

Agnieszka Krzemińska

Wyższa Szkoła Bankowa w Poznaniu

STRUKTURALNY CHARAKTER DEFICYTU BUDŻETOWEGO W POLSCE W ASPEKTCIE WEJŚCIA DO UNII GOSPODARCZEJ I WALUTOWEJ

Streszczenie: Polska, podobnie jak pozostałe kraje Unii Europejskiej, nie uniknęła pogorszenia sytuacji fiskalnej. W 2008 r. deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych wzrósł prawie dwukrotnie: z poziomu 1,9% PKB w 2007 r. do 3,6% PKB. Kryzys nie jest jednak jedyną przyczyną wyjaśniającą obecną sytuację finansów publicznych. Ujemne saldo strukturalne występowało także w okresie korzystnej koniunktury w latach 2003–2007, gdy średni wzrost PKB wynosił 5,1% PKB, a deficyt strukturalny utrzymywał się na poziomie 4,8% PKB.

Celem artykułu jest próba oceny, w jakim stopniu zwiększenie deficytu nastąpiło w wyniku spowolnienia wzrostu gospodarczego, a w jakim z przyczyn systemowych. Realizacji tego celu posłużyła analiza takich wskaźników, jak realne tempo wzrostu PKB, dochody i wydatki w relacji do PKB, nominalna dynamika dochodów i wydatków.

Słowa kluczowe: deficyt, dochody, wydatki

1. Wstęp

Polska podpisując Traktat Akcesyjny, z dniem 1 maja 2004 r. została członkiem Unii Europejskiej. Wyraziła jednocześnie zgodę na przyjęcie wspólnej waluty, stając się uczestnikiem trzeciego etapu tworzenia Unii Gospodarczej i Walutowej. Uzyskała status kraju z derogacją, co oznacza, że nasz kraj jest zobowiązany przyjąć euro, choć termin przyjęcia wspólnego pieniądza nie został określony. Tak więc przystąpienie do Unii Europejskiej daje Polsce możliwość podjęcia kolejnych kroków skutkujących przyjęciem wspólnej waluty euro¹. Tempo, z jakim Polska będzie dążyć w tym kierunku, jest uzależnione od sytuacji gospodarczej i uzyskania poziomu konwergencji realnej w porównaniu ze „starymi” krajami Unii Europejskiej. Wysoki stopień konwergencji realnej warunkuje nie tylko trwałość wypełnienia kryteriów konwergencji nominalnej, ale i w znacznym stopniu determinuje skalę korzyści i kosztów członkostwa w strefie euro. Termin wejścia do Unii Gospodarczej i Walu-

¹ *Raport na temat pełnego uczestnictwa Rzeczypospolitej w trzecim etapie Unii Gospodarczej i Walutowej*, Narodowy Bank Polski, Warszawa 2009, s. 42.

towej może być jednak opóźniony wskutek braku dostosowań strukturalnych między Polską a krajami strefy euro. Globalny kryzys XXI w. i widoczne trudności w dostosowaniu się do reguł Paktu Stabilności i Wzrostu powodują, że kraje są sceptycznie nastawione do przyjęcia nowych państw². Poza tym nasz kraj może mieć trudności ze spełnieniem kryterium deficytu.

Polska, podobnie jak pozostałe kraje Unii Europejskiej, nie uniknęła pogorszenia sytuacji fiskalnej. Uniemożliwiło to realizację najważniejszych zadań prowadzących do członkostwa w Unii Gospodarczej i Walutowej, zawartych w „mapie drogowej” przyjęcia euro w Polsce. W 2008 r. saldo sektora instytucji rządowych i samorządowych wzrosło prawie dwukrotnie z poziomu 1,9% PKB w 2007 r. do 3,6% PKB, a zgodnie z szacunkami – w 2009 r. wyniosło 7,2% PKB. Przekroczenie wartości referencyjnej z Maastricht przez deficyt sektora *general government* w 2008 r. skutkowało ponownie stwierdzeniem Rady Ecofin 7 lipca 2009 r. o występowaniu w Polsce nadmiernego deficytu. Wystosowała ona również rekomendacje dotyczące jego ograniczenia. Zgodnie z nimi deficyt należy obniżyć poniżej 3% PKB do 2012 r., a skala redukcji salda strukturalnego powinna wynosić średniorocznie nie mniej niż 1,25 pkt. procentowego³.

Kryzys nie jest jednak jedyną przyczyną wyjaśniającą obecną sytuację finansów publicznych. Ujemne saldo strukturalne występowało w okresie korzystnej koniunktury w latach 2003–2007. Średni wzrost PKB w tych latach wynosił 5,1% PKB, mimo to deficyt strukturalny utrzymywał się na poziomie 4,8% PKB. W okresie najwyższego *boomu* gospodarczego nie udało się zbilansować wyniku sektora *general government*. Oznacza to, że deficyt strukturalny kształtuje się na wyższym poziomie niż tzw. średniookresowy cel budżetowy, a nierównowaga fiskalna ma przede wszystkim charakter strukturalny. Ponadto rosnący deficyt w połączeniu ze skutkami światowego kryzysu doprowadził do szybkiego wzrostu długu publicznego w Polsce⁴.

Celem artykułu jest zatem próba oceny, w jakim stopniu zwiększenie deficytu nastąpiło w wyniku spowolnienia wzrostu gospodarczego, a w jakim z przyczyn systemowych. Realizacji tak wyznaczonego celu posłużyła analiza takich wskaźników, jak realne tempo wzrostu PKB, dochody i wydatki w relacji do PKB, nominalna dynamika dochodów i wydatków. Analizy empirycznej dokonano, wykorzystując kategorie deficytu cyklicznego i strukturalnego. W celu zbadania przyczyn strukturalnego charakteru deficytu została również przeprowadzona analiza struktury dochodów i wydatków budżetu państwa. Jest to uzasadnione tym, że odgrywa on szczególną rolę w sektorze finansów publicznych, ponieważ gromadzi najwięcej środków. Ponadto zasila w znaczący sposób inne segmenty sektora finansów publicznych, jak np. fundusze celowe.

² M. Grajna, *Wejście do strefy euro. Za czy przeciw*, Polska 2012, Instytut Kościuszki, 2009, s. 3–5.

³ *Program konwergencji. Aktualizacja 2009 r.*, Warszawa, luty 2010 r., s. 4–7.

⁴ *Plan Rozwoju i Konsolidacji Finansów 2010–2011 (Propozycje)*, Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, Warszawa, 29 stycznia 2010 r., s. 5–7.

2. Reguły polityki fiskalnej w strefie euro

Warunkiem wejścia przez Polskę do Unii Gospodarczej i Walutowej jest spełnienie nominalnych kryteriów konwergencji zawartych w Traktacie z Maastricht. Dotyczą one stabilności finansów publicznych, cen, kursów wymiany walut oraz stopy procentowej. Kryteria te wyznaczają wskaźniki makroekonomiczne, które powinien osiągnąć kraj, by został uznany za przygotowany do uczestnictwa we wspólnym obszarze walutowym. Szczególne znaczenie dla funkcjonowania strefy euro ma przestrzeganie dyscypliny w zakresie deficytu i długu publicznego. Jest to niezmiernie ważne, bo polityka fiskalna jest w gestii krajów członkowskich, a polityka pieniężna podlega centralizacji na szczeblu Unii, co pociąga za sobą ryzyko wystąpienia sprzeczności. Dlatego też polityka budżetowa podlega nadzorowi⁵.

Oprócz reguł zawartych w Traktacie z Maastricht, które są warunkami przyjęcia wspólnej waluty, istotne znaczenie mają również postanowienia Paktu Stabilności i Wzrostu. Poza tym, że utrzymuje on w mocy reguły wprowadzone przez Traktat z Maastricht, czyli 3% PKB dla deficytu i 60% PKB dla długu publicznego, zawiera dodatkowo zapis, że państwa powinny utrzymywać zbilansowane saldo strukturalne. Początkowo wymóg ten był zasadą nieписaną. Zgodnie z nią państwa UE powinny przyjąć średniookresowy cel utrzymania zrównoważonego salda lub nadwyżki sektora instytucji rządowych i samorządowych⁶.

W 2002 r. Komisja Europejska przyjęła, że ocena polityki fiskalnej powinna opierać się na wielkości salda strukturalnego sektora finansów publicznych. Znaczenie wielkości deficytu strukturalnego przy ocenie polityki fiskalnej zostało potwierdzone w wytycznych Komisji Europejskiej na lata 2003–2005. Zgodnie z nimi utrzymywanie zrównoważonego salda sektora finansów publicznych lub nadwyżki budżetowej powinno dotyczyć salda skorygowanego o wahania cykliczne⁷. W 2003 r. przyjęto, że państwa, które nie osiągnęły zrównoważonego salda skorygowanego o wahania cykliczne powinny zmniejszać je o co najmniej 0,5% PKB rocznie.

Ponadto zawarta w Pakcie procedura nadmiernego deficytu służy monitorowaniu poziomu kryteriów fiskalnych przez Komisję i Radę w krajach członkowskich, zarówno tych, które przyjęły wspólną walutę, jak i tych, które do jej przyjęcia się przygotowują. Mogą nią zostać objęte kraje nieprzestrzegające dyscypliny budżetowej.

⁵ L. Oreziak, *Polityka budżetowa w strefie euro*, w: *Europejska integracja monetarna*, NBP, s. 5–6.

⁶ C. Józwiak, P. Krajewski, M. Mackiewicz, *Deficyt budżetowy. Przyczyny i metody ograniczania*, PWE, Warszawa 2006, s. 98–99.

⁷ A. Krajewska, *Polityka monetarna i fiskalna w okresie akcesji do strefy euro*, Wydawnictwo Instytutu Ekonomii Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2008, s. 106–107.

3. Czynniki cykliczne i strukturalne nierównowagi fiskalnej w Polsce

Dokonując oceny kryterium deficytu z punktu widzenia fiskalnego, można zauważyć, że w całym analizowanym okresie, z wyjątkiem 2000 i 2007 r., deficyt sektora *general government* przekraczał 3% PKB.

Biorąc pod uwagę najbardziej syntetyczną miarę, jaką jest dynamika PKB oraz stan finansów publicznych mierzony udziałem dochodów i wydatków w relacji do PKB oraz saldem sektora instytucji rządowych i samorządowych, można wyodrębnić lata 2001–2002 i 2003–2007 oraz 2008 r. Pierwszy okres charakteryzuje się wyraźnym spadkiem dynamiki PKB i znacznym wzrostem deficytu w Polsce. Drugi natomiast cechuje wzrost realnej stopy PKB i stopniowa poprawa ujemnego salda. Natomiast w 2008 r. wysokiemu tempu wzrostu gospodarczego towarzyszył wzrost deficytu.

Tabela 1. Udział wydatków, dochodów, deficytu sektora instytucji rządowych i samorządowych, salda cyklicznego, strukturalnego w PKB, dynamika PKB, dochodów i wydatków w Polsce w latach 2000–2008

Wyszczególnienie	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Wydatki (% PKB)	41,1	43,8	44,2	44,6	42,6	43,4	43,9	42,2	43,3
Dochody (% PKB)	38,1	38,6	39,2	38,4	36,9	39,1	40,2	40,3	39,6
Saldo rzeczywiste (% PKB)	-3,0	-5,1	-5,0	-6,3	-5,7	-4,1	-3,6	-1,9	-3,6
Saldo cykliczne	0,4	-0,1	-0,7	-0,4	0,2	0,1	0,4	1,0	1,0
Saldo strukturalne	-3,5	-5,0	-4,3	-5,8	-5,9	-4,0	-4,1	-2,9	-4,7
PKB nominalne	17,9	14,3	-1,3	-8,6	6,6	19,7	11,3	14,3	16,5
PKB realne	4,3	1,2	1,4	3,9	5,3	3,6	6,2	6,8	5,0
Dynamika wydatków	13,4	21,8	-0,2	-7,7	1,7	21,9	12,4	9,9	19,5
Dynamika dochodów	11,1	16,1	0,2	-10,5	2,5	26,6	13,8	14,5	14,5

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych: Eurostat, <http://epp.eurostat.ec.europa.eu> (dostęp: 20.06.2009); *Cyclical adjustment of budget balances*, European Commission, Directorate General ECFIN Economic and Financial Affairs, Economic databases and statistical co-ordination, Brussels, Autumn 2009, <http://ec.europa.eu> (dostęp: 15.03.2010).

Dokonując analizy danych zawartych w tabeli 1, należy stwierdzić, że lata 2003–2007 to okres *prosperity* następujący po wyraźnym obniżeniu tempa wzrostu PKB w latach 2001–2002 do średnio zaledwie 1,3% rocznie. Uśredniona roczna dynamika realnego PKB w latach 2003–2007 wyniosła 5,2%. Na stosunkowo szybkie przyspieszenie tempa wzrostu gospodarczego wpłynęło uzyskanie przez Polskę członkostwa w Unii Europejskiej. W 2007 r. odnotowano najwyższy od 1997 r. realny wzrost produktu krajowego brutto, który wyniósł 6,8%. Przyspieszenie tempa wzrostu PKB przyczyniło się do poprawy salda sektora *general government*. Nato-

miast w 2008 r. tempo wzrostu gospodarczego uległo spowolnieniu w porównaniu do 2007 r. i ukształtowało się na poziomie 5,0% PKB, podczas gdy rok wcześniej wyniosło 6,8% PKB.

Wydatki rosły wolniej o 9,8 pkt. procentowego od dochodów i 5,2 pkt. procentowego od produktu krajowego brutto. Pozwoliło to na zmniejszenie średniej stopy redystrybucji wydatków z poziomu 44% PKB w latach 2001–2002 do 43,3% PKB w latach 2003–2007 oraz nieznaczne obniżenie deficytu z poziomu 5% PKB do 4,3% PKB.

Dwa pierwsze lata analizowanego okresu to czas znacznego spadku realnego PKB, któremu towarzyszył zarówno wzrost dochodów, jak i wydatków w relacji do PKB. Dochody wzrosły z poziomu 38,6% PKB w 2001 r. do 39,2% PKB w 2002 r., podczas gdy w 2000 r. wyniosły 38,1% PKB. Natomiast udział wydatków w tym samym czasie wzrósł z 43,8% PKB do 44,2% PKB, a w 2000 r. stopa redystrybucji wydatków w Polsce kształtowała się na poziomie 41,1% PKB. Średnia nominalna dynamika wydatków w tym czasie wyprzedzała dynamikę dochodów o 2,6 pkt. procentowego, a dynamikę PKB o 4,3 pkt. procentowego, co tłumaczy wzrost deficytu do poziomu średnio ponad 5%.

W 2008 r. dynamika wydatków była wyższa od dynamiki dochodów o 5,0 pkt. procentowych i o 3,0 pkt. procentowe od produktu krajowego brutto, co skutkowało wzrostem stopy alokacji wydatków i spadkiem stopy redystrybucji dochodów. Spowodowało to pogorszenie ujemnego salda sektora instytucji rządowych i samorządowych. Zwiększeniu o 1,8 pkt. procentowego uległ również deficyt strukturalny. Sytuacja taka może świadczyć, iż nie dokonano wystarczającej konsolidacji finansów publicznych w czasie, kiedy dynamika PKB była wysoka, co w okresie słabnącego wzrostu gospodarczego skutkowało wzrostem deficytu. Pogorszenie wyniku sektora finansów publicznych było również konsekwencją przeprowadzenia reformy klina podatkowego oraz zawirowań w gospodarce wywołanych międzynarodowym kryzysem finansowym⁸.

Z przeprowadzonej analizy wynika, że w 2001 i 2008 r. nastąpiło znaczne pogorszenie stanu finansów publicznych, przejawiające się wzrostem deficytu z poziomu 3% PKB w 2000 r. do 5,1% PKB w 2001 r. i z poziomu 1,9% PKB w 2007 r. do 3,6% PKB w 2008 r. oraz znaczne obniżenie tempa wzrostu PKB z poziomu 4,4% PKB w 2000 r. do 1,2% PKB w 2001 r. Powstaje zatem pytanie, w jakim stopniu wzrost deficytu był wynikiem spowolnienia wzrostu gospodarczego, a w jakim – przyczyn systemowych. W celu udzielenia odpowiedzi na to pytanie wykorzystano kategorię deficytu cyklicznego i strukturalnego, ponieważ ich wyodrębnienie umożliwia określenie wpływu wahań koniunkturalnych na saldo sektora *general government*.

W 2001 r. wraz z osłabieniem aktywności gospodarczej pojawił się deficyt cykliczny w wysokości 0,1% PKB, podczas gdy w 2000 r. była to nadwyżka rządu

⁸ *Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2008 r.*, Warszawa 2009, s. 456–457.

0,4% PKB. Natomiast w kolejnym roku wzrósł on do 0,7% PKB. Powstaniu deficytu cyklicznego w 2001 r. towarzyszył znaczny wzrost deficytu strukturalnego o 1,5 pkt. procentowego do poziomu 5% PKB. W 2004 r. ujemne saldo cykliczne przekształciło się w nadwyżkę cykliczną, która ulegała stopniowemu zwiększaniu.

Natomiast w 2008 r. skala wzrostu deficytu strukturalnego była jeszcze większa. Wzrósł on o 1,8 pkt. procentowego w porównaniu do roku poprzedniego i ukształtował się na poziomie 4,7% PKB. W odróżnieniu od 2001 r. wystąpiła nadwyżka cykliczna rzędu 1,0% PKB.

W całym badanym okresie występowało ujemne saldo strukturalne, co świadczy o systemowym charakterze deficytu w Polsce. Nawet w okresie korzystnej koniunktury w latach 2003–2007, gdy średni wzrost PKB wyniósł 5,1% PKB, deficyt strukturalny utrzymywał się na poziomie 4,5% PKB. Natomiast w latach 2001–2002 przy średnim tempie wzrostu gospodarczego na poziomie 1,3% PKB średni deficyt strukturalny plasował się na poziomie 4,6% PKB. W 2008 r. przy jeszcze wyższym tempie wzrostu gospodarczego na poziomie 5% PKB deficyt strukturalny wynosił 4,7% PKB.

Zatem wzrost deficytu w 2001 i 2008 r. w znacznym stopniu wynikał z przyczyn strukturalnych. Między 2000 a 2001 r. saldo cykliczne uległo pogorszeniu o 0,5 pkt. procentowego, a saldo strukturalne o 1,5 pkt. procentowego. Natomiast deficyt strukturalny w 2008 r. zwiększył się o 2,1 pkt. procentowego w porównaniu do 2007 r.

Większą wrażliwość na zmiany wielkości produkcji wykazywały dochody publiczne, co przedstawia tabela 2. Zmiany cyklu koniunkturalnego powodowały wahania dochodów publicznych w przedziale od -0,6% PKB do 0,9% PKB. Wpływ zmian koniunkturalnych na wydatki publiczne był nieznaczny i mieścił się w granicach od -0,2% PKB do 0,1% PKB; widoczny był w latach 2002–2003, 2006–2008 oraz w 2000 r.

Tabela 2. Dochody, wydatki i saldo cykliczne sektora instytucji rządowych i samorządowych w Polsce w latach 2000–2008 (na podstawie funkcji produkcji)

Wyszczególnienie	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Dochody publiczne	38,1	38,6	39,2	38,4	36,9	39,1	39,9	40,2	39,2
– komponent cykliczny	0,4	-0,1	-0,6	-0,4	0,1	-0,1	0,4	0,9	0,9
Wydatki publiczne	41,1	43,8	44,2	44,6	42,6	43,4	43,8	42,1	43,1
– komponent cykliczny	-0,1	0,0	0,1	0,1	0,0	0,0	-0,1	-0,2	-0,2
Saldo rzeczywiste	-3,0	-5,1	-5,0	-6,3	-5,7	-4,3	-3,9	-1,9	-3,9
– komponent cykliczny	0,4	-0,1	-0,7	-0,4	0,2	0,1	0,4	1,0	1,0

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych Eurostatu oraz *Cyclical adjustment of budget balances...*, dz. cyt.

Dane zawarte w tabeli 3 potwierdzają strukturalny charakter deficytu w Polsce. Świadczy o tym wysoki udział składnika strukturalnego w rzeczywistych dochodach

i wydatkach. W latach 2006–2008 oraz w 2000 i 2004 r. saldo strukturalne było wyższe od salda rzeczywistego, co oznacza, że saldo strukturalne było kompensowane przez nadwyżkę cykliczną.

Tabela 3. Dochody, wydatki i saldo strukturalne sektora instytucji rządowych i samorządowych w Polsce w latach 2000–2008 (na podstawie funkcji produkcji)

Wyszczególnienie	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Dochody publiczne	38,1	38,6	39,2	38,4	36,9	39,1	39,9	40,2	39,2
– komponent strukturalny	37,7	38,7	39,8	38,7	36,8	39,4	39,4	39,4	38,7
Wydatki publiczne	41,1	43,8	44,2	44,6	42,6	43,4	43,8	42,1	43,1
– komponent strukturalny	41,2	43,8	44,1	44,6	42,6	43,4	43,9	42,3	43,4
Saldo rzeczywiste	-3,0	-5,1	-5,0	-6,3	-5,7	-4,3	-3,9	-1,9	-3,9
– komponent strukturalny	-3,5	-5,0	-4,3	-5,8	-5,9	-4,0	-4,1	-2,9	-4,7
Saldo strukturalne jako % potencjalnego PKB	-3,5	-5,0	-4,2	-5,8	-5,9	-4,0	-4,1	-3,0	-4,8

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych Eurostatu oraz *Cyclical adjustment of budget balances...*, dz. cyt.

Na podstawie przeprowadzonej analizy można wnioskować, że deficyt w Polsce ma charakter strukturalny i jest w znacznie mniejszym stopniu skutkiem cyklicznego przebiegu procesów gospodarczych. Ujemne saldo sektora *general government* jest rezultatem stosowania rozwiązań systemowych i prowadzenia niewłaściwej polityki fiskalnej, a ograniczenie skali nierównowagi finansów publicznych wymaga zmian w strukturze dochodów i wydatków. Kolejnym etapem analizy będzie poszukiwanie czynników systemowych determinujących nierównowagę fiskalną. Badanie zostanie dokonane poprzez wykorzystanie struktury dochodów i wydatków sektora finansów publicznych ze szczególnym uwzględnieniem budżetu państwa, ponieważ spełnienie po postanowieniach Traktatu z Maastricht oraz Paktu Stabilności i Wzrostu wymaga od polityki fiskalnej w Polsce ograniczenia systemowego wzrostu wydatków nad dochodami oraz zmiany ich struktury na bardziej prorozwojową.

4. Struktura dochodów i wydatków publicznych⁹

Dokonując analizy różnych źródeł dochodów publicznych, można dostrzec, że w obserwowanym okresie zmianie uległa nie tylko ich wysokość, ale i struktura. Ich głównym źródłem są podatki. Przy czym największe wpływy pochodziły z podatków pośrednich. Drugim istotnym rodzajem dochodów były składki o charakterze ubezpieczeniowym, określane również jako parapodatki.

Z danych zawartych w tabeli 4 widać skutki zmian systemowych wprowadzonych w 1999 r. Wyraziły się one w zmniejszeniu wpływów z podatków bezpośred-

⁹ Struktura dochodów i wydatków została zaprezentowana zgodnie z metodologią zawartą w ustawie o finansach publicznych.

nich, w tym z PDOF z poziomu 12,1% w 1999 r. do 11,6% w 2006 r. Było to związane z reformą opieki zdrowotnej. Zgodnie z nią podatnicy zostali zobowiązani do przekazania 7,5% podstawy wymiaru tego podatku na rzecz składek na ubezpieczenie zdrowotne do Kas Chorych (Narodowego Funduszu Zdrowia). Ograniczenie natomiast podstawy wymiaru składek na ubezpieczenie emerytalne i rentowe do trzydziestokrotności przeciętnego wynagrodzenia w gospodarce rynkowej, co zwiększyło podstawę opodatkowania podatkami dochodowymi, w następnych latach skutkowało wzrostem wpływów z PDOF¹⁰.

Nieznaczny spadek udziału PDOP w 2005 r. w porównaniu z 1999 r. był skutkiem obniżki stawki tego podatku. Od 2006 r. udział tego podatku wzrastał. W 2008 r. wpływy z PDOP stanowiły 6,7% łącznych dochodów sektora.

W dochodach ogółem wzrósł udział podatków pośrednich z poziomu 26,7% w 1999 r. do 30% w 2007 r. (a w 1991 r. wynosił on 17,5%), co jednocześnie przesądza o tym, że plasują się one na pierwszym miejscu wśród wszystkich źródeł dochodowych. Było to podyktowane koniecznością ich zharmonizowania z podatkami obowiązującymi w Unii Europejskiej.

Tabela 4. Wysokość dochodów sektora finansów publicznych (w mld zł) i ich struktura (w %)

Wyszczególnienie	Dochody ogółem w mld zł	W tym udział w %								
		Podatki pośrednie	Podatek dochodowy od osób prawnych	Podatek dochodowy od osób fizycznych	Cło	Podatek od nieruchomości	Dywidenda	Wpłaty NBP	Składki na ubezpieczenia społeczne	Składki na ubezpieczenia zdrowotne
1999	253,3	26,7	6,0	12,1	2,0	2,2	0,2	0,2	21,9	8,0
2000	272,1	26,6	6,0	10,7	1,7	2,2	0,3	0,7	19,4	7,6
2001	289,1	28,3	4,8	11,3	1,4	2,9	0,3	1,7	20,6	8,2
2002	296,9	29,8	5,3	11,0	1,3	3,2	0,2	0,9	22,9	8,1
2003	325,3	29,3	4,6	10,8	1,2	3,2	0,3	1,5	21,7	8,1
2004	345,9	29,1	5,2	10,6	0,7	3,0	0,5	1,4	24,6	8,4
2005	384,5	30,0	5,4	11,1	0,3	2,9	0,9	1,1	23,7	8,2
2006	419,9	30,3	6,0	11,6	0,3	2,9	0,96	0,3	19,7	8,6
2007	485,0	30,1	6,6	12,5	0,3	2,6	0,7	0,5	18,1	8,6
2008	514,0	29,8	6,7	13,1	0,3	2,6	0,6	-	15,9	9,6

Źródło: obliczenia własne na podstawie sprawozdań z wykonania budżetu państwa za poszczególne lata.

Co się tyczy wpływów z ceł i dywidendy, to charakteryzowały się one tendencją spadkową. Było to konsekwencją przystąpienia Polski do Unii Europejskiej oraz prywatyzacją przedsiębiorstw państwowych.

¹⁰ *Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2005 r.*, Warszawa 2006, s. 100.

Zmiany systemowe w gospodarce polskiej skutkowały nie tylko zmianami w dochodach publicznych, w tym zwłaszcza dochodach budżetu państwa. Jeszcze bardziej intensywny charakter miały zmiany w systemie wydatków publicznych. Z jednej strony były one rezultatem zmiany roli i zakresu zadań realizowanych przez państwo oraz przekształceń w sektorze finansów publicznych. Z drugiej – występującego deficytu, który był efektem utrzymywania się wyższego poziomu realizowanych wydatków, będących wyrazem potrzeb społecznych większych niż uzyskiwane dochody¹¹.

Głównym kierunkiem wydatków w badanym okresie były wydatki własne sektora. Ich udział w latach 1999–2008 podlegał znacznym wahaniom: od 43,1% w 1999 r. do 46,7% w 2003 r. i 42,7% w 2008 r. (tabela 5). Od 2004 r. charakteryzowały się one tendencją spadkową, co należy ocenić pozytywnie. Mimo to, wydatki te pochłaniały największą część środków publicznych, świadcząc nie tylko o szerokim zakresie zadań państwa, ale i negatywnie o efektywności funkcjonowania sektora publicznego.

Tabela 5. Wysokość wydatków sektora finansów publicznych ogółem i udział niektórych grup ekonomicznych w latach 1999–2008

Wy-szczególnienie	Wydatki w mld zł	W tym udział w %:					
		Wydatki własne sektora	Koszty obsługi długu publicznego	Wydatki socjalne	Rozliczenia z bankami	Dotacje do zadań gospodarczych	Majątkowe
1999	273,3	43,1	7,2	41,0	0,7	0,9	7,0
2000	293,0	44,2	6,3	40,8	0,8	0,9	6,9
2001	327,1	46,4	6,7	38,8	0,6	0,9	6,6
2002	343,3	44,0	7,4	40,9	0,6	0,9	6,2
2003	369,0	46,7	6,9	38,8	0,4	0,7	6,5
2004	387,3	44,5	6,3	39,3	0,3	0,7	8,2
2005	412,1	41,8	6,6	42,5	0,2	0,7	8,1
2006	442,6	40,1	6,6	41,0	0,2	0,7	9,2
2007	483,2	41,5	6,0	38,9	0,2	0,8	10,4
2008	534,0	42,7	5,0	38,0	0,0	1,0	11,0

Źródło: obliczenia własne na podstawie sprawozdań z wykonania budżetu państwa za poszczególne lata.

Choć wydatki majątkowe stopniowo wzrastały, kształtowały się one na niskim poziomie.

Wydatki socjalne w wydatkach ogółem utrzymywały się na stosunkowo wysokim poziomie. Rokrocznie średnio 40% środków było bezpośrednio transferowanych do sektora prywatnego. Wydatki socjalne w omawianym okresie były stop-

¹¹ B. Jajko, *Dług publiczny a nierównowaga fiskalna. Czy i kiedy rząd powinien emitować dług publiczny?*, Wydawnictwo CeDeWu, Warszawa 2008, s. 109.

niowo ograniczane. Spadły one z poziomu 41% w 1999 r. do 38% w 2008 r. Za ich pośrednictwem państwo wpływa na dochody, którymi dysponują gospodarstwa domowe, a tym samym na wielkość konsumpcji. Podejmowane próby ich ograniczania są jak dotąd nieskuteczne, ponieważ zdecydowana ich większość to wydatki prawnie zdeterminowane.

Dotacje do zadań gospodarczych realizowanych przez podmioty spoza sektora publicznego, których rolą jest wpieranie przez państwo produkcji określonych towarów i usług, systematycznie malały. W 2008 r. uplasowały się one na poziomie 0,9% wydatków, podczas gdy w 1999 r. stanowiły one 0,7%, co nie zawsze oznaczało celowe i efektywne wykorzystanie środków publicznych.

Znaczącą pozycją w wydatkach publicznych były wydatki związane z obsługą długu publicznego. Charakteryzowały się one tendencją spadkową w obserwowanym okresie. W 2008 r. wyniosły one 5% wydatków ogółem, a w 1999 r. 7,2%. Koszty obsługi długu publicznego usztywniają wydatki, a tym samym utrudniają zmiany w ich strukturze i poprawę efektywności gospodarowania środkami publicznymi.

5. Wpływ zmian systemowych na strukturę dochodów i wydatków budżetu państwa

Odnosząc się do dochodów budżetu państwa, należy stwierdzić, że podstawowym źródłem były wpływy krajowe¹². W ich strukturze największy udział miały dochody podatkowe, które mieściły się w granicach 86–89%. Wśród dochodów podatkowych dominowały wpływy z podatków pośrednich, które systematycznie wzrastały. Na pierwszym miejscu plasowały się wpływy z podatku od towarów i usług, które charakteryzowały się tendencją wzrostową. W 2008 r. ukształtowały się one na poziomie 87%. Na drugim miejscu znalazły się wpływy z podatku akcyzowego, co przedstawia tabela 6. Podatkiem tym objęta jest stosunkowo wąska grupa towarów, ale jak wskazuje analiza, był on istotnym źródłem dochodów budżetu państwa w badanym okresie. Stanowił ponad 20% ogólnych dochodów budżetu państwa i charakteryzował się, podobnie jak podatek od towarów i usług, tendencją rosnącą.

Struktura dochodów z podatku akcyzowego z uwzględnieniem głównych grup towarów akcyzowych była zróżnicowana. Dla przykładu w 2008 r. 40% wpływów pochodziło z obrotu (w tym importu) paliwami silnikowymi, 26,7% stanowiły wyroby tytoniowe, a 11,6% wpływy z alkoholu etylowego¹³.

Dochody budżetu państwa z podatku od gier były niewielkie i nie przekraczały 0,6% dochodów budżetowych. Wynika to z braku zainteresowania podmiotów w uruchamianiu nowych ośrodków gier.

¹² Porównywalność struktury dochodów w latach 2007–2008 z latami poprzednimi jest utrudniona, ponieważ od 2007 r. do dochodów budżetowych zaliczane są środki z budżetu Unii Europejskiej oraz innych źródeł niepodlegających zwrotowi.

¹³ *Sprawozdanie z 2008 r.*, dz. cyt., s. 60–61.

Tabela 6. Struktura dochodów budżetu państwa w Polsce w latach 1999–2008 (w %)

Wyszczególnienie	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Dochody ogółem	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
1. Dochody podatkowe	89,6	88,2	84,8	89,7	88,9	86,7	86,7	88,5	87,3	86,6
1.1. Podatki pośrednie	59,2	58,7	58,7	62,4	62,7	64,6	64,3	64,5	62,0	60,6
a) podatek od towarów i usług	38,8	38,1	37,6	40,0	39,7	39,8	41,9	42,7	40,8	40,1
b) podatek akcyzowy	20,0	20,1	20,5	21,9	22,6	24,3	22,0	21,3	20,7	19,9
c) od gier	0,4	0,4	0,5	0,5	0,5	0,5	0,4	0,5	0,5	0,6
Podatki dochodowe	30,3	29,5	26,1	0,0	26,2	22,1	22,4	24,0	25,3	26,0
1.2. Podatek dochodowy od osób prawnych	12,0	12,4	9,4	10,5	9,3	8,4	8,8	9,8	10,4	10,7
1.3. Podatek dochodowy od osób fizycznych	18,4	17,0	16,7	16,8	16,9	13,8	13,6	14,2	15,0	15,2
1.4. Podatek tonażowy	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
1.4. Podatki zniesione	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
2. Dochody niepodatkowe	10,4	8,0	14,4	9,9	11,0	11,5	11,7	10,5	9,5	7,6
2.1. Dywidenda	0,5	0,7	0,6	0,4	0,6	1,2	1,8	2,0	1,5	1,3
2.2. Wpłaty z zysku NBP	0,4	1,6	3,5	1,8	3,1	2,6	2,3	0,6	1,0	0,0
2.3. Cło	4,4	3,7	2,9	2,7	2,5	1,5	0,7	0,7	0,7	0,7
2.3. Dochody jednostek budżetowych	4,3	4,8	6,5	4,6	4,3	5,2	6,0	5,7	5,0	4,4
w tym dochody z UMTS	0,0		1,9		0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
2.4. Pozostałe dochody niepodatkowe	0,7	0,8	0,8	0,3	0,2	0,3	0,2	0,3	0,3	0,3
2.5. Wpłaty gmin	0,0	0,1	0,1	0,2	0,2	0,8	0,7	0,9	0,8	0,9
2.5. Opłata restrukturyzacyjna	0,0	0,0	0,0	0,0	0,2	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
3. Dochody zagraniczne	0,0	0,1	0,8	0,3	0,1	0,1	0,2	0,4	0,1	0,1
4. Wpłaty z Unii Europejskiej	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	1,7	1,4	1,0	3,2	5,8

Źródło: obliczenia własne na podstawie sprawozdań z wykonania budżetu państwa za poszczególne lata.

W strukturze dochodów budżetu państwa malał udział wpływów z podatków dochodowych. Spadły one z poziomu 30,3% w 1999 r. do 26% w 2008 r. Niższy udział PDOP w dochodach ogółem w latach 2003–2006 był rezultatem wzrostu udziałów jednostek samorządu terytorialnego, w tym podatku, oraz obniżenie stawki podatkowej. Kolejny krok w kierunku decentralizacji finansów publicznych, polegający na wprowadzeniu powiatów i województw, spowodował wzrost łącznego udziału jednostek samorządu terytorialnego w omawianym podatku w 2004 r. do 24,01% z 5,5% w poprzednich latach. W 2008 r. udział województw w omawianym podatku zmniejszono o 1,9 pkt. procentowego w związku ze zmianą zakresu zadań własnych

jednostek samorządu terytorialnego. Wzrost udziału wpływów z tego podatku w następnych latach wynikał ze stworzenia w poprzednich latach korzystnych warunków rozwoju dla podmiotów gospodarczych. Poprawie uległa kondycja przedsiębiorstw i wzrosły wpływy do budżetu państwa.

Tendencją malejącą charakteryzowały się również wpływy z PDOF. Ich udział spadł z poziomu 18,4% w 1999 r. do 15,2% w 2008 r. Było to, podobnie jak w PDOP, efektem wzrostu udziału jednostek samorządu terytorialnego w tym podatku oraz możliwością płacenia go według skali liniowej przez osoby prowadzące działalność gospodarczą. W 2004 r. łączny udział JST we wpływach z PDOF zwiększono z 30,1% w 2003 r. do 45,74%. Na zmniejszenie się wpływów z PDOF w badanym okresie miało przekazywanie części należnego podatku do Narodowego Funduszu Zdrowia oraz możliwość przekazywania 1% należnego podatku na rzecz organizacji pożytku publicznego.

Widoczny był również spadek udziału dochodów niepodatkowych z wyjątkiem 2001 r. i lat 2004–2005. W 1999 r. stanowiły one 10,4% dochodów ogółem budżetu państwa, a w 2008 r. tylko 7,6%. Wśród tej grupy dominowały wpłaty dochodów jednostek budżetowych oraz z zysku NBP. Rosło również znaczenie wpłat dokonywanych przez jednostki samorządu terytorialnego.

Dochody z dywidend były zróżnicowane i wzrastały w latach 2004–2006. Wynikało to przede wszystkim z wprowadzonych przez ministra Skarbu Państwa w 2005 r. zmian w sposobie ich poboru, polegających na aktywniejszym poborze dywidend.

Gwałtowny spadek dochodów z ceł w 2004 r. był związany z wstąpieniem Polski do Unii Europejskiej. Transakcje wewnętrzne UE przestały być objęte cłem. Wielkość importu, który stanowił podstawę oclenia w porównaniu do sytuacji przed akcesją, zmalał do 32,9%. W 2007 r. dochody z ceł wyniosły 1,7 mld zł. W stosunku do 2006 r. były one wyższe nominalnie o 26,1%. Na wzrost ten oddziaływała wyższa niż przewidywano wartość importu. Inną przyczyną zmniejszenia się dochodów z ceł była liberalizacja handlu, która wyrażała się niższymi stawkami celnymi oraz przyjęciem niższej, unijnej taryfy celnej¹⁴.

Dochody z tytułu wpłat jednostek samorządu terytorialnego nie przekraczały 1% dochodów budżetu państwa. W 2004 r. nastąpił znaczny wzrost tego źródła dochodów. Wynikało to z sygnalizowanego wcześniej rozszerzenia obowiązku dokonywania wpłat do budżetu z przeznaczeniem na zwiększenie subwencji ogólnej. Od tego roku wpływy z tytułu omawianych wpłat systematycznie rosły, co wiązało się z poprawą sytuacji finansowej jednostek samorządowych.

Nadal niewielkie znaczenie w strukturze dochodów budżetu państwa miały dochody zagraniczne. W badanym okresie wyjątkowo wysokie wpływy z tego źródła zostały zrealizowane w 2001 r. Wpływ na to miały między innymi sprzedaż *collate-*

¹⁴ *Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2004 r.*, Warszawa 2005, s. 87–88.

rali na kwotę 990,9 mln zł oraz otrzymanie odsetek od obligacji zagranicznych wyemitowanych w grudniu 2001 r. Uzyskanie wysokich wpływów także w 2006 r. było związane ze znacznym wpływem z odsetek od środków budżetowych na rachunku walutowym, pozaplanowymi dochodami z tytułu skarbowych papierów wartościowych wyemitowanych za granicą oraz wpłatami z tytułu poręczeń i gwarancji.

Od 2004 r. pojawiła się nowa kategoria dochodów, a były nią wpływy z Unii Europejskiej. Wyniosły one 2587,7 mln zł, co stanowiło 1,66% dochodów budżetowych. W 2005 r. dochody te były niższe o 140,4 tys. zł i wynosiły 1,36%. W 2006 r. wpływy z Unii Europejskiej uplasowały się na poziomie 1,01% dochodów ogółem. Od 2007 r. ich udział w dochodach ogółem wzrastał. W 2008 r. ukształtowały się na poziomie 5,8%. Wzrost znaczenia tego źródła finansowania w działalności państwa wynikał z obowiązywania od 2007 r. nowej perspektywy finansowej Unii Europejskiej, w której dla Polski przewidziano najwięcej środków. Ponadto od tego roku środki z Unii Europejskiej były ewidencjonowane po stronie dochodów budżetu państwa, a nie na osobnym rachunku środków publicznych.

Dokonując analizy przez pryzmat wydatków budżetu państwa według podstawowych grup ekonomicznych, należy stwierdzić, że w latach 1999–2008 w ich strukturze dominowały wydatki bieżące, przy niewielkim udziale wydatków kapitałowych, które mieściły się w granicach 4–5%. W latach 2007–2008 widoczny był ich wzrost, co częściowo było związane z przygotowaniem Polski do mistrzostw Europy w piłce nożnej w 2012 r.

Tabela 7. Struktura wydatków budżetu państwa według podstawowych grup ekonomicznych w Polsce w latach 1999–2008 (w %)

Wyszczególnienie	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Ogółem	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
1. Dotacje i subwencje	52,7	55,3	56,8	57,1	55,6	51,4	48,9	48,5	45,5	47,1
2. Świadczenia na rzecz osób fizycznych	8,6	8,7	8,5	5,8	8,4	9,3	9,8	8,0	9,1	7,6
3. Wydatki bieżące jednostek budżetowych	18,6	17,8	16,9	16,3	18,1	18,8	19,2	18,6	18,0	17,5
4. Rozliczenia z bankami	1,2	1,3	1,9	1,0	0,7	0,6	0,5	0,5	0,0	0,0
5. Obsługa długu publicznego	13,6	11,9	12,1	13,1	12,7	11,4	11,9	12,5	10,9	5,4
6. Wydatki majątkowe	13,6	11,9	12,1	13,1	12,7	11,4	11,9	12,5	10,9	5,4
7. Środki własne Unii Europejskiej	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	2,9	4,7	4,4	4,2	4,4
8. Finansowanie projektów z udziałem środków z UE	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	3,1	7,0	9,1

Źródło: obliczenia własne na podstawie sprawozdań z wykonania budżetu państwa za poszczególne lata.

Niski poziom wydatków kapitałowych w porównaniu z innymi rodzajami wydatków może być wyrazem niewielkiego zaangażowania rządu w inwestycje. Było to związane z ponoszeniem przez budżet państwa głównego ciężaru transformacji, w tym reform strukturalnych przynoszących korzyści dopiero w dłuższym okresie. Charakter wydatków kapitałowych sprawia, że ich ograniczanie jest łatwiejsze do przeprowadzenia w razie konieczności szybkiego zacieśnienia prowadzonej polityki fiskalnej niż innych wydatków, o mniej elastycznym charakterze¹⁵.

Niski poziom nakładów na inwestycje w formie wydatków kapitałowych jest zjawiskiem niepożądanym. Jest on zdecydowanie niższy niż koszty związane z obsługą długu publicznego, które w 2008 r. stanowiły 9% wydatków. Może to oznaczać, że występujący deficyt budżetu państwa oraz zaciągane zobowiązania były przeznaczane przede wszystkim na zaspokajanie bieżących potrzeb¹⁶.

W strukturze wydatków bieżących największą pozycję stanowiły wydatki na dotacje i subwencje, przy czym ich udział w latach 2004–2007 zmniejszył się w porównaniu z latami poprzednimi. Może to świadczyć o dążeniu do ograniczenia wydatków sztywnych. W początkowym okresie ich wzrost, który wiązał się z obciążeniem budżetu dodatkowymi środkami, był skutkiem wprowadzenia reformy emerytalnej oraz pozostałych reform strukturalnych (np. wzrostu subwencji oświatowej). Zmiany w strukturze wydatków według grup ekonomicznych związane były przede wszystkim ze zmianą sposobu finansowania zadań publicznych realizowanych przez jednostki samorządu terytorialnego. W 2008 r., podobnie jak w latach poprzednich, zdecydowany udział w tej grupie wydatków miały subwencje i dotacje na realizację zadań bieżących jednostek samorządu terytorialnego (44,8%), a następnie środki przekazywane funduszom celowym (37,5%). Na pozostałe dotacje wydatkowano więc 17,7% środków zaliczanych do tej grupy wydatków (w tym 12,4% na dotacje podmiotowe)¹⁷.

Na drugim miejscu plasowały się wydatki bieżące jednostek budżetowych, które mieściły się w przedziale 17,5–18,8% wydatków ogółem. Ich udział od 2007 r. zmniejszył się.

Znaczny udział w wydatkach budżetu państwa miały również świadczenia na rzecz osób fizycznych. Są to wydatki o charakterze socjalnym. Największą pozycję w grupie świadczeń na rzecz osób fizycznych w 2008 r. stanowiły wydatki na świadczenia społeczne¹⁸.

Niewielkie znaczenie w strukturze wydatków budżetowych miały wydatki z tytułu rozliczeń z bankami. Nie przekraczały one 2% wydatków budżetu państwa. Środki wydatkowane w tej grupie związane były między innymi z refundacją premii

¹⁵ B. Jajko, *Dług publiczny...*, dz. cyt., s. 122.

¹⁶ S. Owsiak, *Finanse publiczne. Teoria i praktyka*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2005, s. 584.

¹⁷ *Sprawozdanie z 2004 r.*..., dz. cyt., s. 240–243.

¹⁸ *Sprawozdanie z 2008 r.*..., dz. cyt., s. 253.

gwarancyjnej od wkładów mieszkaniowych, wykupem odsetek od kredytów mieszkaniowych i dofinansowaniem Krajowego Funduszu Mieszkaniowego.

Ponadto od 2004 r. stałą pozycją w strukturze wydatków stały się wpłaty na rzecz Unii Europejskiej, które stanowiły wówczas 3% wydatków budżetu. Ich udział systematycznie wzrastał. W 2007 r. Polska przekazała środki w kwocie 10,6 mld zł, tj. 4,2% ogółu wydatków, a w 2008 r. wydatkowała na ten cel 12,2 mld zł, co stanowiło 4,4% wydatków.

Wydaje się jednak, że głównym problemem wydatków budżetu państwa jest dominujący w nich udział wydatków o charakterze sztywnym¹⁹. Wzrosły one z poziomu 80,6 mld zł w 1999 r. do 184,4 mld zł w 2007 r., co przedstawia tabela 8. Ich udział w wydatkach ogółem wynosił odpowiednio: 58,2% i 73%. W latach 1999–2003 wydatki zaliczane do tej grupy charakteryzowały się tendencją wzrostową. Wynikało to ze znacznych kosztów, jakie poniósł budżet państwa wskutek wprowadzenia w życie reformy ubezpieczeń społecznych, ochrony zdrowia i samorządu terytorialnego²⁰.

Tabela 8. Wydatki prawnie zdeterminowane i elastyczne w Polsce w latach 1999–2008 (w %)

Wyszczególnienie	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Ogółem	100,0	100,0	100	100	100	100	100	100	100	100
Zdeterminowane	58,2	61,1	66,8	73,5	74,9	71,3	72,5	74,3	73,1	74,5
Elastyczne	41,8	38,9	33,2	26,5	25,1	28,7	27,5	25,7	26,9	25,5

Źródło: obliczenia własne na podstawie sprawozdań z wykonania budżetu państwa za poszczególne lata.

Przejęciowe obniżenie udziału wydatków prawnie zdeterminowanych w wydatkach budżetu państwa o 3,6 pkt. procentowego w 2004 r. w porównaniu z rokiem poprzednim było skutkiem zmiany sposobu refundacji FUS do OFE. Podczas gdy do 2003 r. środki te stanowiły część dotacji przekazywanej z budżetu państwa, to od 2004 r. pochodziły z rozchodów budżetu państwa (nie były wydatkiem). Do zmian, które miały wpływ na powrót tendencji wzrostowej tych wydatków w 2005 r., należy zaliczyć wzrost wydatków przeznaczonych na składkę do budżetu Unii Europejskiej, na obsługę długu publicznego, spowodowaną wyższymi kosztami obsługi skarbowych papierów wartościowych wyemitowanych na rynku krajowym. Inne przyczyny to zwiększenie subwencji dla jednostek samorządu terytorialnego oraz wydatków na obronę narodową²¹.

¹⁹ Są to wydatki, które muszą być sfinansowane, ponieważ wynikają z przepisów ustawowych lub wcześniej podjętych zobowiązań ujętych w ramy prawne. *Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2001 r.*, Warszawa 2002, s. 2.

²⁰ *Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2006 r.*, Warszawa 2007, s. 99.

²¹ Tamże.

Przyczyną dalszego wzrostu wydatków sztywnych w 2006 r. była zmiana zasad ujmowania wydatków przeznaczonych na realizację programów oraz inicjatyw wspólnotowych, które podlegają refundacji z budżetu Unii Europejskiej. Po raz pierwszy w 2004 r. zostały one włączone do budżetu państwa (ustawy budżetowej), co skutkowało w porównaniu do 2005 r. zwiększeniem wydatków ogółem oraz wydatków prawnie zdeterminowanych. Dodatkowo wpływ na ich wzrost miało zwiększenie dotacji dla FUS²², wydatków na obsługę oraz subwencji dla jednostek samorządu terytorialnego²³. Zmniejszenie procentowego udziału wydatków prawnie zdeterminowanych w 2007 r. związane było ze znacznym wzrostem wydatków ogółem zaplanowanych na ten rok, w tym wydatków przeznaczonych na finansowanie projektów z udziałem środków z Unii Europejskiej²⁴.

Wydatki elastyczne były w analizowanym okresie systematycznie wypychane przez wydatki sztywne. W badanym odcinku czasu wydatki elastyczne stanowiły średnio 30% wydatków budżetowych. Zdecydowane ograniczenie wydatków sztywnych pozwoliłoby zmniejszyć poziom wydatków ogółem. Powinno to doprowadzić do zmniejszenia potrzeb pożyczkowych budżetu państwa, a w tym długu Skarbu Państwa. Zmniejszenie wydatków sztywnych jest celowe, ale trudne. Dałoby ono większe pole manewru rządowi w sytuacji kryzysu. Są to jednak tak ważne społecznie wydatki, jak dotacje do ZUS czy KRUS. Zmiany w ich zakresie wymagają konsensusu społecznego. Najważniejsze, by wydatki sztywne nie wzrastały.

6. Podsumowanie

Podsumowując powyższe rozważania, należy stwierdzić, że w całym analizowanym okresie występowało ujemne saldo strukturalne. Było ono w niewielkim tylko stopniu efektem cyklicznego przebiegu procesów gospodarczych. Nawet w okresie korzystnej koniunktury w latach 2003–2007, gdy średni wzrost PKB wyniósł 5,2% PKB, deficyt strukturalny utrzymywał się na poziomie 4,5% PKB. Natomiast w latach 2001–2002 przy średnim tempie wzrostu gospodarczego rządu 1,3% PKB średni deficyt strukturalny plasował się na poziomie 4,6% PKB. W 2008 r. przy dynamice PKB na poziomie 5% ujemne saldo strukturalne wyniosło 4,7% PKB. Znaczny wzrost strukturalnego komponentu deficytu świadczy o tym, że wzrost ujemnego

²² Było to związane z przeprowadzoną waloryzacją świadczeń emerytalno-rentowych, w związku ze wzrostem wskaźnika cen i usług ogółem za lata 2004–2005 powyżej 5%. Waloryzacja nastąpiła zgodnie z art. 5 ustawy z dnia 16 lipca 2004 r. o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z FUS, *Sprawozdanie za 2006 r.*..., dz. cyt., s. 100.

²³ W związku ze zwiększeniem kwoty podstawowej wchodzącej w skład części wyrównawczej subwencji ogólnej, uzależnionej od wysokości dochodów podatkowych danej gminy w przeliczeniu na jednego mieszkańca, *Sprawozdanie za 2006 r.*..., dz. cyt., s. 100.

²⁴ *Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2007 r.*, Warszawa 2008, s. 104.

salda sektora instytucji rządowych i samorządowych ma charakter systemowy. Jego ograniczenie, które jest warunkiem uczestnictwa w Unii Gospodarczej i Walutowej, wymaga zmian w strukturze dochodów i wydatków. Pokażny wzrost salda sektora instytucji rządowych i samorządowych w 2001 i 2008 r. był rezultatem czynników o charakterze systemowym. W 2001 r. w porównaniu do 2000 r. saldo cykliczne uległo pogorszeniu o 0,5 pkt. procentowego, a strukturalne o 1,5 pkt. procentowego. Natomiast w 2008 r. deficyt strukturalny zwiększył się o 2,1 pkt. w porównaniu do 2007 r.

Systemowy charakter deficytu potwierdza struktura dochodów i wydatków. Wzrost deficytu był przyczyną zmian o charakterze systemowym, takich jak obniżka składki na ubezpieczenie rentowe oraz wprowadzenie ulgi rodzinnej w PDOF. Redukcja obciążeń podatkowych i paropodatkowych w wyniku ograniczenia strony dochodowej skutkowałą wzrostem deficytu strukturalnego. Nie towarzyszyły temu jednak odpowiednie zmiany, jeśli chodzi o wydatki.

Głównym kierunkiem wydatków publicznych w analizowanym okresie były wydatki własne sektora.

Szczególnie trudnym zadaniem okazało się zmniejszenie wydatków na cele społeczne. Było to związane z uzyskaniem na początku lat 90. rent i wcześniejszych emerytur na korzystniejszych warunkach. Kształtowały się one na stosunkowo wysokim poziomie, gdyż rokrocznie średnio 40% środków było bezpośrednio transferowanych do sektora prywatnego. Udało się dokonać ich redukcji do 38% wydatków ogółem z poziomu 41% w 1999 r.

Znaczącą pozycją w wydatkach publicznych były również wydatki związane z obsługą długu publicznego. Charakteryzowały się one tendencją spadkową. Na stosunkowo niskim poziomie, mimo stopniowego wzrostu, kształtowały się wydatki majątkowe, co należy ocenić negatywnie.

W strukturze wydatków budżetu państwa w kresie objętym obserwacją dominowały wydatki bieżące, przy niewielkim udziale wydatków kapitałowych, które mieściły się w granicach 4–5% całości wydatków. Wśród wydatków bieżących największą pozycję stanowiły wydatki na dotacje i subwencje. Od 2004 r. stałą pozycją wśród wydatków stały się wpłaty na rzecz Unii Europejskiej.

Głównym problemem wydatków budżetu państwa jest dominujący udział wydatków o charakterze sztywnym, które wynoszą ponad 70%. Jeszcze w 1999 r. kształtowały się one na poziomie 52,8% wydatków ogółem. Tak znaczny wzrost był w ostatnim dziesięcioleciu rezultatem decyzji wspierających różne grupy społeczne, jak zasiłki społeczne, czy wcześniejsze emerytury. Ich wysoki udział jest istotnym ograniczeniem w polityce gospodarczej. Uniemożliwia on obecnie prowadzenie aktywnej i skutecznej polityki fiskalnej. Determinuje wielkość deficytu w okresach spadku tempa wzrostu gospodarczego, a w konsekwencji tempo narastania długu publicznego i kosztów jego obsługi. Największy udział transferów społecznych w wydatkach sztywnych powoduje, że ograniczeniu muszą podlegać inne wydatki istotne z punktu widzenia rozwoju gospodarczego naszego kraju.

Przekroczenie przez Polskę wartości referencyjnej zawartej w Traktacie z Maastricht odnośnie do deficytu oraz wznowienie procedury nadmiernego deficytu oddala perspektywę przystąpienia naszego kraju do obszaru wspólnej waluty. Rosnący deficyt oznacza wzrost długu publicznego i kosztów jego obsługi, a to z kolei wiąże się ze wzrostem wydatków sztywnych w budżecie i zmniejszeniem jego funkcji prorozwojowej. Podjęcie stosownych kroków w celu trwałego ograniczenia deficytu poniżej 3% PKB, które daje możliwość ubiegania się o wejście do strefy euro, wymaga zmian systemowych w wydatkach sztywnych. Jest to niezwykle trudne, ponieważ dotyczy tak ważnych społecznie wydatków, jak dotacje do ZUS czy KRUS. Ich redukcja budzi zawsze wiele kontrowersji, gdyż trudno przekonać uprzywilejowane grupy społeczne do zrzeczenia się swoich przywilejów, a projekty wydłużenia czasu pracy w ogóle nie znajdują akceptacji społeczeństwa. Jednak bez zmiany w tej dziedzinie, a dokonywanie redukcji w wydatkach elastycznych, jak inwestycje czy wydatki na badania i rozwój, zmniejszenie deficytu wydaje się niemożliwe. Spełnienie przez Polskę kryterium deficytu musi być wynikiem zmian w strukturze wydatków, a nie korzystnych efektów wzrostu gospodarczego.

Literatura

1. *Cyclical adjustment of budget balances*, European Commission, Directorate General ECFIN Economic and Financial Affairs, Economic databases and statistical co-ordination, Brussels, Autumn 2009.
2. Grajna M., *Wejście do strefy euro. Za czy przeciw*, Polska 2012, Instytut Kościuszki, 2009.
3. Józwiak C., Krajewski P., Mackiewicz M., *Deficyt budżetowy. Przyczyny i metody ograniczania*, PWE, Warszawa 2006.
4. Krajewska A., *Polityka monetarna i fiskalna w okresie akcesji do strefy euro*, Wydawnictwo Instytutu Ekonomii Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2008.
5. Oręziak, L., *Polityka budżetowa w strefie euro*, w: *Europejska integracja monetarna*, NBP.
6. Owsiak S., *Finanse publiczne. Teoria i praktyka*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2005.
7. *Plan Rozwoju i Konsolidacji Finansów 2010–2011 (Propozycje)*, Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, Warszawa, 29 stycznia 2010 r.
8. *Program konwergencji. Aktualizacja 2009 r.*, Warszawa, luty 2010 r.
9. *Raport na temat pełnego uczestnictwa Rzeczypospolitej w trzecim etapie Unii Gospodarczej i Walutowej*, Narodowy Bank Polski, Warszawa 2009.
10. *Sprawozdania z wykonania budżetu państwa za poszczególne lata*, Warszawa.

STRUCTURAL CHARACTER OF BUDGET DEFICIT IN POLAND REGARDING POLAND'S JOINING THE MONETARY UNION

Summary: Poland, like other EU countries did not avoid fiscal deterioration. In 2008 general government deficit increased almost twice from 1.9% GDP to 3.6% GDP. It resulted in the Ecofin Council taking another decision on the existence of an excessive deficit in Poland. The crisis is not the only reason, which explains the current situation of public finance. The aim of this article is to assess in what degree an increase in the deficit was the result of a slowdown in the growth of the economy, and to what extent it was the system result. The analysis was based on several indexes such as the real growth rate of GDP, revenue and expenditure in relation to GDP, nominal revenue and expenditure dynamism. The empirical analysis was made by using a cyclical balance and cyclically adjusted balance.