

Joanna Marczakowska-Proczka

Szkoła Główna Handlowa w Warszawie

**WYDATKI PUBLICZNE W POLSCE
W LATACH 2005–2008**

Streszczenie: Niniejsze opracowanie jest próbą odpowiedzi na pytanie, w jaki sposób wydatki publiczne w Polsce w najbliższych latach będą wpływały na ponowne wprowadzenie gospodarki na ścieżkę wysokiego wzrostu. Przedstawiono podstawowe zmiany, jakie zachodziły w wielkości i strukturze wydatków publicznych w latach 2005–2008. Ponadto odniesiono się do zmian w wydatkach publicznych w kontekście wyzwań długoterminowych stojących przed polską gospodarką.

Słowa kluczowe: fiskalne kryterium konwergencji, sektor finansów publicznych, wydatki publiczne, PKB, dług publiczny

1. Wstęp

Wydatki publiczne są jednym z głównych instrumentów realizacji polityki społeczno-gospodarczej państwa poprzez podział środków stanowiących przedmiot redystrybucji dokonywanej za pomocą systemu finansów publicznych. W Polsce wydatki publiczne realizowane są przez trzy podsektory: rządowy, samorządowy i ubezpieczeń społecznych (ustawa o finansach publicznych /uofp/, art. 4, ust. 2)¹. Należy tu zwrócić uwagę, że centralne miejsce w systemie finansów publicznych zajmuje budżet państwa, w którym jest gromadzona i dzielona największa część funduszy publicznych.

Wydatki publiczne, a właściwie ich rozmiar od początku lat 90. XX w. stanowią szerokie pole do dyskusji. Począwszy od konieczności przeprowadzenia zmian w głównych dziedzinach życia społecznego i gospodarczego, do zwiększenia czy zmniejszenia skali finansowania przez państwo niektórych zadań oraz programów rządowych. W Polsce mamy wrażenie, że zaproponowany przed laty sposób wy-

¹ W ustawie z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. 2009, nr 157, poz. 1240), obowiązującej od 1 stycznia 2010 r., zlikwidowano podział sektora finansów publicznych na podsektory rządowy, samorządowy i ubezpieczeń społecznych, por. art. 9 ustawy. Ponadto zlikwidowano niektóre formy organizacyjne jednostek sektora finansów publicznych, a wprowadzono agencje wykonawcze i instytucje gospodarki budżetowej.

datkowania publicznych środków jest nienaruszalny i co roku automatycznie go powielamy, a o stanie finansów publicznych decyduje nie tylko zakres zadań państwa, ale przede wszystkim efektywność ich wykonywania.

Wydaje się, że najważniejszym wyzwaniem dla polityki fiskalnej w Polsce jest utrzymanie wyniku finansów publicznych na takim poziomie, który umożliwi trwałe wypełnienie przez nasz kraj fiskalnego kryterium konwergencji z koniecznością realizowania zadań ograniczających skutki kryzysu.

Korzystne warunki gospodarcze dla Polski, w analizowanym w niniejszym opracowaniu okresie, zostały zahamowane na skutek oddziaływania kryzysu finansowego i gospodarczego, co spowodowało spowolnienie przyrostu PKB.

Podjęta w niniejszym artykule analiza wydatków publicznych w badanym okresie jest próbą zastanowienia się nad koniecznymi zmianami w wydatkach publicznych, które z jednej strony pozwolą na spełnienie fiskalnego kryterium konwergencji, z drugiej będą stabilizowały rozwój makroekonomiczny Polski.

2. Sektor finansów publicznych w Polsce

Kształt sektora finansów publicznych wynika z uwarunkowań instytucjonalnych, jak również z realizowanej polityki gospodarczej w danym kraju.

Zgodnie z ustawą o finansach publicznych z 2005 r. w skład podsektora rządowego, który obejmuje budżet państwa wchodzi organy władzy publicznej i administracji rządowej oraz organy tworzone przez te jednostki². Ponadto: jednostki badawczo-rozwojowe, Polska Akademia Nauk, uczelnie publiczne, samodzielne publiczne zakłady opieki zdrowotnej (por. uofp, art. 4 pkt 1). Podsektor samorządowy obejmuje budżety JST, jednostki pozabudżetowe samorządu terytorialnego, fundusze celowe, jednostki kultury i instytucje filmowe, samodzielne publiczne zakłady opieki zdrowotnej na szczeblu lokalnym. Natomiast podsektor ubezpieczeń społecznych obejmuje: Fundusz Ubezpieczeń Społecznych, Fundusz Emerytalno-Rentowy, Fundusz Rezerwy Demograficznej, Fundusz Składkowy, Fundusz Motywacyjny, Fundusz Administracyjny, Fundusz Prewencji i Rehabilitacji oraz Zakład Ubezpieczeń Społecznych.

Jak można zauważyć, sektor finansów publicznych jest w Polsce bardzo rozbudowany, co zaowocowało zmianami w nowej ustawie o finansach publicznych z 2009 r. Szczególnie dotyczy to uproszczenia struktury organizacyjnej podsektora rządowego, m.in. likwidacja zakładów budżetowych i gospodarstw pomocniczych. W celu poprawy efektywności wydatkowania środków publicznych wydaje się zasadne pełne wdrożenie planowania i wykonania wg koncepcji budżetu zadaniowego. Oczywiście nie należy oczekiwać, że przejście na tzw. budżet zadaniowy w 2012 r. automatycznie spowoduje znaczące efekty finansowe w postaci np. oszczędności w kosztach ponoszonych na realizację zadań publicznych. Poważny

² Por.: K. Piotrowska-Marczak, T. Uryszek, *Zarządzanie finansami publicznymi*, Wydawnictwo Difin, Warszawa 2009, s. 39.

problem w ocenie funkcjonowania sektora finansów publicznych stanowią sposoby wyliczania podstawowych wielkości. Wykorzystywane przez Komisję Europejską dane statystyczne w odniesieniu do podsektora rządowego i samorządowego (ESA'95 – Europejski System Rachunków Narodowych i Regionalnych)³ różnią się od danych wyliczanych zgodnie z ustawą o finansach publicznych. Różnice występują w zakresie podmiotowym sektora, różnej klasyfikacji transferów czy odmiennej koncepcji rachunkowej. W Polsce mamy podejście memoriałowe. Zakres podmiotowy sektora publicznego w Polsce jest bardzo zbliżony do metodologii ESA'95. Jedyna różnica to, że jednostki badawczo-rozwojowe w Polsce wchodzą w skład sektora oraz utworzony w BGK Krajowy Fundusz Drogowy jest klasyfikowany w Polsce poza sektorem publicznym. Do marca 2007 r. sektor wg ESA'95 obejmował OFE, które wg ustawy o finansach publicznych pozostawały poza sektorem⁴.

3. Wydatki publiczne w Polsce w latach 2005–2008

Występowanie wydatków publicznych ma charakter obiektywny, ponieważ służą one realizacji zadań państwa. Formułowane powszechnie zarzuty w stosunku do wydatków publicznych nie dotyczą właściwie ich istoty, ale ich zakresu i struktury.

Tabela 1. Wielkość i struktura wydatków publicznych w mld zł oraz w relacji % do PKB*

Wyszczególnienie	2005		2006		2007		2008	
	w mld zł	w %	w mld zł	w %	w mld zł	w %	w mld zł	w %
PKB	983,3	100,0	1057,9	100,0	1167,8	100,0	1 208,4	100,0
Ogółem sektor publiczny	412,1	41,9	442,6	41,8	483,2	41,1	534,0	42,0
W tym podsektory:								
– rządowy	163,3	16,6	170,7	16,1	199,3	16,9	217,3	17,1
– samorządowy	122,8	12,5	137,2	13,0	147,7	12,6	166,1	13,1
– ubezpieczeń społecznych	126,1	12,8	134,6	12,7	136,2	11,6	150,5	11,8

* Wydatki sektora w podziale na podsektory są przedstawione po wyeliminowaniu wzajemnych transferów między podsektorami i wewnątrz podsektorów.

Źródło: wielkości PKB wg GUS, *Sprawozdania z wykonania budżetu państwa* za rok 2005, 2006, 2007, 2008, cz. 4, Sektor finansów publicznych, Ministerstwo Finansów, Warszawa 2005–2008.

Rozmiar wydatków publicznych zależy od poziomu rozwoju gospodarczego danego państwa oraz od ustroju społeczno-gospodarczego, mierzymy go określając relację procentową wydatków sektora publicznego do PKB. Skala redystrybucji PKB w Polsce wynosiła w badanym okresie od 41,1 do 42% w 2008 r. W tymże roku średnia dla strefy euro wynosiła 46,2% PKB, a średnia dla krajów OECD 40,2%⁵.

³ European System of Integrated Economic Accounts.

⁴ Szerzej w: W. Misiąg, *Organizacja sektora finansów publicznych – niezbędne zmiany*, Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową, Warszawa 2007.

⁵ Dane pochodzą z: *OECD economic outlook* 2007/1, nr 81, <http://www.oecd.org/eco/sources-and-methods>.

W 2009 r. w uzasadnieniu do ustawy budżetowej zaplanowano, że udział wydatków sektora publicznego wzrośnie do 43,2% PKB, co wynika z sytuacji makroekonomicznej, m.in. ze wzrostu środków unijnych, indeksacji niektórych wydatków, wzrostu wydatków związanych z obsługą długu publicznego itd. Przy relatywnie niskiej redystrybucji wydatków publicznych do PKB Polska jest krajem o stosunkowo małych inwestycjach w infrastrukturę materialną czy kapitał ludzki, co hamuje wzrost gospodarczy. Inaczej mówiąc, ten poziom redystrybucji nie przekłada się u nas na wysoki poziom dobrobytu.

Zatem można się zastanawiać, czy obecny poziom redystrybucji wydatków publicznych do PKB jest zadowalający i wskazane byłoby jego obniżenie, głównie ze względu na potrzebę zmniejszenia deficytu finansów publicznych. Wg MFW PKB *per capita* w standardzie siły nabywczej (PPP) w 2008 r. wyniosło w Polsce 17 482 dolarów, czyli około 53% średniej dla całej UE. Można zatem przyjąć tezę, że transfery publiczne są negatywnie skorelowane ze wzrostem gospodarczym lub stwierdzić, że tempo i poziom wzrostu gospodarczego jest niezależny od polityki fiskalnej. Jednak wpływ takich czynników, jak podwyższenie poziomu edukacji, rozwój infrastruktury, stabilizacja makroekonomiczna, które państwo może kształtować pozytywnie, wpływa na dynamikę PKB, niweluje rozwarstwienie materialne społeczeństwa.

Tabela 2. Poziom wydatków publicznych w podsektorach rządowym, samorządowym i ubezpieczeń społecznych w latach 2005–2008

Wyszczególnienie	2005	2006	2007	2008	Zmiana nominalnie 2008/2005
	w mld zł				
Ogółem	412,1	442,6	483,2	534,0	129,6
Podsektor rządowy	163,3	170,7	199,3	217,3	133,1
Budżet państwa	106,2	110,7	133,5	141,9	133,6
Agencje państwowe	5,0	5,0	5,9	6,6	132,0
Pozostałe jednostki	52,0	54,9	59,9	68,8	132,3
Podsektor samorządowy	122,8	137,2	142,7	166,1	135,3
Budżety JST	88,6	102,8	111,0	125,4	141,2
Pozostałe jednostki	34,2	34,4	36,7	40,7	119,0
Podsektor ubezpieczeń społecznych	126,1	134,6	136,2	150,5	119,3
FUS	107,7	116,1	118,7	132,4	122,9
FER	14,1	14,3	13,3	13,6	96,5
Pozostałe jednostki	4,3	4,2	4,2	4,5	104,7

Źródło: obliczono na podstawie: *Sprawozdania z wykonania budżetu państwa* za rok 2005, 2006, 2007, 2008, cz. 4, Sektor finansów publicznych, Ministerstwo Finansów, Warszawa 2005–2008.

Jak wynika z danych w tabeli 2, największą dynamikę i nominalny wzrost wydatków w analizowanym okresie odnotował podsektor samorządowy z poziomu 122,8 mld zł w 2005 r. do 166,1 mld zł w 2008 r., czyli wzrost wydatków o 35,3%. Z dużym wzrostem wydatków mamy do czynienia także w podsektorze ubezpieczeń społecznych, gdzie od 2005 do 2008 r. nastąpił wzrost wydatków o 24,4 mld zł, tj. o około 19,3%.

W analizowanym okresie w wydatkach sektora finansów publicznych znaczącym obciążeniem były wydatki socjalne, których główną pozycję stanowią wydatki na emerytury i renty. Udział wydatków socjalnych w wydatkach ogółem zmalał z 42,1% w 2005 do 39,5% w 2008 r.

Głównym ogniwem sektora publicznego jest budżet państwa, który dysponuje największymi środkami publicznymi, w badanym okresie charakteryzował się wzrostem wydatków o 35,7 mld zł z poziomu 106,2 mld zł w 2005 r. do 141,9 mld zł w 2008 r. Najwyższy wzrost wydatków nastąpił w roku 2007 w stosunku do 2006 o 22,8 mld zł. Było to możliwe dzięki utrzymującej się korzystnej koniunkturze w gospodarce, co spowodowało wzrost PKB oraz wzrost dochodów krajowych sektora finansów publicznych i korzystnemu saldu rozliczeń Polski z UE. Ta korzystna sytuacja nie doprowadziła jednak do przedsięwzięć oszczędnościowych w celu obniżenia wydatków publicznych.

Tabela 3. Wydatki publiczne w Polsce w latach 2005–2008

Wyszczególnienie	2005		2006		2007		2008	
	w mld zł	w %	w mld zł	w %	w mld zł	w %	w mld zł	w %
Wydatki ogółem	412,1	100,0	442,6	100,0	483,2	100,0	534,0	100,0
Wydatki bieżące	378,1	91,8	401,9	90,8	432,6	89,5	476,1	89,2
Socjalne	173,5	42,1	181,4	41,0	188,5	39,0	211,1	39,5
Obsługa długu publicznego	26,5	6,4	29,5	6,7	29,2	6,1	27,8	5,2
Pozostałe	178,1	43,2	191,1	43,2	265,5	54,9	238,9	44,7
Wydatki kapitałowe	34,0	8,2	40,6	9,2	50,6	10,5	57,9	8,4

Źródło: obliczono na podstawie: *Sprawozdania z wykonania budżetu państwa za lata 2005, 2006, 2007 i 2008*, Ministerstwo Finansów, Warszawa 2005–2008.

Istotne obciążenie dla finansów publicznych stanowią koszty obsługi długu publicznego, które wynikają z potrzeb pożyczkowych, w tym szczególnie deficytu sektora. W roku 2005 koszty obsługi długu wynosiły 2,7% PKB, a w 2008 odpowiednio 2,3% PKB. Najwyższy udział kosztów obsługi długu publicznego w analizowanym okresie miał miejsce w 2006 r. i wynosił 2,8% PKB.

Wydatki kapitałowe zwiększyły się nominalnie z poziomu 34 mld zł w 2005 roku do 57,9 mld zł w 2008. Należy jednak zauważyć, że stanowią one niewielki udział w wydatkach ogółem sektora publicznego – w 2005 r. wynosił on 8,2%, najwyższy udział wydatki kapitałowe miały w roku 2007, kiedy osiągnęły udział w wydatkach ogółem równy 10,5%.

Jak wynika z powyższej analizy wydatki sektora publicznego mają charakter socjalno-konsumpcyjny, wydatki na infrastrukturę i majątkowe nadal utrzymują się na minimalnym poziomie.

4. Podsumowanie

Obecny stan finansów publicznych w Polsce jest rezultatem procesu transformacji, członkostwa w UE, obciążeń wynikających z długu publicznego oraz bieżącego globalnego kryzysu finansowego i gospodarczego. Względna równowaga finansów publicznych, jaka miała miejsce w 2007 r., niestety nie miała trwałego charakteru, ponieważ nie pociągnęła za sobą zmian struktury wydatków publicznych oraz poprawy efektywności wydatkowania środków publicznych.

Centralizacja finansów publicznych, czego dowodzą dochody poszczególnych podsektorów sektora publicznego, spowodowało rosnące uzależnienie samorządu terytorialnego i funduszy FUS i FER od transferów z budżetu państwa, a wcześniej pojawiały się propozycje wyłączenia z budżetu dotacji do ubezpieczeń społecznych i funduszy emerytalnych.

Można się w tym miejscu zastanowić, czy wprowadzenie reguł fiskalnych spowoduje ustabilizowanie budżetu i finansów publicznych⁶. W Polsce reguły fiskalne są stosowane od 1997 r., tzw. reguła zadłużenia dotyczyła wskaźnika długu publicznego i funkcjonuje do chwili obecnej⁷. W ustawie uoŃp z 27 sierpnia 2009 r., art. 86 zaostrzono sankcje za przekroczenie progów ostrożnościowych relacji długu publicznego do PKB 50–55% i 55–60%. Kolejną regułą związaną z długiem sektora finansów publicznych jest ograniczenie wielkości zobowiązań Skarbu Państwa z tytułu udzielonych poręczeń i gwarancji do PKB 4,5%, a wypłaty – do 1,4%. W 2002 r. przyjęto regułę wydatkową, która mówiła, że łączne wydatki budżetowe mogły rosnąć w tempie nie wyższym niż inflacja plus jeden punkt procentowy. W programie rozwoju i konsolidacji finansów publicznych w 2010 r. przedstawiono dwie reguły wydatkowe dotyczące wydatków elastycznych, co ma ograniczyć budżetowy deficyt strukturalny; obecnie dla Polski średnioterminowy cel to 1% PKB, a co za tym idzie – ustabilizowanie deficytu całego sektora na poziomie do 3% PKB. Wskaźnik wzrostu wydatków elastycznych określa maksymalny poziom wzrostu o wskaźnik inflacji plus jeden punkt procentowy. Należy podkreślić, że reguły fiskalne, a właściwie ich wprowadzenie nie jest warunkiem wystarczającym do podjęcia całościowych reform sektora finansów publicznych.

Także wprowadzenie budżetu zadaniowego może zapewnić racjonalizację wydatków publicznych, jednak należy pamiętać, że nie wszystkie wydatki mają cha-

⁶ Wg G. Kopitsa i S. Symansky'ego reguła fiskalna to „permanentne ograniczanie polityki fiskalnej, odzwierciedlonej we wskaźnikach budżetowych, wskazujących na jej postępy”. G. Kopits, S. Symansky, *Fiscal policy rule*, IMF Occasional Paper, 1998, no. 162. Reguły fiskalne mogą być pomocne dla restrykcyjnej polityki fiskalnej, jeśli rząd będzie miał odpowiednią determinację do zmniejszania deficytu budżetowego.

⁷ W konstrukcji tej reguły nastąpiło kilka zmian, zdefiniowano wskaźnik długu i zasady jego ograniczania, np. w 2005 r. wyeliminowano z wielkości zadłużenia kwoty przewidywanych wypłat z tytułu poręczeń i gwarancji.

rakter finansowania określonych zadań. Wydaje się jednak, że wprowadzenie budżetu zadaniowego w Polsce w 2012 r. wpłynie na poprawę efektywności wydatków budżetowych, ale pojawia się pytanie, czy wpłynie na zmianę ich struktury na bardziej prorozwojową?

Literatura

1. Kopits G., Symansky S., *Fiscal policy rule*, IMF Occasional Paper, 1998, no. 162.
2. Misiąg W., *Organizacja sektora finansów publicznych – niezbędne zmiany*, Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową, Warszawa 2007.
3. *OECD economic outlook* 2007/1, nr 81, <http://www.oecd.org/eco/sources-and-methods>.
4. Piotrowska-Marczak K., Uryszek T., *Zarządzanie finansami publicznymi*, Wydawnictwo Difin, Warszawa 2009.
5. *Sprawozdania z wykonania budżetu państwa za lata 2005, 2006, 2007, 2008*, Ministerstwo Finansów, Warszawa 2005–2008.
6. Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. 2009, nr 157, poz. 1240).
7. Ustawa z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych (Dz.U. 2005, nr 249, poz. 2104 z późn. zm.).

PUBLIC SPENDING IN POLAND IN THE YEARS 2005–2008

Summary: The presented study is an attempt to answer the question how public spending in Poland will in next years affect the reintroduction of economy to a high-growth pace. It introduces basic changes, which appeared in the size and structure of public spending in the years 2005–2008. Moreover, the author addresses the changes in public spending in the context of the long-term challenges facing the Polish economy.