowa, a głównie fiskalna może przyjąć postać aktywną lub pasywną<sup>24</sup>. Ta pierwsza polega na podejmowaniu przez rząd działań np. w formie zmian w systemie podatkowym, a druga polega na niepodejmowaniu decyzji prowadzących do korekty aktualnego stanu, tylko poddaniu się działaniom np. praw rynku. Przedstawione rozróżnienie wydaje się bardzo dyskusyjne. Wynika to z faktu, że trudno nazwać polityką brak działań i poddanie się mechanizmom samoczynnym. Polityka jest sztuką rządzenia, którą trzeba określić i stosować, a nie czekać na to, co przyniesie los. W tym kontekście bardziej twórcze jest dążenie lub podjęcie próby ustalenia, czym powinna się charakteryzować polityka fiskalna, aby zasłużyła na miano właściwej czy odpowiedniej do realizacji interesów społeczeństwa.

Można przyjąć, że powinny ją cechować:

- racjonalne decyzje uwzględniające odpowiednio długi horyzont czasu skutków, które przyniosą,
- łączenie celów ekonomicznych i społecznych,
- dążenie do stabilności systemu.

---

<sup>24</sup> S. Owsiak: *Finanse publiczne. Teoria i praktyka*. Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1999, s. 286.

W tym układzie oczywiste stają się dwie podstawowe funkcje polityki fiskalnej: lokacyjna i redystrybucyjna<sup>25</sup>. Do zakresu tych funkcji należy odpowiednio: dostarczanie dóbr publicznych poza rynkiem oraz kształtowanie funduszy nabywczych społeczeństwa przy wykorzystaniu takich instrumentów, jak np. daniny publiczne.

Realizacja tych funkcji prowadzi do różnego kształtu systemu finansów publicznych, gdyż wpływa na strukturę pozostałych zasobów pieniężnych w sferze publicznej i prywatnej. Z tego punktu widzenia ważne jest spojrzenie na to, jacy adresaci są podmiotami tego procesu. W tym punkcie trzeba wyjść od stwierdzenia, że wymaga to zastosowania wielu kryteriów podziału. Jest to potrzebne do ustalenia w konkluzji, do kogo są adresowane aktualnie podejmowane przez rząd reformy systemu finansów publicznych i stwierdzenie czy mają one postać całościową, czy też są to działania wybiórcze, skierowane do wybranych adresatów, w związku z tym powodujące określone skutki, które nie mogą zapewnić stabilności i równowagi systemu.

Adresatów finansów publicznych trzeba podzielić na dwie zasadnicze grupy. W pierwszej znajdują się ci wszyscy członkowie społeczeństwa, którzy są „dawcami”, tworząc zasoby publiczne. W drugiej natomiast odbiorcy środków publicznych. Warto się przyjrzeć zarówno jednemu, jak i drugiemu, aby podjąć próbę odpowiedzi, jakie są obciążenia i korzyści płynące z publicznego gromadzenia i rozdziału środków.

Niewątpliwie do pierwszej grupy należą wszystkie kategorie podatników, czyli tych, którzy tworzą publiczne zasoby pieniężne. Należy podkreślić, że jest to bardzo zróżnicowana grupa i trzeba na nią patrzeć z wielu różnych punktów widzenia, biorąc pod uwagę, że jej specyfika zależy od tego jaki podatek się rozważa. Adresatami podatków dochodowych są wszyscy, którzy uzyskują dochody. Dzielą się oni na osoby fizyczne i osoby prawne. Ci pierwsi to indywidualni obywatele, a ci drudzy to przedsiębiorcy. To rozróżnienie jest ważne, bowiem inne bodźce można wykorzystywać w kształtowaniu polityki podatkowej, stosując konkretne rozwiązania i nadając określoną postać podatkowi dochodowemu i uzyskując różne efekty – zarówno finansowe, jak i społeczne.

Trzeba dodać, że adresaci podatków dochodowych ponoszą obciążenia, które mają charakter ciągły do czasu ustania uzyskiwania dochodów. W polskim systemie podatkowym podobny charakter ma podatek rolny, leśny, od nieruchomości czy od posiadania psów.

---

<sup>25</sup> *System finansowy w Polsce*. Red. B. Pietrzak, Z. Polański, B. Woźniak. Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2003, s. 652.

Podatek od spadków i darowizn ma natomiast postać incydentalną, bowiem pojawia się tylko w określonych okolicznościach.

Wszystkie wymienione wyżej kategorie „dawców” dzielą się z władzą publiczną dochodami.

Inną grupę „dawców” stanowią konsumenci, którzy przystępując do aktów kupna towarów i usług są obciążeni podatkiem o nazwie VAT i automatycznie dokonując zakupów, powiększają dochody budżetu państwa. Specyficzną grupą adresatów finansów publicznych są ci, którzy częściowo są „dawcami”, a częściowo „odbiorcami”. Dotyczy to wszystkich tych rozwiązań systemowych, gdzie gromadzenie środków odbywa się w postaci składki, która może być realizowana przez indywidualne osoby, jak i przedsiębiorstwa. Taki układ występuje np. w przypadku usług ochrony zdrowia czy systemu rentowo-emerytalnego. W tych przypadkach obywatele są „dawcami”, bo płacą, całkowicie lub częściowo, składki, z drugiej są „biorcami”, bowiem korzystają np. z usług medycznych, pobierają emeryturę.

Osobną kategorią adresatów, jak stwierdzono wyżej, stanowią tylko „biorcy” środków publicznych. Dokonuje się to w różnej postaci, np. świadczeń albo określonych ulg, zwolnień z obciążeń podatkowych. Przykładem w tym zakresie mogą być świadczenia edukacyjne dla dzieci i młodzieży w postaci nauczania w publicznych placówkach oświatowych. Innym rodzajem ilustracji sposobu adresowania finansów publicznych są specjalne przywileje dla wyodrębnionych kategorii zawodowych, np. nauczycieli, służb mundurowych czy górników, które mogą objawiać się w różny sposób, np. niższego wieku emerytalnego, zróżnicowanych płac czy deputatów w naturalnej postaci.

Omawiając „biorców” systemu finansów publicznych nie można pominąć świadczeń na rzecz bezrobotnych, przy czym trzeba zaznaczyć, że jest to świadczenie na czas określony, który regulują odpowiednie przepisy prawne.

Podjęta próba klasyfikacji adresatów systemu finansów publicznych dotyczy transferów środków, który dokonuje się między sektorem prywatnym i publicznym. Pominięte natomiast zostały transfery, które występują wewnątrz sektora publicznego, np. między budżetem państwa i budżetami samorządów lokalnych.

Niezależnie od dyskusyjności przedstawionej klasyfikacji, ma ona określić jak bardzo różnorodne są podmioty, które biorą udział w procesie tworzenia i podziału środków publicznych. Wskazuje to potrzebę poznania specyfiki społecznej adresatów, aby decyzje podejmowane w zakresie polityki finansowej były świadomie uwzględniające odpowiednie motywacje skierowane do różnych grup po to, aby osiągnąć zamierzone, a nie przypadkowe cele. Racjonalne działanie w tym zakresie to droga do podniesienia efektywności gospodarki i popra-



wy warunków życia społeczeństwa. Warto przytoczyć stwierdzenie, eksponujące rolę instytucji: „Instytucje tworzą strukturę bodźców społeczeństwa, a w konsekwencji instytucje polityczne i gospodarcze leżą u podstaw kształtowania ekonomicznej efektywności. Czas związany z ekonomiczną i społeczną zmianą jest wymiarem, w którym proces uczenia się jednostek ludzkich kształtuje kierunki instytucjonalnej ewolucji. Oznacza to, że przekonanie jednostek, grup i społeczeństw determinujące ich wybory są rezultatem uczenia się w długich okresach (...)”<sup>26</sup>.

Pamiętając o tym, że tak ważną rolę odgrywa czas, trzeba ograniczyć częste cząstkowe zmiany, także związane z systemem finansów publicznych, mając na uwadze, że ich adresaci powinni „poruszać” się w systemie ustabilizowanym i utrwalonym.

### 3. Wybiórczy system adresowania reformy finansów publicznych w Polsce

Działania rządu na przełomie lat 2011/2012, nazywane reformą systemu finansów publicznych, miały cząstkowy, wybiórczy charakter. Koncentrowały się bowiem głównie na „modyfikacji” wydatków budżetowych. Plany dotyczące zmiany w dochodach, w zasadniczej części związane z podatkami, były jedynie w tle anonsów na ten temat.

Warto jednak nadmienić, że zasadnicza zmiana dokonała się w 2004 r. w podatku od dochodów osobistych, która zawierała zmniejszenie ostatniego progu skali wynoszącego 40%, a zatem tego, który był skierowany do osób najczęściej zarabiających – czyli adresatami byli najbogatsi (im dano przywileje w postaci niższego opodatkowania). Miało to spowodować zwiększenie ich aktywności inwestycyjnej, ale takiego efektu nie uzyskano. Niewątpliwie wynikało to z braku dostatecznej wiedzy na temat możliwych reakcji tej grupy podatników.

Wracając do aktualnych zmian, nie ulega wątpliwości, że skoncentrowano się na kilku obszarach. Dotyczą one ubezpieczeń społecznych określonej kategorii ludności, systemu emerytalno-rentowego, świadczeń społecznych, wybranych i skierowanych do wyselekcjonowanej grupy społecznej. Wprowadzono też pewne zmiany w systemie płacowym i systemie ulg podatkowych w podatku dochodowym od osób fizycznych.

Nie wchodząc w szczegóły, wyraźnie widać kto jest adresatem zmian i jaki charakter mają aktualne przedsięwzięcia rządu w zakresie systemu finansów publicz-

<sup>26</sup> D.C. North: *Efektywność gospodarcza w czasie*. W: *Współczesne teorie socjologiczne*. Red. A. Jasińska-Kania, L.M. Nijakowski, J. Szacki, M. Ziółkowski. Scholar, Warszawa 2004, s. 554.

nych. W pierwszym rządzie należy wskazać, że skoncentrowano się na adresacie, jakim są emeryci. Odbiór społeczny nowego systemu jest jednoznaczny i wyraża się w protestach tych, którzy będą w przyszłości beneficjentami tego świadczenia.

Inny przykład z tego samego obszaru to zmiany w systemie ubezpieczeń rolników, które nastąpiły po wprowadzeniu w lutym 2012 r. składki na ochronę zdrowia, której wysokość i źródło finansowania uzależniono od wielkości gospodarstwa rolnego. Adresat w tym przypadku jest wyraźnie określony. Podobnie sprawa wygląda w projektach włączenia księży do powszechnego systemu rentowo-emerytalnego, co też nie znajduje aprobaty społecznej.

Kolejny kierunek, także związany z systemem ubezpieczeń, dotyczy wyselekcjonowanych grup służb mundurowych. Pominęci w tych rozwiązaniach, np. strażacy, protestują, nie kwestionując samej idei reformy wprowadzającej wydłużony do 55 lat wiek emerytalny lub alternatywnie 25-letni okres pełnionej służby.

Specyficzne miejsce zajmują zmiany, które nie mają na celu ograniczenia wydatków budżetowych, a ich powiększenie. Dotyczy to świadczeń ogólnie określonych jako prorodzinne. Mają one charakter zarówno jednorazowy, jak np. świadczenie z tytułu urodzenia dziecka, jak i trwający w czasie w formie ulgi podatkowej dla rodzin posiadających dzieci, w podatku dochodowym od osób fizycznych. Pewnym ograniczeniem jest bariera dochodów rocznych, która nie może być wyższa niż 85 tys. zł (w tym przypadku adresat jest także w określony sposób zdefiniowany).

Odmienny charakter mają zmiany w systemie płac. Dotyczy to zamrożenia płac pracowników sfery budżetowej i podwyżki w wysokości 300 zł dla żołnierzy zawodowych i policjantów.

Specyficzne są posunięcia związane ze zniesieniem 50% kosztów uzyskania dla większości podatników z tego do tej pory korzystających, np. pracowników nauki.

Odrębną sprawą jest podwyższenie składki rentowej o 2% i obciążenie nią pracodawców.

Analizując przedstawione sytuacje, wyraźnie widać, że w reformie finansów publicznych w Polsce położono silny akcent na ubezpieczenia społeczne, ale wszystkie podjęte działania skoncentrowane na systemie rentowo-emerytalnym nie przynoszą akceptowanych społecznie rozwiązań.

Z punktu widzenia adresatów zmian łatwo ich wskazać, a mianowicie: przyszli emeryci, rolnicy, księża, służby mundurowe, pracownicy sfery budżetowej i częściowo osoby uprawiające zawody twórcze. Nie ulega zatem wątpliwości, że adresatów określono w wybiórczy sposób, nie zestawiając korzystnych i niekorzystnych dla nich efektów zmian.

## Podsumowanie

Podjęte w 2012 r. przez rząd działania związane z reformą finansów publicznych cechuje:

- brak systemowego podejścia,
- wybiórczy charakter zmian,
- adresatami zmian są różne grupy społeczne,
- brak jest rozpoznania co do możliwych reakcji na wprowadzone zmiany,
- koncentracja na efektach ekonomicznych, w głównej mierze finansowych, bez precyzyjnego rozważenia skutków społecznych,
- podjęte działania nie gwarantują rozwoju zarówno gospodarczego, jak i społecznego,
- w decyzjach rządu dominują względy polityczne,
- brak jest strategii działania na przyszłość w okresie co najmniej 25 lat i określenia adresatów projektowanych zmian.

## Literatura

- Becker G.S.: *Ekonomiczna teoria zachowań ludzkich*. PWN, Warszawa 1990.
- Golinowska S.: *Polityka społeczna – koncepcje – instytucje – koszty*. Poltext, Warszawa 2000.
- Gumpłowicz L.: *System socjologii*. W: *Klasyczna teoria socjologiczna. Wybór tekstów*. Red. P. Śpiewak. Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2006.
- Hirszowicz M.: *Stąd, ale dokąd. Społeczeństwo u progu nowej ery*. Wydawnictwo Sic!, Warszawa 2007.
- Krauz-Mozer B.: *Teorie polityki. Założenia metodologiczne*. Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2007.
- Morawski W.: *Socjologia ekonomiczna*. Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2001.
- Mortimer-Szymczak H.: *Związki polityki ekonomicznej z polityką społeczną (okres transformacji)*. W: *Sześćdziesiąt lat polityki społecznej w Polsce*. Red. A. Rączaszek. Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej, Katowice 2006.
- North D.C.: *Efektywność gospodarcza w czasie*. W: *Współczesne teorie socjologiczne*. Red. A. Jasińska-Kania, L.M. Nijakowski, J. Szacki, M. Ziółkowski. Scholar, Warszawa 2004.
- Owsiak S.: *Finanse publiczne. Teoria i praktyka*. Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1999.
- Piaszczyński W.: *Anatomia pieniądza*. SCRIPT, Warszawa 2004.

*System finansowy w Polsce.* Red. B. Pietrzak, Z. Polański, B. Woźniak. Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2003.

Sztompka P.: *Socjologia zmian społecznych.* Znak, Kraków 2007.

Szumlicz T.: *W sprawie modelowego spojrzenia na politykę społeczną w Polsce.* W: *Sześćdziesiąt lat polityki społecznej w Polsce.* Red. A. Rączaszek. Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej, Katowice 2006.

Weber M.: *Obiektywność poznania w naukach społecznych.* W: *Klasyczna teoria socjologiczna. Wybór tekstów.* Red. P. Śpiewak. Wydawnictwo Naukowe PWN 2006.

*Wydatki socjalne w latach 2000-2020.* Red. I. Wójcicka. Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową, Warszawa 2003.

## THE ADDRESSEES OF THE CURRENT CHANGES IN THE PUBLIC FINANCE SYSTEM

### Summary

The global financial crisis has exerted strong pressure on publicly financed systems, necessitating the implementation of radical changes called reforms. The reforms are addressed to various social groups within the public sphere. For the changes to be effective, the addressees must be well known in the first place. To gain the necessary knowledge not only economic but also sociological analysis is necessary, as well as decision making based on a systemic vision.

This article concentrates on the current projects of the Polish government related to public finance. The presented examples are used for formulating conclusions which show the directions of the reforms, as well as the selective treatment and determination of the their addressees.