

Tomasz M. Budzyński

Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie

STRUKTURA WYDATKÓW BUDŻETU PAŃSTWA A INNOWACYJNOŚĆ GOSPODARKI

Streszczenie: W artykule przedstawiono aktualną wielkość i strukturę wydatków budżetu państwa w Polsce oraz stan innowacyjności polskiej gospodarki. Zaobserwowano, iż w strukturze wydatków budżetu państwa dominują wydatki socjalne oraz o charakterze administracyjnym, a ponadto prawie 80% wydatków budżetu państwa stanowią wydatki sztywne. Na sferę edukacji i nauki przeznacza się z budżetu państwa zaledwie 5,7% ogółu wydatków. Stan innowacyjności polskiej gospodarki jest bardzo niski, a przyczyn tego stanu należy upatrywać w niskim poziomie nakładów na działalność badawczo-rozwojową w stosunku do PKB oraz niekorzystną strukturę tych nakładów. Konieczne jest zatem szybkie zwiększenie nakładów na sferę B+R, w tym z budżetu państwa.

Słowa kluczowe: budżet państwa, wydatki budżetowe, innowacyjność gospodarki.

1. Wstęp

Polityka fiskalna staje się obecnie jednym z najważniejszych narzędzi polityki gospodarczej państwa, a jej wyraz stanowią programy i strategie rządowe oraz, przede wszystkim, wielkość i struktura strumieni dochodów oraz wydatków kreowanych w budżecie państwa. Szczegółowej analizie w tymże artykule zostaną poddane relacje, jakie występują między aktualną strukturą wydatków budżetu państwa a innowacyjnością gospodarki w Polsce.

Cele polityki społeczno-gospodarczej państwa w perspektywie średniookresowej wyznacza *Strategia Rozwoju Kraju 2007-2015*, która zgodnie z założeniami stanowi podstawę efektywnego wykorzystania przez Polskę środków rozwojowych na realizację celów społeczno-gospodarczych oraz pomnażania ilości środków rozwojowych przez szybszy wzrost gospodarczy. W tym dokumencie wskazuje się na 6 priorytetów rozwojowych, na pierwszym miejscu wymieniając, nieprzypadkowo, wzrost konkurencyjności i innowacyjności gospodarki [*Strategia...* 2006, s. 25]. Również raport *Polska 2030. Wyzwania rozwojowe wśród 10 kluczowych wyzwań cywilizacyjnych dla Polski* wymienia wzrost konkurencyjności i innowacyjności gospodarki. Na podstawie obu dokumentów zbudowano 9 strategii cząstkowych rozwoju kraju, m.in. strategię innowacyjności i efektywności gospodarki.

2. Wielkość i struktura wydatków budżetu państwa

Poziom redystrybucji budżetowej PKB został znacznie zredukowany w stosunku do lat 90. XX w. w związku z przeprowadzonymi reformami systemowymi, w szczególności reformą finansowania systemu ochrony zdrowia oraz reformą administracyjną połączoną z pozyskaniem przez samorzady terytorialne nowych zakresów zadań i kompetencji wraz ze zwiększonymi udziałami we wpływach z podatków dochodowych. Relacja wydatków budżetu państwa do PKB w ostatnich latach pozostaje na stabilnym i umiarkowanym poziomie, z niewielkimi wahaniami od 21,0 do 22,2%, co świadczy o tym, iż wydatki budżetu rosną mniej więcej w tempie przyrostu PKB (wzrostu gospodarczego). Trzeba jednocześnie dodać, iż notowany w latach 2007-2009 wzrost wartości tej relacji jest nieco „sztuczny” ze względu na to, iż wydatki refundowane z budżetu ogólnego UE były wówczas częścią wydatków budżetu państwa, w latach 2004-2006 wydatki te nie były w ogóle uwzględniane w budżecie, a od 2010 r. są ujmowane w wyodrębnionym budżecie środków europejskich. Sposób ujęcia zatem tej grupy środków w budżecie państwa będzie wpływał także na analizowaną strukturę wydatków budżetu państwa.

Tabela 1. Wydatki budżetu państwa w relacji do PKB w latach 2004-2011 (w %)

2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
21,4	21,2	21,0	21,4	21,9	22,2	21,3	21,0

Źródło: opracowanie własne.

Istotne słabości polskiego budżetu państwa widoczne są w układzie działowym i funkcjonalno-zadaniowym wydatków budżetu. Wskazać należy przede wszystkim na bardzo dużą inercyjność, swoistą „bezwładność” wydatków budżetu, a zarysowane w wydatkach trendy mające swoje główne źródło w początkach okresu transformacji i bez głębszych przeobrażeń są do dziś aktualne.

W polskim budżecie nadal dominują wydatki przeznaczone na cele społeczne, do których należy zaliczyć wydatki na ubezpieczenia społeczne oraz wydatki socjalne ujawniające się w drodze świadczenia pomocy społecznej i prowadzenia polityki społecznej. Grupa wydatków społecznych pochłania 30% środków będących w dyspozycji budżetu państwa.

Wydatki tylko na ubezpieczenia społeczne osiągnęły maksymalny udział w 2002 r. wynoszący 27,6% i do tego też roku obserwowane było wysokie tempo przyrostu nakładów budżetowych wynoszące kilkanaście procent rocznie, co wywołane było zarówno czynnikami makroekonomicznymi (kryzys gospodarczy), jak i kosztami reformy emerytalnej. Od 2005 r. relacja wydatków na ubezpieczenia społeczne do wydatków ogółem waha się w granicach 21-23%, przy czym przejściowy wzrost udziału występuje jednocześnie z dużym przyrostem wielkości wydatków, co związane jest z podwyżkami świadczeń emerytalno-rentowych. Przeznaczenie środków budżetowych na ubezpieczenia społeczne w 2011 r. przedstawia się następująco:

51% dotacja dla FUS, 21% dotacja do FE-R (KRUS), 20% wydatki na świadczenia emerytalno-rentowe pokrywane bezpośrednio z budżetu państwa, 8% – wydatki na świadczenia zlecone do wypłaty ZUS i KRUS.

Tabela 2. Struktura działowa wydatków budżetu państwa w latach 2004-2011 (w %)

Dział	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Obowiązkowe ubezpieczenia społeczne	24,5	21,6	22,6	21,5	23,0	21,5	24,0	23,1
Pomoc społeczna	8,4	10,0	8,8	8,2	6,6	5,4	5,1	5,0
Obrona narodowa	5,6	6,0	5,9	6,2	5,0	5,6	6,2	6,5
Bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa	4,6	4,5	4,4	4,6	4,5	4,5	4,1	4,0
Administracja publiczna	4,1	4,0	3,9	3,7	3,7	3,6	3,7	3,9
Wymiar sprawiedliwości	3,3	3,4	3,4	3,4	3,3	3,1	3,2	3,2
Urzędy naczelnych organów władzy państwowej, kontroli i ochrony prawa oraz sądownictwa	0,8	0,8	0,7	0,7	0,6	0,6	0,6	0,7
Szkolnictwo wyższe	4,5	4,7	4,5	4,2	4,0	3,9	3,8	3,7
Nauka	1,5	1,4	1,5	1,5	1,4	1,5	1,4	1,4
Oświata i wychowanie	0,7	0,6	1,0	0,9	0,8	0,6	0,5	0,5
Obsługa długu publicznego	11,5	12,0	12,5	10,9	9,0	10,8	11,6	12,3
Transport i łączność	2,8	2,2	2,4	3,9	5,9	4,4	2,6	2,3
Rolnictwo	3,1	3,0	2,9	5,3	6,4	5,4	1,9	2,1
Różne rozliczenia	18,9	20,4	20,1	18,9	19,9	22,6	26,9	26,6

Źródło: opracowanie własne na podstawie [Sprawozdania z wykonania... 2005-2010; Ustawa budżetowa... 2010, 2011].

Na wydatki socjalne składają się przede wszystkim wypłaty z tytułu świadczeń rodzinnych, zaliczek alimentacyjnych, zasiłków z pomocy społecznej, rent socjalnych, zasiłków i świadczeń przedemerytalnych, pokrycia kosztów usług opiekuńczych, bytowych i psychologicznych. Wydatki te są bardzo istotne, stanowią bowiem finansową pomoc dla wielu milionów osób, znajdujących się w trudnej sytuacji życiowej, których w Polsce ciągle nie brakuje, a w związku z postępującym rozwarstwieniem dochodowym ilość tych osób wzrasta. Udział wydatków socjalnych wahał się w granicach 10-11%. Od 2007 r. obniżenie się tego wskaźnika wynika z tego, iż ten obszar działań nie jest wspierany w szerokim zakresie przez fundusze unijne, a znaczna redukcja środków na te cele w 2009 r. wynika z przekazania niektórych zadań finansowanych przez budżet państwa do Funduszu Pracy (zasiłków i świadczeń przedemerytalnych). Tak więc, następuje znane już zjawisko swoistego „wypychania” niektórych zadań państwowych poza budżet państwa na inne jednostki sektora finansów publicznych.

Kolejną grupą zadań pochłaniającą 20% środków z budżetu państwa są typowe, klasyczne funkcje państwa i zgodnie z przyjętą definicją budżetu, finansowanie działania organów państwa jest głównym i nadrzędnym celem budżetu państwa. Ta grupa wydatków obejmuje dostarczanie typowych dóbr publicznych. Struktura wydatków w ramach powyższej grupy kształtuje się w następujący sposób: 36% – obrona narodowa, 22% – bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa, 21% – administracja publiczna, 18% – wymiar sprawiedliwości i 3% – urzędy naczelnych organów władzy.

Ważnymi wydatkami z punktu widzenia prorozwojowego są wydatki na naukę i edukację, przy czym zgodnie z przyjętymi założeniami w sprawozdaniach z wykonania budżetu państwa sporządzanych przez Radę Ministrów, oprócz działów oświata i wychowanie, edukacyjna opieka wychowawcza, szkolnictwo wyższe oraz nauka, ujmowane są w ramach tej grupy także subwencje oświatowe dla jednostek samorządu terytorialnego. Wydatki w tej grupie nie osiągały wysokiego tempa wzrostu, ich dynamika nie przekraczała najczęściej dynamiki wydatków ogólnych budżetu. Z obecnego udziału w wydatkach całkowitych na poziomie 17,5%, aż 11,8 p.p. udziału przypada na subwencje oświatowe, a bezpośrednio finansowane z budżetu zadania w tej niesłychanie ważnej dziedzinie to jedynie 5,7% całości wydatków, które przypadają na: szkolnictwo wyższe – 3,7%, naukę – 1,4% i oświatę – 0,5%.

Duże koszty ponosi budżet państwa z tytułu występowania wysokiego i dynamicznie wzrastającego poziomu długu publicznego, co jest poważnym obciążeniem dla budżetu państwa i w istotny sposób wpływa na pierwotne saldo budżetu. W latach 2004-2006 udział wydatków na obsługę długu wynosił ok. 12%, natomiast drugi okres charakteryzuje się spadkiem tego udziału do 10%, a w 2008 r. osiągnięto jak do tej pory najniższą wartość – 9%. W bardzo dużym stopniu na wielkość tych kosztów, oprócz oczywiście poziomu zadłużenia, wpływają wysokości stóp procentowych oraz kurs walutowy.

Grupami wydatków, które zyskują coraz większy udział w wydatkach budżetu państwa, głównie wskutek napływu środków z Unii Europejskiej, są infrastruktura i środowisko oraz rolnictwo. Wydatki na infrastrukturę i środowisko są ważne z gospodarczego punktu widzenia i stanowią wypełnienie jednej z podstawowych misji państwa. Udział wydatków infrastrukturalnych w latach 2004-2006 wynosił ok. 2,6%, a późniejsze podwyższenie tego udziału do 6,1% związane było z wykorzystywaniem funduszy unijnych. Obniżenie udziału tej grupy wydatków od 2009 r. ma związek z kolejnym „wypchnięciem” zadań budżetowych poza budżet – w tym przypadku do Krajowego Funduszu Drogowego. Niestety poziom wydatków na infrastrukturę drogową jest dalece niewystarczający. Zastrzeżenia budzi także bardzo niski udział w wydatkach ogółem wydatków ponoszonych na ochronę środowiska.

Wydatki na rolnictwo do chwili akcesji do UE pochłaniały ok. 2,5% wydatków budżetu państwa. Po akcesji natomiast w latach 2004-2006, ze względu na finansowanie części krajowej Wspólnej Polityki Rolnej relacja ta zwiększyła się o 1 p.p. (nakłady w 2004 r. wzrosły o 64%), od 2007 r. zaś wysokość udziału wynosi

6-7% z powodu włączenia w zakres wydatków budżetu całości polityki rolnej UE, a wzrost, który nastąpił w 2007 r., wyniósł 114%. Obecnie po wyłączeniu środków UE z budżetu udział ten powrócił do poziomu ok. 2%.

Inne wskazane w strukturze grupy wydatków stanowią niewielką pod względem znaczenia finansowego część, gdyż ich łączny udział w wydatkach wynosi 3%. O 2 p.p. (z 4,1 do 2,1%) spadł w ciągu 11 lat udział wydatków na ochronę zdrowia, co wiąże się z procesem reformy systemu ochrony zdrowia i pozostawieniem w budżecie państwa tylko kilku niezbędnych zadań. Spadek znaczenia w budżecie państwa objął również wydatki z zakresu gospodarki (z 1,9 do 0,8%), co jest związane z tendencjami dystansowania się państwa wobec gospodarki oraz z przepisami o pomocy publicznej, a także z zakresu gospodarki mieszkaniowej (z 2,2 do 0,6%), co należy powiązać z dokonaniem w latach wcześniejszych znacznych wypłat z tytułu premii gwarancyjnych i wykupu kredytów mieszkaniowych. Bardzo niski, kształtujący się na poziomie 0,8%, udział wydatków o charakterze kulturalno-sportowym stał się immanentną cechą polskiego budżetu.

Wskazać należy natomiast na rosnące znaczenie grupy wydatków określonej mianem „pozostałych”, będących w układzie działowym częścią wydatków klasyfikowanych jako różne rozliczenia. Do 2003 r. udział tej grupy wydatków wynosił 2,5-3% i ujmowano w ich ramach pozostałe części subwencji dla jednostek samorządu terytorialnego. Wzrost znaczenia tej grupy wydatków od 2004 r. wiąże się z nowym ujęciem subwencji dla samorządów terytorialnych, z ponoszeniem przez budżet ciężaru opłacania składek do budżetu unijnego oraz wydatków na finansowanie projektów i programów z udziałem funduszy unijnych, a także tworzenia rezerw celowych o dużych rozmiarach.

Od 1999 r. struktura budżetu państwa pod względem udziału wydatków sztywnych przybierała bardzo niekorzystny wymiar, ponieważ lata 90. XX w. charakteryzowały się co prawda stopniowym wzrostem relacji wydatków prawnie zdeteminowanych, niemniej jednak pozycję dominującą, choć podlegającą osłabieniu, zajmowały wydatki elastyczne. Z chwilą wprowadzenia reform systemowych i zmiany sposobu finansowania niektórych wydatków nastąpiła zamiana znaczenia tych dwóch grup wydatków. Rolę pierwszoplanową, nie tylko z punktu widzenia prawnego, ale przede wszystkim ekonomicznego, zaczęły odgrywać niestety wydatki sztywne.

Tabela 3. Udział wydatków sztywnych i wydatków elastycznych w wydatkach budżetu państwa w latach 2004-2011 (w %)

Wydatki	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Sztywne	72,9	73,3	76,1	76,4	77,5	77,8	75,4	74,9
Elastyczne	27,1	26,7	23,9	23,6	22,5	22,2	24,6	25,2

Źródło: opracowanie własne.

Udział wydatków sztywnych w budżecie państwa już w 1999 r. sięgnął poziomu 67,2%, tak aby w ciągu 5 następnych lat zwiększyć się o 5,7 p.p. (do 72,9%), w 2009 r. zaś relacja ta nieznacznie przekroczyła poziom 77%, a zatem zakres wydatków sztywnych powiększył się w ciągu 11 lat o 10 p.p. Nieznaczne obniżenie tej relacji w latach 2010 i 2011 (do 75%) jest wynikiem utworzenia odrębnego budżetu środków europejskich.

Wskazać należy na istotne niebezpieczeństwo kryjące się w dalszym utrzymywaniu się niekorzystnych tendencji, wyrażające się w postępującym ograniczaniu udziału wydatków elastycznych w ogólnych wydatkach budżetu. Zgubną konsekwencją tejże sytuacji, która ujawnia się w szczególności w chwilach kryzysu, jest konieczność ograniczenia wydatków w celu utrzymania na planowanym poziomie deficytu budżetowego, co zawęży możliwość rozłożenia tych ograniczeń i w konsekwencji dość dotkliwie odczuwają to dysponenci mający w swojej gestii wydatki uznane za elastyczne. Z obserwowanych tendencji wynika, iż dynamika wydatków sztywnych była wysoka oraz poza dwoma przypadkami przekraczała dynamikę ogółem wydatków budżetu. Jednocześnie to wydatki sztywne, ich wysoka dynamika i rosnące znaczenie były zasadniczą determinantą wzrostu poziomu wydatków budżetowych, ponieważ między 2000 a 2009 r. dynamika wydatków sztywnych wyniosła aż 250%, podczas gdy wydatków elastycznych jedynie 150%.

Dogłębna analiza obecnej struktury wydatków budżetu państwa rozpatrywanej pod względem udziału wydatków sztywnych oraz w układzie działowym, funkcjonalno-zadaniowym i rodzajowym uprawnia do sformułowania ogólnego wniosku: struktura ta jest niekorzystna z punktu widzenia realizowanych celów polityki gospodarczej, gdyż tylko w niewielkim stopniu pozwala na wykorzystywanie budżetu w celu przyspieszenia wzrostu gospodarczego i tempa wzrostu PKB, podnoszenia innowacyjności gospodarki, skutecznej walki z bezrobociem oraz zmniejszania luki gospodarczej i cywilizacyjnej w stosunku do innych państw członkowskich Unii Europejskiej [Ciak 2002, s. 149].

Trudno mówić o możliwościach prowadzenia racjonalnej polityki budżetowej w sytuacji, gdy prawie 80% wydatków budżetu państwa jest wydatkami prawnie zdeterminowanymi, a niewiele ponad 20% to wydatki elastyczne, z których połowa przypada na wynagrodzenia pracowników sfery budżetowej [Markiewicz, Siwińska 2004, s. 12]. Mamy do czynienia ze stałym wzrostem wydatków sztywnych, choć wielokrotnie podkreślano wagę tej kwestii, w zasadzie żadna ekipa rządowa nie dokonała istotnych zmian w tym względzie. Z jednej strony, nie można tutaj podejmować działań spektakularnych i szybko przynoszących efekty, z drugiej strony podejmowane są działania powiększające jeszcze bardziej napięty zakres „zeterminowania” w formie kreowania nowych zadań i struktur organizacyjnych, które trzeba następnie sfinansować. Napięcia wywołane zbyt sztywną strukturą wydatków ujawniają się z całą mocą w sytuacji kryzysu gospodarczego, który pogarsza także sytuację budżetu państwa [Chojna-Duch 2008, s. 30].

Jednym z kluczowych problemów wynikających z analizy struktury wydatków sztywnych i struktury działowej jest bardzo duży udział w wydatkach budżetowych

wydatków na cele socjalne, w tym przede wszystkim na finansowanie funkcjonowania trzech odrębnych systemów ubezpieczeń społecznych. Niemal 40% wydatków sztywnych i niemal 30% wydatków ogółem z budżetu państwa przeznaczają się na cele o charakterze społecznym. Wydatki będące świadczeniami socjalnymi, choć znaczne, stanowią ok. 10% wydatków sztywnych. Warto zwrócić jeszcze uwagę, iż mniej więcej połowa z nich to koszty zasiłków i świadczeń przedemerytalnych, których główną funkcją pozostaje amortyzowanie skutków bezrobocia wśród osób w wieku przedemerytalnym. Uwzględniając to, że pozostała część wydatków sztywnych ma charakter administracyjny (43%) – są to wydatki na funkcjonowanie państwa (10%), obsługę długu publicznego (13%) i system zasilania subwencyjnego samorządu terytorialnego (20%), a wraz z wydatkami socjalnymi stanowią łącznie 80% wydatków sztywnych, należy wyciągnąć wniosek, iż w dużym stopniu taka struktura wydatków sztywnych stanowi spuściznę po poprzednim systemie gospodarczym. Usztywnienie wydatków budżetu odzwierciedla natomiast interesy określonych grup nacisku i nie zawsze jest zgodne z interesem publicznym, a utrzymywanie trzech odrębnych systemów emerytalno-rentowych jest oznaką słabości państwa [Markiewicz, Siwińska 2003, s. 46].

Jednocześnie trzeba mieć na względzie także fakt, często nieświadomie pomijany, iż sztywność wydatków budżetu państwa jest o wiele większa, niż wynika to z oficjalnych statystyk, nie jest bowiem możliwe zupełnie dowolne, niczym nieskrępowane i bardzo elastyczne podejście do swobodnego kształtowania wydatków elastycznych [*Racjonalizacja finansów...* 2004, s. 12].

W polskim budżecie państwa mamy zatem do czynienia z dominującymi wydatkami o charakterze socjalno-administracyjnym. Z analizy budżetu w układzie działowo-zadaniowym wynika, że ich udział sięga ponad 65%. Jednocześnie wydatki, które działają prorozwojowo, do których należy zaliczyć wydatki na naukę i edukację, infrastrukturę i środowisko, ochronę zdrowia i gospodarkę, pozostają w zdecydowanej mniejszości, pochłaniając tylko 25% wydatków budżetu. Wydaje się, iż poziom nakładów na edukację szkolną jest w Polsce wysoki, jeśli włączymy do bezpośrednich wydatków budżetu na oświatę i wychowanie wielkość subwencji oświatowych przekazywanych samorządom. Pogląd taki jest złudny, jeśli weźmiemy pod uwagę porównania międzynarodowe [Markiewicz, Siwińska 2004, s. 46].

3. Innowacyjność gospodarki w Polsce oraz finansowanie działalności badawczo-rozwojowej

Poziom innowacyjności polskiej gospodarki jest bardzo niski, o czym świadczy m.in. syntetyczny wskaźnik oceniający poziom innowacyjności gospodarek UE stosowany przez Komisję Europejską – SII¹. Wartość SII dla Polski wynosi dla 2009 r. 0,317, podczas gdy średnia jego wartość dla krajów UE 27 wynosi 0,478. Gospodar-

¹ *Summary Innovation Index.*

kami uważanymi za najbardziej innowacyjne w UE są: Szwecja (0,636), Finlandia (0,622), Niemcy (0,596), Wielka Brytania (0,575) oraz Dania (0,574). Jednocześnie gospodarki 4 krajów uważane są za mniej innowacyjne niż Polska, a są to: Litwa (0,313), Rumunia (0,294), Łotwa (0,261) oraz Bułgaria (0,231) [*European Innovation...* 2009, s. 72].

Jedną z istotnych słabości działalności badawczo-rozwojowej w Polsce mających wpływ na poziom innowacyjności gospodarki jest to, że prowadzone prace badawcze i rozwojowe są niedopasowane do potrzeb przedsiębiorstw przy równocześnie występującej niskiej skłonności do współpracy między podmiotami gospodarczymi a jednostkami naukowymi, czego przyczyną jest m.in. obawa przed angażowaniem ograniczonych środków finansowych w prace badawcze. Ponadto z punktu widzenia stopnia innowacyjności Polskę cechuje niższa niż w krajach UE liczba opatentowanych wynalazków. Ważne jest także to, iż udział przemysłów wysokiej techniki w eksporcie znacznie odbiega od wyników osiąganych przez kraje wysoko rozwinięte, ale wzrasta udział produktów nowych i zmodernizowanych w produkcji sprzedanej ogółem [*Strategia Rozwoju...* 2006, s. 15].

Nakłady na działalność badawczo-rozwojową (B + R) sytuują Polskę na jednym z ostatnich miejsc w Unii Europejskiej. Relacja nakładów na B + R w stosunku do PKB (GERD/PKB) wynosi jedynie 0,57%² przy średniej dla państw UE wynoszącej 1,77%. Najwyższe wartości tego wskaźnika zanotowano w Szwecji (3,60%), Finlandii (3,48%), Austrii (2,56%), Danii (2,55%), Niemczech (2,54%) oraz we Francji (2,08%). Ponadto w Japonii na działalność w sferze B + R przeznaczają się 3,44% PKB, w Stanach Zjednoczonych zaś 2,68% PKB [*Nauka i technika...* 2010, s. 133]. Jednocześnie trzeba podkreślić niepokojący fakt obniżenia się nakładów w Polsce na B + R w stosunku do lat 1995-2001, w których wynosiły od 0,62 do 0,69% PKB.

Struktura nakładów na B + R w Polsce jest typowa dla państw o średnim stopniu rozwoju gospodarczego i jest ona podobna do struktury finansowania w Meksyku, Turcji, Portugalii i na Węgrzech [Kasperkiewicz 2008, s. 31]. Ponadto jest ona sprzeczna z założeniami Strategii lizbońskiej, zgodnie z którymi 2/3 nakładów powinny pochodzić z budżetów przedsiębiorstw. W krajach UE 55% środków w sferze B + R pochodzi od przedsiębiorstw, a 34,1% z budżetu państwa, podczas gdy w krajach OECD podmioty gospodarcze finansują tę działalność w 63,8%, środki budżetowe zaś pokrywają tylko 28,6% nakładów [*Nauka i technika...* 2010, s. 50]. Tymczasem środki finansowe wyasygnowane w Polsce na działalność badawczo-rozwojową pochodzą w dominującej części z budżetu państwa (56,1%), podczas gdy sektor przedsiębiorstw finansuje tylko 26,6% nakładów, a pozostałą część m.in. placówki naukowe PAN i jednostki badawczo-rozwojowe (6,1%) oraz organizacje i instytucje międzynarodowe (5,4%). Z porównania danych dla lat 2000 i 2008 wynika, iż struktura nakładów poprawia się, niemniej jednak proces ten przebiega bardzo wolno. Spadek finansowania budżetowego o 7,3 p.p. został tylko w 2,1 p.p.

² Dla 2007 r., w 2008 r. wskaźnik ten ukształtował się na poziomie 0,61%.

pokryty wzrostem nakładów od przedsiębiorstw, a w zdecydowanie większej części wzrostem znaczenia środków zagranicznych i pochodzących od pozostałych inwestorów [Mały Rocznik... 2010, s. 290-292]. W 2008 r. z łącznych nakładów na działalność badawczo-rozwojową w wysokości 7706,2 mln zł 78% stanowiły nakłady bieżące, a jedynie 22% nakłady inwestycyjne. W ramach nakładów bieżących 40% środków pochłonęły prace rozwojowe, 38% badania podstawowe, a 22% badania stosowane. Optymizmem nie napawa także projekcja wydatków budżetu państwa na lata 2011-2013 zamieszczona w *Wieloletnim planie finansowym państwa 2010-2013*. Dla funkcji nauka polska zapisano jedynie 15 mld zł (2,2% łącznych wydatków), na funkcje związane z edukacją, nauką oraz polityką gospodarczą 62,77 mld zł (6,4% łącznych wydatków), dołączając do tego zaś subwencję oświatową dla JST – 214,11 mld zł (21,9% łącznych wydatków budżetu).

Pewnymi atutami Polski mającymi oddziaływanie innowacyjne są stosunkowo wysokie wydatki na technologie informacyjno-telekomunikacyjne, wysoki odsetek osób w wieku 20-24 lat mających wykształcenie co najmniej średnie oraz duża liczba osób z wyższym wykształceniem [Grodzka, Zygierewicz 2008, s. 2].

4. Zakończenie

Dzisiejszy stan innowacyjności polskiej gospodarki jest dramatycznie niski, co powoduje, iż Polska może osiągnąć średni europejski poziom innowacyjności za mniej więcej 20 lat. Jedną z najważniejszych barier wzrostu innowacyjności gospodarki w Polsce jest niski poziom nakładów na działalność badawczo-rozwojową oraz edukację. Niezwykle pożądanym byłoby szybkie przyspieszenie nakładów na sferę B + R przez sektor przedsiębiorstw, ale biorąc pod uwagę polskie realia, wydaje się to na razie niemożliwe. Znacznie większego zaangażowania w poprawę stanu innowacyjności gospodarki w Polsce, szczególnie w dziedzinie edukacji i szkolnictwa wyższego, można oczekiwać ze strony budżetu państwa, którego rola w tym procesie jest niezastąpiona. Główną przeszkodą w uzyskaniu większych nakładów budżetowych jest niezwykle niekorzystna struktura wydatków z budżetu państwa, której przemiana jest możliwa, ale wymaga wysokiego stopnia determinacji politycznej w celu przeprowadzenia gruntownej reformy systemu finansów publicznych w Polsce. Tym samym wskazywane w strategiach i dokumentach rządowych priorytety w sferze innowacyjności nie mają należytego przełożenia finansowego.

Literatura

- Chojna-Duch E., *Budżet państwa na 2008 rok – podstawowe uwarunkowania*, „Kontrola Państwowa” 2008, nr 1.
- Ciak J., *Polityka budżetowa*, TNOiK, Toruń 2002.
- European Innovation Scoreboard 2009. Comparative Analysis of Innovation Performance*, European Commission, Brussels 2010.

- Grodzka D., Zygierewicz A., *Innowacyjność polskiej gospodarki*, „Infos” 2008, nr 6.
- Kasperkiewicz W., *W poszukiwaniu strategii innowacyjnej polskiej gospodarki*, [w:] J.L. Bednarczyk, S.I. Bukowski, W. Przybylska-Kapuścińska, *Mechanizmy i źródła wzrostu gospodarczego. Polityka ekonomiczna a wzrost gospodarczy*, CeDeWu, Warszawa 2008.
- Mały Rocznik Statystyczny Polski 2010*, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 2010.
- Markiewicz M., Siwińska J., *Reforma wydatków publicznych*, CASE, Warszawa 2004.
- Markiewicz M., Siwińska J., *Wydatki sztywne budżetu państwa*, CASE, Warszawa 2003.
- Nauka i technika w Polsce w 2008 roku*, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 2010.
- Polska 2030. Wyzwania rozwojowe*, Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, Warszawa 2009, http://www.premier.gov.pl/files/file/Dokumenty/PL_2030_wyzwania_rozwojowe.pdf.
- Racjonalizacja finansów publicznych. Raport nr 50*, Rada Strategii Społeczno-Gospodarczej, Warszawa 2004.
- Sprawozdania z wykonania budżetu państwa za lata 2004-2009*, Rada Ministrów, Warszawa 2005-2010.

Akty prawne

- Strategia Rozwoju Kraju 2007-2015*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2006.
- Ustawa budżetowa na rok 2010 z dnia 22 stycznia 2010 r.*, DzU 2010 nr 19, poz. 102.
- Ustawa budżetowa na rok 2011 z dnia 17 grudnia 2010 r.* [tekst nieopublikowany].
- Wieloletni plan finansowy państwa 2010-2013*, Rada Ministrów, Warszawa 2010.

STRUCTURE OF STATE BUDGET EXPENDITURES VERSUS INNOVATIVENESS OF ECONOMY

Summary: The paper considers the current level and structure of state budget expenditures in Poland and innovativeness in Polish economy. The main problem is that the structure of state budget expenditures is dominated by social and administrative expenditures and also almost 80% of budget expenditures are not flexible. Only 5.7% of budget expenditures are intended for education and science. The level of innovativeness in Polish economy is very low and the main cause of this fact is that financial outlays ratio on R&D to GDP is extremely low and their structure is disadvantageous. It is necessary to increase the outlays on R&D, especially from the state budget.