

Wiesława Kostanciak

PRZEMIANY DEFICYTU BUDŻETOWEGO W POLSCE W LATACH 1992–2009

Wprowadzenie

Deficyt budżetowy kształtowany jest przez wiele czynników o różnorodnym charakterze. Może być związany z nadmiernymi wydatkami budżetowymi na militaryzację gospodarki, rozbudowaną administrację państwową, transfery, inwestycje publiczne, jak też wysokie koszty obsługi długu wewnętrznego i zagranicznego. Przyczyną powstawania deficytu budżetowego mogą być zbyt niskie dochody państwa wywołane niską stopą opodatkowania, mało skutecznym systemem ściągania podatków lub też spadającym poziomem produkcji i dochodu narodowego. Ogólnie ujmując, można stwierdzić, że występowanie deficytów budżetowych może wynikać z niekorzystnej wewnętrznej sytuacji gospodarczej lub z deficytu w obrotach płatniczych z zagranicą. W szczególnych okolicznościach deficyt może być jednak świadomie wykorzystywany przez rząd jako instrument służący określonej polityce gospodarczej.

Długotrwałe występowanie deficytu budżetowego, zwłaszcza gdy wiąże się z wysokim wzrostem długu publicznego lub inflacyjną emisją pieniądza, wywiera niekorzystny wpływ na strukturę globalnego popytu produkcji, poziom zdolności wytwórczych i charakter oczekiwań w gospodarce. Ponadto zawęża pole manewru polityki stabilizacyjnej, prowadząc jednocześnie do zmniejszenia elastyczności

reakcji struktur gospodarczych na impulsy otoczenia¹. Stąd też ważnym elementem sektora budżetowego każdej gospodarki rynkowej jest zapewnienie równowagi między dochodami a wydatkami budżetowymi w taki sposób, aby była zapewniona płynność sektora.

Równowaga budżetowa bezwzględnie zachowywana może oznaczać ograniczenie zakresu wydatków państwa, a tym samym zmniejszyć wpływ państwa na gospodarkę. Z kolei łagodne podejście do zasady zrównoważenia budżetu może oznaczać akceptację deficytów budżetowych z różnymi konsekwencjami, także negatywnymi.

W sensie dosłownym równowaga budżetowa prawie nie występuje, zazwyczaj są w budżecie pewnego rodzaju odchylenia o charakterze dodatnim lub ujemnym. W literaturze ekonomicznej przyjmuje się jednak, że „nierównowaga budżetu lub budżet niezrównoważony występuje tylko wówczas, gdy w budżecie pojawia się deficyt. Budżet państwa wykazujący nadwyżki traktuje się jako zrównoważony”².

Obecnie tylko w przypadku nielicznych krajów można mówić o stanie równowagi budżetowej, to jest o samowystarczalności (wszystkie wydatki rządowe pokrywane są z uzyskanych wpływów). Większość krajów boryka się z nierównowagą budżetową, to jest z deficytem budżetowym. Za cel artykułu przyjęto przeprowadzenie analizy przyczyn powstawania deficytów budżetowych w gospodarce polskiej na przestrzeni lat 1992–2009 oraz źródeł ich finansowania, ze szczególnym uwzględnieniem długu publicznego.

1. Przemiana deficytu budżetowego

Analizując dane zawarte w tabeli 1, można zauważyć, że w Polsce przed okresem transformacji, to jest w latach osiemdziesiątych XX wieku, deficyty budżetowe były stosunkowo niskie (około 0,1% PKB). Wielkości te wynikały jednak z ukrytych form finansowania wydatków budżetowych. Źródłem deficytu państwa w tych latach była działalność redystrybucyjna, która po stronie wydatków wyrażała się rosnącymi dotacjami. Były to głównie dotacje przedmiotowe do cen urzędowych

¹ J. Ciak, *Deficyt budżetowy – wybór, czy konieczność*, „Bank i Kredyt”, NBP 1997, nr 4.

² S. Owsiak, M. Kosek-Wojnar, K. Surówka, *Równowaga budżetowa. Deficyt budżetowy, dług publiczny*, PWN, Warszawa 1993, s. 57.

w sferze konsumpcji, które nie pokrywały kosztów produkcji, oraz dotacje podmiotowe, zasilające nierentowne przedsiębiorstwa³.

Tabela 1. Saldo budżetu państwa w latach 1985–2009

Lata	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993
Saldo [% PKB]	-0,3	-0,1	-0,1	-0,1	-3,0	+0,4	-3,8	-6,0	-3,3 [*] -2,8 ^{**}
Lata	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Saldo [% PKB]	-3,5 [*] -2,7 ^{**}	-3,6 [*] -2,6 ^{**}	-3,4 [*] -2,5 ^{**}	-2,7 [*] 1,4 ^{**}	-2,4 [*]	-2,0 [*]	-2,1 [*]	-4,3 [*]	-5,0 [*]
Lata	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009		
Saldo [% PKB]	-4,4 [*]	-4,5 [*]	-2,9 [*]	-2,4 [*]	-1,4 [*]	-1,9 [*]	-1,8 [*]		

* Deficyt budżetowy nieuwzględniający wpływów z prywatyzacji.

** Deficyt budżetowy po uwzględnieniu wpływów z prywatyzacji.

Źródło: Roczniki Statystyczne GUS za lata 1993–2008, Warszawa 1993–2008; Mały Rocznik Statystyczny 2010, Warszawa 2010.

Na tworzenie deficytów budżetowych w tym okresie miały znaczący wpływ również dotacje na finansowanie inwestycji, które z uwagi na długie terminy realizacji nie przynosiły dochodu, lecz stwarzały impulsy inflacyjne. Aby obniżyć inflacyjne działanie tych wydatków i ograniczyć zaciąganie kredytów w Narodowym Banku Polskim (NBP), rząd zwiększał presję podatkową na przedsiębiorstwa. Uzyskane tą drogą dodatkowe wpływy budżetowe zmniejszały deficyt budżetowy. Było to jednak działanie tylko pozorne, ponieważ przedsiębiorstwa, aby wywiązać się ze zobowiązań wobec budżetu państwa i móc dalej się rozwijać, zaciągały kredyty w tym samym banku, co państwo.

Zwiększone kredytowanie firm, niemające pokrycia we wkładach pochodzących od przedsiębiorstw i gospodarstw domowych, doprowadziło NBP do ujemnego bilansu. Stąd deficyt budżetowy mógł być likwidowany jedynie przez dodatkową emisję pieniądza, która w postaci podatków zwiększała wpływy budżetowe, a tym samym redukowała wysokość deficytu⁴.

³ S. Kurowski, *Polityka gospodarcza PRL*, „Editions Spotkania” 1990, s. 182.

⁴ J. Ciak, *op.cit.*

Obniżenie w 1989 roku stawek podatku dochodowego z 60% do 40% oraz wystąpienie hiperinflacji, która spowodowała gwałtowny spadek realnej wartości dochodów, doprowadziło do niekontrolowanego wzrostu deficytu budżetowego. Finansowany był on wzrostem podaży pieniądza, co wywołało dalszy wzrost inflacji. Pierwszy rok reform gospodarczych (1990 r.) przeprowadzanych w Polsce zaczął się w warunkach istnienia bardzo wysokiej stopy inflacji (585,8%). Mimo to budżet państwa zamknął się niewielką nadwyżką (około 0,4% PKB). Przyczyną były zwiększone wpływy budżetowe, pozyskane na drodze całkowitego zlikwidowania ulgi w podatku dochodowym od osób prawnych.

W latach 1991–1992 ponownie pojawił się deficyt budżetowy. W roku 1991 osiągnął poziom 3,8% PKB, a w 1992 roku – już 6,0% PKB. Było to następstwem pogarszającej się kondycji finansowej przedsiębiorstw oraz spadku dochodów z podatku obrotowego (spadek produkcji przemysłowej, stanowiącej główny przedmiot opodatkowania, przewyższał spadek PKB). Wzrastającemu deficytowi towarzyszył jednocześnie spadek stopy inflacji (w 1991 roku stopa inflacji wynosiła 70,3%, a w 1992 – 43,0%). Było to efektem działania czynników kosztowych (zwłaszcza obniżenia płac realnych) i popytowych.

Dyscyplinowanie budżetu państwa przez ograniczanie wydatków budżetowych (głównie na renty i emerytury, zasiłki dla bezrobotnych i zasiłki rodzinne, tak zwaną sferę budżetową, oraz dotacje, tabela 2) i powiększanie dochodów w drodze kontynuacji reformy systemu podatkowego doprowadziło w 1993 roku do zmniejszenia deficytu budżetowego (uwzględniając wpływy z prywatyzacji, wynosił on 2,8% PKB, bez tych wpływów – 3,3% PKB).

Dalsze ograniczanie wydatków budżetowych wraz ze zwiększonymi wpływami uzyskanymi głównie z podatków pośrednich, to jest podatku od towarów i usług, podatku akcyzowego i importowego, oraz uzyskanymi z prywatyzacji przyniosło w 1994 roku zmniejszenie deficytu budżetowego do poziomu 2,7% PKB. Nie uwzględniając wpływów z prywatyzacji, deficyt ten powiększył się do 3,5% PKB. W kolejnych latach, to jest od 1995 do 1997 roku, rosnące wpływy podatkowe i dochody z prywatyzacji sprawiły, że nadal występowała tendencja spadkowa deficytów budżetowych w relacji do PKB (w 1995 roku 2,6% PKB, w 1996 roku 2,2% PKB, a w 1997 roku 1,4% PKB; pomijając wpływy z prywatyzacji, deficyty te wynosiły odpowiednio 3,6% PKB; 3,4% PKB i 2,7% PKB).

Od roku 1998 dochody z prywatyzacji zaczęły stanowić źródło finansowania deficytów budżetowych, dlatego też przestały one wchodzić w skład bieżących dochodów państwa. W wyniku tych zabiegów deficyt budżetu państwa zwiększył się w 1998 roku do 2,4% PKB. W porównaniu z wysokością deficytu w 1997 roku, nieuwzględniającą wpływów z prywatyzacji, deficyt zmalał o 0,3 punkty procentowe. Realizacja deficytu budżetowego na takim poziomie była efektem działań zarówno polityki fiskalnej (zmniejszenie tempa wzrostu płac sfery budżetowej i świadczeń emerytalno-rentowych, obniżenie kosztów obsługi długu publicznego przez spadek kursu walutowego i stóp procentowych), jak i innych czynników leżących poza obszarem oddziaływania tej polityki.

W tym samym roku utrzymała się tendencja wzrostu dodatniego salda pierwotnego budżetu państwa⁵. Wynosiło ono 4,7 mld zł, to jest 22,1% więcej niż w 1997 roku. Zatem w 1998 roku zwiększyła się zdolność budżetu do „samofinansowania się”.

W roku 1999 sytuacja finansów publicznych uległa wyraźnemu pogorszeniu. Podjęte w jednym czasie reformy: systemu finansowania emerytalnego, opieki zdrowotnej, oświaty oraz administracji samorządowej, spowodowały powstanie wyższych od przewidywanych kosztów wdrażania reform strukturalnych, co w warunkach niższego tempa wzrostu gospodarczego doprowadziło do nierównowagi budżetowej na poziomie 2,0% PKB. Mimo to zdolność budżetu do „samofinansowania się” (saldo pierwotne budżetu państwa) wzrosła do 6,3 mld zł, co stanowiło 34-procentowy wzrost w stosunku do roku poprzedniego.

W roku 2000 realizacja budżetu przebiegała w odmiennych niż przewidywano na początku roku warunkach makroekonomicznych. Wolniejsze od prognozowanego tempo wzrostu gospodarczego (4,0%) wpłynęło na osiągnięcie przez budżet państwa dochodów niższych niż zakładano w ustawie budżetowej. Z kolei wyższa od planowanej inflacja (planowano 5,4–6,8%, a rzeczywiście wyniosła ona 8,5%) spowodowała wzrost wydatków rządowych podlegających indeksacji (obciążając budżet 2001 roku wysokimi zobowiązaniami). Niższe w skali roku o 5,2 mld zł wpływy budżetowe, głównie z tytułu podatków pośrednich i podatku dochodowego od osób fizycznych, zdeterminowały wielkość wydatków państwa, które były na

⁵ Saldo pierwotne stanowi różnicę między dochodami i wydatkami nieobejmującymi kosztów obsługi długu publicznego. Wielkość tego salda pozwala na dokonanie oceny zdolności budżetu państwa do samodzielnego sfinansowania długu publicznego.

Tabela 2. Struktura wydatków budżetowych w latach 1991–2009

Lata	Ogółem		Dotacje dla podmiotów gospodarczych	Dotacje dla gospodarki komunalnej i mieszkaniowej	Subwencje dla jednostek samorządu terytorialnego	Wydatki bieżące jednostek budżetowych	Ubezpieczenia społeczne	Wydatki na inwestycje	Obsługa długu krajowego	Obsługa długu zagranicznego	Środki własne Unii Europejskiej	Finansowanie projektów z udziałem środków UE
	[mln zł]	[% PKB]										
1991	24185,8	934,6	724,7	681,0	10084,1	3639,4	1562,4	264,1	721,2	-	-	-
	29,9	1,2	0,9	0,8	12,4	4,5	1,9	0,3	0,9	-	-	-
1992	38189,0	529,4	921,0	757,9	14292,4	7345,3	1945,0	2153,8	1177,0	-	-	-
	33,2	0,5	0,8	0,7	12,4	6,4	1,7	1,9	1,0	-	-	-
1993	50242,8	702,5	596,4	1104,2	19073,9	10420,7	2418,0	4360,5	1211,2	-	-	-
	32,2	0,5	0,4	0,7	12,2	6,7	1,6	2,8	0,8	-	-	-
1994	68865,0	1947,3	514,5	2219,2	23581,7	14270,0	3083,4	7400,9	1832,1	-	-	-
	32,8	0,9	0,2	1,1	11,2	6,8	1,5	3,5	0,9	-	-	-
1995	91169,7	2583,1	484,1	2939,2	31134,8	15280,8	4018,6	11097,1	3262,6	-	-	-
	27,0	0,8	0,1	0,9	9,2	4,5	1,2	3,3	1,0	-	-	-
1996	108841,7	2420,2	492,3	8053,1	36767,7	17389,0	5980,0	11032,3	3369,5	-	-	-
	25,8	0,6	0,1	1,9	8,7	4,1	1,4	2,6	0,8	-	-	-
1997	125674,9	2669,9	510,6	9543,5	41608,0	21037,5	7649,3	12610,3	3683,3	-	-	-
	24,4	0,5	0,1	1,9	8,1	4,1	1,5	2,4	0,7	-	-	-
1998	139751,5	2394,6	194,8	11737,2	46216,9	25218,7	9348,1	14141,2	3769,9	-	-	-
	23,3	0,4	0,03	2,0	7,7	4,2	1,6	2,4	0,6	-	-	-
1999	138401,2	2419,8	8,1	22122,3	25809,5	29436,4	7388,6	14893,8	3884,0	-	-	-
	20,8	0,4	0,001	3,3	3,9	4,4	1,1	2,2	0,6	-	-	-
2000	151054,9	1924	-	25860,2	26928,5	36698,6	7427,7	13727,9	4296,6	-	-	-
	20,3	0,3	-	3,5	3,6	4,9	1,0	1,8	0,5	-	-	-

Lata	Ogółem		Dotacje dla podmiotów gospodarczych	Dotacje dla gospodarki komunalnej i mieszkaniowej	Subwencje dla jednostek samorządu terytorialnego	Wydatki bieżące jednostek budżetowych	Ubezpieczenia społeczne	Wydatki na inwestycje	Obsługa długu krajowego	Obsługa długu zagranicznego	Środki własne Unii Europejskiej	Finansowanie projektów z udziałem środków UE
	[mln zł]	[% PKB]										
2001	172885,2	22,2	12510	-	29434,4	29273,9	46065,6	6420,0	17104,7	3793,8	-	-
			1,6	-	3,8	3,8	5,9	0,8	2,2	0,5	-	-
2002	182922,4	22,6	11816	-	29701,6	29800,8	52859,9	7811,4	20323,9	3724,4	-	-
			1,5	-	3,7	3,7	6,5	1,0	2,5	0,5	-	-
2003	189153,6	22,4	12813	-	31731,2	34199,5	54242,0	8525,3	20328,3	3722,9	-	-
			1,5	-	3,8	4,1	6,4	1,0	2,4	0,4	-	-
2004	197698	21,4	14481	-	31387	37086	48483	11080	18424	4141	5825	-
			1,6	-	3,4	4,0	5,2	1,2	2,0	0,4	0,6	-
2005	208133	21,2	15499	-	32487	40064	44966	10167	21225	3586	9753	-
			1,6	-	3,3	4,1	4,6	1,0	2,2	0,4	1,0	-
2006	222703	21,0	15355	-	34540	42097	50333	11066	23288	4479	9839	-
			1,4	-	3,3	4,0	4,7	1,0	2,2	0,4	0,9	-
2007	252324	21,4	17194	-	36756	45490	54228	13260	22596	4904	10629	17582
			1,5	-	3,1	3,9	4,6	1,1	1,9	0,4	0,9	1,5
2008	277893	21,8	16227	-	40460	48506	64050	14920	19995	5122	12224	25166
			1,3	-	3,2	3,8	5,0	1,2	1,6	0,4	1,0	2,0
2009	298028	22,2	16942	-	45043	51232	64014	14654	25553	6675	13418	32432
			1,3	-	3,4	3,8	4,8	1,1	1,9	0,5	1,0	2,4

*Do roku 1998 subwencje dla gmin.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z Roczników Statystycznych z lat 1992–2010.

poziomie 15,4 mld zł, co ukształtowało deficyt budżetowy rządu 2,1% PKB, a nie jak zakładano 1,7% PKB. W konsekwencji mniej restrykcyjna polityka fiskalna wymuszała zwiększenie stopnia restrykcyjności polityki pieniężnej (podwyższenie stóp procentowych w listopadzie 1999 roku), przyczyniając się do zwolnienia dynamiki inwestycji i wzrostu gospodarczego. Zmaląła również zdolność budżetu do „samofinansowania się”.

W roku 2001 w wyniku bardzo wysokiego wzrostu wydatków budżetowych (o ponad 20%) w stosunku do 2000 roku oraz zbyt optymistycznych założeń makroekonomicznych, w tym prognozowanych dochodów budżetowych – niższych o ponad 20 mld zł od planowanych 161,1 mld zł, deficyt budżetowy pogłębił się do poziomu 4,3% PKB wobec przyjętego w ustawie budżetowej 2,6% PKB. Wysoki deficyt budżetowy, przy jednocześnie niskich wpływach z prywatyzacji (6,5 mld zł; w 2000 roku – 26,7 mld zł), spowodował zwiększenie potrzeb pożyczkowych budżetu i wzrost udziału sektora bankowego w ich finansowaniu.

W roku 2002 stan finansów publicznych uległ dalszemu pogorszeniu. Deficyt budżetowy ukształtował się na poziomie 5% PKB.

W roku 2003, w wyniku mniejszych od zakładanych w ustawie budżetowej kosztów obsługi długu publicznego, deficyt budżetowy zmniejszył się do poziomu 4,4% PKB. Niższe koszty obsługi zadłużenia budżetowego były efektem mniejszego od założonego w budżecie poziomu stóp procentowych na rynku krajowym i rynkach zagranicznych.

W roku 2004, zgodnie z ustawą budżetową, deficyt budżetowy planowany był na poziomie wyższym o około 2% PKB w stosunku do 2003 roku. Wzrost deficytu miał wynikać przede wszystkim z wysokiego wzrostu wydatków publicznych związanego z akcesją Polski do UE. Ostatecznie, w wyniku wyższych od przewidywanych przychodów z prywatyzacji oraz silnej aprecjacji złotego, deficyt państwowy ukształtował się na poziomie 4,5% PKB.

Wysoka aprecjacja złotego przyczyniła się do obniżenia kosztów obsługi zadłużenia zagranicznego również w 2005 roku, czego efektem były niższe wydatki budżetu państwa od planowanych (99,4% planowanej na ten rok kwoty), a ostatecznie – mniejszy deficyt państwowy. W relacji do PKB wyniósł on 2,9%.

W latach 2006–2007 dyscyplinowanie wydatków budżetowych oraz uzyskanie korzystniejszych od założonych wskaźników makroekonomicznych przyczyniło się do dalszego ograniczenia deficytu budżetowego. W roku 2006 osiągnął on poziom 2,4% PKB, a w 2007 roku – 1,4% PKB. Niestety, wskutek silnego spowolnienia gos-

podarczego wywołanego światowym kryzysem gospodarczym oraz w wyniku zmian w prawie podatkowym (między innymi ulgi prorodzinne) w kolejnych latach – 2008–2009 – deficyt budżetowy w relacji do PKB uległ ponownemu pogorszeniu.

Z przeprowadzonej analizy wynika, że źródeł powstawania deficytów budżetowych należy upatrywać nie tylko w wydatkach, ale także po stronie dochodów. Zbyt duże obciążenia podatkowe nakładane na przedsiębiorstwa wywołują osłabienie ich kondycji finansowej i rozwojowej, a w ślad za tym – niski poziom produkcji i niskie wpływy budżetowe.

2. Źródła finansowania

Część zadań budżetowych, nieznajdujących pokrycia w dochodach własnych, może być finansowana z różnych źródeł, do których należą:

- zaciągnięcie kredytu w banku centralnym (emisja pieniężna) bądź emitowanie papierów wartościowych nabywanych przez ten bank;
- zaciągnięcie kredytów w zagranicznych instytucjach finansowych;
- wykorzystanie rezerw budżetowych, którymi mogą być niewydatkowane sumy z lat ubiegłych;
- obniżenie rezerw dewizowych państwa;
- zaciągnięcie kredytów w bankach komercyjnych bądź emitowanie skarbowych papierów wartościowych nabywanych przez te banki;
- emitowanie skarbowych papierów wartościowych nabywanych przez podmioty niebankowe.

Strukturę poszczególnych źródeł pokrywania deficytów budżetowych w Polsce w latach 1991–2009 przedstawiono w tabeli 3 i na rysunku 1.

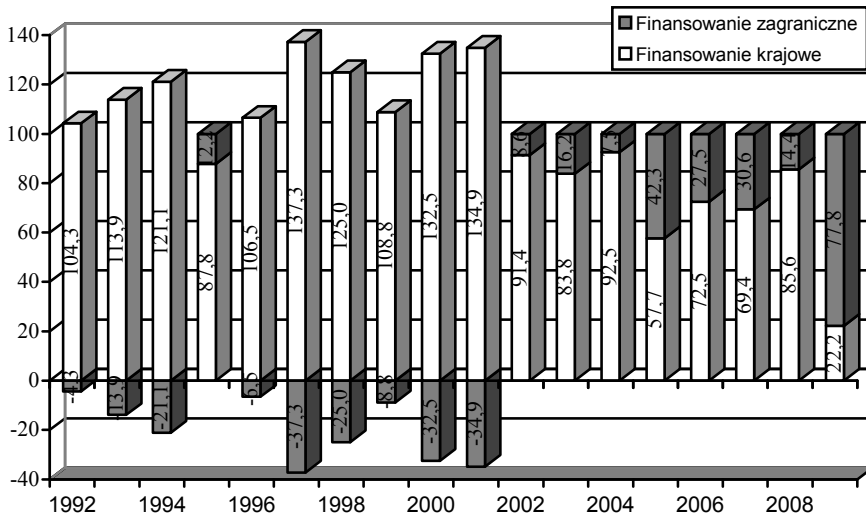
Do roku 1989 deficyt budżetowy w całości pokrywany był przez NBP. Na początku lat dziewięćdziesiątych nastąpiły pewne zmiany. Zaobserwować można w tym okresie słabnącą rolę sektora bankowego w finansowaniu deficytów, a rosnący procentowy udział sektora pozabankowego w strukturze źródeł jego pokrywania. Znaczącą więc rolę w finansowaniu deficytu budżetowego odgrywa obecnie instytucja pożyczek publicznych. Jej istota polega na emitowaniu przez Skarb Państwa obligacji oszczędnościowych oraz bonów skarbowych i sprzedaży ich na wolnym rynku gospodarstwom domowym, przedsiębiorstwom, instytucjom ubezpieczeniowym i bankom komercyjnym. W ten sposób rząd uzyskuje dodatkowe dochody o charakterze dobrowolnym.

Tabela 3. Źródła finansowania deficytów budżetowych w latach 1991–2009

Lata		Ogółem	Finansowanie krajowe:	– sektor bankowy	– sektor niefinansowy	– nadwyżki z lat ubiegłych	inne (np. wpływy z prywatyzacji)	Inwestorzy zagraniczni na rynku krajowym	Finansowanie zagraniczne
1991	[mld zł]	3,1	3,1	2,1	0,6	0,1	0,3	–	–
	[%]	100,0	100,0	67,7	19,4	3,2	9,7	–	–
1992	[mld zł]	6,9	7,2	6,6	0,6	–	–	–	–0,3
	[%]	100,0	104,3	95,6	8,7	–	–	–	–4,3
1993	[mld zł]	4,3	4,9	3,7	1,2	–	–	–	–0,6
	[%]	100,0	114,0	86,0	27,9	–	–	–	–13,9
1994	[mld zł]	5,7	6,9	4,9	2,0	–	–	–	–1,2
	[%]	100,0	121,1	86,0	35,1	–	–	–	–21,1
1995	[mld zł]	7,4	6,5	1,5	5,0	–	–	–	0,9
	[%]	100,0	87,8	20,3	67,5	–	–	–	12,2
1996	[mld zł]	9,2	9,8	3,6	6,2	–	–	–	–0,6
	[%]	100,0	106,5	39,1	67,4	–	–	–	–6,5
1997	[mld zł]	5,9	8,1	3,3	4,8	–	–	–	–2,2
	[%]	100,0	137,3	55,9	81,4	–	–	–	–37,3
1998	[mld zł]	13,2	16,5	–2,3	11,7	–	7,1	–	–3,3
	[%]	100,0	125,0	–17,4	88,6	–	53,8	–	–25,0
1999	[mld zł]	12,5	13,6	2,9	2,7	–	8,0	–	–1,1
	[%]	100,0	108,8	23,2	21,6	–	64,0	–	–8,8
2000	[mld zł]	15,4	20,4	–13,4	7,1	–	26,7	–	–5,0
	[%]	100,0	132,5	–87,0	46,1	–	173,4	–	–32,5
2001	[mld zł]	32,4	43,7	10,6	23,9	–	6,5	2,7	–11,3
	[%]	100,0	134,9	32,7	73,8	–	20,1	8,3	–34,9
2002	[mld zł]	39,4	36,0	0,7	22,8	–	2,0	10,5	3,4
	[%]	100,0	91,4	1,8	57,9	–	5,1	26,6	8,6
2003	[mld zł]	37,0	31,0	2,8	15,3	–	3,0	9,9	6,0
	[%]	100,0	83,8	7,6	41,4	–	8,1	26,8	16,2
2004	[mld zł]	41,4	38,3	–3,6	21,3	–	10,3	10,3	3,1
	[%]	100,0	92,5	–8,7	51,4	–	24,9	24,9	7,5
2005	[mld zł]	28,4	16,4			–	3,8		12,0
	[%]	100,0	57,7			–	13,4		42,3
2006	[mld zł]	25,1	18,2			–	0,6		6,9
	[%]	100,0	72,5			–	2,4		27,5
2007	[mld zł]	16,0	11,1			–	0,2		4,9
	[%]	100,0	69,4			–	1,3		30,6
2008	[mld zł]	24,3	20,8			–			3,5
	[%]	100,0	85,6			–			14,4
2009	[mld zł]	23,9	5,3			–			18,6
	[%]	100,0	22,2			–			77,8

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z Roczników Statystycznych z lat 1992–2010 oraz Biuletynu Statystycznego 2010, nr 4.

Rys. 1. Struktura finansowania deficytu budżetowego w latach 1991–2009



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z *Roczników Statystycznych z lat 1992–2010* oraz *Biuletynu Statystycznego 2010*, nr 4.

Możliwość finansowania deficytu budżetowego rosnącym zadłużeniem publicznym zależy od stopnia chłonności i poziomu rozwoju rynku kapitałowego. „Jeśli rynek ten jest prawidłowo rozwinięty i instytucje oraz obywatele chętnie kupują obligacje, to nawet 10% udziału deficytu w PKB nie będzie zagrożeniem dla finansów publicznych”⁶. Niebezpieczeństwo pojawia się dopiero wówczas, gdy rynek papierów wartościowych nie jest zbyt chłonny i sprzedaż obligacji idzie opornie. Na przykład w Polsce w 1992 roku, kiedy to „planowane wpływy do budżetu z tytułu sprzedaży obligacji wynosiły 1,5 mld zł, co miało pokrywać około ¼ deficytu, ale sprzedano ich zaledwie za 0,3 mld zł”⁷. W tej sytuacji, aby sfinansować deficyt budżetowy, pozostała część wyemitowanych przez rząd obligacji musiał wykupić bank centralny. Bank czyni to z reguły w drodze dodatkowej emisji pieniądza, która stwarza zagrożenie uruchomienia spirali inflacyjnej. Zatem finansowanie deficytu emisją długu publicznego, choć z jednej strony umożliwia zlikwidowanie nadmiernych oszczędności, to z drugiej strony grozi niemożnością osiągnięcia przez gospodarkę długookresowej równowagi.

⁶ M. Nasiłowski, *System rynkowy*, Wydawnictwo Key Text, Warszawa 1993, s. 192.

⁷ *Ibidem*, s. 192.

Tabela 4. Dług publiczny Skarbu Państwa w latach 1992–2009

	Wyszczególnienie			
	1	2	3	4
1992	[mln zł] 99606,4	25887,6		73718,8
	[% PKB]	86,6	22,5	64,1
1993	[mln zł] 138137,0	40067,1		98069,9
	[% PKB]	88,5	25,7	62,9
1994	[mln zł] 152208,1	55846,8		96361,3
	[% PKB]	72,5	26,6	45,9
1995	[mln zł] 167210,6	66104,0		101106,6
	[% PKB]	49,6	19,6	30,0
1996	[mln zł] 185391,0	79397,1		105994,0
	[% PKB]	43,9	18,8	25,1
1997	[mln zł] 213549,2	95957,7		117591,5
	[% PKB]	41,4	18,6	22,8
1998	[mln zł] 237399,9	121182,2		116217,7
	[% PKB]	39,5	20,2	19,3
1999	[mln zł] 263541,5	133847,4		129694,1
	[% PKB]	39,6	20,1	19,5
2000	[mln zł] 265887,9	145052,7		120835,2
	[% PKB]	35,7	19,5	16,2
2001	[mln zł] 282617,1	183708,0		98909,1
	[% PKB]	36,3	23,6	12,7
2002	[mln zł] 326750,2	218193,1		108557,1
	[% PKB]	40,4	27,0	13,4
2003	[mln zł] 378505	250727		127778
	[% PKB]	44,9	29,7	15,2
2004	[mln zł] 402233	291031		111202
	[% PKB]	43,5	31,5	12,0

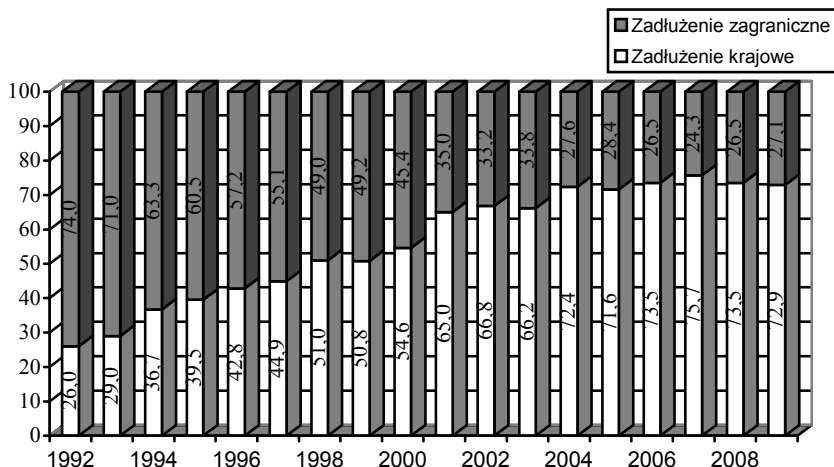
	1		2	3	4
	[mln zł]	[% PKB]			
2005	438416		438416	313727	124689
			44,6	31,9	12,7
2006	476552		476552	350354	126198
			45,0	33,1	11,9
2007	498963		498963	377841	121122
			42,4	32,1	10,3
2008	565462		565462	415718	149744
			44,3	32,6	11,7
2009	622390		622390	453617	168773
			46,3	33,8	12,6

* Do 1999 r. określany jako krajowe zadłużenie budżetu państwa. Obejmuje zobowiązania Skarbu Państwa z tytułu skarbowych papierów wartościowych wyemitowanych na rynek krajowy oraz pozostały dług krajowy Skarbu Państwa z tytułu zobowiązań wymagalnych, w tym zobowiązań wymagalnych jednostek budżetowych, bieżących rozliczeń z bankami, zobowiązań z tytułu niepodwyższania plac w sferze budżetowej, przedpłat na samochody.

** Do 1999 r. określany jako dług zagraniczny budżetu państwa. Obejmuje: a) zobowiązania Skarbu Państwa z tytułu skarbowych papierów wartościowych wyemitowanych na rynek międzynarodowy (tj. obligacje typu Brady); b) obligacje wyemitowane w październiku 1994 r. w ramach redukcji i restrukturyzacji zadłużenia wobec banków komercyjnych zrzeszonych w Klubie Londyńskim; obligacje zagraniczne, tj. obligacje nominowane w walutach obcych, przeznaczone dla inwestorów zagranicznych i sprzedawane poza krajem, w walucie którego są nominowane; c) euroobligacje oraz obligacje emitowane na rynkach zagranicznych nominowane w walucie kraju, w którym są sprzedawane; d) kredyty zaciągnięte; e) likwidację sald clearingowych.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z Roczników Statystycznych z lat 1992–2010
oraz Biuletynu Statystycznego 2010, nr 4.

Rys. 2. Struktura długu publicznego Skarbu Państwa w latach 1992–2009



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z Roczników Statystycznych z lat 1992–2010.

Analizując strukturę zadłużenia wewnętrznego i zagranicznego Polski w latach 1992–2009 (rysunek 2), zaobserwować można, że zadłużenie wewnętrzne charakteryzuje się tendencją wzrostową (z 26% w 1992 roku do ponad 70% w latach 2004–2009). Udział zadłużenia zagranicznego w ogólnej kwocie zadłużenia budżetu państwa wykazuje zaś charakter malejący (zadłużenie to zmniejszyło się odpowiednio z 74% do 26–27%). Zmiana tych relacji była wynikiem spłaty i redukcji części zobowiązań zagranicznych (umowa z Klubem Paryskim z kwietnia 1991 roku) oraz aprecjacji złotego.

Rozpatrując z kolei zadłużenie budżetu państwa ogółem ujęte w relacji do PKB (tabela 4), dostrzega się od 1993 roku jego tendencję malejącą (choć zadłużenie ujęte w wielkościach bezwzględnych rośnie). Zmniejszenie się tego zadłużenia wyniosło 42,2 punkty procentowe – z 88,5% PKB w 1993 roku spadło do 46,3% PKB w 1998 roku. Podobny charakter (w odniesieniu do udziału w PKB) przedstawia zadłużenie zagraniczne – spadek wyniósł 51,5 punktów procentowych (z poziomu 64,1% PKB w 1992 roku do 12,6% PKB w 1998 roku).

Tabela 5. Struktura długu publicznego Skarbu Państwa w układzie podmiotowym w latach 1992–2009

Lata		Dług publiczny ogółem	Dług krajowy ogółem:	– bank centralny	– banki komercyjne	i– nwestorzy systemu pozabankowego:	Dług zagraniczny
1992	[mld zł]	99,6	25,9	–	–	–	73,7
	[%]	100,0	26,0	–	–	–	74,0
1993	[mld zł]	138,1	40,1	17,3	20,0	2,8	98,1
	[%]	100,0	29,0	12,5	14,5	2,0	71,0
1994	[mld zł]	152,2	55,8	20,8	29,8	5,2	96,4
	[%]	100,0	36,7	13,7	19,6	3,4	63,3
1995	[mld zł]	167,2	66,1	11,2	40,0	15,0	101,1
	[%]	100,0	39,5	6,7	23,9	9,0	60,5
1996	[mld zł]	185,4	79,4	12,5	45,1	21,8	106,0
	[%]	100,0	42,8	6,7	24,3	11,8	57,2
1997	[mld zł]	213,5	96,0	16,2	51,9	27,9	117,5
	[%]	100,0	44,9	7,6	24,3	13,1	55,1
1998	[mld zł]	237,3	121,1	17,1	49,0	55,0	116,2
	[%]	100,0	51,0	7,2	20,6	23,2	49,0
1999	[mld zł]	263,5	133,8	19,3	57,5	62,3	129,7
	[%]	100,0	50,8	7,3	21,8	23,6	49,2
2000	[mld zł]	265,9	145,1	16,8	68,8	79,3	120,8
	[%]	100,0	54,6	6,3	25,9	29,8	45,4
2001	[mld zł]	282,6	183,7	18,2	59,2	107,7	98,9
	[%]	100,0	65,0	6,4	20,9	38,1	35,0
2002	[mld zł]	326,8	218,2	6,5	72,0	140,7	108,6
	[%]	100,0	66,8	2,0	22,0	43,1	33,2
2003	[mld zł]	378,5	250,7	0,4	85,7	165,1	127,8
	[%]	100,0	66,2	0,1	22,6	43,6	33,8
2004	[mld zł]	402,2	291,0	0,0	88,8	205,9	111,2
	[%]	100,0	72,4	0,0	22,1	51,2	27,6
2005	[mld zł]	438,4	313,7	0,0	79,9	244,7	127,7
	[%]	100,0	71,6	0,0	18,2	55,8	28,4
2006	[mld zł]	476,6	350,4	–	86,9	271,9	126,2
	[%]	100,0	73,5	–	18,2	57,0	26,5
2007	[mld zł]	498,9	377,8	–	93,9	292,7	121,1
	[%]	100,0	75,7	–	18,8	58,7	24,3
2008	[mld zł]	565,4	415,7	–	114,8	284,6	149,7
	[%]	100,0	73,5	–	20,3	50,3	26,5
2009	[mld zł]	622,4	453,6	–	15,3	317,6	168,8
	[%]	100,0	72,9	–	2,5	51,0	27,1

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z Roczników Statystycznych z lat 1992–2010.

Wzrost zadłużenia krajowego (w ujęciu procentowym) w badanym okresie, proces jego urynkowienia oraz podjęcie pełnej obsługi zadłużenia pociągnęły za sobą wzrost kosztów jego obsługi (tabela 5). Proces urynkowienia polegał na tym, iż bieżące potrzeby pożyczkowe budżetu państwa były realizowane za pomocą instrumentów (skarbowych papierów wartościowych) sprzedawanych na rynku, w coraz mniejszym stopniu zaś przez bezpośrednie transakcje z NBP. Od roku 1992 nie występowało kredytowanie przez NBP deficytu budżetu państwa. Podjęcie pełnej obsługi zadłużenia oznaczało więc w przypadku zadłużenia krajowego – konwersję istniejących zobowiązań na obligacje.

Analizując koszty obsługi zadłużenia budżetu państwa ogółem (tabela 6, rysunek 3) mierzone w relacji do PKB, zauważyć można ich wzrost z 2,8% PKB w 1992 roku do 4,3% PKB w 1995 roku, w latach 1996–2000 ich spadek do 2,4% PKB, w latach 2001–2002 ponowny wzrost do 3,0% PKB, a następnie w latach 2004–2009 wahania spadkowe i rosnące mieszczące się w przedziale 2,0–2,4% PKB, poza okresem 2005 i 2006, kiedy to koszty obsługi zadłużenia budżetowego wynosiły odpowiednio 2,5% i 2,6% PKB.

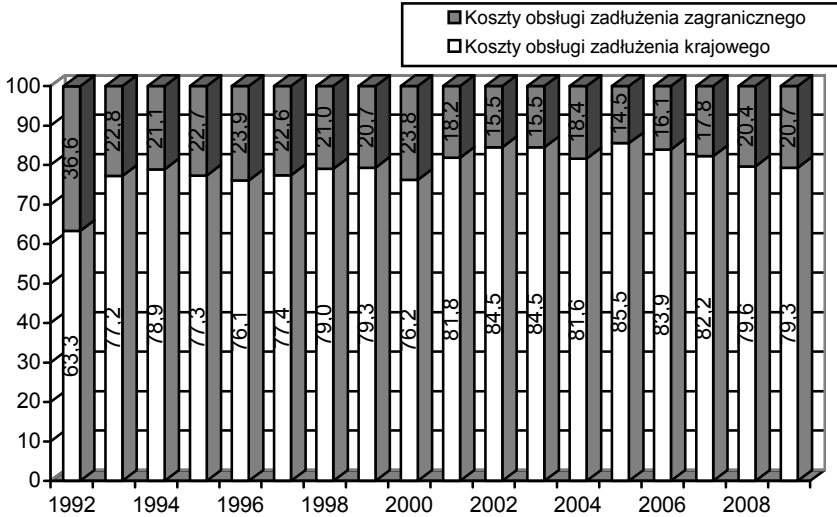
Podobną tendencję wykazały koszty obsługi długu krajowego – wzrosły one z 1,8% PKB w 1992 roku do 3,3% PKB w 1995 roku, by następnie sukcesywnie w latach 1996–2000 powrócić do poziomu do 1,8% PKB, a w latach 2001–2009 wykazywać wahania oscylujące w przedziale 1,6–2,5% PKB. Z danych ujętych w tabeli 6 wynika, iż ostatnie lata odznaczały się pozytywnym kierunkiem zmian zachodzących w obsłudze długu publicznego tak krajowego, jak i zagranicznego (zmniejszający się udział kosztów zadłużenia w relacji do PKB). Niepokojący jedynie może być fakt wystąpienia zwiększonych kosztów zadłużenia, zarówno w ujęciu ogólnym (2,4% PKB), jak i krajowym (1,9% PKB) w ostatnim 2009 roku.

Tabela 6. Koszty obsługi długu publicznego Skarbu Państwa w latach 1992–2009

Wyszczególnienie		Koszty obsługi zadłużenia budżetowego	krajowego	zagranicznego
1992	[mln zł]	3207,8	2032,8	1177,0
	[% PKB]	2,8	1,8	1,0
1993	[mln zł]	5309,5	4098,9	1210,6
	[% PKB]	3,4	2,6	0,8
1994	[mln zł]	8694,4	6862,3	1832,1
	[% PKB]	4,1	3,3	0,9
1995	[mln zł]	14359,7	11097,1	3262,6
	[% PKB]	4,3	3,3	1,0
1996	[mln zł]	14111,7	10742,2	3369,3
	[% PKB]	3,3	2,5	0,8
1997	[mln zł]	16293,3	12610,3	3683,3
	[% PKB]	3,2	2,4	0,7
1998	[mln zł]	17911,1	14141,2	3769,9
	[% PKB]	3,0	2,4	0,6
1999	[mln zł]	18777,8	14893,8	3884,0
	[% PKB]	2,8	2,2	0,6
2000	[mln zł]	18024,5	13727,9	4296,6
	[% PKB]	2,4	1,8	0,6
2001	[mln zł]	20898,5	17104,7	3793,8
	[% PKB]	2,7	2,2	0,5
2002	[mln zł]	24048,3	20323,9	3724,4
	[% PKB]	3,0	2,5	0,5
2003	[mln zł]	24051,2	20328,3	3722,9
	[% PKB]	2,9	2,4	0,4
2004	[mln zł]	22564,9	18423,8	4141,1
	[% PKB]	2,4	2,0	0,4
2005	[mln zł]	24810,7	21225,1	3585,6
	[% PKB]	2,5	2,2	0,4
2006	[mln zł]	27767,2	23287,7	4479,5
	[% PKB]	2,6	2,2	0,4
2007	[mln zł]	27499,9	22595,8	4904,1
	[% PKB]	2,3	1,9	0,4
2008	[mln zł]	25116,7	19994,7	5122,0
	[% PKB]	2,0	1,6	0,4
2009	[mln zł]	32227,8	25552,5	6675,2
	[% PKB]	2,4	1,9	0,5

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z Roczników Statystycznych z lat 1992–2010.

Rys. 3. Struktura kosztów obsługi zadłużenia budżetowego w latach 1992–2009



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z Roczników Statystycznych z lat 1992–2010.

Uwagi końcowe

Obecna sytuacja gospodarcza Polski wskazuje, że szybkie zrównoważenie budżetu państwa nie będzie możliwe. Przesądza o tym olbrzymi dług publiczny zarówno zewnętrzny, jak i wewnętrzny (tabela 4). Stąd też rząd, by zahamować wzrost długu publicznego, powinien zwiększyć stopień restrykcyjności polityki fiskalnej. Prowadzenie twardej polityki budżetowej pozwoli również (w warunkach bardzo niskiego tempa wzrostu gospodarczego) zmniejszyć ryzyko wystąpienia większego deficytu budżetowego w relacji do PKB w kolejnych okresach.

THE CHANGES OF BUDGET DEFICIT IN POLAND IN 1992–2009

Summary

The budget – and especially the budget deficit has become the major preoccupation of economic policy in the first half of the 1990s. The budget surplus in the excess of the government's revenues, consisting of taxes, over its total expenditures, consisting of purchases of goods and services and transfer payment.

Government budget deficits that sound astronomical are in prospect for the period through 2000, and the fear is strong that the economy cannot prosper with such a threat hanging over it. So the main aim of this article is an analysis of the budget deficit in the Polish economy between 1992–2009 and also the mechanism of financing the budget with a special role of the public debt.

Translated by Wiesława Kostanciak