

KANCELARIA SENATU
BIURO ANALIZ I DOKUMENTACJI
Dział Analiz i Opracowań Tematycznych

Opinia dotycząca
ustawy budżetowej na rok 2011
(druk senacki nr 1072)

OPINIE I EKSPERTYZY

OE-161

GRUDZIEŃ 2010

Spis treści:

<u>1. Założenia makroekonomiczne budżetu państwa na rok 2011 oraz kierunki polityki fiskalnej</u>	3
<u>2. Wielkość i struktura dochodów budżetu państwa na rok 2011 na tle lat 2004-2010</u>	4
<u>4. Wydatki sztywne budżetu państwa</u>	31
<u>5. Dotacje i subwencje dla jednostek samorządu terytorialnego w 2011 roku</u>	40
<u>6. Zasilanie państwowych funduszy celowych z budżetu państwa w 2011 roku</u>	42
<u>7. Budżet środków europejskich</u>	44
<u>8. Deficyt budżetu państwa, źródła jego finansowania oraz potrzeby pożyczkowe budżetu</u> ..	45
<u>9. Należności Skarbu Państwa</u>	47
<u>10. Problem długu publicznego</u>	47
<u>11. Budżet państwa na rok 2011 na tle Wieloletniego Planu Finansowego Państwa na lata 2010-2013</u>	50
<u>12. Budżet zadaniowy</u>	52
<u>13. Zmiany wprowadzone do projektu ustawy budżetowej na rok 2011 w toku prac sejmowych (druk sejmowy nr 3429, 3672 i 3672-A)</u>	56

Materiał przygotowany przez Dział Analiz i Opracowań Tematycznych Biura Analiz i Dokumentacji.

Biuro zamawia opinie, analizy i ekspertyzy sporządzone przez specjalistów reprezentujących różne punkty widzenia.

Wyrażone w materiale opinie odzwierciedlają jedynie poglądy autorów.

Korzystanie z opinii i ekspertyz zawartych w tym zbiorze bez zezwolenia Kancelarii Senatu dopuszczalne wyłącznie w ramach dozwolonego użytku w rozumieniu ustawy z dnia 4 lutego 1994 r. o prawie autorskim i prawach pokrewnych (Dz. U. z 2006 r. Nr 90, poz. 631 ze zm.) i z zachowaniem wymogów tam przewidzianych.

W pozostałym zakresie korzystanie z opinii i ekspertyz wymaga każdorazowego zezwolenia Kancelarii Senatu.

© Copyright by Kancelaria Senatu, Warszawa 2010

Redakcja techniczna:
Piotr Marczak

Biuro Analiz i Dokumentacji Kancelarii Senatu

Dyrektor – Agata Karwowska-Sokołowska – tel. 22 694 94 32, fax 22 694 94 28,
e-mail: sokolows@nw.senat.gov.pl

Wicedyrektor – Ewa Nawrocka – tel. 22 694 98 53,
e-mail: nawrocka@nw.senat.gov.pl

Dział Analiz i Opracowań Tematycznych tel. 22 694 92 04, fax 22 694 94 28

OPINIA
dotycząca ustawy budżetowej na rok 2011
(druk senacki nr 1072)

1. Założenia makroekonomiczne budżetu państwa na rok 2011 oraz kierunki polityki fiskalnej

Przyjęte na rok 2011 założenia odnoszące się do podstawowych wskaźników makroekonomicznych należy uznać za realistyczne. Według sporządzonych prognoz wzrost PKB w ujęciu realnym ma osiągnąć wartość 3,5% (wobec 3,0% w roku 2010 oraz 1,8% w roku 2009), stanowiąc kwotę 1.496,3 mld zł, zaś popyt krajowy ma wzrosnąć o 4,0% (przy wzroście o 3,4% w roku 2010 i spadku o 1% w 2009). Przyjęto również, iż nastąpi jedynie niewielkie przyspieszenie dynamiki cen towarów i usług konsumpcyjnych (inflacji), która wyniesie średniorocznie 2,3%. Ponadto prognozuje się wzrost przeciętnego wynagrodzenia w gospodarce o 3,7% (do 3358 zł), jak też liczby zatrudnionych o 1,8% (do 10045 tys. osób) przy jednoczesnym zmniejszeniu się liczby zarejestrowanych bezrobotnych o 20% (do 1588 tys. osób) i stopy bezrobocia o 2,4 punkty procentowe do 9,9%. Nastąpi ponadto umocnienie złotówki wobec dolara i euro oraz pogorszenie salda obrotów bieżących.

Najważniejszy kierunek polityki fiskalnej jest skutkiem nałożonej przez Radę UE na Polskę procedury nadmiernego deficytu, w związku z przekroczeniem relacji deficytu sektora instytucji rządowych i samorządowych (*general government*) wartości referencyjnej wynoszącej 3% PKB. W jej wyniku powinna nastąpić stosowna redukcja deficytu do poziomu nie przekraczającego 3 % PKB do końca 2012 roku w sposób wiarygodny i trwały. Jednocześnie Rada zobowiązała Polskę do corocznego obniżenia deficytu o 1,25 punktu procentowego (pp) od 2010 roku. Po zniesieniu procedury nadmiernego deficytu konieczne jest utrzymywanie deficytu strukturalnego na poziomie 1% PKB¹

Deficyt sektora wyniósł w roku 2008 3,7% PKB, w 2009 7,2%, zaś w 2010 wyniesie najprawdopodobniej aż 7,9% PKB². Z szacunków Komisji Europejskiej wynika, iż deficyt

¹ Council Recommendation to Poland with a view to bringing an end to the situation of an excessive government deficit, 11400/09, Brussels, 6 July 2009.

sektora w roku 2011 wyniesie 6,6-6,7% PKB, zaś w 2012 roku 6,0% PKB³. Obserwowany zatem trend kształtowania się wielkości deficytu jest bardzo daleki od oczekiwań i wytycznych Rady UE. W 2010 roku mamy do czynienia z dalszym pogłębieniem się ogromnej skali nierównowagi w sektorze instytucji rządowych i samorządowych. Bez podjęcia aktywnych działań na rzecz zaostrzenia polityki fiskalnej nie jest możliwe osiągnięcie poziomu deficytu poniżej wartości referencyjnej nawet w latach 2013-2015. Jednocześnie nie należy oczekiwać, iż saldo sektora ulegnie znacznej i trwałej poprawie tylko dzięki szybszemu wzrostowi gospodarczemu. Przykład roku 2007 wyraźnie pokazuje niebezpieczeństwo kryjące się w głębokiej nierównowadze strukturalnej niwelowanej czynnikami cyklicznymi.

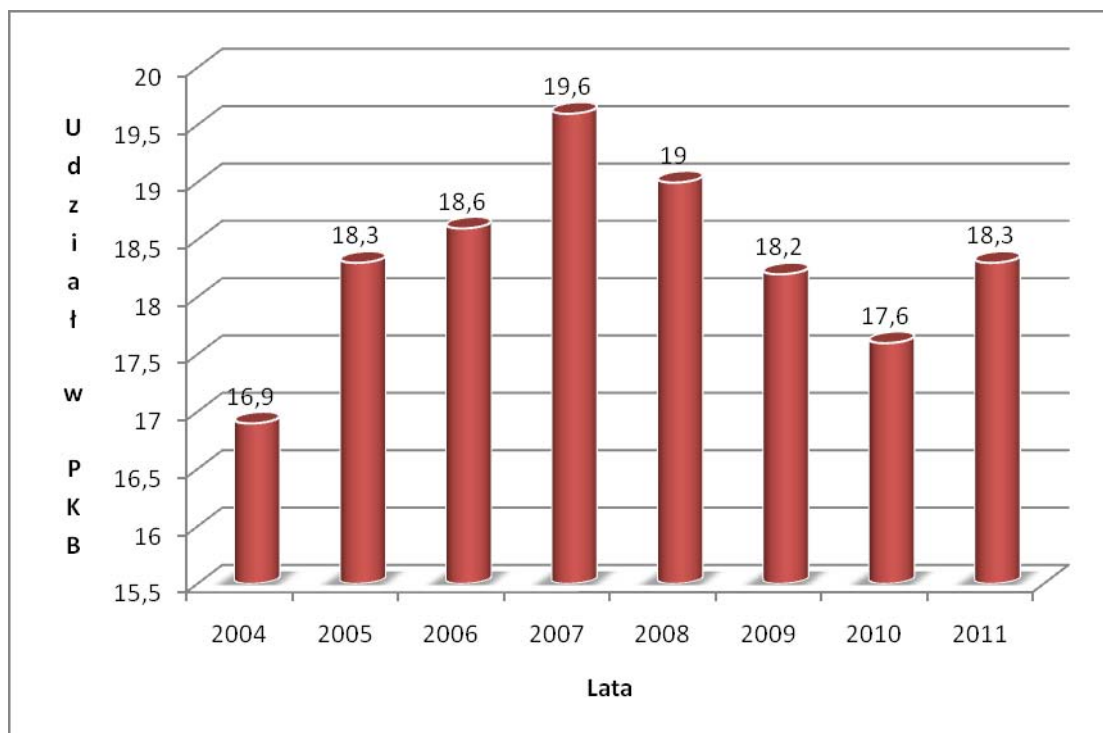
Podjęmowane działania w celu zacieśnienia polityki fiskalnej w najbliższym czasie, polegające na podwyższeniu stawek podatku od towarów i usług oraz na poprawie zarządzania płynnością i wprowadzeniu reguły wydatkowej należy ocenić jako wysoce niedostateczne i w gruncie rzeczy pozorowane, nie likwidujące przyczyn kryzysu finansów publicznych, a tylko je częściowo maskujące. Trwałe efekty restrykcyjnej polityki fiskalnej można uzyskać, podejmując działania mające na celu obniżenie skali wydatków publicznych, na co wskazują liczne doświadczenia innych państw. Podwyżki podatków muszą być bardzo umiarkowane i skorelowane z jednoczesną redukcją wydatków publicznych. Wybór narzędzi zacieśnienia polityki fiskalnej jest zatem nietrafiony, a wzrost ciężaru fiskalnego będzie prowadził do dalszego rozrostu szarej strefy w Polsce, której rozmiary w zależności od szacunków wynoszą od 15 do nawet 30% PKB.

2. Wielkość i struktura dochodów budżetu państwa na rok 2011 na tle lat 2004-2010

Od początku okresu transformacji mamy do czynienia z tendencją do ograniczania zakresu redystrybucji PKB przez budżet państwa wskutek świadomie prowadzonych procesów decentralizacyjnych. W 2004 roku omawiany wskaźnik osiągnął dotychczas najniższą wartość 16,9%, stanowiąc swoisty punkt przełomowy. Głównymi przyczynami obniżenia relacji dochodów do PKB były: przekazanie zwiększonych udziałów w podatkach dochodowych dla jednostek samorządu terytorialnego, utworzenie odrębnego systemu ubezpieczeń zdrowotnych, obniżanie stawek celnych, obniżanie stawek w podatku dochodowym od osób prawnych.

² *Komunikat dotyczący deficytu i długu sektora instytucji rządowych i samorządowych w 2009 r.*, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 22.10.2010

³ European Commission, *European Economic Forecast*, Autumn 2010.

Wyk. 1. Dochody budżetu państwa w relacji do PKB w latach 2004-2011 (w %)

Źródło: Opracowanie własne.

Natomiast w ciągu następných kolejnych lat tendencja zmian relacji dochodów budżetu do PKB przyjęła kierunek wzrostowy. Na tę pozytywną tendencję wpłynęły przede wszystkim: otrzymanie przez budżet państwa w latach 2004-2006 środków przejściowych poprawiających płynność budżetu, wysoki wzrost gospodarczy przekładający się na bardzo dobrą realizację wpływów, szczególnie podatkowych oraz dokonanie korzystnych fiskalnie zmian przepisów podatkowych (m. in. zlikwidowanie ulgi remontowej w podatku dochodowym od osób fizycznych). Z uwagi na kryzys gospodarczy w latach 2008-2010 nastąpiła redukcja tej relacji, a na rok 2011 przewidziano niewielki wzrost – na poziomie 0,6 pp.

Relację dochodów budżetu do produktu krajowego brutto, określaną również mianem stopnia fiskalizmu, należy uznać za umiarkowaną. Wskazać należy ponadto, iż nie może być celem samym w sobie dążenie do jak najmniejszej wartości tejże relacji. Pozbawianie bowiem władzy państwowej środków finansowych godzi wprost w nałożone na nią zadania z jednej strony, a z drugiej strony w sposób istotny obniża się znaczenie budżetu państwa, który ma przecież odgrywać centralną rolę w systemie finansów publicznych w Polsce. Ograniczenie bowiem redystrybucji budżetowej PKB przez system dochodów na rzecz innych podmiotów sektora finansów publicznych jest cenne z punktu widzenia procesów decentralizacji, niemniej jednak osłabia się budżet państwa w jego konstytucyjnej roli politycznej i gospodarczej oraz ogranicza zakres ważnych funkcji pełnionych przez budżet, a mianowicie

alokacyjnej, redystrybucyjnej, a przede wszystkim stabilizacyjnej, co znajduje odzwierciedlenie w warunkach kryzysów gospodarczych.

Indeksy dynamiki nominalnej dochodów budżetu państwa utrzymywały się w okresie lat 2004-2009 powyżej 100%, niemniej jednak w roku 2009 zanotowano realny spadek dochodów o 2%, w 2004 - o 0,8%. Rok 2008 był rokiem, w którym dochody budżetu państwa pozostały na realnym poziomie z roku ubiegłego. Planowany w ustawie budżetowej na rok 2010 wzrost dochodów będzie minimalny, zaś realnie nastąpi ich spadek – szacowane wykonanie dochodów budżetu za rok 2010 będzie najpewniej na poziomie roku ubiegłego. Na tym tle przyjęto stosunkowo wysokie indeksy dynamiki nominalnej, jak i realnej dochodów budżetu państwa na rok 2011 (odpowiednio 109,8% oraz 107,3%).

Tab. 1. Dynamika nominalna dochodów budżetu państwa (w %)

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Dochody ogółem (1+2+3)	102,7	115,0	109,9	116,9	104,3	101,4	101,9	109,8
Dochody podatkowe i niepodatkowe (1+2)	101,0	115,4	110,3	117,0	104,4	101,5	101,4	110,3
1. Dochody podatkowe	100,3	115,0	112,2	118,0	106,4	97,9	103,9	108,7
1.1. Podatki pośrednie	105,8	114,5	110,1	115,0	104,9	100,8	103,8	111,7
1.1.1. Podatek od towarów i usług	103,2	121,1	112,0	114,1	105,6	97,7	106,8	112,3
1.1.2. Akcyza	110,4	104,0	106,6	116,5	103,0	106,8	98,4	110,6
1.1.3. Podatek od gier	109,8	103,6	113,0	123,7	126,9	112,2	99,6	106,4
1.2. Podatek dochodowy od osób prawnych	92,7	120,6	122,7	126,9	110,7	88,9	108,9	94,3
1.3. Podatek dochodowy od osób fizycznych	83,8	113,6	115,2	125,7	109,3	92,5	100,9	105,9
2. Dochody niepodatkowe	107,3	118,4	96,8	108,0	86,0	142,1	81,7	125,9
2.1. Dywidendy	188,9	174,6	128,0	89,6	91,6	250,8	50,7	85,0
2.2. Wpłaty z zysku NBP	86,7	102,7	27,8	214,0	-	-	-	-
2.3. Cła	60,8	55,7	109,1	126,1	98,9	94,1	110,8	101,5
2.4. Opłaty, grzywny, odsetki i inne dochody niepodatkowe	121,5	132,9	107,2	101,9	95,0	122,2	92,4	136,8
2.5. Wpłaty jednostek samorządu terytorialnego	-	100,6	139,9	110,5	116,0	124,8	100,9	87,4
3. Śródkami z Unii Europejskiej i innych źródeł zagranicznych niepodlegające zwrotowi	-	94,6	81,1	114,2	103,1	90,3	159,8	71,9

Źródło: Opracowanie własne na podstawie *Sprawozdań z wykonania budżetu państwa za poszczególne lata oraz Ustawy budżetowej na rok 2010 i 2011.*

Największe przyrosty planowane są w odniesieniu do pozycji opłaty, grzywny, odsetki oraz inne dochody niepodatkowe⁴ (36,8%), podatek od towarów i usług (12,3%) oraz akcyza (10,6%). Mniejsze wpływy w stosunku do roku poprzedniego zaplanowano w odniesieniu do środków z UE (o 28%), dywidend (o 15%), wpłat od jednostek samorządu terytorialnego (o 12,6%) oraz podatku dochodowego od osób prawnych (o 5,7%). Umiarkowane tempo wzrostu jest przewidywane wobec dochodów z tytułu podatku od gier (6,4%) oraz podatku dochodowego od osób fizycznych (o 5,9%). W roku 2011 po trzyletniej przerwie budżet państwa ma uzyskać wpłatę z tytułu zysku NBP, co w połączeniu z innymi czynnikami ma prowadzić do 25,9% wzrostu dochodów niepodatkowych.

Tab. 2. Dynamika realna dochodów budżetu państwa (w %)

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Dochody ogółem (1+2+3)	99,2	112,6	108,8	114,0	100,1	98,0	99,9	107,3
Dochody podatkowe i niepodatkowe)1+2)	97,6	113,0	109,2	114,1	100,2	98,1	99,4	107,8
1. Dochody podatkowe	96,9	112,6	111,1	115,1	102,1	94,6	101,9	106,3
1.4. Podatki pośrednie	102,2	112,1	109,0	112,2	100,7	97,4	101,8	109,2
1.4.1. Podatek od towarów i usług	99,7	118,6	110,9	111,3	101,3	94,4	104,7	109,8
1.4.2. Akcyza	106,7	101,9	105,5	113,7	98,8	103,2	96,5	108,1
1.4.3. Podatek od gier	106,1	101,5	111,9	120,7	121,8	108,4	97,6	104,0
1.5. Podatek dochodowy od osób prawnych	89,6	118,1	121,5	123,8	106,2	85,9	106,8	92,2
1.6. Podatek dochodowy od osób fizycznych	81,0	111,3	114,1	122,6	104,9	89,4	98,9	103,5
2. Dochody niepodatkowe	103,7	116,0	95,8	105,4	82,5	137,3	80,1	123,1
2.1. Dywidendy	182,5	171,0	126,7	87,4	87,9	242,3	49,7	83,1
2.2. Wpłaty z zysku NBP	83,8	100,6	27,5	208,8	-	-	-	-
2.3. Cła	58,7	54,6	108,0	123,0	94,9	90,9	108,6	99,2
2.4. Opłaty, grzywny, odsetki i inne dochody niepodatkowe	117,4	130,2	106,1	99,4	91,2	118,1	90,6	133,7
2.5. Wpłaty jednostek samorządu terytorialnego	-	98,5	138,5	107,8	111,3	120,6	98,9	85,4
3. Śródk z Unii Europejskiej i innych źródeł zagranicznych niepodlegające zwrotowi	-	92,7	80,3	111,4	98,9	87,2	156,7	70,3

Źródło: Opracowanie własne na podstawie *Sprawozdań z wykonania budżetu państwa za poszczególne lata oraz Ustawy budżetowej na rok 2010 i 2011*.

⁴ Głównie za sprawą wpłaty z BGK w wysokości 5 mld zł oraz wpłat z Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa 2,16 mld zł – *Opinia Rady Polityki Pieniężnej do projektu Ustawy budżetowej na rok 2011*, s. 5.

Warto dokonać porównania indeksów dynamiki dochodów i PKB, z którego można wysunąć następujące wnioski:

1. w okresie dobrej koniunktury gospodarczej tempo wzrostu dochodów budżetu państwa jest znacznie większe niż tempo wzrostu PKB (różnica ta dla roku 2007 wynosi 5,6 punktu procentowego (pp) w ujęciu nominalnym i aż 6,3 pp w ujęciu realnym, co oznacza podwójny wzrost dochodów w stosunku do wzrostu PKB);
2. w okresie spadku koniunktury gospodarczej dynamika dochodów budżetu słabnie znacznie silniej niż dynamika PKB (różnica ta dla roku 2008 wynosi 4,1 pp w ujęciu nominalnym i aż 4,6 pp w ujęciu realnym, a jednocześnie zmniejszeniu tempa przyrostu realnego w 2008 roku PKB o 1,9 pp towarzyszy ogromny spadek tempa realnego wzrostu dochodów – o 12,8 pp)

Tab. 3. Dochody budżetu państwa w latach 2004-2011 (w mln zł)

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Dochody ogółem (1+2+3)	156281,2	179772,2	197639,8	231100,0	241144,9	244421,8	249006,6	273300,6
Dochody podatkowe i niepodatkowe)1+2)	153693,5	177324,8	195655,1	228833,5	238808,3	242312,2	245636,2	270875,6
1. Dochody podatkowe	135571,3	155859,5	174876,0	206385,2	219499,4	214878,8	223225,0	242670,0
1.7. Podatki pośrednie	100991,5	115671,8	127412,4	146482,1	153677,7	154957,7	160840,0	179670,0
1.7.1. Podatek od towarów i usług	62263,2	75401,0	84439,5	96349,9	101782,7	99454,7	106200,0	119300,0
1.7.2. Akcyza	37964,0	39479,1	42078,0	49025,5	50490,1	53926,9	53070,0	58700,0
1.7.3. Podatek od gier	764,3	791,6	894,9	1106,7	1404,8	1576,1	1570,0	1670,0
1.8. Podatek dochodowy od osób prawnych	13071,7	15762,4	19337,5	24540,2	27159,7	24156,6	26300,0	24800,0
1.9. Podatek dochodowy od osób fizycznych	21506,2	24423,0	28125,3	35358,6	38658,5	35763,7	36085,0	38200,0
2. Dochody niepodatkowe	18122,2	21465,3	20779,1	22448,3	19308,9	27433,4	22411,2	28205,6
2.1. Dywidendy	1810,4	3161,5	4045,2	3622,5	3319,9	8326,5	4223,5	3590,5
2.2. Wpłaty z zysku NBP	4056,8	4168,0	1158,0	2478,3	0	0	0	1717,0
2.3. Cła	2281,0	1270,6	1385,9	1747,6	1728,8	1627,5	1804,0	1831,0
2.4. Opłaty, grzywny, odsetki i inne dochody niepodatkowe	8773,7	11658,2	12501,7	12733,9	12095,4	14777,3	13656,3	18682,6
2.5. Wpłaty jednostek samorządu terytorialnego	1200,3	1207,0	1688,3	1866,0	2164,8	2702,0	2727,4	2384,5
3. Śródk z Unii Europejskiej i innych źródeł zagranicznych niepodlegające zwrotowi ^a	2587,7	2447,3	1984,7	2266,5	2336,6	2109,6	3370,4	2425,0

^a – w celu zachowania porównywalności w latach 2007-2009 wyłączono dla celów tego opracowania z dochodów budżetu państwa środki z UE, które zostały w latach 2010-2011 przeniesione do budżetu środków europejskich.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie *Sprawozdań z wykonania budżetu państwa* za poszczególne lata oraz *Ustawy budżetowej na rok 2010 i 2011*.

Należy przy tym oczywiście mieć świadomość, iż nie tylko poziom, tempo zmian oraz struktura PKB wpływa na wielkość i szybkość przyrostu dochodów budżetowych, bo wpływ mają na to także: zmiany w przepisach regulujących pobieranie tychże dochodów, zmiany w podziale środków w systemie finansów publicznych oraz wiele innych czynników, także o charakterze makroekonomicznym, takich jak: stopa bezrobocia, liczba osób pracujących i przyrost wynagrodzeń, stopa inflacji.

Tab. 4. Struktura dochodów budżetu państwa (w %)

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Dochody ogółem (1+2+3)	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Dochody podatkowe i niepodatkowe (1+2)	98,3	98,6	99,0	99,0	99,0	99,1	98,6	99,1
1. Dochody podatkowe	86,7	86,7	88,5	89,3	91,0	87,9	89,6	88,8
1.10. Podatki pośrednie	64,6	64,3	64,5	63,4	63,7	63,4	64,6	65,7
1.10.1. Podatek od towarów i usług	39,8	41,9	42,7	41,7	42,2	40,7	42,6	43,7
1.10.2. Akcyza	24,3	22,0	21,3	21,2	20,9	22,1	21,3	21,5
1.10.3. Podatek od gier	0,5	0,4	0,5	0,5	0,6	0,6	0,6	0,6
1.11. Podatek dochodowy od osób prawnych	8,4	8,8	9,8	10,6	11,3	9,9	10,6	9,1
1.12. Podatek dochodowy od osób fizycznych	13,8	13,6	14,2	15,3	16,0	14,6	14,5	14,0
2. Dochody niepodatkowe	11,6	11,9	10,5	9,7	8,0	11,2	9,0	10,3
2.1. Dywidendy	1,2	1,8	2,0	1,6	1,4	3,4	1,7	1,3
2.2. Wpłaty z zysku NBP	2,6	2,3	0,6	1,1	-	-	-	0,6
2.3. Cła	1,5	0,7	0,7	0,8	0,7	0,7	0,7	0,7
2.4. Opłaty, grzywny, odsetki i inne dochody niepodatkowe	5,6	6,5	6,3	5,5	5,0	6,0	5,5	6,8
2.5. Wpłaty jednostek samorządu terytorialnego	0,8	0,7	0,9	0,8	0,9	1,1	1,1	0,9
3. Śródk z Unii Europejskiej i innych źródeł zagranicznych niepodlegające zwrotowi	1,7	1,4	1,0	1,0	1,0	0,9	1,4	0,9

Źródło: Opracowanie własne na podstawie *Sprawozdań z wykonania budżetu państwa* za poszczególne lata oraz *Ustawy budżetowej na rok 2010 i 2011*.

Z analizy struktury dochodów budżetu państwa dla lat 2004-2011 wynika, iż nie nastąpiły w niej żadne istotne zmiany, a tylko niewielkie przesunięcia.

W polskiej polityce budżetowej w sposób jednoznaczny i konsekwentny realizowana jest strategia ukierunkowana na wyeksponowanie dominującej roli instrumentów podatkowych w kształtowaniu dochodów budżetu państwa. Powoduje to, że Polska, podobnie jak większość współczesnych państw na świecie, jest państwem podatkowym, a więc takim,

które dominującą wielkość środków finansowych gromadzi za pośrednictwem podatków obciążających różnego typu i wielkości podmioty funkcjonujące w gospodarce narodowej, w tym przede wszystkim przedsiębiorstwa, instytucje finansowe oraz gospodarstwa domowe.

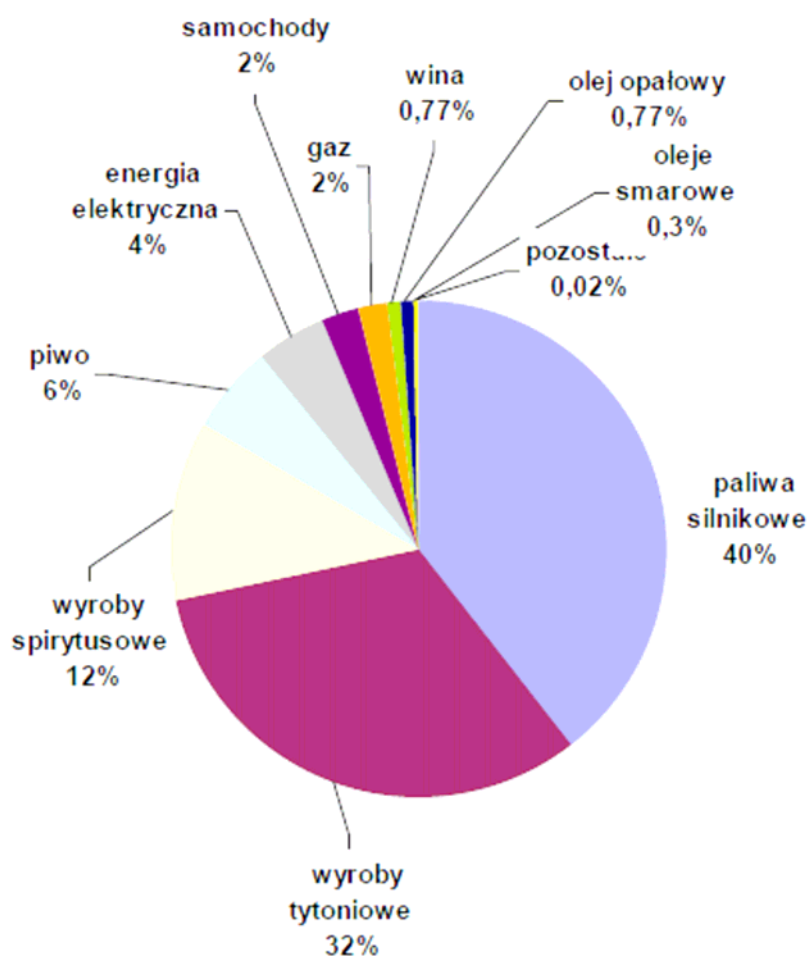
Udział dochodów podatkowych waha się w granicach 87-91%, a dominujące i rosące znaczenie tej grupy dochodów odbywa się głównie za sprawą permanentnie rosącego znaczenia fiskalnego podatków pośrednich, a zwłaszcza podatku od towarów i usług. Tym samym udział dochodów niepodatkowych wynosi od 12 do 8%. Środki otrzymywane z Unii Europejskiej i innych źródeł zagranicznych niepodlegające zwrotowi stanowią od 1,7 do 0,9%.

Dochody z tytułu podatków pośrednich przynoszą prawie 66% dochodów budżetu, zaś z podatków bezpośrednich 23%, co powoduje, iż opodatkowanie pośrednie stało się trwałym i wydajnym źródłem wpływów do budżetu państwa, a na realizacji przez podatki pośrednie funkcji fiskalnej skoncentrowana jest uwaga normodawców oraz aparatu skarbowego.

Dochody z tytułu podatku od towarów i usług mają stanowić w roku 2011 65,7% ogółem dochodów budżetu, wobec 64,6% w roku 2010, przy wzroście nominalnym 12 mld zł (o 12,3%). Będzie to wynikiem zarówno wpływu czynników makroekonomicznych – inflacji, wzrostu popytu krajowego oraz inwestycji instytucji rządowych i samorządowych oraz zmian systemowych, takich jak: wygaśnięcia derogacji na częściowe stosowanie stawki 0% oraz stawki 3%, ustaleniu stawek podatku na poziomie 23, 8 i 5%, wprowadzenia obowiązku stosowania kas fiskalnych, wycofanie odliczenia podatku naliczonego z tytułu nabycia „aut z kratką” oraz paliwa do nich, podniesieniu limitu zwolnienia podmiotowego do 150.000 zł oraz zwolnienia z podatku od towarów i usług SMS-ów wysyłanych na cele charytatywne.

Drugie, najbardziej wydajne fiskalnie źródło dochodów budżetu państwa stanowi podatek akcyzowy, którego udział w dochodach ogółem ma wynieść w 2011 roku 21,5%, a dochody z tego tytułu mają wzrosnąć o 5,63 mld zł (o 10,6%). Stawki podatku akcyzowego mają wzrosnąć jedynie w stosunku do wyrobów tytoniowych o 4%. Ze struktury wpływów z tego podatku wynika, iż największe dochody przynosi opodatkowanie akcyzą paliw silnikowych, wyrobów tytoniowych i wyrobów spirytusowych.

Wyk. 2. Struktura dochodów z podatku akcyzowego za I-II kw. 2010 r.



Źródło: *Biuletyn Statystyczny Służby Celnej za I-II kw. 2010*, Ministerstwo Finansów, Warszawa, październik 2010 r., s. 10.

Wydajność fiskalną tego podatku determinują wysokie stawki podatku obciążające wiele grup towarów masowej konsumpcji oraz produkty zbędne i szkodliwe dla zdrowia⁵. Wysoki udział podatków akcyzowych jest cechą charakterystyczną polskiego budżetu i wynika z ugruntowanej już w czasach międzywojennych tradycji wysokiej wydajności fiskalnej dochodów z akcyz, ceł i monopolu, które w latach 1920-1921 3-4 krotnie przewyższały dochody z podatków bezpośrednich⁶. W przypadku akcyzy łatwo zaobserwować zjawisko opisywane tzw. „krzywą Laffera”, a więc powstania sytuacji, w której pomimo podnoszenia stawek podatku realizowane dochody budżetowe spadają. Przeciążenie podatkowe w Polsce pojawiło się w wyniku konieczności zapewnienia dopływu coraz większych środków do budżetu państwa, których źródeł upatrywano we wzroście obciążeń fiskalnych na tzw. produkty monopolowe. Postępowanie władzy publicznej w tym

⁵ A. Pomorska: *Funkcjonowanie podatku akcyzowego w Polsce – próba oceny* [w:] *Reforma dochodów publicznych w Polsce*, pod red. A. Pomorskiej i M. Pypecia, WSiFiB, Radom 2003, s.114.

⁶ H. Kuzińska: *Rola podatków pośrednich w Polsce*, Wyd. WSPiZ im. L. Koźmińskiego, Warszawa 2002 s. 26.

względnie było błędne, gdyż opierało się na przekonaniu iż popyt na wyroby akcyzowy jest nieelastyczny cenowo. W literaturze zwraca się uwagę, na fakt, iż badając elastyczność dochodową popytu na tradycyjne wyroby akcyzowe za pomocą metody łukowej otrzymujemy różne wyniki w różnych punktach krzywej, co oznacza, iż popyt może być elastyczny, neutralny lub nieelastyczny. Podkreśla się także, iż polityka stawek akcyzowych powinna być ostrożna, gdyż łatwo jest osiągnąć efekt przeciążenia podatkowego i uzyskać negatywne konsekwencje budżetowe w miejsce oczekiwanych, pozytywnych⁷.

Istotne jest z uwagi na występującą strukturę dochodów budżetu państwa wskazanie kierunków wpływu podatków pośrednich, to jest w głównej mierze podatku od towarów i usług oraz podatku akcyzowego, na konsumpcję gospodarstw domowych oraz na podmioty gospodarcze. Przede wszystkim trzeba zwrócić uwagę na fakt, iż obciążenie konsumpcji gospodarstw domowych ma cechy regresywne, tym samym wyższy ciężar opodatkowania konsumpcji ujawnia się w gospodarstwach o niskich dochodach. Gospodarstwa są tylko częściowo świadome płacenia podatków pośrednich, zaś wysokie ceny, które zawierają wysokie podatki redukują wielkość możliwej konsumpcji oraz jej strukturę. Opodatkowanie pośrednie przyczynia się w sposób ukryty do zmniejszenia dochodów, a właściwie ich siły nabywczej, a przez to, negatywnie oddziałując na popyt konsumpcyjny, hamują tempo wzrostu gospodarczego. Podatki pośrednie w największym stopniu oddziałują na zachowania konsumenckie gospodarstw domowych o najniższych dochodach, szczególnie w sytuacji, gdy nie ma możliwości restrukturyzacji struktury konsumpcji. O regresywnym charakterze opodatkowania pośredniego zdecydowały przede wszystkim: VAT ze stawkami preferencyjnymi oraz podatek akcyzowy, a ich siła była na tyle duża, aby przewyższyć progresywny przebieg opodatkowania podatkiem od towarów i usług według stawki podstawowej. Tym samym gospodarstwa o najniższych dochodach najsilniej odczuły proces upowszechniania stawki podstawowej podatku od towarów i usług, jak też liczne i wysokie podwyżki cen towarów objętych akcyzą⁸.

Podatek od gier stanowi marginalne źródło dochodów budżetu państwa (0,6% całości dochodów), a zaplanowane na rok 2011 wpływy są na poziomie przewidywanego wykonania z roku 2010.

Dochody z podatku dochodowego od osób prawnych będą stanowiły jedynie 9,1% dochodów budżetu w roku 2011, co oznacza spadek o 1,5 pp w stosunku do roku 2010 oraz 2,2 pp w stosunku do roku 2008. Przy niewielkich zmianach systemowych dynamika

⁷ Tamże, s. 42-43.

⁸ Tamże, s. 153-162.

dochodów z podatku CIT będzie niska (jedynie 94,3%, choć może wynieść więcej z uwagi na słabą realizację dochodów w okresie od I do X 2010 r. – jedynie 61,9%). Większych zmian systemowych o znaczeniu fiskalnym nie będzie również w podatku dochodowym od osób fizycznych. Prognozowane wpływy z tego tytułu mają zapewnić 14% całości dochodów. Wzrost dochodów z PIT ma wynieść 2,1 mld zł (5,9%).

W praktyce, przede wszystkim politycznej, najmniej uwagi zwracano na gospodarcze skutki opodatkowania pośredniego, uznając je za wydajne i niemające ograniczeń źródło fiskalne, forsując błędną tezę, iż podatki pośrednie są zupełnie neutralne. Podczas gdy wiadomo, iż podatki te nie są neutralne ekonomicznie, gdyż nie zawsze mogą być w pełni przerzucone na konsumenta oraz nie są neutralne gospodarczo, bowiem ograniczają one płynność finansową przedsiębiorstw i popyt konsumpcyjny. Prawdą jest zatem stwierdzenie, iż podatek VAT jest podatkiem względnie neutralnym gospodarczo. Podatek VAT może być w pełni neutralny w sytuacji ustabilizowanej koniunktury gospodarczej i płynnie regulowanych zobowiązaniach finansowych. Konstrukcja polskiego podatku od towarów i usług zawiera liczne elementy niekorzystnie oddziałujące na finanse przedsiębiorstwa takie jak: generalne uniezależnienie powstania obowiązku podatkowego od otrzymania zapłaty za towar lub usługę, obwarowania dotyczące możliwości odliczania podatku naliczonego, długie terminy zwrotów nadwyżek podatku naliczonego nad należnym⁹.

Podatkami, które wykazują największy stopień neutralności dla wzrostu i rozwoju są podatki dochodowe. Podatek od towarów i usług neutralnym nie jest, z uwagi między innymi na występowanie stawek obniżonych i wszelkich zwolnień oraz wyłączeń, zaś zakłócające działania akcyz jest pożądane. Z punktu widzenia zatem neutralności dla wzrostu i rozwoju gospodarczego korzystny jest wysoki udział w dochodach podatkowych dochodów z podatków dochodowych i akcyz. Za najdoskonalszy z punktu widzenia sprawiedliwości w opodatkowaniu oraz zdolności płatniczej podatnika uważa się w teorii opodatkowania podatek dochodowy od osób fizycznych. Wydaje się również, iż zarówno łagodnie progresywny podatek dochodowy od osób fizycznych oraz podatek dochodowy od osób prawnych nie ograniczają zasadniczo bodźców do pracy i podejmowania ryzyka inwestycyjnego. Negatywne efekty opodatkowania są w dużej mierze zredukowane przez fakt, iż po opodatkowaniu znaczna część dochodów pozostaje u podatników. Opodatkowanie dochodu nie obciąża także kosztów krańcowych, a zatem nie pojawia się tutaj negatywny wpływ, obserwowany w przypadku akcyzy i obciążenia podatkowego wynagrodzeń wraz ze składką na ubezpieczenia społeczne. Wątpliwości budzi często stawiana teza, iż wysokie

⁹ T. Famulska: *Zdolność podatkowa podatnika VAT*, „Przegląd Podatkowy” nr 4/2001, s. 10.

stawki w CIT osłabiają skłonność do inwestowania. Należy zwrócić uwagę na fakt, iż inwestycje dokonywane w majątku trwałym lub obrotowym drogą bezpośrednią lub pośrednią (poprzez amortyzację) obniżają dochód, a zatem podstawa opodatkowania może przyjmować niskie wartości, zerowe lub prowadzić do wykazania straty podatkowej. Podatek dochodowy obciąża zatem działania nieinwestycyjne przynoszące zysk i dywidendę. Ponieważ inwestycje przynoszą wzrost i rozwój przedsiębiorstw oraz pozwalają uniknąć obciążenia fiskalnego, stawka podatku dochodowego przestaje mieć znaczenie. Wysoka stawka w podatku dochodowym prowadzi do zwiększania efektów dźwigni finansowej poprzez wykorzystanie tzw. tarczy podatkowej¹⁰.

Najważniejszym źródłem dochodów o charakterze niepodatkowym są wpływy z tytułu opłat, grzywien, odsetek i innych dochodów niepodatkowych. Udział tej grupy dochodów w 2011 roku ma wzrosnąć o 1,3 pp do 6,8% co oznacza przyrost dochodów o 5 mld zł (36,8%). Przede wszystkim będzie to związane z uzyskaniem wpłaty z BGK w wysokości 5 mld zł.

Wpłaty jednostek samorządu terytorialnego (JST) przeznaczone na równoważącą i regionalną część subwencji ogólnej dla JST mają stabilny udział w dochodach budżetu (0,9% na 2011), podobnie jak cła (0,7%). Obserwowany spadek dochodów z tytułu dywidend i wpłat z zysku przedsiębiorstw państwowych jest wynikiem zjawisk kryzysowych w gospodarce. Na tym tle pozytywnie należy ocenić pojawienie się wpłat z zysku z Narodowego Banku Polskiego, zarówno w 2010 roku, jak też w 2011. W 2010 roku nastąpiła wpłata zysku za 2009 rok w wysokości 4 mld zł (nieplanowana w ustawie budżetowej), zaś wypracowany zysk za 2010 rok ma wynieść 1,7 mld zł.

Realizowana w Polsce polityka podatkowa uwzględnia w dużym stopniu interesy fiskalne budżetu państwa, wyrażające się rozszerzaniem obciążeń podatkowych podatkami pośrednimi uznawanymi za bardzo wydajne fiskalnie przy jednoczesnym obniżaniu obciążeń podatkami bezpośrednimi, angażując je równolegle w reformy systemowe skutkujące zmniejszeniem wpływów z tego tytułu do budżetu państwa. Dominacja w dochodach budżetowych podatków pośrednich jest cechą charakterystyczną dla krajów przyjętych od 2004 roku do Unii Europejskiej. Występuje w nich znacznie większy udział wpływów z podatków pośrednich (42%) w stosunku do państw „starej” Unii (35,5%), zaś jednocześnie mają o prawie 10 punktów procentowych niższą relację dochodów z podatków bezpośrednich do wpływów ogółem (26,9% wobec 36,5%). Mniejsze znaczenie fiskalne podatków

¹⁰ B. Samojlik: *System podatkowy – kierunki ewolucji* [w:] *Finanse publiczne*, pod red. A. Pomorskiej, Wydawnictwo UMCS, Lublin 2006, s. 187-188.

bezpośrednich w Europie Środkowo-Wschodniej wynika także z redukcji stawek w podatku dochodowym od osób fizycznych i prawnych, oraz z wprowadzenia podatku liniowego w PIT¹¹.

Obok podatków pośrednich, tradycyjnie już pełniących najważniejszą rolę fiskalną w polskim budżecie, ważne funkcje w systemie dochodów budżetu państwa pełnią także podatki bezpośrednie, dochodowe. Ich znacznie mniejsza wydajność fiskalna, określająca miejsce w stopniu zapewniania dochodów budżetu, jest pochodną dwóch występujących jednocześnie tendencji. Pierwszą z nich jest realizowana polityka społeczno-gospodarcza, wyrażająca się w świadomym kształtowaniu obciążeń podatkowych, poprzez zmniejszanie ciężaru fiskalnego opodatkowania dochodów społeczeństwa i podmiotów gospodarczych na rzecz opodatkowania konsumpcji. Natomiast drugą jest zaangażowanie obu podatków w finansowanie reform systemowych, poprzez przekazywanie części wpływów do jednostek samorządu terytorialnego oraz systemu ochrony zdrowia.

Podsumowując, należy stwierdzić, iż Polska jest typowym państwem podatkowym, bowiem podstawowym źródłem zasilania budżetu państwa są instrumenty o charakterze podatkowym. Zgodnie z przyjętą strategią podatkową główny ciężar fiskalny został nałożony na podatki pośrednie reprezentowane przez podatek od towarów i usług oraz podatek akcyzowy. W analizowanym okresie, pomimo występującej już wcześniej dominacji wpływów z tytułu podatków pośrednich, następowało dalsze umacnianie ich znaczenia fiskalnego. Ustawodawca, na przestrzeni ostatnich 11 lat, podejmował liczne kroki legislacyjne skutkujące zwiększeniem poziomu opodatkowania tymi rodzajami podatków. Drugą charakterystyczną tendencją ujawniającą się w tym czasie było osłabienie roli fiskalnej podatków bezpośrednich. Z jednej strony było to wynikiem przekazania części z ich wpływów do odrębnego systemu finansowania ochrony zdrowia, jak też przyznaniu stosunkowo wysokich udziałów w tych dwóch podatkach państwowych jednostkom samorządu terytorialnego. Ponadto obserwowane zmiany systemowe koncentrowały się na redukcji katalogu ulg podatkowych oraz obniżaniu nominalnego poziomu opodatkowania. W wyniku powyższych zabiegów rolę dominującą w systemie zasilania budżetu państwa pełnią podatki, w tym szczególnie podatki pośrednie. Stosunek dochodów z tytułu podatków pośrednich w stosunku do dochodów budżetowych z tytułu podatków bezpośrednich kształtuje się w relacji 5:2. Dokonane w ostatnich latach obniżki stawek podatkowych zarówno w podatku dochodowym od osób fizycznych, jak też i od osób prawnych, przy zaangażowaniu tych podatków w reformy systemowe, doprowadziły do istotnego

¹¹ *Taxation Trends in the European Union*, European Commission & Eurostat, Luxemburg 2009, s. 6

zmniejszenia ich rangi fiskalnej w budżecie państwa, prowadząc do dominacji w strukturze dochodów budżetu państwa podatków pośrednich na skalę dotychczas niespotykaną w państwach europejskich. O ile realizacja strategii podatkowej opartej o fiskalną wydajność podatków konsumpcyjnych nie rodzi większych wątpliwości, o tyle istnienie dużej dysproporcji pomiędzy wpływami z opodatkowania pośredniego i bezpośredniego tworzy poważne zagrożenie dla stabilności budżetu, gdyż zmniejsza się dywersyfikacja źródeł jego zasilania. Ponadto oparcie budżetu w głównej mierze na wpływach z tytułu podatku od towarów i usług oraz z tytułu podatku akcyzowego jest niebezpieczne w sytuacji pogorszenia się koniunktury gospodarczej, gdyż wpływy z tych podatków są silnie skorelowane z czynnikami makroekonomicznymi.

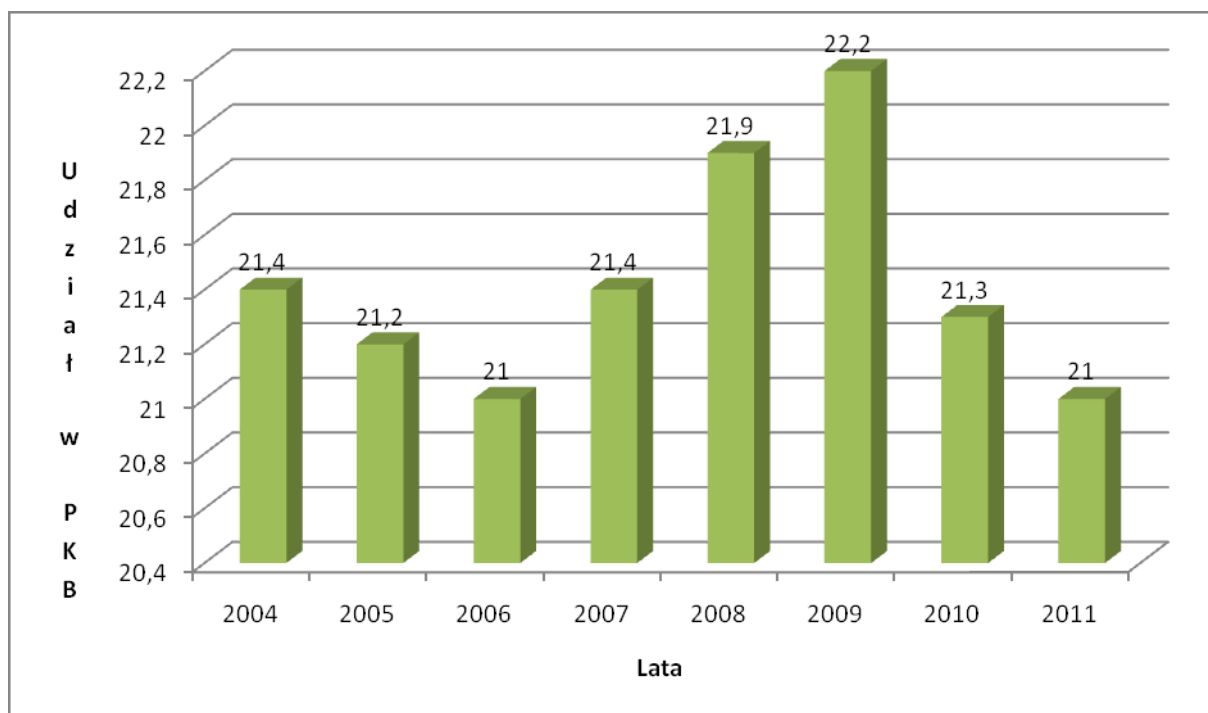
3. Wielkość i struktura wydatków budżetu państwa na rok 2011 na tle lat 2004-2010

Poziom i struktura wydatków budżetowych są przede wszystkim determinowane zakresem zadań ciążących na władzy publicznej, a ten w Polsce jest nadal szeroki, pomimo wielu prób jego ograniczania. Wielkość i struktura wydatków jest uwarunkowana zarówno historycznie, jak też wynika z przyjętej przez władze publiczne doktryny społeczno-gospodarczej. Można zatem wskazać 4 czynniki mające istotny wpływ na wielkość struktury wydatków budżetu państwa: zakres finansowania przez państwo zadań *stricto* publicznych, zakres finansowania przez państwo usług społecznych, skala ingerencji państwa w procesy gospodarcze oraz wydajność fiskalna państwa mierzona stopniem redystrybucji dochodów¹². Do istotnych determinant poziomu i kierunków przeznaczenia wydatków możemy zaliczyć także: ogólny stan gospodarki wyrażony wielkością głównych wskaźników makroekonomicznych, poziom dochodów i zasobności majątkowej społeczeństwa, jego strukturę demograficzną i kondycję materialno-psychiczną, tradycję, przyzwyczajenia i oczekiwania społeczeństwa wobec państwa w zaspokajaniu różnorodnych potrzeb, zaszłości historyczne i uwarunkowania geopolityczne¹³.

¹² W. Ziółkowska: *Finanse publiczne. Teoria i zastosowanie*, Wyd. Wyższej Szkoły Bankowej, Poznań 2005, s. 157.

¹³ A. Pomorska: *Racjonalizacja wydatków publicznych – główne problemy prawne i ekonomiczne* [w:] *Racjonalizacja wydatków publicznych w warunkach deficytu budżetowego*, pod red. A. Pomorskiej i M. Pypecia, WSFiB, Radom 2004, s. 9-10.

Wyk. 3. Wydatki budżetu państwa w relacji do PKB w latach 2004-2011 (w %)



Źródło: Opracowanie własne.

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

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

W polskim budżecie nadal dominują wydatki przeznaczone na cele społeczne, do których należy zaliczyć wydatki na ubezpieczenia społeczne oraz wydatki socjalne ujawniające się w drodze świadczenia pomocy społecznej i prowadzenia polityki społecznej. Grupa wydatków społecznych pochłania 30% środków będących w dyspozycji budżetu państwa, a kwota przeznaczona na nie w 2011 wynosi 88,1 mld zł.

Wydatki tylko na ubezpieczenia społeczne osiągnęły maksymalny udział w 2002 roku wynoszący 27,6% i do tego też roku obserwowane było wysokie tempo przyrostu nakładów budżetowych, obejmujące kilkanaście procent rocznie, co wywołane było zarówno czynnikami makroekonomicznymi (kryzys gospodarczy), jak również kosztami reformy emerytalnej. Od 2005 roku relacja wydatków na ubezpieczenia społeczne do wydatków ogółem waha się w granicach 21-23%, przy czym przejściowy wzrost udziału występuje jednocześnie z dużym przyrostem wielkości wydatków, co związane jest z podwyżkami świadczeń emerytalno-rentowych. Przeznaczenie środków budżetowych na ubezpieczenia społeczne w 2011 roku przedstawia się następująco – 51% dotacja dla FUS, 21 % dotacja do FE-R (KRUS), 20% wydatki na świadczenia emerytalno-rentowe pokrywane bezpośrednio z budżetu państwa, 8% - wydatki na świadczenie zlecone do wypłaty ZUS i KRUS.

Na wydatki socjalne składają się przede wszystkim wypłaty z tytułu świadczeń rodzinnych, zaliczek alimentacyjnych, zasiłków z pomocy społecznej, rent socjalnych, zasiłków i świadczeń przedemerytalnych, pokrycia kosztów usług opiekuńczych, bytowych i psychologicznych. Wydatki te są bardzo istotne, bowiem stanowią finansową pomoc dla wielu milionów osób, znajdujących się w trudnej sytuacji życiowej, których w Polsce ciągle nie brakuje, a w związku z postępującym rozwarstwieniem dochodowym¹⁴ liczba tych osób wzrasta. Udział wydatków socjalnych wahał się w granicach 10-11%. Od 2007 roku obniżenie się tego wskaźnika wynika, z tego, iż ten obszar działań nie jest wspierany w szerokim zakresie przez fundusze unijne, zaś znaczna redukcja środków na te cele w roku 2009 wynika z przekazania niektórych zadań finansowanych przez budżet państwa do Funduszu Pracy (zasiłków i świadczeń przedemerytalnych). Tak więc, następuje znane już zjawisko swoistego „wypychania” niektórych zadań państwowych poza budżet państwa do innych jednostek sektora finansów publicznych.

Kolejną grupą zadań pochłaniającą 20% środków z budżetu państwa są typowe, klasyczne funkcje państwa, a zgodnie z przyjętą definicją budżetu, finansowanie działania organów państwa jest głównym i nadrzędnym celem budżetu państwa. Ta grupa wydatków

¹⁴ Z danych Banku Światowego wynika, iż współczynnik Giniego dla Polski wynosi 35 (2006), podczas gdy w roku 1990 wynosił jedynie 28, a w 2000 – 30.

obejmuje dostarczanie typowych dóbr publicznych. Struktura wydatków w ramach powyższej grupy kształtuje się w następujący sposób: 36% - obrona narodowa, 22% - bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa, 21% - administracja publiczna, 18% - wymiar sprawiedliwości i 3% urzędy naczelnych organów władzy.

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

Duże koszty ponosi budżet państwa z tytułu występowania wysokiego i nadal powiększającego się długu publicznego, co jest poważnym obciążeniem dla budżetu państwa i w istotny sposób wpływa na pierwotne saldo budżetu. W latach 2004-2006 udział wydatków na obsługę długu wynosił około 12%, natomiast drugi okres charakteryzuje się spadkiem tego udziału do 10 %, a w roku 2008 osiągnięto jak do tej pory najniższą wartość 9%. W bardzo dużym stopniu na wielkość tych kosztów, oprócz oczywiście poziomu zadłużenia, wpływają wysokości stóp procentowych oraz kurs walutowy. Najszybszy przyrost wydatków na obsługę długu wystąpił w roku 2009 (o 28,3%), zaś w roku 2011 koszty obsługi długu mają wynieść 38,4 mld zł, co oznacza ich wzrost o 10,2%.

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

Wydatki na rolnictwo do chwili akcesji do UE pochłaniały około 2,5% wydatków budżetu państwa. Po akcesji natomiast w latach 2004-2006 z uwagi na finansowanie części krajowej Wspólnej Polityki Rolnej relacja ta zwiększyła się o 1 punkt procentowy (nakłady w 2004 roku wzrosły o 64%), zaś od 2007 wysokość udziału wynosi 6-7% z powodu włączenia w zakres wydatków budżetu całości polityki rolnej UE, a wzrost który nastąpił w 2007 wyniósł 114%. Obecnie po wyłączeniu środków UE z budżetu udział ten powrócił do poziomu około 2%.

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

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

Tab. 5. Wydatki budżetu państwa w latach 2004-2011 (w mln zł)

Dział	Nazwa	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
10	Rolnictwo i łowiectwo	6169,6	6220,2	6553,1	13266,9	17778,6	15985,7	5746	6705,7
20	Leśnictwo	40,1	35,0	37,4	42,2	36,1	12,4	8,6	9,1
50	Rybołówstwo i rybactwo	34,5	114,1	58,0	144,9	165,6	208,0	98,1	181
100	Górnictwo i kopalnictwo	1221,4	943,3	788,0	471,7	447,8	449,2	412,2	539,1
150	Przetwórstwo przemysłowe	625,0	989,7	1495,6	1628,6	1404,8	2463	597,3	665,2
500	Handel	999,5	809,9	527,1	1911,3	1486,6	2531,4	830,1	720,9
550	Hotele i restauracje	17,5	17,7	17,9	17,9	21,8	21,7	21	21
600	Transport i łączność	5525,0	4573,2	5376,2	9806,5	16268,2	13212	7832,6	7245,4
630	Turystyka	46,0	40,5	50,4	47,5	46,9	41,4	43	43,2
700	Gospodarka mieszkaniowa	1659,0	1361,5	1423,2	1697,8	1541,2	1293	1365,5	1894
710	Działalność usługowa	764,1	773,5	784,3	823,1	710,5	743,6	836,5	614,2
720	Informatyka	154,4	147,4	144,1	167,2	209,4	236	189	185
730	Nauka	2893,8	2901,1	3351,1	3718,2	3862,1	4381	4202,2	4525,9
750	Administracja publiczna	8046,7	8335,0	8692,2	9454,9	10160,8	10743,7	11175,5	12185,3
751	Urzędy naczelnych organów władzy państwowej, kontroli i ochrony prawa oraz sądownictwa	1512,1	1737,3	1654,7	1802,8	1787,3	1926	1957,3	2154,6
752	Obrona narodowa	11027,1	12420,8	13159,6	15518,8	13812,2	16800,9	18817,2	20258,1
753	Obowiązkowe ubezpieczenia społeczne	48483,5	44965,7	50332,9	54227,5	64049,9	64013,9	72160,5	72295,8
754	Bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa	9084,9	9437,7	9738,0	11580,4	12517,0	13527,2	12237,2	12597
755	Wymiar sprawiedliwości	6431,8	6998,8	7583,6	8454,7	9090,2	9338,3	9691,5	9935
756	Dochody od osób prawnych, od osób fizycznych i od innych jednostek nieposiadających osobowości prawnej oraz wydatki związane z ich poborem	144,7	220,2	227,6	413,5	343,2	322,6	240	247,4
757	Obsługa długu publicznego	22674,2	24976,2	27848,6	27581,1	25116,8	32227,8	34868,5	38434,5
758	Różne rozliczenia	37371,0	42412,7	44698,5	47651,9	55331,0	67252,9	81014,7	83535,5

801	Oświata i wychowanie	1297,9	1242,7	2135,4	2352,7	2200,0	1679,7	1442,9	1530,3
803	Szkolnictwo wyższe	8867,3	9714,0	9942,7	10715,9	11091,0	11655,5	11537,4	11746,3
851	Ochrona zdrowia	3834,6	3863,9	3847,8	5543,6	6692,2	6771,8	6256,7	6538,9
852	Pomoc społeczna	11113,5	11456,0	12787,2	12788,3	12958,2	12500	12256	12574,3
853	Pozostałe zadania w zakresie polityki społecznej	5590,4	9277,6	6943,2	7703,5	5373,5	3487,3	2880,1	3000
854	Edukacyjna opieka wychowawcza	273,4	613,7	816,2	892,4	846,0	729,1	89,1	91,6
900	Gospodarka komunalna i ochrona środowiska	453,3	234,0	214,2	221,9	359,5	786	428,2	469,1
921	Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego	1062,5	1032,1	1114,5	1313,7	1486,7	1592,8	1396,5	1470,1
925	Ogrody botaniczne i zoologiczne oraz naturalne obszary i obiekty chronionej przyrody	84,1	82,1	89,1	102,0	115,1	97,8	106	101,7
926	Kultura fizyczna	195,0	185,4	259,1	258,7	582,9	996,5	483,6	985,7
	OGÓLEM	197698,3	208132,9	222702,9	252323,9	277893,5	298028,5	301220,8	313500,7

Źródło: Opracowanie własne na podstawie *Sprawozdań z wykonania budżetu państwa* za poszczególne lata oraz *Ustawy budżetowej na rok 2010 i 2011*.

Tab. 6. Struktura wydatków budżetu państwa w latach 2004-2011 (w %)

Dział	Nazwa	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
10	Rolnictwo i łowiectwo	3,1	3,0	2,9	5,3	6,4	5,4	1,9	2,1
20	Leśnictwo	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
50	Rybołówstwo i rybactwo	0,0	0,1	0,0	0,1	0,1	0,1	0,0	0,1
100	Górnictwo i kopalnictwo	0,6	0,5	0,4	0,2	0,2	0,2	0,1	0,2
150	Przetwórstwo przemysłowe	0,3	0,5	0,7	0,6	0,5	0,8	0,2	0,2
500	Handel	0,5	0,4	0,2	0,8	0,5	0,8	0,3	0,2
550	Hotele i restauracje	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
600	Transport i łączność	2,8	2,2	2,4	3,9	5,9	4,4	2,6	2,3
630	Turystyka	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
700	Gospodarka mieszkaniowa	0,8	0,7	0,6	0,7	0,6	0,4	0,5	0,6

710	Działalność usługowa	0,4	0,4	0,4	0,3	0,3	0,2	0,3	0,2
720	Informatyka	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
730	Nauka	1,5	1,4	1,5	1,5	1,4	1,5	1,4	1,4
750	Administracja publiczna	4,1	4,0	3,9	3,7	3,7	3,6	3,7	3,9
751	Urzędy naczelných organów władzy państwowej, kontroli i ochrony prawa oraz sądownictwa	0,8	0,8	0,7	0,7	0,6	0,6	0,6	0,7
752	Obrona narodowa	5,6	6,0	5,9	6,2	5,0	5,6	6,2	6,5
753	Obowiązkowe ubezpieczenia społeczne	24,5	21,6	22,6	21,5	23,0	21,5	24,0	23,1
754	Bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa	4,6	4,5	4,4	4,6	4,5	4,5	4,1	4,0
755	Wymiar sprawiedliwości	3,3	3,4	3,4	3,4	3,3	3,1	3,2	3,2
756	Dochody od osób prawnych, od osób fizycznych i od innych jednostek nieposiadających osobowości prawnej oraz wydatki związane z ich poborem	0,1	0,1	0,1	0,2	0,1	0,1	0,1	0,1
757	Obsługa długu publicznego	11,5	12	12,5	10,9	9,0	10,8	11,6	12,3
758	Różne rozliczenia	18,9	20,4	20,1	18,9	19,9	22,6	26,9	26,6
801	Oświata i wychowanie	0,7	0,6	1,0	0,9	0,8	0,6	0,5	0,5
803	Szkolnictwo wyższe	4,5	4,7	4,5	4,2	4,0	3,9	3,8	3,7
851	Ochrona zdrowia	1,9	1,9	1,7	2,2	2,4	2,3	2,1	2,1
852	Pomoc społeczna	5,6	5,5	5,7	5,1	4,7	4,2	4,1	4,0
853	Pozostałe zadania w zakresie polityki społecznej	2,8	4,5	3,1	3,1	1,9	1,2	1,0	1,0
854	Edukacyjna opieka wychowawcza	0,1	0,3	0,4	0,4	0,3	0,2	0,0	0,0
900	Gospodarka komunalna i ochrona środowiska	0,2	0,1	0,1	0,1	0,1	0,3	0,1	0,1
921	Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5
925	Ogrody botaniczne i zoologiczne oraz naturalne obszary i obiekty chronionej	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0

	przyrody								
926	Kultura fizyczna	0,1	0,1	0,1	0,1	0,2	0,3	0,2	0,3
	OGÓLEM	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Źródło: Opracowanie własne na podstawie *Sprawozdań z wykonania budżetu państwa* za poszczególne lata oraz *Ustawy budżetowej na rok 2010 i 2011*.

Tab. 7. Dynamika nominalna wydatków budżetu państwa w latach 2005-2011 (w %)

Dział	Nazwa	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
10	Rolnictwo i łowiectwo	100,8	105,4	202,5	134	89,9	35,9	116,7
20	Leśnictwo	87,4	106,8	112,9	85,4	34,4	69,6	105,3
50	Rybołówstwo i rybactwo	330,3	50,9	249,7	114,3	125,5	47,2	184,5
100	Górnictwo i kopalnictwo	77,2	83,5	59,9	94,9	100,3	91,8	130,8
150	Przetwórstwo przemysłowe	158,4	151,1	108,9	86,3	175,3	24,3	111,4
500	Handel	81,0	65,1	362,6	77,8	170,3	32,8	86,8
550	Hotele i restauracje	101,2	101,4	99,6	121,7	99,8	96,7	100,0
600	Transport i łączność	82,8	117,6	182,4	165,9	81,2	59,3	92,5
630	Turystyka	88,0	124,5	94,2	98,8	88,3	103,8	100,5
700	Gospodarka mieszkaniowa	82,1	104,5	119,3	90,8	83,9	105,6	138,7
710	Działalność usługowa	101,2	101,4	105	86,3	104,7	112,5	73,4
720	Informatyka	95,4	97,7	116,1	125,2	112,7	80,1	97,9
730	Nauka	100,3	115,5	111,0	103,9	113,4	95,9	107,7
750	Administracja publiczna	103,6	104,3	108,8	107,5	105,7	104,0	109,0
751	Urzędy naczelnych organów władzy państwowej, kontroli i ochrony prawa oraz sądownictwa	114,9	95,2	108,9	99,1	107,8	101,6	110,1
752	Obrona narodowa	112,6	105,9	117,9	89,0	121,6	112,0	107,7
753	Obowiązkowe ubezpieczenia społeczne	92,7	111,9	107,7	118,1	99,9	112,7	100,2
754	Bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa	103,9	103,2	118,9	108,1	108,1	90,5	102,9
755	Wymiar sprawiedliwości	108,8	108,4	111,5	107,5	102,7	103,8	102,5
756	Dochody od osób prawnych, od osób fizycznych i od innych jednostek nieposiadających osobowości prawnej	152,2	103,4	181,7	83,0	94,0	74,4	103,1

	oraz wydatki związane z ich poborem							
757	Obsługa długu publicznego	110,2	111,5	99,0	91,1	128,3	108,2	110,2
758	Różne rozliczenia	113,5	105,4	106,6	116,1	121,5	120,5	103,1
801	Oświata i wychowanie	95,7	171,8	110,2	93,5	76,3	85,9	106,1
803	Szkolnictwo wyższe	109,5	102,4	107,8	103,5	105,1	99,0	101,8
851	Ochrona zdrowia	100,8	99,6	144,1	120,7	101,2	92,4	104,5
852	Pomoc społeczna	103,1	111,6	100,0	101,3	96,5	98,0	102,6
853	Pozostałe zadania w zakresie polityki społecznej	166,0	74,8	110,9	69,8	64,9	82,6	104,2
854	Edukacyjna opieka wychowawcza	224,5	133,0	109,3	94,8	86,2	12,2	102,9
900	Gospodarka komunalna i ochrona środowiska	51,6	91,5	103,6	162,0	218,6	54,5	109,6
921	Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego	97,1	108,0	117,9	113,2	107,1	87,7	105,3
925	Ogrody botaniczne i zoologiczne oraz naturalne obszary i obiekty chronionej przyrody	97,6	108,5	114,5	112,8	84,9	108,4	96,0
926	Kultura fizyczna	95,1	139,8	99,8	225,3	171,0	48,5	203,8
	OGÓŁEM	105,3	107,0	113,3	110,1	107,2	101,1	104,1

Źródło: Opracowanie własne na podstawie *Sprawozdań z wykonania budżetu państwa* za poszczególne lata oraz *Ustawy budżetowej na rok 2010 i 2011*.

Tab. 8. Dynamika realna wydatków budżetu państwa w latach 2005-2011 (w %)

Dział	Nazwa	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
10	Rolnictwo i łowiectwo	98,7	104,4	197,6	128,6	86,9	35,2	114,1
20	Leśnictwo	85,6	105,7	110,1	82,0	33,2	68,2	102,9
50	Rybołówstwo i rybactwo	323,5	50,4	243,6	109,7	121,3	46,3	180,4
100	Górnictwo i kopalnictwo	75,6	82,7	58,4	91,1	96,9	90,0	127,9
150	Przetwórstwo przemysłowe	155,1	149,6	106,2	82,8	169,4	23,8	108,9
500	Handel	79,3	64,5	353,8	74,7	164,5	32,2	84,8
550	Hotele i restauracje	99,1	100,4	97,2	116,8	96,4	94,8	97,8
600	Transport i łączność	81,1	116,4	178	159,2	78,5	58,1	90,4
630	Turystyka	86,2	123,3	91,9	94,8	85,3	101,8	98,2
700	Gospodarka mieszkaniowa	80,4	103,5	116,4	87,1	81,1	103,5	135,6

710	Działalność usługowa	99,1	100,4	102,4	82,8	101,2	110,3	71,7
720	Informatyka	93,4	96,7	113,3	120,2	108,9	78,5	95,7
730	Nauka	98,2	114,4	108,3	99,7	109,6	94,0	105,3
750	Administracja publiczna	101,5	103,3	106,1	103,2	102,1	102,0	106,5
751	Urzędy naczelných organów władzy państwowej, kontroli i ochrony prawa oraz sądownictwa	112,5	94,3	106,2	95,1	104,2	99,6	107,6
752	Obrona narodowa	110,3	104,9	115,0	85,4	117,5	109,8	105,3
753	Obowiązkowe ubezpieczenia społeczne	90,8	110,8	105,1	113,3	96,5	110,5	97,9
754	Bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa	101,8	102,2	116,0	103,7	104,4	88,7	100,6
755	Wymiar sprawiedliwości	106,6	107,3	108,8	103,2	99,2	101,8	100,2
756	Dochody od osób prawnych, od osób fizycznych i od innych jednostek nieposiadających osobowości prawnej oraz wydatki związane z ich poborem	149,1	102,4	177,3	79,7	90,8	72,9	100,8
757	Obsługa długu publicznego	107,9	110,4	96,6	87,4	124,0	106,1	107,7
758	Różne rozliczenia	111,2	104,4	104,0	111,4	117,4	118,1	100,8
801	Oświata i wychowanie	93,7	170,1	107,5	89,7	73,7	84,2	103,7
803	Szkolnictwo wyższe	107,2	101,4	105,2	99,3	101,5	97,1	99,5
851	Ochrona zdrowia	98,7	98,6	140,6	115,8	97,8	90,6	102,2
852	Pomoc społeczna	101,0	110,5	97,6	97,2	93,2	96,1	100,3
853	Pozostałe zadania w zakresie polityki społecznej	162,6	74,1	108,2	67,0	62,7	81,0	101,9
854	Edukacyjna opieka wychowawcza	219,9	131,7	106,6	91,0	83,3	12,0	100,6
900	Gospodarka komunalna i ochrona środowiska	50,5	90,6	101,1	155,5	211,2	53,4	107,1
921	Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego	95,1	106,9	115,0	108,6	103,5	86,0	102,9
925	Ogrody botaniczne i zoologiczne oraz naturalne obszary i obiekty chronionej przyrody	95,6	107,4	111,7	108,3	82,0	106,3	93,8
926	Kultura fizyczna	93,1	138,4	97,4	216,2	165,2	47,5	199,2
	OGÓLEM	103,1	105,9	110,5	105,7	103,6	99,1	101,8

Źródło: Opracowanie własne na podstawie *Sprawozdań z wykonania budżetu państwa* za poszczególne lata oraz *Ustawy budżetowej na rok 2010 i 2011*.

Tab. 9. Wydatki budżetu państwa według grup ekonomicznych w latach 2004-2011 (w mln zł)

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Dotacje i subwencje	102803,6	102839,1	109011,0	114868,9	130788,4	133949,7	143721,8	147048,9
Świadczenia na rzecz osób fizycznych	18337,9	20498,9	17923,0	22994,1	21172,3	20114,4	20665,0	22210,0
Wydatki bieżące jednostek budżetowych	37086,1	40063,5	41476,8	45489,8	48505,7	51232,6	55922,6	59526,0
Wydatki majątkowe	11080,4	10167,4	9802,4	13260,4	14919,7	14654,1	16080,0	15596,8
Wydatki na obsługę długu Skarbu Państwa	22564,9	24810,6	27767,1	27499,9	25116,7	32227,8	34868,5	38434,5
Śródki własne Unii Europejskiej	5825,3	9753,4	9839,0	10628,7	12224,1	13417,9	14095,1	15656,4
Współfinansowanie projektów z udziałem środków Unii Europejskiej	-	-	6883,6	17582,1	25166,7	32432,0	15867,8	15028,0
OGÓŁEM	197698,2	208132,9	222702,9	252323,9	277893,6	298028,5	301220,8	313500,6

Źródło: Opracowanie własne na podstawie *Sprawozdań z wykonania budżetu państwa* za poszczególne lata oraz *Ustawy budżetowej na rok 2010 i 2011*.

Tab. 10. Struktura wydatków budżetu państwa według grup ekonomicznych w latach 2004-2011 (w %)

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Dotacje i subwencje	52,0	49,4	48,9	45,5	47,1	44,9	47,7	46,9
Świadczenia na rzecz osób fizycznych	9,3	9,8	8,0	9,1	7,6	6,7	6,9	7,1
Wydatki bieżące jednostek budżetowych	18,8	19,2	18,6	18,0	17,5	17,2	18,6	19,0
Wydatki majątkowe	5,6	4,9	4,4	5,3	5,4	4,9	5,3	5,0
Wydatki na obsługę długu Skarbu Państwa	11,4	11,9	12,5	10,9	9,0	10,8	11,6	12,3
Śródki własne Unii Europejskiej	2,9	4,7	4,4	4,2	4,4	4,5	4,7	5,0
Współfinansowanie projektów z udziałem środków Unii Europejskiej	-	-	3,1	7,0	9,1	10,9	5,3	4,8
OGÓŁEM	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Źródło: Opracowanie własne na podstawie *Sprawozdań z wykonania budżetu państwa* za poszczególne lata oraz *Ustawy budżetowej na rok 2010 i 2011*.

Jeśli chodzi o rodzajową strukturę wydatków to największą grupę wydatków budżetu państwa stanowiły i nadal stanowią dotacje oraz subwencje mające charakter redystrybucyjny. Ich udział w wydatkach ogółem w roku 2004 przekraczał 50%, zaś potem następował stopniowy spadek tego udziału do 45% w 2009 roku, co zbiegło się ze znacznym ograniczeniem dotacji dla funduszy celowych na rok 2009 z uwagi na dokonane w obliczu kryzysu gospodarczego cięcia w budżecie.

Tab. 11. Dynamika nominalna wydatków budżetu państwa według grup ekonomicznych w latach 2005-2011 (w %)

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Dotacje i subwencje	100,0	106,0	105,4	113,9	102,4	107,3	102,3
Świadczenia na rzecz osób fizycznych	111,8	87,4	128,3	92,1	95,0	102,7	107,5
Wydatki bieżące jednostek budżetowych	108,0	103,5	109,7	106,6	105,6	109,2	106,4
Wydatki majątkowe	91,8	96,4	135,3	112,5	98,2	109,7	97,0
Wydatki na obsługę długu Skarbu Państwa	110,0	111,9	99,0	91,3	128,3	108,2	110,2
Środki własne Unii Europejskiej	167,4	100,9	108,0	115,0	109,8	105,0	111,1
Współfinansowanie projektów z udziałem środków Unii Europejskiej	-	-	255,4	143,1	128,9	48,9	94,7
OGÓLEM	105,3	107,0	113,3	110,1	107,2	101,1	104,1

Źródło: Opracowanie własne na podstawie *Sprawozdań z wykonania budżetu państwa za poszczególne lata oraz Ustawy budżetowej na rok 2010 i 2011*.

Tab. 12. Dynamika realna wydatków budżetu państwa według grup ekonomicznych w latach 2005-2011 (w %)

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Dotacje i subwencje	97,9	105,0	102,8	109,3	98,9	105,2	100,0
Świadczenia na rzecz osób fizycznych	109,5	86,5	125,2	88,4	91,8	100,7	105,1
Wydatki bieżące jednostek budżetowych	105,8	102,5	107,0	102,3	102,0	107,1	104,0
Wydatki majątkowe	89,9	95,4	132,0	108,0	94,9	107,5	94,8
Wydatki na obsługę długu Skarbu Państwa	107,7	110,8	96,6	87,6	124,0	106,1	107,7
Środki własne Unii Europejskiej	164,0	99,9	105,4	110,4	106,1	102,9	108,6
Współfinansowanie projektów z udziałem środków Unii Europejskiej	-	-	249,2	137,3	124,5	47,9	92,6
OGÓLEM	103,1	105,9	110,5	105,7	103,6	99,1	101,8

Źródło: Opracowanie własne na podstawie *Sprawozdań z wykonania budżetu państwa za poszczególne lata oraz Ustawy budżetowej na rok 2010 i 2011*.

Bardzo wysoki udział dotacji i subwencji w strukturze wydatków budżetu państwa skłania do przyjrzenia się w sposób bardziej szczegółowy strukturze tej grupy rodzajowej. Największą część wskazanej grupy rodzajowej wydatków budżetu państwa pochłaniają transfery skierowane do jednostek samorządu terytorialnego, których łączny udział w sumie

dotacji i subwencji wynosi około 45%. Drugą niezwykle istotną pozycję w wydatkach subwencyjno-dotacyjnych tworzą dotacje do funduszy celowych, Kilkunastoprocentowy udział w wydatkach na dotacje i subwencje mają dotacje podmiotowe. Dotacje podmiotowe są skierowane przede wszystkim do jednostek należących do sektora finansów publicznych (95% wszystkich dotacji podmiotowych) i trafiają głównie do: szkół wyższych (67%), Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa (ARiMR) oraz Agencji Rynku Rolnego (ARR) (12%), jednostek naukowo-badawczych (10%), instytucji kultury (5%). Występuje tendencja do ograniczania natomiast dotacji podmiotowych dla jednostek spoza sektora finansów publicznych, gdyż obecnie jedynie 5% dotacji podmiotowych trafia poza sektor, podczas gdy na przykład w 2001 roku było to 13%. Po około 40% dotacji skierowanych do jednostek znajdujących się poza sektorem przeznaczonych jest dla górnictwa węgla kamiennego oraz na infrastrukturę kolejową. Pozostałe pozycje prezentowane w strukturze wydatków subwencyjno-dotacyjnych nie stanowią większego udziału (poniżej 4%). Dotacje celowe dla jednostek spoza sektora finansów publicznych skierowane są głównie w celu dofinansowania krajowych przewozów pasażerskich, a także działalności różnego typu stowarzyszeń i fundacji, a ich obecny udział wynosi 1,9%. Tylko 1,5% tej grupy wydatków przeznacza się z budżetu państwa na finansowania określonych ustawowo zadań, w tym przede wszystkim ratownictwa medycznego. Bardzo małe znaczenie (udział poniżej 1%) mają dotacje przedmiotowe, których prawie 70 % pochłaniają dopłaty do krajowych kolejowych przewozów pasażerskich, zaś pozostała część służy dofinansowaniu postępu biologicznego w rolnictwie (22%), posiłków w barach mlecznych (4%), kultury fizycznej i sportu (3,5%) oraz podręczników szkolnych i akademickich (2%). Subwencje przekazywane partiom politycznym pochłaniają jedynie 0,1% wydatków w grupie dotacje i subwencje.

Wydatki przeznaczone na bieżącą działalność podstawowych w sektorze finansów publicznych jednostek – jednostek budżetowych pochłaniają łącznie 19% wydatków budżetu państwa. Jednocześnie trudno jest wskazać jednoznaczny trend obrazujący zmiany udziału tychże wydatków. Struktura wewnętrzna tej grupy wydatków pozostaje bez większych zmian, a około 60% środków przeznaczane jest na wynagrodzenia wraz z pochodnymi, zaś 30% na zakup materiałów i usług.

Świadczenia na rzecz osób fizycznych stanowią w relacji do ogółu wydatków z budżetu państwa 7%. Obecnie 91% środków na świadczenia na rzecz osób fizycznych przeznaczane jest na wydatki socjalne, a więc na świadczenia emerytalno-rentowe dla służb mundurowych oraz uposażenia sędziów i prokuratorów w stanie spoczynku (63%), renty socjalne (9%), świadczenia zlecone do wypłaty ZUS i KRUS (20%). Pozostała część

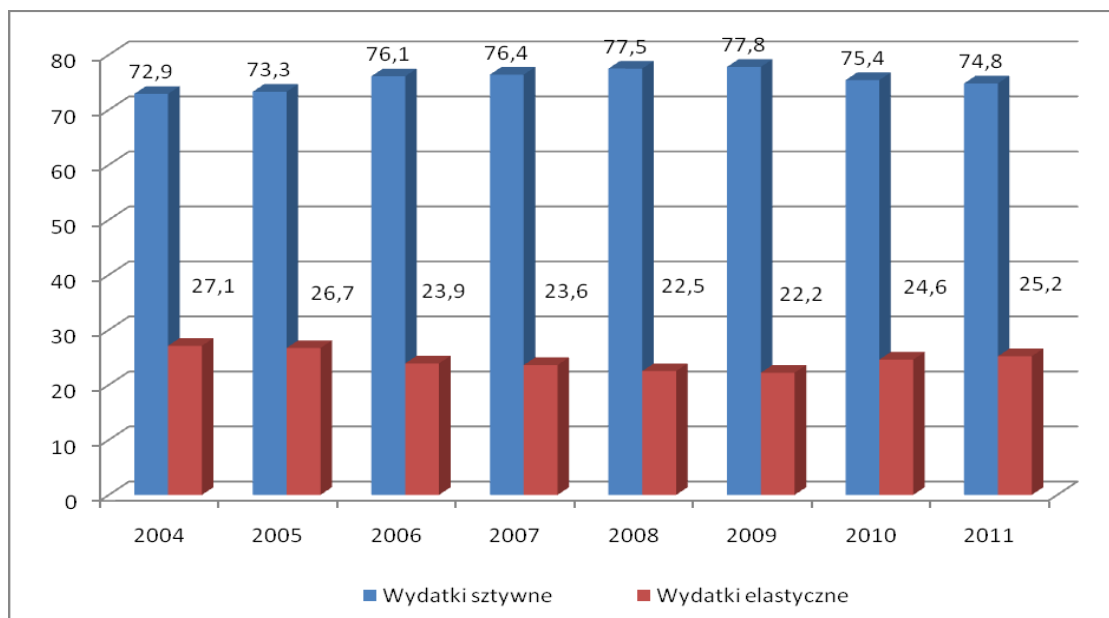
wydatków to świadczenia dla funkcjonariuszy państwowych (8%) oraz zasilenie Funduszu Pożyczek i Kredytów Studenckich i stypendia (1%).

Wydatki majątkowe mają niewielkie znaczenie wśród wydatków budżetu państwa, a ich udział wynosi około 5%. Dynamika wydatków majątkowych powiązana jest w dużej części ze stanem koniunktury gospodarczej, gdyż te wydatki zostają najszybciej zredukowane w przypadku pogorszenia jej stanu. W roku 2011 w strukturze wydatków majątkowych dominują pozycje: obrona narodowa – 43%, infrastruktura transportowa – 16% ochrona zdrowia – 6%, kultura fizyczna – 5%.

4. Wydatki sztywne budżetu państwa

Od roku 1999 struktura budżetu państwa pod względem udziału wydatków sztywnych przybrała wysoce niekorzystny wymiar, bowiem lata 90. XX wieku charakteryzowały się co prawda stopniowym wzrostem relacji wydatków prawnie zdeterminowanych, niemniej jednak pozycję dominującą, choć podlegającą osłabieniu, odgrywały wydatki elastyczne. Z chwilą wprowadzenia reform systemowych i zmiany sposobu finansowania niektórych wydatków nastąpiła zamiana znaczenia tych dwóch grup wydatków. Rolę pierwszoplanową, nie tylko z punktu widzenia prawnego, ale przede wszystkim ekonomicznego, zaczęły odgrywać niestety wydatki sztywne¹⁵.

Wyk. 4. Udział wydatków sztywnych i wydatków elastycznych w wydatkach budżetu państwa w latach 2004-2011 (w %)



Źródło: Opracowanie własne.

¹⁵ Dyskusję o roli i zakresie wydatków sztywnych podejmuje m. in. T. Dębowska-Romanowska w opracowaniu *Charakter prawny i klasyfikacja tzw. wydatków sztywnych a granice swobody politycznej władz państwa*, [w:] *Uwarunkowania i bariery w procesie naprawy finansów publicznych*, pod red. J. Głuchowskiego, A. Pomorskiej i J. Szolno-Koguc, Wyd. KUL, Lublin 2007, s. 279-292.

Udział wydatków sztywnych w budżecie państwa już w roku 1999 sięgnął poziomu 67,2%¹⁶, tak aby w ciągu 4 następnych lat zwiększyć się o 7,7 pp (do 74,9%), zaś w 2009 roku relacja ta nieznacznie przekroczyła poziom 77%, a zatem zakres wydatków sztywnych powiększył się w ciągu 11 lat o 10 pp (czyli o 14,7%). Nieznaczne obniżenie tej relacji w 2010 i 2011 roku (do 75%) jest wynikiem przeniesienia części wydatków do budżetu środków europejskich.

¹⁶ W Sprawozdaniach Rady Ministrów z wykonania budżetu państwa za lata 1999-2002 znajdują się inne wielkości i wynoszą odpowiednio: 58,2 %, 61,1 %, 66,8 % i 73,5 %, co wynika z przyjętego węższego zakresu wydatków zakwalifikowanych do grupy prawnie zdeterminowanych, zaś dokonywane później rewizje nie obejmowały wszystkich lat. W niniejszej pracy w celu zachowania porównywalności danych dokonano stosownych przeliczeń przy zachowaniu jednolitego katalogu wydatków.

Tab. 13. Wydatki sztywne w budżecie państwa w latach 2004-2011 (w mln zł)

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Ogółem, w tym:	144038,6	152498,3	169378,1	192674,6	215331,0	231912,9	227174,6	234492,8
1. Ubezpieczenia społeczne i wydatki socjalne	63095,4	62709,9	67876,9	70852,0	79717,3	76596,9	85623,8	86136,2
Dotacja do FUS	22959,2	20112,1	24483,4	23893,0	33230	30503,3	37923,6	37134,4
Dotacja do FER	15159	14712,5	14936,7	14685,2	14867,9	15705,4	15335,8	15120,0
Świadczenia emerytalno-rentowe wypłacane bezpośrednio z budżetu państwa	8910,0	9156,8	9870,0	10447,4	11150,2	12115,9	13192,0	14102,4
Świadczenia zlecone do wypłaty ZUS i KRUS	-	-	-	4054,8	4061,5	4043,5	4172,1	4203,0
Renty socjalne oraz świadczenia i zasiłki przedemerytalne ^a	3425,5	6904,9	6301,2	5363,7	4219,4	1791,8	1808,7	1899,4
Świadczenia rodzinne, zaliczki alimentacyjne oraz zasiłki z pomocy społecznej	8487,2	9162,6	9689,0	10017,6	9660,4	9447,0	9359,6	9616,0
Składki na ubezpieczenie zdrowotne i społeczne pokrywane z budżetu państwa	1645,0	1681,0	2179,6	1933,7	1636,3	2254,0	3093,0	3322,0
Dotacja do Funduszu Alimentacyjnego	502,0	-	-	-	-	-	-	-
Dotacja do Funduszu Pracy	1102,5	-	-	-	-	-	-	-
Dotacja do PFRON	905,0	980,0	417,0	456,6	891,6	736,0	739,0	739,0
2. Funkcjonowanie państwa	16218,1	18163,2	19211,3	22077,8	20581,0	23832,5	25978,1	28041,1
Obrona narodowa	11027,1	12420,8	13159,6	15518,8	13812,1	16800,9	18546,5	20258,1
Urzędy naczelných organów władzy	1512,1	1737,3	1654,7	1802,7	1767,8	1926,0	1957,3	2154,5
Sądownictwo powszechne	3678,9	4005,1	4397,0	4756,3	5001,1	5105,6	5474,3	5628,5
3. Obsługa długu publicznego	22674,2	24976,2	27849,6	27581,0	25116,7	32227,8	34868,5	38434,5
4. Subwencje dla JST	30801,0	32486,6	34540,4	36759,2	40459,7	45042,6	47184,5	48357,6
5. Pozostałe	11249,9	14162,4	19899,9	35404,6	49456,3	54213,1	33519,7	33523,4
Infrastruktura drogowa	4730,8	3795,7	2679,0	6789,6	11577,7	7813,2	3042,0	2189,0
Składka do budżetu UE	5825,3	9753,4	9839,0	10616,7	12213,2	13417,9	14082,1	15656,4
Wydatki na finansowanie projektów z udziałem środków UE	-	-	6883,6	17582,1	25166,7	32432,0	15867,8	15028,0
Premie gwarancyjne oraz wykup kredytów mieszkaniowych	693,8	613,3	498,3	416,2	498,7	550,0	527,8	650,0

^a – wypłatę świadczeń i zasiłków przedemerytalnych przejął od 2009 roku Fundusz Pracy.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie *Sprawozdań z wykonania budżetu państwa* za poszczególne lata oraz *Ustawy budżetowej na rok 2010 i 2011*

Należy wskazać na istotne niebezpieczeństwo kryjące się w dalszym utrzymywaniu się niekorzystnych tendencji wyrażające się w postępującym ograniczaniu udziału wydatków elastycznych w ogólnych wydatkach budżetu. Zgubną konsekwencją tejże sytuacji, która ujawnia się w szczególności w chwilach kryzysu, jest konieczność ograniczenia wydatków w celu utrzymania na planowanym poziomie deficytu budżetowego, co zawęży możliwość rozłożenia tych ograniczeń i w konsekwencji dość dotkliwie odczuwają to dysponenci mający w swojej gestii wydatki uznane za elastyczne¹⁷. Pomimo, iż opinię tę wyrażono przy okazji poprzedniego kryzysu gospodarczego przynoszącego dla budżetu istotne trudności finansowe, to jak pokazują zaprezentowane dane, jak dotąd nie poczyniono żadnych stosownych kroków w celu uzdrowienia tego stanu rzeczy. Z obserwowanych tendencji wynika, iż dynamika wydatków sztywnych była wysoka oraz poza dwoma przypadkami przekraczała dynamikę ogółem wydatków budżetu. Jednocześnie to wydatki sztywne, ich wysoka dynamika i rosnące znaczenie były zasadniczą determinantą wzrostu poziomu wydatków budżetowych, bowiem pomiędzy rokiem 2000 a 2009 dynamika wydatków sztywnych wyniosła aż 250%, podczas, gdy wydatków elastycznych jedynie 150%.

Dogłębna analiza obecnej struktury wydatków budżetu państwa rozpatrywanej pod względem udziału wydatków sztywnych oraz w układzie działowym, funkcjonowo-zadaniowym i rodzajowym uprawnia do sformułowania ogólnego wniosku: struktura ta jest niekorzystna z punktu widzenia realizowanych celów polityki gospodarczej, gdyż tylko w niewielkim stopniu powala ona na wykorzystywanie budżetu w celu przyspieszenia wzrostu gospodarczego, tempa wzrostu PKB, skutecznej walki z bezrobociem oraz zmniejszania luki gospodarczej i cywilizacyjnej w stosunku do innych państwa członkowskich Unii Europejskiej¹⁸.

Trudno mówić o możliwościach prowadzenia racjonalnej polityki budżetowej w sytuacji, gdy prawie 80% wydatków budżetu państwa jest wydatkami prawnie zdeterminowanymi, a niewiele ponad 20% to wydatki elastyczne, z których połowa przypada na wynagrodzenia pracowników sfery budżetowej¹⁹. Mamy do czynienia ze stałym wzrostem wydatków sztywnych, choć wielokrotnie podkreślano wagę tej kwestii, w zasadzie żadna ekipa rządowa nie dokonała istotnych zmian w tym względzie. Z jednej strony, nie można tutaj podejmować działań spektakularnych i szybko przynoszących efekty, z drugiej strony podejmowane są działania powiększające jeszcze bardziej napięty zakres „zdeterminowania”

¹⁷ *Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2000 roku. Omówienie*, Rada Ministrów, Warszawa 2001, s. 170.

¹⁸ J. Ciak: *Polityka budżetowa*, TNOiK, Toruń 2002, s. 149.

¹⁹ M. Markiewicz, J. Siwińska: *Reforma wydatków publicznych*, CASE, Warszawa 2004, s. 12.

w formie kreowania nowych zadań i struktur organizacyjnych, które trzeba następnie sfinansować. Napięcia wywołane zbyt sztywną strukturą wydatków ujawniają się z całą mocą w sytuacji kryzysu gospodarczego, który pogarsza także sytuację budżetu państwa²⁰. W sytuacji osiągnięcia zbyt dużego pułapu wydatków sztywnych wydaje się być celowym wprowadzenie pewnej procedury o charakterze ostrożnościowym, podobnie jak w przypadku długu publicznego, czy unijnej procedury nadmiernego deficytu. W literaturze proponuje się, aby w przypadku przekroczenia przez wydatki sztywne pewnej relacji będącej wartością krytyczną (referencyjną), np. 75% ogółu wydatków, powodowało to zobowiązania parlamentu do dokonania *sui generis* przeglądu ustaw rodzących zobowiązania do wypłaty świadczeń na rzecz osób trzecich celem ich uchylenia lub zmiany na przyszłość²¹.

Jednym z kluczowych problemów wynikających z analizy struktury wydatków sztywnych i struktury działowej jest bardzo wysoki udział w wydatkach budżetowych wydatków na cele socjalne, w tym przede wszystkim na finansowanie funkcjonowania trzech odrębnych systemów ubezpieczeń społecznych. Niemal 40% wydatków sztywnych i niemal 30% wydatków ogółem z budżetu państwa przeznacza się na cele o charakterze społecznym. Szczególną uwagę należy zwrócić na koszty, jakie ponosi budżet państwa z tytułu realizacji świadczeń z ubezpieczenia społecznego. Na pewno niekorzystne jest to, iż w Polsce mamy do czynienia z trzema zupełnie odrębnymi systemami rentowo-emerytalnymi i jedynie system pracowniczy został objęty reformą w 1999 roku, a każdy z nich jest tylko w niewielkim stopniu samowystarczalny. W dalszym ciągu natomiast nie został „dotknięty” reformą system ubezpieczeń rolników i służb mundurowych. Wskazać należy, iż budżet państwa przeznacza na ich funkcjonowanie ponad 80 mld zł rocznie. W odniesieniu do systemu pracowniczego zarządzanego przez ZUS, tak wysokie wielkości dofinansowań, które objęło łącznie 61 mld zł (wraz z refundacją składek do Otwartych Funduszy Emerytalnych (OFE)), są wynikiem trzech jednocześnie występujących przyczyn: luki systemowej pomiędzy wartością wpłacanych składek a wypłatami świadczeń, która jest swoistą spuścizną lat 90. XX wieku, przewidywanych efektów finansowych reformy emerytalnej w postaci odpływu części składek do OFE, wraz z ustanowieniem ograniczenia wymiaru składek oraz ogromnych, nieprzewidywanych kosztów tej reformy. Projekcje finansowe obejmujące koszty reformy systemu emerytalnego wskazywały bowiem, iż w 2010 roku nie będzie konieczności przekazywania dotacji uzupełniającej z budżetu państwa do Fundusz Ubezpieczeń Społecznych (FUS), podczas gdy w rzeczywistości stało się diametralnie inaczej, co okazało

²⁰ E. Chojna-Duch: *Budżet państwa na 2008 rok – podstawowe uwarunkowania*, „Kontrola Państwowa” nr 1/2008, s. 30.

²¹ T. Dębowska-Romanowska: *op. cit.*, s. 292.

się już w pierwszych latach po wprowadzeniu reformy²². Na nieplanowane i ogromne koszty jakie budżet państwa ponosi, złożyły się nie tylko niedoszacowania pewnych parametrów (np. ilości osób wybierających II filar), ale przede wszystkim ich generatorem okazał się brak działań w celu uzyskania kompletnej reformy, co między innymi dotyczy wyrównywania wieku emerytalnego kobiet i mężczyzn, likwidacji przywilejów branżowych i wcześniejszych emerytur. Nowym rozwiązaniem istniejącym od 2009 roku są emerytury pomostowe²³. Jednocześnie ekipy rządzące zamiast doprowadzać do końca rozpoczętą reformę w celu eliminowania bardzo głębokiego deficytu w FUS, podejmowały decyzje prowadzące system w odmiennym kierunku, można chyba powiedzieć, iż w stronę „zagłady finansowej”, przyznając m. in. dodatkowe preferencje emerytalne górnikom²⁴ czy wprowadzając mniej korzystny dla budżetu system waloryzacji świadczeń. Ponadto twórcy reformy emerytalnej nie uwzględnili nie tylko prawidłowych kosztów jej reformy, ale nie wymyślili także adekwatnego sposobu jej finansowania, zaś pomysł przeznaczenia na ten cel wpływów z prywatyzacji był chybiony już momencie jego powstania. Sfinansowanie w budżecie państwa ogromnej dziury w FUS musiało odbyć się w ramach niedużej puli dochodów budżetu, w sposób automatyczny spychając inne zadania budżetowe na dalszy plan.

Duże środki przeznaczane są także na pokrycie kosztów świadczeń emerytalno-rentowych tzw. służbom mundurowym, a koszty tego systemu w całości obciążają budżet państwa. Ponieważ grupy zawodowe otrzymujące świadczenia z budżetu nie płacą składek, system ten ma charakter zaopatrzeniowy, a nie ubezpieczeniowy i nabiera tym samym cech transferów socjalnych, co jednocześnie trudno uzasadnić jakimiś względami społecznymi²⁵. Nie powiodły się podejmowane jak dotąd próby dołączenia tych grup zawodowych do ogólnego systemu emerytalnego. Konieczne staje się przede wszystkim podniesienie wieku emerytalnego dla pracowników tychże służb, bowiem staż pracy uprawniający do otrzymania świadczenia jest rażąco niski, z drugiej strony system pozwala takim emerytom na nieograniczone dorabianie.

Oddzielną kwestią wymagającą uwagi jest problem finansowania systemu ubezpieczeń społecznych rolników z uwzględnieniem całości transferów budżetowych do sfery rolnictwa. Należy podkreślić, iż w 2008 roku z budżetu państwa do sfery rolnictwa

²² J. Adamiak, B. Kołosowska: *Wpływ reformy systemu emerytalnego na racjonalizację wydatków budżetowych*, [w:] *Ekonomiczne i prawne problemy racjonalizacji wydatków publicznych. Tom II. Kontrowersje wokół wydatkowania środków publicznych w wybranych dziedzinach funkcjonowania państwa i gospodarki narodowej*, pod red. J. Głuchowskiego, A. Pomorskiej i J. Szolno-Koguc, Wyd. UMCS, Lublin 2005, s. 214.

²³ J. Adamiak, B. Kołosowska: *Reforma systemu zabezpieczenia społecznego w Polsce – założenia i stan obecny*, [w:] *Główne wyzwania i problemy systemu finansów publicznych*, Wyd. KUL, Lublin 2009, s. 22-28.

²⁴ P. Błajer: *Niezbędne większe dotacje*, „Rzeczpospolita” z dnia 18.08.2005.

²⁵ M. Markiewicz, J. Siwińska: *Wydatki sztywne budżetu państwa*, CASE, Warszawa 2003, s. 35.

trafiło około 35 mld zł, z czego 19,3 mld zł to zadania finansowane w tym dziale, zaś 15 mld zł to dotacja do KRUS, co łącznie stanowi prawie 13 % wydatków budżetowych, podczas gdy udział rolnictwa w tworzeniu dochodu narodowego wynosi około 3% PKB, co oznacza, iż transfery budżetowe równają się uzyskiwanej wartości dodanej²⁶. Istotnym problemem, który się pojawia w odniesieniu do rolnictwa nie jest tylko kwestia wielkości wydatków publicznych, ale bardziej dotkliwy jest problem efektywności sposobów przeznaczania środków publicznych na ten sektor. Kwestią wymagającą poruszenia jest niewydolny i ściśle uzależniony od dotacji budżetowej system ubezpieczenia społecznego rolników zarządzany przez KRUS. System ten niestety nie podlegał żadnej istotnej reformie, pomimo upływu 20 lat transformacji i zmiany realiów oraz otoczenia społeczno-gospodarczego. Na początku lat 90. istotnym było wsparcie finansowe rolnictwa w trudnym okresie przemian ustrojowo-gospodarczych, które to zadania przypisano *de facto* systemowi ubezpieczeniowemu rolników, a dotacja dla KRUS była więc czystym transferem socjalnym. Obecnie trudno znaleźć uzasadnienie dla takiej, zaopatrzeniowo-socjalnej, funkcji tego systemu, którego ciężar finansowania w około 95% przypada na budżet państwa, biorąc pod uwagę także trudności występujące wewnątrz samego budżetu²⁷. System ten wymaga pilnych i nieodzownych przemian, a przemawia za tym szereg przesłanek²⁸, w tym m.in. wysoki poziom zaangażowania budżetu państwa wymuszony brakiem efektywności ekonomicznej tego systemu na skutek niewłaściwej konstrukcji składki ubezpieczeniowej i braku jej ekwiwalentności, zbyt szerokim zakresem podmiotowego ubezpieczenia, co powoduje zjawisko nieszczelności systemu, niewłaściwej relacji pomiędzy liczbą ubezpieczonych i świadczeniobiorców. Istotnym błędem wydaje się być także przejęcie ciężaru opłacania składek na ubezpieczenie zdrowotne rolników poprzez zwiększoną dotację do KRUS²⁹. Istotną słabością wydatków budżetowych przeznaczanych na rolnictwo jest niewłaściwa proporcja pomiędzy wydatkami o charakterze socjalnym a wydatkami o charakterze prorozwojowym na tle transferów z finansów publicznych do rolnictwa³⁰. Na przestrzeni wielu lat struktura wydatków na rolnictwo nie uległa zmianom, co zapewnia w dalszym ciągu

²⁶ M. Markiewicz, J. Siwińska: *Reforma ...*, *op. cit.*, s. 55.

²⁷ A. Szymecka: *Wież i rolnictwo a reforma finansów publicznych*, [w:] *Reforma finansów publicznych w Polsce*, pod red. M. Góry, M. Krzaka i A. Szymeckiej, Zeszyt BRE BANK-CASE nr 94, CASE, Warszawa 2008, s. 25-26.

²⁸ R. Przygodzka: *Uwarunkowania i bariery reformy rolniczego systemu ubezpieczeń społecznych*, *Uwarunkowania ...*, *op. cit.*, s. 411-413.

²⁹ Szerzej zob. R. Przygodzka: *Fiskalne instrumenty wspierania rozwoju rolnictwa – przyczyny stosowania, mechanizmy i skutki*, Wyd. Uniwersytetu w Białymstoku, Białystok 2006, s. 280-285.

³⁰ R. Przygodzka, R. Dziemianowicz: *Finanse publiczne a rolnictwo w okresie transformacji*, [w:] *Reforma sektora finansów publicznych – wybrane problemy*, por red. A. Pomorskiej i M. Pypecia, WSFiB, Radom 2003, s. 162-168.

dominację transferów socjalnych, a nie sprzyja pożądanym procesom restrukturyzacyjnym i modernizacyjnym rolnictwa, co prowadzi do wniosku, iż wydatki te kształtowane są za pomocą metody historycznej. W związku z czym struktura wydatków na rolnictwo staje się nieadekwatna do problemów, które dotyczą ten sektor. Również niestety duża część programów unijnych skierowanych do rolnictwa ma cel osłonowo-socjalny. W 2003 roku jedynie 12% wydatków budżetowych na ten sektor służyło celom rozwojowym³¹.

Wydatki będące świadczeniami socjalnymi, choć znaczne, stanowią około 10% wydatków sztywnych. Warto zwrócić jeszcze uwagę, iż około połowa z nich to koszty zasiłków i świadczeń przedemerytalnych, których główną funkcją pozostaje amortyzowanie skutków bezrobocia wśród osób w wielu przedemerytalnym. W wielu programach rządowych zwracano uwagę na konieczność racjonalizacji i redukcji wydatków socjalnych w Polsce. Wydaje się, że z jednej strony redukcja poziomu tych wydatków jest potrzebna i pilna, z drugiej strony jest trudna do przeprowadzenia z kilku co najmniej powodów³²:

- znacznej skali ubóstwa wielu grup społecznych,
- niekorzystnej sytuacji ludności, o czym świadczy wysoki wskaźnik bezrobocia, starzenie się społeczeństwa, niski poziom dochodów, emigracja zarobkowa;
- niskiego poziomu wydatków publicznych w porównaniu z państwami Unii Europejskiej i innymi państwami OECD;
- ustawowego gwarantowania wielu świadczeń, praw i przywilejów, których ograniczenie bądź likwidacja może być niemożliwa nie tylko z uwagi na protesty społeczne, ale także z braku politycznej chęci podejmowania takich niepopularnych działań.

Uwzględniając fakt, iż pozostała część wydatków sztywnych ma charakter administracyjny (43%) – są to wydatki na funkcjonowanie państwa (10%), obsługę długu publicznego (13%) i system zasilania subwencyjnego samorządu terytorialnego (20%), a wraz z wydatkami socjalnymi stanowią łącznie 80% wydatków sztywnych, należy wyciągnąć wniosek, iż w dużym stopniu taka struktura wydatków sztywnych stanowi spuściznę po poprzednim systemie gospodarczym. Usztywnienie wydatków budżetu odzwierciedla natomiast interesy określonych grup nacisku i nie zawsze jest zgodne z interesem publicznym, a utrzymywanie trzech odrębnych systemów emerytalno-rentowych jest oznaką słabości państwa³³.

³¹ R. Dziemianowicz, R. Przygodzka: *Wydatki budżetowe a rolnictwo*, [w:] *Ekonomiczne i prawne problemy racjonalizacji wydatków publicznych. Tom II...*, op. cit., s. 249-255.

³² A. Pomorska: *Główne uwarunkowania procesu racjonalizacji wydatków publicznych*, [w:] *Uwarunkowania ...*, op. cit., s. 328.

³³ M. Markiewicz, J. Siwińska: *Wydatki ...*, op. cit., s. 57-58.

Jednocześnie trzeba mieć na względzie także fakt, często nieświadomie pomijany, iż sztywność wydatków budżetu państwa jest o wiele większa, niż wynika to z oficjalnych statystyk, nie jest bowiem możliwe zupełnie dowolne, niczym nieskrępowane i bardzo elastyczne podejście do swobodnego kształtowania wydatków elastycznych³⁴.

W polskim budżecie państwa mamy zatem do czynienia z dominującymi wydatkami o charakterze socjalno-administracyjnym. Z analizy budżetu w układzie działowo-zadaniowym wynika, że ich udział sięga ponad 65%. Jednocześnie wydatki, które działają prorozwojowo, do których należy zaliczyć wydatki na naukę i edukację, infrastrukturę i środowisko, ochronę zdrowia i gospodarkę, pozostają w zdecydowanej mniejszości, pochłaniając tylko 25% wydatków budżetu. Wydaje się, iż poziom nakładów na edukację szkolną jest w Polsce wysoki, jeśli włączymy do bezpośrednich wydatków budżetu na oświatę i wychowanie wielkość subwencji oświatowych przekazywanych samorządom. Pogląd taki jest złudny, jeśli weźmiemy pod uwagę porównania międzynarodowe³⁵.

Jednocześnie analizując wydatki w układzie rodzajowym, zauważyć można przede wszystkim to, iż budżet państwa ma charakter głównie redystrybucyjny, jest on źródłem zasilania finansowego innych jednostek należących do sektora finansów publicznych, przede wszystkim funduszy celowych i samorządów terytorialnych. W wydatkach dominują zaliczane do wydatków redystrybucyjnych transfery dokonywane za pomocą subwencji i dotacji (niemal 50% całości wydatków). Ponadto na charakter redystrybucyjny budżetu składają się także świadczenia na rzecz osób fizycznych, środki własne UE, podobnie jak zdecydowana większość środków budżetowych przekazywanych na finansowanie projektów unijnych. Wydatki nabywcze pozostają natomiast w mniejszości, powodując iż oddziaływanie wydatków budżetowych na poziom PKB jest niewielki, pomimo dysponowania dużą pulą środków finansowych. Do tej grupy pochłaniającej około 30% wydatków należą przede wszystkim wydatki bieżące jednostek budżetowych, wydatki majątkowe oraz koszty obsługi długu. Wysoce niekorzystny, z punktu widzenia postawionych celów polityki fiskalnej jest niski udział wydatków majątkowych, świadczący o niewielkim rozmiarze inwestycji publicznych³⁶.

Na tym tle trudno pozytywnie ocenić strukturę wydatków budżetu państwa z punktu widzenia celów, które zostały postawione przed polityką budżetową.

³⁴ Rada Strategii Społeczno-Gospodarczej, *Racjonalizacja finansów publicznych. Raport nr 50*, Warszawa 2004, s. 12.

³⁵ M. Markiewicz, J. Siwińska: *Reforma ...*, op. cit., s. 46.

³⁶ J. Sokołowski: *Struktura wydatków budżetu państwa w latach 2001-2006*, [w:] *Współczesne finanse. Stan i perspektywy rozwoju finansów publicznych*, pod red. J. Głuchowskiego, Wyd. UMK, Toruń 2008, s. 191.

Szczególnie dotkliwie jest to, że głębsze zmiany w systemie finansów publicznych, kończą się jak do tej pory na sferze deklaracji³⁷, a dokonana ocena wskazuje na pogłębianie się i umacnianie niekorzystnych trendów w wydatkach budżetu. Ocena struktury wydatków prowadzi do wniosku, iż realizowaną w Polsce doktrynę można określić mianem „państwa opiekuńczej stagnacji”³⁸. Polsce potrzeba implementowania działań typowych dla państwa wspierającego pracę (*workfare state*) w miejsce dotychczasowej koncepcji państwa dobrobytu (*welfare state*), co sprowadza się do realizacji zasady: mniej redystrybucji przez pieniądze świadczenia społeczne a więcej ukierunkowanej na wsparcie dla tworzenia pracy w ogóle za pomocą dostępnych państwu instrumentów³⁹.

5. Dotacje i subwencje dla jednostek samorządu terytorialnego w 2011 roku

Finansowanie jednostek samorządu terytorialnego określone w ustawie z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego w bardzo dużej części zależy od transferów przekazywanych z poziomu budżetu państwa w trzech zasadniczych formach: udziału we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych oraz podatku dochodowego od osób prawnych⁴⁰, subwencji ogólnej oraz dotacji celowych.

Łączna **subwencja ogólna** dla JST, stanowiąca wydatek sztywny budżetu państwa, wyniesie na rok 2011 48.357,6 mln zł i będzie wyższa o 2,5% (czyli realnie pozostanie bez zmian). Składa się ona z trzech zasadniczych części:

- oświatowej, która stanowi 76% całości subwencji;
- wyrównawczej, która stanowi 19% całości subwencji;
- równoważącej (regionalnej dla województw), która stanowi 5% całości subwencji.

Największą zatem część oświatową subwencji wynosi 36.924,8 mln zł i jest wyższa o 5,5% w stosunku do tej części subwencji na rok 2010, co jest związane z podwyżką wynagrodzeń nauczycieli od września 2011 o 7%. Zostanie ona podzielona w ten sposób, iż 60% otrzymają gminy, 38% powiaty i 2% województwa.

Część wyrównawcza subwencji wynosi 8.687,2 mln zł i jest ona niższa o 1,7% dla gmin, 8,8% dla powiatów i o 12,7% dla województw, co jest związane z realizacją dochodów podatkowych uwzględnianych w mechanizmie wyliczenia kwoty subwencji.

³⁷ Zob. m. in. *Program Konwergencji. Aktualizacja 2008...*, op. cit., s. 20-22.

³⁸ T. Lubińska, S. Franek: *Struktura wydatków publicznych w Polsce i decentralizacja zadań państwa w latach 1991-2003 a doktryna państwa opiekuńczej stagnacji*, [w:] *Ekonomiczne i prawne problemy racjonalizacji wydatków publicznych. Tom I, Racjonalizacja wydatków publicznych – uwarunkowania i instrumenty*, pod red. J. Głuchowskiego, A. Pomorskiej i J. Szolno-Koguc, Wyd. UMCS, Lublin 2005, s. 41.

³⁹ S. Golinowska, J. Neneman: *Reforma finansów publicznych*, [w:] *Jakie reformy są potrzebne Polsce? Zeszyt BRE Bank – CASE nr 83-2006*, s. 27.

⁴⁰ Klasyfikowane jako dochody własne jednostek samorządu terytorialnego.

Ostatnia część subwencji wynosi jedynie 2.384,5 mln zł, a jej wysokość jest niższa w stosunku do roku ubiegłego dla gmin (o 2,98% oraz województw (o 34,3%).

Łączny podział subwencji ogólnej pomiędzy szczeble samorządu terytorialnego wygląda następująco:

- gminy – 59%;
- powiaty – 35%;
- województwa – 6%.

Dotacje celowe dla jednostek samorządu terytorialnego wyniosą w 2011 roku 17.466,2 mln zł, co stanowi wzrost w porównaniu z rokiem 2010 o 3,7%. Największe dotacje zostaną przekazane na następujące cele:

- pomocy społecznej – świadczenia rodzinne, zaliczki alimentacyjne, zasiłki stałe i okresowe, ośrodki i domy pomocy społecznej (71% dotacji ogółem);
- bezpieczeństwa publicznego i ochrony przeciwpożarowej – komendy powiatowe PSP (11% dotacji ogółem);
- ochrony zdrowia – opłacenie składek na ubezpieczenie zdrowotne za niektóre grupy ludzi (6% dotacji ogółem);
- transportu – dopłaty do przewoźników autobusowych z tytułu honorowania ulg ustawowych (3,3% dotacji ogółem);
- budowy i utrzymania urządzeń melioracji wodnych (1,3% dotacji ogółem).

Struktura rodzajowa dotacji na rok 2011 wygląda następująco:

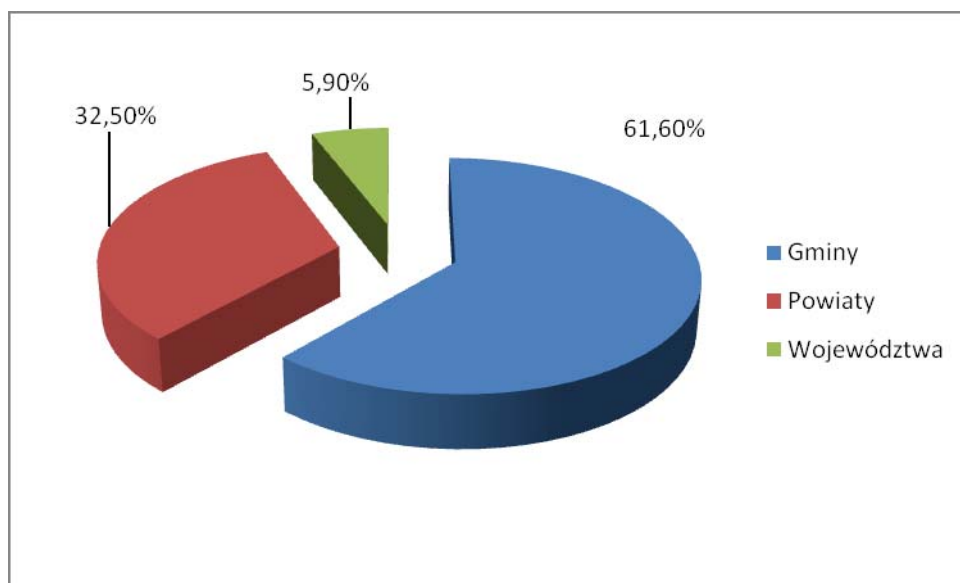
- dotacja na zadanie własne – 17,5%;
- dotacja na zadania z zakresu administracji rządowej – 81,5%;
- dotacje na zadania realizowane na podstawie porozumień - 1%;

zaś ta struktura z uwagi na szczebel samorządu terytorialnego kształtuje się następująco:

- gminy – 68,9%;
- powiaty – 25,7%;
- województwa – 5,3%.

Zatem, łączne transfery o charakterze subwencyjno-dotacyjnym w roku 2011 skierowane do jednostek samorządu terytorialnego wyniosą 65.823,8 mln zł, co stanowi 21% wydatków budżetu i w przypadku przede wszystkim powiatów i województw umożliwia w ogóle wykonywanie nałożonych na nie zadań, zaś w przypadku gmin, które dysponują większym udziałem dochodów własnych, stanowi istotne źródło dofinansowania. Niewątpliwie struktura tych transferów jest pochodną ilości i zakresu zadań poszczególnych szczebli samorządu.

Wyk. 5. Struktura transferów z budżetu państwa do jednostek samorządu terytorialnego w roku 2011 (w %)



Źródło: Opracowanie własne.

6. Zasilanie państwowych funduszy celowych z budżetu państwa w 2011 roku

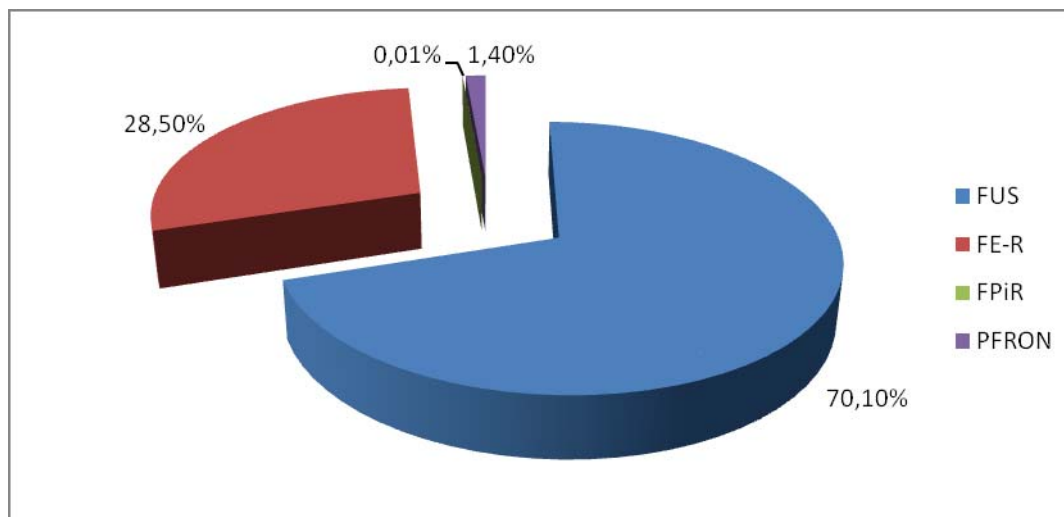
W 2011 roku w Polsce będzie funkcjonować 27 państwowych funduszy celowych (PFC), których przychody wyniosą 196,7 mld zł (co stanowi 13,1% PKB), zaś wydatki 203 mld zł (13,5% PKB), a deficyt 6,3 mld zł. Państwowe fundusze celowe można ująć w część większych grup, które tworzą fundusze:

1. związane z ubezpieczeniami społecznymi, do których należy m. in. Fundusz Ubezpieczeń Społecznych (FUS) i Fundusz Emerytalno-Rentowy (FE-R), a realizują one 91% wydatków PFC;
2. związane z zadaniami socjalnymi państwa, do których należy Fundusz Pracy (FP), Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych (PFRON), Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych (FGŚP), a realizują one 7% wydatków PFC;
3. związane z prywatyzacją, które realizują 1,2% wydatków PFC;
4. związane z bezpieczeństwem i obronnością kraju, a realizują one 0,15% wydatków PFC;
5. związane z nauką, kulturą i kulturą fizyczną, które realizują 0,5% wydatków PFC;
6. pozostałe, które realizują 0,1% wydatków PFC.

Zachodzi zatem w strukturze państwowych funduszy celowych wysokie zróżnicowanie, związane z tym, iż 5 funduszy na 27 dokonuje 97,8% wydatków ogółem tego sektora. Istotne znaczenie nabierają zatem te fundusze, których zadania dotyczą finansowanie systemu ubezpieczeń społecznych i zadań socjalnych państwa. Pozostałe, a liczne fundusze, mają marginalny udział w wydatkach sektora finansów publicznych.

Między innymi charakter zadań przypisanych funduszom i gwarancja wypłaty świadczeń przez państwo determinuje fakt, iż jedynie 4 fundusze otrzymują dotację z budżetu państwa, choć jej wysokość jest niebagatelna i wynosi 52.994,4 mln zł, co stanowi 17% wydatków budżetu państwa.

Wyk. 6. Struktura dotacji dla państwowych funduszy celowych z budżetu państwa w 2011 roku (w %)



Źródła: Opracowanie własne.

Dotacja dla Funduszu Ubezpieczeń Społecznych

Planowana na rok 2011 dotacja dla FUS, stanowiąca wydatek budżetu państwa, ma wynieść 37.134,4 mln zł, co oznacza jej zmniejszenie o 2,1% w stosunku do roku 2010. Niemniej jednak jej wysokość zarówno w 2010, jak i 2011 roku jest celowo zaniziona. Świadczy o tym przede wszystkim fakt, iż dotację za rok 2010 w całości przekazano już do września 2010⁴¹. Planowana dotacja ma stanowić 23% przychodów oraz 22,1% wydatków. Wielkość dotacji z budżetu nie uwzględnia całości środków przekazywanych z budżetu państwa do FUS, gdyż obejmują one łącznie w 2011 roku kwotę 68.001,9 mln zł (42% przychodów FUS), a w tym:

1. dotacja z budżetu: 37.134,4 mln zł;
2. środki przekazane z Funduszu Rezerwy Demograficznej (FRD): 4.000,0 mln zł (przy czym środki te transferowane są z budżetu państwa do FRD a potem do FUS, w budżecie księgowane jako rozchody);
3. refundacja składek przekazywanych do OFE 23.867,5 mln zł (rozchód budżetu);
4. pożyczka z budżetu państwa: 3.000,0 mln zł (rozchód budżetu, *de facto* bezzwrotna).

Ponadto uzasadnione wątpliwości budzi fakt osiągnięcia tempa przyrostu składek do FUS w wysokości 5,7% (5,2 mld zł więcej, najpewniej będzie to 2-3 mld zł). Wielkość środków,

⁴¹ Szacunkowe dane o wykonaniu budżetu państwa za okres styczeń – wrzesień 2010, Ministerstwo Finansów, Warszawa 15.10.2010.

które w 2010 FUS otrzyma z budżetu kształtuje się na poziomie 72.929,8 mln zł (37,9 mld zł dotacja; 22,5 mld zł refundacja do OFE, 7,5 mld zł środki z FRD oraz 5 mld zł pożyczka z budżetu). Z kolei w 2009 roku FUS otrzymał też pożyczkę z budżetu w wysokości 5,5 mld zł, nie wystąpił natomiast transfer środków z FRD.

Pomimo otrzymywania tak ogromnych transferów z budżetu państwa stan finansowy FUS uległ znacznemu pogorszeniu. Na koniec 2008 roku stan środków Funduszu był dodatni (+ 4,7 mld zł; należności 7 mld zł, zobowiązania 6 mld zł), zaś na koniec 2009 nastąpiło istotne pogorszenie – stan środków -8,1 mld zł, (należności 7,1 mld zł, zobowiązania 16,3 zł – w tym 5,5 mld zł to pożyczka z budżetu i 4 mld zł kredyty w bankach). Planowany stan środków FUS na koniec 2011 roku będzie gorszy, bowiem ma wynieść -15,3 mld zł, w tym: środki pieniężne 40 mln zł, należności 5,6 mld zł (spadek o 1,5 mld zł) oraz zobowiązania aż 21 mld zł (13,9 mld zł wobec budżetu państwa z tytułu pożyczek udzielonych w latach 2009-2011 oraz 1,6 mld zł z tytułu kredytu bankowego).

Dotacja do Funduszu Emerytalno-Rentowego

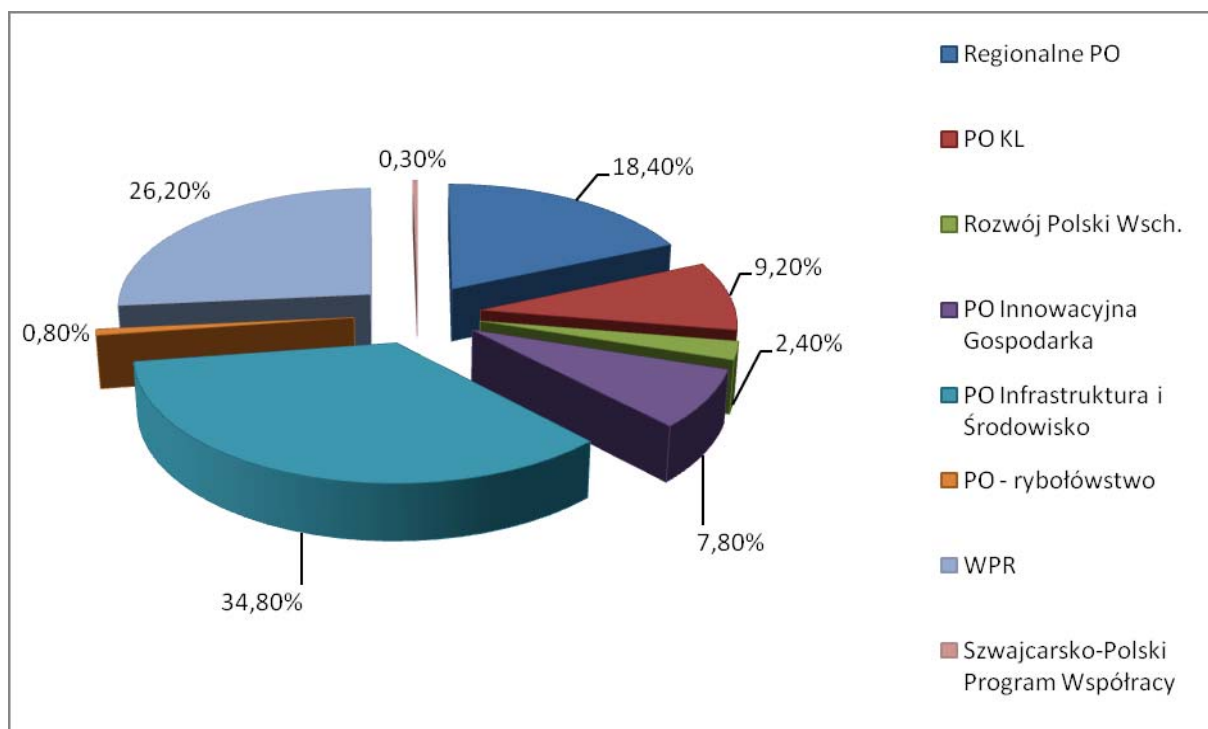
Dotacja do FE-R planowana jest w wysokości 15.120 mln zł, przy czym jej wielkość nie ulegnie większej zmianie. Problemem, który dotyka Fundusz Emerytalno-Rentowy będący w dyspozycji KRUS jest uzależnienie sytuacji finansowej FE-R w bardzo dużym stopniu od otrzymywanej dotacji z budżetu państwa, która pokrywa 91% przychodów Funduszu, podczas, gdy składki jedynie 8,2% przychodów.

7. Budżet środków europejskich

Dobrym rozwiązaniem jest przyjęcie w nowej ustawie o finansach publicznych, obowiązującej od 2010 roku, wyodrębnionego osobnego budżetu środków europejskich, w którym ujmowane są dochody pochodzące z budżetu ogólnego UE oraz innych źródeł zagranicznych niepodlegających zwrotowi oraz wydatki nimi finansowane.

Poziom dochodów z tytułu środków europejskich ma wynieść w 2011 roku 68.597,3 mln zł, zaś wydatków 84004 mln zł, co oznacza powstanie w tym budżecie deficytu 15.406,7 mln zł.

Wyk. 7. Struktura wydatków budżetu środków europejskich według programów w 2011 roku (w %)



Źródło: Opracowanie własne.

8. Deficyt budżetu państwa, źródła jego finansowania oraz potrzeby pożyczkowe budżetu

Deficyt budżetu państwa jest kasową różnicą pomiędzy sumą dochodów a kwotą zrealizowanych wydatków budżetu państwa w danym roku. Jednocześnie polski budżet państwa od roku 1991 charakteryzuje się nieprzerwanie głęboką nierównowagą, która ma swoje podłoże w czynnikach związanych poniekąd z transformacją ustrojowo-gospodarczą, jak też w niedopasowaniu struktury dochodów budżetu do struktury jego wydatków (deficyt strukturalny) oraz w przebiegu koniunktury gospodarczej (składnik cykliczny). Deficyt rzeczywisty jest wypadkową oddziaływania tych tendencji. W roku 2011 jest planowany w wysokości 40,2 mld zł, co stanowić ma 2,7% PKB.

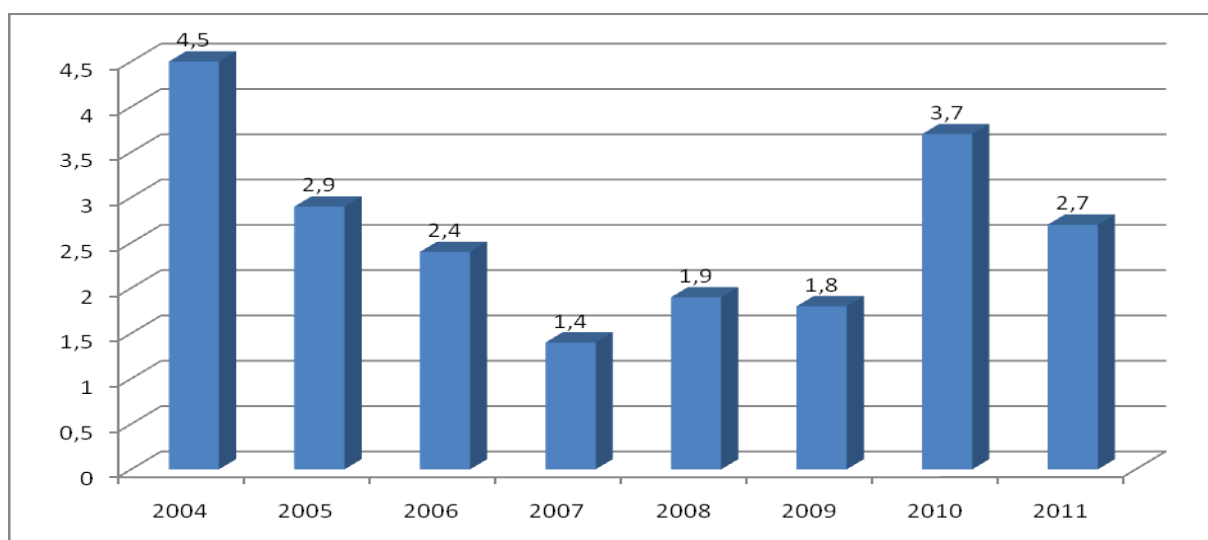
Tab. 14. Dochody, wydatki i saldo budżetu państwa w latach 2004-2011 (w mln zł)

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Dochody	156281,2	179772,2	197639,8	236367,5	253547,2	274183,5	249006,6	273300,7
Wydatki	197698,3	208132,9	222702,9	252323,9	277893,5	298028,5	301220,8	313500,7
Saldo	-41417,1	-28360,7	-25063,1	-15956,4	-24346,3	-23398,3	-52214,2	-40200

Wysoki deficyt w budżecie państwa zanotowany w 2004 roku był wynikiem skutków przeprowadzonych reform, przede wszystkim emerytalnej oraz wdrożenia nowego systemu dochodów samorządowych i wyniósł 41,4 mld zł (4,5% PKB). W kolejnych latach stan budżetu państwa uległ dość znacznej poprawie, niemniej jednak nie należy tego zawdzięczać śmiałym reformom dążącym do ograniczenia deficytu i zacieśnienia polityki fiskalnej, ale

podejmowaniu kroków w celu wypychania niektórych wydatków poza budżet, sztucznym zaniżaniu dotacji, czy też korzystnemu przebiegowi koniunktury gospodarczej. Nietrafioną decyzją, mającą swoje brzemiennie skutki szczególnie w okresie spowolnienia gospodarczego była decyzja o obniżeniu ciężarów daninowych w odniesieniu do stawek i ulgi na wychowanie dzieci w podatku dochodowym od osób fizycznych oraz obniżenia składki rentowej przy równoczesnej zmianie sposobu waloryzacji świadczeń. Szybkie pogłębienie skali nierównowagi obserwowane w latach 2010-2011 jest wynikiem zarówno niekorzystnego oddziaływania składnika strukturalnego na wielkość deficytu, spotęgowanego jeszcze powyższymi decyzjami, jak też nałożenia się na to deficytu typowo cyklicznego.

Wyk. 8. Relacja deficytu budżetu państwa w latach 2004-2011 do PKB (w %)



Źródło: Opracowanie własne na podstawie *Sprawozdań z wykonania budżetu państwa* za poszczególne lata oraz *Ustawy budżetowej na rok 2010 i 2011*.

Należy zwrócić uwagę, iż faktyczny deficyt budżetu na 2011 rok, choć oficjalnie ukryty pod tzw. „kreską” jest jeszcze znacznie wyższy, a składa się na niego:

- oficjalny deficyt budżetu będący różnicą między dochodami a wydatkami – 40.200 mln zł;
- deficyt budżetu środków europejskich w wysokości 15.406,8 mln zł;
- koszty refundacji składek przekazywanych do OFE w wysokości 23.867,5 mln zł (powinny być wydatkiem budżetowym);
- odpis na FRD w wysokości 5.960,5 mln zł (powinien być wydatkiem budżetowym).

Łącznie daje to kwotę 85.434,8 mln zł, stanowiącą aż 5,7% PKB.

Wskutek sfinansowania części tego niedoboru wpływami z prywatyzacji (15 mld zł) oraz z tytułu wprowadzenia nowych narzędzi w zarządzaniu płynnością sektora publicznego (20 mld zł), poziom potrzeb pożyczkowych budżetu netto wyniesie 56.331,5 mln zł. Natomiast w związku przede wszystkim z operacjami refinansowania długu skala potrzeb

pożyczkowych brutto, czyli środków pożyczkowych pozyskanych od podmiotów spoza sektora finansów publicznych, głównie na rynku finansowym, wynosi aż 167.534,2 mln zł, co jest ogromną kwotą i w sytuacji jakiegokolwiek niechęci inwestorów do nabywania skarbowych papierów wartościowych rodzi dość wysokie ryzyko braku możliwości wypełnienia zaciągniętych zobowiązań, przede wszystkim związanych z wykupem skarbowych papierów wartościowych.

Potrzeby pożyczkowe netto budżetu zostaną pokryte dzięki finansowaniu krajowemu w 55% (w tym: sektor pozabankowy 31%, inwestorzy zagraniczni nabywający SPW w kraju 26,7%, sektor bankowy -2,8 %) oraz finansowaniu zagranicznemu w 45%.

9. Należności Skarbu Państwa

Na przestrzeni lat 2009-2011 prognozowany jest skokowy wzrost wielkości należności Skarbu Państwa z kwoty 45,6 mld zł do 58,3 mld zł, a więc 28 %, co stanowi wzrost odpowiednio z 16,6% do 21,3% dochodów budżetu państwa. Największą część tychże należności stanowią należności podatkowe i niepodatkowe (47%), w tym przede wszystkim z tytułu podatków pośrednich (16,3 mld zł), pozostałych dochodów niepodatkowych budżetu (5,2 mld zł) oraz podatku dochodowego od osób fizycznych (4 mld zł). Utrzymywanie tak wysokiego stanu należności z tych tytułów jest w całości błędne i rodzi ogromne skutki, a przede wszystkim koszty finansowe. Gdyby bowiem udało się je odzyskać w 70% wystarczyłoby na pokrycie oficjalnego deficytu budżetu państwa. Prawdą jest, iż liczne zaniedbania w tej dziedzinie leżą po stronie aparatu skarbowego, który działa nieskutecznie i niesprawnie.

Jednocześnie niezrozumiałe jest dlaczego następuje bardzo wysokie, wynoszące 5,8 mld zł, przejściowe wykupienie odsetek od kredytów mieszkaniowych ze środków budżetu państwa, jak też wysoki i rosnący stan należności z tytułu udzielonych kredytów zagranicznych (5,5 mld zł). Wydaje się, iż trudna sytuacja naszego budżetu państwa stawia pod znakiem zapytania celowość podejmowania tego typu kroków.

10. Problem długu publicznego

Problem zadłużenia publicznego dotyczy Polski już od kilkadziesiąt lat, choć na przestrzeni tych lat zmieniały się uwarunkowania polityczne i gospodarcze, jego wielkość, struktura czy narzędzia finansowania.

W związku z faktem, iż budżet państwa permanentnie od 1991 roku wykazuje głębszy lub mniejszy niedobór, jak też swój udział w tworzeniu deficytu sektora finansów publicznych (choć udział swój w mniejszym zakresie mają także jednostki tworzące sektor

finansów publicznych) poziom i wielkość zadłużenia publicznego nieustannie wzrasta. Problem długu, choć nie jest nowy, w ostatnim czasie zyskał na swojej aktualności a to za sprawą kilku czynników: kryzysu finansowego na świecie oraz problemów z refinansowaniem długu przez niektóre kraje europejskie, uświadomienia faktu, iż nie można się bez końca i bezkarnie zadłużać, nałożenia na Polskę i większość krajów UE procedury nadmiernego deficytu, konieczności wypełnienia nie tylko fiskalnych kryteriów konwergencji, obawy o przekroczenie ustawowych i konstytucyjnych progów długu publicznego.

Tab. 16. Wynik sektora finansów publicznych (według metody krajowej) w latach 2001-2011

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
w mld zł											
Ogółem, w tym:	-38,2	-46,3	-44,6	-42,0	-29,6	-22,2	1,6	-20,0	-51,1	-89,3	-75,4
budżet państwa	-32,4	-39,4	-37,0	-41,4	-28,4	-25,1	-16,0	-24,3	-23,4	-48,3	-40,2
w % PKB											
Ogółem, w tym:	-4,9	-5,7	-5,3	-4,5	-3,0	-2,1	0,1	-1,6	-3,8	-6,3	-5,0
budżet państwa	-4,2	-4,9	-4,4	-4,5	-2,9	-2,4	-1,4	-1,9	-1,8	-3,4	-2,7

Źródło: Opracowanie własne na podstawie *Sprawozdań z wykonania budżetu państwa za poszczególne lata oraz Ustawy budżetowej na rok 2010 i 2011*.

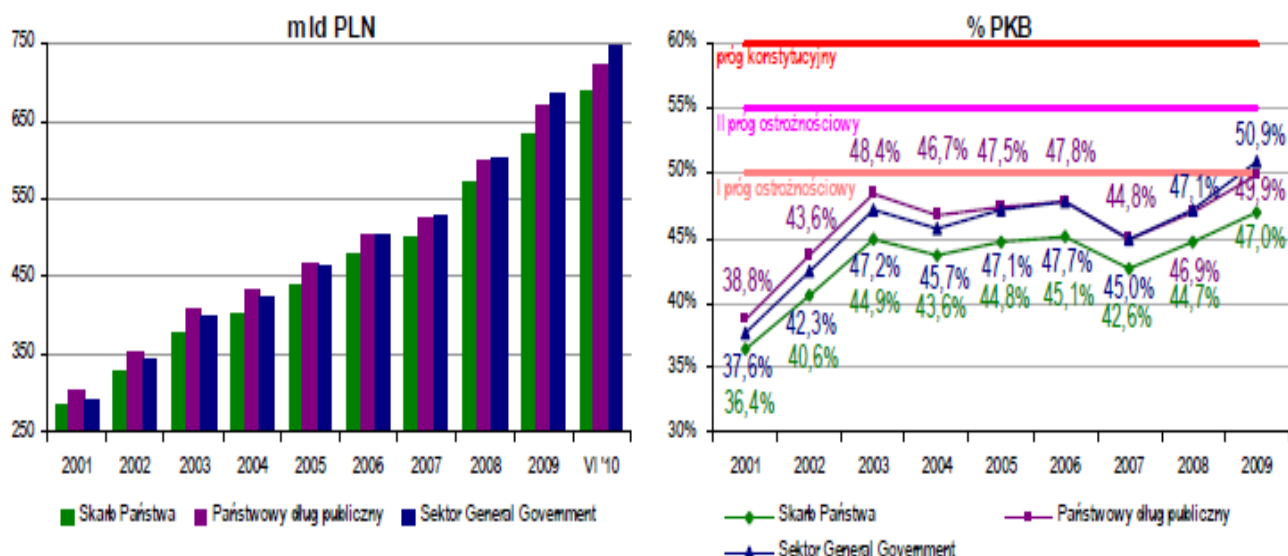
Tab. 17. Deficyt sektora *general government* (według metody unijnej) w latach 2004-2012

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
1. w mln zł	52685,0	42358,0	38476,0	22134,0	46849,0	97321,0	112250,0	-	-
2. w % PKB	5,7	4,3	3,6	1,9	3,7	7,2	7,9	6,7	6,0

Źródło: *Komunikat Prezesa GUS dotyczący deficytu i długu sektora instytucji rządowych i samorządowych w 2008 r.* oraz *Komunikat Prezesa GUS dotyczący deficytu i długu sektora instytucji rządowych i samorządowych w 2009 r.* oraz European Commission, *European Economic Forecast, Autumn 2010*.

Dotychczas najniższy poziom zadłużenia w relacji do PKB występował w Polsce w roku 2000 (37,7% PKB), zaś najwyższy w roku 2009 49,9% PKB, zaś na koniec 2010 dojdzie do przekroczenia I progu ostrożnościowego wynoszącego 50% PKB, a jednocześnie nie ma pewności czy relacja długu do PKB nie przekroczy w roku 2011 lub następnych latach II progu wynoszącego 55% PKB, z czym wiążą się określone skutki precyzowane w ustawie o finansach publicznych.

Wyk. 9. Dług publiczny w Polsce w latach 2001-2010



Źródło: Strategia zarządzania długiem sektora finansów publicznych w latach 2011-2014.

Tab. 18. Dług publiczny w Polsce w latach 2009-2014

Wyszczególnienie	2009	2010	2011	2012	2013	2014
1. Dług Skarbu Państwa						
a) w mld zł	631,5	706,5	763,7	827,5	870,1	905,8
krajowy	462,7	516,4	557,9	611,1	642,0	661,8
zagraniczny	168,8	184,9	205,7	216,4	228,1	244,1
b) w relacji do PKB	47,0%	50,0%	51,0%	51,4%	50,7%	49,5%
2. Państwowy dług publiczny						
a) w mld zł	669,9	750,8	811,4	873,9	922,5	964,8
b) w relacji do PKB	49,9%	53,2%	54,2%	54,3%	53,7%	52,7%
3. Dług sektora general government						
a) w mld zł	684,1	783,0	854,6	930,5	989,5	1.054,2
b) w relacji do PKB	50,9%	55,4%	57,1%	57,8%	57,6%	57,6%
4. Wydatki z tytułu obsługi długu Skarbu Państwa (kasowo)						
a) w mld zł	32,2	34,9	38,6	43,0	45,7	47,1
b) w relacji do PKB, w tym:	2,4%	2,5%	2,6%	2,7%	2,7%	2,6%
- długu krajowego	1,9%	1,9%	2,0%	2,1%	2,1%	2,0%
- długu zagranicznego	0,5%	0,6%	0,6%	0,6%	0,6%	0,6%

Źródło: Strategia zarządzania długiem sektora finansów publicznych w latach 2011-2014.

Założenia przyjęte w obowiązującej strategii zarządzania długiem sektora finansów publicznych wydają się być chyba zbyt optymistyczne. Zakłada się bowiem, iż pomimo szybkiego przyrostu państwowego długu publicznego o 200 mld zł pomiędzy rokiem 2010 a 2014 relacja długu publicznego do PKB obniży się z 53,2% PKB do 52,7% PKB, osiągając maksymalną wartość w roku 2012 (54,3% PKB), a więc nie dojdzie do przekroczenia II progu ostrożnościowego i konieczności podjęcia radykalnych działań mających na celu obniżenie tej relacji poprzez między innymi zrównoważenie budżetu państwa czy podniesienie stawek w podatku od towarów i usług. Dziwi tutaj ponadto, fakt, iż według metodologii unijnej relacja długu sektora osiągnie poziom bliski 60% PKB.

11. Budżet państwa na rok 2011 na tle Wieloletniego Planu Finansowego Państwa na lata 2010-2013

Przepisy ustawy o finansach publicznych stanowią podstawę opracowania Wieloletniego Planu Finansowego Państwa (art. 103-108). Wieloletni Plan Finansowy Państwa to plan dochodów i wydatków oraz przychodów i rozchodów budżetu państwa sporządzany na cztery lata budżetowe, który jest sporządzany w układzie obejmującym funkcje państwa wraz z celami i miernikami stopnia wykonania danej funkcji i uwzględnia cele średniookresowej strategii rozwoju kraju oraz kierunki polityki społeczno-gospodarczej Rady Ministrów. WFPF składa się z 8 elementów, które określają kolejno:

- 1) podstawowe wielkości makroekonomiczne;
- 2) kierunki polityki fiskalnej;
- 3) prognozy dochodów oraz wydatków budżetu państwa;
- 4) kwotę deficytu i potrzeb pożyczkowych budżetu państwa oraz źródła ich sfinansowania;
- 5) prognozy dochodów i wydatków budżetu środków europejskich;
- 6) wynik budżetu środków europejskich;
- 7) skonsolidowaną prognozę bilansu sektora finansów publicznych;
- 8) kwotę państwowego długu publicznego.

Wieloletni Plan Finansowy Państwa stanowi **podstawę przygotowywania projektu ustawy budżetowej** na kolejny rok budżetowy. W projekcie ustawy budżetowej na dany rok budżetowy, przedstawianym przez Radę Ministrów Sejmowi, **poziom deficytu** nie może być większy niż poziom deficytu ustalony na ten rok budżetowy w Wieloletnim Planie Finansowym Państwa. W szczególnie uzasadnionych przypadkach możliwe jest uwzględnienie wyższego poziomu deficytu - w tym przypadku Rada Ministrów jest obowiązana przedstawić Sejmowi szczegółowe wyjaśnienie.

Rada Ministrów **uchwala** Wieloletni Plan Finansowy Państwa, który przedstawia Minister Finansów i ogłasza go w Monitorze Polskim oraz w Biuletynie Informacji Publicznej.

Wieloletni Plan Finansowy Państwa podlega **corocznej aktualizacji** przez Radę Ministrów, w drodze uchwały w terminie dwóch miesięcy od dnia ogłoszenia ustawy budżetowej i uwzględnia prognozę na kolejne trzy lata.

Minister Finansów łącznie ze sprawozdaniem z wykonania ustawy budżetowej przedkłada Radzie Ministrów informację o przebiegu wykonania Wieloletniego Planu Finansowego Państwa.

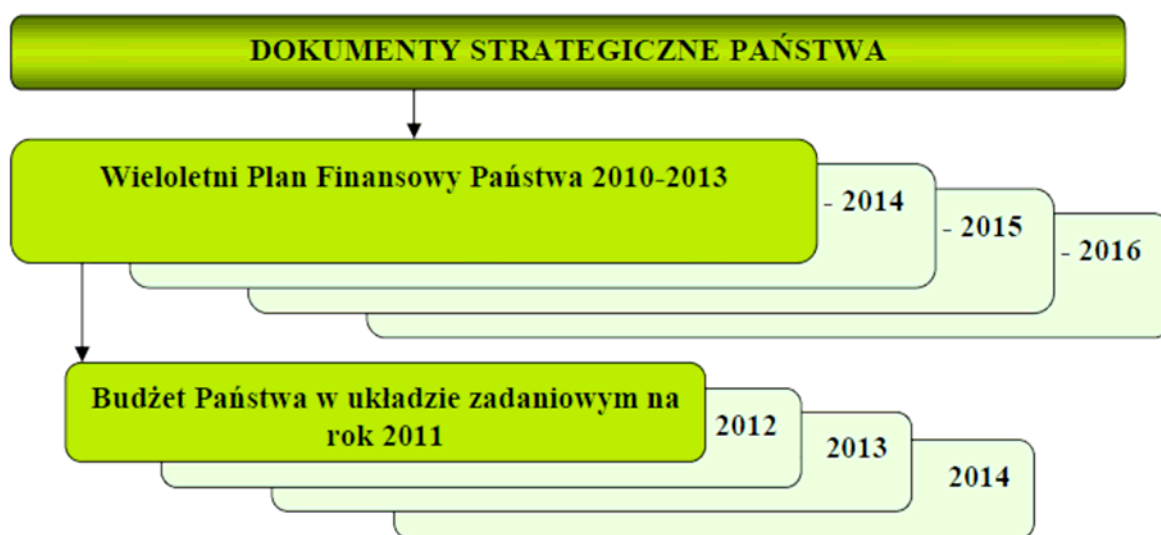
Bardzo pozytywnie należy ocenić wprowadzenie na szerszą skalę kilkuletniego planowania najważniejszych wielkości dotyczących budżetu państwa oraz sfery finansów publicznych. Wieloletni Plan Finansowy Państwa na lata 2010-2013, stanowiąc innowacyjne rozwiązanie w sferze zarządzania finansami publicznymi, jest dokumentem wyznaczającym podstawowe działania władzy ustawodawczej i wykonawczej w zakresie kształtowania finansów państwa.

Cenne jest jasne i precyzyjne zdefiniowanie zarysu celów polityki społeczno-gospodarczej państwa wraz z wskazaniem konkretnie wdrożonych programów rozwojowych kierunków polityki fiskalnej oraz podstawowych wielkości makroekonomicznych na lata 2010-2013. Niemniej jednak to, co jest istotną słabością polskiej polityki budżetowej to to, iż deklaracje programowe w minimalnym stopniu przekładają się na zapisy wskazujące konkretne środki finansowe na realizację wskazanych priorytetowych dziedzin w budżecie państwa. Analiza struktury i dynamiki wydatków budżetu państwa wyraźnie wskazuje na głębokie rozbieżności pomiędzy założeniami a ich realizacją.

Budżet państwa na rok 2011 mieści się w ramach ustalonych przez Wieloletni Plan Finansowy Państwa na lata 2010-2013, a odstępstwa są jedynie niewielkie. Dochody budżetu państwa zostały zaplanowane w wysokości o 5 mld zł większej w stosunku do WPF (1 mld zł z akcyzy, 1 mld zł z CIT oraz 3 mld zł z dochodów niepodatkowych), wielkość wydatków budżetu państwa jest w pełni zgodna z kwotą zapisaną w Planie, zaś deficyt budżetu państwa uchwalono w wysokości o prawie 5 mld zł niższej niż przyjęta w WPF (45 mld zł wobec 40,2 mld zł). W ustawie budżetowej podwyższono także prognozę dochodów budżetu środków europejskich o 800 mln zł, pomniejszając o tę samą kwotę deficyt w tym budżecie (z 16,2 do 15,4 mld zł).

Sposób powiązania pomiędzy kierunkami polityki państwa, Wieloletnim Planem Finansowym Państwa a budżetem zadaniowym obrazuje poniższy schemat.

Schemat 1. Powiązanie dokumentów strategicznych państwa z WPF i budżetem zadaniowym



Źródło: Uzasadnienie do ustawy budżetowej na rok 2011. Tom II Omówienie, Rada Ministrów, Warszawa 2010, s. 8.

12. Budżet zadaniowy

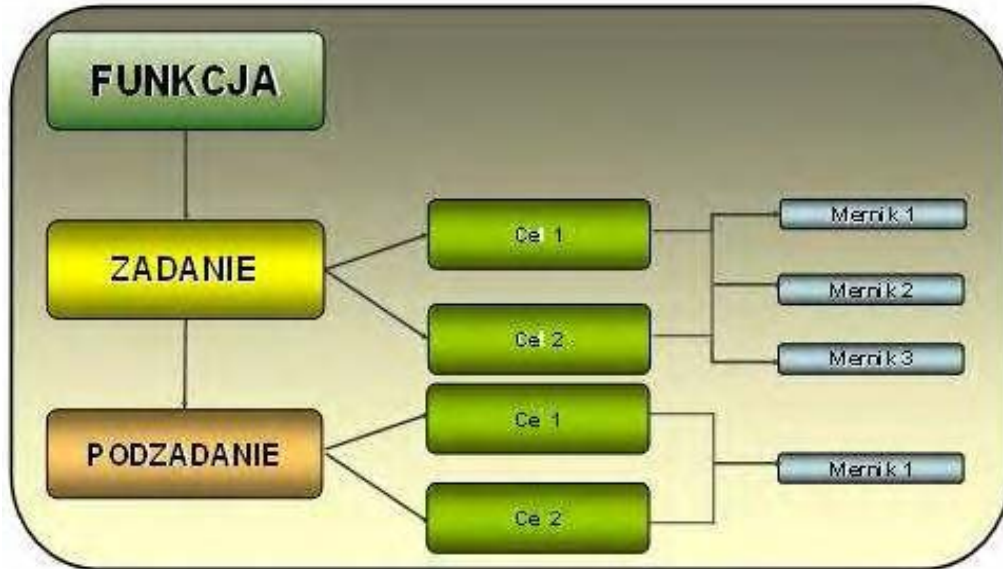
Budżetowanie zadaniowe umożliwia nowoczesną, sprawną i przejrzystą formę zarządzania środkami publicznymi oraz dostosowania ich zakresu do możliwości fiskalnych państwa, jak też ogromu potrzeb publicznych i społecznych, prowadząc do wykreowania zadań budżetowych wraz z opisującymi i oceniającymi je miernikami. Główną zaletą budżetu zadaniowego jest to, iż jest on poszerzony w stosunku do budżetu tradycyjnego o kwestię sprawności i mierzalności efektów wydatkowania środków publicznych, jak też nowoczesny, funkcjonalny układ, którego zadaniem jest poprawa czytelności i przejrzystości dokumentacji budżetowej, co usprawnia procesy planowania, monitorowania oraz ewaluacji i sprawozdawczości budżetu państwa.

Przez **budżet w układzie zadaniowym** w ustawie o finansach publicznych rozumie się zestawienie odpowiednio wydatków budżetu państwa lub kosztów jednostki sektora finansów publicznych sporządzone według funkcji państwa, oznaczających poszczególne obszary działań państwa, oraz:

- a) zadań budżetowych grupujących wydatki według celów,
 - b) podzadań budżetowych grupujących działania umożliwiające realizację celów zadania, w ramach którego podzadania te zostały wyodrębnione
- wraz z opisem celów tych zadań i podzadań, a także z bazowymi i docelowymi miernikami stopnia realizacji celów działalności państwa, oznaczającymi wartościowe, ilościowe lub opisowe określenie bazowego i docelowego poziomu efektów z poniesionych nakładów.

W nowym układzie zadaniowym wyodrębniono 22 podstawowe funkcje państwa, które stanowią główną jednostkę klasyfikacji zadaniowej i grupują wydatki wszystkich dysponentów części budżetowych według podstawowych obszarów działalności państwa.

Schemat. 2. Układ budżetu zadaniowego



Źródło: Ministerstwo Finansów.

Zakres budżetu zadaniowego obejmuje:

- wydatki lub koszty;
- cele;
- mierniki stopnia realizacji celów działalności państwa, oznaczające wartościowe, ilościowe lub opisowe określenie bazowego i docelowego poziomu efektów z poniesionych nakładów.

Schemat 3. Szczegółowa klasyfikacja zadaniowej



Funkcja państwa jest główną jednostką klasyfikacji zadaniowej i grupuje wydatki jednego obszaru działalności państwa. Wyróżniono 21 funkcji państwa dotyczących polityk państwa a także jedną funkcję mającą charakter działań wspólnych dla dysponenta (zarządzanie oraz obsługa techniczna i administracyjna dysponentów), której realizacja służy wszystkim wymienionym powyżej funkcjom.

Zadania tworzą drugi szczebel klasyfikacji zadaniowej i grupują wydatki według celów. Przypisuje się do nich środki finansowe przeznaczone na realizację celów funkcji państwa, w ramach której zostały zdefiniowane zadania.

Podzadanie jest grupą działań, wyodrębnioną w ramach jednego zadania, których realizacja wpływa na osiągnięcie celów określonych na szczeblu zadania.

Działanie jest najniższą jednostką klasyfikacji zadaniowej o charakterze operacyjnym, stanowiącą podstawowy element służący do osiągnięcia celu podzadania, obligatoryjnie wykazywaną przez dysponentów, nie ujmowaną w budżecie państwa.

Schemat. 4. Harmonogram prac nad wdrażaniem budżetu zadaniowego w Polsce

<p>2008 r.</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ przeprowadzenie analizy aktów prawnych na potrzeby wdrażania budżetu zadaniowego, ✓ opracowanie podstaw metodologicznych dla wieloletniego planowania zadaniowego, ✓ przygotowanie założeń do projektów aktów prawnych regulujących funkcjonowanie budżetu zadaniowego, w tym wieloletniego planowania zadaniowego, ✓ przygotowanie projektów realizowanych z udziałem środków UE, mających na celu współfinansowanie prac nad wdrożeniem budżetu zadaniowego; <p>2009 r.</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ sporządzenie metodyki budżetu zadaniowego, ✓ sporządzenie wytycznych do sprawozdań z wykonania budżetu zadaniowego w układzie funkcjonalnym, ✓ opracowanie założeń do projektu systemu informatycznego obsługującego budżet zadaniowy; <p>2010 r.</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ przygotowanie koncepcji monitoringu realizacji budżetu w nowym układzie funkcjonalnym, ✓ zakończenie I etapu prac nad systemem sprawozdawczym w ujęciu zadaniowym, umożliwiającym monitoring wydatków publicznych; <p>2011 r.</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ sporządzenie bazy mierników dla wszystkich funkcji państwa, ✓ zakończenie II etapu prac nad systemem sprawozdawczym w ujęciu zadaniowym, umożliwiającym monitoring wydatków publicznych, ✓ przeprowadzenie pierwszego monitoringu i sprawozdawczości budżetu zadaniowego;
<p>2012 r.</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ sporządzenie projektu pierwszego – równoległego do klasycznego - zadaniowego budżetu państwa na rok 2013, ✓ wdrożenie metodologii efektywnego zarządzania finansami publicznymi na szczeblu centralnym przy wykorzystaniu wieloletniego planowania zadaniowego i całościowej bazy mierników; <p>2013 r.</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ przygotowanie założeń do systemu ewaluacji budżetu zadaniowego, ✓ wdrożenie systemu informatycznego obsługującego budżet zadaniowy; <p>2014 r.</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ przygotowanie sprawozdania z wykonania budżetu państwa obejmującego realizację budżetu zadaniowego za 2013 rok umieszczonego po raz pierwszy w ustawie budżetowej, ✓ opracowanie dokumentu ewaluacyjnego o charakterze ex-post z wykonania budżetu zadaniowego na rok 2013, jako narzędzia wsparcia w procesie opracowywania budżetu państwa na rok 2014; <p>2015 r.</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ sporządzenie raportu dotyczącego oceny wpływu funkcjonowania budżetu zadaniowego na finanse publiczne, ✓ rozliczenie projektów realizowanych w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego.

Źródło: Ministerstwo Finansów.

Powyżej zamieszczono harmonogram prac nad wdrożeniem budżetu zadaniowego, który został zaplanowany w Ministerstwie Finansów na lata 2008-2015. O ile wszelkie działania przybliżające nas do pełnego wdrożenia koncepcji budżetowania zadaniowego i pojawiające się co roku nowe instrumenty (przede wszystkim uzasadnienie do ustawy budżetowej w układzie zadaniowym wraz z częścią tabelaryczną) są bardzo pozytywne, o tyle należy podkreślić, iż Polska jest jednym z ostatnich krajów wdrażających budżetowanie zadaniowe, a proces ten nazbyt jest rozciągnięty w czasie. Nasz sąsiad, Słowacja wprowadziła z powodzeniem budżetowanie zadaniowe w ciągu lat 2002-2004.

W 2009 r. po raz pierwszy zakresem budżetowania zadaniowego objęto wszystkich dysponentów budżetu, co stanowiło 100% wydatków budżetu państwa zaprezentowanych w ramach dwudziestu dwóch funkcji państwa. W trakcie prac nad budżetem zadaniowym w 2011 roku wystąpiły następujące etapy:

1. identyfikacja funkcji, zadań i podzadań realizowanych przez jednostkę;
2. definiowanie celów i mierników dla zadań i podzadań spójnych z celami i miernikami na poziomie funkcji wykazanymi w WPPF;
3. definiowanie dla poszczególnych podzadań działań;
4. zaplanowanie wydatków i określenie wartości mierników dla poszczególnych lat.

13. Zmiany wprowadzone do projektu ustawy budżetowej na rok 2011 w toku prac sejmowych (druk sejmowy nr 3429, 3672 i 3672-A)

Przyjęte w toku prac sejmowych zmiany i poprawki do budżetu państwa nie wprowadzają zasadniczo zmian w dochodach budżetu, zaś po stronie wydatków przesunięcia i przeniesienia środków mają bardzo ograniczony zakres, nie powodując zmian w strukturze tych wydatków, ani działowo-zadaniowej ani też rodzajowej. Nie została ponadto obniżona ogólna pula dochodów i wydatków budżetu, a w związku z tym i również deficytu budżetu państwa. Część przyjętych przez Sejm poprawek ma znaczenie porządkujące – zmiana nazw rezerw celowych czy też dołączenie planów finansowych kilku jednostek sektora finansów publicznych.

Dokonane w Sejmie przesunięcia i przeniesienia wydatków objęły łącznie kwotę 580 mln zł, co stanowi jedynie 0,19% ogólnej kwoty wydatków budżetu państwa, co w sposób wyraźny pokazuje mikroskopijną wagę finansową dokonanych w trakcie procedowania sejmowego zmian.

Jednym z głównych źródeł środków, które zostały przeznaczone na inne cele były kwoty wydatków naczelnich organów władzy państwowej, kontroli i ochrony prawa oraz sądów i trybunałów, których włączenie do budżetu państwa odbywa się bez ingerencji rządu. W tej kategorii dokonano uszczupień na łączną kwotę 87.774 tys. zł, co stanowi 4% ich planowanych pierwotnie wydatków, które nie powinny w żadnej mierze spowodować perturbacji w normalnym funkcjonowaniu tych organów.

Zwiększono natomiast wydatki budżetu państwa przeznaczone na:

1. Krajowy System Ratowniczo-Gaśniczy – 47.100 tys. zł;
2. Szkolnictwo wyższe – 27.500 tys. zł;
3. Transport – 10.000 tys. zł;
4. Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego – 7.000 tys. zł;
5. Ochotnicze straże pożarne – 5.309 tys. zł;
6. Szpital UM w Białymstoku – 5.000 tys. zł.

Niezrozumiały natomiast jest kierunek zmian w wielkościach środków przeznaczonych na przeciwdziałanie i usuwanie skutków klęsk żywiołowych (rezerwa celowa nr 4), gdyż najpierw zmniejszono ich pulę o kwotę 40.000 tys. zł, podczas gdy później zwiększono ją o 12.627 tys. zł. W toku dalszych prac nad ustawą, należałoby jednoznacznie wyjaśnić, jaki jest pożądany kierunek.

Zmiany wprowadzone do treści ustawy oraz załączników w toku pracy Komisji Finansów Publicznych.

Zmiana nr 1 – polegająca na zmniejszeniu dochodów w części 32 – Rolnictwo o kwotę 31.340 tys. zł oraz przesunięcia w ramach tej samej części budżetowej środków na finansowanie Centralnego Ośrodka Badania Odmian Roślin Uprawnych wraz z dodaniem w załączniku nr 12 planu finansowego tego podmiotu. Zmiana jest uzasadniona.

Zmiana nr 10 – zmniejszenie wydatków z Kancelarii Prezydenta RP o kwotę 10.309 tys. zł (tj. o 5,7%), które przeznaczono na zwiększenie środków w części 39 – Transport (10.000 tys. zł, w tym 5.500 tys. zł na ITD), na działalność dydaktyczną w szkolnictwie wyższym (4.500 tys. zł) oraz dofinansowanie ochotniczych straży pożarnych (309 tys. zł). Zmiana jest uzasadniona.

Zmiana nr 17 – zmniejszenie środków na wynagrodzenia o łącznie 1.538 tys. zł w częściach 04 (SN), 06 (TK), 08 (RPO) i 14 (RPD) w celu powiększenia środków dla samorządowych kolegiów odwoławczych (Rezerwy celowe poz. 43). Zmiana jest uzasadniona.

Zmiana nr 18 – zmniejszenie środków w części 05 – NSA z przeznaczeniem na wydatki w części 24 – Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego na ochronę zabytków i opiekę nad zabytkami w kwocie 2.000 tys. zł. Zmiana jest uzasadniona.

Zmiana nr 19 - zmniejszenie środków na wynagrodzenia o łącznie 5.000 tys. zł w częściach 05 (NSA), 09 (KRRiT), 13 (IPN) i 14 (RPD) w celu powiększenia środków w części 46 – Zdrowie z przeznaczeniem na Program wieloletni „Przebudowa i rozbudowa Uniwersyteckiego Szpitala Klinicznego Uniwersytetu Medycznego w Białymstoku. Zmiana jest uzasadniona.

Zmiana nr 21,22, 24, 25 – zmniejszenie wydatków w części 07 – Najwyższa Izba Kontroli o łącznie 15.300 tys. zł (tj. o 5,5%) z przeznaczeniem na:

- dotację dla jednostek KSRRG (straż pożarna) – 7.100 tys. zł (zmiana uzasadniona);
- działalność ochotniczych straży pożarnych – 5.000 tys. zł (zmiana uzasadniona);
- wydatki majątkowe w cz. 71 – Urząd Transportu Kolejowego -2.000 tys. zł (zmiana uzasadniona);
- utworzenie nowej rezerwy celowej pod nazwą „Kontynuacja prac rewaloryzacyjno-remontowych zespołu budynków klasztornych w Supraślu – 1.200 tys. zł (zmiana nieuzasadniona – przyznano środki w celu sfinansowania remontu konkretnego obiektu, środki te powinny być przeznaczone na renowację zabytków i przyznane w drodze postępowania konkursowego).

Zmiana nr 27 – zmniejszenie wydatków w części 12 – Państwowa Inspekcja Pracy o 23.000 tys. zł (tj. o 7,6%) z przeznaczeniem na inwestycje związane z działalnością dydaktyczną w szkolnictwie wyższym (zmiana uzasadniona).

Zmiana nr 30 – zmniejszenie wydatków w części 13 – IPN w kwocie 5.000 tys. zł z przeznaczeniem na zwiększenie wydatków archiwów w części 24 – Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego (zmiana uzasadniona).

Zmiana nr 40 – zmniejszenie wydatków w części 20 – Gospodarka o kwotę 230 tys. zł z przeznaczeniem na zwiększenie wydatków w części 50 – Urząd Regulacji Energetyki (zmiana uzasadniona).

Zmiana nr 48 - przesunięcie wydatków w części 29 – Obrona narodowa w kwocie 94.337 tys. zł z wydatków przeznaczonych na Centralne Wsparcie na zwiększenie dotacji dla Wojskowej Agencji Mieszkaniowej (zmiana uzasadniona).

Zmiana nr 51 - zmniejszenie wydatków w części 32 – Rolnictwo o kwotę 700 tys. zł z przeznaczeniem na zwiększenie wydatków w części 33 – Rozwój wsi – Centrum Doradztwa Rolniczego (zmiana uzasadniona).

Zmiana nr 52 - zmniejszenie wydatków w części 37 – Sprawiedliwość o kwotę 1.369tys. zł z przeznaczeniem na zwiększenie wydatków w części 88 – Powszechne jednostki organizacyjne prokuratury (zmiana uzasadniona).

Zmiana nr 53 - zmniejszenie wydatków w części 37 – Sprawiedliwość o kwotę 15 tys. zł z przeznaczeniem na zwiększenie wydatków w części – 46 Zdrowie (zmiana uzasadniona).

Zmiana nr 57 - zmniejszenie wydatków w części 42 – Sprawy wewnętrzne (świadczenia z zabezpieczenia emerytalnego) o kwotę 1.000 tys. zł z przeznaczeniem na zwiększenie wydatków w części 43 – Wyznania religijne oraz mniejszości narodowe i etniczne (zmiana uzasadniona).

Zmiana nr 70 - zmniejszenie wydatków w części 83 rezerwy celowe w poz. 4 – Przeciwdziałanie i usuwanie skutków klęsk żywiołowych (wyd. bieżące) o kwotę 40.000 tys.

zł z przeznaczeniem na zwiększenie wydatków w części 42 – Sprawy wewnętrzne – dotacje dla jednostek KSRG (zmiana uzasadniona).

Zmiana nr 109 – modyfikacja tytułu rezerwy celowej nr 54 „Utrzymanie urządzeń melioracji wodnych podstawowych o wód istotnych dla regulacji stosunków wodnych na potrzeby rolnictwa” poprzez dodanie „w tym 6.000 tys. zł dla spółek wodnych na realizację zadań utrzymania melioracji wodnych szczegółowych” (zmiana uzasadniona).

Zmiana nr 114 – przesunięcia w planie finansowym Funduszu Pracy poprzez przesunięcie kwoty 464.000 tys. zł w celu zwiększenia środków na aktywne formy przeciwdziałania bezrobociu (100.000 tys. zł na szkolenia, 100.000 tys. zł na stypendia i 264.000 tys. zł na refundację kosztów wyposażenia i doposażenia stanowisk pracy oraz przyznanie jednorazowych środków na podjęcie działalności gospodarczej), którą pozyskano poprzez zmniejszenie środków na wydatki na wsparcie finansowe pracowników i przedsiębiorców (140.000 tys. zł), pomoc państwa w spłacie niektórych kredytów mieszkaniowych osobom, które utraciły pracę (90.000 tys. zł) oraz wydatki na instrumenty finansowane w ramach ustawy powodziowej (234.000 tys. zł) – zmiana uzasadniona.

Zmiana nr 115 – zwiększenie środków na zadania zlecone JST z zakresu administracji rządowej dla powiatów o 16.441 tys. zł (scalania gruntów) oraz dla województw o 182.111 tys. zł (gospodarowanie rolniczymi zasobami wodnymi) – zmiana uzasadniona.

Zmiana nr 116 – dotycząca załącznika nr 8; zwiększenie dotacji dla Zakładu Inwestycji Organizacji Traktatu Północnoatlantyckiego o kwotę 88.000 tys. zł i jednocześnie zmniejszenie środków w tej samej wysokości na współfinansowanie programów inwestycyjnych NATO i UE (zmiana uzasadniona).

Zmiana nr 119 – dotyczy załącznika nr 12 – plan finansowy Narodowego Centrum Badań i Rozwoju; przesunięcie kwoty 3.225 tys. zł z dotacji celowej na podmiotową (zmiana uzasadniona).

Zmiana do art. 6 ustawy – zwiększenie limitu poręczeń i gwarancji SP z 50 mld zł do 55 mld zł (zmiana uzasadniona).

Zmiany wprowadzone do treści ustawy oraz załączników w wyniku przyjęcia wniosków mniejszości.

Wniosek mniejszości nr 20 – zmniejszenie wydatków w części 28 - Nauka (współpraca naukowo-techniczna z zagranicą) o kwotę 15.000 tys. zł z przeznaczeniem na zwiększenie wydatków w części 20 – Gospodarka (składka PECD w związku z akcesją Polski do Europejskiej Agencji Kosmicznej ESA) – zmiana uzasadniona.

Wniosek mniejszości nr 26 – zmniejszenie wydatków w części 38 – Szkolnictwo wyższe (działalność dydaktyczna) o kwotę 450 tys. zł z przeznaczeniem na utworzenie nowej rezerwy celowej pod nazwą: „Finansowanie Wyższego Prawosławnego Seminarium w Warszawie) – zmiana jest nieuzasadniona, z kilku powodów: brak merytorycznych i formalnych przesłanek do tworzenia nowej rezerwy celowej, brak podstaw do podjęcia finansowania ze środków publicznych działalności wybranego seminarium duchownego, brak wyboru dotowanego podmiotu w drodze konkursowej.

Zmiany wprowadzone do treści ustawy oraz załączników w wyniku przyjęcia poprawek Sejmu (druk 3672-A).

Poprawka nr 2 – zmiana art. 13 ust. 3. pkt 1 zwiększenie wynagrodzeń wynikających ze zmian organizacyjnych i nowych zadań w kwocie 5.249 tys. zł (poprawka uzasadniona)

Poprawka nr 14 - zmniejszenie wydatków w części 19 – Budżet, finanse publiczne i instytucje finansowe (subwencje dla partii politycznych) w kwocie 11.790 tys. zł z przeznaczeniem na:

- zwiększenie środków w rezerwie celowej nr 19 – rezerwa płacowa na zmiany organizacyjne i nowe zadania o kwotę 5.000 tys. zł;
- tworzenie nowej pozycji w rezerwach celowych pod nazwa „Środki dla Zamku Królewskiego w Warszawie w związku z przewodnictwem Polski w Radzie Unii Europejskiej” w kwocie 6.790 tys. zł (poprawka nr 14 uzasadniona).

Poprawka nr 10 – zmniejszenie wydatków o kwotę 12.627 tys. zł poprzez zmniejszenie środków w częściach 04 (SN), 05 (NSA), 07 (NIK), 08 (RPO), 09 (KRRiT), 11 (KBW), 12 (PIP), 52 (KRS) z przeznaczeniem na zwiększenie wydatków w części 83 – Rezerwy celowe, rezerwa nr 4 – Przeciwdziałanie i usuwanie skutków klęsk żywiołowych (poprawka

zasadniczo uzasadniona, budzi wątpliwości natomiast w tym kontekście wcześniej przyjęta przez Komisję zmiana nr 70 w wyniku której zmniejszono środki w tej rezerwie o 40 mln zł, a zatem są to działania dwukierunkowe);

Poprawka nr 11 – zmniejszenie wydatków w części 05 – NSA o kwotę 5.000 tys. zł z przeznaczeniem na zwiększenie wydatków w części 83 – rezerwy celowe, rezerwa nr 56 pod zmienioną nazwą „Podniesienie ulgi na przewozy dla studentów do 51 % oraz podniesienie ulgi dla niewidomych” (poprawka uzasadniona – znalezienie środków na sfinansowanie podwyższonej przez Senat ulgi w przejazdach dla osób niewidomych).

Poprawka nr 12 – zmniejszenie wydatków w części 13 – IPN o kwotę 8.000 tys. zł z przeznaczeniem na zwiększenie wydatków w części 44 – Zabezpieczenie Społeczne (dotacja dla PFRON) (poprawka uzasadniona).

Poprawka nr 19 – zmniejszenie wydatków w części 42 – Sprawy wewnętrzne (dotacja dla jednostek KSRG) o kwotę 5.000 tys. zł z przeznaczeniem na zwiększenie wydatków w części 85 – Budżet województwa mazowieckiego (wypłata gwarantowanych prawem świadczeń socjalnych i utrzymanie zdolności operacyjnej jednostek) – poprawka nieuzasadniona, w wyniku wcześniej przyjętych zmian zwiększono środki przeznaczone dla sfinansowania jednostek stanowiących Krajowy System Ratowniczo-Gaśniczy, zaś w wyniku tej poprawki środki te obcina się przeznaczając je na świadczenia socjalne.

Poprawka nr 20 – przesunięcia kwoty 490 tys. zł w ramach części 43 – Wyznanie religijne (poprawka uzasadniona);

Poprawka nr 76 – nadanie nowego brzmienia rezerwie celowej nr 31 (poprawka uzasadniona);

Poprawka nr 80 – przesunięcia środków w budżecie województwa małopolskiego w kwocie 500 tys. zł (z Inspekcji Sanitarnej do Inspekcji Transportu Drogowego) – poprawka uzasadniona;

Poprawka nr 81 – przesunięcia środków w budżecie województwa kujawsko-pomorskiego w Państwowej Straży Rybackiej oraz w Nadzorze budowlanym – poprawka uzasadniona;

Poprawka nr 82 – dodanie nowego programu wieloletniego na lata 2011-2020 pod nazwą „Narodowy Program Rozwoju Medycyny Transplantacyjnej” (poprawka uzasadniona).

Poprawka nr 84 – włączenie do załącznika nr 13 – plany finansowej instytucji gospodarki budżetowej planu finansowego Centralnego Ośrodka Informatyki (poprawka uzasadniona).



