

*Marek Chrzanowski**

EWOLUCJA DOCHODÓW I WYDATKÓW SEKTORA FINANSÓW PUBLICZNYCH W POLSCE W LATACH 2004–2011

1. WSTĘP

Celem artykułu jest prezentacja ewolucji struktury podmiotowej oraz przedmiotowej dochodów i wydatków sektora finansów publicznych w ostatnich latach, a także próba oceny czynników determinujących zmiany.

Artykuł weryfikuje hipotezę o systematycznym wzroście znaczenia budżetu państwa i funduszy celowych, jako instrumentu redystrybucji środków publicznych przy jednoczesnym procesie centralizacji dochodów w podsektorze centralnym i decentralizacji wydatków (za sprawą rosnących transferów do podsektora samorządowego).

Poruszana problematyka jest niezmiernie istotna w kontekście procesu sanacji finansów publicznych oraz toczącej się w środowisku ekonomistów dyskusji dotyczącej roli reguł wydatkowych w sektorze finansów publicznych.

Materiał źródłowy został pozyskany przez autora w trakcie prowadzonego na zlecenie Ministerstwa Rozwoju Regionalnego badania dochodów i wydatków sektora finansów publicznych w ujęciu regionalnym, które realizowane było w drugim kwartale 2013 r. [Chrzanowski 2013].

2. PRZYJĘTA METODA BADAWCZA

Największym wyzwaniem związanym z procesem zbierania danych dotyczących dochodów i wydatków jednostek sektora finansów publicznych w ostatnich latach były zmiany ustawowe, które przekładały się na zmiany organizacyjne w sektorze. Należy pamiętać, że w latach 2004–2011 obowiązywały aż 3 ustawy o finansach publicznych, które modyfikowały listę jednostek należących do sektora finansów publicznych. Z tego powodu dane za poszczególne

* Dr, Katedra Polityki Gospodarczej, Szkoła Główna Handlowa w Warszawie.

zostały lata są zagregowane i zgodne z ustawami ówczesnie obowiązującymi (tj. z ustawą z 2009 r. [*Ustawa o finansach publicznych z dnia 27 sierpnia 2009 r.*] oraz z ustawami z 2005 r. [*Ustawa o finansach publicznych z dnia 30 czerwca 2005 r.*] i 1998 r. [*Ustawa o finansach publicznych z dnia 26 listopada 1998 r.*]). Prowadząc agregację danych starano się zachować spójność metodologiczną z wcześniej prowadzonymi badaniami dochodów i wydatków sektora finansów publicznych [Mackiewicz-Łyziak i in. 2011; Mackiewicz-Łyziak i in. 2009; Malinowska-Misiąg i in. 2008].

Warto przypomnieć, że od 2010 r. doszło do dużych zmian w organizacji sektora finansów publicznych i zasadach prowadzenia gospodarki finansowej. Likwidacji uległy zakłady budżetowe prowadzące działalność w zakresie innym, niż określone w ustawie o finansach publicznych. Część jednostek samorządu terytorialnego podjęła decyzje o przekształceniu zakładów budżetowych w spółki. Zlikwidowano również gospodarstwa pomocnicze jednostek budżetowych oraz rachunki dochodów własnych.

Przestały istnieć, od początku 2010 r., samorządowe fundusze celowe nieposiadające osobowości prawnej tj. gminne i powiatowe fundusze ochrony środowiska i gospodarki wodnej, natomiast do końca roku mogły funkcjonować wojewódzkie i powiatowe fundusze gospodarki zasobem geodezyjnym i kartograficznym oraz terenowe fundusze ochrony gruntów rolnych. Środki z nich zasiły dochody jednostek samorządu terytorialnego.

Podczas zbierania materiałów niezbędnych do prawidłowego przeprowadzenia analizy dochodów i wydatków sektora finansów publicznych natrafiono na problem związany z kompletnością statystyki publicznej, co spowodowało konieczność wykorzystania danych z różnych źródeł w celu zapewnienia możliwie wysokiej kompletności zbioru. Są nimi m. in.:

- sprawozdania z wykonania budżetu państwa;
- zestawienie wykonania budżetów jednostek samorządu terytorialnego;
- dane Ministerstwa Finansów dotyczące dochodów i wydatków sektora rządowego i jednostek samorządu terytorialnego;
- analizy wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej przygotowywane przez Najwyższą Izbę Kontroli;
- sprawozdania finansowe oraz z wykonania budżetu poszczególnych instytucji;
- dane Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej dotyczące Funduszu Pracy;
- dane Ministerstwa Nauki i Szkolnictwa Wyższego dotyczące uczelni publicznych podlegających ministerstwu;
- dane Centrum Systemów Informacyjnych Ochrony Zdrowia, dotyczące Samodzielnych Publicznych Zakładów Opieki Zdrowotnej;
- dane Zakładu Ubezpieczeń Społecznych dotyczące Funduszu Ubezpieczeń Społecznych;
- dane Głównego Urzędu Statystycznego.

Dane dotyczące finansów państwowych instytucji kultury za 2010 r., w tabelach pokazujących dochody i wydatki SFP w ujęciu podmiotowym, zostały zaliczone do pozostałych jednostek podsektora centralnego.

W związku z tym, że dane o finansach budżetu państwa oraz budżetów jednostek samorządu terytorialnego przygotowywane są w ujęciu kasowym w badaniu stosowano właśnie to podejście. W przypadku korzystania z danych memoriałowych, eliminowano operacje, które nie miały odzwierciedlenia w rzeczywistych przepływach środków jak np. amortyzacja, odpisy aktualizacyjne czy też zmiany poziomu rezerw.

Kluczowe dla przygotowywania danych było usunięcie transferów wewnętrznych dokonywanych w ramach sektora finansów publicznych. Po dokonaniu konsolidacji, wielkości wykazane w raporcie to dochody i wydatki otrzymane od, bądź też wykonane na rzecz podmiotów zewnętrznych (za wyjątkiem dochodów podsektora samorządowego, które podawano w ujęciu skonsolidowanym oraz z uwzględnieniem transferów).

Nieznaczne różnice w prezentowanych wielkościach mogą wynikać z zastosowanych zaokrągleń.

3. DOCHODY SEKTORA FINANSÓW PUBLICZNYCH

Dochody sektora finansów publicznych to wszelkie dochody uzyskiwane przez podmioty należące do sektora finansów publicznych, z wyłączeniem operacji wewnątrz tego sektora (dochody jednego podmiotu uzyskane od drugiego), czyli całość dochodów uzyskiwanych przez państwo, umożliwiających sfinansowanie wydatków sektora finansów publicznych.

W latach 2004–2011 wartość nominalna dochodów sektora finansów publicznych systematycznie rosła, co pokazuje tab. 1.

Wzrost wielkości dochodów sektora finansów publicznych w badanym przedziale czasowym, w ujęciu nominalnym wyniósł blisko 75%, co przełożyło się na ponad 44% wzrostu w ujęciu realnym. Jednocześnie warto podkreślić, że wyraźnie szybciej rosły dochody sektora centralnego, w czym największą zasługę miał znaczny wzrost wielkości dochodów budżetu państwa. Od 2010 r. w budżecie państwa wyodrębniono budżet środków europejskich, zmianie uległ również system dokonywania płatności dla beneficjentów programów i projektów współfinansowanych środkami unijnymi, co przełożyło się na wielkość budżetów województw¹.

¹ W budżetach województw samorządowych, w związku z wyodrębnieniem w budżecie państwa budżetu środków europejskich, uległy likwidacji dotacje rozwojowe. Spowodowało to zmianę w zakresie przepływu środków finansowych na projekty współfinansowane ze środków zagranicznych. Do realizacji płatności na rzecz beneficjentów programów operacyjnych został wyznaczony centralny podmiot płatniczy – Bank Gospodarstwa Krajowego, w związku z tym, od 1 stycznia 2010 r.

Tabela 1

Dochody sektora finansów publicznych w ujęciu podmiotowym (bez transferów wewnętrznych) w latach 2004–2011

		W mln PLN							
Dochody		2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Podsektor centralny	Budżet państwa*	153 357	178 010	195 910	234 355	249 914	270 066	295 001	322 258
	Gospodarka pozabudżetowa								
	BP	7 871	2 805	3 128	3 088	3 290	2 915	1 946	644
	FUS	62 944	66 607	69 323	76 961	68 863	70 787	94 700	100 500
	FP	4 751	5 484	6 080	6 870	6 920	7 522	7 632	7 607
	Uczelnie	4 708	4 882	3 899	5 798	5 070	5 193	5 621	5 789
	Państwowe instytucje kultury	147	143	155	172	178	184	–	331
	NFOŚiGW	758	672	1 098	1 377	1 826	1 955	2 329	2 458
	Pozostałe	49 135	117 297	65 409	70 181	86 740	92 178	59 671	72 314
	Razem podsektor centralny	283 672	315 900	345 000	398 800	422 800	450 800	466 900	511 900
Podsektor samorządowy	Budżety JST, w tym:	45 540	53 658	62 084	73 048	76 304	73 121	75 479	80 747
	województw	4 343	4 601	6 027	7 833	8 039	12 494	6 039	6 870
	miast na prawach powiatu	19 775	23 445	27 622	32 566	33 375	29 264	33 145	34 934
	powiatów	2 867	3 919	4 377	4 925	5 172	4 848	5 327	5 993
	gmin miejskich	5 738	6 592	7 546	8 722	9 301	8 108	9 402	9 814
	gmin wiejskich	6 552	7 746	8 332	9 551	10 208	9 251	10 922	11 651
	gmin miejsko-wiejskich	6 265	7 355	8 180	9 452	10 209	9 156	10 644	11 484
	WFOŚiGW	857	699	826	934	909	914	950	1 001
	Pozostałe	15 865	12 144	11 990	13 419	13 987	14 865	7 772	10 552
	Razem podsektor samorządowy	62 262	66 500	74 900	87 400	91 200	88 900	84 200	92 300
Razem SFP	345 934	382 400	419 900	486 200	514 000	539 700	551 100	604 200	

* Razem z budżetem środków europejskich.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych ze sprawozdań udostępnionych przez MF oraz badane jednostki sektora finansów publicznych.

Tabela 2

Dynamika dochodów sektora finansów publicznych (bez transferów wewnętrznych)
w latach 2005–2011 (rok poprzedni = 100)

Dochody		W mln PLN						
		2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Podsektor centralny	Budżet państwa*	116	110	120	107	108	109	109
	Gospodarka pozabudżetowa BP	36	112	99	107	89	67	33
	FUS	106	104	111	89	103	134	106
	FP	115	111	113	101	109	101	100
	Uczelnie	104	80	149	87	102	108	103
	Państwowe instytucje kultury	97	108	111	103	103	–	–
	NFOSiGW	89	163	125	133	107	119	106
	Pozostałe	239	56	107	124	106	65	121
	Razem podsektor centralny	111	109	116	106	107	104	110
	Podsektor samorządowy	Budżety JST, w tym:	118	116	118	104	96	103
województw		106	131	130	103	155	48	114
miast na prawach powiatu		119	118	118	102	88	113	105
powiatów		137	112	113	105	94	110	113
gmin miejskich		115	114	116	107	87	116	104
gmin wiejskich		118	108	115	107	91	118	107
gmin miejsko-wiejskich		117	111	116	108	90	116	108
WFOSiGW		82	118	113	97	101	104	105
Pozostałe		77	99	112	104	106	52	136
Razem podsektor samorządowy		107	113	117	104	97	95	110
Razem SFP	111	110	116	106	105	102	110	

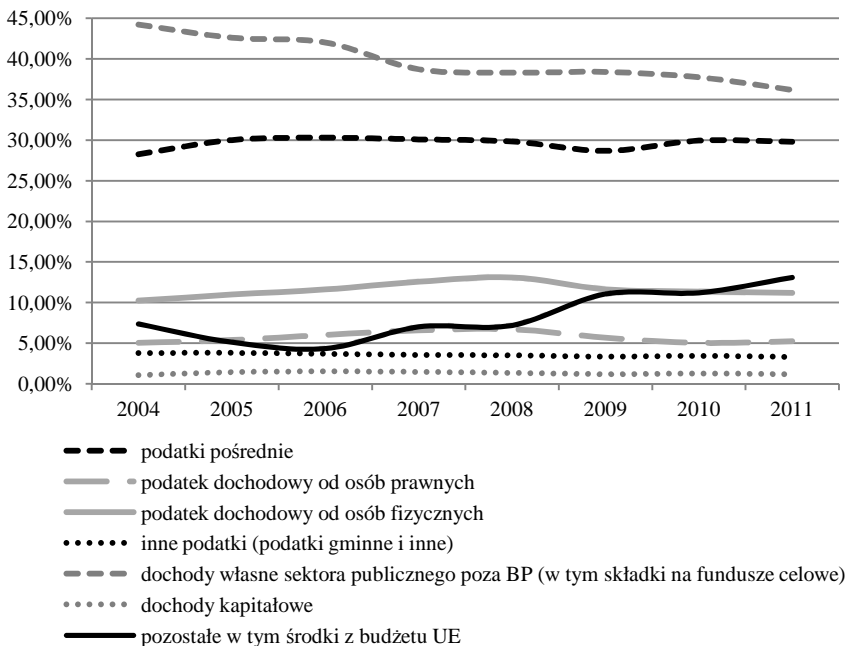
* Razem z budżetem środków europejskich.

Źródło: jak do tab. 1.

Dynamikę dochodów poszczególnych podmiotów pokazuje tab. 2.

Dane wyraźnie pokazują korelację pomiędzy dochodami SFP, a koniunkturą gospodarczą. Dodatkowo wyraźnie widać, że budżet państwa jest instrumentem finansów publicznych najbardziej zależnym od wahań koniunktury, gdyż w większości jego dochody generowane są z podatków pośrednich. Na pokazaną powyżej dynamikę zmian dochodów SFP wpływ miały również rozwiązania instytucjonalne (przede wszystkim wejście w życie nowych ustaw o finansach publicznych w roku 2005 i 2010), których efektem były modyfikacje w katalogu jednostek sektora finansów publicznych.

W analizowanym okresie znacznym zmianom ulegała także struktura dochodów sektora finansów publicznych.



Rys. 1. Struktura przedmiotowa dochodów sektora finansów publicznych w latach 2004–2011

Źródło: opracowanie własne.

samorządy województw nie otrzymują dotacji rozwojowej, ani jej nie przekazują beneficjentom Regionalnych Programów Operacyjnych (RPO) oraz Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki (POKL).

W 2010 r. w budżetach województw zaplanowane zostały wyłącznie środki z budżetu środków europejskich na realizację projektów własnych województw oraz dotacje celowe z budżetu państwa na pomoc techniczną i współfinansowanie części krajowej. Nowe regulacje prawne miały duży wpływ na zmniejszenie dochodów i wydatków ogółem oraz strukturę budżetów województw.

Zestawienie zmian dokonujących się w strukturze dochodów publicznych pokazuje coraz mniejszy udział w całości dochodów sektora finansów publicznych dochodów uzyskiwanych poza budżetem państwa i budżetami JST, tj. w szczególności składek na fundusze celowe oraz NFZ, co jest pochodną obniżania od 2007 r. wielkości tzw. klina podatkowego, ale też zmian zachodzących na rynku pracy i w sytuacji demograficznej. Wyraźne też było zmniejszenie udziału dochodów uzyskiwanych z tytułu podatków bezpośrednich (zarówno dochodowego od osób fizycznych, jak i prawnych) po 2008 r., czyli w obliczu zjawisk kryzysowych w gospodarce, ale też obniżenia stawek podatkowych od 2009 r. Pomimo podwyżki bazowej stawki podatku VAT w 2011 r., udział dochodów sektora finansów publicznych uzyskiwanych z tytułu podatków pośrednich nie uległ znacznym zmianom. Najbardziej dynamicznym wzrostem udziału w dochodach sektora po 2006 r. legitymowała się kategoria dochodów pozostałych – głównie dzięki wzrostowi transferów realizowanych do sektora finansów publicznych z budżetu Unii Europejskiej.

4. WYDATKI SEKTORA FINANSÓW PUBLICZNYCH

Wydatki sektora finansów publicznych to wszelkie wydatki dokonywane przez podmioty sektora finansów publicznych, z wyłączeniem operacji dokonywanych wewnątrz tego sektora (wydatki jednego podmiotu na rzecz drugiego). Innymi słowy, to całość wydatków ponoszonych przez państwo w celu realizacji funkcji państwa w gospodarce.

Analiza wielkości i struktury wydatków sektora finansów publicznych dostarczyć może cennych informacji na temat aktywności państwa, jego roli w systemie społeczno-gospodarczym czy prowadzonej polityce rozwoju. Co ważne, poznanie struktury wydatków publicznych w ujęciu regionalnym może być kluczowe dla formułowania czy ewaluacji właściwej polityki rozwoju regionalnego.

W latach 2004–2011 wartość wydatków sektora finansów publicznych systematycznie rosła, co pokazuje tab. 3.

Wydatki sektora finansów publicznych urosły w latach 2004–2011 o około 69% w ujęciu nominalnym, co odpowiada realnemu wzrostowi w wysokości około 40%. Wyraźnie widać także odwrotną tendencję niż w przypadku dochodów – szybciej rosły wydatki SFP realizowane przez podsektor samorządowy niż przez podsektor centralny, co potwierdza wzrost wielkości transferów wewnątrz sektora (por. tab. 4)².

² W kontekście wydatków samorządów wojewódzkich ważne są też zmiany wynikające z wejścia w życie nowej ustawy o finansach publicznych – zob. *Ustawa z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych*, DzU 1998, nr 155, poz.1014.

Tabela 3

Wydatki podmiotów sektora finansów publicznych w ujęciu podmiotowym (bez transferów wewnętrznych) w latach 2004–2011

Wydatki		W mln PLN							
		2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Podsektor centralny	Budżet państwa*	100 815	111 744	114 866	139 811	150 367	159 500	192 210	209 576
	Gospodarka pozabudżetowa BP	5 295	2 523	2 705	2 541	2 857	2 530	1 895	650
	FUS	103 132	106 110	114 229	119 909	132 391	148 158	157 200	162 900
	FP	8 080	4 543	4 780	4 783	4 761	9 904	12 234	8 744
	Uczelnie	10 861	12 054	11 689	12 534	13 949	13 862	13 597	14 033
	Państwowe instytucje kultury	580	599	642	708	862	875	–	–
	NFOSiGW	601	669	645	514	951	1 269	1 083	1 067
	Pozostałe	60 991	51 158	55 745	54 701	61 664	61 903	75 276	58 530
Razem podsektor centralny		290 355	289 400	305 300	335 500	367 800	398 000	441 274	455 500
Podsektor samorządowy	Budżety JST, w tym	80 435	91 690	107 04	115 470	130 151	148 16	149 97	160 700
	Województw	4 200	5 497	7 028	7 938	9 383	15 677	9 077	10 362
	miast na prawach powiatu	27 451	31 451	36 298	40 470	45 265	48 721	49 673	54 919
	powiatów	11 584	12 874	14 555	15 045	17 025	19 707	20 625	22 428
	gmin miejskich	8 571	9 878	11 334	12 057	13 576	14 896	15 565	16 437
	gmin wiejskich	16 545	18 324	21 765	22 807	25 483	27 862	31 676	32 078
	gmin miejsko-wiejskich	12 085	13 666	16 063	17 153	19 419	21 303	23 358	24 476
	WFOSiGW	676	582	536	556	537	567	520	551
	Pozostałe	16 369	30 528	29 621	31 675	35 412	44 066	44 007	43 349
Razem podsektor samorządowy		97 480	122 800	137 200	147 700	166 100	192 800	194 500	204 600
Razem SFP		387 835	412 200	442 500	483 200	533 900	590 800	635 774	660 100

* Razem z budżetem środków europejskich.

Źródło: jak do tab. 1.

Tabela 4

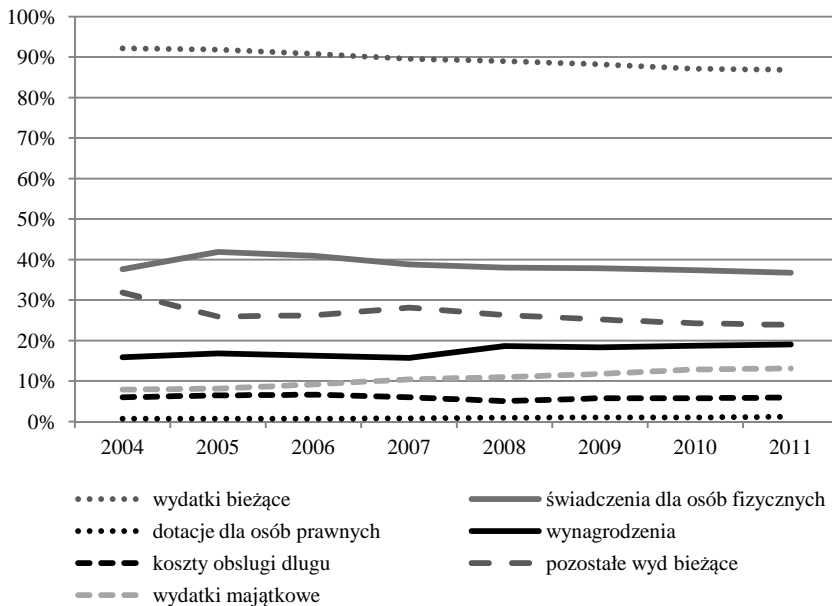
Dynamika wydatków podmiotów sektora finansów publicznych (bez transferów wewnętrznych)
w latach 2005–2011 (rok poprzedni = 100)

Wydatki		W mln PLN						
		2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Podsektor centralny	Budżet państwa*	111	103	122	108	106	121	109
	Gospodarka pozabudżetowa BP	48	107	94	112	89	75	34
	FUS	103	108	105	110	112	106	104
	FP	56	105	100	100	208	124	71
	Uczelnie	111	97	107	111	99	98	103
	Państwowe instytucje kultury	103	107	110	122	102	–	–
	NFOSiGW	111	96	80	185	133	85	98
	Pozostałe	84	109	98	113	100	122	78
	Razem podsektor centralny	100	105	110	110	108	111	103
	Podsektor samorządowy	Budżety JST, w tym	114	117	108	113	114	101
województw		131	128	113	118	167	58	114
miast na prawach powiatu		115	115	111	112	108	102	111
powiatów		111	113	103	113	116	105	109
gmin miejskich		115	115	106	113	110	104	106
gmin wiejskich		111	119	105	112	109	114	101
gmin miejsko-wiejskich		113	118	107	113	110	110	105
WFOŚiGW		86	92	104	97	106	92	106
Pozostałe		187	97	107	112	124	100	99
Razem podsektor samorządowy		126	112	108	112	116	101	105
Razem SFP	106	107	109	110	111	108	104	

Źródło: jak do tab. 1.

Istotna jest także zmienność wydatków sektora finansów publicznych w czasie. Z jednej strony jest ona uzależniona od możliwości i skuteczności pobierania dochodu przez sektor publiczny, a co za tym idzie rozwiązań instytucjonalnych czy koniunktury gospodarczej. Z drugiej strony to efekt preferencji społecznych, co do zaangażowania sektora publicznego w alokowanie i redystrybucję dochodu narodowego.

W strukturze wydatków realizowanych w ramach podsektora centralnego doszło do wyraźnych zmian, na które po części wpływ miały czynniki o charakterze administracyjnym (m. in. nowa ustawa o finansach publicznych), a po części efekty spowolnienia gospodarczego (przykładem mogą być zmiany zaobserwowane w 2009 r. w wydatkach Funduszu Pracy).



Rys. 2. Struktura wydatków sektora finansów publicznych w Polsce w latach 2004–2011

Źródło: jak do rys. 1.

W kontekście rozwoju gospodarczego warto zauważyć kontynuację trendu wzrostowego udziału wydatków majątkowych w strukturze łącznych wydatków SFP (osiągnęły w 2011 r. 13% całkowitej wielkości wydatków SFP). Jest to korzystny trend, gdyż to właśnie wydatki majątkowe są czynnikiem budującym konkurencyjność i pozytywnie wpływającym na rozwój. Analizowany wzrost świadczy o nakierowaniu jednostek sektora finansów publicznych na działalność inwestycyjną, co w przyszłości przyniesie wiele korzyści nie tylko samemu sektorowi, ale także przedsiębiorcom i osobom fizycznym. Odwrotnie do wydatków

majątkowych, od 2006 r. spadał udział wydatków bieżących, w tym szczególnie świadczeń dla osób fizycznych i pozostałych wydatków bieżących. Świadczenia dla osób fizycznych (czyli zgodnie z ustawą o finansach publicznych [*Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych*], wydatki kierowane, na podstawie odrębnych przepisów, bezpośrednio lub pośrednio do osób fizycznych, a niebędące wynagrodzeniem za świadczoną pracę) w dużej części realizowane przez państwowe fundusze celowe, stanowią od lat największą kategorię wydatków SFP. Zaliczyć do nich należy m. in. emerytury, renty, zasiłki, stypendia, różne świadczenia (np. rodzinne lub chorobowe), a mają one charakter bezwrotny i nieodpłatny. Na wydatki te poszczególne instytucje mają minimalny wpływ – w krótkim okresie są to wydatki sztywne. W badanym czasie niemal dwukrotnie wzrósł udział dotacji dla osób prawnych (zarówno dla przedsiębiorstw, jak i organizacji pozarządowych), nadal jednak stanowi nieznaczną część finansów sektora (około 1,2% w 2011 r.). Koszty obsługi długu pozostały na poziomie około 6%, mimo nieznaczących wahań (najwyższy udział koszty te miały w 2006 r. – 6,65%, najniższy natomiast w 2008 r. – 5,04%). Analizując wydatki sektora publicznego warto także zauważyć wzrost udziału wydatków na wynagrodzenia w całości wydatków sektora, w tym najwyższy w 2008 r. (o blisko 3 punkty procentowe). Wydatki te cały czas rosną mimo częściowego zamrożenia płac w sektorze.

5. PODSUMOWANIE

Zaprezentowane wyniki badania jednoznacznie wskazują, że systematycznie rosło znaczenie budżetu państwa i funduszy celowych, jako instrumentu redystrybucji środków publicznych. Widoczny jest proces centralizacji dochodów w podsektorze centralnym i decentralizacji wydatków (za sprawą rosnących transferów do podsektora samorządowego). Różnice w dochodach regionów były zdecydowanie większe niż w wydatkach, co spowodowane zostało narastającą wielkością transferów – dystrybuowanych głównie w celu wyrównywania różnic w poziomie wydatków. Mechanizm ten nie jest koordynowany w wystarczającym stopniu dla niwelowania różnic w poziomie spójności między regionami.

Podsumowując wyniki przeprowadzonego badania warto również zauważyć, że:

- głównym źródłem dochodów sektora finansów publicznych w całym analizowanym okresie tj. w latach 2004–2011, pozostają podatki, których udział waha się od 46,8% (w 2004) do 53,5% (w 2008). Od 2009 r. dochody sektora są istotnie zwiększane poprzez systematyczny wzrost transferów z budżetu Unii Europejskiej;

- rośnie udział budżetu państwa w całości dochodów sektora finansów publicznych, który w latach 2004–2011 wzrósł o 9 punktów procentowych (z 44,3

do 53,3%). W strukturze maleją natomiast skonsolidowane dochody SFP (bez transferów) realizowane przez podsektor samorządowy, które w analizowanym okresie spadły z 18 do 15,3%;

- największą pozycję w wydatkach SFP stanowią świadczenia dla osób fizycznych (w większości realizowane przez państwowe fundusze celowe), których wielkość kształtuje się na średnim poziomie 38,5% (najwięcej w 2005 r. – 41,9%, najmniej w 2011 – 36,8%) łącznych wydatków SFP;

- analogicznie do dochodów, także w wydatkach rośnie udział budżetu państwa (w badanym czasie o 6 punktów procentowych z 26% do 32%), maleje zaś udział pozostałych wydatków podsektora centralnego. Odwrotnie niż w dochodach zwiększył się udział wydatków podsektora samorządowego, w tym w szczególności jednostek samorządu terytorialnego (z 20,7 do 24,5% pomiędzy 2004 a 2011 r.);

- wydatki majątkowe sektora publicznego charakteryzują się stabilnym trendem wzrostowym, ich udział w całości wydatków wzrósł o niemal 67% (z 7,9% do 13,1%);

- w latach 2004–2011 znacząco wzrosły, w ujęciu nominalnym i realnym, zarówno dochody, jak i wydatki sektora finansów publicznych, co początkowo było skutkiem dobrej koniunktury gospodarczej, natomiast po 2009 r. rosnących transferów z budżetu Unii Europejskiej. Stopa wydatków państwa (stosunek wydatków całkowitych SFP do PKB) spadała do 2007 r. (dynamiczny wzrost PKB), następnie wyraźnie rosła do 2009 r. (dynamiczny wzrost wydatków SFP), aby w kolejnych latach znowu powrócić do trendu spadkowego (działania sanacyjne w SFP);

- system subwencji prowadzących do wyrównywania dochodów nie motywuje do zwiększania dochodów własnych poprzez zmniejszanie dysproporcji w rozwoju regionalnym. Skuteczna polityka rozwoju na poziomie samorządowym nie jest premiowana dodatkowymi środkami publicznymi;

- system statystyki publicznej nie dostarcza kompleksowych i jednorodnych metodologicznie danych potrzebnych do analizy dochodów i wydatków w sposób kompleksowy oraz we wszystkich przekrojach również w ujęciu regionalnym. Dostęp do danych jest utrudniony i wymaga dużego nakładu prac analitycznych w celu ich ujednoczenia na potrzeby analizy porównawczej. Zaburza to przejrzystość SFP. Konieczne jest stworzenie i doskonalenie ogólnodostępnego systemu sprawozdawczego administracji rządowej.

BIBLIOGRAFIA

- Chrzanowski M., 2013, *Dochody i wydatki sektora publicznego w przekroju regionalnym w latach 2004–2011 ze szczególnym uwzględnieniem wydatków strukturalnych*, MRR, Warszawa.
- Mackiewicz-Łyziak J., Malinowska-Misiąg E., Misiąg W., Osiński R., Tomalak M., 2011, *Docho-
dy i wydatki publiczne w latach 2008–2009. Analiza regionalna*, IBnGR, Warszawa.

- Mackiewicz-Łyziak J., Misiąg W., Tomalak M., 2009, *Dochody i wydatki publiczne w latach 2006–2007. Analiza regionalna*, IBnGR, Warszawa.
- Malinowska-Misiąg E., Misiąg W., Tomalak M., 2008, *Przestrzenne zróżnicowanie dochodów i wydatków publicznych w Polsce w latach 2004–2005*, IBnGR, Warszawa.
- Ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego*, DzU 2003, nr 203, poz. 1966.
- Ustawa z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych*, DzU 1998, nr 155, poz. 1014.
- Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych*, DzU 2009, nr 157, poz. 1240.
- Ustawa z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych*, DzU 2005, nr 249, poz. 2104.

Marek Chrzanowski

EWOLUCJA DOCHODÓW I WYDATKÓW SEKTORA FINANSÓW PUBLICZNYCH W POLSCE W LATACH 2004–2011

Celem artykułu jest prezentacja ewolucji struktury podmiotowej oraz przedmiotowej dochodów i wydatków sektora finansów publicznych w ostatnich latach, a także próba oceny czynników determinujących zmiany.

Autor weryfikuje hipotezę o systematycznym wzroście znaczenia budżetu państwa i funduszy celowych, jako instrumentu redystrybucji środków publicznych przy jednoczesnym procesie centralizacji dochodów w podsektorze centralnym i decentralizacji wydatków (za sprawą rosnących transferów do podsektora samorządowego).

W celu weryfikacji hipotezy dokonano ujednoczenia i agregacji danych dotyczących dochodów i wydatków sektora finansów publicznych w latach 2004–2011, a także ich analizy w najistotniejszych przekrojach.

Poruszana problematyka jest niezmiernie istotna w kontekście procesu sanacji finansów publicznych oraz toczącej się w środowisku ekonomistów dyskusji dotyczącej roli reguł wydatkowych w sektorze finansów publicznych. Z powyższego powodu artykuł wnosi wysoką wartość dodaną do nauki finansów i ekonomii.

EVOLUTION OF PUBLIC FINANCE SECTOR'S INCOME AND EXPENDITURE BETWEEN 2004 AND 2011

The aim of the article is to present the evolution of the structure of the public finance sector's income and expenditure between 2004 and 2011 and an attempt to find and evaluate the determinants of those changes.

The author verifies the hypothesis of a systematic increase in significance of the state budget and appropriated funds as instruments of the redistribution of wealth occurring together with the processes of centralisation of income in government sub-sector and decentralisation of expenditures (due to increased transfers to the local government sub-sector). In order to verify this hypothesis data concerning income and expenditures of the public finance sector between 2004 and 2011 has been standardised, aggregated and analysed in the most crucial cross-sections.

Issues raised in the article are extremely important in the context of remedial actions and an ongoing discussion in economic circles on the role of the expenditure rules in public finance sector. That being so, the report brings high value to the financial sciences and economics.