

# Rakowski, Witold

---

## Dochody, wydatki i saldo budżetu Polski w latach 1995-2008

---

Rocznik Żyrardowski 8, 125-156

---

2010

Artykuł został zdigitalizowany i opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej [bazhum.muzhp.pl](http://bazhum.muzhp.pl), gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych oraz w kolekcji mazowieckich czasopism regionalnych [mazowsze.hist.pl](http://mazowsze.hist.pl).

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

Witold Rakowski

## **Dochody, wydatki i saldo budżetu Polski w latach 1995–2008**

### **Wprowadzenie**

Najważniejszym dokumentem uchwalanym przez parlamenty (jak i rady samorządnych jednostek terytorialnych) większości państw na świecie, w tym także Polski jest ustawa budżetowa określająca dochody, wydatki i zadłużenie państwa, a następnie sprawozdanie rządu z wykonania tej ustawy [Pazura 2008]. Projekt ustawy budżetowej, a potem sprawozdanie z wykonania budżetu wywołuje wielkie zainteresowanie społeczeństwa, ponieważ skutki podjętej ustawy odczuwają mieszkańcy w sensie pozytywnym (podwyżki wynagrodzeń sfery budżetowej, podwyżki emerytur, rent, ulgi podatkowe itd.), jak i negatywnych (np. zmniejszenie dotacji podmiotowych, przedmiotowych, zamrożenie płac, podwyższenie stawek podatkowych itd.), dlatego prześledzenie w dłuższym okresie kształtowania dochodów i wydatków ma sens teoretyczny i praktyczny, albowiem zaspokojenie wielu potrzeb społecznych następuje poprzez wydatki finansowane przez budżet państwa. Można nawet sformułować tezę, że potrzeby ludzkie praktycznie są nieograniczone, natomiast ich zaspokajanie jest ograniczone ze względu na możliwości dochodowe gospodarstw domowych i budżetu państwa.

Jednocześnie należy zauważyć, że istnieje ścisła współzależność między skalą zaspokojenia potrzeb a wysokością dochodów budżetowych, a tym samym wysokością wydatków przeznaczonych na poszczególne cele. Przykładowo pełne zaspokojenie w dostępie ludności do pracy wpłynie na wzrost produktu krajowego brutto (PKB), jak i dochodów budżetowych, z których część może być przeznaczona na tworzenie nowych miejsc pracy, na oświatę, służbę zdrowia itd., a więc pozwoli wpłynąć na lepsze zaspokojenie potrzeb. W warunkach większości państw istnieją ograniczone możliwości wzrostu dochodów spowodowane pewnymi barierami wzrostu gospodarczego. Skoro istnieją ograniczone dochody, problemem staje się podział wydatków na poszczególne cele. Struktura zarówno dochodów,

a szczególnie wydatków może ulegać zmianie w czasie, ponieważ mogą być one powodowane czynnikami obiektywnymi, np. zachodzącymi procesami demograficznymi (duży udział dzieci i młodzieży powoduje większe wydatki na oświatę), zmianami w priorytetach gospodarczych i społecznych, jak też zdarzeniami losowymi (np. klęskami żywiołowymi). Na tle tych rozważań nasuwa się wiele pytań dotyczących właśnie kształtowania się samej wielkości dochodów i wydatków budżetowych Polski w latach 1995–2008, dokonującej się zmiany ich struktury i rosnącego deficytu państwa [Kosterna 1995] wynikającego z wyższych wydatków niż dochodów. W tomie VI „Rocznika Żyrardowskiego” zamieszczono artykuł dotyczący procedury uchwalania budżetu [Pazura 2008] i założenia na 2008 r.

Niniejszy artykuł jest kontynuacją pewnych myśli autora, ale obejmuje dłuższy okres i ma nieco inny cel. Budżet państwa jest najważniejszą częścią systemu finansowego, na który składają się jeszcze bank centralny (NBP), banki komercyjne i inne oraz pozostałe instytucje finansowe, fundusze, giełdy, biura maklerskie [Pietrewicz 2003].

## 1. Dochody budżetowe a PKB

Dochody budżetu państwa w analizowanym okresie 1995–2008 systematycznie rosły. Spowodowane to było zarówno ogólnym wzrostem gospodarczym, jak też wzrostem cen i usług, ponieważ wysokość dochodów budżetowych, jak i wydatków wyrażona jest w cenach nominalnych. W latach 1995–2000 dochody budżetowe wzrosły o 62,0%, a w okresie następnych 5 lat o 32,5%. W tych dwóch okresach pięcioletnich wzrost cen towarów i usług wyniósł około 50% i 15%. W tych samych okresach PKB (też w cenach bieżących) wzrósł o 43,0% i o 32,1%. Zatem w latach 2000–2005 dynamika wzrostu dochodów budżetowych była podobna do dynamiki wzrostu PKB, zaś w okresie poprzedzającym dochody budżetowe rosły wolniej niż PKB, co by oznaczało, że redystrybucja dochodów w większym stopniu niż w latach następnych odbywała się poza budżetem. W 2006 r. w porównaniu z rokiem poprzednim dochody budżetowe wzrosły o 9,9%, PKB o 7,8%, a ceny towarów i usług o 1,1% i odpowiednio w latach:

	<b>dochody</b>	<b>PKB</b>	<b>ceny</b>
2007	19,6	10,9	3,2
2008	7,3	8,3	5,2

Czyli w 2008 r. mieliśmy do czynienia z podobną sytuacją, jak w latach 1995–2000, to znaczy dynamika wzrostu dochodów budżetowych była niższa od dynamiki wzrostu PKB.

Jeżeli dane z roku 1995 przyjmiemy za 100, to dochody budżetowe w 2008 r. wyższe były o 302,8%, PKB odpowiednio o 415,5%, a wskaźnik cen towarów i usług wzrósł o 230,8%. Najszybciej w całym badanym okresie 14 lat wzrastał PKB.

Z kolei, jeżeli odpowiednie wartości w 2000, 2005 i 2007 r. przyjmiemy za 100, to w 2008 ich wzrost wynosił (w %):

	<b>2000</b>	<b>2005</b>	<b>2007</b>
dochodów budżetowych	86,9	41,0	7,3
PKB	71,0	29,4	8,3
cen towarów i usług	23,6	7,8	5,2

W okresie 8 i 3 ostatnich lat wzrastały szybciej dochody budżetowe niż PKB, co może świadczyć o tzw. wzroście fiskalizmu.

Ze zjawiskiem takim mieliśmy do czynienia w 2006 i 2007 r., mianowicie:

dochody wzrosły	o 12,4%	i 19,6%
PKB odpowiednio	o 7,8%	i 10,9%
ceny towarów i usług	o 1,1%	i 3,2%

Natomiast w 2008 r. w porównaniu z 2007 r. szybszy był wzrost PKB niż dochodów budżetowych, co by oznaczało zmniejszenie fiskalizmu. Skoro dochody budżetowe rosły szybciej niż ceny towarów i usług, to oznacza, że mieliśmy do czynienia z realnym wzrostem dochodów (w tym gospodarstw domowych), czyli stwarzało to większe możliwości zaspokojenia potrzeb społecznych. Rozporządzając danymi dotyczącymi dochodów budżetowych i PKB w poszczególnych latach, można obliczyć proporcje między tymi wartościami (tab. 1).

Tab. 1. Dochody budżetu państwa według rodzajów w latach 1995–2008 na tle PKB w mln zł w cenach bieżących

Wyszczególnienie	1995	2000	2005	2006	2007	2008
<b>Dochody ogółem:</b>	<b>83722</b>	<b>135664</b>	<b>179772</b>	<b>197640</b>	<b>236368</b>	<b>253547</b>
1. Dochody podatkowe	68975	119644	155860	174876	206385	219499
2. Dochody niepodatkowe	12105	15886	21060	20054	22448	19309
– z prywatyzacji	2642 <sup>a)</sup>	•	•	•	•	•
– zagraniczne	40	134	405	725	334	299
3. Środki z UE i z innych źródeł	–	–	2447	1985	7534	14739
<b>PKB ogółem:</b>	<b>306318</b>	<b>744378</b>	<b>983302</b>	<b>1060031</b>	<b>1175266</b>	<b>1272838</b>

<sup>a)</sup> Od 1998 r. dochody te zmniejszają deficyt budżetowy i nie są uwzględniane w dochodach.

Źródło: Rocznik Statystyczny Polski 1999 s. 498, 539,  
2008 s. 632, 683,  
2009 s. 642, 691.

Otóż w 1995 wartość PKB była 3,65 razy wyższa niż wysokość dochodów budżetowych, w latach następnych sytuacja zmieniła się na niekorzyść dochodów budżetowych i kształtowała się następująco:

2000 r. jak	5,49 : 1
2005 r. jak	5,47 : 1
2006 r. jak	5,36 : 1
2007 r. jak	4,97 : 1
2008 r. jak	5,02 : 1

Dane te oznaczają, że w 1995r. w większej mierze potrzeby społeczne były zaspokajane poprzez budżet państwa niż w 2000 r. i latach następnych. Państwo uczestniczy obecnie w mniejszej skali w podziale PKB niż było to w latach 90. XX w. Innymi słowy państwo bierze coraz mniej odpowiedzialności za zaspokajanie potrzeb ludności. Jest to tendencja raczej niekorzystna z punktu widzenia społeczeństwa. Do problemu tego powrócimy jeszcze przy omawianiu wydatków, bo część z nich jest sztywna i nie można ich zmniejszać [Pazura 2008]. Znając wskaźnik wzrostu cen towarów i usług, można szacunkowo dochody budżetowe wyrazić w cenach realnych z końca 2008 r. A więc dochody te wynosiłyby w poszczególnych latach (w mln zł) następująco:

**różnica między ceną  
nominalną a realną w mln zł**

1995	–	193 230	109 508
2000	–	167 681	32 017
2005	–	183 794	14 022
2006	–	199 814	2 174
2007	–	243 932	7 564
2008	–	266 731	13 184

Z danych tych wynika, że w cenach z końca 2008 r. wysokość dochodów budżetowych była w 1995 r. wyższa niż w 10 latach następnych, dopiero w 2006 r. wartość ta się wyrównała i od tego roku zauważalny jest wyraźny wzrost dochodów budżetowych.

W cenach porównywalnych dochody budżetowe w liczbach absolutnych w latach 1995–2008 wzrosły o 73 501 mln zł, zaś między 2000 a 2008 r. o 99 050 mln zł. Tymczasem w tych dwóch okresach analizowanych wzrost PKB w cenach z końca 2008 r. wynosił 632 045 mln zł i 260 344 mln zł, a więc tendencja była inna niż w zakresie dochodów budżetowych. Mianowicie poza niewielkim spadkiem PKB w 2006 r. w stosunku do 2005 r. w pozostałych latach następował systematyczny przyrost PKB w cenach porównywalnych z końca 2008 r., dzięki czemu mogły wzrastać też dochody budżetowe. Można założyć, że bez wzrostu PKB niemożliwy jest prak-

tycznie wzrost dochodów budżetowych, ale jednocześnie one właśnie mogą, poprzez wydatki, stymulować rozwój kraju.

Należy zwrócić jeszcze uwagę na inną dynamikę wzrostu dochodów budżetowych w ujęciu cen bieżących i porównywalnych. W cenach nominalnych dochody budżetowe zarówno w 2000, jak i w 2005 r. były większe niż w 1995 r., natomiast w cenach porównywalnych z końca 2008 r. – jak już wcześniej nadmieniano – były w tych latach mniejsze, czyli zbyt wysoka inflacja wpłynęła na zmniejszenie zaspokojenia realnych potrzeb ludności poprzez budżet państwa, mimo że w tym okresie następował wzrost PKB. Aby wyjaśnić ten problem, należałoby dokonać analizy podziału PKB, czyli na jakie cele był on przeznaczany.

## 2. Dochody budżetowe i PKB w odniesieniu do 1 mieszkańca

Od 1991 r. mamy do czynienia w Polsce z ustabilizowaną liczbą mieszkańców<sup>1</sup>. Wobec tego, że następował wzrost zarówno PKB, jak i dochodów budżetowych w liczbach absolutnych, więc w przeliczeniu na 1 mieszkańca wartości te wzrastały, przy czym istnieją pewne różnice wynikające ze sposobu liczenia, a mianowicie w cenach bieżących czy porównywalnych z końca 2008 r. (tab. 2).

Tabela 2. Dochody budżetowe i PKB w odniesieniu do 1 mieszkańca w zł w cenach nominalnych i porównywalnych

Rok	Dochody		PKB	
	nominalne	porównywalne	nominalne	porównywalne
1995	2187	5048	7938	18471
2000	3544	4383	19458	24789
2005	4700	4816	25767	28267
2006	5180	5237	27799	28091
2007	6200	6400	30834	31816
2008	6652	6998	33394	35130

Źródło: obliczenia własne na podstawie tab. 1 i treści zawartej w punkcie 1 niniejszego opracowania.

<sup>1</sup> Na 30 VI wynosiła ona w tys. w poszczególnych latach następująco:  
 1991 – 38 109,  
 1995 – 38 275,  
 2000 – 38 256,  
 2005 – 38 161,  
 2008 – 38 116.

Źródło: Rocznik Demograficzny 2009 s. 30.

W cenach nominalnych w latach 1995–2008 dochody budżetowe na 1 mieszkańca Polski wzrosły przeszło trzykrotnie, podczas gdy w cenach porównywalnych z końca 2008 r. tylko o 38,6%. Jeżeli za podstawę rozważań przyjmujemy 2000 r., to w 2008 r. w cenach nominalnych dochody na 1 mieszkańca wzrosły o 87,7% a w cenach porównywalnych o 59,7%, czyli wzrost był zbliżony. W przypadku przyjęcia za podstawę rok 2005 przyrost ten był wyższy już w cenach porównywalnych (45,3%) niż w nominalnych (41,5%).

Wzrost produktu krajowego brutto w cenach nominalnych w końcu 2008 r. w odniesieniu do 1 mieszkańca w porównaniu z 1995 r. był przeszło czterokrotnie wyższy, natomiast w cenach porównywalnych o 90,2% wyższy. W liczbach absolutnych przyrost PKB w odniesieniu do 1 mieszkańca w latach 1995–2008 wynosił 25 456 zł w cenach nominalnych i 16 659 zł w cenach porównywalnych. Przypomnijmy, że przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto w 2000 r. wynosiło 1894 zł, zaś w 2008 r. 2942 zł czyli wzrost wyniósł 55,3% a w tym czasie PKB w cenach porównywalnych zwiększył się o 41,7% na 1 osobę<sup>2</sup>. Sprawą dyskusyjną pozostaje problem tempa wzrostu wynagrodzeń w stosunku do tempa wzrostu PKB. Jest to jednak inne zagadnienie, warte osobnego omówienia. W każdym razie tempo wzrostu dochodów budżetowych i PKB na 1 mieszkańca w trzech ostatnich latach w cenach porównywalnych było zróżnicowane i wynosiło (w %):

	<b>dochody</b>	<b>PKB</b>
2006/05	8,7	-0,6
2007/06	22,2	13,3
2008/07	9,3	10,4

Zmienność polityki budżetowej powoduje zróżnicowane tempo wzrostu dochodów budżetowych, a zmienność w otoczeniu ekonomicznym kraju, jak też zmiana ekip rządowych i polityki gospodarczej ma wpływ na tempo wzrostu PKB.

### **3. Struktura tworzenia dochodów**

W sposób syntetyczny można wyrazić, iż podstawowym źródłem tworzenia dochodów budżetowych jest PKB i w niewielkim stopniu środki otrzymywane z zagranicy. Na produkt krajowy brutto składają się koszty związane z zatrudnieniem, podatki płacone przez producentów od towarów i świadczonych usług, podatki od produktów oraz zużycie materiałów

<sup>2</sup> Por. Rocznik Statystyczny Polski 2009, s. 263.

(energii). W trakcie tworzenia PKB następuje proces przekazywania pewnej jego części do budżetu państwa.

Posługując się cenami bieżącymi udział % dochodów podatkowych, niepodatkowych i pozostałych w dochodach budżetowych Polski w analizowanych latach przedstawiał się następująco:

	<b>podatkowe</b>	<b>niepodatkowe</b>	<b>pozostałe</b>
1995	82,4	14,5	3,1
2000	88,2	11,7	0,1
2005	86,7	11,7	1,6
2006	88,5	10,1	1,4
2007	87,3	9,5	3,2
2008	86,6	7,6	5,8

Można więc stwierdzić, iż budżet państwa tworzą głównie podatki. Szczyt fiskalizmu nastąpił w 2006 r. i w następnych latach daje się zauważyć pewne jego zmniejszenie w tworzeniu dochodów, ponieważ zwiększał się udział w dochodach środków płynących z zagranicy (przede wszystkim z UE). W omawianych latach następował systematyczny spadek udziału w tworzeniu budżetu dochodów niepodatkowych, a wzrost pozostałych. Dochody podatkowe w cenach nominalnych w latach 1995–2008 wzrosły prawie trzykrotnie, w tym w latach 2000–2008 o 83,5%, podczas gdy dochody niepodatkowe wzrosły odpowiednio w tych okresach o 59,1% i o 21,5%.

W ramach dochodów podatkowych wyróżnia się cztery podstawowe grupy: podatki pośrednie, podatki dochodowe od osób prawnych, podatki dochodowe od osób fizycznych oraz inne dochody podatkowe. Te ostatnio wymienione mają znikome znaczenie, natomiast najważniejszą rolę spełniają podatki pośrednie. Ich udział w dochodach podatkowych kształtował się w granicach od 52,6% w 1995 r. do 74,2% w 2005 r., a w następnych latach wykazywał tendencję malejącą. Wysoki udział podatków pośrednich w dochodach podatkowych w 2005 r. wiązał się z przystąpieniem z dniem 1.05.2004 r. Polski do Unii Europejskiej i przyjęciem wyższych stawek opodatkowania na towary i usługi. W latach następnych udział ten nieco malał, ponieważ szybciej rosły podatki od osób prawnych i fizycznych (tab. 3). W ramach podatków pośrednich największe znaczenie odgrywał podatek VAT i o połowę mniejszą rolę spełniał podatek akcyzowy. W latach 1995–2000 nastąpiło podwojenie dochodów z tych obu podatków, ale w następnym pięcioleciu wzrost ten nie był już tak wysoki i wynosił 45,7% (VAT) oraz 44,5% (akcyzowy), a w trzech następnych latach (2005–2008) wynosił 35,0% i 27,9%. W latach 2000–2008 najwyższą dynamiką wzrostu charakteryzowały się podatki od gier losowych i akcyzowy, a najmniejszą od pa-



liw. Taki kierunek prowadzonej polityki w ramach podatków pośrednich można uznać za prawidłowy. Drugie miejsce wśród dochodów podatkowych zajmują podatki płacone przez osoby fizyczne. Ich udział w dochodach podatkowych w 1995 r. był bardzo wysoki i przekraczał 34% i zmalał do 15,7% w 2005 r., po czym następował powolny wzrost udziału w latach następnych.

Tabela 3. Dochody podatkowe w latach 1995–2008 w cenach bieżących

Wyszczególnienie	1995	2000	2005	2006	2007	2008
<b>A. W liczbach absolutnych w mln zł</b>						
1. Podatki pośrednie	36314	79671	115672	127412	146482	153678
– od towarów i usług (VAT)	20667	51750	75401	84439	96350	101783
– akcyzowy	12140	27312	39479	42078	49026	50490
w tym:						
od alkoholi	4135	4420	4430	7848	8821	9320
paliw silnikowych	4061	12577	16609	17668	21257	21950
wyrobów tytoniowych	2700	6356	9820	11248	13483	13460
– od gier losowych	•	609	792	895	1107	1405
2. Dochody od osób prawnych	8837	16868	15762	19337	24540	27160
w tym: od banków i pozostałych instytucji finansowych	925	3018	3434	3535	5019	4148
3. Dochody od osób fizycznych	23512	23088	24423	28125	35359	38659
4. Inne dochody podatkowe	312	17,1	2,3	2,0	4,0	3,0
<b>Razem (1 + 2 + 3 + 4)</b>	<b>68975</b>	<b>119644</b>	<b>155860</b>	<b>174876</b>	<b>206385</b>	<b>219499</b>
<b>w %</b>						
1. Podatki pośrednie	52,6	66,6	74,2	72,9	71,0	70,0
2. Dochody od osób prawnych	12,8	14,1	10,1	11,0	11,9	12,4
3. Dochody od osób fizycznych	34,1	19,3	15,7	16,1	17,1	17,6
4. Inne dochody podatkowe	0,5	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
<b>Razem:</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych:

Rocznik Statystyczny Polski 1999 s. 498, 2008 s. 632, 2009 s. 642.

Niewielką stosunkowo rolę w dochodach podatkowych budżetu państwa pełnią podatki płacone przez różnorodne firmy od osiągniętego zysku (podatek dochodowy). Ich udział w dochodach podatkowych w badanym okresie kształtował się w granicach 10,1% w 2005 r. do 12,8% w 1995 r. i 12,4% w 2008 r. Ten rodzaj podatku nie spełnia właściwej roli ekonomicznej, ponieważ firmy, aby obniżyć dochody, mogą wiele składników działalności włączyć w koszty. Innymi słowy ten rodzaj podatku nie skłania podmiotów gospodarczych do obniżania kosztów. Dlatego wiele podmiotów gospodarczych nadmiernie inwestuje lub przeznaczają część uzyskanych

przychodów na dobra luksusowe albo na zaspokajanie takich potrzeb pracowników, które są zbędne. Należałoby zastanowić się nad wprowadzeniem raczej podatku od osiąganych przychodów, a nie dochodów. Ponadto niektóre firmy część swoich dochodów wyprowadzają za granicę.

Podsumowując tę część rozważań dotyczącą dochodów podatkowych, warto wskazać na ich dynamikę wzrostu lub (%) spadku w latach 1995–2000 i 2000–2008, co ilustrują poniższe dane:

	<u>2000</u>	<u>2008</u>
	<b>1995</b>	<b>2000</b>
podatki pośrednie	219,4	192,9
podatki od osób prawnych	190,9	161,0
podatki od osób fizycznych	98,2	167,4

Podatek dochodowy od osób fizycznych w 2000 r. był mniejszy niż w 1995 r., zresztą w latach następnych jego wzrost był bardzo powolny. Mianowicie w latach 2000–2005 wzrósł tylko o 5,8% w kolejnych latach tempo wzrostu było następujące: 15,1%, 25,7% i 9,3%. Czyli w latach 1995–2000 wysokość płaconych podatków przez osoby otrzymujące dochody była mniej więcej taka sama, w kolejnych pięciu latach wzrost był niewielki, natomiast największy przyrost nastąpił w 2007 r., co mogło być spowodowane wzrostem zatrudnienia i wzrostem PKB o 6,7% oraz spadkiem bezrobocia. W sumie następował szybszy wzrost podatków pośrednich niż podatków dochodowych. Wysokość płaconych podatków przypadająca na 1 osobę w poszczególnych latach była następująca (w zł):

1995	–	1802
2000	–	3127
2005	–	4084
2006	–	4584
2007	–	5414
2008	–	5760

Zatem w okresie badanym obciążenie podatkowe Polaka wzrosło przeszło trzykrotnie. W latach 1995–2000 nastąpił wzrost obciążeń podatkowych o 1325 zł, w latach 2000–2005 o 957 zł, zaś w ostatnich trzech latach o 1676 zł. Nie są to jedyne obciążenia, jakie ponoszą mieszkańcy naszego kraju. Dochodzą do tego ubezpieczenia zdrowotne (1,25% od dochodów brutto), podatki od nieruchomości, od czynności cywilno-prawnych, od nabycia praw majątkowych itd.

Dochody niepodatkowe, aczkolwiek odgrywają niewielką rolę (tab. 1) w zasilaniu budżetu państwa, warte są także omówienia. W skład dochodów niepodatkowych wchodzi sześć pozycji, a mianowicie:

- 1) dywidendy uiszczane przez firmy należące do Skarbu Państwa lub w których Skarb Państwa ma udziały,
- 2) wpływy z cła,
- 3) dochody jednostek samorządu terytorialnego,
- 4) wpłaty z zysku NBP,
- 5) dochody zagraniczne z tytułu odsetek od kredytów, pożyczek, prowizje itp.,
- 6) inne.

Z tych sześciu źródeł dochodów niepodatkowych względnie najbardziej stabilne w latach 2000–2008 były dochody jednostek budżetowych. Najmniej pewne są wpłaty z zysku NBP (tab. 4). Największy spadek dochodów w latach 2000–2005 następował z opłat celnych. Wejście Polski do Unii Europejskiej spowodowało zniesienie ceł między państwami wchodzącymi w skład Wspólnoty, czyli opłaty celne za towary importowane pobiera się tylko od państw spoza Unii.

Tabela 4. Dochody niepodatkowe budżetu państwa w latach 1995–2008 w mln zł

Wyszczególnienie	1995	2000	2005	2006	2007	2008
1. Dywidendy	806	930	3154	4031	3623	3320
2. Wpłaty NBP	2980	2206	4168	1158	2478	–
3. Wpływy z cła	5774	5080	1271	1386	1748	1729
4. Dochody jednostek samorządu terytorialnego	–	6523	10844	11176	11795	11092
5. Dochody zagraniczne	40	134	405	725	334	299
6. Inne	2505	1147	1623	1578	2470	2869
<b>Razem:</b>	<b>12105</b>	<b>16020</b>	<b>21465</b>	<b>20054</b>	<b>22448</b>	<b>19309</b>

Źródło: jak w tab. 3

Do 1997 r. włącznie dochodami budżetu państwa były dochody uzyskiwane z prywatyzacji, które w 1997 r. przekraczały 6,5 mld zł. Od 1998 r. dochody z prywatyzacji są źródłem finansowania deficytu. W ten sposób zmniejsza się dochody, a ukrywa się faktyczny deficyt po to, by zmniejszyć udział deficytu w PKB, który zgodnie z wymogami UE nie powinien przekraczać 3%. Gdyby dochody z prywatyzacji, których wysokość trudno przewidzieć utrzymano nadal w dochodach budżetowych, posłowie żądali by zwiększenia wydatków na te cele, które ich zdaniem są konieczne. Skoro nie uwzględnia się ich w dochodach, muszą być ograniczone wydatki.

W dochodach niepodatkowych największe znaczenie mają wpływy z jednostek samorządu terytorialnego, a trzykrotnie mniejsze znaczenie mają dywidendy płacone przez Spółki Skarbu Państwa, np. KGHM, Orlen, Lotos. Na tle tych rozważań nasuwa się refleksja, czy warto się wyzbywać

firm będących własnością lub współwłasnością państwa na rzecz prywatnego (nie zawsze) kapitału po to, by uzyskać pieniądze w danym roku z prywatyzacji, a pozbywać się dywidendy nie będąc pewnym, czy nowy właściciel sprzedanej firmy będzie płacił podatek co najmniej w takiej wysokości jak wynosiła dywidenda. Ten interesujący problem warty jest analizy. Na przykład czy rzeczywiście wyzbycie się np. elektrowni Połaniec przynosi wyższe wpływy dla budżetu terenowego i państwa niż wtedy, gdy była ona własnością Skarbu Państwa. Czyżby rządzący nie mieli tej świadomości, że **państwo, wyzbywając się własnego majątku traci swoją podmiotowość, a władza państwowa i samorządowa w coraz większym stopniu uzależnia się od kapitału obcego. Co więcej, wybór przedstawicieli władzy uzależniony jest od tych firm prywatnych, którym najbardziej zależy na tym, aby podejmowane decyzje przez władze były zgodne z ich interesami.**

Jeżeli chodzi o inne dochody niepodatkowe, to obejmują one przykładowo składki płacone przez firmy na rzecz Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych, różnorodne dochody uzyskiwane przez urzędy centralne. Z danych zawartych w tab. 4 widać, iż inne dochody niepodatkowe były o wiele niższe w 2000, 2005 i 2006 r. niż w 1995 r., a w następnych dwóch latach wzrosły do wartości z 1995 r.

## 4. Wydatki budżetowe

Używając słowa budżet, mamy na myśli zarówno dochody, jak i wydatki. Tak jedno, jak i drugie są ograniczone, przy czym bardziej dochody niż wydatki, dlatego na ogół wydatki państwa są większe niż dochody. Budżet państwa można utożsamiać z budżetem gospodarstw domowych, przy czym w tych ostatnich nie ponosimy kosztów administracyjnych. Być może jest to jeden z powodów, że część gospodarstw domowych posiada nadwyżkę dochodów nad wydatkami, a część zadłuża się, ponieważ wysokość bieżących dochodów nie jest w stanie pokryć wydatków. W przypadku budżetu Polski mamy do czynienia z wyższymi wydatkami niż dochodami, dlatego powstaje tak zwany deficyt, który przeradza się w dług publiczny, o czym będzie mowa w dalszej części opracowania, ale zaznaczmy już w tym miejscu, że ten dług wymaga tzw. obsługi, a więc stanowi znaczne obciążenie wydatków budżetowych, a mianowicie udział ich (w %) w ogólnych wydatkach wynosił:

1995	–	15,7
1998	–	12,8
2000	–	11,9

2005	–	11,9
2006	–	12,5
2007	–	10,9
2008	–	9,0

W porównaniu z drugą połową lat 90. udział obsługi długu publicznego w ogólnych wydatkach państwa znacznie zmalał, ponieważ jak już nadmieniano wcześniej od 1998 r. deficyt ten pomniejszany jest dochodami z prywatyzacji. W liczbach absolutnych obsługa długu publicznego dorównuje sumie deficytu budżetowego (porównaj dane zawarte w tab. 5 i 10). Porównując dynamikę wydatków z dynamiką dochodów budżetowych w poszczególnych okresach, trzeba stwierdzić, iż wydatki rosły szybciej w latach 1995–2005 i 2007–2008, zaś w latach 2005–2007 rosły szybciej dochody, co ilustrują dane:

	<b>dochody</b>	<b>wydatki</b>
<u>2000</u>	162,0	165,7
1995		
<u>2005</u>	132,5	137,8
2000		
<u>2006</u>	109,9	107,0
2005		
<u>2007</u>	119,6	113,3
2006		
<u>2008</u>	107,3	110,1
2007		
<u>2008</u>	186,9	184,0
2000		
<u>2008</u>	141,0	133,5
2005		

W ramach dotacji najwięcej środków przeznaczano na dofinansowanie Funduszu Ubezpieczeń Społecznych i od 2005 r. znacznie już mniej na Fundusz Emerytalno-Rentowy KRUS. W latach 1995–2000 nastąpił przeszło dwukrotny wzrost dofinansowania tych funduszy, w następnych pięciu latach wzrost ten nie był już znaczny, zwłaszcza Funduszu Emerytalno-Rentowego, którego dofinansowanie w latach 2006–2008 było niemal na takim samym poziomie, podczas gdy dofinansowanie Funduszu Ubezpieczeń Społecznych między 2008 a 2007 r. znacznie wzrosło. W okresie 2000–2008 dotacje do Funduszu Ubezpieczeń Społecznych wzrosły przeszło dwukrotnie, podczas gdy do Funduszu Emerytalno-Rentowego KRUS zaledwie o 12,5%. Łączny udział dopłat do obu funduszy w ogólnych wydatkach budżetu państwa kształtował się w granicach od 13,3% w 1995 r.

do 18,9% w 2000 r. i 17,3% w 2008 r. W liczbach absolutnych dopłaty te w 2000 r. wynosiły 28,8 mld zł, zaś w 2008 r. przekroczyły 38 mld zł, a więc były znacznie wyższe niż wynosił w tym roku deficyt (24,3 mld) budżetu państwa. Pokażną pulę wydatków budżetu centralnego stanowią dotacje dla jednostek samorządu terytorialnego, przy czym najwięcej otrzymują gminy, a najmniej samorządne województwa (tab. 5).

Tabela 5. Struktura wydatków budżetu państwa w latach 1995–2008 w mln zł w cenach bieżących

Wyszczególnienie	1995	2000	2005	2006	2007	2008
1. Dotacje podmiotowe	541 <sup>a)</sup>	1924 <sup>a)</sup>	15499	15355	17194	16227
2. Dotacje przedmiotowe	•	559 <sup>a)</sup>	550	538	547	532
3. Dotacje do Funduszu Ubezpieczeń Społecznych	6000	15366	20112	24483	23893	33230
4. Dotacje do Funduszu Emerytalno-Rentowego	6102	13213	14710	14933	14681	14868
5. Dotacje celowe dla:						
– gmin	3568	4607	8972	12150	12903	13065
– powiatów	–	7887	3272	3537	3603	4181
– województw	–	763	565	595	335	914
6. Subwencje	2939	25860	32487	34540	36756	40460
7. Inne	12507	15320	6672	6871	4957	7311
A. Razem dotacje i subwencje	31657	83470	101801	113002	113676	130788
B. Świadczenia na rzecz osób fizycznych	7875	13175	20499	17923	22994	21172
C. Wydatki bieżące jednostek budżetowych	31135	26928	40064	42097	45490	48506
D. Wydatki majątkowe	4127	7428	10167	11066	13260	14920
E. Rozliczenia z bankami <sup>b)</sup>	2016	2029	1038	1009	1193	–
F. Obsługa długu publicznego	14360	18025	24811	27767	27500	25117
G. Środki własne UE	•	•	9753	9839	10629	12224
H. Finansowanie projektów z udziałem środków UE	•	•	–	–	17582	25166
Ogółem wydatki	91170	151055	28133	222703	252324	277893

<sup>a)</sup> Dane nieporównywalne z latami następnymi.

<sup>b)</sup> od 2008 r. rozliczenia z bankami wchodzi w skład dotacji podmiotowych.

Źródło: jak w tab. 3.

W latach 2000–2008 dotacje dla gmin uległy prawie potrojeniu, dla województw nieznacznie wzrosły, a dla powiatów uległy zmniejszeniu. Udział dotacji dla jednostek samorządowych był minimalny w 1995 r. (3,9%) w ogólnych wydatkach budżetu, a najwyższy w 2000 r. (8,8%) i nie spadał poniżej 6,5% (2008 r.). Największy wzrost dotacji dla samorządów gminnych wystąpił w 2006 r. (wzrost o 35,4% w stosunku do roku poprzed-

niego), co częściowo związane było z wyborami parlamentarnymi i samorządowymi. Organizacją wyborów zajmują się gminy, a koszty z tym związane pokrywa budżet centralny.

Między rokiem 2007 a 2006 i między 2008 a 2007 wzrost dotacji celowych z budżetu państwa był minimalny. Jeżeli chodzi o dotacje dla powiatów to w 2005 r. były one niższe o przeszło połowę niż w 2000 r., ponieważ w międzyczasie zgodnie z nowymi ustawami wzrósł udział powiatów w podatkach od osób fizycznych i prawnych<sup>3</sup>. A więc zamiast dotacji zwiększyła się samodzielność finansowa samorządnych powiatów poprzez wzrost dochodów własnych. Czyli od osób fizycznych zamieszkałych na terenie powiatu i prawnych prowadzących działalność gospodarczą, którzy płacą podatki nieco więcej niż w latach poprzednich odprowadzane jest do powiatów, a nie na konta budżetu centralnego, o co powiaty i gminy domagały się od dawna i postulują o jeszcze większy ich udział w dochodach podatkowych, aby zmniejszyć ich zależność finansową od budżetu centralnego. Przykład ten świadczy o współzależnościach, jakie zachodzą między budżetami jednostek samorządowych a budżetem centralnym. Większy udział gmin, powiatów, samorządowych województw w podatkach od osób fizycznych i prawnych to ich większa samodzielność finansowa i mniejsze uzależnienie od budżetu centralnego w postaci płynących dotacji i subwencji.

Z ogólnej sumy dotacji przyznanych jednostkom samorządu terytorialnego gros środków przeznacza się na pomoc społeczną (około 75% głównie różnego rodzaju zasiłki). Drugą pozycję wydatków stanowi bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa.

Ważną pozycję wydatków budżetowych stanowią tzw. dotacje podmiotowe. Są to organy władzy centralnej, które dla realizacji zadań, jakie mają spełniać w państwie muszą posiadać środki finansowe. Ze względu na to, że w poszczególnych okresach zmieniały się podmioty i przedmioty dotowane, analizą objęto dwa okresy 1991–2000 i 2001–2008. Otóż w latach 90. XX w. podmiotami dotowanymi była restrukturyzacja przemysłu (ciągły wzrost dotacji), infrastruktura kolejowa, gospodarka mieszkaniowa (tab. 6). W ramach dotacji przedmiotowej najwyższe wydatki ponoszono na dopłatę do przewozów pasażerów kolejami krajowymi i znacznie mniejsze do przewozów osób autobusami oraz dopłaty do sprzedaży samochodów osobowych na przedpłaty i niewielkie dopłaty przeznaczano do artykułów żywnościowych, a także do podręczników szkolnych w latach 1999–2000. Wysokość dopłat przedmiotowych była w 1991 r. wyższa niż podmioto-

---

<sup>3</sup> Por. Ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. Nr 203 poz. 1966 z 2003 r.).

wych, w następnych latach dotacje podmiotowe były już znacznie wyższe niż przedmiotowe.

Tabela 6. Dotacje podmiotowe i przedmiotowe finansowane z budżetu państwa w latach 1991–2000 w mln zł

Wyszczególnienie	1991	1995	1997	1998	1999	2000
<b>Dotacje ogółem</b>	<b>2197</b>	<b>2739</b>	<b>2695</b>	<b>2129</b>	<b>2573</b>	<b>2832</b>
w tym:						
1. Podmiotowe	538	1714	1183	1142	1969	2274
w tym do:						
– restrukturyzacji przemysłu	174	364	837	879	1451	1575
– infrastruktury kolejowej	156	366	–	–	–	–
– restrukturyzacji zadłużenia – z tytułu składek ZUS	–	788	100	–	–	–
2. Do gospodarki komunalnej i mieszkaniowej, w tym do:	725	484	511	195	8	–
– eksploatacji mieszkań spółdzielczych	615	446	449	132	–	–
3. Dotacje przedmiotowe	935	541	1002	792	596	559
w tym do:						
– artykułów żywnościowych	4	9	14	17	18	21
– samochodów osobowych sprzedanych na przedpłaty	96	29	73	35	21	2
– przewozów pasażerskich w komunikacji:						
◦ autobusowej międzymiastowej,	91	145	193	164	•	•
◦ kolejowej krajowej	200	352	710	560	538	517
– podręczników	•	•	•	•	11	11

Źródło: Rocznik Statystyczny Polski 1999 s. 582, 2001 s. 497.

W latach 2001–2008 różnice te jeszcze bardziej się pogłębiły (tab. 7) – od 4,06 w 2000 r. do 11 w 2001 r. i do 31,5 razy były wyższe podmiotowe od przedmiotowych. W latach 2001–2008 najwięcej środków w ramach dotacji podmiotowych przeznaczano na szkolnictwo wyższe. W okresie ośmiu lat dotacje do szkół wyższych wzrosły prawie dwukrotnie.

Drugą pozycję pod względem wysokości wydatków podmiotowych stanowiły dotacje do sektora finansów publicznych. Dotacje te w poszczególnych latach zmieniały się i były najwyższe w 2003 i 2007 r. Znacznie mniejsze i malejące w czasie były dotacje do innych jednostek nienależących do sektora finansów publicznych. Powyżej 1 mld zł rocznie wynosiły dotacje dla jednostek naukowych, czyli dla instytutów naukowych państwowych i do Polskiej Akademii Nauk. Osobną pozycję dotacji stanowiły od 2005 r. wydatki związane z pracami naukowo-badawczymi prowadzonymi przez instytuty naukowo-badawcze [Mazurkiewicz 2009]. Ponadto dotowano instytucje kulturalne (teatry, opery, filharmonie) i w niewielkim stopniu publiczne zakłady opieki zdrowotnej.



Tabela 7. Dotacje podmiotowe i przedmiotowe finansowane z budżetu państwa w latach 2001–2008 w mln zł

Wyszczególnienie	2001	2003	2005	2006	2007	2008
<b>Dotacje ogółem</b>	<b>13762</b>	<b>13633</b>	<b>16049</b>	<b>18899</b>	<b>17741</b>	<b>16759</b>
1. Podmiotowe dla:	12510	12813	15499	15365	17194	16227
– szkół wyższych	5659	6311	9102	9240	10063	10349
– jednostek naukowych	1910	1878	1873	1566	1532	1345
– szkół i placówek oświatowych	15	9	11	12	12	18
– instytucji kultury	319		476	592	642	647
– publicznych zakładów opieki zdrowotnej	98	115	25	31	163	328
– sektora finansów publicznych	2858	3027	2984	1973	3176	2150
– dla innych jednostek nie należących do sektora finansów publicznych	1651	1143	1027	1234	935	782
– jednostek badawczo rozwojowych	–	•	2	707	671	610
3. Przedmiotowe w tym do:	1253	821	550	538	547	532
– postępu biologicznego	214	160	97	120	124	108
– kultury fizycznej i sportu	16	12	17	17	18	18
– krajowych pasażerskich przewozów kolejowych	537	200	•	–	•	•
– posiłków wydawanych w barach mlecznych	17	17	18	18	18	22
– podręczników szkolnych i akademickich	10	9	8	9	1	9
– zadań realizowanych przez Wojskowe Agencje Mieszkaniowe	271	312	•	•	•	•

Źródło: jak w tab. 3.

Jednak udział dotacji dla szkół wyższych w ogólnych wydatkach dla podmiotów był najwyższy i wynosił (w %):

2001	–	45,2,
2005	–	49,2,
2006	–	60,1,
2008	–	63,8.

Rosnąca liczba studentów (z 1585 tys. w roku akademickim 2000/01 do 1938 tys. w 2008/2009), a wraz z nią rozbudowa i budowa nowych budynków szkół publicznych i rosnące koszty ich wyposażenia i utrzymania pociągają za sobą wzrost wydatków budżetowych państwa. Natomiast są coraz mniejsze dotacje przedmiotowe obejmujące ważną dziedzinę, jaką jest finansowanie postępu biologicznego w produkcji roślinnej i zwierzęcej, ale nieprzekraczające 220 mln zł w 2001 r. z tendencją malejącą w latach następnych. Dotacje do posiłków przygotowywanych w barach mlecznych nie przekraczały rocznie 22 mln zł i nieco mniej wydawano na dofinansowanie kultury fizycznej i sportu, a jeszcze mniej na podręczniki szkolne i akademickie.

W latach 2001–2003 dotowano jeszcze zadania realizowane przez Wojskową Agencję Mieszkaniową, na rzecz której wydawano więcej niż na

postęp biologiczny. Również w tym okresie dotowano nadal, podobnie jak w latach wcześniejszych, pasażerskie przewozy kolejowe (tab. 7). Jednak najważniejszą pozycję w wydatkach budżetu centralnego stanowią koszty związane z administracją centralną państwa. Państwo, aby spełniać swoje zadania, a więc zapewnić bezpieczeństwo swoim obywatelom i sprawnie funkcjonować, musi do swojej dyspozycji posiadać środki, aby realizować zadania, które nakłada na nie ustawa zasadnicza. Na te cele ponosi się wydatki bieżące i majątkowe. Wydatki bieżące jednostek budżetowych w 2000 r. w porównaniu z 1995 r. zmalały w wyniku wprowadzenia z dniem 1 stycznia 1999 r. nowego podziału administracyjnego kraju i utworzenie samorządowych powiatów i województw. W związku z tym obok nielicznej administracji wojewódzkiej reprezentującej władzę centralną w terenie istnieje o wiele liczniejsza administracja samorządowa odpowiedzialna za realizację zadań w zakresie społecznym, gospodarczym i bezpieczeństwa, która jest finansowana z budżetu wojewódzkiego. Od 2005 r. wydatki bieżące jednostek budżetowych systematycznie wzrastały, co wiąże się ze wzrostem płac, na które przeznaczają się połowę wydatków bieżących. Do tego dochodzą składki na ubezpieczenia społeczne oraz na fundusz pracy. W ramach wydatków bieżących udział wynagrodzeń i składek na obowiązkowe ubezpieczenia społeczne i Fundusz Pracy wynosił (w %):

	wynagrodzenia	świadczenia
1995	47,5	16,5
2000	44,0	7,8
2005	54,4	8,1
2006	52,2	8,0
2007	51,4	8,0
2008	58,1	6,5

Pozostała część wydatków bieżących to koszty funkcjonowania administracji (czynsz, podatek od nieruchomości, utrzymanie biur, paliwo do samochodów, samolotów, remonty).

Udział wydatków bieżących jednostek budżetowych w ogólnych dochodach budżetu centralnego przedstawiał się następująco (w %):

1995 r. –	34,1,
2000 r. –	17,8,
2005 r. –	19,2,
2006 r. –	18,9,
2007 r. –	18,0,
2008 r. –	17,4,

a więc przy stosunkowo wysokim udziale w 1995 r. i niskim w 2000 r. oraz pewnym wzroście w 2005 r. od tego roku następuje powolny spadek. Prze-

ciężnie rocznie jednej osobie zatrudnionej w administracji publicznej (103 tys.) wraz z wojskiem (138 tys.), bezpieczeństwem publicznym (162 tys.), wymiarem sprawiedliwości (44 tys.), ochroną zdrowia (22 tys.) i innymi resortami (ca 50 tys.) na cele bieżące towarzyszą wydatki w wysokości ca 90 tys., z tego więcej niż połowa to wydatki osobowe. Wydatkom bieżącym poszczególnym resortom i kancelariom (prezydenta, Rady Ministrów, Sejmu, Senatu) towarzyszą wydatki majątkowe (inwestycyjne), takie jak budowa dróg o znaczeniu krajowym i międzynarodowym, modernizacja kolei, budowa i wyposażenie szkół wyższych, szpitali, uzbrojenie wojska itd. Wydatki majątkowe są kilka razy (w 1995 siedmiokrotnie, a w latach 2007–2008 przeszło trzykrotnie) niższe od wydatków bieżących. Są one niewystarczające w stosunku do zgłaszanych potrzeb, ale w przypadku niskich dochodów realizacja tych potrzeb przesuwana jest na lata następne.

Udział wydatków majątkowych w ogólnych rozchodach budżetu w analizowanych latach miał powolną tendencję rosnącą (od 4,6% do 5,4%). Z ogółu wydatków majątkowych mniej więcej co trzecia złotówka wydawana jest na obronę narodową i tyle na rozwój transportu lądowego. Ponadto znaczące wydatki przeznaczają się na inwestycje z zakresu bezpieczeństwa publicznego i ochrony przeciwpożarowej oraz resortu sprawiedliwości, a także dla Ministerstwa Zdrowia na inwestycje związane z budową lub rozbudową uniwersytetów i akademii medycznych i ich wyposażeniem.

Ważną pozycję wydatków budżetu centralnego stanowią świadczenia na rzecz osób fizycznych, które obejmują między innymi wypłaty związane z wyrokami sądowymi, które były wytoczone przez obywateli przeciwko instytucjom reprezentowanym przez rząd (np. urzędy skarbowe), zasiłki pogrzebowe, odprawy związane z wcześniejszym przechodzeniem na emeryturę, odprawy dla pracowników zwalnianych grupowo w związku z zaprzestaniem działalności przedsiębiorstw będących własnością państwa. Udział wydatków budżetowych na rzecz osób fizycznych był znaczny i wynosił od 9,8% w 2005 r. do 7,6% w 2008 r., a więc przekraczał dotacje podmiotowe (tab. 5).

Od 2005 r. znaczącym wydatkiem jest składka Polski wpłacana do budżetu Unii Europejskiej w wysokości ca 1% PNB oraz przekaz należności uzyskanych z opłat celnych i rolnych, a także podatku VAT należnego UE. Kwota należna UE w latach 2005–2008 wzrosła o 25,3%. Jednocześnie z budżetu UE, jak to nadmieniano przy omawianiu dochodów, Polska otrzymuje każdego roku pokaźne środki, głównie na cele inwestycyjne, ale wykorzystując je musi je wspierać własnymi środkami. Ich wysokość w 2008 r. była niemal taka sama jak koszty związane z obsługą długu pu-

blicznego (ca 25 mld zł). W latach wcześniejszych finansowanie projektów z udziałem środków UE wchodziło do pozycji „inne”. W sumie w 1995 r. w wydatkach budżetowych najważniejszą pozycję stanowiły koszty funkcjonowania jednostek budżetowych (34,1%) i o przeszło połowę mniej obsługa długu publicznego, a następnie dotacje do Funduszu Ubezpieczeń Społecznych i KRUS oraz inne. W latach następnych udział wydatków bieżących jednostek budżetowych był mniej więcej taki sam jak dotacje do ubezpieczeń i subwencje przekazywane samorządom terytorialnym (tab. 8).

Tabela 8. Struktura % wydatków budżetowych w latach 1995–2008

Wyszczególnienie	1995	2000	2005	2006	2007	2008
1. Dotacje podmiotowe i przedmiotowe	0,6	1,5	7,7	7,6	7,0	6,0
2. Dotacje do ubezpieczeń ZUS i KRUS	13,3	18,8	16,7	17,7	15,3	17,3
3. Subwencje	3,2	17,0	15,6	15,4	14,6	14,6
4. Dotacje dla samorządów terytorialnych	4,0	8,8	6,1	7,3	6,7	6,5
5. Wydatki bieżące jednostek budżetowych	34,1	17,6	19,1	18,8	18,0	17,4
6. Świadczenia na rzecz osób fizycznych	8,6	8,6	9,8	8,0	9,0	7,6
7. Obsługa długu publicznego	15,7	11,7	11,9	12,5	10,8	9,0
8. Rozliczenia z bankami	2,2	1,2	0,5	0,4	0,5	–
9. Wydatki majątkowe jednostek budżetowych	4,6	4,8	4,9	5,0	5,2	5,4
10. Inne wydatki	13,7	10,0	3,1	3,0	1,9	2,6
11. Środki UE	–	–	4,6	4,3	4,1	4,5
12. Finansowanie projektów z udziałem środków UE	–	–	–	–	7,0	9,1
Razem:	100	100	100	100	100	100

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych zawartych w tab. 5.

Udział tych trzech pozycji w wydatkach budżetowych państwa w 1995 r. wynosił 50,6%, w 2000 r. 53,4%, w 2005 r. 51,4% i w 2008 r. 49,3%. W latach 2000–2008 wydatki na te trzy pozycje wzrosły z 81 mld do 137 mld zł. Trzeba pamiętać, iż ta potężna kwota przeznaczona jest prawie wyłącznie na cele konsumpcyjne, podobnie zresztą jak świadczenia na rzecz osób fizycznych, a więc tylko pośrednio poprzez stwarzany popyt mogą przyczyniać się do wydatków inwestycyjnych. Należy zdawać sobie sprawę, że porównanie poszczególnych wydatków z uwzględnieniem czasu jest utrudnione ze względu na zmiany klasyfikacji poszczególnych wydatków i pojawienie się w międzyczasie nowych pozycji, wypadanie innych lub łączenie.

## 5. Wydatki budżetu państwa według działów gospodarki narodowej

Celowa wydaje się też analiza wydatków budżetowych państwa według działów gospodarki narodowej, przy czym w odpowiednich zestawieniach dokonywanych przez Główny Urząd Statystyczny brakuje pewnej konsekwencji. Mianowicie nie włącza się do działu „Oświata i Wychowania” subwencji oświatowej przekazywanej jednostkom terytorialnym i nie rozdzielono na poszczególne działy dotacji przekazywanej gminom oraz które działy są zobowiązane przekazywać środki do budżetu UE. Te trzy pozycje (subwencje, dotacje, środki UE) nie zostały rozdysponowane według działów, natomiast osobno wyodrębniono obsługę długu publicznego, który powinien być w dziale „Finanse”, a który się w ogóle w tym wykazie nie pojawia, a ujęty jest w dziale „administracja publiczna” (poz. 11 w tab. 9). Ze względu na to, że subwencja oświatowa jest pozycją klarowną można ją śmiało włączyć do działu „Oświata i Wychowanie”. Pozostałe dwie pozycje pozostają poza działami i nie będą omawiane (mieszczą się w sumie nierozdysponowanej).

Najwięcej środków budżetowych pochłania dział „Obowiązkowe Ubezpieczenia Społeczne”. W latach 1995–2008 nastąpił w cenach nominalnych czterokrotny wzrost wydatków na ten cel (z 15 do 64 mld zł). Wokół tych wydatków narosło wiele nieporozumień. Często twierdzi się, że ciężar tych wydatków musi ponosić współczesne społeczeństwo pracujące na rzecz osób, które przeszły na emeryturę. Nieporozumienie polega na tym, że emeryci (renciści), pracując przez 30 czy przez 50 lat płacili w tym okresie składki na ubezpieczenia, którymi dysponowało państwo i gdyby każdy obecny emeryt odprowadzał składki na swoje konto osobiste w większości przypadków budżet państwa nie musiałby dopłacać do emerytur. Ponadto osoby pracujące przyczyniały się do tworzenia PKB, którego większą część przywłaszczyło sobie państwo, przeznaczając go między innymi na cele inwestycyjne, a z tych inwestycji korzysta współczesne pokolenie. Dlatego wydatki na obowiązkowe ubezpieczenia, **czyli na emerytury nie są łaską państwa, ale powinnością na rzecz osób, które wypracowały dochód w przeszłości, a teraz pewna ich część korzysta z tego dochodu.** Warto może przypomnieć, iż na obowiązkowe ubezpieczenia społeczne składa się Fundusz Ubezpieczeń Społecznych i Fundusz Emerytalno-Rentowy rolników (KRUS). O dopłatach do tych funduszy była już mowa przy omawianiu wydatków budżetu, analizując dane zawarte w tab. 5. W tym miejscu warto tylko wspomnieć o wpłacanych składkach, które nie są w stanie pokryć wydatków, zwłaszcza emerytalno-rentowych.

Tabela 9. Wydatki budżetu państwa wg działów w mln zł w latach 1995–2008

Działy gospodarki narodowej	1995	2000	2005	2006	2007	2008
1. Rolnictwo i leśnictwo	1456	2469	6220	6553	13267	17779
2. Leśnictwo	106	196	35	37	42	36
3. Górnictwo i kopalnictwo	–	–	943	788	472	448
4. Przetwórstwo budowlano-przemysłowe	221	292	930	1496	1629	1405
5. Handel	347	980	810	527	1911	1487
6. Komunikacja	1353	2954	4573	5376	9807	16268
7. Turystyka	39	49	41	50	47	47
8. Gospodarka mieszkaniowa	117	72	1362	1423	1698	1541
9. Działalność usługowa	442	538	774	784	823	711
10. Nauka	1438	2917	2901	3351	3718	3862
11. Administracja publiczna	3116	6656	8335	8692	9455	10161
12. Obrona narodowa	5249	9944	12421	13160	15519	13812
13. Obowiązkowe ubezpieczenia społeczne	15310	36699	44966	50333	54228	64050
14. Bezpieczeństwo publiczne i ochrona ppoż.	3380	7040	9438	9738	11580	12517
15. Wymiar sprawiedliwości	1713	4145	6999	7594	8455	9090
16. Oświata i wychowanie	10310	11327	27340	28916	30558	33111
17. Edukacyjna opieka wychowawcza	•	•	614	816	892	846
18. Szkolnictwo wyższe	2175	5327	9714	9943	10717	11091
19. Ochrona zdrowia	13133	4300	3864	3848	5544	6692
20. Pomoc społeczna	8519	11978	20734	19730	20492	18332
21. Gospodarka komunalna i ochrona środowiska	921	773	234	214	222	360
22. Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego	704	632	1032	1115	1314	1487
23. Kultura fizyczna i sport	123	224	185	259	259	583
24. Obsługa długu publicznego wraz z administracją	16830	20578	24970	27850	27581	25117
<b>Razem:</b>	<b>87002</b>	<b>140090</b>	<b>189495</b>	<b>202593</b>	<b>230230</b>	<b>250833</b>
Suma nierozdysponowana, w tym na:						
– środki dla UE	–	–	9753	9839	10629	12224
– dotacje dla gmin	3568	4607	8972	12150	12903	13065

Źródło: Rocznik Statystyczny z lat 1996–2009.

Wartość składek przypisanych w poszczególnych latach na te fundusze przedstawiała się następująco (w mln zł):

Rok	FUS	FER
1995	35215	430
2000	66148	736
2005	78588	1071
2006	82707	1206
2007	87974	1189
2008	82162	1224

Wydatki Funduszu Ubezpieczeń Społecznych w 2008 r. wynosiły 136,1 mld, a Emerytalno-Rentowego KRUS 16,8 mld, przy czym dotacje do Funduszu Ubezpieczeń Społecznych są przeszło dwukrotnie wyższe (patrz tab. 5) niż do KRUS, ale właśnie dopłaty do tego ostatnio wymienionego Funduszu wzbudzają wśród posłów najwięcej kontrowersji. Podobnie zresztą jak dopłaty bezpośrednie z funduszy unijnych do rolnictwa [Rakowski 2006].

Odpowiedzią na podwyższenie składek płaconych przez rolników niech będzie stwierdzenie „Wszystko wskazuje na to, że to raczej ów rozległy sektor naturalny” ponosił (począwszy już od czasów pańszczyzny przez okres dwudziestolecia i lata PRL-u do czasów obecnych) koszty rozwoju fundowanego polskiemu społeczeństwu przez kolejne ekipy rządzących” [Bukraba-Rylska 2010 s. 230] i dalej „Jeżeli w okresie transformacji koszt przechowywania w indywidualnych gospodarstwach rolnych zwolnionych z przemysłu nadwyżek siły roboczej wynosił co najmniej 1 mld zł rocznie, licząc utracone przez tych ludzi pensje, a przecież należałoby tu dodać jeszcze koszty ich utrzymania, a więc minimum drugie tyle, to nie można mieć żadnych wątpliwości co do tego, że w ten właśnie sposób rolnictwo dofinansowywało całą gospodarkę, zatem wieś tym dopłacała do przemian. .... Oskarżać wieś i rolnictwo, że są zacofane i niewydajne, to po prostu przyznawać się do nadużyć i ewidentnych dewastacji, jakich wobec segmentu agrarnego przez długie lata się dopuszczano, doprowadzając do takiego stanu, jaki mamy obecnie” [tamże s. 230].

Zatem rolnikom należy się rekompensata za wkład w rozwój gospodarczy, ale i demograficzny kraju oraz za koszty, jakie ponoszą na skutek dewastacji środowiska naturalnego czynionej przez przemysł, komunikację, chaotyczną urbanizację. Jeśli obciążać dodatkowymi składkami na ubezpieczenia, to rolników „papierkowych”, którzy są właścicielami ziemi, ale niepracującymi w rolnictwie.

Udział wydatków na obowiązkowe Ubezpieczenia Społeczne w ogólnych wydatkach budżetu państwa kształtował się następująco (w %)<sup>4</sup>:

1995 r.	–	16,8
2000 r.	–	24,3
2005 r.	–	21,6
2007 r.	–	21,5
2008 r.	–	23,0

<sup>4</sup> Dane: Rocznik Statystyczny Polski 1999 s. 505, 2008 s. 639, 2009.

Prócz składek przypisanych dochody osiąga się z innych źródeł (np. odsetki bankowe).

Problem ten wymaga osobnego omówienia, bo znaczną część wydatków stanowią koszty funkcjonowania tych funduszy. Ponadto z budżetu centralnego płacone są składki na ubezpieczenia społeczne policji, wojska, straży pożarnej, sędziów, prokuratorów.

Znaczne zwiększenie wydatków w 2008 r. w porównaniu z 2007 r. z budżetu centralnego na ubezpieczenia społeczne związane było z obniżeniem składek rentowych z 13% podstawy wymiaru płaconych przez pracowników do 30 czerwca 2007 r. do 10%, a następnie od 1 stycznia 2008 r. obniżono do 6%. Spowodowało to zmniejszenie wpływów składek na Fundusz Ubezpieczeń Społecznych, w związku z czym należało zwiększyć dotacje, aby pokryć deficyt środków.

Znacznie już mniejsze wydatki ponosi się na oświatę i wychowanie (pozycje 16 i 17 w tab. 9) i ich udział w wydatkach budżetowych po pewnym spadku w 2000 r. (7,5%) utrzymuje się w granicach 11,3% (w 1995 r.) oraz 13,4% (w 2005 r.). Jeżeli do oświaty dołączymy szkolnictwo wyższe, to udział wydatków budżetowych związanych z edukacją społeczeństwa (do tego dochodzą środki pozyskiwane z UE, których tu nie uwzględniono) wynosił (w %):

1995 r. –	13,7
2000 r. –	11,0
2005 r. –	18,1
2007 r. –	16,7
2008 r. –	16,2

Wydatki te należy traktować jako swoiste inwestycje w społeczeństwo.

Pokaźne wydatki budżetowe przeznaczane są na pomoc społeczną związaną z ubóstwem pewnych gospodarstw domowych i wypłacanych zasiłków z tytułu macierzyństwa, urodzenia i wychowania dzieci, utrzymania domów pomocy społecznej i innych. W tym miejscu należy podkreślić, iż w pozycji pomoc społeczna nie mieszczą się zasiłki dla bezrobotnych, które są finansowane z funduszu celowego, jakim jest Fundusz Pracy utrzymywany ze składek uiszczanych przez firmy. Wydatki na pomoc społeczną pod względem wielkości w 1995 r. zajmowały piątą pozycję w budżecie centralnym, a w 2008 r. nawet trzecią, a więc są znacznym ciężarem ponoszonym przez państwo. Wydatki na ten cel są większe niż na szkolnictwo wyższe.

Z pomocą społeczną wiążą się wydatki na ochronę zdrowia, które po wprowadzeniu w 1999 r. obowiązkowych składek zdrowotnych i utworzeniu Kas Chorych, a od 2003 r. Narodowego Funduszu Zdrowia są od 2000 r. znacznie niższe niż było to w latach 90. XX w., ponieważ większość wydat-



ków związanych z ochroną zdrowia ponosi NFZ. Natomiast od 2000 r. w dziale „Ochrona Zdrowia” mieszczą się wydatki związane z kształceniem kadr, szkoły medyczne, kształcenie podyplomowe, ratownictwo medyczne, inspekcja sanitarna, finansowanie działalności związanej z krwiodawstwem, nadzór nad jakością produktów i wyrobów leczniczych, finansowanie badań profilaktycznych. Od 2006 r. wydatki na ochronę zdrowia znacznie wzrosły, ale w 2008 r. były przeszło dwuipółkrotnie niższe aniżeli wydatki na pomoc społeczną, na rolnictwo, na transport i łączność oraz dwukrotnie mniejsze niż na obronę narodową. Natomiast w latach 90. wydatki państwa na ochronę zdrowia były znacznie wyższe i ich udział w wydatkach ogółem wynosił 14,4%, zaś w 2006 r. tylko 1,7%, a w 2008 r. 2,4%. Wprowadzenie obowiązkowych ubezpieczeń zdrowotnych i utworzenie NFZ spowodowało przejęcie przez ten Fundusz pieczy nad lecnictwem i odciążenie finansowe Ministerstwa Zdrowia, a tym samym częściowe<sup>5</sup> odciążenie budżetu centralnego.

Z działów gospodarczych największe dotacje z budżetu otrzymuje rolnictwo i rybołówstwo. Z danych zawartych w tab. 9 widać ogromny wzrost wydatków, jaki zaistniał między 2000 a 2005 r. oraz między 2006 a 2007 nastąpiło nawet podwojenie dotacji do tego działu i dalszy skokowy wzrost wystąpił w 2008 r. Wejście Polski do UE i pozyskanie z jej budżetu środków na wielofunkcyjny rozwój wsi i na modernizację rolnictwa wymaga także angażowania środków krajowych. Ponadto dotacje te przeznaczane są na utrzymanie działalności:

- Krajowej Stacji Chemiczno-Rolniczej (badanie gleb i roślin),
- Krajowego Centrum Hodowli Zwierząt,
- Centralnego Ośrodka Badania Odmian Roślin Uprawnych,
- Inspekcji Weterynaryjnej (główniej i wojewódzkich),
- Państwowej Inspekcji Ochrony Roślin i Nasiennictwa,
- Inspekcji Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych,
- Państwowej Straży Rybackiej i okręgowych inspektorów rybołówstwa morskiego,
- Państwowych jednostek doradztwa rolniczego,
- Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa.

Ponadto część dotacji przeznacza się na: finansowanie postępu biologicznego, ochronę roślin, rozwój rolnictwa ekologicznego, melioracje

---

<sup>5</sup> Częściowe, ponieważ z budżetu centralnego dotuje się NFZ, ponadto składki na ubezpieczenia zdrowotne w wysokości 9% od wynagrodzeń brutto 1,25% pokrywają bezpośrednio pracownicy, a 7,75% jest odliczane od podatku płaconego przez pracowników. Gdyby ta suma nie była odliczana pracownikom od podatku, zasilalaby dochody budżetu centralnego i terytorialnego.

wodne, prace geodezyjne, a także wspieranie rynku rolnego i rybołówstwa [Czyżewski 2010]. Również pokaźne dotacje z budżetu otrzymuje transport. W latach 2006–2008 nastąpił trzykrotny wzrost dotacji związany z budową dróg, modernizacją kolejnictwa i lotnisk. W 2008 r. nieco mniej środków niż na komunikację przeznaczono na obronę narodową, ale w latach wcześniejszych pochłaniała ona o wiele więcej pieniędzy niż komunikacja. Duży strumień środków przeznacza się na bezpieczeństwo publiczne i ochronę przeciwpożarową i nieco tylko mniej na administrację publiczną. Z innych działań na uwagę zasługuje wymiar sprawiedliwości, który pochłania tylko nieco mniej środków niż administracja publiczna oraz nauka, na którą rocznie przeznaczano od 2,9 mld zł w 2000 r. do 3,86 mld w 2008 r. Na pozostałe działy gospodarki narodowej na każdy z osobna nie przeznaczano więcej niż 1,6 mld zł, a niektóre z nich (leśnictwo, turystyka) nawet poniżej 50 mln zł.

Omawiając wydatki budżetu centralnego, ważną sprawą jest, jaka część środków przeznaczana jest na cele majątkowe, które głównie obejmują nakłady inwestycyjne. Jak już wcześniej wspomniano, wydaje się na nie z budżetu niewielką część, na ogół dwukrotnie mniej niż wynosi obsługa długu publicznego. Ponadto są to wydatki ponoszone głównie na cele obronne, bezpieczeństwa publicznego, na infrastrukturę i cele nieprodukcyjne, które tylko pośrednio i to w niewielkim stopniu mogą generować dochody budżetowe. Stąd też przy sztywnych wydatkach budżetowych i ograniczonych dochodach zwiększa się dług publiczny i zadłużenie ograniczone.

## 6. Deficyt budżetowy i dług publiczny

Nadwyżka wydatków budżetowych nad dochodami powoduje deficyt budżetowy, który państwo pokrywa głównie poprzez emisję papierów wartościowych, zaciąganie kredytów i pożyczek [Owsiak 2002, s. 251]. Od 1995 r. do 2008 r. deficyt budżetu kształtował się w granicach od 5,9 mld w 1997 r. do 28,4 mld zł w 2005 r. (tab. 10). Deficyt ten był całkowicie lub częściowo finansowany z dochodów osiąganych z prywatyzacji. I tak dochody z prywatyzacji w poszczególnych latach kształtowały się następująco (w mln zł):

2000	–	26746
2005	–	3848
2006	–	622
2007	–	1947
2008	–	2372

Tak więc dochody z prywatyzacji w 2000 r. pozwalały z nadwyżką pokryć dług publiczny, ale w latach następnych takich możliwości nie było, dlatego narasta dług publiczny, szczególnie dług krajowy Skarbu Państwa według kryterium emisji. W latach 2000–2005 dług publiczny ogółem zwiększył się o 66,4%, a w latach 2005–2008 o dalsze 28,1%. W okresie tych ośmiu lat dynamika długu publicznego wzrosła o 213,2%, a więc nastąpiło więcej niż podwojenie. W przeliczeniu na 1 mieszkańca Polski dług ten wynosił (w zł):

2000	–	7375
2005	–	12278
2006	–	12592
2007	–	13880
2008	–	15732

Tabela 10. Deficyt budżetu państwa w latach 1995–2008 w mln zł (ceny nominalne)

Rok	Dochody	Wydatki	Deficyt
1995	83 722	91 170	–7 448
1997	119 772	125 675	–5 903
1998	126 560	139 752	–13 192
2000	135 664	151 055	–15 391
2001	140 527	172 885	–32 358
2002	143 520	182 922	–39 402
2003	152 111	189 154	–37 043
2004	156 281	197 698	–41 417
2005	179 772	208 133	–28 361
2006	197 640	222 703	–25 063
2007	236 368	252 324	–15 956
2008	253 547	277 893	–24 346

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: Rocznik Statystyczny Polski 1999 s. 498, 2008 s. 632–633, 2009 s. 642–643.

W ramach państwowego długu publicznego wyróżnia się dług podsektora:

- samorządowego,
- ubezpieczeń społecznych.

Dług podsektora rządowego dzieli się na dług Skarbu Państwa, w tym krajowy i zagraniczny oraz dług pozostałych instytucji. Dług podsektora rządowego jest największy (tab. 11) i jego udział procentowy w państwowym długu publicznym wynosił:

2000	–	95,6,
2005	–	94,2,
2008	–	94,8.

Tabela 11. Państwowy dług publiczny w latach 2000–2008 w mln zł w cenach nominalnych

Wyszczególnienie	2000	2005	2006	2007	2008
1. Dług podsektora rządowego	267 972	439 335	477 920	500 214	566 907
w tym:					
a) Skarbu Państwa	265 888	438 416	4 765 522	498 963	565 461
z tego:					
– krajowy	145 053	313 727	350 354	377 841	415 718
– zagraniczny	120 835	124 689	126 198	121 122	149 744
b) pozostałych instytucji	2084	919	1368	1251	1446
2. Dług podsektora samorządowego	9225	20 172	23 283	24 483	28 115
3. Dług Ubezpieczeń Społecznych	3125	7084	5060	2745	2775
<b>Ogółem:</b>	<b>280 322</b>	<b>466 591</b>	<b>506 263</b>	<b>527 442</b>	<b>597 797</b>

Źródło: jak w tab. 10.

Według miejsca emisji dług krajowy Skarbu Państwa wzrastał szybciej niż dług zagraniczny, co prezentują poniższe dane (w %):

	<b>krajowy</b>	<b>zagraniczny</b>
$\frac{2005}{2000}$	216,3	103,2
$\frac{2008}{2005}$	132,5	120,1
$\frac{2008}{2000}$	286,6	123,9

Należy nadmienić, iż oprócz długu zagranicznego Skarbu Państwa dług taki posiadają różne firmy i w sumie w 2000 r. dług zagraniczny Polski wynosił 64,8 mld dolarów USA, a w 2007 r. 195,4 mld. To znaczy, że przeciętnie obywatel naszego kraju jest zadłużony za granicą na przeszło 5000 dolarów USA. Problem ten wymaga jednak osobnego omówienia.

Wracając do długu publicznego państwa, należy zauważyć, że również szybko wzrastał dług podsektora samorządowego (trzykrotny wzrost), natomiast podsektora ubezpieczeń społecznych w wyniku dotacji z budżetu państwa i innych operacji finansowych dokonywanych w ramach ubezpieczeń dług ten w 2008 r. był mniejszy niż w 2000 r. (tab. 11). Należy dodać, iż dług podsektora ubezpieczeń społecznych był w 2008 r. przeszło dziesięciokrotnie mniejszy od długu podsektora samorządowego.

Tabela 12. Udział deficytu państwowego lub nadwyżki w PKB Polski na tle wybranych państw w latach 2000–2008

Państwo	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Polska	-3,0	-5,1	-5,0	-6,3	-5,7	-4,3	-3,9	-1,9	-3,9
Czechy	-3,7	-5,7	-6,8	-6,6	-3,0	-3,6	-2,6	-0,6	-1,5
Słowacja	-12,3	-6,5	-8,2	-2,7	-2,3	-2,8	-3,5	-1,9	-2,2
Słowenia	-3,7	-4,0	-2,5	-2,7	-2,2	-1,4	-1,3	0,5	-0,9
Węgry	-2,9	-4,0	-8,9	-7,2	-6,4	-7,8	-9,2	-4,9	-3,4
Bułgaria	•	•	-0,8	-0,3	1,6	1,9	3,0	0,1	1,5
Grecja	-3,7	-4,5	-4,7	-5,7	-7,5	-5,1	-2,8	-3,6	-5,0
Hiszpania	-1,0	-0,6	-0,5	-0,2	-0,3	1,0	2,0	2,2	-3,8
Portugalia	-2,9	-4,3	-2,8	-2,9	3,4	-6,1	-3,9	-2,6	-2,6
Dania	2,4	1,5	0,3	0,1	2,0	5,2	5,2	4,5	3,6
Szwecja	3,7	1,6	-1,2	-0,9	0,8	2,3	2,5	3,8	2,5
Finlandia	6,9	5,0	4,1	2,6	2,4	2,8	4,0	5,2	4,2
Niemcy	1,3	-2,8	-3,7	-4,0	-3,8	-3,3	-1,5	-0,2	-0,1
Francja	-1,5	-1,5	-3,1	-4,1	-3,6	-2,9	-2,3	-2,7	-3,4
Wielka Brytania	3,6	0,5	-2,0	-3,3	-3,4	-3,4	-2,7	-2,7	-5,5

Źródło: European Economic Statistics, Eurostat, 2009 edition, s. 167.

Największy ciężar dla finansów publicznych sprawia jednak dług Skarbu Państwa i możliwości jego spłaty. Zgodnie z przyjętymi zasadami w UE i prawem konwergencji finansowej dług publiczny nie powinien przekraczać 60% wartości PKB, a deficyt budżetu centralnego 3%. Tymczasem, jak wskazują dane zawarte w tab. 12, próg ten od 2000 r. był systematycznie przez Polskę przekraczany. Wyjątek stanowił jedynie 2007 r. Również próg ten był systematycznie przekraczany przez Grecję przeżywającą kryzys finansowy, a także przez Węgry, Portugalię a nawet w niektóre lata przez Niemcy, Francję, Wielką Brytanię, która w 2000 i 2001 r. charakteryzowała się jeszcze nadwyżką budżetową. Państwami UE, które w latach 2000–2008 miały cały czas wyższe dochody od wydatków była Finlandia, Dania, Szwecja (z wyjątkiem 2002 i 2003 r.), a także Irlandia (z wyjątkiem 2002 i 2008 r.), a więc dwa kraje nienależące do strefy euro [Kaliniowska 2009] i dwa kraje, które do niej należą. Wydaje się jednak, że problem deficytu i długu publicznego sprowadza się do umiejętności gospodarowania zasobami będącymi bezpośrednio w dyspozycji danego państwa i pośrednio oraz w sposobie zarządzania państwem. Nie jest więc sprawą obojętną, kto stoi na czele rządu i kto kieruje poszczególnymi sferami życia społeczno-gospodarczego. Nawet najlepsze uprawianie marketingu politycznego przez ekipę rządzącą nie uchroni jej od utraty władzy, jeśli sprawy finansowe państwa są źle prowadzone, a one właśnie znajdują odzwiercie-

dlenie w budżecie. Determinacja rządów w Słowacji i Słowenii odnośnie do zachowania dyscypliny finansowej spowodowała, iż z wysokiego deficytu z początku XXI wieku od 2002 r. Słowenia, a od 2003 r. Słowacja nie przekracza 3% progu i oba te kraje weszły do strefy euro. Problem jednak tkwi w tzw. cięciu wydatków i zwiększaniu dochodów. Tylko jak to zrobić, aby nie nastawić przeciwko sobie społeczeństwa.

## Podsumowanie

Budżet państwa odgrywa ogromną rolę w rozwoju społeczno-gospodarczym, ale jednocześnie napotyka na bariery w stymulowaniu dochodów i ograniczaniu wydatków. Przykładowo, podejmując decyzję o zwiększeniu dochodów budżetowych poprzez podwyższenie stawki podatku VAT, przyczyniamy się do podrożenia kosztów wytwarzania, a więc osłabienia konkurencyjności naszych towarów na rynku krajowym i międzynarodowym (zmniejszenie opłacalności eksportu), a jednocześnie słabnie konkurencyjność naszego kraju w napływie inwestycji zagranicznych. Może się więc okazać, że taka decyzja o podwyższeniu stawki VAT nie tylko nie wpłynie na wzrost dochodów budżetowych, ale spowoduje ich zmniejszenie i rozszerzenie tzw. szarej strefy. Z kolei opodatkowanie banków zmniejszy ich zdolność kredytową, co może spowodować niższe tempo rozwoju gospodarczego. Ponadto wyższe koszty funkcjonowania banki będą chciały przenieść na swoich klientów, co z kolei zmniejszy popyt gospodarstw domowych na towary i usługi i zahamuje tempo wzrostu gospodarczego, a tym samym spowoduje niższe wpływy podatkowe. Te dwa przykłady świadczą o silnych związkach, jakie zachodzą między systemem finansowym państwa a gospodarką i społeczeństwem. Skoro istnieją ogromne bariery we wzroście dochodów, można szukać oszczędności w wydatkach, ale w tym zakresie istnieją także ogromne ograniczenia i bariery. Przykładowo niższy budżet dla Ministerstwa Obrony spowoduje mniejsze zamówienia dla przemysłu zbrojeniowego, a więc i niższe zatrudnienie, wyższe bezrobocie, większe wydatki na zasiłki. Należy zatem poszukiwać takich ograniczeń wydatków i wzrostu dochodów, które zaakceptuje zdecydowana większość społeczeństwa, ale to wymagałoby dokonania zmian w ustawie zasadniczej. Przykładowo:

- 1) zrezygnować z finansowania z budżetu partii politycznych i wprowadzić zasadę jednomandatowych wyborów,
- 2) wybory przeprowadzać co 6 lat,
- 3) za rozwój demograficzny kraju powinno odpowiadać całe społeczeństwo, wobec tego należałoby dodatkowo opodatkować osoby bez-

dzietne oraz posiadające 1 dziecko lub też wprowadzić zasadę rozliczania się z osiągniętych dochodów i płacenia podatków w ramach gospodarstwa domowego, z jednoczesnym wprowadzeniem zwolnienia gospodarstw o najniższych dochodach, a wprowadzenie progresywnego podatku dla gospodarstw osiągających wysokie dochody,

- 4) wprowadzić odpłatność za studia niestacjonarne z jednoczesnym rozszerzeniem puli kredytowej. Państwo ponosi ogromne koszty związane ze szkolnictwem wyższym, a z ich efektów korzystają firmy prywatne, często zagraniczne,
- 5) ogłosić abolicję podatkową dla szarej strefy pod warunkiem uiszczenia rocznego podatku w wysokości np. 1000 zł,
- 6) pieniądze z Funduszu Pracy (9 mld zł w 2008 r.) przeznaczyć na roboty publiczne, a nie na pokrywanie kosztów związanych z bezrobociem (w tym na zasiłki). Uruchomienie robót publicznych przyczyni się do likwidacji bezrobocia, pobudzi rozwój gospodarczy, ograniczy istnienie szarej strefy, zwiększy dochody budżetowe, zwiększy bezpieczeństwo społeczeństwa i przyczyni się do wyższej ruchliwości przestrzennej i zawodowej,
- 7) dla firm wprowadzić podatek od przychodów zamiast od dochodów.

Te ostatnie trzy postulaty jest najłatwiej wprowadzić w życie i dają one największe korzyści ogólnospołeczne. Odpowiedzialnymi za realizację robót publicznych należy uczynić samorządy terytorialne. Z moich obserwacji wynika, że pieniądze z Celowego Funduszu Pracy są jak dotychczas w dużej mierze marnowane i nie przynoszą efektów. Wojewódzkie i powiatowe urzędy pracy, mając te pieniądze do dyspozycji wydają je, aby wydawać i w znikomym stopniu te wydatki przyczyniają się do ożywienia gospodarczego.

## Literatura

1. Bukraba-Rylska I., 2010, Nominowani do emigracji ostatniej, „Wieś i Rolnictwo” nr 1 (146).
2. Czyżewski A., Poczta-Wajda A., Sapa A., 2010, Przepływy finansowe między Polską a Unią Europejską w ramach Wspólnej Polityki Rolnej na tle wyników ekonomicznych rolnictwa, „Wieś i Rolnictwo” nr 2 (147).
3. Głapik E., 2010, Deficyt finansów publicznych rośnie, „Rzeczpospolita”, z dnia 15.09.
4. Kalinowska K., 2009, Bariery wzrostu gospodarczego Unii Europejskiej, „Rocznik Żyrardowski” tom VII, WSRL, Żyrardów.

5. Kosterna U., 1995, Deficyt budżetu państwa i jego skutki ekonomiczne, CASE, PWN, Warszawa.
6. Kosztowniak A., 2007, Zadłużenie zagraniczne a rozwój gospodarczy, CeDeWu, Warszawa.
7. Mazurkiewicz G., 2009, Potencjał polskich jednostek badawczo-rozwojowych, „Rocznik Żyrardowski” tom VII, WSRL, Żyrardów.
8. Owsiak S., 2002, Finanse publiczne. Teoria i praktyka, PWN, Warszawa.
9. Pazura R., 2008, Procedury kształtowania i uchwalania budżetu państwa i podstawowe założenia na 2008 rok, „Rocznik Żyrardowski” tom VI, WSRL, Żyrardów.
10. Pietrewicz M., 2005, Finanse publiczne, w: Ostaszewicz J. (red.), Finanse, Difin, Warszawa.
11. Rakowski W., 2006, Dopłaty unijne dla rolnictwa – dobrodziejstwo czy powinność, (w:) Żukrowska K. (red.), Integracja europejska – nowe bariery czy trwałe kryzys? Szkoła Główna Handlowa, Kolegium Ekonomiczno-Społeczne, Warszawa.

## **Poland's income, expenditure and budget deficit in the years 1995–2008**

### **Summary**

The starting point for the author's analysis stems from the observation that human needs are unlimited and satisfying them always encounters certain barriers (making it impossible to meet them). State budget plays an important role in meeting social needs and the extent to which these needs are met depends on the amount of state income. The author of the dissertation presents correlations between the value of GDP and budget revenue and tries to determine the degree to which state budget participates in satisfying social needs. The author argues that the state by using the budget takes less and less responsibility for meeting the needs of the population. Then the author proceeds to analyse the size and structure of budget revenue in current and real prices from 2008.

Budget revenue is mainly made up of taxes (from 82% to 88%, depending on the particular year). Meeting public debt is a heavy burden for the budget and from 15,7% of the budgetary expenditure in 1995 to 9% in 2008 was allocated to public debt.



In 1995, according to national economic sectors, the highest expenditure was allocated to settling public debt, then to covering mandatory social insurance, health care and education. In 2000 the highest expenditure was allocated to mandatory social insurance and meeting public debt, whereas in 2008 – to mandatory social security insurance, education and meeting public debt.

Due to higher budget expenditure than budget revenue public debt had gradually increased since 1995. It amounted to 7 375 per capita in 2000 and 15 732 in 2008.

As a result of substantial public debt Poland does not meet convergence criteria and cannot enter the Euro Zone in coming years.

The author summarises the dissertation by putting forward proposals which, in his opinion, would minimise expenditure and increase budget revenue.