

JOLANTA SZOŁNO-KOGUC

e-mail: jszolno@hektor.umcs.lublin.pl

*Czynniki nierównowagi finansów publicznych w Polsce  
– próba oceny wybranych kategorii*

---

Factors of imbalance of public finance in Poland – an attempt to assess chosen categories

**Słowa kluczowe:** finanse publiczne, nierównowaga finansów publicznych, deficyt budżetowy

**Keywords:** public finance, imbalance of public finance, budgetary deficit

## Wstęp

Na nierównowagę sektora finansów publicznych wpływają przesłanki o zróżnicowanym charakterze i sile oddziaływania. Wśród istotnych czynników ekonomicznych można wyróżnić dwie zasadnicze kategorie. Pierwsza obejmuje czynniki o charakterze cyklicznym, związane z koniunkturalnym przebiegiem procesów gospodarczych. Zazwyczaj poprawa sytuacji gospodarczej pozytywnie oddziałuje także na stan finansów publicznych. Do drugiej kategorii należą czynniki strukturalne. Wśród nich można wyróżnić te związane ze sferą realną gospodarki oraz regulacyjne [Moździerz, 2009, s. 93]. Celem niniejszego artykułu jest weryfikacja najważniejszych czynników o charakterze strukturalnym.

## 1. Czynniki odnoszące się do sfery realnej gospodarki

Czynniki strukturalne odnoszące się do sfery realnej gospodarki obejmują m.in. strukturę demograficzną, bezrobocie strukturalne, strukturę własnościową gospo-

darki, wielkość i strukturę produktu krajowego brutto, konkurencyjność gospodarki, nierównowagę zewnętrzną.

Saldo sektora finansów publicznych w istotnym zakresie zależy od struktury demograficznej. Należy wyróżnić dwa główne kierunki oddziaływania. Po pierwsze, uszczuplenie liczby ludności w wieku produkcyjnym rzutuje na spadek wpływów daninowych. Po drugie, przyrost liczby ludności w wieku poprodukcyjnym skutkuje wzmożonymi wydatkami z tytułu świadczeń emerytalnych, jak też opieki zdrowotnej, pomocy społecznej [Moździerz, 2012, s. 33]. Dane zawarte w tabeli 1 wskazują na ubytek naturalny w latach 2002–2005. Poprawa sytuacji od roku 2006 jest konsekwencją wejścia w okres prokreacyjny pokolenia wyżu demograficznego lat 70. ubiegłego wieku.

Ważną kwestią jest także saldo migracji. W badanym okresie odnotowano nadwyżkę emigrantów nad imigrantami, co miało swoje odzwierciedlenie w niższych wpływach z tytułu podatków czy składek na ubezpieczenia społeczne. Współczynnik przyrostu naturalnego skorygowany o ujemne saldo migracji niekorzystnie wpływa na wskaźnik przyrostu rzeczywistego.

Tabela 1. Przyrost naturalny oraz rzeczywisty w latach 2000–2012.

Rok	Stan ludności (w tys.)	Przyrost naturalny (w tys.)	Współczynnik przyrostu naturalnego	Saldo migracji	Przyrost rzeczywisty
2000	38 254	10,3	0,27	-0,5	-0,23
2001	38 242	5,0	0,13	-0,4	-0,27
2002	38 219	-5,7	-0,15	-0,5	-0,65
2003	38 191	-14,1	-0,37	-0,4	-0,77
2004	38 174	-7,4	-0,19	-0,2	-0,39
2005	38 157	-3,9	-0,10	-0,3	-0,40
2006	38 125	4,5	0,12	-0,9	-0,78
2007	38 116	10,7	0,28	-0,5	-0,22
2008	38 136	35,1	0,92	-0,4	0,52
2009	38 167	32,7	0,86	0,0	0,86
2010	38 530	34,8	0,90	-0,1	0,80
2011	38 538	12,9	0,33	-0,1	0,23
2012	38 533	1,5	0,04	-0,2	-0,16

Źródło: opracowanie własne na podstawie: [Rocznik demograficzny..., 2013, s. 32–33].

Dane w tabeli 2 prezentują podział ludności Polski według ekonomicznych grup wieku. W strukturze ludności można zaobserwować negatywne zjawisko wzrostu liczby osób w wieku poprodukcyjnym, a spadek w grupie do 18. roku życia. W roku 2000 udział najmłodszej grupy wiekowej w strukturze demograficznej społeczeństwa wynosił 24,4%, najstarszej zaś – 14,8%. W roku 2012 osoby w wieku przedprodukcyjnym stanowiły już tylko 18,3% populacji, a w poprodukcyjnym 17,8%.

Tabela 2. Ludność według ekonomicznych grup wieku (w %)

Rok	Ogółem	Przedprodukcyjny	Produkcyjny			Poprodukcyjny
			razem	mobilny	niemobilny	
2000	38 254	24,4	60,8	39,8	21,0	14,8
2001	38 242	23,5	61,5	39,9	21,6	15,0
2002	38 219	22,7	62,2	39,9	22,3	15,1
2003	38 191	21,9	62,9	39,9	23,0	15,2
2004	38 174	21,2	63,5	40,0	23,5	15,3
2005	38 157	20,6	64,0	40,0	24,0	15,4
2006	38 125	20,1	64,2	40,0	24,2	15,7
2007	38 116	19,6	64,4	40,1	24,3	16,0
2008	38 136	19,3	64,5	40,1	24,4	16,2
2009	38 167	19,0	64,5	40,1	24,4	16,5
2010	38 530	18,8	64,4	40,0	24,4	16,8
2011	38 538	18,5	64,2	40,0	24,2	17,3
2012	38 533	18,3	63,9	40,0	23,9	17,8

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych dostępnych na stronie internetowej GUS [www.stat.gov.pl].

Według prognoz GUS populacja Polski będzie systematycznie maleć. W 2035 roku liczba ludności wyniesie 35 993,1 tys. (*Prognoza ludności na lata 2008–2035*, s. 156–157).

Duże znaczenie z punktu widzenia stanu finansów publicznych należy przypisać współczynnikowi obciążenia demograficznego. W roku 2000 na 100 osób w wieku produkcyjnym przypadały 64 osoby w nieprodukcyjnym, w 2011 – 56, natomiast w 2035 prognozuje się wzrost współczynnika aż do poziomu 74. Przewiduje się przesunięcie obciążenia demograficznego z grupy osób młodych na te w wieku poprodukcyjnym.

Tabela 3. Współczynnik obciążenia demograficznego

Ludność w wieku	2000	2011	2020	2035
nieprodukcyjnym ogółem	64	56	68	74
– przedprodukcyjnym	40	29	31	27
– poprodukcyjnym	24	27	37	46

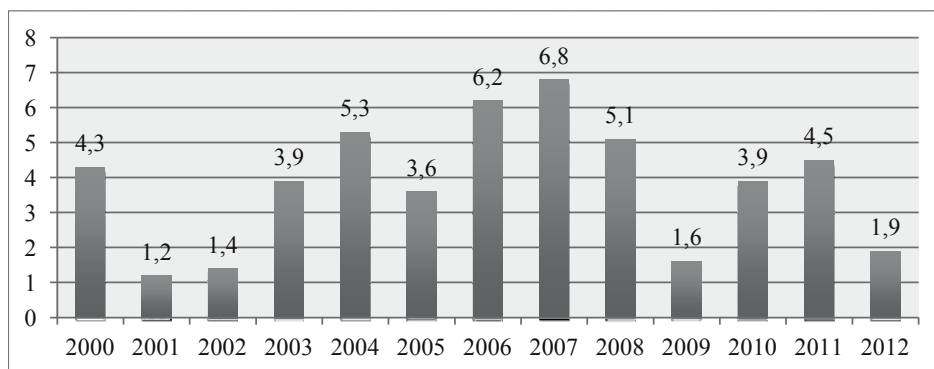
Źródło: opracowanie własne na podstawie: [Prognoza ludności na lata 2008–2035, s. 311; Rocznik demograficzny GUS, Warszawa 2013].

Kolejnym czynnikiem, który wpływa na stan finansów publicznych, jest zjawisko bezrobocia, zwłaszcza strukturalnego [Kwiatkowska, Kwiatkowski, 2009, s. 25]. Według statystyk w Polsce na koniec 2012 roku 2 136,8 tys. osób pozostawało bez pracy. Odnotowano stopę bezrobocia rejestrowanego na poziomie 13,4%, co oznacza wzrost o 0,9 pp. w stosunku do roku poprzedniego i zachwianie względnej stabilizacji z lat 2009–2011.

Pod względem okresu pozostawania bez zatrudnienia zaobserwowano pozytywne zjawisko skrócenia czasu poszukiwania pracy. W roku 2000 i 2005 największy odsetek osób mających status bezrobotnych pozostawał bez zatrudnienia przez okres dłuższy niż 24 miesiące. Natomiast w latach 2010–2012 około 30% bezrobotnych znalazło pracę w okresie krótszym niż 3 miesiące. W odniesieniu do struktury wiekowej najwięcej osób bez pracy jest w wieku 25–34 lata – stanowią one jedną trzecią wszystkich bezrobotnych.

Zmiany struktury popytu na pracę narzucają konieczność dopasowania podaży pracy, poprzez podnoszenie kwalifikacji zawodowych oraz wzrost ich mobilności. Niestety rozwój kwalifikacji pracowników nie jest w Polsce zjawiskiem popularnym. Dane GUS zaprezentowane w raporcie pt. *Kształcenie dorosłych 2011* wskazują na niski stopień zainteresowania rozwojem osobistym. W roku 2011 wskaźnik uczestnictwa w jakiegokolwiek formie kształcenia dla osób w wieku 25–64 lata wynosił 40% i wzrósł zaledwie o 4,2 pp. w stosunku do roku 2006. W strukturze kształcenia największy odsetek osób uczestniczył w kształceniu nieformalnym (samokształcenie, samodzielne kształcenie w celu zdobycia wiedzy lub doskonalenia umiejętności) – 29% (25,4% w 2006 roku), następnie w kształceniu pozaformalnym (kursy, warsztaty, szkolenia) – 21% (18,6% w 2006 roku) oraz formalnym (nauka szkolna) – 5,4% (5,5% w 2006 roku).

Istotne znaczenie ma także badanie zmian występujących w produkcie krajowym brutto oraz ich wpływu na nierównowagę finansów publicznych.

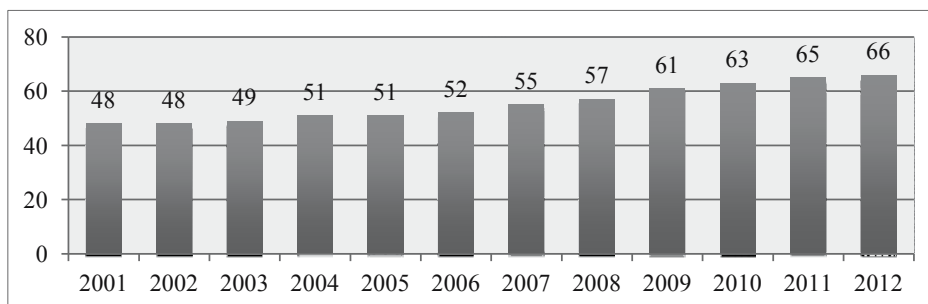


Rysunek 1. Tempo wzrostu PKB w latach 2000–2012

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych dostępnych na stronie internetowej Głównego Urzędu Statystycznego ([www.stat.gov.pl](http://www.stat.gov.pl)).

Gospodarka polska charakteryzuje się stabilnym i zrównoważonym wzrostem; w całym okresie 2000–2012 PKB miał tendencję wzrostową. Podobnie jak dziesięć lat temu nadal cechuje ją ponaddwukrotnie wyższy odsetek rolnictwa niż w krajach UE-17. Warto zaznaczyć, iż w analizowanym okresie w naszym kraju zmalał udział sektora usług (o 0,8 pp.), podczas gdy w krajach UE-17 wzrósł o ok. 4 pp. Największa różnica dotyczyła działalności biznesowej i usług finansowych.

Doświadczenia krajów „starej” Unii Europejskiej pokazują, że relatywnie łatwiej utrzymać dyscyplinę budżetową w krajach bogatych. Do analizy zamożności wykorzystano wskaźnik PKB *per capita*. Z danych zamieszczonych na poniższym wykresie wynika, że PKB *per capita* według parytetu siły nabywczej w 2012 roku wyniósł 66% średniego poziomu wyliczonego dla UE-28. W badanym okresie jest widoczna wyraźna poprawa, jednakże w porównaniu z innymi krajami Europy Polska wypada bardzo niekorzystnie, zajmując 23. pozycję (tuż przed Łotwą, Chorwacją, Rumunią i Bułgarią).

Rysunek 2. PKB *per capita* według siły nabywczej w stosunku do średniej w UE-28 w latach 2001–2012

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych dostępnych na stronie internetowej Eurostat [<http://epp.eurostat.ec.europa.eu>].

Międzynarodowa konkurencyjność gospodarki jest wypadkową zarówno czynników proeksportowych, jak i proimportowych. Niski poziom konkurencyjności ma swoje odzwierciedlenie w deficycie handlowym, który negatywnie wpływa na równowagę sektora finansów publicznych [Moździerz, 2009, s. 99].

O relatywnie niskiej konkurencyjności polskiej gospodarki mogą także świadczyć dalsze noty w międzynarodowych zestawieniach. I tak w najnowszym rankingu globalnej konkurencyjności (tabela 6) Polska zajęła 42. pozycję wśród 144 państw (o 1 miejsce niżej w stosunku do poprzedniej edycji). Z trzech głównych obszarów najlepszy wynik został osiągnięty w zakresie bodźców wzmacniających efektywność – 32. lokata. Natomiast wśród 12 podkategorii najwyżej oceniono rozmiar rynku (20. pozycja), szkolnictwo wyższe (37.) oraz stopień rozwoju rynku finansowego (38.). Najniżej zostały ocenione efektywność rynku pracy (80. pozycja) oraz infrastruktura (74.).

Tabela 6. Ranking wg indeksu globalnej konkurencyjności (*the Global Competitiveness Index – GCI*)

	Wlk. Brytania	Dania	Norwegia	Niemcy	Litwa	Holandia	Francja	Hiszpania	Polska	Czechy	Rumunia	Włochy
Ranking 2013–2014	10	15	11	4	48	8	23	35	42	46	76	49
Ranking 2012–2013	8	12	15	6	45	5	21	35	41	39	78	42

Źródło: opracowanie własne na podstawie: [*The Global Competitiveness...*, 2012; *The Global Competitiveness...*, 2013].

*The Global Competitiveness Report* wskazuje także najbardziej problematyczne obszary prowadzenia działalności gospodarczej. W przypadku Polski są to głównie zmienne i niejasne regulacje podatkowe, restrykcyjne przepisy pracy, niestabilność polityki.

## 2. Regulacje w obszarze dochodów publicznych

Na nierównowagę finansów publicznych wpływają także czynniki, które różnią się w zależności od ustroju funkcjonującego w danym kraju. W systemie demokratycznym to władza ustawodawcza ma istotny wpływ na stan finansów państwa, a zatem wielkość nierównowagi finansów publicznych. Nieodpowiednie decyzje regulacyjne mogą powodować niepożądane konsekwencje w sferze finansowej, społecznej i gospodarczej. W związku z tym fundamentalne znaczenie mają forma systemu władz oraz zakres ich uprawnień w kwestiach finansowych [Moździerz, 2009, s. 100–101].

Dochody sektora finansów publicznych stanowią złożoną kategorię ekonomiczną, obejmującą dochody podatkowe, dochody niepodatkowe oraz środki z UE i innych źródeł niepodlegające zwrotowi. I tak w roku 2012 dochody podatkowe stanowiły 47,2%

całkowitych dochodów sektora finansów publicznych. Warto zauważyć, iż polski system podatkowy tworzą liczne podatki zróżnicowane pod względem wydajności fiskalnej, przy czym w kontekście struktury wpływów najważniejsze są podatki pośrednie (59,1%), podatek dochodowy od osób fizycznych (23%) oraz podatek dochodowy od osób prawnych (10,4%).

Wysokość dochodów podatkowych jest determinowana wieloma czynnikami, do których można zaliczyć koniunkturę gospodarczą kraju, kształt systemu podatkowego oraz formę prawną poszczególnych podatków, skłonność podatnika do ponoszenia ciężaru opodatkowania oraz sprawiedliwość i efektywność działania administracji podatkowej [Felis, 2010].

Dochody niepodatkowe stanowią równie istotną kategorię wpływów, bowiem ich udział w strukturze dochodów całkowitych wynosi 42,2%, czyli jedynie 5 pp. mniej niż w przypadku dochodów podatkowych. W ramach tej pozycji największe znaczenie fiskalne mają wpływy uzyskiwane ze składek: stanowią one 61,2% dochodów niepodatkowych. Dodatkowo w porównaniu z rokiem poprzednim nastąpił ich realny wzrost o 8,6%, głównie za sprawą podwyższenia składki na ubezpieczenie rentowe o 2 pp.

### 3. Regulacje rynku pracy

Zależności między przepisami rynku pracy a finansami publicznymi powinny być analizowane zarówno od strony dochodów publicznych, jak i wydatków publicznych. Państwo, realizując politykę nakierowaną na wzrost zatrudnienia, doprowadza do rozszerzenia bazy podatkowej, a tym samym przyczynia się do zmniejszenia nierównowagi finansów publicznych bez konieczności podwyższania stawek podatkowych. Z drugiej strony zwiększenie zatrudnienia pozwala ograniczyć liczbę transferów społecznych z tytułu zasiłków dla bezrobotnych oraz pomoc dla osób ubogich.

Aby osiągnąć wysoki poziom zatrudnienia, państwo powinno racjonalnie kształtować strukturę instytucjonalną rynku pracy, gdyż do głównych przyczyn bezrobocia, obok strukturalnego niedopasowania popytu i podaży pracy, zalicza się regulacje prawne, które pracodawców odstrasza od zatrudniania kolejnych pracowników, a bezrobotnych zniechęca do podjęcia pracy. Zasadniczymi składnikami struktury instytucjonalnej rynku pracy są wysokość pozapłacowych kosztów pracy, poziom płacy minimalnej, prawna ochrona zatrudnienia, siła negocjacyjna związków zawodowych, zakres regulacji rynku produktów oraz rozwiązania w zakresie aktywnej i pasywnej polityki rynku pracy.

Poziom pozapłacowych kosztów pracy rzutuje na skłonność przedsiębiorców do tworzenia nowych miejsc pracy. Wysokość klina podatkowego determinowana jest wielkością ponoszonych przez państwo wydatków publicznych z tytułu wypłaty wcześniejszych emerytur, rent chorobowych czy transferów dla bezrobotnych. Według raportu *OECD Taxing Wages* w roku 2012 klin podatkowy w Polsce wynosił 35,5%, co oznacza wzrost w porównaniu do lat wcześniejszych, w konsekwen-

cji podwyższenia w lutym 2012 roku składki rentowej po stronie pracodawców o 2 pp.

Wśród czynników instytucjonalnych szczególne znaczenie należy przypisać aktywnej i pasywnej polityce rynku pracy. Główne narzędzia polityki pasywnej to różnego rodzaju transfery (zasiłki dla bezrobotnych, zasiłki macierzyńskie czy świadczenia rodzinne) oraz programy umożliwiające przejście na wcześniejszą emeryturę. W wyniku dezaktywacji zawodowej osób starszych następuje wzrost wydatków z tytułu emerytur finansowanych za pośrednictwem podatków i obligatoryjnych składek pokrywanych przez pracujących. Działania te prowadzą do wzrostu pozapłacowych kosztów pracy, co w konsekwencji ogranicza skłonność przedsiębiorców do tworzenia nowych miejsc pracy. Natomiast do najczęściej wykorzystywanych aktywnych instrumentów należy zaliczyć: subsydiowanie zatrudnienia, doradztwo zawodowe i pośrednictwo pracy. W niewielkim tylko zakresie stosuje się programy szkoleniowe, które wszak zaliczane są do najskuteczniejszych instrumentów rynku pracy.

#### **4. Regulacje administracyjne w stosunku do gospodarki**

Obszar regulacji administracyjnych dotyczy przede wszystkim procedur związanych z uruchamianiem i zamykaniem działalności gospodarczej. Zbyt skomplikowane przepisy zniechęcają inwestorów, wskutek czego państwo traci potencjalne dochody z podatków, jakie zapłaciliby nowi przedsiębiorcy. Ponadto nowe inwestycje to również miejsca pracy, dzięki którym spadłoby bezrobocie, co z kolei ograniczyłoby wydatki socjalne z budżetu państwa.

W opinii znacznej części przedsiębiorców otoczenie instytucjonalne w Polsce nie sprzyja prowadzeniu działalności gospodarczej. Przede wszystkim krytykowane są przepisy prawne, które nadmiernie obciążają przedsiębiorców. Powoduje to wzrost kosztów i ryzyka biznesu. Konsekwencją tak kształtowanej struktury instytucjonalnej jest niska pozycja naszego kraju w międzynarodowych rankingach konkurencyjności.

Do głównych ograniczeń prowadzenia działalności gospodarczej należy zaliczyć nadmiernie rozbudowane przepisy prawne oraz słabą ich jakość. W obowiązującym systemie stanowienia prawa niewystarczająco skuteczne są mechanizmy, które przeciwdziałająby tworzeniu nadmiernej ilości regulacji oraz efektywnie ograniczały możliwości dalszego administracyjnego obciążania przedsiębiorców.

#### **5. Regulacje dotyczące indeksacji i waloryzacji wydatków publicznych**

Kolejnym czynnikiem są regulacje dotyczące indeksacji i waloryzacji wydatków publicznych. Waloryzacja polega na tym, że w następujących po sobie latach poziom wydatków jest obliczany w sposób umożliwiający utrzymanie ich stałej wartości realnej [Kołodko, 2004, s. 139 i n.]. Na przykład zasiłki dla bezrobotnych są walo-



ryzowane o średnioroczny wskaźnik cen towarów i usług konsumpcyjnych ogółem w poprzednim roku. Natomiast indeksacja oznacza powiązanie konkretnego wydatku budżetowego z określoną wielkością ekonomiczną. Omówione konstrukcje ograniczają rząd i parlament w elastycznym kształtowaniu wydatków budżetowych, zgodnym z aktualnymi priorytetami i celami polityki społecznej i gospodarczej. Reguły indeksacji przyczyniają się do tego, że w kolejnych budżetach coraz większy odsetek stanowią wydatki sztywne. Według danych szacunkowych w roku 2009 udział tych wydatków przekraczał 70% całości wydatków budżetowych. W latach 2000–2009 odsetek wydatków prawnie zdeterminowanych w całości wydatków budżetowych wzrósł o 13,1 pp. Obowiązek realizacji wydatków sztywnych, wynikający z przyjętych regulacji ustawowych, sprawia, że w niekorzystnych warunkach gospodarczych następuje szybki wzrost deficytu budżetu państwa oraz całego sektora finansów publicznych. Skutkuje to zwiększeniem kosztów z tytułu obsługi długu, a tym samym ogranicza możliwości dokonywania wydatków prorozwojowych.

### Zakończenie

Przyczyn stale występującej nierównowagi polskich finansów publicznych należy doszukiwać się zwłaszcza w strukturalnym ukształtowaniu gospodarki. Determinanty te wiążą się zarówno z realną, jak i regulacyjną sferą gospodarki. Zmiany w wymienianych obszarach nie idą w dobrym kierunku. Niekorzystne trendy demograficzne (zjawisko starzenia się społeczeństwa), rosnące bezrobocie, zwłaszcza w grupie ludzi młodych, wchodzących na rynek pracy, negatywnie wpływają na stan finansów państwa zarówno w kontekście niedostatecznej wydajności źródeł dochodów, jak i stale rosnących potrzeb wydatkowych. Do budowania trwałych podstaw rozwoju gospodarczego kraju, a co za tym idzie stabilizacji finansów publicznych, nie przyczynia się także fakt, iż zdecydowana większość środków jest przeznaczana na wydatki bieżące.

### Bibliografia

1. Felis P., *Dochody podatkowe w Polsce*, Infos, Biuro Analiz Sejmowych, Kancelaria Sejmu, Warszawa 2010.
2. <http://epp.eurostat.ec.europa.eu>.
3. Kołodko G.W., *O naprawie naszych finansów*, TNOiK, Toruń 2004.
4. *Kształcenie dorosłych 2011*, Departament Badań Społecznych i Warunków Życia, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 2013.
5. Kwiatkowska W., Kwiatkowski E., *Niedopasowania strukturalne na rynku pracy a bezrobocie równowagi – ujęcie teoretyczne*, [w:] *Bezrobocie równowagi w gospodarce polskiej, szacunki, tendencje i determinanty*, W. Kwiatkowska (red.), Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2009.
6. Możdziej A., *Nierównowaga finansów publicznych*, PWE, Warszawa, 2009.
7. Możdziej A., *Nierównowaga finansów publicznych w Polsce w warunkach zmian w strukturze społecznej*, „Studia Ekonomiczne” nr 1/LXXIII, Instytut Nauk Ekonomicznych PAN, Warszawa 2012.

8. *OECD Tax Wages 2013*, OECD iLibrary 2013, <http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/taxation/taxing-wages-2013>.
9. *Prognoza ludności na lata 2008–2035*, GUS, Departament Badań Demograficznych, Warszawa 2009.
10. *Rocznik demograficzny GUS*, Warszawa 2013.
11. *Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2012 roku. Omówienie*, Rada Ministrów, Warszawa 2013.
12. *The Global Competitiveness Report 2012–2013*, World Economic Forum, 2012.
13. *The Global Competitiveness Report 2013–2014*, World Economic Forum, 2013.
14. [www.stat.gov.pl](http://www.stat.gov.pl).

### **Factors of imbalance of public finance in Poland – an attempt to assess chosen categories**

The imbalance of public finance sector is formed by two categories of factors: cyclic and structural. The first group includes factors, which are related to the cyclic character of economic process. Usually economic recovery affects positively the condition of public finance. Factors related to the real sphere of economy along with regulatory factors can be distinguished within the second category. Hereby presented article is an attempt to verify the most important structural factors.