

Wioleta Kołodziejczyk

Makroekonomiczny wpływ polityki budżetowej na rozwój polskiej gospodarki

Studia Gdańskie. Wizje i rzeczywistość 13, 117-124

2016

Artykuł został 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, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

Wioleta Kołodziejczyk*

Makroekonomiczny wpływ polityki budżetowej na rozwój polskiej gospodarki

Wstęp

Rozwój gospodarki każdego kraju wiąże się z szeregiem czynników makroekonomicznych kształtujących sytuację ekonomiczną, związanych zarówno z sytuacją wewnętrzną państwa, jak i koniunkturą na rynkach międzynarodowych. Wydaje się, że w kontekście poruszanego zagadnienia należy zwrócić baczną uwagę na kwestię wydatków budżetowych oraz deficytu budżetowego. Warto więc porównać wartości deficytu (w ujęciu procentowym do wartości PKB kraju) do poziomu wzrostu gospodarczego. Jednocześnie w kontekście polityki budżetowej należy także przeanalizować strukturę wydatków budżetowych pod kątem udziału w nich wydatków socjalnych, nastawionych na zaspokajanie potrzeb społecznych oraz wydatków inwestycyjnych, mających generować wzrost gospodarczy.

Deficyt budżetowy w Polsce – wprowadzenie

Starając się przedstawić politykę budżetową państwa po 1990 r., należy zaznaczyć, że przed wejściem Polski na ścieżkę przemian gospodarczych deficyty budżetowe były bardzo niskie (sięgały najczęściej poziomu około 0,1% PKB). W praktyce jednak wynikało to w dużej mierze z ukrytych form finansowania wydatków budżetowych. Głównym źródłem deficytu była w tym okresie polityka redystrybucyjna wyrażająca się stale rosnącymi dotacjami

* Mgr Wioleta Kołodziejczyk, Uniwersytet Gdański, Gdańsk
e-mail: anka6194@wp.pl

zwiększającymi wydatki budżetowe. W praktyce były to przede wszystkim dotacje do cen urzędowych na towary konsumpcyjne oraz dotacje mające zasilać nierentowne przedsiębiorstwa¹.

Budżet państwa po upadku PRL – wyzwania

Postępujący kryzys gospodarczy PRL sprawił, że pierwszy demokratyczny rząd po II wojnie światowej musiał zmierzyć się z bardzo poważnymi problemami gospodarczymi. Jedną z kluczowych kwestii było pojawienie się tzw. hiperinflacji, która stała się źródłem gwałtownego realnego spadku dochodów. Drugim skutkiem był niekontrolowany wzrost deficytu budżetowego. Był on finansowany wzrostem podaży pieniądza, co zwiększało i tak dużą presję inflacyjną. W efekcie 1990 r. przebiegał w warunkach bardzo wysokiej inflacji, osiągającej poziom nawet powyżej 500%. Mimo tego udało się zamknąć budżet niewielką nadwyżką; należy zaznaczyć, że był to ostatni rok z nadwyżką budżetową na przestrzeni ostatnich 25 lat.

Wysoki poziom deficytu budżetowego (oraz powiązany z tym wzrost zadłużenia) stał się bardzo istotnym problemem w polskiej polityce budżetowej. Już w 1991 r. osiągnął poziom 3,8% PKB. Rekordowy pod tym względem był 1992 r., kiedy to deficyt przekroczył 6%. Sytuacja ta była następstwem stale pogarszającej się kondycji finansów publicznych. Wynikało to z drastycznego osłabienia wyników finansowych przedsiębiorstw oraz spadku dochodów z podatku obrotowego. Rosnący deficyt ustabilizował nieco presję inflacyjną. Dzięki temu w 1992 r. inflacja spadła do poziomu 43%².

Ustabilizowanie inflacji było pierwszym celem władz gospodarczych kraju. Z tego powodu od 1993 r. zaczęto ograniczać wydatki budżetowe, aby zmniejszyć deficyt. Cięcia dotknęły głównie rent, emerytur, zasiłków dla bezrobotnych, zasiłków rodzinnych oraz sfery budżetowej. Reformy systemu podatkowego spowodowały także wzrost dochodów budżetu, w wyniku czego 1993 r. zakończył się znacznie niższym deficytem na poziomie 2,8% PKB (z uwzględnieniem wpływów z prywatyzacji; bez nich było to 3,3%)³.

Tendencja do ograniczania wydatków budżetowych była widoczna także w kolejnych latach. Jednocześnie stale zwiększały się dochody z podatków

¹ W. Kostanciak, *Przemiany deficytu budżetowego w Polsce w latach 1992 – 2009*, „Studia i Prace Wydziału Nauk Ekonomicznych i Zarządzania” 2011, nr 22, s. 52–53.

² W. Ziółkowska, *Finanse publiczne. Teoria i zastosowanie*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Bankowej, Poznań 2000, s. 246.

³ A. Wernik, *Deficyt budżetowy. Mity i rzeczywistość*, [w:] *Polityka finansowa, budżet, stopa procentowa, ubezpieczenia*, red. A. Wernik, Instytut Finansów, Warszawa 1998, s. 15.

pośrednich, czyli podatku VAT, akcyzy, podatku importowego oraz prywatyzacji. Dzięki temu w 1994 r. zmniejszono poziom deficytu do 2,7% PKB. Tendencja spadkowa była także utrzymywana w latach następnych. W okresie 1995 – 1997 r. rosnące wpływy podatkowe i dochody prywatyzacyjne sprawiły, że deficyt osiągał kolejno 2,6%, 2,2% oraz 1,4% PKB. Należy tu jednak dodać, że były to wyniki uwzględniające dochody z prywatyzacji. Bez nich deficyt był znacznie wyższy i kształtował się kolejno na poziomie: 3,6%, 3,4% oraz 2,7% PKB⁴.

Lata 1997 i 1998 to czas, w którym uwidoczniły się pewne zagrożenia dla polskiej polityki budżetowej. Z tego powodu zdecydowano się na opracowanie *Średniookresowej strategii finansowej na lata 1999 – 2001*, która zakładała uzdrowienie finansów publicznych, aż do ich zrównoważenia w 2003 r. Chcąc tego dokonać, przewidywano roczne tempo wzrostu PKB nie niższe niż 6%. Miało ono zapewnić poprawę standardu życia Polaków, zmniejszyć bezrobocie i zlikwidować lukę cywilizacyjną dzielącą Polskę od krajów Unii Europejskiej. Istotnym wydaje się fakt, że plan ten nie zakładał ograniczenia wydatków socjalnych oraz rozszerzał zakres ulg podatkowych. Postulowano także spowolnienie procesów prywatyzacyjnych. Zdecydowano się też na zahamowanie restrukturyzacji górnictwa⁵. Stałe zmniejszanie deficytu było efektem ograniczania wydatków związanych z tempem wzrostu płac w sferze budżetowej oraz świadczeń emerytalnych i rentowych. Poza tym obniżono także koszty obsługi długu publicznego, na co wpływ miały korzystny kurs walutowy oraz wysokość stóp procentowych⁶.

W związku z powyższym można uznać, że lata 90. to okres stopniowego poprawiania się sytuacji budżetowej Polski. Jednocześnie należy także podkreślić występowanie sprzężenia zwrotnego polegającego na tym, że ograniczanie deficytu wpływało pozytywnie na wzrost gospodarczy kraju.

Rok 1999 – pogorszenie się sytuacji budżetu państwa

Wyraźne pogorszenie sytuacji budżetowej można było zaobserwować dopiero w 1999 r. Było to związane bezpośrednio z szeregiem reform (emerytalna, systemu opieki zdrowotnej, oświatowa oraz administracyjna) podjętych przez nowy, prawicowy rząd. W połączeniu z niższym od spodziewanego tempem wzrostu doprowadziło to do powstania nierównowagi

⁴ W. Kostanciak, op. cit., s. 55.

⁵ S. Owsiak, *Finanse publiczne. Teoria i praktyka*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2006, s. 441.

⁶ A. Wernik, op. cit., s. 17.

budżetowej na poziomie 2% PKB⁷.

Ważną datą jest 2000 r., w którym realizacja procesów gospodarczych różniła się w sposób znaczący od prognoz stworzonych w 1999 r. W efekcie kalkulacja dochodów i wydatków budżetowych odbiegała od rzeczywistości finansowej. Różnice dotyczyły głównie tempa wzrostu gospodarczego, stopy inflacji oraz struktury podziału PKB. Efektem było ukształtowanie się deficytu budżetowego na poziomie wyższym niż w roku poprzednim; wynosił on 2,2% PKB. W efekcie pojawiła się konieczność przeprowadzenia cięć wydatków budżetowych, co miało zapobiec przekroczeniu wielkości deficytu zaplanowanej w ustawie budżetowej. Dotyczyły one praktycznie wszystkich rodzajów tych wydatków. Istotną przyczyną pogorszenia sytuacji budżetowej było także to, że w 2000 r. budżet zaczął także odczuwać realne koszty czterech wielkich reform zapoczątkowanych w 1999 r. Największe znaczenie miała tu reforma emerytalna⁸.

Rok 2001 to kontynuacja złej tendencji w polskiej polityce budżetowej. W efekcie deficyt budżetowy osiągnął poziom 4,3% wobec – przyjętego w projekcie budżetu – poziomu 2,6%. Problemem okazała się także wolniejsza niż planowano prywatyzacja, która miała pokryć dużą część wydatków związanych z wdrażaniem czterech wielkich reform⁹. Tendencja ta istniała także w 2002 r., kiedy deficyt osiągnął poziom 5% PKB.

Spowolnienie tempa wzrostu gospodarczego – przełom XX i XXI w.

Przełom XX i XXI w. to czas wyraźnego spowolnienia tempa wzrostu gospodarczego, co miało kluczowy wpływ na kształt deficytu budżetowego. Już pod koniec lat 90. nastąpił spadek wzrostu PKB z 7% w 1997 r. do około 5%. Analizując politykę budżetową tego okresu, należy zaznaczyć, że nie miała ona charakteru ekspansywnego, chociaż nie była również restrykcyjna. W praktyce wydatki miały rosnać wolniej niż PKB, a deficyt miał ulec obniżeniu. Jednocześnie założono także mniejsze wpływy z podatków¹⁰.

Poza tym w latach 90. i na początku XXI w. budżet charakteryzował się

⁷ T. Uryszek, *Dług Skarbu Państwa jako źródło finansowania deficytu budżetowego*, Difin, Warszawa 2010, s. 158.

⁸ J. Ciak, *Źródła finansowania deficytu budżetu państwa w Polsce*, Wydawnictwo Fachowe CeDeWu, Warszawa 2012, s. 202.

⁹ *Finanse publiczne w warunkach akcesji do Unii Europejskiej*, red. L. Patrzalek, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej im. Oskara Langego we Wrocławiu, Wrocław 2006, s. 25–26.

¹⁰ J. Ciak, *Polityka budżetowa*, Towarzystwo Naukowe Organizacji i Kierownictwa Stowarzyszenie Wyższej Użyteczności Dom Organizatora, Toruń 2002, s. 140.

dużym udziałem wydatków sztywnych. Deficyt był w tym okresie generowany głównie przez wysoki poziom wydatków budżetowych, takich jak¹¹:

- wydatki socjalne;
- koszty obsługi długu publicznego;
- rozbudowana sfera budżetowa.

W omawianym okresie rosnący poziom wydatków rodził presję zwiększania obciążeń podatkowych. Efektem ubocznym był rozwój tzw. szarej strefy¹².

Okres przełomu XX i XXI w. charakteryzował się stałym wzrostem deficytu budżetowego. Odpowiedzią było pojawienie się tzw. reguły Belki. Służyła ona zdyscyplinowaniu wydatków budżetowych przez ustalenie wskaźnika maksymalnego wzrostu wydatków na poziomie inflacji powiększonym o 1%. Reguła ta mogła wyhamować tempo wzrostu deficytu¹³.

Rok 2003 – poprawa sytuacji budżetu państwa

Proces rosnącej z roku na rok tzw. dziury budżetowej został zatrzymany w 2003 r., kiedy deficyt osiągnął poziom 4,4% PKB. Wynikało to przede wszystkim z niższego niż zakładano poziomu stóp procentowych (zarówno na rynku krajowym, jak i zagranicznym). W 2004 r. deficyt, zgodnie z projektem budżetu, miał być wyższy o około 2% niż w 2003 r. Brano pod uwagę koszty związane z wydatkami spowodowanymi przystąpieniem Polski do Unii Europejskiej. W praktyce jednak udało się osiągnąć poziom deficytu na poziomie znacznie niższym od przewidywanego (4,5% PKB). Było to efektem wyższych niż planowane przychodów prywatyzacyjnych, a także silnej aprecjacji złotego. To z kolei przyczyniło się do zmniejszenia kosztów obsługi długu zagranicznego. Z podobnych przyczyn, także w 2005 r. udało się osiągnąć poziom deficytu niższy niż zakładany (ostatecznie było to 2,9% PKB)¹⁴.

Lata 2006 – 2007 to okres zwiększania dyscypliny finansowej. Na skutek oddziaływania wspomnianych czynników można było zaobserwować ograniczanie deficytu budżetowego do 2,4% PKB w 2006 r. i 1,4% PKB w 2007 r. Stosunkowo dobra sytuacja budżetowa uległa pogorszeniu w efekcie poważnego spowolnienia gospodarczego spowodowanego kryzysem rynków finansowych. Został on zapoczątkowany w 2008 r. w Stanach Zjednoczonych przez kryzys na

¹¹ S. Owsiak, *Finanse publiczne. Teoria i praktyka*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2006, s. 450.

¹² J. Ciak, *Źródła ...*, op. cit., s. 200–201.

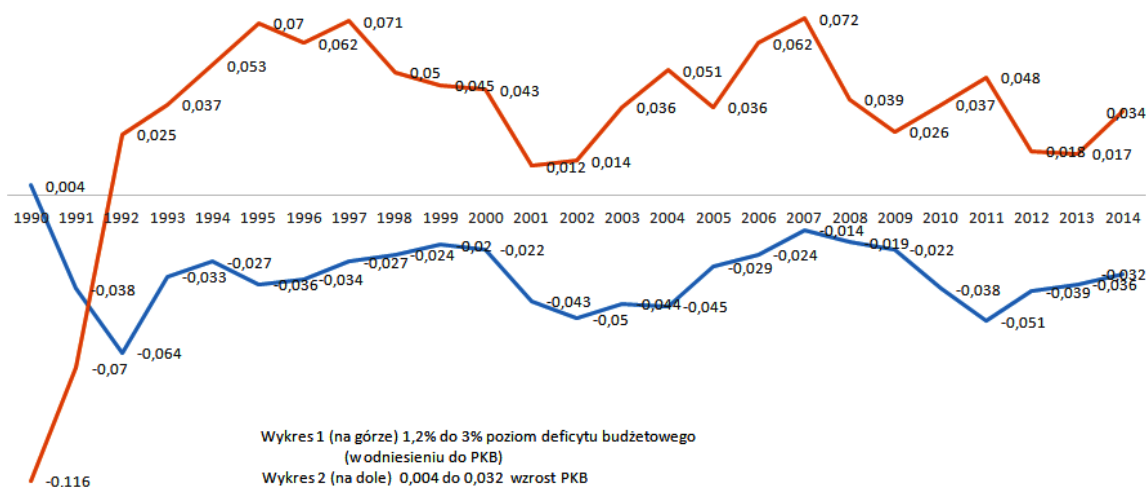
¹³ C. Józefiak, P. Krajewski, M. Mackiewicz, *Deficyt budżetowy. Przyczyny i metody ograniczenia*, PWE, Warszawa 2006, s. 60–62.

¹⁴ Ibidem, s. 64.

rynku kredytów hipotecznych oraz upadek banku inwestycyjnego Lehman Brothers. Należy jednocześnie zaznaczyć, że pierwsza fala kryzysu nie dotknęła Polski zbyt mocno, na co wskazuje stosunkowo niewielki wzrost deficytu. W 2008 r. osiągnął on poziom 1,9% PKB, a w 2009 r. 2,2% PKB. Duży wzrost zanotowano dopiero w 2010 r., kiedy – na skutek zwiększenia wydatków mających stymulować rozwój oraz zmniejszenia dochodów (głównie z powodu większego niż przewidywano spowolnienia gospodarki) – deficyt budżetowy osiągnął poziom 3,8% PKB. W 2011 r. zanotowano kolejny wzrost poziomu deficytu budżetowego do wartości 5,1% PKB. Rok 2012 przyniósł obniżenie deficytu do poziomu 3,9% PKB, a 2013 3,6% PKB. W 2014 r. deficyt budżetowy został obniżony do 3,2% PKB¹⁵.

Podsumowanie

Dokonując analizy tematyki związanej z wpływem makroekonomicznym polityki budżetowej na rozwój polskiej gospodarki, warto porównać dane z ostatnich 25 lat dotyczące poziomu wzrostu PKB oraz poziomu deficytu w odniesieniu do wartości PKB. Dane te zaprezentowano na schemacie 1.



Schemat 1. Porównanie deficytu budżetowego i wzrostu gospodarczego Polski

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z „Roczników Statystycznych” 1990 – 2014, <http://stat.gov.pl/> (dostęp: 24.04.2016 r.)

¹⁵ T. Gruszecki, *Kryzys a dług publiczny w krajach rozwiniętych*, Wydawnictwo KUL, Lublin 2014, s. 280.

Odnosząc się do zależności widocznych na wykresie, należy zaznaczyć, że pierwsze 2 – 3 lata transformacji ze względu na radykalny charakter wprowadzanych zmian są bardzo trudne do oceny pod kątem wpływu polityki budżetowej na rozwój gospodarki kraju (w tym czasie zależności te były dużo bardziej skomplikowane). Jednak w kolejnym okresie można znaleźć pewne interesujące zależności. W latach 90. stosunkowo niski poziom deficytu (spadający deficyt w odniesieniu do wartości PKB) wiązał się z dobrym tempem wzrostu gospodarczego. Jednocześnie okres osłabienia tempa wzrostu na początku XXI w. wiązał się także ze wzrostem deficytu budżetowego (przyczyny zostały omówione powyżej). Późniejsza poprawa sytuacji budżetowej była ściśle związana z postępującym wzrostem gospodarczym. Nawiązując do wyżej wspomnianych danych, należy zauważyć, że w tym okresie można zanotować większy wpływ dobrej koniunktury na sytuację budżetową niż dobrej sytuacji budżetowej na szybki poziom wzrostu. Bardzo ciekawe zależności między polityką budżetową a rozwojem gospodarczym można zaobserwować w okresie światowego kryzysu gospodarczego. W latach 2009 – 2013 można zaobserwować, że większy poziom deficytu w danym roku był równoznaczny z wyższym poziomem wzrostu gospodarczego. Wskazuje to na prorozwojowe znaczenie wydatków budżetowych, które były traktowane jako narzędzie przeciwdziałania spowolnieniu gospodarczemu.

Bibliografia

- Ciak J., *Deficyt budżetowy – wybór czy konieczność*, „Bank i Kredyt” 1997, nr 4.
- Ciak J., *Polityka budżetowa*, Towarzystwo Naukowe Organizacji i Kierownictwa Stowarzyszenie Wyższej Użyteczności Dom Organizatora, Toruń 2002.
- Ciak J., *Źródła finansowania deficytu budżetu państwa w Polsce*, Wydawnictwo Fachowe CeDeWu, Warszawa 2012.
- Finanse publiczne w warunkach akcesji do Unii Europejskiej*, red. L. Patrzalek, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej im. Oskara Langego we Wrocławiu, Wrocław 2006.
- Gruszecki T., *Kryzys a dług publiczny w krajach rozwiniętych*, Wydawnictwo KUL, Lublin 2014.
- Józefiak C., Krajewski P., Mackiewicz M., *Deficyt budżetowy. Przyczyny i metody ograniczenia*, PWE, Warszawa 2006.
- Kostanciak W., *Przemiany deficytu budżetowego w Polsce w latach 1992 – 2009*, „Studia i Prace Wydziału Nauk Ekonomicznych i Zarządzania” 2011, nr 22.
- Owsiak S., *Finanse publiczne. Teoria i praktyka*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2006.

Uryszek T., *Dług Skarbu Państwa jako źródło finansowania deficytu budżetowego*, Difin, Warszawa 2010.

Wernik A., *Deficyt budżetowy. Mity i rzeczywistość*, [w:] *Polityka finansowa, budżet, stopa procentowa, ubezpieczenia*, A. Wernik, Instytut Finansów, Warszawa 1998.

Ziółkowska W., *Finanse publiczne – teoria i zastosowanie*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Bankowej, Poznań 2000.

Summary

Macroeconomic impact of the budget policy on the development of Polish economy

The article is an analysis of the situation of Polish state budget from 1990 to 2014. The data enable you to find the relationship between the budget and the economy of the state. They show the relationship existing between them. The publication has been developed assumptions budgets after 1989. This analysis allows you to observe the development of the Polish economy over the last years.

keywords: budget gap, inflation, reforms, state budget, the economy

słowa kluczowe: budżet państwa, dziura budżetowa, gospodarka, inflacja, reformy