

# Ewa Wierzbicka

---

## Deficyt budżetowy a problem wydatków sztywnych w Polsce

---

Acta Scientifica Academiae Ostroviensis nr 33, 35-46

---

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.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

Ewa Wierzbicka<sup>1</sup>

## **Deficyt budżetowy a problem wydatków sztywnych w Polsce**

**Streszczenie:** W artykule podjęto problem przyczyn wzrostu deficytu budżetowego w Polsce oraz w wielu innych krajach Unii Europejskiej. Zweryfikowano aktualność poglądów J. M. Keynesa zastosowania wydatków budżetowych do pobudzania wzrostu gospodarczego. Zanalizowano przyczyny wzrostu deficytu budżetowego w Polsce. Udowodniono tezę o konieczności ograniczenia udziału wydatków prawnie zdeterminowanych (sztywnych) w strukturze wydatków budżetu państwa.

**Słowa kluczowe:** budżet państwa, dochody i wydatki budżetu, deficyt budżetowy, dług publiczny, wydatki prawnie zdeterminowane.

### **1. Deficyt budżetowy i jego konsekwencje**

Kształtowanie się równowagi finansów publicznych stanowi centralne problem polityki fiskalnej i zmartwienie wielu rządów zwłaszcza w okresach pogorszenia koniunktury gospodarczej.

Równowaga budżetowa oznacza, że wydatki publiczne są w całości pokryte dochodami publicznymi, natomiast deficyt to niepokryta dochodami część wydatków poniesionych w okresie rozliczeniowym, dochody te pochodzą przede wszystkim z podatków oraz paropodatków. Do dochodów budżetowych należą: wpływy z tytułu podatków pośrednich w tym VAT i akcyzy, z podatków bezpośrednich w tym PIT oraz CIT, środki z UE niepodlegające zwrotowi, dywidendy i wpływy z zysku, cła, grzywny i mandaty oraz inne kary pieniężne od ludności i od osób prawnych, wpływy z różnych dochodów i opłat, odsetki od udzielonych kredytów i opłat. Ogólnie wydatki budżetu państwa dzielą się na: wydatki bieżące, wydatki na obsługę długu Skarbu Państwa oraz wydatki majątkowe. Z budżetu państwa opłacana jest administracja publiczna, sądownictwo, oświata, związki publiczno-prawne, realizowane są subwencje dla jednostek samorządu terytorialnego i dotacje, finansowane są świadczenia na rzecz osób fizycznych (niebędące wynagrodzeniami za pracę). Do wydatków prawnie zdeterminowanych tzw. sztywnych należą te, które państwo musi ponieść, ponieważ zobowiązało się do nich w zapisach ustawowych.

---

<sup>1</sup> dr, Szkoła Główna Handlowa w Warszawie, Wyższa Szkoła Biznesu i Przedsiębiorczości w Ostrowcu Św.

Deficyt budżetowy stanowi niedobór dochodów niezbędnych do sfinansowania wydatków. Deficyt ten jest rezultatem nadmiernych wydatków lub zbyt niskich w stosunku do wydatków dochodów. Wyróżnia się : deficyt strukturalny, (jest to deficyt hipotetyczny, przy pełnym wykorzystaniu czynników produkcji, pomiar tego deficytu pozwala na wyeliminowanie z wartości deficytu wpływu bieżącej koniunktury), deficyt cykliczny, ( na który wpływają wahania cyklu koniunkturalnego) i deficyt rzeczywisty, czyli faktyczna różnica między wydatkami a i dochodami budżetowymi w danym okresie, (w warunkach poprawy koniunktury deficyt cykliczny znika a rzeczywisty równa się strukturalnemu). Jeżeli planowany jest w ustawie budżetowej deficyt budżetowy, to muszą być wskazane źródła jego pokrycia. Jeśli nie ma rezerw budżetowych niewydatkowanych z lat poprzednich innymi możliwymi źródłami finansowania deficytu budżetowego są<sup>2</sup>:

1. emisja skarbowych papierów wartościowych nabywanych przez podmioty niebankowe takie jak: przedsiębiorstwa niefinansowe, gospodarstwa domowe i inwestorów instytucjonalnych np. OFE, towarzystwa ubezpieczeniowe, itp.
2. emitowanie skarbowych papierów wartościowych nabywanych przez banki komercyjne,
3. korzystanie z kredytów banków komercyjnych, korzystanie z kredytów międzynarodowych instytucji finansowych,
4. wpływy z prywatyzacji majątku państwowego.

Narastający z okresu na okres deficyt budżetowy przekłada się na zwiększenie długu publicznego. Przez państwowy dług publiczny należy rozumieć wartość nominalną zadłużenia jednostek sektora finansów publicznych po wyeliminowaniu wzajemnych zobowiązań między jednostkami tego sektora. Sektor finansów publicznych dzieli się na rządowy, samorządowy i ubezpieczeń społecznych. Według ustawy o finansach publicznych<sup>3</sup> na dług publiczny składa się suma zobowiązań a tytułu:

1. wyemitowanych papierów wartościowych opiewających na wierzytelności pieniężne,
2. przyjętych depozytów,
3. wymagalnych zobowiązań jednostek budżetowych,
4. wymagalnych zobowiązań z ustawy i orzeczeń sądu, udzielonych poręczeń i gwarancji.

---

<sup>2</sup> W. Żiółkowska, *Finanse publiczne. Teoria i zastosowanie*, Wyd. WSB, Poznań 2005, s. 254- 255.

<sup>3</sup> Ustawa z dnia 30 czerwca 2005r o finansach publicznych , Dz. U. Nr 249 poz. 2104.

Ze względu na źródło finansowania dług dzieli się na wewnętrzny (krajowy) i zagraniczny.

## 2. Czy nauki J.M. Keynesa są nadal aktualne

Od 1936r, kiedy John Maynard Keynes wydał swoje dzieło pt. "Ogólna teoria zatrudnienia, procentu i pieniądza"<sup>4</sup>, w którym m.in. udawał, że pozytywne znaczenie wydatków budżetowych, dla stymulowania gospodarki, wiele się zmieniło. Głównym zadaniem wydatków państwa według J. M. Keynesa, nawet kosztem większego deficytu budżetowego, jest zwiększenie popytu wewnętrznego, a finansowane ze środków publicznych inwestycje służą pobudzaniu gospodarki. Na teorię Keynesa niewątpliwie wpływ wywarła wcześniejsza koncepcja interwencjonizmu państwowego ukształtowana w Niemczech (protekcjonizm wychowawczy) w tym poglądy F.Lista, a także A. Wagnera, którego zdaniem polityka finansowa państwa może przez odpowiednią redystrybucję dochodów z i wydatków zapewnić sprawiedliwość społeczną.<sup>5</sup> Podobnie jak wymienieni niemieccy ekonomiści J.M. Keynes opowiadał się za ingerencją państwa w gospodarkę, ze względu przede wszystkim na niesprawiedliwy i zawodny mechanizm rynkowy.

Zdaniem J.M. Keynesa, przy nierównoważonym budżecie w okresie recesji lub kryzysu należy okresowo zwiększyć wydatki publiczne na rzecz ożywienia gospodarczego, nawet jeśli oznacza to zwiększenie deficytu budżetowego. Teoria Keynesa znalazła praktyczne zastosowanie dużo później a rozwój keynesizmu nastąpił dopiero w latach 60-tych XX wieku. Z czasem keynesizm podkreślający znaczenie interwencyjnej roli państwa w gospodarce stał się jedną z teorii ekonomii, krytykowaną przez pokolenia kolejnych ekonomistów ( w tym monetarystów). Stosowanie polityki interwencjonizmu doprowadziło do zbyt dużego udziału wydatków publicznych w produkcie krajowym brutto i było przyczyną wzrostu inflacji ze wszystkimi jej negatywnymi konsekwencjami. Praktyka gospodarcza wielu krajów wykazała, że zbyt wysoki deficyt budżetowy może źle wpływać na rozwój gospodarczy. Powrót do koncepcji neoliberalnych reprezentowanych przez nową ekonomię klasyczną czy ekonomię strony podaźowej, oznaczał odejście od keynesizmu.

Kryzys finansowy spowodował spadek aktywności gospodarki światowej, zmniejszenie światowego handlu oraz produkcji przemysłowej.

W okresie kryzysu, który rozpoczął się w połowie 2007r. rządy wielu krajów Unii Europejskiej oraz rząd Stanów Zjednoczonych sięgnęły po wydatki publiczne jako narzędzie przeciwdziałania recesji. Wykorzystały środki

<sup>4</sup> A. Wernik, *Finanse publiczne*, PWE, Warszawa 2007, s 73.

<sup>5</sup> A. Możdziej, *Nierównowaga finansów publicznych*, PWE, Warszawa 2009, s. 20.

publiczne dla ratowania zagrożonych kryzysem prywatnych instytucji finansowych, wspomaganie bankrutujących przedsiębiorstw przemysły motoryzacyjny oraz spożytkowały pomoc publiczną dla ratowania innych branż, a także dla wspomaganie malejącego popytu wewnętrznego. Konsekwencją był wzrost deficytu budżetowego a narastający z okresu na okres deficyt przełożył się na rosnący dług publiczny.

W wielu krajach w tym tzw. starych krajów UE takich jak: Wielka Brytania, Francja, Niemcy, Hiszpania a także już wcześniej we Włoszech, Belgii i Grecji, zaczął rosnąć dług publiczny. (Ekonomiczną konsekwencją deficytu finansów publicznych jest dług publiczny jako skumulowany deficyt z poprzednich okresów). W 2008r w okresie kryzysu w większości starych krajów UE wzrosły deficyty budżetowe lub zmalały nadwyżki a wzrósł dług publiczny. W 2008r. najwyższy poziom deficytu budżetowego w stosunku do PKB odnotowano w Irlandii (7,1%), w wielkiej Brytanii (5,5%). Deficyt powyżej 3% PKB jako kryterium konwergencji miały także w 2008r: Grecja (5 %), Malta(4,7%), Łotwa (4%) Polska (3,9%), Hiszpania (3. 8%), Francja (3,4%), Węgry (3,4%) i Litwa(3,2 %). Za 2008r. najwyższy dług publiczny jako procent PKB miały takie kraje UE jak: Włochy (105%) , ( Grecja (97,6%) i Belgia (89,6%)<sup>6</sup>.

Według prognoz Komisji Europejskiej ( KE) z listopada 2008r deficyt budżetowy w 2009r. miał wynieść w Irlandii 11% PKB, w Hiszpanii 5,7%, w Wielkiej Brytanii 8,8% PKB. Rzeczywistość okazała się jeszcze gorsza. Deficyt budżetowy na koniec 2009r w Irlandii osiągnął ponad 11% PKB, Wielkiej Brytanii 9 % Hiszpanii 8,6% PKB. Z 27 krajów członkowskich UE tylko 5 nie było w końcu 2009r objętych procedurą nadmiernego deficytu, w tym: Bułgaria, Finlandia, Dania, Cypr i Szwecja. Wobec Polski KE rozpoczęła procedurę nadmiernego deficytu już w maju 2009r.

Na rok 2010 prognozy Komisji Europejskiej nie są optymistyczne. Według prognoz KE średni deficyt budżetowy wzrośnie w krajach UE do 6,9%. Według ocen KE jeżeli nie zostaną podjęte żadne działania na rzecz zahamowania dalszego wzrostu deficytu, dług publiczny wzrośnie średnio w 2011r do 88% czyli będzie o jedną trzecią wyższy niż przed kryzysem<sup>7</sup>.

Negatywne skutki deficytu budżetowego w znacznym stopniu zależą od przyczyn, które go wywołały. Spadek koniunktury gospodarczej wpływa na zwiększenie deficytu budżetowego. Jednocześnie przyjmuje się, że umiejętna polityka fiskalna (budżetowa) może opóźnić i łagodzić załamanie gospodarcze.

---

<sup>6</sup> UE: *Wyższy deficyt i dług publiczny*, „Gazeta Podatnika”, <http://www.gazetapodatnika.pl/> 7.04.2010r

<sup>7</sup> Recesja dobiega końca, deficyt budżetowy pozostaje, „Rzeczpospolita” z 23 listopada 2009, s. B8.

Jednak jest wiele następstw szybko rosnącego deficytu lub nadmiernego deficytu. Do negatywnych skutków deficytu budżetowego zdaniem A. Rzońcy można zaliczyć następujące konsekwencje<sup>8</sup>:

1. dzisiejszy deficyt oznacza wyższe podatki w przyszłości , jako konsekwencja wzrostu długu publicznego,
2. ponieważ podatków nie da się ciągle podnosić, dlatego deficyt budżetowy ogranicza również przyszłe wydatki publiczne,
3. deficyt zwiększa różnice w dochodach między bogatymi a biednymi , bowiem odsetki od długu publicznego trafiają wyłącznie do bogatych a podatki obciążają wszystkich obywateli,
4. deficyt prowadzi do pogorszenia struktury wydatków publicznych, pogarszają się proporcje między wydatkami sprzyjającymi rozwojowi gospodarki a wydatkami, które jej szkodzą,
5. państwo konkuruje z instytucjami finansowymi o prywatne oszczędności a absorpcja oszczędności prywatnych ogranicza inwestycje prywatne,
6. wyższy deficyt zwiększa również niepewność co do przyszłych obciążeń podatkowych,
7. zniechęca przedsiębiorców do inwestycji, zwiększa niepewność co do przyszłych obciążeń podatkowych,
8. zwiększa wahania kursu waluty, utrudnia eksport, podbite przez deficyt stopy procentowe przyciągają kapitał zagraniczny a złe wiadomości o gospodarce powodują nagły odpływ kapitału zagranicznego i w rezultacie osłabienie kursu.

Duże deficyty budżetowe zawsze są inflacyjenne a generalnie są negatywnym sygnałem dla światowych rynków finansowych.

### **3 .Niebezpieczny wzrost deficytu budżetowego w Polsce**

W latach 2005 – 2007 dobra koniunktura przyczyniła się do tego, że wpływy podatkowe rosły szybciej od wydatków budżetowych, co pozwoliło na ograniczenie rozmiarów deficytu budżetowego. Spadek deficytu budżetowego w tym okresie nie był spowodowany aktywnymi działaniami rządu ale wysoką dynamiką dochodów budżetu ( w okresie 2005- 2007 średnio o 11%). Już w 2008 r. realne tempo wzrostu PKB było nieco niższe niż zakładano i dochody podatkowe a także wpływy ze środków UE były niższe od planowanych. Według sprawozdania z wykonania budżetu w 2008r struktura

---

<sup>8</sup> A. Rzońca, *Paraliżujący deficyt*, Forum Obywatelskiego Rozwoju, Zeszyt nr 1, Warszawa 2008.

dochodów w procentach do dochodów budżetu ogółem kształtowała się następująco<sup>9</sup>:

– podatek od towarów i usług	40,1%
– podatek akcyzowy	19,9%
– PIT	15,3%
– CIT	10,7%
– śr. z UE niepodlegające zwrotowi	5,8%
– dochody jednostek budżetowych	4,4%
– dywidendy i wypłaty z zysku	1,3%
– pozostałe	2,5%

Wydatki przewidziane w ustawie budżetowej na 2008r. zrealizowano w 89,9% , przy wyższym zaawansowaniu wydatków bieżących (90,6%) i znacznie niższym wykonaniu wydatków majątkowych (79,7%)<sup>10</sup>. Struktura wydatków budżetu państwa w 2008 r. ukształtowała się następująco: subwencje ogólne 14,6% ogółu wydatków budżetu, Fundusz Ubezpieczeń Społecznych 12,0%, Fundusz Emerytalno-Rentowy 5,4%, dotacje dla JST 6,5%, dotacje podmiotowe dla uczelni 3,7%, świadczenia na rzecz osób fizycznych 7,6%, wydatki bieżące jednostek budżetowych 17,5%, wydatki majątkowe 5,4%, obsługa długu publicznego krajowego 7,2%, obsługa długu zagranicznego 1,8%, środki własne UE 4,4%, projekty finansowane z udziałem środków UE 9,1%. Należy zwrócić uwagę, że od 1999r. kiedy wprowadzono reformę ubezpieczeń społecznych z roku na rok rosną kwoty przekazywane na rzecz FUS w szybszym tempie niż wydatki budżetu państwa ogółem<sup>11</sup>. Zmiany w deficycie budżetowym i długu publicznym w Polsce przedstawia tabela 1.

Tabela 1 Deficyt budżetowy i dług publiczny w Polsce w % PKB w latach 2002- 2009.

rok	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Deficyt budżetowy % PKB	5,0	6,3	5,7	4,3	3,9	2,0	3,9	6,3
Dług publiczny jako % PKB	43,6	48,3	46,7	47,5	47,8	45,2	45,8	49,9

Źródło : Dane GUS

<sup>9</sup> Sprawozdanie operatywne z wykonania budżetu w 2008 r., Ministerstwo Finansów, Warszawa 2009.

<sup>10</sup> Ibid.

<sup>11</sup> *Polski rynek ubezpieczeniowy*, „Polish Insurance Market” 2004 – 2008. Warszawa 2009 GUS, s 62.

W 2009r deficyt całego sektora instytucji rządowych i samorządowych wyniósł 24 mld zł co stanowiło 6,3% PKB. (por tabela 1). Jednak łącznie z długami Funduszu Drogowego i Funduszu Ubezpieczeń Społecznych deficyt byłby jeszcze większy i wyniósłby 40 mld zł.<sup>12</sup> Na wzrost deficytu miało wpływ niższe tempo wzrostu gospodarczego, za rok 2009 planowano 3,8% a ukształtowało się na poziomie 1,7%, (co uznane został przez rząd za sukces, na tle spadków w większości krajów UE). Jak wynika z danych tabeli 1 dług publiczny za 2009r wyniósł prawie 670 mld zł co stanowiło 49,9 % PKB, dług ten wzrósł w stosunku do 2008r o 72,2 mld zł czyli o 12,1%, najszybciej rosło zadłużenie sektora ubezpieczeń społecznych (o ok. 4,2mld zł, czyli o 150,8%) oraz samorządów (o 11,2mld zł, czyli o 39,9%)<sup>13</sup>.

Według EBOR dynamika wzrostu gospodarczego w Polsce ma wynieść 2,3% w 2010r oraz 3% w 2011r. W 2009r PKB w Polsce wzrósł o 1,4%<sup>14</sup>, natomiast według OECD tempo wzrostu w 2010r wyniesie 2,5% a kolejnym roku 3,1%. Z kwietniowego raportu Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD) dotyczącego Polski wynika, że dług publiczny w 2010r wyniesie 56,4% PKB, a w 2011r. będzie na poziomie 59,2% PKB, a więc dług publiczny może przekroczyć ostrożności owy próg 55% PKB w 2010r a zapisany w Konstytucji próg 60% PKB w 2011r lub 2012 r.<sup>15</sup>.

Deficyt finansów publicznych na poziomie ponad 6% PKB, przekreśla w 2009r możliwość wejścia Polski do mechanizmu ERM2. Jednym z kryteriów przystąpienia do strefy euro jest deficyt w wysokości maksymalnie 3 % PKB.

Według EBOR dynamika wzrostu gospodarczego w Polsce ma wynieść 2,3% w 2010 r. oraz 3% w 2011r. W 2009 .r PKB w Polsce wzrósł o 1,4%<sup>16</sup>.

W związku z tym, że nadmierny deficyt budżetowy może zagrażać stabilności finansów publicznych, kraje wchodzące do Unii Europejskiej, podpisując Traktat z Maastricht zgodziły się na przyjęcie określonych kryteriów w tym kryterium fiskalnego. Przyjęto, że stosunek między rzeczywistym lub planowanym deficytem budżetowym a PKB mierzony w cenach rynkowych nie powinien przekraczać 3% PKB, a drugie kryterium fiskalne dług publiczny 60% PKB, (stosunek między zadłużeniem

<sup>12</sup> E. Glapiak, *Finanse muszą być elastyczne*, „Rzeczpospolita” z 29 stycznia 2010, s. B4.

<sup>13</sup> Dług publiczny w 2009 poniżej 50 proc. PKB, <http://wyborcza.biz/biznes/17.04.2010>.

<sup>14</sup> Dane egospodarka.pl z 7 04 2010.

<sup>15</sup> Polski dług sięgnie 56,4% PKB, PAP 8. 04. 2010.

<sup>16</sup> Dane egospodarka.pl z 7 04 2010.



państwa a PKB, mierzony w cenach rynkowych nie może przekraczać 60% PKB)<sup>17</sup>.

Deficyt publiczny według definicji UE jest to przyrost zadłużenia netto całej władzy publicznej w tym centralnej, regionalnej, lokalnej oraz funduszy ubezpieczeń społecznych, z wyłączeniem operacji handlowych<sup>18</sup>. Zadłużenie państwa definiowane jest w Traktacie o Unii Europejskiej jako "całkowita suma zadłużenia brutto w wartości nominalnej występujące na koniec roku i skonsolidowana dla wszystkich sektorów władzy publicznej"<sup>19</sup>.

Według Eurostatu średni dług publiczny w Polsce w latach 2000-2008 wyniósł 44,04% i był wyższy wśród tzw. nowych krajów UE, najwyższy w tym okresie miały tylko na Węgry średnio w latach 2000-2008 60,64%. Na koniec 2008r Polska wypełniała kryteria konwergencji tylko w zakresie poziomu długoterminowej stopy procentowej oraz długu publicznego w relacji do PKB. Na koniec 2009r Polska nie spełniała kryterium fiskalnego, co skutkowało nałożeniem procedury nadmiernego deficytu, ani też kryterium konwergencji dotyczącego długookresowej stopy procentowej, która w ciągu ostatniego roku wyniosła 6,1% i była o 0,3 p.p. wyższa od wartości referencyjnej a także nie spełnia również Polska kryterium stabilności cen, HICP wyniosła 3,9% i przekraczała o 2,1% wartość referencyjną<sup>20</sup>.

#### **4. Problem nadmiernego udziału wydatków sztywnych**

Nie uda się w Polsce ograniczyć deficytu budżetowego bez zmian w strukturze wydatków budżetowych. Deficyt budżetowy w Polsce nie jest tylko rezultatem spowolnienia wywołanego kryzysem finansowym ale ma charakter trwały. Według oceny ekspertów OECD wzrost gospodarczy w Polsce w ciągu najbliższych dwóch lat powinien przyspieszyć, głównie dzięki inwestycjom realizowanym z funduszy UE a także ze względu na inwestycje wynikające z przygotowań mistrzostw Europy w piłce nożnej w 2012r. Niezbędne jest podjęcie przez rząd działań na rzecz zredukowania deficytu budżetowego. Nie udało się zrealizować zamierzeń „taniego państwa” zapowiadanych przez kolejne rządy ( w ciągu ostatnich dwóch lat wydatki na wynagrodzenia w całej administracji wzrosły z 22,5 mld

---

<sup>17</sup> Kryterium deficytu budżetowego może być stosowane mniej restrykcyjnie, jeśli stosunek deficytu do PKB przekracza wartość referencyjną w niewielkim stopniu i zmniejsza się dostatecznie, podobnie kryterium długu publicznego może zostać potraktowane mniej restrykcyjnie, jeśli jej wartość odniesienia jest przekroczona w niewielkim stopniu a przekroczenie ma nadzwyczajny oraz tymczasowy charakter, lub też jeżeli relacja długu do PKB wyraźnie i stale spada.

<sup>18</sup> Traktat o Unii Europejskiej art. 104c u. 2.

<sup>19</sup> <http://eur-lex.europa.eu/pl/treaties/>

<sup>20</sup> Monitor konwergencji nominalnej 5/2009 Ministerstwo Finansów, grudzień 2009.

zł do 25 mld zł.<sup>21</sup> Konsolidacja finansów publicznych wynikająca z wprowadzenia w życie od 2010r ustawy z 29 sierpnia 2009r o finansach publicznych jest niewystarczająca. Konieczne jest zmniejszenie w strukturze wydatków budżetu państwa udział wydatków sztywnych. Do wydatków sztywnych należy zaliczyć wydatki związane z obsługą długu publicznego a także wydatki na dofinansowanie Funduszu Ubezpieczeń Społecznych<sup>22</sup>. Są to przede wszystkim wydatki prawnie zdeterminowane, oparte na ustawach lub innych aktach prawnych. Należą do nich:

1. wydatki na obsługę długu publicznego,
2. dotacje do Funduszu Ubezpieczeń Społecznych i Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego,
3. subwencje dla jednostek samorządu terytorialnego,
4. w ramach FUS wydatki na świadczenia emerytalno- rentowe dla żołnierzy, policjantów, sędziów i prokuratorów,
5. wydatki na zasiłki rodzinne, pielęgnacyjne i wychowawcze,
6. dotacje do Funduszu Pracy,
7. składka członkowska do UE.

Przy znacznym udziale tego typu wydatków w budżecie staje się on mało elastyczny, trudniej zarządzać środkami publicznymi, zwłaszcza przy konieczności prowadzenia polityki anty cyklicznej a także prorozwojowej. Natomiast w warunkach dobrej koniunktury należy unikać decyzji i zmian systemowych, które wpłyną na wzrost deficytu w okresie kryzysu, takie jak podwyżki wydatków, wprowadzanie nowych pozycji wydatków, zwłaszcza tych prawnie zdeterminowanych a także obniżki podatków. Natomiast w okresie dekoniunktury łatwo zwiększać wydatki publiczne, które potem utrwalają się.

Struktura wydatków budżetu państwa w Polsce pogarsza się, staje się coraz mniej prorozwojowa, ze względu na duży udział tzw. wydatków sztywnych, prawnie zdeterminowanych (państwo musi je ponieść ponieważ zobowiązało się do tego w zapisach ustawowych). Zwłaszcza w okresie spowolnienia gospodarczego znaczny udział wydatków prawnie zdeterminowanych przyczynia się do wzrostu deficytu budżetowego. Tabela 2 przedstawia wzrost udziału wydatków sztywnych .

---

<sup>21</sup> E. Glapiak, *Puchną szeregi urzędników*, „Rzeczpospolita” z 10- 11 kwietnia 2010r., s. B2- B3.

<sup>22</sup> S. Owsiak, *Finanse publiczne. teoria i praktyka*, PWN, Warszawa 2005, s. 242.

Tabela 2 Udział wydatków prawnie zdeterminowanych (sztywne) w Polsce w wydatkach ogółem w %

Wydatki	1998r.	1999r.	2001r.	2003r.	2005r.	2008r.	2009r.
ogółem	100	100	100	100	100	100	100
Prawnie zdeterminowane	<b>46,8</b>	<b>58,2</b>	<b>65,2</b>	<b>67,6</b>	<b>72,5</b>	<b>74,0</b>	<b>74,0</b>
pozostałe	53,2	41,8	34,8	33,4	27,5	26,0	26,0

Źródło: Na podstawie sprawozdań z wykonania budżetu

Jak wynika z danych tabeli 2 w latach 1998- 2009 nastąpił stopniowy wzrost wydatków sztywnych w całości wydatków budżetu państwa. W końcu lat 90. i w roku 2000 i 2001 znaczny wzrost udziału tych wydatków był spowodowany przede wszystkim wejściem życie reformy emerytalnej oraz reformy ochrony zdrowia a także wzrostem dotacji do Funduszu pracy , co wynikał ze wzrostu bezrobocia. ( w 2000r wydatki sztywne przekroczyły 60% a w roku 2004 roku przekroczyły 70%) kolejnych latach rosły one stosunkowo szybko w 2006 wyniosły 74,3%., w 2007r nastąpiło ich niewielkie obniżenie do ok. 73% ale już w 2008r. wydatki sztywne stanowiły 74% wydatków, (wzrost o 12% w stosunku do roku poprzedniego), co spowodowane było wzrostem nakładów m. in. na: obronę narodową, waloryzację coroczną świadczeń emerytalnych , zwiększenie subwencji dla JST.

Z kwoty 301,2 mld zł przewidzianych w tegorocznym budżecie 2010r aż 225,8 mld zł (co stanowi ok. 76% wydatków ogółem) musi być przeznaczona na konkretne cele , ponieważ ich przeznaczenie określają obowiązujące ustawy<sup>23</sup>. Konieczne jest w najbliższych latach ograniczenie wydatków sztywnych, które utrudniają zmiany w strukturze wydatków budżetu i przyczyniają się do wzrostu deficytu budżetowego. Obecna strategia zmian w finansach publicznych, co wynika z projektu budżetu na 2010r bardziej skoncentrowana jest na nie przekroczeniu progu ostrożnościowego długu publicznego 55% PKB, niż na realizacji długookresowej przemyślanej koncepcji reformy strukturalnej finansów publicznych nastawionej na redukcję deficytu budżetowego.

### Podsumowanie

Finanse publiczne w Polsce wymagają reform na rzecz ograniczenia udziału wydatków sztywnych w całości wydatków budżetu państwa. Ich znaczny udział ok. 74% uniemożliwia jakiegokolwiek zmiany w zakresie struktury wydatków publicznych. Są to decyzje trudne wymagające odwagi rządzących i przyzwolenia partii opozycyjnych oraz społeczeństwa.

<sup>23</sup> E. Glapiak, *Finanse muszą być elastyczne*, „Rzeczpospolita” z 29 stycznia 2010 r., s. B4.

Dotychczasowe zmiany w finansach publicznych wprowadzone ustawą o finansach publicznych z 29 sierpnia 2009r mają raczej charakter kosmetyczny i nie są wystarczające jeśli chodzi o proces konsolidacji finansów publicznych, konieczne jest również poszerzenie bazy podatkowej. W najbliższych latach niezbędna jest reforma ubezpieczeń społecznych w tym: KRUS, dokończenie reformy ZUS, m.in. likwidacja przywilejów emerytalnych, podniesienie wieku emerytalnego zwłaszcza kobiet, a także dokonanie przeglądu transferów społecznych i świadczeń społecznych, zmiana zasad indeksacji rent i emerytur itp. Te działania przyczyniłyby się do ograniczenia wydatków, które nie mają charakteru prorozwojowego.

#### Literatura:

1. *Dług publiczny w 2009 poniżej 50 proc. PKB*, <http://wyborcza.biz/biznes/> 17.04.2010
2. Glapiak E., *Finanse muszą być elastyczne*, „Rzeczpospolita” z 29 stycznia 2010 r., s. B4.
3. Glapiak E., *Puchną szeregi urzędników*, „Rzeczpospolita” z 10- 11 kwietnia 2010 r., s. B2- B3.
4. <http://eur-lex.europa.eu/pl/treaties/>
5. „Monitor konwergencji nominalnej” 5/2009 Ministerstwo Finansów, grudzień 2009.
6. Możdziej A, *Nierównowaga finansów publicznych*, PWE, Warszawa 2009.
7. Owsiak S., *Finanse publiczne. Teoria i praktyka*, PWN, Warszawa 2005.
8. *Polski dług sięgnie 56,4% PKB*, PAP 8. 04. 2010.
9. *Polski rynek ubezpieczeniowy*, Polish Insurance Market 2004 – 2008. Warszawa 2009 GUS, s. 62.
10. *Recesja dobiega końca, deficyt budżetowy pozostaje*, „Rzeczpospolita” z 23 listopada 2009 r., s B8.
11. Rzońca A., *Paraliżujący deficyt*, Forum Obywatelskiego Rozwoju, Zeszyt nr 1, Warszawa 2008.
12. Sprawozdanie operatywne z wykonania budżetu w 2008 r., Ministerstwo Finansów, Warszawa 2009.
13. *Traktat o Unii Europejskiej*, art. 104c u. 2.
14. *UE: Wyższy deficyt i dług publiczny*, „Gazeta Podatnika”, <http://www.gazetapodatnika.pl/> 7.04.2010.
15. Ustawa z dnia 30 czerwca 2005r o finansach publicznych, Dz. U. Nr 249 poz. 2104.
16. Ustawa z 29 sierpnia 2009r o finansach publicznych.

17. Wernik A, *Finanse publiczne*, PWE, Warszawa 2007.
18. Żiółkowska W., *Finanse publiczne. Teoria i zastosowanie*, Wyd.WSB, Poznań 2005.