

*Krystyna Piotrowska-Marczak**

STRUKTURALNA NIERÓWNOWAGA FINANSÓW PUBLICZNYCH W POLSCE

Po 14 latach transformacji gospodarki polskiej konieczność przyspieszenia reformy finansów publicznych stała się bezdyskusyjna. Podejmowano wiele działań generalnych w postaci sformułowania wieloletnich programów, jak i bieżących szczegółowych, odniesionych do konkretnych zmian w wybranych obszarach. Mimo tego do końca 2003 r. nie osiągnięto stanu, który można określić jako równowagę strukturalną finansów publicznych, rozumianą jako działania długofalowe o charakterze naprawczym a nie konstrukcyjnym¹.

Uzasadnienie tego stanu wymaga koncentracji na konkretnych danych obrazujących sytuację finansów publicznych na prognozę 2004 r.

Największą rolę w tym procesie odegrały następujące elementy: dług publiczny i deficyt budżetowy wraz ze strukturą źródeł jako finansowanie łącznie z przychodami z prywatyzacji, poziom struktury dochodów i wydatków budżetowych. Z tego powodu wymagają one chociaż skrótowego omówienia.

W 2003 r. dług publiczny przekroczył 50% PKB. Konsekwencja deficytu sektora publicznego jest głównie wynikiem wprowadzania reform źle lub nie do końca przemyślanych. Przykładem ewidentnym jest reforma ochrony zdrowia. Inną przyczyną wysokiego długu publicznego są wypłaty z tytułu poręczeń i gwarancji udzielonych przez Skarb Państwa. Ich przewidywany poziom w 2003 r. wyniósł 11,4 mld zł.

Kolejnym elementem, który ma wpływ na brak równowagi finansów publicznych, to deficyt sektora publicznego². W 2003 r. deficyt sektora

* Prof. zw. dr hab., w Katedrze Finansów i Bankowości Uniwersytetu Łódzkiego.

¹ P. M. Gaudemet, J. Molinier, *Finanse publiczne*, PWE, Warszawa 2000, s. 89 i n.

² *Political Economy and Public Finance*, ed. S. L. Winer, Mirofumi Shibata, Published by Edward Elgar Publishing Limited 2002, s. 13 i n.

publicznego³ wyniósł 43,8 mld zł i wzrósł w porównaniu do roku 2002 o 4,7%. Deficyt ten w stosunku do PKB wyniósł 5,4%. Największą rolę w kształtowaniu poziomu deficytu sektora publicznego miał budżet państwa, który w 2003 r. wyniósł 37,0 mld zł (tab. 1).

Istotną rolę w generowaniu deficytu budżetowego miały wysokie dotacje na rzecz funduszy celowych (25,8% wydatków budżetowych w 2003 r.). Takie np. fundusze jak Fundusz Ubezpieczeń był w 27,1% finansowany dotacją budżetową a Fundusz Emerytalno-Rentowy korzystał z tego źródła w 92,5%, z kolei Fundusz Pracy dotowany był w 37,6%.

Następnie należy zwrócić uwagę, że źródła finansowania deficytu budżetowego w 2003 r. zmieniały się w stosunku do planu i charakteryzowały się znaczną przewagą środków krajowych. (tab. 2).

Z kolei w grupie środków krajowych dominowały skarbowe papiery rynkowe (tab. 3).

Duże znaczenie dla poziomu deficytu budżetowego miał zakres przychodów z prywatyzacji (tab. 4).

W porównaniu do założeń przyjętych w kierunkach prywatyzacji majątku Skarbu Państwa w 2003 r. zrealizowano przychody w 45,2%, a to, co przeznaczono z tego źródła na sfinansowanie deficytu, stanowiło 40,0% tego, co zaplanowano.

Przyczyną kolejną nierównowagi finansów publicznych były zmniejszające się dochody budżetowe w stosunku do planu (tab. 5).

Interesująca jest w tym kontekście struktura dochodów⁴ (rys. 1).

Na poziom dochodów budżetowych w stosunku do planu mają wpływ zaległości podatkowe, które są najwyższe w podatku VAT (rys. 2).

W sumie w 2003 r. zaległości w dochodach budżetowych były o 11,5% wyższe niż w 2002 r.

Z kolei wydatki budżetowe zostały w 2003 r. sfinansowane w 80,4% dochodami budżetu państwa. Strukturę wydatków budżetowych ilustruje diagram (rys. 3).

W strukturze wydatków dominują dotacje i subwencje. Nie należy zapominać, że na poziom sfinansowania wydatków dochodami budżetowymi ma wpływ przenoszenie coraz większych kwot na wydatki nie wygasające. Mimo braku równowagi finansów publicznych nastąpił wzrost PKB, co wywołane było głównie wzrostem eksportu (tab. 6).

³ S. Owsiak, *Finanse publiczne, teoria i praktyka*, PWN, Warszawa 1999, s. 251.

⁴ *Tax Policy in the Global Economy Selected Essayes of Peggy B. Musgrave*, Published by Edward Elgar Publishing Limited 2002.

Wzrost PKB nie spowodował jednak poprawy na rynku pracy i nie wpłynął na zmniejszenie stopy bezrobocia, która wyniosła 18,0%.

Podsumowując, należy stwierdzić, że rok 2003 nie przyniósł poprawy w zakresie zmniejszenia nierównowagi finansów publicznych, czego główną przyczyną były ograniczone dokonania strukturalne w obszarze podjętych reform.

Tabela 1

Dochody i wydatki budżetu państwa

Wyszczególnienie	Wykonanie			Plan	Wykonanie	6:5	6:4	4:3	3:2
	2000	2001	2002	2003					
	mln zł					%			
Dochody	135 664	140 527	143 520	155 698	152 111	97,7	106,0	102,1	103,6
Wydatki	151 055	172 885	182 922	194 432	189 154	97,3	103,4	105,8	114,5
Deficyt	15 391	32 358	39 403	38 734	37 043	95,6	94,0	121,8	210,2

Źródło: *Analiza wykonania budżetu państwa i założeń polityki budżetowej w 2003 r.*, NIK, Warszawa 2004, s. 180.

Tabela 2

Źródła finansowania deficytu budżetowego

Wyszczególnienie	Wykonanie		2003		
	2001	2002	plan	wykonanie	struktura
	w mln zł				%
Finansowanie deficytu budżetu państwa ogółem	32 358,3	39 402,6	38 734,0	37 043,0	100
1) finansowanie krajowe	43 670,8	35 954,6	33 632,8	31 081,4	83,9
2) finansowanie zagraniczne	-11 312,5	3 448,0	5 101,2	5 961,6	16,1

Źródło: Jak w tab. 1, s. 184.

Tabela 3

Źródła finansowania deficytu budżetu państwa

Źródła finansowania	Wykonanie w 2002 r.			Plan w 2003 r.			Wykonanie po 2003 r.			Odchylenia od planu		
	saldo	przy- chody	roz- chody	saldo	przy- chody	roz- chody	saldo	przy- chody	roz- chody	saldo	przy- chody	roz- chody
	mln zł											
Finansowanie deficytu budżetowego, w tym:	39 403	148 102	108 699	38 734	266 723	227 989	37 043	171 065	134 022	-1 691	-95 659	-93 968
I. Finansowanie ze źródeł krajowych	35 955	116 905	8 950	33 633	165 716	132 083	31 081	129 249	98 167	-2 551	-36 467	-3 391
1. Wpływy z prywatyzacji	1 972	1 972	—	7 400	7 400	—	2 963	2 963	—	-4 437	-4 437	—
2. Skarbowe papiery wartościowe	36 359	107 375	71 016	29 330	115 640	86 310	34 339	118 963	8 624	5 009	3 323	-1 686
2.1. Skarbowe papiery wartościowe	37 699	104 537	66 837	31 845	111 250	79 405	37 647	115 034	77 387	5 802	3 784	-2 018
a) Bony skarbowe	7 994	44 509	36 515	1 886	53 258	51 371	6 774	54 352	47 577	4 888	1 094	-3 794
b) Obligacje rynkowe	29 706	60 028	30 322	29 959	57 992	28 034	30 873	60 774	29 809	914	2 690	1 776
2.2. Obligacje oszczędnościowe	1 608	2 830	1 230	234	4 390	4 156	-351	3 929	4 280	-585	-461	124
2.3. Obligacje nierynkowe	-2 949	—	2 949	-2 749	—	2 749	-2 957	—	2 957	-208	—	208
3. Pożyczki krajowe	-28	6	35	106	417	311	-10	6	16	-116	-411	-295
4. Rekompensaty	-2 702	0	2 702	-3 300	—	3 300	-3 134	—	3 134	166	—	-166
5. Spłata zobowiązań AWR SP	285	285	—	143	143	—	143	143	—	—	—	—
6. Pozostałe przychody i rozchody	2	2	—	—	35 000	35 000	—	—	—	—	-35 000	-35 000
7. Środki przechodzące	67	7 264	7 197	-46	7 116	7 162	-3 219	7 174	10 393	-3 173	57	3 230
II. Finansowanie ze źródeł zagranicznych	3 448	31 197	27 749	5 101	101 007	95 906	5 962	41 816	35 854	860	-59 191	-60 052

Źródła Jak w tab. 1, s. 182.

Tabela 4

Przychody z prywatyzacji

Wyszczególnienie	Wykonanie w 2002	2003		4:2	4:3
		plan wg ustawy budżetowej	wykonanie		
		mln zł		%	
1. Przychody z prywatyzacji pośredniej	2 579,1	8 700 ^a	3 905,9	151,4	44,9
2. Przychody z prywatyzacji bezpośredniej	280,3	400 ^a	237,5	84,7	59,4
3. Pozostałe przychody	0,3	—	0,1	35,0	—
4. Przychody brutto	2 859,7	9 100 ^a	4 143,5	144,9	45,5
5. Dokonane odpisy	888,1	—	1 180,6	133,9	—
6. Przychody netto	1 971,6	7 400,0	2 962,9	150,3	40,0

^a Wg uzasadnienia do ustawy budżetowej na 2003 r. kierunki prywatyzacji majątku Skarbu Państwa w 2003 r.

Źródło: Jak w tab. 1, s. 248.

Tabela 5

Źródła dochodów budżetu państwa

Wyszczególnienie	2002		2003			5:2	5:4
	wyko- nanie	struktura kol. 3	plan	wyko- nanie	struktura kol. 6		
	w mln zł	%	w mln zł		%		
Dochody ogółem, z tego:	143 519,8	100,0	155 697,7	152 110,6	100,0	106,0	97,7
Dochody podatkowe	128 750,9	89,7	138 611,6	135 227,6	88,9	105,0	97,6
Dochody niepodatkowe	14 271,2	9,9	16 908,9	16 750,0	11,0	117,4	99,1
Dochody zagraniczne	497,7	0,3	177,2	132,9	0,1	26,7	75,0

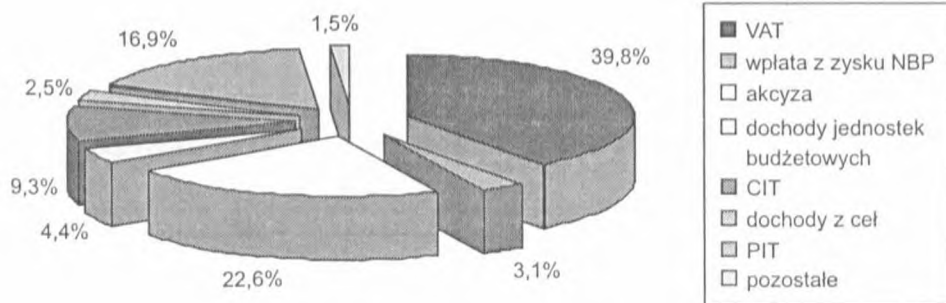
Źródło: Jak w tab. 1, s. 50.

Tabela 6

Realny wzrost PKB w latach 2002–2003

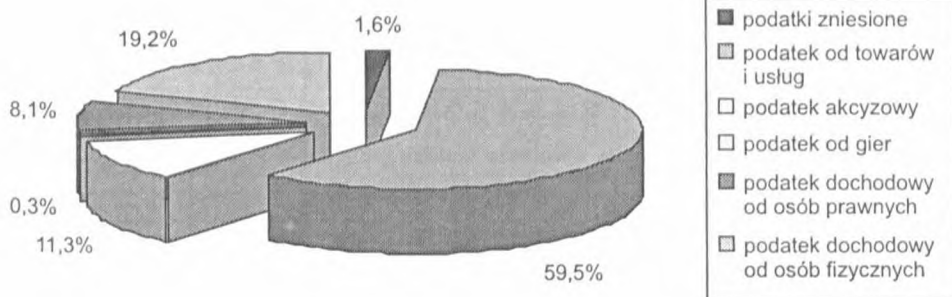
Kwartaly	2002	2003
	analogiczny okres roku poprzedniego = 100	
I	100,6	102,3
II	100,9	103,9
III	101,8	104,0
IV	102,2	104,7

Źródło: Jak do tab. 1, s. 29.



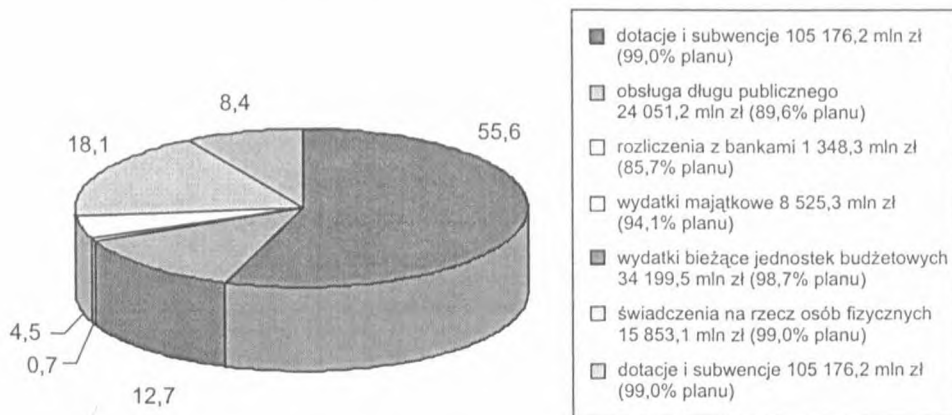
Rys. 1. Struktura dochodów w 2003 r.

Źródło: *Analiza wykonania budżetu państwa i założeń polityki budżetowej w 2003 r.* NIK, Warszawa 2004 r., s. 50.



Rys. 2. Struktura zaległości podatkowych w 2003 r.

Źródło: Jak na rys. 1, s. 54.



Rys. 3. Wydatki budżetu państwa w 2003 r.

Źródło: Jak do tab. 1, s. 43.

*Krystyna Piotrowska-Marczak***STRUCTURAL IMBALANCE OF PUBLIC FINANCE IN POLAND**

The article attempts to prove that public finance in Poland is imbalanced. To do this, data is presented that describe: changes in the GDP level, national budget's deficit, sources employed to cover the deficit, including funds offered by privatisation, modifications in the structure of budget's revenues and spending.