

WYDATKI PUBLICZNE W POLSCE NA TLE WYDATKÓW PUBLICZNYCH I ICH ZMIAN W KRAJACH UNII EUROPEJSKIEJ – Z PERSPEKTYWY PANDEMII COVID-19

DOI: 10.26399/meip.3(78).2023.21/b.guziejewska

1. WSTĘP

Poziom absolutny, relacja do PKB oraz pożądana struktura wydatków publicznych dla społeczeństwa i gospodarki są przedmiotami sporów wśród ekonomistów i polityków. Jest to spór o podłożu zarówno ekonomicznym, jak i politycznym, w praktyce oba elementy wiążą się ze sobą, co znacznie utrudnia wskazanie kierunków ilościowych i jakościowych zmian w polityce wydatkowej władz publicznych.

Elementem, który powinien być niewątpliwie brany pod uwagę w rozważaniach poświęconych poziomowi wydatków publicznych, jest ich efektywność. Efektywność wydatków publicznych jest złożonym pojęciem, u podstaw którego leży z jednej strony specyficzny sposób gromadzenia środków publicznych, a z drugiej strony administracyjny sposób ich alokacji i niematerialny charakter większości dziedzin polityki społecznej, publicznej. Zadania i dobra publiczne są niezbędne dla funkcjonowania współczesnej instytucji państwa i dobrobytu społecznego; jednocześnie charakteryzują się one ograniczoną podatnością na stosowanie precyzyjnych narzędzi pomiaru ich skutków i efektywności.

Problemy efektywności i racjonalizacji wydatków publicznych są najczęściej rozwiązywane w ujęciach mikro- i makroekonomicznym. Teoria i praktyka finansów publicznych wypracowały wiele metod racjonalizacji i zwiększania efektywności wydatków publicznych w poszczególnych podmiotach sektora publicznego, czyli w ujęciu mikroekonomicznym. Należą do nich m.in.: programowanie budżetowe,

¹ Uniwersytet Łódzki, e-mail: beata.guziejewska@uni.lodz.pl, ORCID 0000-0002-0814-5066.



analiza koszt-korzyść, metoda budżetowania tzw. zerowego, budżety zadaniowe, audyt wewnętrzny. Ogromnym wyzwaniem nadal pozostaje ustalenie optymalnego dla całej gospodarki i społeczeństwa poziomu wydatków publicznych, czyli perspektywa makroekonomiczna. W ujęciu tym władze publiczne powinny określić racjonalny poziom wydatków bezwzględnych, poziom w relacji do PKB, ich strukturę rodzajową oraz sposób wydatkowania środków w ujęciu budżetowym i pozabudżetowym oraz centralnym i zdecentralizowanym. Makroekonomiczna płaszczyzna kształtowania wydatków publicznych jest więc wielowymiarowa i związana przede wszystkim z przyjętą i realizowaną w danym państwie doktryną społeczną, polityczną i ekonomiczną. Doktryna ta jest ukształtowana w długim procesie ewolucji i współcześnie podlega dynamicznym zmianom w związku z wieloma sytuacjami kryzysowymi w Europie i na świecie.

Celem rozważań jest analiza kierunków zmian w poziomie i strukturze wydatków publicznych w Polsce i Unii Europejskiej z perspektywy kryzysu związanego z epidemią COVID-19. Na tle szerszego, historycznego ujęcia zmian w kształtowaniu wydatków publicznych zostaną sformułowane propozycje *de lege ferenda* dalszej polityki kształtowania wydatków publicznych w erze tzw. czarnych łabędzi oraz niebezpieczeństwa i zagrożenia z tym związane.

2. ISTOTA WYDATKÓW PUBLICZNYCH W UJĘCIU HISTORYCZNYM A KRYZYSY EKONOMICZNO-FINANSOWE

Ekonomiści wskazują od dawna na systematyczny (i w wybranych momentach skokowy) wzrost wydatków publicznych w ujęciu absolutnym i relatywnym. Przykładowo, wydatki publiczne w Niemczech wzrosły z ok. 13–15% pod koniec XIX w. do 42% w 1980 r., podobnie w Wielkiej Brytanii i USA, gdzie wzrost ten był równie dynamiczny, szczególnie w czasie II wojny światowej i po niej², kiedy miał miejsce rozrost wszystkich tradycyjnych funkcji państwa i finansów publicznych. W szczególności programy wydatków publicznych związanych z ochroną zdrowia, ubezpieczeniami społecznymi, obroną narodową, programami pomocy społecznej i redystrybucją dochodów doprowadziły do dużej dynamiki wydatków publicznych zarówno w Europie, jak i USA³. Ogólny przegląd historii myśli ekonomicznej wskazuje na niejednorodność, ale i pewną cykliczność w przypisywaniu państwu określonych funkcji w życiu społeczno-gospodarczym i wykorzystywaniu do tego określonych wydatków publicznych. Odzwierciedla to teoria fal R. i M. Friedmanów, zgodnie z którą po

² R.A. Musgrave, P.B. Musgrave, *Public Finance in theory and Practice*, McGraw-Hill Book Company, Third Edition, New York 1980, s. 144.

³ J.E. Stiglitz, *Ekonomia sektora publicznego*, PWN, Warszawa 2004, s. 293 i nast.

„fali shmitowskiej”, zapoczątkowującej rozwój leseferyzmu, nastąpiła „fala fabiańska”, dająca początek rozwojowi państwa opiekuńczego i wzrostom wydatków publicznych. Następnie nastąpiła „fala keynesowska”, a po niej społeczeństwa weszły w „falę haykowską”, która oznaczała powrót do wolnego rynku, konkurencji i liberalizmu⁴. Polityka gospodarcza i związane z tym wykorzystanie wydatków publicznych miały zawsze silne uwarunkowania nie tylko wewnętrzne, ale i zewnętrzne⁵. Poszczególne „fale poglądów ekonomicznych” związane były często z okresami kryzysów gospodarczych, przepływały w różnym tempie, znikwały, a następnie pojawiały się kolejne, które są często odpowiedzią na praktyczne, bieżące problemy w gospodarce i polityce finansowej państwa. W historii myśli gospodarczej przez pewien czas wszelką ingerencję władz publicznych w gospodarkę nazywano etatyzmem, który uważano też za skrajną formę interwencjonizmu państwowego. Miało to miejsce przed rozwojem teorii interwencjonizmu państwowego. W Polsce okresu międzywojennego pojęcie etatyizmu łączono z wszelką działalnością gospodarczą państwa lub szerzej z ingerencją nie tylko w gospodarkę, ale również w kształtowanie życia społecznego⁶. Współczesne teorie antyetatystyczne uwzględniają w sobie wiedzę socjologiczną i nauki o polityce; obejmują one bardzo różne nurty nowej ekonomii politycznej, w tym teorię wyboru publicznego czy niszową szkołę neoaustriacką⁷.

Całe spektrum obszarów i przyczyn ogólnego wzrostu wydatków w sektorze publicznym (w tym samorządowym) wymienia S. Kańduła⁸. Obok przyczyn socjologicznych wskazuje również polityczne, społeczne i ekonomiczne. Do tych pierwszych zalicza: zmianę i rozszerzanie się roli państwa i samorządu terytorialnego w gospodarce, wzrost zakresu zadań nakładanych na samorządy terytorialne, spełnianie obietnic wyborczych, wykorzystywanie zwrotnych źródeł finansowania działalności. Wśród przyczyn społecznych wymienia przede wszystkim: wzrost liczby ludności, starzenie się społeczeństwa, wzrost koncentracji ludności, proces suburbanizacji, wzmocnienie integracji społecznej i oczekiwań wyborców, postawy roszczeniowe i napływ imigrantów. Obszerną grupę wzrostu wydatków publicznych stanowią obszary związane z przyczynami o charakterze bezpośrednio ekonomicznym, do których S. Kańduła

⁴ D. Miłaszewicz, Retrospektywne ujęcie roli państwa w gospodarce w myśli ekonomicznej, *Ruch Prawniczy, Socjologiczny i Ekonomiczny* 2004, z. 3 s. 181–203.

⁵ B. Winiarski (red.), *Polityka gospodarcza*, Warszawa 2000, s. 58.

⁶ S. Duda, Liberalizm a etatyzm – dyskusja o gospodarczej roli państwa w Polsce okresu międzywojennego, *Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska Lublin Polonia*, Vol. XXXJII/XXXIII1 SECTIO H 1998/1999, s. 36–37.

⁷ D. Miłaszewicz, dz. cyt., s. 201.

⁸ S. Kańduła, Dlaczego rosną wydatki jednostek samorządu terytorialnego w Polsce?, [w:] *Z badań nad rozwojem gospodarczym Polski na tle przemian w Europie i na świecie. Koncepcje teoretyczne i doświadczenia praktyczne*, red. R. Kamiński, Poznań 2019, s. 137–156.

zalicza: postęp techniczny, cyfryzację administracji publicznej i rozwój technologii informatycznych, zaangażowanie podmiotów samorządowych w procesy gospodarcze i społeczne, aktywne wykorzystywanie wydatków jako narzędzi interwencjonizmu gospodarczego, niską produktywność w świadczeniu dóbr publicznych i społecznych, proces ubożenia i rozwarstwienia społeczeństwa, emigrację zarobkową do państw UE, niedostateczną i nierówną informację, wstąpienie do Unii Europejskiej, zjawiska iluzji fiskalnych, zjawiska inflacyjne.

Fenomen stałego wzrostu wydatków publicznych znany jest powszechnie od wielu lat jako tzw. prawo Wagnera i łączony często ze zjawiskiem tzw. Lewiatana⁹. Adolf Wagner, niemiecki ekonomista, który sformułował w drugiej połowie XIX w. postulaty szerszej ingerencji państwa w mechanizm rynkowy, na podstawie danych historycznych postawił tezę, że wraz z rozwojem społecznym państwo zgłasza popyt na coraz większe dochody na sfinansowanie niezbędnych wydatków publicznych i społecznych¹⁰. W krajach wysokorozwiniętych następuje szybki wzrost potrzeb zbiorowych, a mechanizm rynkowy i gospodarka prywatna nie są w stanie ich zaspokajać, zarówno w obszarze wydatków twardych, infrastrukturalnych, jak i społecznych. Jak podkreśla S. Owsiak, teoria finansów publicznych Wagnera przyczyniła się prawdopodobnie w dużym stopniu do rozwoju ubezpieczeń społecznych, zdrowotnych i emerytalnych, co z kolei przyczyniło się do znacznego wzrostu zarówno potrzeb zbiorowych, jak i właśnie wydatków publicznych ogółem. W ujęciu A. Wagnera wzrost różnorodnych potrzeb społecznych ma charakter intensywny i ekstensywny: „Intensywny wzrost potrzeb zbiorowych wynika z rozwoju cywilizacyjnego, na skutek czego państwo musi w coraz szerszym zakresie wykonywać realizowane w przyszłości zadania wobec społeczeństwa. Z kolei wzrost ekstensywny jest rezultatem presji społeczeństwa na podejmowanie przez państwo nowych funkcji i obowiązków wobec zbiorowości”¹¹. Jeśli władze publiczne przejmują odpowiedzialność za osiągnięcie celów w polityce społecznej, to wpływa to na zwiększenie popytu na wydatki publiczne. Strona popytowa jest w literaturze wymieniana jako jeden z czynników wzrostu wydatków państwa i samorządów terytorialnych. Po stronie popytowej wymieniane są¹²: popyt na dobra publiczne, efekty zewnętrzne, ubezpieczenia społeczne i opieka socjalna, potrzeby demograficzne, zdrowotne i geriatryczne oraz zwiększony popyt na działania paternalistyczne i regulacyjne, rosnący wraz z rosnącym poziomem dochodów i dobrobytu społecznego.

⁹ Por. B. Guziejewska, *Decentralizacja fiskalna jako ograniczenie zjawiska Lewiatana*, Łódź 2022.

¹⁰ A. Wagner, *Finanzwissenschaft*, Leipzig 1877 (t. 1), 1880 (t. 2), 1886 (t. 3), 1889 (t. 4), za: S. Owsiak, *Finanse publiczne. Współczesne ujęcie*, Warszawa 2017, s. 62 i nast.

¹¹ *Ibidem*, s. 63.

¹² A.L. Hilman, *Public finance and public policy, Responsibilities and limitations of government*, Cambridge 2009, s. 746–747.

Zjawisko wzrostu wydatków publicznych zostało potwierdzone w toku badań nad wydatkami publicznymi w Wielkiej Brytanii w latach 1890–1955 przez A. T. Peacocka i J. Wisemana, którzy zauważyli również skokowy wzrost wydatków publicznych jako konsekwencję okresów niepokoju społecznych i wojen. W ich analizach wzrost wydatków łączony był ze wzrostem podatków oraz koncentracją i stabilizowaniem ich poziomu przed kolejną zmianą¹³. Rozwój nauki o finansach publicznych przyniósł wyjaśnienie wzrostu wydatków publicznych w oparciu o czynniki społeczne, polityczne, strukturalne, oraz wykorzystania deficytu i długu publicznego dla różnorodnych aktywności i planów państwa. Bez względu na przesłanki długookresowy wzrost wydatków publicznych w stosunku do PKB jest bezdyskusyjny, widoczny na podstawie analizy dalszych i bliższych danych historycznych. Dla lat 1870–1996 i dla 17 wysokorozwiniętych krajów badania przeprowadzili V. Tanzi oraz L. Schuknecht¹⁴, którzy stwierdzili, że zakres sektora publicznego we wszystkich krajach rozwiniętych wzrósł gwałtownie, ale wzrost wydatków publicznych nie był symetryczny. W ujęciu historycznym okresy gwałtownego oraz zauważalnego (skokowego) wzrostu wydatków państwa wiązały się z okresami zbrojeń i konfliktów wojennych, po których następowały okresy odbudowy, interwencjonizmu i inwestycji publicznych w infrastrukturę. Wydatki publiczne w infrastrukturę powodują konieczność jej utrzymania w przyszłości, z kolei wydatki społeczne mają konkretnych, zdefiniowanych beneficjentów; okoliczności te sprzyjają zwiększaniu wydatków publicznych w średnim i dłuższym okresie. Bariery tego wzrostu były ograniczenia instytucjonalne nadmiernego fiskalizmu i zadłużania publicznego w wybranych krajach¹⁵.

W ostatnich dekadach pojawiła się konieczność nagłego (skokowego) zwiększenia wydatków publicznych i nowa tzw. ratunkowa funkcja finansów publicznych. Wśród ostatnich dużych kryzysów światowych, które spowodowały znaczący i wyraźny wzrost wydatków publicznych i nowych funkcji państwa, wyliczyć można: kryzys finansowy z 2008 r., kryzys epidemiczny COVID-19, kryzys klimatyczny, energetyczny i konieczność transformacji gospodarki oraz wojnę w Ukrainie i konieczność zbrojeń.

Kryzysy są początkiem lub emanacją sytuacji określanych jako sytuacje nadzwyczajne. W sytuacjach nadzwyczajnych podejmuje się nadzwyczajne interwencje i regulacje państwa, co osłabiać może mechanizmy demokratyczne oraz jest usprawiedliwieniem dla zwiększania zakresu władzy wykonawczej i politycznej. Doświadczenia historyczne wskazują, że takie procesy, instrumenty i praktykę trudno

¹³ A. T. Peacock, J. Wieseman, *The Growth of public Expenditures in the United Kingdom*, Princeton 1961, s. 12–34.

¹⁴ V. Tanzi, L. Schuknecht, *Public spending in 20th century. A global perspective*, Cambridge UK– USA 2000, s. 20–21.

¹⁵ B. Guziejewska, dz. cyt., s. 34–35.

wyeliminować po kryzysie; stają się one niepostrzeżenie elementem nowej rzeczywistości. Jako jeden z pierwszych spojrzął na problem właśnie w kontekście Lewiatana po kryzysie wywołanym COVID-19 niemiecki ekonomista, filozof i historyk idei Michael Wohlgemuth¹⁶. Zwrócił uwagę, że w Niemczech wydatki na walkę z kryzysem wywołanym COVID-19 wzrosły bardziej niż w innych krajach, co spowodowało wzrost zadłużenia państwa i konieczność pożyczek w 2020 r. w wysokości ok. 5% PKB. Jednocześnie nie podjęto prób przeglądu wydatków publicznych i przedłużono klauzule nadzwyczajne związane z zadłużeniem. W czasie kryzysu epidemicznego nastąpiły niepokojące zdaniem M. Wohlgemutha zmiany w równowadze organów władzy. Dotyczy to równowagi pomiędzy władzą wykonawczą a parlamentami federalnym i lokalnymi. Kryzys umożliwił podejmowanie decyzji w oparciu o wątpliwe, podważane przez niektórych obywateli procedury (sądy unieważniły kilka rozporządzeń COVID-19). Zauważa on akceptację społeczeństwa do działań wyjątkowych w sytuacjach kryzysowych i wyjątkowych, ale widzi w tym niebezpieczeństwo Lewiatana, gdyż z perspektywy historycznej wiele środków i narzędzi nie jest wycofywanych po kryzysie, kiedy traci już swoją przydatność, uzasadnienie oraz celowość.

Sytuacje kryzysowe zawsze powodowały konieczność nowej interwencji i funkcji władz publicznych, a nawet skutkowały powstawaniem nowych doktryn społeczno-ekonomicznych lub ewoluowaniem dotychczasowych polityk ekonomicznych. Z punktu widzenia historii myśli ekonomicznej bezrefleksyjne i ślepe opieranie się na mechanizmach rynkowych i demokracji liberalnej skutkowało pojawianiem się tendencji etatystycznych, populistycznych i prowadzących często do niekontrolowanego wzrostu wydatków publicznych¹⁷. Pojawiające się w takich okresach niezadowolenie społeczne sprzyja oczywiście tendencjom populistycznym i skrajnym pomysłom na rozwiązywanie problemów społeczno-ekonomicznych. S. Owsiak podkreśla wagę niebezpieczeństw i pułapek związanych z nową funkcją ratunkową finansów publicznych. Zalicza do nich, na tle ostatnich kryzysów, m.in.¹⁸:

- a) ignorowanie zależności między przebiegiem cyklu koniunkturalnego a finansami publicznymi w ujęciu długookresowym;

¹⁶ M. Wohlgemuth, COVID-19 and Leviathan – the German Case, Report Scenarios, <https://www.gisreportsonline.com/covid-19-and-leviathan-the-german-case,economy,3464,report.html>, dostęp 6.04.2021.

¹⁷ J. Kaliński, Państwo i gospodarka, [w:] Historia gospodarcza. Problemy i metody. Studia w stulecie powstania poznańskiej szkoły historii gospodarczej, red. T. Janicki, Poznań 2020, s. 171–193.

¹⁸ S. Owsiak, O racjonalne wykorzystywanie funkcji finansów publicznych w warunkach kryzysu, [w:] Finanse publiczne, red. M. Zioło, Warszawa 2021, s. 16.

- b) pokusę nadużycia finansów publicznych przez rządy dla celów politycznych niezwiązanych z działalnością ratunkową, czemu sprzyjają kryzys, stan zagrożenia, niepewne perspektywy, chaos w społeczeństwie i gospodarce;
- c) trudności z zachowaniem jawności i przejrzystości finansów publicznych oraz decyzji władz państwowych wobec stosowanych w okresach kryzysowych narzędzi nadzwyczajnych;
- d) słabo rozpoznawalne i niekontrolowane przez społeczeństwo (podatników) skutki międzypokoleniowej redystrybucji dochodów w związku z niekontrolowanym wzrostem długu; ignorowanie dyscypliny rynkowej przez rządy przy zaciąganiu długu oraz zagrożenie inflacyjne w związku ze wzrostem podaży pieniądza;
- e) pokusę nadużycia finansów publicznych przez prywatny kapitał dla ratowania się przed upadkiem (tzw. *moral hazard*) oraz zacieranie granic odpowiedzialności za skutki działań ratunkowych państwa.

Należy zauważyć, że niebezpieczeństwom tym sprzyjają procesy demokratyczne i walka o wyborców, czego doskonałym przykładem i ilustracją są wybory parlamentarne w Polsce w 2023 r. oraz eskalacja obietnic wyborczych. Z drugiej strony hasła wyznawców teorii neoliberalnych, proponujących ograniczenie nieefektywnego, niesprawiedliwego i nieracjonalnego sektora publicznego, również nie rozwiązują realnych problemów gospodarczych i społecznych. Odpowiedzią na teorię konkurencji doskonałej w bankowości była w swoim czasie teoria konkurencji zdolnej do działania. Być może jesteśmy świadkami kształtowania się nowych paradygmatów w finansach publicznych.

3. WSPÓŁCZESNE PROBLEMY RACJONALIZACJI WYDATKÓW PUBLICZNYCH. EKONOMIA VERSUS POLITYKA

W literaturze opisywana jest szeroka lista czynników przyczyniających się do niebezpieczeństwa tzw. Lewiatana, czyli rozrastania się administracji publicznej, nadużyć władz i wzrostu wydatków publicznych. Podobnie jak w przypadku wydatków publicznych zjawiska te mają charakter zarówno ciągły, jak i skokowy. Współcześnie w okresach następujących po sobie kryzysów pojawia się nowy obszar w problematyce racjonalizacji wydatków. Kryzysy sprawiają, że obywatele oczekują od państwa rozwiązywania pojawiających się nowych problemów gospodarczych, społecznych, zdrowotnych – co oczywiście przekłada się bezpośrednio na zwiększone potrzeby wydatkowe. W sytuacjach permanentnych napięć i kryzysów mamy do czynienia z jednej strony z postawami i poglądami populistycznymi, a z drugiej pojawia się jeszcze większa niż w okresach stabilizacji potrzeba określenia priorytetów w rozwiązywaniu finansowej strony licznych potrzeb społecznych i publicznych.

Tabela 1. Zjawiska o charakterze ciągłym i skokowym a problem Lewiatana

Zjawiska o charakterze ciągłym	Zjawiska o charakterze skokowym
Rozwój ekonomiczno-społeczny i wzrost PKB w długim okresie	Zmiana przyjętej doktryny społeczno-ekonomicznej
Rozszerzanie się funkcji państwa	Potrzeby społeczne i nowe funkcje państwa w sytuacjach nadzwyczajnych
Wzrost kosztów w sektorze publicznym	Sytuacje nadzwyczajne i kryzysy
Wzrost kosztów pracy	Okresy powojenne
Systematyczne procesy decentralizacji władzy publicznej	Okresy silnego interwencjonizmu państwowego połączone z wysokimi wydatkami publicznymi
Postępujące starzenie się społeczeństw w państwach rozwiniętych	Reformy mające na celu zwiększenie zakresu i jakości określonych (kosztownych) usług społecznych
	Duże programy społeczne i socjalne
	Duże reformy decentralizacji władzy i usług publicznych, którym nie towarzyszy ograniczenie sektora państwowego

Źródło: B. Guziejewska, *Decentralizacja fiskalna jako ograniczenie zjawiska Lewiatana*, Wydawnictwo UŁ, Łódź 2022, s. 276.

Na tle czynników wymienionych w tabeli 1 wskazać można na czynniki o największym znaczeniu dla Polski z perspektywy lat 2023–2024. Zaliczyć do nich należy: wydatki związane z konsekwencjami epidemii COVID-19 i tzw. długiem zdrowotnym, problem starzejącego się społeczeństwa i demografii, konieczność zwiększenia wydatków na zbrojenia i bezpieczeństwo oraz oczekiwania rewaloryzacji wynagrodzeń w sferze budżetowej w związku z wysoką inflacją. Szczególnie ostatnie z oczekiwań będzie dużym problemem również politycznym (dla koalicyjnego rządu) w nadchodzących latach, koszty wynagrodzeń są podstawowym elementem kosztów w jednostkach organizacyjnych w sektorze publicznym. Trudno będzie w praktyce sprostać oczekiwaniom wyborców i realnym możliwością finansowym.

Na tle tak zarysowanych problemów w części kolejnej zostanie przedstawiona analiza kształtowania się wydatków publicznych i wnioski z tego płynące dla przyszłej polityki kształtowania wydatków w Polsce w ujęciu makroekonomicznym.

4. ANALIZA UDZIAŁÓW WYDATKÓW PUBLICZNYCH KRAJÓW UE W PKB Z PERSPEKTYWY PRZED PANDEMIĄ COVID-19 I PO NIEJ

W tabeli 2 przedstawiono wydatki publiczne w krajach UE ogółem w latach 2011–2022 w relacji do PKB. Jeśli chodzi o wszystkie kraje, to udział wydatków po wzroście po 2009 r. ukształtował się na dość wysokim poziomie ponad 49% PKB, a następnie nieznacznie spadł w latach 2018–2019. Znaczny wzrost wydatków publicznych w relacji do PKB zanotowano w 2020 r., co niewątpliwie było konsekwencją pandemii COVID-19.

Wśród krajów, w których odnotowano najwyższy poziom wydatków publicznych w relacji do PKB w 2020 r., znalazły się Belgia, Francja, Grecja, Austria, Włochy i Węgry. W latach 2021–2022 udział ten nieco spadł, ale nadal utrzymuje się na wysokim poziomie. Tradycyjnie wysoki poziom wydatków publicznych charakteryzuje kraje skandynawskie, natomiast najniższy poziom wydatków w relacji do PKB w 2022 r. miał miejsce w Irlandii, na Litwie oraz w Szwajcarii. Porównując lata 2019 i 2020, podkreślić należy widoczny skokowy wzrost wydatków w przypadku wszystkich analizowanych krajów.

Tabela 2. Wydatki publiczne w krajach UE ogółem w latach 2011–2022 w relacji do PKB

Lata	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Kraje	W % PKB											
UE – 27 krajów	49,2	49,8	49,7	49,0	49,1	47,4	46,7	46,5	46,6	52,8	51,3	49,6
Strefa euro	49,4	50,1	50,0	49,3	48,5	47,7	47,1	46,9	46,9	53,5	52,2	50,5
Belgia	53,3	56,5	56,1	55,6	53,7	53,1	52,0	52,3	51,9	58,8	54,8	53,2
Bułgaria	33,7	34,3	37,8	43,2	40,4	34,8	34,8	37,0	36,3	41,5	41,7	41,4
Czechy	43,2	44,7	42,7	42,6	41,9	39,8	39,0	40,6	41,0	47,2	46,5	44,6
Dania	56,4	58,0	55,8	55,2	54,5	52,5	50,5	50,5	49,7	53,5	49,8	45,0
Niemcy	45,2	44,9	44,9	44,3	44,1	44,4	44,2	44,3	45,0	50,5	50,9	49,5
Estonia	37,4	39,2	38,4	37,8	39,5	39,4	39,2	39,3	39,1	44,9	41,9	39,8
Irlandia	47,2	42,6	40,6	37,5	29,0	28,1	26,1	25,3	24,3	27,2	24,4	21,2
Grecja	55,1	57,2	63,2	51,2	54,5	50,3	48,7	48,9	48,1	60,2	57,7	52,9
Hiszpania	46,2	49,5	46,4	45,3	44,0	42,5	41,3	41,8	42,3	51,9	51,0	47,4
Francja	56,3	57,1	57,2	57,2	56,8	56,7	56,5	55,6	55,4	61,3	59,1	58,3
Chorwacja	48,4	47,2	48,0	48,0	47,6	46,0	44,3	45,3	46,2	54,0	48,6	44,9
Włochy	49,2	50,6	51,0	50,9	50,3	49,1	48,8	48,4	48,5	57,0	56,3	56,1
Cypr	42,1	42,1	42,8	49,3	40,4	37,3	36,4	42,6	38,5	44,2	41,9	38,8
Łotwa	42,3	38,8	38,5	39,0	38,7	37,5	38,2	39,3	38,4	42,5	44,7	40,4
Litwa	42,5	36,2	35,6	34,7	35,2	34,2	33,2	34,0	34,8	42,7	37,4	36,4
Luksemburg	41,5	41,8	41,2	40,6	40,4	40,0	41,3	42,3	43,1	47,0	42,9	43,9
Węgry	49,1	49,1	50,1	50,0	50,4	46,8	46,7	46,1	46,1	51,4	48,4	48,8
Malta	42,0	42,1	40,8	40,3	38,5	36,4	34,5	36,0	35,7	45,3	43,0	39,9
Holandia	47,1	47,0	46,8	46,1	44,8	43,6	42,5	42,3	42,1	47,8	46,0	43,5
Austria	50,9	51,2	51,6	52,4	51,1	50,1	49,3	48,8	48,7	56,8	56,2	53,2
Polska	44,4	43,4	43,4	42,9	41,7	41,3	41,4	41,4	41,9	48,2	44,1	43,9
Portugalia	50,0	48,9	49,9	51,7	48,2	44,8	45,4	43,2	42,5	49,2	47,5	44,1
Rumunia	38,1	36,2	36,0	35,4	36,0	35,0	33,6	34,5	36,3	41,8	40,0	40,0
Słowenia	50,9	49,4	60,3	50,8	48,7	46,2	44,1	43,5	43,4	51,4	49,5	47,2
Słowacja	41,4	41,1	42,5	43,3	45,6	42,5	39,5	39,7	40,5	44,7	45,4	42,3
Finlandia	53,7	55,4	56,8	57,3	56,5	55,6	53,6	53,4	53,3	57,2	55,7	53,3
Szwecja	49,8	51,0	51,7	50,7	49,4	49,7	49,3	49,9	49,2	52,1	49,1	47,6
Irlandia	50,5	47,7	46,0	45,8	43,5	46,4	44,4	43,8	43,6	51,3	49,9	47,5
Norwegia	43,9	43,0	44,1	45,9	49,0	51,2	50,1	48,5	51,1	57,6	48,3	39,2
Szwajcaria	32,4	32,7	33,6	33,3	33,6	33,7	33,7	33,0	33,3	38,3	35,8	33,0

Źródło: Eurostat, <https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/tec00023/default/table?lang=en>, dostęp: 1.12.2023; ostatnie kraje spoza UE.

Jeśli chodzi o Polskę, to poziom wydatków w ujęciu relatywnym kształtuje się kilka punktów procentowych poniżej średniej unijnej i jest zauważalnie niższy niż średnia dla krajów strefy euro. Z tego punktu widzenia widoczna jest przestrzeń do podwyższenia wydatków, ale do konstatacji takiej należy podchodzić z ostrożnością, biorąc jednocześnie pod uwagę wyższy poziom PKB *per capita* w krajach strefy euro oraz kwestię efektywnego, skutecznego i celowego zwiększania wydatków (również z punktu widzenia np. przyszłego potencjału podatkowego w kontekście niskiego poziomu inwestycji w naszym kraju).

W nawiązaniu do fal wzrostu i ograniczania wydatków publicznych we wspomnianej w części poświęconej historii myśli ekonomicznej na przełomie XX i XXI w. można zaobserwować okres stabilizacji gospodarczej i zacieśniania fiskalnego. W latach 1995–2007 obserwowaliśmy spadek wydatków publicznych w relacji do PKB z 53,2 do 45,5%. Spadek ten wynikał głównie ze spadku wydatków w takich działach, jak usługi publiczne oraz opieka socjalna i społeczna. Następnie w czasie pierwszych lat kryzysu gospodarczego i finansowego relacja ta wzrosła do 50,7% w 2009 r., co wynikało głównie ze spadku PKB. Wysokie wydatki publiczne utrzymywały się w latach 2011–2012, a następnie uległy w latach 2018–2019 obniżeniu na skutek zmniejszania pomocy dla instytucji finansowych, polityki antycyklicznej, zacieśniania polityki fiskalnej i wzrostu gospodarczego¹⁹. Po okresie tym nastąpiła kolejna fala wzrostowa jako efekt pandemii.

Tabela 3 zawiera wydatki publiczne ogółem sektora publicznego według funkcji w 2018 r. (w % PKB), natomiast tabela 4 analogiczne dane dla 2021 r.

Tabela 3. Wydatki publiczne ogółem sektora publicznego według funkcji w 2018 r. (w % PKB)

Rodzaj usług	Usługi publiczne	Obrona narodowa	Porządek i bezpieczeństwo	Polityka ekonomiczna	Ochrona środowiska	Mieszkalnictwo i polityka komunalna	Zdrowie	Rekreacja, kultura, religia	Edukacja	Opieka socjalna i społeczna
UE 27	6,0	1,2	1,7	4,4	0,8	0,6	7,0	1,1	4,6	19,2
Belgia	7,1	0,8	1,7	6,6	1,3	0,3	7,6	1,3	6,2	19,3
Bułgaria	3,3	1,1	2,5	6,7	0,7	1,1	5,0	0,8	3,5	12,0
Czechy	4,5	0,9	1,9	6,0	0,9	0,8	7,6	1,5	4,6	12,0
Dania	6,6	1,2	0,9	3,3	0,4	0,2	8,3	1,6	6,4	12,9
Niemcy	5,7	1,1	1,6	3,4	0,6	0,4	7,2	1,1	4,2	19,4
Estonia	3,8	2,0	1,9	4,0	0,7	0,3	5,1	2,0	6,2	13,0
Irlandia	3,1	0,3	1,0	2,3	0,4	0,5	5,0	0,5	3,2	9,0
Grecja	8,3	2,0	2,1	4,4	1,3	0,2	5,0	0,8	3,9	19,0

¹⁹ Government expenditure by function, https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Government_expenditure_by_function, dostęp: 16.12.2023.

Rodzaj usług	Usługi publiczne	Obrona narodowa	Porządek i bezpieczeństwo	Polityka ekonomiczna	Ochrona środowiska	Mieszkalnictwo i polityka komunalna	Zdrowie	Rekreacja, kultura, religia	Edukacja	Opieka socjalna i społeczna
Hiszpania	5,6	0,9	1,8	4,1	0,9	0,5	6,0	1,1	4,0	16,9
Francja	6,2	1,8	1,7	5,8	1,0	1,1	8,1	1,4	5,1	23,9
Chorwacja	5,4	1,1	2,4	6,7	0,7	1,7	6,6	1,5	5,3	14,7
Włochy	7,9	1,3	1,8	3,8	0,8	0,5	6,8	0,8	4,0	20,8
Cypr	7,0	1,9	1,7	9,9	0,3	1,5	2,7	0,8	5,2	12,5
Łotwa	4,0	2,1	2,2	5,4	0,6	1,1	4,0	1,6	5,8	11,6
Litwa	3,5	1,7	1,4	3,0	0,3	0,5	5,9	1,1	4,6	12,1
Luksemburg	5,1	0,5	1,1	5,2	0,9	0,6	4,7	1,3	4,6	18,0
Węgry	8,3	0,9	2,3	7,7	0,4	0,7	4,7	3,2	5,1	13,3
Malta	5,2	0,5	1,2	5,5	1,2	0,4	5,3	1,0	5,2	10,9
Holandia	4,2	1,2	1,8	3,8	1,4	0,3	7,6	1,2	5,1	15,5
Austria	5,9	0,6	1,3	5,9	0,4	0,3	8,2	1,2	4,8	20,1
Polska	4,4	1,6	2,1	5,0	0,5	0,6	4,8	1,3	5,0	16,2
Portugalia	7,4	0,8	1,6	3,8	0,6	0,5	6,3	0,8	4,5	17,1
Rumunia	4,6	1,7	2,2	4,2	0,8	0,9	4,7	1,0	3,2	11,6
Słowenia	5,3	1,0	1,5	4,7	0,5	0,4	6,6	1,4	5,4	16,7
Słowacja	5,0	1,0	2,2	5,5	0,8	0,5	7,3	1,1	4,0	14,3
Finlandia	8,0	1,2	1,1	4,2	0,2	0,3	7,0	1,5	5,5	24,1
Szwecja	7,1	1,2	1,3	4,3	0,5	0,7	7,0	1,3	6,9	19,5

Źródło: Eurostat, Composition of Public Expenditures in the EU, Economic Governance Support Unit (EGOV), s. 6–7, [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2019/634371/IPOL_BRI\(2019\)634371_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2019/634371/IPOL_BRI(2019)634371_EN.pdf), dostęp: 16.12.2023.

Tabela 4. Wydatki publiczne ogółem sektora publicznego według funkcji w 2021 r. (% PKB)

Rodzaj usług	Podstawowe usługi publiczne	Obrona narodowa	Porządek i bezpieczeństwo	Polityka ekonomiczna	Ochrona środowiska	Mieszkalnictwo i polityka komunalna	Zdrowie	Rekreacja, kultura, religia	Edukacja	Opieka socjalna i społeczna
UE	6,0	1,3	1,7	6,3	0,8	0,6	8,1	1,2	4,8	20,5
Strefa Euro 20	6,1	1,3	1,7	6,4	0,9	0,6	8,3	1,1	4,7	21,2
Belgia	7,0	0,9	1,8	7,1	1,3	0,4	8,6	1,2	6,3	21,0
Bułgaria	3,5	1,6	2,7	6,7	0,8	1,0	5,8	0,9	4,3	13,4
Czechy	4,6	1,0	2,0	7,5	0,9	0,6	9,8	1,3	5,1	13,6
Dania	6,0	1,2	1,0	4,1	0,4	0,1	9,2	1,6	6,0	21,1
Niemcy	6,2	1,1	1,7	6,0	0,6	0,5	8,6	1,1	4,5	20,9
Estonia	3,8	2,0	1,8	4,8	0,5	0,5	6,5	2,1	5,9	13,5
Irlandia	2,3	0,2	0,8	3,1	0,3	0,6	5,3	0,5	3,0	8,7
Grecja	7,9	2,8	2,2	10,7	1,2	0,3	6,7	1,1	4,1	20,6
Hiszpania	5,9	1,0	2,0	6,5	1,0	0,5	7,3	1,2	4,6	20,6
Francja	5,8	1,8	1,7	6,9	1,0	1,3	9,2	1,4	5,2	24,8

Rodzaj usług	Podstawowe usługi publiczne	Obrona narodowa	Porządek i bezpieczeństwo	Polityka ekonomiczna	Ochrona środowiska	Mieszkalnictwo i polityka komunalna	Zdrowie	Rekreacja, kultura, religia	Edukacja	Opieka społeczna i społeczna
Chorwacja	4,8	1,0	2,4	8,5	1,5	1,3	8,3	1,6	5,2	14,1
Włochy	8,1	4,1	1,9	6,6	1,0	0,5	7,6	0,8	4,1	23,4
Cypr	6,9	1,8	1,7	5,2	0,4	1,9	6,4	0,7	5,5	12,5
Łotwa	3,7	2,3	2,2	7,2	0,6	1,0	6,2	1,4	5,5	13,8
Litwa	3,1	1,8	1,3	4,0	0,5	0,6	5,9	1,2	4,8	14,3
Luksemburg	4,7	0,4	1,2	5,4	0,9	0,6	5,4	1,2	4,7	18,3
Węgry	8,0	1,1	1,8	9,2	0,7	0,8	5,6	3,0	5,0	13,1
Malta	6,3	0,6	1,5	9,0	1,3	0,5	6,7	1,3	5,5	11,0
Holandia	3,9	1,3	2,0	5,9	1,4	0,4	8,7	1,3	5,1	16,6
Austria	5,8	0,6	1,4	9,3	0,4	0,3	10,1	1,2	4,9	21,9
Polska	4,2	1,6	2,2	6,1	0,6	0,5	5,8	1,2	4,9	17,3
Portugalia	6,8	0,8	1,8	5,5	0,8	0,6	7,6	1,0	4,6	18,3
Rumunia	5,0	1,9	2,3	5,8	0,7	1,1	5,5	0,9	3,2	13,3
Słowenia	5,2	1,2	1,8	6,8	0,7	0,5	8,1	1,4	5,7	17,9
Słowacja	5,9	1,3	2,3	6,8	0,9	0,5	7,0	1,0	4,3	16,2
Finlandia	8,1	1,2	1,2	5,0	0,2	0,4	7,7	1,5	5,7	24,6
Szwecja	6,7	1,3	1,3	4,8	0,6	0,7	7,5	1,4	6,7	18,6
Islandia	7,0	0,1	1,6	6,0	0,7	0,6	8,9	3,3	7,7	13,2
Norwegia	4,2	1,7	1,1	5,9	0,9	0,7	8,6	1,7	5,0	18,6
Szwajcaria	4,3	0,8	1,7	4,9	0,6	0,2	2,8	1,1	5,1	14,4

Źródło: Eurostat, Government expenditure by function, GOFOG, s. 4, https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Government_expenditure_by_function, dostęp: 16.12.2023; ostatnie kraje spoza UE.

Wśród funkcji największe wydatki w relacji do PKB w 2018 r. wystąpiły w takich obszarach, jak opieka społeczna i społeczna, zdrowie oraz edukacja. Z kolei najniższe wydatki odnotowano na takie funkcje, jak mieszkalnictwo i polityka komunalna oraz ochrona środowiska (dla 27 krajów). Jeśli chodzi o poszczególne kraje, to wydatki na konkretne funkcje są dość zróżnicowane. W obszarze polityki społecznej i społecznej pionierami są: Francja, Włochy, Finlandia i Austria. Najwyższe wydatki na zdrowie odnotowano w Danii, Czechach, we Francji i w Austrii. Na tle średniej unijnej, wynoszącej w funkcji zdrowie 7%, Polska uplasowała się na dalekiej pozycji z wydatkami w wysokości 4,8% PKB. Dość zróżnicowany jest poziom wydatków na funkcję określaną przez statystyki Eurostatu jako usługi publiczne (w tym administrację, organy władzy i sądownictwa, obsługę długu publicznego, dyplomację, podstawowe funkcje R&D). W funkcji tej najwyższe wydatki w relacji do PKB poniosły w 2018 r. Włochy, Węgry, Belgia, Cypr, Finlandia, natomiast najniższe Litwa, Irlandia, Bułgaria i Estonia. Przedmiotem dużego zainteresowania są ostatnio wydatki na obronę narodową. Warto odnotować, że najwyższe wydatki na tę funkcję w 2018 r. w relacji do PKB zanotowano

w takich krajach, jak: Łotwa, Estonia, Grecja, Francja i Rumunia; natomiast analogicznie najniższe charakteryzowały Irlandię, Malte, Austrię, Luksemburg. W Polsce wydatki na obronę narodową wyniosły w 2018 r. 1,6% PKB i kształtowały się powyżej średniej unijnej.

Jeśli chodzi o zmiany w polityce wydatkowej państw w 2021 r., to na uwagę zasługują przede wszystkim wydatki na takie funkcje, jak: zdrowie, polityka społeczna i sprawy ekonomiczne oraz obrona narodowa. Jeśli chodzi o średnią, to wydatki w relacji do PKB wzrosły na funkcje takie jak: polityka ekonomiczna, zdrowie, edukacja oraz opieka socjalna i społeczna. Zauważalna jest więc ewidentna zmiana priorytetów w wydatkach publicznych, wymuszona przez czynniki egzogeniczne, niezależne od pierwotnych kierunków polityki władz publicznych na skutek pandemii. Analizując zmiany w stosunku do PKB na przykładzie Polski, wzrost wydatków nastąpił w obszarze zdrowia, porządku i bezpieczeństwa, polityki ekonomicznej oraz polityki socjalnej i społecznej. Spadek wydatków miał miejsce w obszarze usług publicznych, polityki komunalnej i mieszkalnictwa, edukacji oraz funkcji obejmującej kulturę, rekreację i religię. W kontekście debaty publicznej w Polsce niepokojący jest spadek wydatków na edukację oraz gospodarkę komunalną, ale przede wszystkim niski poziom na wydatki związane z opieką zdrowotną. W Polsce w 2021 r. wysokość wydatków na zdrowie jako procent PKB wyniosła 5,8, podczas gdy w takich krajach, jak Austria, Czechy, Dania i Francja, odpowiednio 10,1; 9,8; 9,2; 9,2%. Porównując wydatki na zbrojenia w 2018 oraz 2021 r., nastąpił jedynie ich bardzo nieznaczny wzrost. Udział wydatków na zbrojenia w PKB wzrósł w niewielu krajach, np. we Włoszech, w Grecji, Czechach, Słowenii, Rumunii oraz na Węgrzech. W największych krajach UE, takich jak Niemcy czy Francja, w 2021 r. nie nastąpiły zmiany w relacji do PKB.

Rozważając ocenę polityki wydatków publicznych, należy wspomnieć, że obok kwestii ich wysokości i struktury bardzo ważnym elementem jest forma organizacyjno-prawna (budżet czy fundusze celowe) oraz szczebel (państwo czy samorządy terytorialne) wydatkowania funduszy publicznych. Na temat obu tych elementów toczy się w Polsce dyskusja, obejmująca zarówno aspekty ekonomiczne, jak i polityczne. Szczególnie krytykowane jest wydatkowanie środków publicznych w ramach różnorodnych funduszy celowych, a nie w ramach budżetu państwa oraz pewna centralizacja finansów publicznych, odbywająca się często metodami pośrednimi przez przyznawanie dodatkowych środków na podstawie dyskrecjonalnych decyzji lub brak zasady subsydiarności i adekwatności w trakcie reformowania systemu podatkowego.

Bardzo poważnym problemem w Polsce jest marginalizowanie roli budżetu państwa w całym systemie finansów publicznych, co utrudnia też analizy kierunków i priorytetów w całym sektorze rządowym oraz samorządowym. W roku 2018 udział wydatków budżetu państwa w PKB wyniósł 18,4%, natomiast po pandemii w roku 2022 jedynie 16,8%. Ograniczanie roli budżetu państwa jest związane przede wszystkim

z tworzeniem funduszy celowych, co umożliwi bardziej uznaniowe zarządzanie częścią środków publicznych, ale jednocześnie ich większe rozproszenie. Analizując wydatki budżetu państwa w latach 2018 i 2022, należy podkreślić, że w 2018 r. wydatki budżetu państwa realizowane były w okresie pogorszenia koniunktury w krajach europejskich i relatywnie dobrej w Polsce (w 2018 r. tempo wzrostu PKB w Polsce wyniosło 5,1%)²⁰. Niższe niż planowano w ustawie budżetowej wykonanie wydatków było konsekwencją przede wszystkim niższej realizacji wydatków związanych ze współfinansowaniem projektów z udziałem środków Unii Europejskiej, a także wydatków bieżących oraz dotacji i subwencji. Największy procentowy wzrost wydatków, mierzony ich udziałem w strukturze, miał miejsce w działach: administracja publiczna, rodzina, ochrona zdrowia, ale też rozliczenia różne (związane z rosnącymi transferami z budżetu państwa). Jak wynika ze Sprawozdania Ministerstwa Finansów, wiele zadań publicznych było realizowanych z funduszy celowych i innych funduszy pozabudżetowych, a nie z budżetu państwa. Wśród państwowych funduszy celowych wymienić można fundusze związane z ubezpieczeniami społecznymi (5 funduszy), fundusze związane z zadaniami socjalnymi państwa (3), fundusze związane z prywatyzacją (2), fundusze związane z bezpieczeństwem i obronnością kraju (9), fundusze związane z nauką, kulturą i kulturą fizyczną (4), pozostałe fundusze (6). W ramach gospodarki pozabudżetowej państwa funkcjonowały również agencje wykonawcze (10), instytucje gospodarki pozabudżetowej (14), państwowe osoby prawne (25).

Tabela 5. Porównanie wykonania wydatków budżetu państwa w Polsce według działów budżetowych w latach 2018 i 2022

Wyszczególnienie	Wykonanie w 2018 r.	Udział procentowy	Wykonanie w 2022 r.	Udział procentowy	Kierunek zmiany
Ogółem, w tym:	390.454.347	100%	517.398.907	100%	-
010 Rolnictwo i łowiectwo	9.935.903	2,53%	11.713.454	2,25%	-
020 Leśnictwo	10.603	0,0026%	21.299	0,0040%	-
050 Rybołówstwo	171.941	0,0441%	134.121	0,0258%	-
100 Górnictwo i kopalnictwo	1.552.714	0,4%	960.356	0,18%	↑
150 Przetwórstwo przemysłowe	843.275	0,22%	756.863	0,15%	↓
400 Wytwarzanie i zaopatrywanie w energię elektryczną, gaz i wodę	215	-	-	-	-
500 Handel	362.741	0,08%	1.450.706	0,27%	↑
550 Hotele i restauracje	15.456	0,0039%	40.467	0,0077%	

²⁰ Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa za 2018 r., Omówienie, Rada Ministrów, Warszawa 2019, s. 9.

Wyszczególnienie	Wykonanie w 2018 r.	Udział procentowy	Wykonanie w 2022 r.	Udział procentowy	Kierunek zmiany
600 Transport i łączność	17.455.556	4,46%	11.588.080	2,24%	↓
630 Turystyka	57.823	0,0147%	77.907	0,0150%	–
700 Gospodarka mieszkaniowa	2.312.775	0,58%	1.301.921	0,24%	↓
710 Działalność usługowa	442.452	0,11%	593.418	0,11%	–
720 Informatyka	195.172	0,05%	53.260	0,01%	↓
730 Szkolnictwo wyższe i nauka	22.728.048	5,81%	27.791.504	5,36%	↓
750 Administracja publiczna	14.101.119	3,6%	34.179.881	6,5%	↑
751 Urzędy naczelnych organów władzy państwowej, kontroli i ochrony oraz sądownictwa	2.836.537	0,73%	2.920.707	0,55%	↓
752 Obrona narodowa	34.750.187	8,9%	47.317.042	9,14%	↑
753 Obowiązkowe ubezpieczenia społeczne	76.770.778	19,65%	86.132.305	16,65%	↓
754 Bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa	16.434.133	4,21%	20.369.083	3,94%	↓
755 Wymiar sprawiedliwości	12.540.527	3,2%	17.059.156	3,3%	–
756 Dochody od osób prawnych, fizycznych, itp. oraz wydatki związane z ich poborem	5.976	0,0014%	350.319	0,07%	–
757 Obsługa długu publicznego	29.486.290	7,54%	32.718.271	6,31%	↓
758 Różne rozliczenia	79.118.083	20,24%	110.996.277	21,44%	↑
801 Oświata i wychowanie	3.888.782	0,99%	5.048.744	0,97%	–
851 Ochrona zdrowia	10.643.696	2,72%	20.285.325	3,8%	↑
852 Pomoc społeczna	4.576.575	1,16%	7.430.049	1,44%	↑
853 Pozostałe zadania w zakresie polityki społecznej	4.658.692	1,18%	4.830.108	0,92%	↓
854 Edukacyjna opieka wychowawcza	386.044	0,0989%	379.030	0,0732%	↓
855 Rodzina	39.859.608	10,21%	63.083.853	12,18%	↑
900 Gospodarka komunalna i ochrona środowiska	1.630.186	0,42%	2.994.183	0,58%	↑
921 Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego	2.307.716	0,58%	3.696.393	0,72%	↑
925 Ogrody botaniczne i zoologiczne oraz naturalne obszary i obiekty chronionej przyrody	110.423	0,03%	161.050	0,02%	↓
926 Kultura fizyczna	264.295	0,07%	1.017.064	0,2%	↓

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych ze sprawozdań z wykonania budżetu państwa za 2018 oraz 2022 r., Omówienie, Rada Ministrów, Warszawa 2019 i 2023 r., drobne różnice w sumie udziałów mogą wynikać z zaokrągleń.

Realizacja wydatków budżetu państwa w 2022 r. przebiegała w zupełnie innych, wyjątkowych warunkach społeczno-ekonomicznych, gdyż miała miejsce zarówno po pandemii COVID-19, jak i po wybuchu wojny w Ukrainie. W 2022 r. gospodarka polska i światowa odczuły silny szok podaży-popytowy związany z wybuchem wojny, podczas gdy powoli zaczęły stabilizować się gospodarki po szoku pandemicznym. Jak podkreślono w sprawozdaniu z wykonania budżetu państwa w 2022 r.: „Szok o takim charakterze z jednej strony wpływał negatywnie na tempo wzrostu PKB m.in. poprzez obniżenie dynamiki aktywności gospodarczej na naszych rynkach eksportowych, wzrost niepewności oraz pogorszenie nastrojów konsumentów i przedsiębiorców. Z drugiej strony powodował silny wzrost inflacji w efekcie wyraźnego wzrostu cen surowców na rynkach światowych i zaburzeń w globalnych łańcuchach dostaw. Wpływało to dodatkowo na pogorszenie dynamiki realnego PKB poprzez erozję siły nabywczej gospodarstw domowych i wzrost nominalnych stóp procentowych, który ograniczał popyt na kredyt. Skutkiem wojny były także gwałtowny napływ do Polski ludności z Ukrainy oraz zmiana polityki makroekonomicznej, zarówno pieniężnej (silny wzrost nominalnych stóp procentowych), jak i fiskalnej (działania osłonowe, wzrost wydatków na obronę narodową itp.)²¹”. W porównaniu do roku 2018 pojawiły się oczywiście nowe fundusze celowe. Dwa podstawowe to Fundusz Przeciwdziałania COVID-19 oraz Fundusz Pomocy, a budżet opracowywany w drugiej połowie 2021 r. podlegał wpływom sytuacji po inwazji Rosji na Ukrainę.

Początkowo w ustawie budżetowej na 2022 r. zapewniono środki związane z poprzednim kryzysem oraz priorytetami w polityce rządu. Objęły one²²:

- „zwiększenie środków na ochronę zdrowia do poziomu 5,75% PKB,
- środki na kluczowe programy społeczne takie jak Rządowy program «Rodzina 500+», «Dobry Start» czy «Rodzinny Kapitał Opiekuńczy»,
- waloryzację świadczeń emerytalno-rentowych od 1 marca 2022 r.,
- utrzymanie wydatków na obronę narodową na poziomie 2,2% PKB,
- zwiększenie funduszu wynagrodzeń dla pracowników państwowej sfery budżetowej”.

Porównując budżety przed pandemią i po niej, należy zwrócić uwagę na wzrost udziału wydatków budżetu państwa w działach ochrona zdrowia, ubezpieczenia społeczne i rodzina, ale rzetelna ocena priorytetów w polityce społecznej i publicznej państwa nie jest możliwa ze względu na rozproszenie wydatków w różnorodnych formach gospodarki pozabudżetowej i systematyczną marginalizację budżetu państwa i budżetów jednostek samorządu terytorialnego, czyli marginalizację gospodarki stricte budżetowej. Nie umniejszając wagi zadań społecznych i związanych z obronnością kraju,

²¹ Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa za 2022 r., Omówienie, Rada Ministrów, Warszawa 2023, s. 9.

²² Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa za 2022 r., dz. cyt., s. 101.

należy podkreślić, że powinny one w przeważającej mierze być finansowe z budżetu państwa, a nie z kilkudziesięciu różnych funduszy celowych i innych form gospodarki pozabudżetowej. Polska ma doświadczenia zarówno w zakresie reformowania finansów publicznych opartego na debudżetyzacji, jak i w zakresie tworzenia komitetów sterujących do spraw przeglądu wydatków publicznych²³. W ujęciu metodologicznym i zaleceniach ekspertów Komisji Europejskiej przeglądy wydatków powinny być prowadzone na dwóch poziomach: strategicznym i taktycznym, ale również w odniesieniu do wydatków bezpośrednich i niebezpośrednich, takich jak ulgi i zwolnienia podatkowe czy pomoc publiczna. Główne fazy przeglądu wydatków to: zobowiązanie do przeglądu jako faza wstępna, następnie projekt, przeprowadzenie przeglądu, na które składa się diagnoza i opcje reform, oraz wdrożenie w praktyce celów przeglądu. Na poziomie strategicznym analizowane powinny być cele i znaczenie społeczne finansowania konkretnych kierunków interwencji publicznej, rozmiarów i szczegółowości zaangażowania władz publicznych, szczebla administracji lub podmiotu publicznego realizującego dane zadanie. Na poziomie taktycznym postuluje się analizę wydatków na określony cel, analizę ich efektywności oraz relacji między poziomem wydatków a uzyskanymi dzięki wydatkom rezultatami²⁴. Prawidłowo przeprowadzone procesy przeglądu wydatków publicznych nie są procesami łatwymi, przeciwnie – wymagają czasu, pracy i wiedzy na temat specyfiki sektora publicznego. Należy również podkreślić, że racjonalizacja wydatków publicznych nie oznacza cięć w wydatkach lub ich administracyjnego ograniczania. Opisywane procesy przeglądu wydatków publicznych, ich racjonalizacji i spojrzenia na problemy w ujęciu średniookresowym napotykają zwykle na praktyczne bariery ich realizacji i wdrażania²⁵.

5. WNIOSKI I REKOMENDACJE DLA POLSKI

Biorąc pod uwagę perspektywę historyczną, w najbliższych latach czeka nas wzrost wydatków publicznych, będący konsekwencją ostatnich kryzysów oraz bieżących problemów związanych z sytuacją geopolityczną i demograficzną. W okresach kryzysowych i nadzwyczajnych pojawia się niebezpieczeństwo etatyzmu oraz zjawiska określane w literaturze jako Lewiatan.

Na tle analizy struktury wydatków publicznych oraz bardzo dużego ryzyka zdarzeń nieprzewidywalnych i niepewnego otoczenia, w jakim władze publiczne będą

²³ Por. szerzej na ten temat: B. Guziejewska, dz. cyt., s. 217.

²⁴ Spending Reviews: Some Insights from Practitioners Edited by Elva Bova, Riccardo Ercoli and Xavier Vanden Bosch, Workshop Proceedings, Discussion Paper 135, European Commission Directorate-General for Economic and Financial Affairs, December 2020, s. 11.

²⁵ M. Postuła, Instrumenty zarządzania finansami publicznymi, Warszawa 2015, s. 80–81.

podejmować decyzje, wskazać można na następujące rekomendacje związane z wydatkami publicznymi:

- Konieczność przeglądu wszystkich wydatków publicznych oraz przeniesienie większości z nich do finansowania do budżetu państwa. Postulat ten wiąże się z koniecznością likwidacji znacznej części funduszy celowych, agencji i funduszy pozabudżetowych.
- Konieczność jasnego określenia priorytetów w wydatkach publicznych, np. znacznego zwiększenia wydatków na ochronę zdrowia i obronność, przy jednoczesnym ograniczeniu wydatków na inne, mniej istotne obecnie wydatki publiczne. Postulat ten wiąże się z koniecznością szczerzej, pozbawionej jałowej polityki, debaty publicznej na temat wyzwań i priorytetów w polityce wydatków państwa.
- Odejście od rocznego planowania budżetowego do perspektywy średniookresowej, uwzględniającej zarówno konieczność zwiększonych wydatków związanych z tzw. długiem zdrowotnym i starzeniem się społeczeństwa, jak i koniecznością zwiększenia wydatków na obronność kraju.
- Polityka wydatkowa powinna podlegać bezpośredniej kontroli parlamentu ze względu na niebezpieczeństwo etatyzmu i Lewiatana, charakterystycznych dla ery czarnych łabędzi i sytuacji nadzwyczajnych.

Wyzwania czekające władze publiczne w najbliższych latach będą wymagały połączenia elementów reagowania na nagłe kryzysy i prowokacje (tworzenie rezerw celowych i ogólnych w budżetach) z elementami planowania kilkuletniego (wprowadzeniem faktycznego, a nie tylko formalno-prawnego budżetowania wieloletniego). Perspektywa wieloletnia i strategiczna jest ogromnym wyzwaniem, wymaga konsensusu społecznego i zwiększonych nakładów publicznych na dziedziny i obszary priorytetowe w erze czarnych łabędzi. Obecne rozczłonkowanie publicznej gospodarki finansowej wraz z brakiem jasnych priorytetów jest niebezpieczne dla instytucji państwa, nieefektywne ekonomicznie i nie służy racjonalnemu zaspokajaniu potrzeb społecznych. Określenie priorytetów w polityce finansowej państwa w najbliższych latach będzie być może wymagało nie tyle decyzji ekonomicznych i społecznych, co politycznych.

BIBLIOGRAFIA

Duda S., *Liberalizm a etatyzm – dyskusja o gospodarczej roli państwa w Polsce okresu międzywojennego*, Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska Lublin Polonia, Vol. XXXJI/XXXIII SECTIO H 1998/1999.

Eurostat, <https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/tec00023/default/table?lang=en>, dostęp: 1.12.2023.

- Government expenditure by function, online Eurostat publication, https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Government_expenditure_by_function, dostęp: 16.12.2023.
- Guziejewska B., *Decentralizacja fiskalna jako ograniczenie zjawiska Lewiatana*, Łódź 2022.
- Hilman A.L., *Public finance and public policy, Responsibilities and limitations of government*, Cambridge 2009.
- Kaliński J., Państwo i gospodarka, [w:] *Historia gospodarcza. Problemy i metody. Studia w stulecie powstania poznańskiej szkoły historii gospodarczej*, red. T. Janicki, Poznań 2020.
- Kańduła S., Dlaczego rosną wydatki jednostek samorządu terytorialnego w Polsce?, [w:] *Z badań nad rozwojem gospodarczym Polski na tle przemian w Europie i na świecie. Koncepcje teoretyczne i doświadczenia praktyczne*, R. Kamiński (red.), Poznań 2019.
- Miłaszewicz D., *Retrospektywne ujęcie roli państwa w gospodarce w myśli ekonomicznej*, Ruch Prawniczy, Socjologiczny i Ekonomiczny 2004, 66, z. 3.
- Musgrave R.A, Musgrave P.B., *Public Finance in theory and Practice*, New York 1980.
- Owsiak S., *Finanse publiczne. Współczesne ujęcie*, Warszawa 2017.
- Owsiak S., O racjonalne wykorzystywanie funkcji finansów publicznych w warunkach kryzysu, [w:] *Finanse publiczne*, red. M. Ziolo, Warszawa 2021.
- Peacock A.T., Wieseman J., *The Growth of public Expenditures in the United Kingdom*, Princeton 1961.
- Postuła M., *Instrumenty zarządzania finansami publicznymi*, Warszawa 2015.
- Spending Reviews: Some Insights from Practitioners* Edited by Elva Bova, Riccardo Ercoli and Xavier Vanden Bosch, Workshop Proceedings, Discussion Paper 135, European Commission Directorate-General for Economic and Financial Affairs, December 2020.
- Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa za 2018 r., Omówienie*, Rada Ministrów, Warszawa 2019.
- Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa za 2022 r., Omówienie*, Rada Ministrów, Warszawa 2023.
- Stiglitz J.E., *Ekonomia sektora publicznego*, Warszawa 2004.
- Tanzi V., Schuknecht L., *Public spending in 20th century. A global perspective*, UK–USA 2000.
- Winiarski B. (red.), *Polityka gospodarcza*, Warszawa 2000.
- Wohlgemuth M., *COVID-19 and Leviathan – the German Case, Report Scenarios, Geopolitical Intelligence Services*, <https://www.gisreportsonline.com/covid-19-and-leviathan-the-german-case,economy,3464,report.html>, dostęp: 6.04.2021.

WYDATKI PUBLICZNE W POLSCE NA TLE WYDATKÓW PUBLICZNYCH I ICH ZMIAN W KRAJACH UNII EUROPEJSKIEJ – Z PERSPEKTYWY PANDEMII COVID-19

Streszczenie

Relatywny i absolutny poziom wydatków publicznych oraz ich struktura są przedmiotami wielu sporów wśród ekonomistów i polityków. Procesy racjonalizacji i efektywności wydatków są bardzo złożone, co obecnie wynika zarówno ze specyfiki sektora publicznego, jak i z kryzysów i uwarunkowań otoczenia zewnętrznego, charakteryzującego się dużym stopniem niepewności. Celem rozważań jest analiza kierunków zmian w poziomie i strukturze wydatków publicznych w Polsce i Unii Europejskiej z perspektywy kryzysu związanego z epidemią COVID-19. Na tle szerszego, historycznego ujęcia zmian w kształtowaniu wydatków publicznych sformułowano propozycje *de lege ferenda* dalszej polityki kształtowania wydatków publicznych w erze tzw. czarnych łabędzi oraz wskazano na niebezpieczeństwa i zagrożenia z tym związane.

Słowa kluczowe: wydatki publiczne, racjonalizacja wydatków publicznych, polityka publiczna, kryzysy

PUBLIC EXPENDITURES IN POLAND AGAINST A BACKGROUND OF PUBLIC EXPENDITURES IN EU COUNTRIES AND THEIR CHANGES: THE COVID-19 PANDEMIC PERSPECTIVE

Abstract

The relative and absolute levels of public expenditures and their structure have been the subject of frequent disputes among economists and politicians. Making expenditures more rational and effective is currently a complex process because of the special character of the public sector as well as crises and the characteristics of its highly uncertain external environment. This paper analyses the directions of changes in the level and structure of public expenditures in Poland and the European Union in the context of the COVID-19 crisis. A broader historical perspective on changes in public expenditures is presented, and the *de lege ferenda* approach is adopted to formulate proposals concerning public expenditure policies in black swan times, indicating the related risks and concerns.

Keywords: public expenditures, rationalisation of public expenditures, public policy, crises

Cytuj jako:

Guziejewska B., *Wydatki publiczne w Polsce na tle wydatków publicznych i ich zmian w krajach Unii Europejskiej – z perspektywy pandemii COVID-19*, „Myśl Ekonomiczna i Polityczna” 2023, nr 3(78), s. 141–161. DOI: 10.26399/meip.3(78).2023.21/b.guziejewska

Cite as:

Guziejewska B. (2023). 'Public Expenditures in Poland Against a Background of Public Expenditures in EU Countries and Their Changes: The COVID-19 Pandemic Perspective'. *Myśl Ekonomiczna i Polityczna* 3(78), 141–161. DOI: 10.26399/meip.3(78).2023.21/b.guziejewska