

Piotr Russel

Wydatki budżetowe w Polsce

Budget expenditure in Poland: The article looks at the structure of budgetary spending in Poland in the context of the country's budgetary policy. The article begins with an overview of the volumes and changes within the structure of budget expenditure in Poland. In the next section the author deals with the issue of fixed expenditures. In order to provide a better insight, the analysis is based on the data from a 3-year period (2006–2008) with the use of performance-based approach. As the social spending (especially pension expenditure) is the largest item in the budget, in the final section the author discusses the issue of pension payments in the light of expected demographic changes in Poland.

* Dr nauk ekonomicznych, specjalista ds. systemu gospodarczego w Biurze Analiz Sejmowych; e-mail: piotr.russel@sejm.gov.pl.

Wstęp

Przedstawiona w niniejszym artykule problematyka dotycząca wydatków budżetowych jest przedmiotem zainteresowania zarówno polityków, jak i naukowców, ale ma również wpływ na życie każdego obywatela. Poziom i struktura wydatków budżetowych warunkują bowiem wysokość obciążeń podatkowych, zakres i jakość zadań realizowanych przez władze publiczne. W prawidłowo skonstruowanym systemie finansów publicznych skala wydatków powinna mieć wpływ na poziom fiskalizmu państwa, nigdy zaś relacja ta nie powinna być rozpatrywana w odwrotnej kolejności, tzn. wydatki nie mogą być pochodną skonstruowanego wcześniej (bez rozpoznania potrzeb po stronie wydatków) systemu podatkowego¹.

¹ *Finanse*, J. Ostaszewski (red.), Difin, Warszawa 2010, s. 198.

Celem artykułu jest przedstawienie głównych kierunków wydatkowania środków budżetowych w Polsce w kontekście prowadzonej przez państwo polityki budżetowej².

W pierwszej części artykułu zaprezentowano poziom oraz zmiany w zakresie struktury wydatków budżetowych w Polsce. Przy prezentacji poziomu wydatków budżetowych pokazano również ich udział na tle wydatków całego sektora finansów publicznych. W kontekście rosnących wydatków budżetowych zasygnalizowany został także problem nierównowagi budżetowej, której wyrazem jest deficyt budżetu państwa i całego sektora finansów publicznych.

Druga część artykułu została poświęcona problematyce wydatków sztywnych. Na wstępie należy zaznaczyć, że zmiany w zakresie prezentowania tych wydatków w sprawozdaniach z wykonania ustawy budżetowej w sposób znaczący utrudniają ich charakterystykę³. Uwzględniając powyższe ograniczenia, podjęto próbę odpowiedzi na pytanie: zwiększenie których wydatków miało decydujący wpływ na postępujący w latach 2000–2009 proces „uszywnienia” budżetu państwa? W celu lepszego przedstawienia, na jakie cele wydatkowane są środki budżetowe w Polsce, w dalszej części artykułu zaprezentowano wydatki w układzie zadaniowym dla okresu 2006–2008. Ponieważ przeprowadzona analiza dowiodła, że w strukturze wydatków budżetowych dominują wydatki o charakterze socjalnym (w tym zwłaszcza na ubezpieczenia społeczne), końcowa część artykułu została poświęcona problemowi wydatków budżetowych przeznaczonych na ubezpieczenia społeczne w kontekście prognozowanych zmian demograficznych. Z uwagi na ograniczenia dotyczące długości artykułu analiza dotyczy tylko finansowania z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych.

² Polityka budżetowa (fiskalna) oznacza dobór: *źródeł i metod gromadzenia dochodów publicznych, jak też kierunków i sposobów realizacji wydatków publicznych dla osiągnięcia celów społecznych i gospodarczych, ustalonych przez właściwe organy publiczne*, por. Z. Fedorowicz, *Polityka fiskalna*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Bankowej, Poznań 1998, s. 7.

³ W sprawozdaniach z wykonania budżetu państwa do roku 2003 włącznie prezentowano szczegółową klasyfikację wydatków sztywnych, w sprawozdaniach za lata 2004–2007 wskazano główne kategorie wydatków sztywnych, zaprezentowano strukturę wydatków w podziale na sztywne i elastyczne oraz podano główne przyczyny zmian w tym zakresie, w sprawozdaniu za 2008 r. nie wskazano ani najważniejszych kategorii wydatków sztywnych, ani struktury wydatków budżetowych w podziale na wydatki prawnie zdeterminowane i pozostałe (elastyczne).

Poziom, dynamika i struktura wydatków budżetowych w Polsce

Poziom wydatków budżetowych danego państwa jest w znacznej mierze uwarunkowany zakresem zadań realizowanych przez władzę publiczną. Wielkość i struktura tych wydatków są wynikiem sytuacji historycznej, a także realizowanej przez dane państwo polityki społeczno-gospodarczej⁴. Do głównych czynników mających wpływ na poziom i strukturę wydatków finansowanych z budżetu państwa należy zaliczyć⁵:

- zakres finansowania przez państwo zadań publicznych,
- zakres finansowania przez państwo usług społecznych,
- skalę ingerencji państwa w procesy gospodarcze,
- wydajność fiskalną państwa, mierzoną stopniem redystrybucji dochodów.

W roku 2000 nominalne wydatki budżetowe wzrosły o 9,2% w porównaniu z rokiem poprzednim, ale wysoka, wynosząca ponad 10% inflacja sprawiła, że realne wydatki były niższe o 0,8% w porównaniu z rokiem poprzednim. W latach 2001–2009 miał miejsce zarówno nominalny, jak i realny wzrost wydatków finansowanych z budżetu państwa. Największy wzrost wydatków nastąpił w roku 2001, kiedy to wydatki w ujęciu nominalnym wzrosły o 14,4%, co oznacza realny wzrost o 8,4%; a także w latach 2006–2008 – w okresie tym wydatki nominalnie rosły o 7%, 13,3% i 10,1%, a więc realnie były wyższe odpowiednio o 5,1%, 10,5% oraz 5,7% (zob. tabela 1). Znamienne jest więc fakt, iż wydatki budżetowe w Polsce rosną szybko zarówno w okresie gorszej koniunktury gospodarczej⁶, jak również w czasie boomu gospodarczego w latach 2006–2008. Patrząc przez pryzmat realizacji funkcji stabilizacyjnej (antycyklicznej) prowadzonej w ramach polityki budżetowej, wzrost wydatków budżetowych w okresie słabszej koniunktury gospodarczej można ocenić pozytywnie, gdyż wydatki te mogą łagodzić negatywne

⁴ T.M. Budzyński, *Struktura wydatków budżetu państwa w latach 2002–2005* [w:] *Ekonomiczne i prawne problemy racjonalizacji wydatków publicznych*, t. I, *Racjonalizacja wydatków publicznych – uwarunkowania i instrumenty*, red. J. Głuchowski, A. Pomorska, J. Szolno-Koguc, Wydawnictwo UMCS, Lublin 2005, s. 23.

⁵ W. Ziółkowska, *Finanse publiczne. Teoria i zastosowanie*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Bankowej, Poznań 2005, s. 157.

⁶ W latach 2001–2002 w Polsce nastąpiło głębokie spowolnienie tempa wzrostu gospodarczego, któremu towarzyszyła bardzo wysoka stopa bezrobocia, co w konsekwencji prowadziło do zwiększonych wydatków budżetowych związanych np. z koniecznością wypłat zasiłków dla bezrobotnych.

następstwa wynikające ze spadku aktywności gospodarczej (spadek popytu, wzrost bezrobocia). Z tego punktu widzenia na krytyczną ocenę zasługuje istotny wzrost wydatków budżetowych, który wystąpił w okresie boomu gospodarczego, a zwłaszcza w roku 2007, kiedy wydatki w ujęciu realnym wzrosły o 10,5%. Taka sytuacja niezwykle ogranicza możliwości prowadzenia antycyklicznej polityki budżetowej w okresie słabszej koniunktury gospodarczej, z jaką mamy do czynienia począwszy od drugiej połowy 2008 r.

Tabela 1. Poziom i dynamika wydatków budżetu państwa w Polsce w latach 2000–2009

Wyszczególnienie	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Wydatki nominalne (w mld zł)	151,1	172,9	182,9	189,2	197,7	208,1	222,7	252,3	277,9	298,2
Nominalny wzrost wydatków (w %)	9,2	14,4	5,8	3,4	4,5	5,3	7,0	13,3	10,1	7,3
Średnioroczny wzrost cen towarów i usług konsumpcyjnych (w %)	10,1	5,5	1,9	0,8	3,5	2,1	1,0	2,5	4,2	3,50
Realny wzrost wydatków (w %)	-0,8	8,4	3,8	2,6	1,0	3,0	5,1	10,5	5,7	3,7
Realny wzrost PKB (w %)	4,3	1,2	1,4	3,9	5,3	3,6	6,2	6,8	5,0	1,7
PKB w cenach bieżących (w mld zł)	744,4	779,6	808,6	843,2	924,5	983,3	1060,0	1176,7	1271,7	1342,0
Udział wydatków budżetowych w PKB (w %)	20,30	22,18	22,62	22,44	21,38	21,16	21,01	21,44	21,85	22,22

Źródło: na podstawie sprawozdań z wykonania budżetu państwa za lata 1999–2008, www.mf.gov.pl; szacunkowego wykonania budżetu za 2009 r., www.mf.gov.pl; informacji kwartalnej o sytuacji makroekonomicznej i stanie finansów publicznych – marzec 2010 r., www.mf.gov.pl oraz informacji dostępnych na stronie internetowej www.money.pl [dostęp: 20 kwietnia 2010 r.].

Oprócz funkcji stabilizacyjnej w ramach polityki budżetowej jest realizowana funkcja alokacyjna⁷ i redystrybucyjna⁸.

⁷ Istota funkcji alokacyjnej polega na tym, że część dóbr i usług w wyniku działania władz publicznych jest alokowana poza mechanizmem rynkowym. Jego wyłączenie pozwala państwu na realizację zadań publicznych i społecznych, a tym samym na ograniczenie niedoskonałości mechanizmu rynkowego. Nie oznacza to jednak gwarancji efektywności alokacji w ogóle. Z jednej strony przejęcie części zasobów przez sektor publiczny oznacza pozbawienie możliwości ich wykorzystania przez sektor prywatny. Z drugiej zaś niektóre usługi finansowane ze środków publicznych (np. w zakresie bezpieczeństwa, infrastruktury, nauki czy oświaty) wpływają pozytywnie na efektywność działania sektora prywatnego, por. W. Ziółkowska, *Finanse publiczne. Teoria i zastosowanie*, op. cit., s. 45.

⁸ Funkcja redystrybucyjna finansów polega na dokonywaniu wtórnego podziału dochodów, które powstały w wyniku pierwotnego podziału PKB na szczeblu jednostek wytwórczych (przedsiębiorstw, niedochodowych jednostek usługowych itp.) głównie

Skalę redystrybucji produktu krajowego brutto poprzez budżet państwa można zobrazować, prezentując kształtowanie się relacji wydatków budżetowych do PKB. Z danych zaprezentowanych w tabeli 2 wynika, że skala redystrybucji PKB dokonywana za pośrednictwem budżetu państwa jest relatywnie niewielka – w latach 2000–2009 udział wydatków budżetowych w relacji do PKB w Polsce wahał się od 20,3% w roku 2000 do 22,62% w roku 2002. Należy jednak pamiętać, iż budżet państwa to tylko jeden z elementów całego sektora finansów publicznych, a znaczna część wydatków jest realizowana przez pozostałe podmioty zaliczane do podsektora rządowego⁹ oraz podmioty wchodzące w skład podsektora samorządowego i podsektora ubezpieczeń społecznych.

Tabela 2. Wydatki budżetowe w Polsce w relacji do PKB w latach 2000–2009

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Wydatki nominalne (w mld zł)	151,1	172,9	182,9	189,2	197,7	208,1	222,7	252,3	277,9	298,2
PKB w cenach bieżących (w mld zł)	744,4	779,6	808,6	843,2	923,2	980,9	1060,0	1176,7	1272,8	1342,6
Udział wydatków budżetowych w PKB (w %)	20,30	22,18	22,62	22,44	21,41	21,22	21,01	21,44	21,83	22,21

Źródło: na podstawie sprawozdań z wykonania budżetu państwa za lata 2000–2008, www.gov.pl; szacunkowego wykonania budżetu za rok 2009, www.mf.gov.pl oraz danych GUS, www.stat.gov.pl [dostęp: 22 kwietnia 2010 r.].

Jak wynika z wykresu 1 wydatki dokonywane przez inne niż budżet państwa ogniwa sektora finansów publicznych w całym analizowanym okresie stanowiły około połowy wszystkich wydatków – ich udział wynosił od 47,1% w 2001 r. do 50,5% w roku 2004. Wydatki całego sektora finansów publicznych stanowiły w roku 2006 r. 43,3% PKB, co oznacza, iż w porównaniu z rokiem 2000 wzrosły o 2,2 punktu procentowego (dalej: pkt proc.).

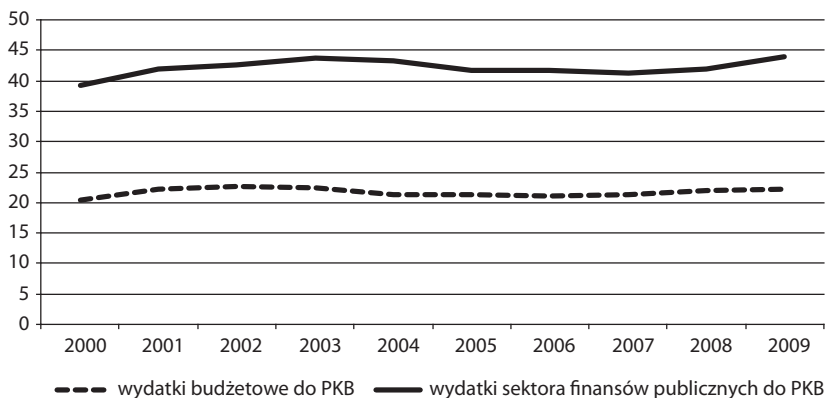
Mimo że wiele krajów Europy Zachodniej charakteryzuje się znacznie większym udziałem wydatków publicznych w relacji do PKB¹⁰, to należy podkreślić,

pod wpływem mechanizmu rynkowego, który nie uwzględnia indywidualnych sytuacji gospodarstw domowych od strony poziomu ich dochodów i obciążenia wydatkami. Wobec tego istnieje potrzeba korekty z punktu widzenia ustalonych w danym państwie zasad polityki społecznej, por. *Finanse*, J. Ostaszewski (red.), *op. cit.*, s. 25.

⁹ Oprócz budżetu państwa do podsektora rządowego zalicza się m.in. państwowe jednostki organizacyjne, Narodowy Fundusz Zdrowia oraz agencje państwowe.

¹⁰ Np. w Szwecji relacja wydatków publicznych do PKB wyniosła w 2006 r. 55,5%, we Francji 53,7%, w Danii 51,1%, we Włoszech 50,1% [za:] *Finanse*, J. Ostaszewski (red.), *op. cit.*, s. 101.

Wykres 1. Relacja wydatków budżetowych oraz wydatków sektora finansów publicznych do PKB w Polsce w latach 2000–2009 (w %)



Źródło: na podstawie danych GUS, www.stat.gov.pl [dostęp: 22 kwietnia 2010 r.] oraz danych Ministerstwa Finansów, www.mf.gov.pl [dostęp: 2 czerwca 2010 r.].

iż relacja ta jest w Polsce wyższa od średniej dla krajów OECD, która w 2006 r. wyniosła 40,4%¹¹. Ponadto, jak wskazuje L. Balcerowicz, udział wydatków sektora finansów publicznych w PKB w Polsce na poziomie powyżej 43% jest zbyt wysoki, gdyż wydatki te są relatywnie dużo wyższe od obciążeń takich państw, jak: Szwecja, Dania czy Francja, obserwowanych wówczas, kiedy państwa te miały zbliżony poziom PKB *per capita* do osiąganego obecnie w Polsce¹².

Należy również zwrócić uwagę, że w Polsce budżet państwa permanentnie od 1991 r. cechuje się deficytem, tzn. wydatki znacznie przewyższają osiągnięte dochody. Dodatkowo deficyt budżetu państwa stanowi jedynie część deficytu sektora instytucji rządowych i samorządowych. Doskonale widać to zwłaszcza na przykładzie lat 2008–2009, kiedy deficyt budżetowy wynosił 1,8–1,9% PKB, zaś deficyt sektora rządowego i samorządowego 3,7–7,1% PKB (tabela 3). Dowodzi to prawdziwości tezy, że coraz większy zakres wydatków publicznych jest realizowany poza budżetem państwa¹³.

¹¹ *Ibidem*.

¹² L. Balcerowicz, „Ekonomia i etyka państwa socjalnego”, wykład dla Polskiej Rady Biznesu, 1 lutego 2006 r.

¹³ Doskonałym przykładem ilustrującym tę tezę jest finansowanie dróg. Na przykład w 2007 r. na drogi krajowe, finansowane przez ministra właściwego do spraw transportu, przeznaczone zostały środki budżetowe w wysokości 6 789 574 tys. zł (w tym 3 440 311 tys. zł na finansowanie projektów z udziałem środków Unii Europejskiej).

Z tabeli 3 wynika, że zarówno w czasie dobrej koniunktury gospodarczej, jak również w okresie spowolnienia wzrostu gospodarczego wydatki budżetowe są wyższe niż osiągnięte dochody¹⁴. Przekłada się to na deficyt całego sektora finansów publicznych, a tym samym na wzrost długu publicznego i kosztów związanych z jego obsługą.

Tabela 3. Deficyt budżetu państwa oraz sektora instytucji rządowych i samorządowych w latach 2006–2009*

Wyszczególnienie		2006	2007	2008	2009
Produkt Krajowy Brutto (PKB)	w mld zł	1060,0	1176,7	1272,8	1342,6
Wysokość deficytu/nadwyżki budżetu państwa	w mld zł	-25,1	-16,0	-24,3	-23,8
	% PKB	-2,4	-1,4	-1,9	-1,8
Deficyt/nadwyżka sektora instytucji rządowych i samorządowych	w mld zł	-38,5	-22,1	-46,9	-95,7
	% PKB	-3,6	-1,9	-3,7	-7,1
Deficyt/nadwyżka podsektora instytucji samorządowych na szczeblu lokalnym	w mld zł	-2,7	0,5	-2,3	-15,8
	% PKB	-0,3	0,0	-0,2	-1,2
Deficyt/nadwyżka podsektora funduszy ubezpieczeń społecznych	w mld zł	7,4	12,7	5,2	-12,6
	% PKB	0,7	1,1	0,4	-0,9
Dług sektora instytucji rządowych i samorządowych	w mld zł	506	529,4	600,8	684,4
	% PKB	47,7	45,0	47,2	51,0

* Dane prezentowane w takim układzie dostępne są wyłącznie za lata 2006–2009, za poprzednie lata GUS nie publikował danych dotyczących deficytu/nadwyżki podsektora samorządowego oraz ubezpieczeń społecznych.

Źródło: na podstawie komunikatu GUS dotyczącego deficytu i długu sektora instytucji rządowych i samorządowych w 2009 r., www.stat.gov.pl, oraz informacji z Ministerstwa Finansów, www.mf.gov.pl [dostęp: 2 maja 2010 r.]

Wydatki budżetowe sztywne (prawie zdeterminowane)

Zarówno w literaturze, jak również w praktyce budżetowej przyjmuje się, że czynnikiem determinującym poziom wydatków budżetu państwa są tzw. wydatki sztywne (nazywane często wydatkami zdeterminowanymi). Są to wydatki, które muszą być sfinansowane, ponieważ wynikają z przepisów ustawowych lub wcześniej podjętych zobowiązań ujętych w ramy prawne¹⁵.

Jednocześnie znaczącym źródłem dofinansowania były środki z Krajowego Funduszu Drogowego w kwocie 3 074 605 tys. zł.

¹⁴ Nawet w rekordowym pod względem wzrostu gospodarczego roku 2007, kiedy realne tempo wzrostu PKB wyniosło 6,8%, deficyt budżetowy wyniósł blisko 16 mld zł.

¹⁵ M. Markiewicz, J. Siwińska, *Wydatki sztywne budżetu państwa*, Centrum Analiz Społeczno-Ekonomicznych, seria „Studia i Analizy CASE”, Warszawa 2003, s. 6.

Innymi słowy, wydatki te muszą być wpisane do budżetu, nawet jeśli Minister Finansów byłby innego zdania¹⁶.

W tabeli 4 zaprezentowano kształtowanie się poszczególnych kategorii wydatków sztywnych i *quasi*-sztywnych¹⁷ w latach 2000–2003¹⁸. W okresie tym wydatki sztywne ogółem wzrosły w ujęciu nominalnym o 38,4% z poziomu 92 430,3 mln zł w 2000 r. do 127 877,7 mln zł w 2003 r. Do najważniejszych pozycji wyznaczających poziom wydatków sztywnych w latach 2000–2003 należy zaliczyć:

- subwencję dla jednostek samorządu terytorialnego (dalej: JST); w analizowanym okresie wzrosła ona nominalnie o 23,5% do kwoty 29 085 mln zł, co stanowiło 15,4% wydatków budżetowych ogółem oraz 22,7% wydatków sztywnych,
- dotację dla Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, która w roku 2003 wyniosła 28 265,3 mln zł, co oznacza, iż nominalnie wzrosła w porównaniu z rokiem 2000 o blisko 80%, a jej udział w wydatkach budżetowych ogółem wzrósł z 10,4% do 14,9%,
- koszty związane z obsługą długu publicznego; w 2003 r. wyniosły one 24 137,4 mln zł, tj. nominalnie wzrosły o 33,9% w porównaniu z 2000 r., a ich udział w wydatkach budżetowych wzrósł z 11,9% w roku 2000 do 12,8% w roku 2003,
- dotację dla Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego; w analizowanym okresie nominalny wzrost dotacji wyniósł 13,7%, a jej udział w wydatkach budżetowych ogółem zmniejszył się z 8,8% w roku 2000 do 8,0% w roku 2003,
- wydatki na świadczenia emerytalno-rentowe dla żołnierzy i funkcjonariuszy oraz uposażenia sędziów i prokuratorów w stanie spoczynku, które w roku 2003 wyniosły 8 042,5 mln zł, co stanowiło 4,3% wydatków budżetowych ogółem.

Analiza danych prezentowanych w tabeli 4 wskazuje również na bardzo dynamiczny wzrost dotacji dla Funduszu Pracy – w latach 2000–2003 nastąpił ponad 4-krotny wzrost tej dotacji. Związane to było m.in. z koniecznością finansowania różnego rodzaju zasiłków dla bezrobotnych (łącznie

¹⁶ *Finanse*, J. Ostaszewski (red.), *op. cit.*, s. 216.

¹⁷ Wydatki *quasi*-sztywne są to wydatki, dla których zakres i wielkość świadczenia są określone ustawowo, ale łączna kwota jest uzależniona od liczby świadczeniobiorców, por. M. Markiewicz, *Wrażliwe elementy systemu finansów publicznych [w:] Stan finansów publicznych w Polsce – konieczność reformy*, z. 63, BRE-CASE, Warszawa 2003.

¹⁸ Za lata 2004–2007 sprawozdania z wykonania budżetu państwa zawierają jedynie wskazanie najważniejszych kategorii zaliczanych do tzw. wydatków sztywnych.

Tabela 4. Wydatki sztywne i *quasi*-sztywne w Polsce w latach 2000–2003
(w mln zł)

Wyszczególnienie	2000	2001	2002	2003
1. Subwencje dla JST (bez subwencji drogowej)	23 544,2	26 759,7	27 134,1	29 085,0
2. Finansowanie dróg krajowych	4 094,5	4 806,1	5 345,8	5 322,3
3. Koszty obsługi długu publicznego	18 023,1	20 898,6	24 151,6	24 137,4
4. Wydatki związane z ubezpieczeniem społecznym, w tym:	35 817,1	44 860,5	51 543,0	52 387,4
a) dotacje dla FUS	15 744,0	21 157,0	27 090,7	28 265,3
b) dotacje dla KRUS	13 233,9	14 908,1	15 417,0	15 043,2
c) wydatki na świadczenia emerytalno-rentowe dla żołnierzy i funkcjonariuszy oraz uposażenia sędziów i prokuratorów w stanie spoczynku	6 394,2	7 533,0	7 933,4	8 042,5
d) składki na ubezpieczenia społeczne za osoby przebywające na urlopach wychowawczych i macierzyńskich oraz za osoby niepełnosprawne	445,0	1 262,4	1 101,9	1 036,4
5. Wydatki socjalne, w tym:	7 983,3	11 052,7	11 191,5	11 182,8
a) zasiłki rodzinne, pielęgnacyjne i wychowawcze	5 500,1	5 781,1	5 638,1	5 130,3
b) dotacje dla Funduszu Alimentacyjnego	881,0	1 177,7	1 316,4	1 468,9
c) składki na ubezpieczenie zdrowotne finansowane z budżetu państwa	763,7	1 443,9	603,0	639,6
d) dotacja dla Funduszy Pracy	838,5	2 650,0	3 634,0	3 944,0
6. Premie gwarancyjne i odsetki od kredytów mieszkaniowych	1 782,7	3 154,7	1 284,7	852,5
7. Wydatki naczelnych organów władzy, kontroli i sądownictwa	1 185,5	1 255,9	1 330,3	1 489,7
8. Wydatki sądów powszechnych				3 420,6
Wydatki sztywne i <i>quasi</i> -sztywne ogółem (1+2+3+4+5+6+7+8)	92 430,3	112 788,2	121 981,0	127 877,7
Wydatki budżetowe ogółem	151 054,9	172 885,2	182 922,5	189 153,6

Źródło: na podstawie sprawozdań z wykonania budżetu państwa za lata 2000–2003, www.mf.gov.pl [dostęp: 26 kwietnia 2010 r.].

z zasiłkami i świadczeniami przedemerytalnymi), a także różnych form aktywizacji zawodowej¹⁹.

W 2004 r. nastąpiło zmniejszenie udziału wydatków prawnie zdeterminowanych. Stało się to jednak na skutek pewnego rodzaju zabiegu księgo-

¹⁹ Na koniec 2001 r. w urzędach pracy zarejestrowanych było 3 115,1 tys. bezrobotnych, wobec 2 702,6 tys. osób w roku poprzednim, co oznacza wzrost o ponad 0,4 mln osób (tj. o 15,3%).

wego, polegającego na zmianie sposobu refundacji FUS ubytku dochodów z tytułu wprowadzenia reformy ubezpieczeń społecznych (składki do OFE), a także zmiany sposobu finansowania niektórych zadań z budżetu państwa. Zgodnie z ustawą z 25 czerwca 1997 r. o wykorzystaniu wpływów z prywatyzacji części mienia Skarbu Państwa na cele związane z reformą systemu ubezpieczeń społecznych (Dz.U. nr 106, poz. 673 ze zm.) ubytek ten jest refundowany z wpływów z prywatyzacji lub emisji obligacji, jeżeli wpływy z prywatyzacji nie pokryją tego ubytku. Do 2003 r. refundacja składek OFE była wydatkiem budżetu państwa w formie dodatkowej dotacji dla FUS, natomiast począwszy od 2004 r. refundacja składek OFE jest księgowana w ciężar rozchodów budżetu państwa. Jednocześnie z dniem 1 maja 2004 r. weszła w życie ustawa z 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych, na mocy której nastąpiła likwidacja Funduszu Alimentacyjnego oraz przekształcenie zasiłków rodzinnych, pielęgnacyjnych i wychowawczych oraz niektórych zasiłków z pomocy społecznej w świadczenia rodzinne, które zostały przekazane do realizacji głównie gminom, jako zadania z zakresu administracji rządowej, finansowane dotacją celową z budżetu państwa.

Wzrost wydatków prawnie zdeterminowanych w 2005 r. o 1,2 pkt proc. w porównaniu z 2004 r. został spowodowany przede wszystkim:

- wzrostem składki do budżetu Unii Europejskiej,
- zwiększeniem wydatków na zasiłki i świadczenia przedemerytalne,
- wzrostem wydatków na obsługę długu publicznego spowodowanym wyższymi kosztami obsługi skarbowych papierów wartościowych wyemitowanych na rynku krajowym,
- zwiększeniem subwencji dla JST,
- wzrostem wydatków na obronę narodową, będącym wynikiem wzrostu PKB.

W 2006 r. nastąpiło dalsze zwiększenie udziału wydatków sztywnych – w całości wydatków budżetowych było to 74,3%. Wzrost wydatków prawnie zdeterminowanych w roku 2006 spowodowany został zmianami zasad ujmowania wydatków przeznaczonych na realizację programów i projektów w ramach funduszy strukturalnych oraz inicjatyw wspólnotowych, które podlegają refundacji z budżetu Unii Europejskiej. Po raz pierwszy w 2006 r. wydatki te włączono do ustawy budżetowej, co spowodowało w porównaniu z rokiem 2005 zwiększenie wydatków ogółem oraz wydatków zdeterminowanych. Na wzrost tych ostatnich miało również wpływ²⁰:

²⁰ Ministerstwo Finansów, *Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa za 2006 r.*, t. I, *Omówienie*, www.mf.gov.pl [dostęp: 2 maja 2010 r.].

- zwiększenie dotacji dla FUS, związane z przeprowadzoną waloryzacją świadczeń emerytalno-rentowych, w związku ze wzrostem wskaźnika cen i usług ogółem za lata 2004 i 2005 powyżej 105%, co spowodowało uruchomienie waloryzacji zgodnie z art. 5 ustawy z 16 lipca 2004 r. o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z FUS,
- zwiększenie wydatków na obsługę długu publicznego,
- zwiększenie subwencji dla JST, m.in. w części wyrównawczej subwencji ogólnej, 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.

W roku 2007 udział wydatków prawnie zdeterminowanych obniżył się w porównaniu z rokiem 2006 o 1,2 pkt proc., ale wartość nominalna tych wydatków wzrosła o około 19 mld zł. Wzrost ten był wynikiem²¹:

- dalszego zwiększenia subwencji dla JST, m.in. w części wyrównawczej subwencji ogólnej, w związku ze wzrostem kwoty podstawowej wchodzącej w skład części wyrównawczej subwencji ogólnej, uzależnionej od wysokości dochodów podatkowych danej gminy w przeliczeniu na jednego mieszkańca kraju,
- wyższej realizacji wydatków na obronę narodową, spowodowanej stosowaniem mechanizmu wyliczenia limitu wydatków, wynikającego z art. 7 ust. 1 ustawy z 25 maja 2001 r. o przebudowie i modernizacji technicznej oraz finansowaniu Sił Zbrojnych RP (Dz.U. nr 76, poz. 804 ze zm.) i koniecznością zapewnienia środków na realizację wieloletniego programu wynikającego z ustawy z 22 czerwca 2001 r. o ustanowieniu programu wieloletniego „Wyposażenie Sił Zbrojnych RP w samoloty wielozadaniowe” i zapewnieniu jego realizacji (Dz.U. nr 89, poz. 972 ze zm.),
- wyższej realizacji wydatków przeznaczonych na finansowanie infrastruktury transportu lądowego wskutek włączenia w toku realizacji budżetu kwot zaplanowanych w rezerwach celowych pochodzących ze środków na finansowanie projektów z udziałem UE,
- zwiększenia dotacji dla FUS umożliwiającej realizację ustawowego zobowiązania do zapewnienia gwarancji wypłat i świadczeń z ubezpieczeń społecznych,
- wzrostem wydatków na finansowanie projektów z udziałem środków UE.

²¹ Ministerstwo Finansów, *Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa za 2007 r.*, t. I, *Omówienie*, www.mf.gov.pl [dostęp: 2 maja 2010 r.].

Niestety sprawozdanie z wykonania budżetu państwa za 2008 r. nie zawiera podziału na wydatki sztywne i elastyczne. Szacunkowe dane zaprezentowane w tabeli 5 wskazują, że udział ten w latach 2008–2009 wynosił około 74%, a w odniesieniu do roku 2010 istnieje duże prawdopodobieństwo, iż przekroczy on 75%.

Począwszy od momentu akcesji Polski do UE, do najważniejszych kategorii zaliczanych do wydatków sztywnych należą:

- subwencje dla JST,
- dotacje dla FUS i KRUS,
- wydatki na obsługę długu publicznego,
- wydatki na obronę narodową,
- wpłaty do budżetu UE,
- wydatki na finansowanie projektów z udziałem UE.

W tabeli 5 przedstawiono strukturę wydatków budżetowych w Polsce w latach 2000–2009 uwzględniającą podział wydatków na sztywne oraz elastyczne.

Na podstawie analizy danych z tabeli 5 można stwierdzić, że w latach 2000–2009 nastąpił znaczny wzrost (o 13,1 pkt proc.) udziału wydatków prawnie zdeterminowanych w strukturze wydatków budżetowych, co w znacznej mierze ogranicza możliwość prowadzenia aktywnej polityki budżetowej przez Ministra Finansów. Duży udział wydatków sztywnych, których obowiązek realizacji wynika z przyjętych zobowiązań ustawowych, powoduje, iż w okresie gorszej koniunktury gospodarczej deficyt budżetu państwa i całego sektora finansów publicznych szybko rośnie. Powoduje to wzrost długu publicznego i kosztów jego obsługi, a tym samym ogranicza możliwości realizacji innych wydatków, zwłaszcza tych o charakterze rozwojowym.

Tabela 5. Struktura wydatków budżetu państwa w Polsce w latach 2000–2009 (w %)

Wydatki	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008*	2009*
Ogółem	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
Wydatki zdeterminowane	60,9	61,1	66,7	74,9	71,3	72,5	74,3	73,1	74	74
Wydatki pozostałe (elastyczne)	39,1	38,9	33,3	25,1	28,7	27,5	25,7	26,9	26	26

* Za lata 2008–2009 dane szacunkowe.

Źródło: sprawozdania z wykonania budżetu państwa za lata 2000–2007, www.mf.gov.pl oraz <http://www.money.pl/gospodarka/wiadomosci/artukul/eksperci;plan;tuska;konieczny;lecz;realizacja;watpliwa,143,0,582287.html> [dostęp: 22 kwietnia 2010 r.].

Ciekawych wniosków dostarcza analiza dynamiki nominalnych i realnych wydatków budżetowych ogółem oraz wydatków sztywnych w latach 2000–2009, przedstawiona w tabeli 6. Począwszy od 2001 r. wydatki budżetowe ogółem rosną zarówno w ujęciu nominalnym, jak również realnym, tj. po uwzględnieniu średniego rocznego wskaźnika wzrostu cen towarów i usług konsumpcyjnych. Najbardziej dynamiczny wzrost wydatków odnotowano w roku 2001, w którym nominalne wydatki budżetowe wzrosły o 14,4% (realnie o 8,9%) oraz w roku 2007, w którym wzrost wydatków wyniósł odpowiednio 13,3% i 10,8%.

Tabela 6. Nominalna i realna dynamika wydatków budżetowych ogółem oraz wydatków sztywnych w Polsce w latach 2000–2009

	Wydatki ogółem	Wydatki sztywne	Udział wydatków sztywnych w wydatkach ogółem	Dynamika wydatków ogółem	Dynamika wydatków sztywnych	Dynamika realna wydatków ogółem	Dynamika realna wydatków sztywnych
	(w mld zł)		(w %)				
2000	151,1	92,4	61,2	109,2	114,6	99,2	104,5
2001	172,9	115,4	66,7	114,4	124,9	108,4	119,5
2002	182,9	134,5	73,5	105,8	116,6	103,8	114,7
2003	189,2	141,6	74,8	103,4	105,3	102,6	104,5
2004	197,7	141,1	71,4	104,5	99,6	101,0	96,1
2005	208,1	151,8	72,9	105,3	107,6	103,0	105,6
2006	222,7	165,4	74,3	107,0	109,0	105,1	107,9
2007	252,3	184,4	73,1	113,3	111,5	110,5	109,0
2008*	277,9	205,6	74,0	110,1	111,5	105,7	107,0
2009*	298,2	220,7	74,0	107,3	107,3	103,7	103,7

* Za lata 2008–2009 dane szacunkowe.

Źródło: na podstawie sprawozdań z wykonania budżetu za lata 2000–2008, www.mf.gov.pl; szacunkowego wykonania budżetu za rok 2009, www.mf.gov.pl; danych GUS, www.stat.gov.pl [dostęp: 24 kwietnia 2010 r.] oraz <http://www.money.pl/gospodarka/wiadomosci/artikul/eksperci;plan;tuska;konieczny;lecz;realizacja;watpliwia,143,0,582287.html> [dostęp: 22 kwietnia 2010 r.].

W całym analizowanym okresie, z wyjątkiem roku 2004 oraz 2007, dynamika wydatków sztywnych była wyższa bądź równa dynamice wydatków ogółem, co w konsekwencji doprowadziło do znacznego „usztynnienia” budżetu państwa – udział wydatków sztywnych wzrósł w analizowanym okresie z 61,2% w 2000 r. do 74% w roku 2009.

Należy również podkreślić, że niższa dynamika wydatków sztywnych, którą zanotowano w 2004 r., wynika w dużej mierze ze zmiany zasad „księgowych”, tj. księgowania refundacji składek OFE w ciężar rozchodów budżetu państwa. Dzięki temu dotacja dla FUS w roku 2004 była niższa od dotacji w roku 2003 o 5 306 mln zł, tj. nominalnie spadła o 18,8%. Jednocześnie tzw. ujemne saldo przychodów z prywatyzacji i ich rozdysponowania wyniosło w 2004 r. 4 691,5 mln zł.

Struktura wydatków budżetowych w układzie zadaniowym

Jednym ze sposobów przedstawienia, na jakie cele przeznaczane są środki z budżetu państwa, jest zaprezentowanie wydatków budżetowych w ujęciu zadaniowym (tabela 7).

W objętym analizą okresie, tj. w latach 2006–2008, największe środki z budżetu państwa zostały wydatkowane na:

- 1) **obowiązkowe ubezpieczenia społeczne** – wydatki te wynosiły od 50,3 mld zł w 2006 r. do ponad 64 mld zł w roku 2008. Do głównych celów, na jakie przeznaczane są tak duże środki z budżetu państwa (w 2008 r. – 23% ogółu wydatków budżetowych), zalicza się:
 - a) uzupełnienie niedoboru środków w systemach ubezpieczenia społecznego pracowniczego i rolniczego w celu zapewnienia płynności finansowej funduszy celowych: Funduszu Ubezpieczeń Społecznych i Funduszu Emerytalno-Rentowego KRUS – wydatki na ten cel wzrosły z 39,4 mld zł w 2006 r. do 48,1 mld zł w 2008 r., tj. nominalnie zwiększyły się o około 22%,
 - b) zapewnienie środków na wypłaty świadczeń z zaopatrzenia emerytalnego dla tzw. służb mundurowych finansowane z budżetów urzędów ministrów właściwych do spraw: obrony narodowej, wewnętrznych oraz sprawiedliwości – wydatki na ten cel w roku 2008 wyniosły 10,9 mld zł, co oznacza nominalny wzrost o około 13% w porównaniu z 2006 r.,
 - c) składki na ubezpieczenie społeczne, płacone przez budżet państwa za niektóre grupy ubezpieczonych, finansowane w ramach budżetu części 73 – ZUS (za osoby przebywające na urloпах wychowawczych, osoby pobierające zasiłki macierzyńskie oraz za osoby niepełnosprawne) – wydatki na ten cel zmniejszyły się z 1 034,8 mln zł w 2006 r. do 711,4 mln zł w 2008 r.,
- 2) **naukę, edukację i sport** – wydatki w tym obszarze wzrosły nominalnie w analizowanym okresie o 14,4%, z 43,4 mld zł w 2006 r. do 49,7

Tabela 7. Struktura wydatków budżetu państwa w układzie zadaniowym w latach 2006–2008*

Wyszczególnienie	2008		2006		2007	
	w mln	w %	w mln	w %	w mln	w %
Wydatki budżetowe ogółem, w tym:	222 702,9	100,0	258 952,5	100,0	277 893,5	100,0
1. Ubezpieczenia społeczne, w tym:	50 332,9	22,6	54 227,5	20,9	64 049,9	23,0
a) dotacja dla FUS	24 483,4	11,0	23 893,0	9,2	33 230,0	12,0
b) dotacja dla KRUS	14 936,7	6,7	14 685,2	5,7	14 872,9	5,4
c) wydatki na świadczenia z zaopatrzenia emerytalnego tzw. służb mundurowych	9 621,5	4,3	10 184,0	3,9	10 870,8	3,9
d) składki na ubezpieczenie społeczne, płacone przez budżet państwa za niektóre grupy ubezpieczonych (osoby na urloпах wychowawczych, pobierające zasiłki macierzyńskie, niepełnosprawne)	1 034,8	0,5	1 140,5	0,4	711,4	0,3
2. Wydatki na ochronę zdrowia, w tym:	5 273,0	2,4	7 400,1	2,9	9 522,6	3,4
a) wydatki z budżetu państwa w dziale ochrona zdrowia bez składek na ubezpieczenie zdrowotne	3 151,1	1,4	4 858,4	1,9	5 838,9	2,1
b) składki na ubezpieczenie zdrowotne finansowane z budżetu państwa	2 121,9	1,0	2 541,7	1,0	3 683,7	1,3
3. Wydatki socjalne, w tym:	19 088,4	8,6	19 787,3	7,6	18 331,7	6,6
a) pomoc materialna dla osób i rodzin	16 529,4	7,4	17 112,2	6,6	14 280,2	5,1
b) wydatki na usługi opiekuńcze, bytowe i psychologiczne dla osób wymagających pomocy innych osób	1 457,1	0,7	1 507,5	0,6	1 675,1	0,6
4. Infrastruktura, w tym:	5 364,7	2,4	9 904,3	3,8	15 742,2	5,7
a) transport kolejowy	1 452,8	0,7	1 729,8	0,7	2 583,2	0,9
b) drogownictwo i bezpieczeństwo ruchu drogowego	2 682,1	1,2	6 789,6	2,6	11 577,7 4,2	
c) transport lotniczy	63,3	0,0	5,2	0,0	8,4	0,0
d) gospodarka morską	123,8	0,1	141,6	0,1	481,4	0,2
e) łączność	2,1	0,0	3,0	0,0	4,7	0,0
f) informatyzacja	11,5	0,0	23,0	0,0	40,6	0,0
g) budownictwo i gospodarka mieszkaniowa	1 029,1	0,5	1 212,1	0,5	1 046,2	0,4
5. Nauka, edukacja i sport, w tym:	43 413,1	19,5	46 325,4	17,9	49 657,5	17,9
a) nauka	3 443,2	1,5	3 858,3	1,5	3 977,2	1,4
b) edukacja, w tym:	39 698,4	17,8	42 193,1	16,3	45 077,4	16,2
– oświata i wychowanie	29 732,6	13,4	31 450,0	12,1	33 956,6	12,2
– szkolnictwo wyższe	9 965,8	4,5	10 743,1	4,1	11 120,8	4,0

c) sport	271,5	0,1	274,0	0,1	602,9	0,2
6. Kultura i dziedzictwo narodowe	2 038,8	0,9	2 298,6	0,9	2 558,2	0,9
7. Administracja publiczna	8 692,2	3,9	9 454,9	3,7	10 160,8	3,7
8. Polityka zagraniczna	953,6	0,4	1 119,8	0,4	1 684,2	0,6
9. Bezpieczeństwo państwa i wymiar sprawiedliwości, w tym:	30 344,7	13,6	34 828,4	13,4	40 537,8	14,6
a) obrona narodowa	13 159,6	5,9	15 518,8	6,0	19 769,6	7,1
b) bezpieczeństwo wewnętrzne	9 591,5	4,3	10 854,9	4,2	11 678,0	4,2
c) wymiar sprawiedliwości	7 593,6	3,4	8 454,7	3,3	9 090,2	3,3
10. Ochrona środowiska	619,5	0,3	972,1	0,4	1 026,1	0,4
11. Rolnictwo i rozwój wsi	7 145,5	3,2	15 241,1	5,9	19 374,3	7,0
12. Obsługa długu publicznego	27 767,2	12,5	27 581,1	10,7	25 116,7	9,0
13. Pozostałe wydatki**, w tym:	24 783,8	11,1	29 811,9	11,5	20 131,5	7,2
a) środki własne Unii Europejskiej	9 839,1	4,4	10 616,7	4,1	12 213,2	4,4

* Analizą objęto lata 2006–2008, w poprzednich latach wydatki w układzie zadaniowym były prezentowane w sprawozdaniu z wykonania budżetu w nieco innym układzie.

** W grupie pozostałych wydatków znajdują się m.in. wydatki, których celem jest wspieranie rozwoju gospodarczego, przedsiębiorczości i konkurencyjności polskiej gospodarki. Ze względu na mało precyzyjny sposób prezentowania tych wydatków w sprawozdaniach z wykonania budżetu państwa w powyższej tabeli nie zaprezentowano wysokości tych wydatków.

Źródło: na podstawie sprawozdań z wykonania budżetu państwa za lata 2006, 2007, 2008, www.mf.gov.pl [dostęp: 2 maja 2010 r.].

mld zł w 2008 r. Wydatki te cechowały się jednak niższą dynamiką niż wydatki ogółem, w związku z czym ich udział w wydatkach budżetowych zmniejszył się z 19,5% w 2006 r. do 17,9% w 2008 r. W tej grupie wydatków największe środki budżetowe są kierowane na:

- a) oświatę i wychowanie – w 2008 r. wydatki na ten cel wyniosły blisko 34 mld zł, a więc nominalnie były wyższe w porównaniu z 2006 r. o 14,2%,
 - b) szkolnictwo wyższe – w analizowanym okresie wydatki w ujęciu nominalnym wzrosły o 11,6%, z niespełna 10 mld zł w 2006 r. do 11,1 mld zł w 2008 r.,
 - c) naukę – w roku 2008 wydatki na ten cel wyniosły 3,98 mld zł, tj. nominalnie były wyższe w porównaniu z rokiem 2006 o 15,5%,
- 3) **bezpieczeństwo państwa i wymiar sprawiedliwości** – wydatki w tym obszarze cechowały się w analizowanym okresie dużą dynamiką – nominalnie wzrosły o 33,6%, tj. znacznie więcej niż wyniosła dynamika wydatków budżetowych ogółem (24,8%). Tak duży wzrost wydatków wynikał przede wszystkim ze wzrostu nakładów na obronę narodową – jest to skutek przyjęcia mechanizmu wyliczenia limitu wydatków, wynikającego z art. 7 ust. 1 ustawy z 25 maja 2001 r. o przebudowie i modernizacji technicznej oraz finansowaniu Sił Zbrojnych RP (Dz.U.

nr 76, poz. 804 ze zm.) i koniecznością zapewnienia środków na realizację wieloletniego programu wynikającego z ustawy z 22 czerwca 2001 r. o ustanowieniu programu wieloletniego „Wyposażenie Sił Zbrojnych RP w samoloty wielozadaniowe” i zapewnieniu jego realizacji (Dz.U. nr 89, poz. 972 ze zm.). W obszarze bezpieczeństwa państwa i wymiaru sprawiedliwości istotny wzrost wydatków nastąpił również w zakresie:

- a) bezpieczeństwa wewnętrznego – wydatki na ten cel wzrosły nominalnie o 21,8%, z 9,6 mld zł w 2006 r. do 11,7 mld zł w 2008 r.,
 - b) wymiaru sprawiedliwości – w tym obszarze nominalny wzrost wydatków wyniósł 19,7%, tj. wydatki wzrosły z 7,6 mld zł w 2006 r. do 9,1 mld zł w 2008 r.,
- 4) **obsługę długu publicznego** – wydatki na ten cel zmniejszyły się z 27,8 mld zł w 2006 r. do 25,1 mld zł w 2008 r., co spowodowało zmniejszenie udziału tego rodzaju wydatku w wydatkach ogółem z 12,5% w roku 2006 do 9,0% w roku 2008,
 - 5) **bezpieczeństwo socjalne** – wydatki na ten cel zmniejszyły się z 19,1 mld zł w 2006 r. do 18,3 mld zł w 2008 r. Spadek ten wynikał głównie ze zmniejszenia wydatków na pomoc materialną dla osób i rodzin – wydatki w tym obszarze zmniejszyły się z 16,5 mld zł w 2006 r. do 14,3 mld zł w 2008 r.,
 - 6) **rolnictwo i rozwój wsi** – wydatki na ten cel charakteryzowały się w analizowanym okresie bardzo wysoką dynamiką – nominalny wzrost wyniósł około 170%, co oznacza iż wydatki na ten cel wzrosły z niespełna 7,2 mld zł w 2006 r. do blisko 19,4 mld zł w 2008 r. Tak duży wzrost wydatków jest spowodowany przede wszystkim finansowaniem z budżetu państwa zadań w zakresie rolnictwa i rozwoju wsi współfinansowanych ze środków Unii Europejskiej, jak również wydatków związanych z funkcjonowaniem agencji płatniczych – Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa oraz Agencji Rynku Rolnego,
 - 7) **składkę z tytułu członkostwa w Unii Europejskiej (środki własne UE)** – w analizowanym okresie składka z tytułu członkostwa Polski w UE wzrosła nominalnie o 24,2%, z 9,8 mld zł w 2006 r. do 12,2% w 2008 r. Jej udział w całości wydatków budżetowych stanowi około 4,4%. Należy wyraźnie podkreślić, iż napływ środków z UE do Polski jest znacznie wyższy niż wynosi nasz wkład do unijnego budżetu – dla przykładu w 2006 r. otrzymaliśmy netto około 10,6 mld zł, w 2007 – 11,8 mld zł, a w 2008 r. 4,3 mld zł²².

²² Sprawozdania z wykonania budżetu państwa za 2006, 2007, 2008, www.mf.gov.pl [dostęp: 4 maja 2010 r.].

Z przeprowadzonej analizy wynika, że w strukturze budżetu państwa najistotniejszą pozycję stanowią wydatki związane z zabezpieczeniem socjalnym. Do takich bowiem oprócz wydatków socjalnych *sensu stricto*, należy zaliczyć wydatki na obowiązkowe ubezpieczenia społeczne oraz ochronę zdrowia. Ogółem na trzy wyżej wymienione zadania wydatkowano z budżetu państwa 74,7 mld zł w 2006 r., 81,4 mld zł w 2007 r. oraz 91,9 mld zł w 2008 r., co stanowiło odpowiednio 33,5%, 31,4% oraz 33,1% wydatków budżetowych ogółem. Pozytywnie należy ocenić wzrost nakładów budżetowych na zadania związane np. infrastrukturą, nauką, edukacją i sportem, bezpieczeństwem państwa czy wymiarem sprawiedliwości. Taka alokacja środków budżetowych prowadzi bowiem do zwiększenia efektywności działania sektora prywatnego.

Problem wydatków budżetowych w kontekście przewidywanych zmian demograficznych

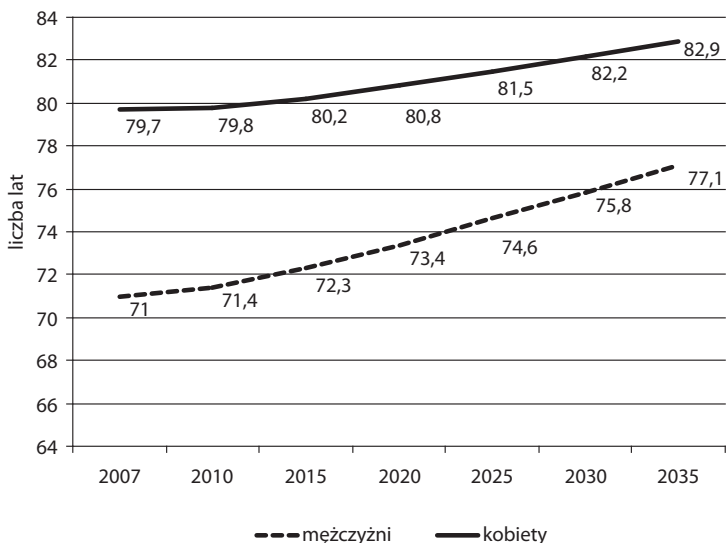
Z danych zaprezentowanych w tabeli 7 wynika, że w 2008 r. na każde 100 zł wydatków budżetowych 23 zł zostało przeznaczone na zadania związane z ubezpieczeniem społecznym, w tym ponad połowa tej kwoty na dotację dla Funduszu Ubezpieczeń Społecznych. W tej części artykułu analizie zostanie poddany wpływ tendencji demograficznych na wydatki budżetowe w zakresie najistotniejszej obecnie pozycji, jaką stanowią wydatki na zabezpieczenie społeczne.

W latach 1991–2008 długość życia mieszkańców Polski systematycznie wydłużała się – w przypadku mężczyzn o ponad pięć lat (5,2 roku), a w odniesieniu do kobiet o pół roku mniej (4,7 roku). W wyniku tego procesu w roku 2008 przeciętna długość życia mężczyzn wyniosła 71,3 lat, zaś kobiet 80,0 lat²³. Prognoza demograficzna sporządzona przez Główny Urząd Statystyczny zakłada dalszy wzrost średniego dalszego trwania życia odpowiednio do 72,3 lat dla mężczyzn i 80,2 lat dla kobiet w 2015 r. oraz 77,1 lat dla mężczyzn oraz 82,9 lat dla kobiet w 2035 r. (wykres 2).

Oprócz prognozowanego wzrostu średniej długości życia (kobiet o 3,2 roku i mężczyzn o 6,1 roku) prognozy GUS zakładają, że tzw. współczynnik dzietności ogólnej w przypadku kobiet mieszkających w miastach będzie wykazywał stopniową tendencję wzrostową (z 1,24 w 2008 r. do 1,44 w 2035 r.), zaś w odniesieniu do mieszkanki wsi utrzyma się na poziomie zbliżonym do roku 2008 (w 2008 r. – 1,46, w 2035 r. – 1,47; wykres 3).

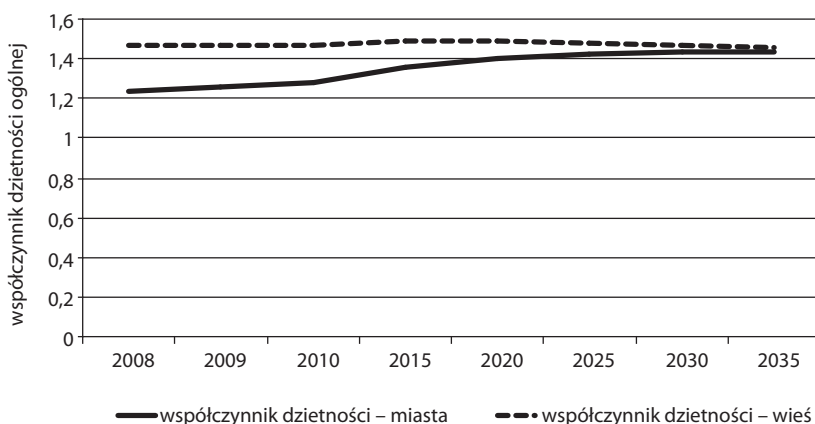
²³ B. Wojtyński, J. Stokwizewski, P. Goryński, D. Rabczenko, *Sytuacja zdrowotna społeczeństwa polskiego* [w:] *Zdrowie Polaków*, seria „Studia BAS”, nr 4/2009, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2009, s. 10.

Wykres 2. Prognozowana średnia długość trwania życia kobiet i mężczyzn w Polsce w latach 2010–2035



Źródło: Prognoza ludności na lata 2008–2035, GUS, http://www.stat.gov.pl/gus/5840_4514_PLK_HTML.htm [dostęp: 5 maja 2010 r.].

Wykres 3. Prognozowane współczynniki dzietności ogólnej w Polsce w podziale na miasto i wieś



Źródło: jak pod wykresem 2.

Jeśli weźmiemy pod uwagę fakt, że współczynnik dzietności ogólnej zapewniający tzw. prostą zastępowalność pokoleń powinien wynosić co najmniej 2,1²⁴ – prognozowany zaś w Polsce w całym okresie nie przekroczy 1,5, oznacza to:

- zmniejszenie liczby mieszkańców Polski (wg prognoz GUS w porównaniu z 2007 r. populacja zmniejszy się o 99,6 tys. w roku 2015 oraz 2 122,6 tys. osób do roku 2035),
- bardzo istotne zmiany w strukturze populacji – zmniejszenie grupy osób w wieku produkcyjnym (z 64,5% w 2010 r. do 57,6% w 2035 r.) i przedprodukcyjnym (z 18,7% w 2010 r. do 15,6% w 2035 r.) oraz zwiększenie odsetka osób w wieku poprodukcyjnym (z 16,8% w 2010 r. do 26,7% w 2035 r.).

W kontekście wydatków budżetowych zaprezentowana w tabeli 8 tendencja będzie wiązała się z koniecznością zwiększania dotacji z budżetu państwa w celu zapewnienia wypłat świadczeń emerytalno-rentowych. Jednakże budżet państwa już obecnie zasila FUS i KRUS dotacjami, które w roku 2008 wyniosły odpowiednio 33,2 mld zł oraz 14,9 mld i łącznie stanowią najistotniejszą pozycję wśród wydatków sztywnych. Kwoty te nie obejmują środków budżetowych potrzebnych na wypłatę świadczeń z zaopatrzenia emerytalnego tzw. służb mundurowych, które w 2008 r. wynosiły 10,9 mld zł, a także kwot wynikających z konieczności rekompensaty dla FUS części składek emerytalnych przekazywanych do OFE.

W grudniu 2006 r. Zakład Ubezpieczeń Społecznych opublikował prognozę wpływów i wydatków funduszu emerytalnego do 2050 r. Prognoza ta nie zawierała jednak szacunków dotyczących funduszu rentowego, wypadkowego i chorobowego. Ponadto w odniesieniu do tendencji demograficznych bazowała ona na *Prognozie demograficznej na lata 2003–2030* sporządzonej przez Główny Urząd Statystyczny.

Zaprezentowana w marcu 2010 r. prognoza wpływów i wydatków Funduszu Ubezpieczeń Społecznych na lata 2011–2015 oparta jest na najnowszych prognozach demograficznych Głównego Urzędu Statystycznego²⁵ i obejmuje prognozę wpływów i wydatków FUS w podziale na fundusz emerytalny, rentowy, wypadkowy i chorobowy. Prognozę sporządzono, przyjmując następujące założenia:

²⁴ Oznacza to, że w celu zapewnienia zastępowalności pokoleń każda rodzina powinna mieć przeciętnie co najmniej 2,1 dziecka.

²⁵ *Prognoza demograficzna na lata 2008–2035*, GUS, www.stat.gov.pl [dostęp: 20 maja 2010 r.].

Tabela 8. Prognoza dotycząca struktury populacji w podziale na ekonomiczne grupy wieku

Wyszczególnienie	2010		2015		2020	
	liczba	struktura (w %)	liczba	struktura (w %)	liczba	struktura (w %)
Populacja w wieku przedprodukcyjnym	7 107 489	18,7	6 917 987	18,2	6 959 449	18,3
Populacja w wieku produkcyjnym	24 570 533	64,5	23 717 727	62,4	22 502 554	59,2
Populacja w wieku poprodukcyjnym	6 413 929	16,8	7 380 345	19,4	8 521 596	22,4
Ogółem	38 091 951	100,0	38 016 059	100,0	37 983 599	100,0
Wyszczególnienie	2025		2030		2035	
	liczba	struktura (w %)	liczba	struktura (w %)	liczba	struktura (w %)
Populacja w wieku przedprodukcyjnym	6 816 478	18,2	6 252 573	17,0	5 632 110	15,6
Populacja w wieku produkcyjnym	21 624 928	57,8	21 254 318	57,8	20 739 277	57,6
Populacja w wieku poprodukcyjnym	8 996 689	24,0	9 289 129	25,2	9 621 682	26,7
Ogółem	37 438 095	100,0	36 796 020	100,0	35 993 069	100

Źródło: na podstawie *Prognoza ludności na lata 2008–2035*, GUS, http://www.stat.gov.pl/gus/5840_4514_PLK_HTML.htm [dostęp: 5 maja 2010 r.].

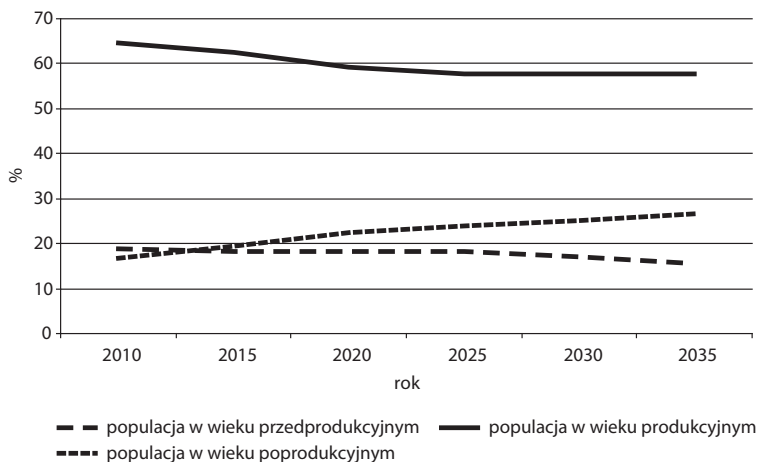
- wyłączono z wydatków Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, jak również z dotacji celowej do tego funduszu, świadczenia zlecone do wypłaty Zakładowi Ubezpieczeń Społecznych (z powodu przeniesienia ich od 2007 r. do odrębnego rozdziału wydatków budżetu państwa); pozostawiono w FUS świadczenia finansowane z budżetu państwa wypłacane na podstawie ustawy o emeryturach i rentach z FUS,
- po stronie wpływów uwzględniono wyłącznie wpływy składkowe oraz celową dotację budżetową na pokrycie świadczeń finansowanych z budżetu państwa, które nadal zaliczane są do Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (z tego powodu prezentowane w prognozie kwoty deficytów rocznych nie będą w całości pokrywane z dotacji z budżetu państwa)²⁶,
- po stronie wydatków uwzględnione zostały wszystkie świadczenia wypłacane z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (z wyjątkiem emerytur pomostowych, które tylko w 2009 r. były wypłacane z tego funduszu), w tym również świadczenia finansowane z budżetu państwa dotacją celową,

²⁶ Przychody FUS, oprócz składek i dotacji z budżetu państwa, obejmują m.in. refundację z tytułu przekazywanych składek do OFE.

- w wydatkach oprócz świadczeń został uwzględniony odpis na działalność Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, a także koszty prewencji rentowej i wypadkowej,
- we wpływach do funduszu emerytalnego i rentowego uwzględniono przekazywanie z budżetu państwa składek za osoby przebywające na urloпах wychowawczych i pobierające zasiłki macierzyńskie,
- wydolność systemu zdefiniowano jako iloraz wpływów i wydatków,
- wpływy i wydatki do funduszu rentowego zaprezentowano jako procent sumy rocznych podstaw wymiaru składek na ubezpieczenie rentowe, nie zawierają one świadczeń finansowanych z budżetu państwa i dotacji celowej na te świadczenia (z uwagi na nieskładkowy sposób finansowania).

Prognoza została sporządzona w trzech wariantach, w zależności od przyjętych parametrów²⁷. W tabeli 9 przedstawiono wyniki dla wariantu 1, który jest „pośrednią” kategorią. Można więc przyjąć, że prognozy w nim opisane będą lepiej odzwierciedlać rzeczywistość niż wyniki przedstawione w wariantach 2 i 3.

Wykres 4. Prognoza zmiany w zakresie struktury wiekowej społeczeństwa polskiego (wg grup ekonomicznych) w latach 2010–2035



Źródło: jak pod tabelą 8.

²⁷ Poszczególne warianty różnią się przyjętymi założeniami dotyczącymi: wysokości stopy bezrobocia, stopy inflacji, wskaźnika realnego wzrostu przeciętnego wynagrodzenia oraz ściągalności składek na ubezpieczenie społeczne.

Tabela 9. Prognoza wpływów, wydatków i salda rocznego Funduszu Ubezpieczeń Społecznych – wariant 1

Wyszczególnienie	2011	2012	2013	2014	2015
Fundusz Ubezpieczeń Społecznych ogółem					
Saldo roczne (w mln zł)	-70 659	-68 241	-67 182	-69 591	-74 784
Wpływy (w mln zł)	92 090	99 361	106 276	112 811	119 155
Wydatki (w mln zł)	162 749	167 602	173 458	182 402	193 939
Wydolność (wpływy/wydatki) (w %)	56,6	59,3	61,3	61,8	61,4
Fundusz emerytalny					
Saldo roczne (w mln zł)	-52 248	-50 084	-48 879	-52 102	-56 653
Wpływy (w mln zł)	52 125	56 086	59 808	62 277	66 586
Wydatki (w mln zł)	104 373	106 170	108 687	114 379	123 239
Wydolność (wpływy/wydatki) (w %)	49,9	52,8	55,0	54,4	54,0
Fundusz rentowy					
Saldo roczne (w mln zł)	-17 942	-17 643	-17 936	-18 036	-17 887
Wpływy (w mln zł)	23 893	25 900	27 803	29 634	31 437
Wydatki (w mln zł)	41 835	43 543	45 739	47 670	49 324
Wydolność (wpływy/wydatki) (w %)	57,1	59,5	60,8	62,2	63,7
Fundusz wypadkowy					
Saldo roczne (w mln zł)	775	1 172	1 523	1 866	2 221
Wpływy (w mln zł)	6 146	6 646	7 140	7 614	8 084
Wydatki (w mln zł)	5 371	5 474	5 617	5 748	5 863
Wydolność (wpływy/wydatki) (w %)	114,4	121,4	127,1	132,5	137,9
Fundusz chorobowy					
Saldo roczne (w mln zł)	-1 245	-1 684	-1 890	-2 319	-2 467
Wpływy (w mln zł)	9 925	10 730	11 525	12 287	13 047
Wydatki (w mln zł)	11 170	12 414	13 415	14 606	15 514
Wydolność (wpływy/wydatki) (w %)	88,9	86,4	85,9	84,1	84,1

Źródło: Prognoza wpływów i wydatków Funduszu Ubezpieczeń Społecznych na lata 2011–2015, Departament Statystyki ZUS, http://www.zus.pl/bip/prognozy_fus/prognoza_2011-2015.pdf [dostęp: 5 maja 2010 r.].

Wyniki zaprezentowane w tabeli 9 wskazują, że niedobór środków FUS w latach 2011–2015 – ze względu na deficytowość funduszu emerytalnego, rentowego i chorobowego – będzie miał trwały charakter. Sytuacja ta niepokoi tym bardziej, iż w latach 2010–2015 tendencje demograficzne będą miały nieporównywalnie mniejszy wpływ na sytuację finansową FUS aniżeli sytuacja, jaką napotykaamy w perspektywie roku 2035 (zob. wykres 4).

W kontekście toczącej się dyskusji nad potrzebą zmian w polskim systemie emerytalnym konieczna wydaje się ekstrapolacja trendu dotyczącego wpływów i wydatków FUS w perspektywie co najmniej 2035 r.²⁸. W ocenie

²⁸ Departament Statystyki ZUS przedstawił prognozę tylko na lata 2011–2015.

autora zaprezentowana na wykresie 4 tendencja obrazująca proces starzenia się społeczeństwa polskiego sprawi, że budżet państwa w perspektywie najbliższych 25 lat będzie musiał zasilac FUS coraz wyższymi kwotami (wg prognoz GUS odsetek osób w wieku poprodukcyjnym w ciągu najbliższych 25 lat wzrośnie z 16,8% do 26,7%, zaś osób w wieku przedprodukcyjnym i produkcyjnym zmniejszy się odpowiednio z 18,7% do 15,6% oraz z 64,5% do 57,6%).

Podsumowanie

Przeprowadzona w artykule analiza pozwala na sformułowanie następujących wniosków:

- wydatki dokonywane za pośrednictwem budżetu państwa stanowią około 50% ogółu wydatków sektora finansów publicznych,
- w budżecie państwa zdecydowanie dominują wydatki o charakterze sztywnym (prawnie zdeterminowanym), udział tej grupy wydatków w latach 2000–2009 wzrósł z 60,9% do 74%,
- do najważniejszych pozycji wydatków o charakterze sztywnym zalicza się subwencje dla JST, dotacje dla FUS i KRUS, wydatki na obsługę długu publicznego i obronę narodową, a także wpłaty do budżetu Unii Europejskiej oraz wydatki na finansowanie projektów z udziałem Unii Europejskiej,
- począwszy od 2001 r. wydatki budżetowe w Polsce rosną zarówno w ujęciu nominalnym, jak również realnym, przy czym dynamika wzrostu wydatków sztywnych jest wyższa od dynamiki wydatków ogółem (prowadzi to w konsekwencji do „usztynwienia” budżetu państwa, pozostawiając Ministrowi Finansów niewiele swobody w zakresie kształtowania struktury wydatków budżetowych),
- znaczna część wydatków budżetowych ma charakter wydatków socjalnych; są to wydatki przeznaczone m.in. na finansowanie emerytur, rent, zasiłków rodzinnych, zasiłków dla bezrobotnych, innych zasiłków i świadczeń, stypendiów, ochronę zdrowia. Beneficjentami świadczeń socjalnych są gospodarstwa domowe, które wykorzystują otrzymane środki przede wszystkim na cele konsumpcyjne. Duży udział wydatków o charakterze socjalnym osłabia możliwości wzrostu gospodarczego, ale jest zgodny z oczekiwaniami sporej części społeczeństwa, postrzegającej państwo jako gwaranta bezpieczeństwa socjalnego²⁹. To stwierdzenie w dużej mierze tłumaczy trudno-

²⁹ *Finanse*, J. Ostaszewski (red.), *op. cit.*, s. 107.

- ści z realizacją reformy systemu finansów publicznych, czego doskonałym przykładem jest m.in. niepowodzenie tzw. planu Hausnera,
- obecnie ukształtowana struktura wydatków budżetowych pozostawia niewiele miejsca na prowadzenie aktywnej polityki budżetowej, w szczególności należy zwrócić uwagę na niewielkie możliwości realizacji polityki stabilizacyjnej w kontekście wysokiego udziału wydatków sztywnych oraz ograniczeń dotyczących deficytu budżetowego i długu publicznego,
 - ponaddwudziestoprocentowy udział wydatków budżetowych na ubezpieczenia społeczne (nieobejmujący wydatków z tytułu refundacji składek do OFE) wskazuje na potrzebę zmian w systemie emerytalno-rentowym. Sprawa wydaje się szczególnie ważna ze względu na prognozy demograficzne pokazujące proces starzenia się społeczeństwa polskiego, co w konsekwencji będzie prowadziło do konieczności zasilania FUS coraz wyższymi dotacjami.

Podsumowując, należy wskazać na kilka kwestii dotyczących uwarunkowań prowadzenia polityki budżetowej w kolejnych latach, a także pożądaných zmian w zakresie struktury wydatków budżetowych w Polsce. Podejmowane w ostatnich 10 latach działania, mające na celu racjonalizację wydatków budżetowych (np. wspomniany plan Hausnera), pokazują, że przeprowadzenie reformy finansów publicznych, w tym konieczne zmiany w zakresie struktury wydatków budżetowych, wymagać będą dużej determinacji ze strony władz państwa. Niemniej należy podkreślić, że im później zostaną podjęte działania np. w zakresie reformy systemu emerytalno-rentowego, tym będą one bardziej dotkliwe zarówno dla budżetu państwa, jak też dla samego społeczeństwa. Z punktu widzenia rozwoju gospodarczego kraju pożądanym działaniem prowadzonym w ramach polityki budżetowej państwa powinna być zmiana alokacji środków prowadząca do zwiększania udziału wydatków o charakterze prorozwojowym (np. na naukę, edukację czy szeroko rozumianą infrastrukturę). Jednocześnie prowadzona polityka budżetowa powinna zmierzać do ograniczania deficytu budżetowego, a nawet jego eliminowania w okresach dobrej koniunktury gospodarczej. Pozwoli to na zwiększenie możliwości realizacji funkcji stabilizacyjnej w okresach spowolnienia wzrostu gospodarczego, a jednocześnie ograniczy koszty związane z obsługą długu publicznego, które należy uznać za jeden z najmniej pożądaných wydatków budżetowych.

Bibliografia

- T.M Budzyński, *Struktura wydatków budżetu państwa w latach 2002–2005 w: Ekonomiczne i prawne problemy racjonalizacji wydatków publicznych*, t. I, *Racjonalizacja wydatków publicznych – uwarunkowania i instrumenty*, red. J. Głuchowski, A. Pomorska, J. Szolno-Koguc, Wydawnictwo UMCS, Lublin 2005.
- M. Markiewicz, *Wrażliwe elementy systemu finansów publicznych [w:] Stan finansów publicznych w Polsce – konieczność reformy*, z. 63, BRE-CASE, Warszawa 2003.
- Finanse*, J. Ostaszewski (red.), Difin, Warszawa 2010.
- Prognoza ludności na lata 2008–2035*, GUS, Warszawa 2009.
- B. Wojtyniak, J. Stokwiszewski, P. Goryński, D. Rabczenko, *Sytuacja zdrowotna społeczeństwa polskiego [w:] Zdrowie Polaków*, seria „Studia BAS”, nr 4/2009, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2009.
- W. Ziółkowska, *Finanse publiczne. Teoria i zastosowanie*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Bankowej, Poznań 2005.
- L. Balcerowicz, „Ekonomia i etyka państwa socjalnego”, wykład dla Polskiej Rady Biznesu, 1 lutego 2006 r.
- Informacja kwartalna o sytuacji makroekonomicznej i stanie finansów publicznych – marzec 2010. Ministerstwo Finansów, www.mf.gov.pl.
- Prognoza wpływów i wydatków Funduszu Ubezpieczeń Społecznych na lata 2011–2015*, Departament Statystyki ZUS, http://www.zus.pl/bip/prognozy_fus/prognoza_2011-2015.pdf.
- Sprawozdania z wykonania budżetu państwa za lata 1999–2008, Ministerstwo Finansów, www.mf.gov.pl.
- Szacunkowe wykonanie budżetu za 2009 r., www.mf.gov.pl.
- <http://grafika.parkiet.com/gparkiet/137289>.
- http://www.stat.gov.pl/gus/5840_4514_PLK_HTML.htm.
- http://www.zus.pl/bip/prognozy_fus/prognoza_2011-2015.pdf.
- <http://www.money.pl>.