

Tomasz SKICA*

EFEKTYWNOŚĆ WYDATKOWANIA PUBLICZNEGO W POLSCE

Zarys treści: Artykuł traktuje o tematyce efektywności wydatkowania publicznego w Polsce na tle UE-27. Zostały w nim wytyczone płaszczyzny porównawcze dające podstawę oceny poprawności gospodarki publicznymi środkami pieniężnymi w Polsce w relacji do pozostałych państw-członków Unii Europejskiej. Przeprowadzona analiza wskazuje na obszary wymagające zmian i skutki zaniechania wymaganych reform. Artykuł stanowi tym samym empiryczne spojrzenie na efektywność i racjonalność gospodarowania w sektorze publicznym.

Słowa kluczowe: sektor publiczny, gospodarka środkami publicznymi, wydatki budżetowe, administracja publiczna.

Wprowadzenie

Zagadnienie efektywności wydatkowania publicznego jest tematem, który nierozzerwanie łączy się ze specyfiką charakteru i kierunków zarządzania finansami publicznymi. Wychodząc od konstrukcji budżetu centralnego i reprezentowanej przez niego struktury zadaniowej, przez zakres działania jednostek budżetowych, a na podmiotach gospodarki pozabudżetowej kończąc, istotnego znaczenia nabiera racjonalne rozdysponowanie posiadanych zasobów. Problematyka efektywności wydatków publicznych (a więc ich celu, struktury i wielkości), stanowi zagadnienie równie często podejmowane na kanwie literatury przedmiotu, jak rozważane w praktyce¹. Z jednej strony dostrzegalne są stanowiska opowiadające się za stymulacyjnym oddziaływaniem wydatków publicznych, a z drugiej prowadzone badania wykazują, że możliwa byłaby ich znacząca redukcja a w następstwie – racjonalizacja². Powstaje zatem problem

* dr Tomasz Skica, Katedra Makroekonomii, Wyższa Szkoła Informatyki i Zarządzania z siedzibą w Rzeszowie

¹ Zob. szerzej na ten temat w: J. Kleer, *Koncepcja modelu sektora publicznego i wzajemnych relacji między sektorem dóbr publicznych i sektorem dóbr prywatnych*, [w:] J. Kleer (red.), *Sektor publiczny w Polsce i na świecie między upadkiem a rozkwitem*, Wydawnictwa Fachowe CeDeWu, Warszawa 2005, s. 271 i nast.

² D. Mueller (ed.), *Perspectives on Public Choice: A Handbook*, Cambridge: Cambridge University Press, 1997, a także R. Strauch, J. Hagen, *Institutions, Politics and Fiscal*

obiektywnej sprzeczności ról i funkcji przyporządkowywanych wydatkom publicznym. Trzeba w tym miejscu zaznaczyć, że racjonalizm należy analizować w odniesieniu do konkretnych uwarunkowań makroekonomicznych. Inaczej wygląda bowiem budżet (oraz inne plany finansowe) w okresie prosperity, a inaczej w okolicznościach spowolnienia gospodarczego. Racjonalizacja wydatków jest więc pojęciem względnym jeżeli rozpatrywać wymiar makro, choć jednoznaczny gdy przyjąć, iż ma ona na celu ustalenie racjonalnego (dla gospodarki i społeczeństwa) poziomu i struktury wydatków publicznych. Problem ten jest tym istotniejszy, że ani na gruncie teorii, ani praktyki nie udało się wyznaczyć uniwersalnej wielkości wydatków publicznych, tj. wydatków pożądanых a przy tym nie nadmiernych³. Wydatki publiczne służą bowiem zaspokajaniu potrzeb społeczeństwa. Potrzeb tak istotnych, że władze publiczne decydują się na ich pełne, bądź przynajmniej częściowe finansowanie. Niemniej jednak trzeba je postrzegać także przez pryzmat arbitralności rozmiarów i kierunków wydatkowanych środków, ich marnotrawstwa, a finalnie również tzw. efektu wypychania. W rezultacie należy stwierdzić, że temat wydatków publicznych jest wciąż aktualny, a w swych odsłonach niejednokrotnie kontrowersyjny.

Próby racjonalizacji gospodarki środkami publicznymi doczekały się w historii polskiego sektora finansów publicznych szeregu odsłon, koncepcji i podejść. Plany racjonalizacji i ograniczenia wydatków publicznych stanowią bowiem nieodzowny element kolejnych kampanii politycznych, programów gospodarczych i priorytetów następujących po sobie rządów. Istotnym wydaje się więc poddanie analizie aktualnej charakterystyki i kształtu wydatków publicznych w Polsce, jako efektu kierunków ewoluowania w obszarze zarządzania publicznymi środkami pieniężnymi. Istotnym w tym miejscu wydaje się postawienie pytania: czy fakt członkostwa w UE stał się katalizatorem pożądanых zmian w obszarze wydatkowania publicznego w kraju? Wyznaczając w ten sposób kierunek dalszych rozważań należy jednoznacznie wskazać, że o poprawności ocen, decyduje rozdzielenie dokonywanych porównań na UE-15 oraz UE-12, tj. nowe kraje członkowskie. Poprowadzona w ten sposób analiza umożliwi precyzyjną ocenę poprawności kierunków i rozmiaru wydatków publicznych w Polsce. Wydatki publiczne w ujęciu segmentów systemu finansów publicznych.

Policy, Kluwer Academic Publishers, Boston 2000, oraz D. Rodrik, „*Institutions for high quality growth: What they are and how to acquire them*”, NBER (National Bureau of Economic Research) Working Paper 7540, 2000, a finalnie również J. Gwartney, R. Lawson, W. Park, S. Wagh, C. Edwards, V. de Rugy, *Economic freedom of the World: 2002 Annual Report*, The Fraser Institute, Vancouver 2002.

³ Por. A. Komar, *Finanse publiczne*, PWE, Warszawa 1995, s. 244-250.

Inicjując proces poznawczy w obszarze wydatkowania publicznego zasadne wydaje się nawiązanie do stanowiska wyrażonego przez J. M. Buchanana⁴. Zgodnie z nim, głównym kryterium wydatków publicznych powinno być maksymalizowanie społecznej użyteczności i dobrobytu⁵. Odnosząc się do koncepcji organicznych, Buchanan kreśli bardzo optymistyczną wizję polityki fiskalnej. Wskazuje bowiem na możliwość takiego oddziaływania rządu na finanse publiczne, aby efekt dla społeczeństwa przewyższał poniesione przez nie ciężary. Nawiązując do powyższego, jedną z parametrycznych miar udziału sektora publicznego w gospodarce jest stosunek wydatków publicznych do PKB. Na przestrzeni lat 2000-2007, średnia wartość ww. parametru dla UE zmniejszyła się o 0,83%, podczas gdy dla Polski wzrosła o blisko 1%. Wartość dla kraju przewyższała tym samym aż o 7,4% wynik analogicznego wskaźnika dla Słowacji, tj. państwa w którym udział wydatków publicznych odnoszony do produktu krajowego był najmniejszy. Natomiast zdecydowanie najwyższym poziomem alokacji odznaczała się niezmiennie gospodarka szwedzka. Według prezentowanego kryterium (pomimo blisko 3% spadku w latach 2000-2007), zaznaczała się ona dominacją zarówno w roku 2000 (55,6%) jak i 2007 (52,7%). Analiza dynamiczna wykazuje, że sytuacja w Polsce ewoluuje w odwrotnym kierunku, aniżeli ma to miejsce zarówno w relacji do średniej unijnej jak i państw należących do strefy euro.

Tabela 1. Wydatki publiczne jako % PKB w UE-27

Table 1. Public expenses as % GDP in EU-27

Rok 2000*	Wydatki (w%)	Rok 2007	Wydatki (w%)
Średnia dla UE	44,03	Średnia dla UE	43,20
Minimum dla UE (Irlandia)	31,50	Minimum dla UE (Słowacja)	34,60
Maksimum dla UE (Szwecja)	55,60	Maksimum dla UE (Szwecja)	52,70
Unia Europejska (27 krajów)	b. d.	Unia Europejska (27 krajów)	45,80
Strefa Euro	46,30	Strefa Euro	46,20
Polska	41,10	Polska	42,00

* Z wyjątkiem Bułgarii i Rumunii.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych statystycznych Eurostatu (data do stępu 01.07.2009 r.)

Source: Own work on the basis of Eurostat data (access date 01.07.2009)

⁴ Zob. szerzej na ten temat w: J. M. Buchanan, *Finanse publiczne w warunkach demokracji*, Wydawnictwo PWN, Warszawa 1997.

⁵ S. Owsiak, *Finanse Publiczne. Teoria i Praktyka*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2005, s. 59-60.

W efekcie – podczas gdy inne państwa redukują, Polska sukcesywnie zwiększa zakres ingerencji sektora publicznego w gospodarkę (por. tabela 1). Zaprezentowana prawidłowość jest tym bardziej znamienna, że wskaźnik alokacji w kraju przewyższa wartości tego parametru w takich państwach jak Rumunia (37,3%) oraz Bułgaria (41,5%). Abstrahując już od porównań zestawiających Polskę z republikami bałtyckimi, w których ów rozdzwięk waha się w przedziale od 4,3% dla Łotwy do 6,8% dla Litwy. Przedstawione prawidłowości potwierdzają analizy wydatków publicznych zestawiane z PKB per capita. Zgodnie z nimi poziom rozwoju polskiej gospodarki ustępuje pułapowi oddającemu poziom wydatkowania publicznego. Wydatki publiczne w Polsce są bowiem wyższe aniżeli mógłby na to wskazywać poziom rozwoju gospodarczego kraju. Potwierdza się tym samym stwierdzenie zgodnie z którym – im więcej w ustroju danego państwa pojawia się pierwiastków socjalizmu a mniej liberalizmu, tym większe są rozmiary wydatków publicznych. Przeprowadzony w ten sposób pomiar wskazuje jednoznacznie, że Polska obok Węgier, Szwecji i Francji, paradoksalnie zalicza się do krajów UE o zdecydowanie najwyższym poziomie opiekuńczości⁶.

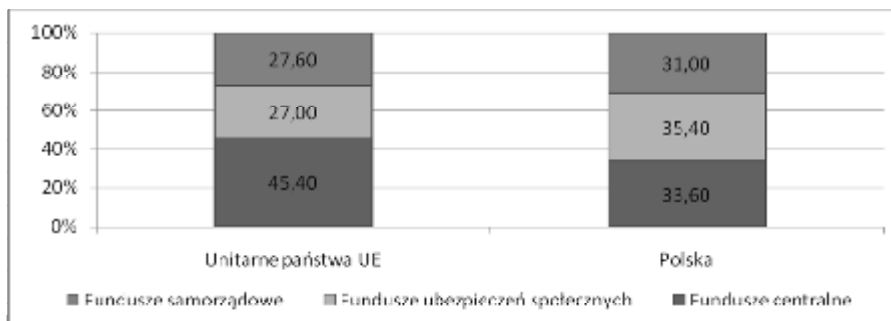
Celem potwierdzenia postawionej wyżej tezy konieczne jest dokonanie analiz wydatków publicznych w Polsce w ujęciu segmentów systemu finansów publicznych, a następnie zestawienie ich z kryterium przeznaczenia ekonomicznego wydatkowanych środków. Przyjmując za punkt wyjścia analiz stanowisko A. Lerner⁷ – wydatki publiczne pełnią przede wszystkim rolę instrumentu oddziaływania na gospodarkę. Konieczne staje się zatem zwrócenie szczególnej uwagi na regulację ich poziomu, a tym samym odniesienie struktury i rozmiarów wydatków do poszczególnych segmentów krajowego systemu finansów publicznych⁸.

Segmentacja wyznaczana jest obowiązującym porządkiem prawnym. Prawodawca dzieli sektor finansów publicznych na podsektory wskazując tym samym, że gospodarka pieniężnymi środkami publicznymi obok budżetu państwa odbywa się także na poziomie budżetów JST a ponadto obejmuje również plany finansowe podmiotów gospodarki pozabudżetowej (por. rysunek 1).

⁶ Por. K. Polarczyk, *Wydatki publiczne w Polsce na tle państw Unii Europejskiej*, „Biuro Analiz Sejmowych” 2007, nr 22, s. 1 i 2.

⁷ R. Domaszewicz, *Finanse krajów kapitalistycznych*, PWE, Warszawa 1985, s. 170.

⁸ S. Owsiak, *Finanse Publiczne ...*, dz. cyt., s. 59.



Rysunek 1. Wydatki publiczne w ujęciu segmentów finansów publicznych w UE-27

Figure 1. Public expenses in depiction of public finance segments in EU-27

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: K. Polarczyk, *Wydatki publiczne...*, dz. cyt., s. 2 i 3

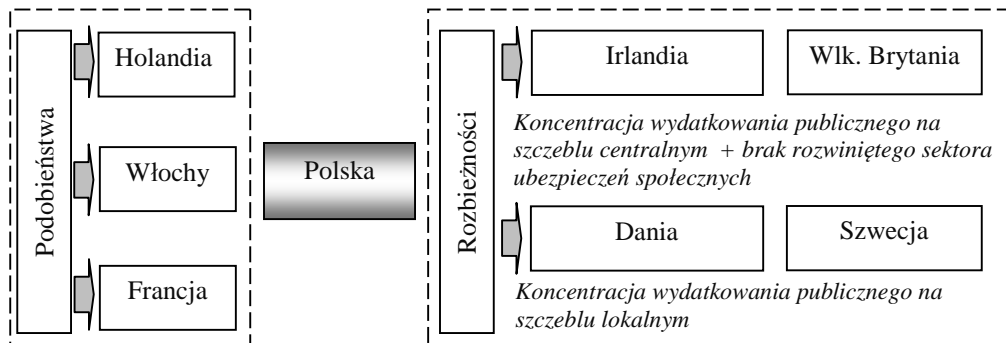
Source: Own work on the basis of: K. Polarczyk, *Wydatki publiczne...*, dz. cyt., s. 2 i 3

Zaprezentowane zestawienie pokazuje jednoznacznie, iż w Polsce (na tle państw unitarnych UE) wydatki publiczne koncentrują się głównie w segmencie funduszy ubezpieczeń społecznych (średnio 35,4% ogółu wydatków publicznych) oraz segmencie funduszy samorządowych⁹. Przy czym wyniki dla Polski nie należą do najwyższych w UE. Analiza przekrojowa wykazuje, że pomimo przeniesienia środka ciężkości w Polsce na poziom ubezpieczeń społecznych, jego pozycja nieznacznie ustępuje roli jaką ów segment zajmuje w Słowenii i Grecji. Dysproporcję tą dodatkowo wzmacnia Francja w której wskaźnik wydatków publicznych realizowanych przez fundusze ubezpieczeń społecznych oscyluje w granicach 46% całości wydatków sektora. Przewyższa ona tym samym aż o 10,6% wartość analogicznego wskaźnika dla Polski.

Diametralnie inaczej wypadają porównania wydatków publicznych realizowanych przez fundusze centralne. Wskaźnik dla kraju tj. 33,6% ustępował o blisko 12% średniej unijnej. Oznacza to, iż poziom centralizacji wydatkowania publicznego w Polsce jest zdecydowanie niższy aniżeli w innych krajach członkowskich UE. Niższa wartość analizowanego parametru stanowiła domenę jedynie trzech państw tj. Finlandii, Danii oraz Holandii. Konsekwencją powyższego rozkładu jest wyższy udział wydatków publicznych realizowanych przez podsektor samorządowy. Wynik dla Polski (tj. 31,0%) istotnie przewyższa średnią dla państw unitarnych UE, oscylującą w granicach 27,6%. Nie wspominając już o takich krajach jak Portugalia i Grecja, w których zdecentralizowanie

⁹ Bazując na ujęciu definicyjnym Eurostatu, do porównań funduszy celowych w Polsce włączono NFZ podczas gdy w statystykach krajowych M. Finansów traktuje NFZ jako odrębny element sektora finansów publicznych, (przyp. aut.).

wydatkowania publicznego na poziom JST opisywane jest wartościami wynoszącymi odpowiednio 13,0% oraz 7,0%.



Rysunek 2. Struktura wydatków publicznych w Polsce na tle państw członkowskich UE. Podobieństwa i rozbieżności

Figure 2. Structure of public expenses in Poland on the background of the EU countries. Similarities and discrepancies

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: K. Polarczyk, *Wydatki publiczne...*, dz. cyt., s. 2 i 3

Source: Own work on the basis of: K. Polarczyk, *Wydatki publiczne...*, dz. cyt., s. 2 i 3

Warto jednakże podkreślić, że pomimo silnie zarysowanych tendencji przenoszących realizację zadań publicznych na niższy poziom struktur państwa, Polska ustępuje w tym względzie Szwecji oraz Danii (por. rysunek 2). Udział wydatków szczebla samorządowego w relacji do ogółu wydatków publicznych stanowi w tym krajach odpowiednio, średnio 44,0% oraz 63,0%.

Wydatki publiczne w Polsce wg kryterium przeznaczenia ekonomicznego

Pozostając w obszarze rozważań na temat wydatkowania publicznego – zgodnie z podejściem A. H. Hansena¹⁰, niezbędna staje się ocena polityki wydatkowej państwa w aspekcie jej wpływu na dochód społeczny, jego podział a przede wszystkim stopień zaspokojenia potrzeb obywateli. W tym miejscu należy zaznaczyć, że priorytet realizacji podstawowych potrzeb społecznych

¹⁰ Do najważniejszych prac A. H. Hansena traktujących o tematyce szeroko pojmowanych finansów publicznych należą m.in.: *Economic policy and full employment*, McGraw-Hill, New York-London, 1947 oraz *Fiscal policy and business cycles*, W.W. Norton, New York, 1941, (przyp. aut.).

legitymizuje ujemne saldo systemu finansów publicznych. Hansen stwierdza bowiem, że zaciągnięte w okresie depresji zadłużenie z przeznaczeniem na sfinansowanie niezbędnych wydatków jest przejawem zdrowej polityki finansowej. Rozwinięciem wskazanego postulatu jest koncepcja budowy dwóch autonomicznych budżetów tj. budżetu operacyjnego i budżetu kapitałowego. Przenosząc wskazane stanowisko teoretyczne na grunt przeprowadzanych analiz empirycznych należy odnieść się do wydatków publicznych grupowanych wg kryterium przeznaczenia ekonomicznego (por. tabela 2).

Tabela 2. Wydatki publiczne wg przeznaczenia ekonomicznego w roku 2007 UE-27, Strefie Euro oraz w Polsce

Table 2. Public expenses according to economic destination for the year 2007 in the EU, Euro Zone and Poland

Kategorie wydatkowe	Poszczególne kategorie wydatków jako % wydatków ogółem			
	Min	Polska	Średnia UE	Max
		100,0	100,0	
Świadczenia społeczne	Łotwa (21,4)	38,7	37,3	Niemcy (55,8)
Wynagrodzenia pracowników	Niemcy (15,7)	22,9	24,9	Cypr (33,7)
Zużycie dóbr i usług	Belgia (7,3)	14,2	14,1	Z. Królestwo (27,4)
Odsetki	Estonia (0,5)	5,8	4,7	Włochy (10,3)
Nakłady inwestycyjne	Austria (1,9)	10,0	8,0	Łotwa (16,4)
Inne wydatki bieżące	Litwa (3,4)	5,6	5,4	Cypr (10,2)
Transfery kapitałowe	Szwecja (0,6)	1,3	2,7	Bułgaria (9,2)
Subsydia	Grecja (0,3)	1,5	2,9	Austria (6,8)

Źródło: Government Finance Statistics, Summary tables, Data 1997–2007, Eurostat 2008

Source: Government Finance Statistics, Summary tables, Data 1997–2007, Eurostat 2008

Przygotowane zestawienie potwierdza tezę postawioną w pierwszej części niniejszego artykułu. Mimo, iż w latach 2000-2007, poziom nakładów na świadczenia społeczne w Polsce obniżył się o 5% to w dalszym ciągu stanowi on dominującą kategorię wydatków całego sektora. Zasadne jest więc pozycjonowanie Polski w gronie tzw. państw opiekuńczych. Aktualny wskaźnik wydatków na świadczenia społeczne w kraju wynosi bowiem 38,7% całości wydatków publicznych i przewyższa tym samym zarówno średnią dla UE-27 (tj. 37,3%) jak i UE-12 (33,2%).

Tabela 3. Wydatki na wynagrodzenia i świadczenia socjalne jako % ogółu wydatków publicznych w 2007 roku w wybranych krajach UE-27

Table 3. Salary expenses and social benefits as % of public expenses for the year 2007 in selected countries of the EU-27

Państwo*	Wynagrodzenia pracowników	Świadczenia społeczne	Różnica
Niemcy	15,7	55,8	- 40,1
Austria	18,8	48,2	- 29,4
Luksemburg	19,4	47,4	- 28,0
Słowacja	19,8	46,4	- 26,6
Czechy	17,9	42,6	- 24,7
Holandia	20,2	44,1	- 23,9
Belgia	24,2	46,1	- 21,9
Francja	24,5	44,1	- 19,6
Włochy	22,3	41,5	- 19,2
Polska	22,9	38,7	- 15,8
Grecja	25,2	39,3	- 14,1
Portugalia	28,2	41,9	- 13,7
Słowenia	24,9	38,6	- 13,7
Węgry	23,0	36,3	- 13,3

Państwo*	Wynagrodzenia pracowników	Świadczenia społeczne	Różnica
Hiszpania	26,3	36,4	- 10,1
Finlandia	27,3	36,6	- 9,3
Bulgaria	21,7	29,3	- 7,6
Irlandia	26,1	32,8	- 6,7
Szwecja	28,6	34,7	- 6,1
Z. Królestwo	24,5	28,5	- 4,0
Litwa	28,3	30,9	- 2,6
Rumunia	25,6	27,0	- 1,4
Estonia	28,2	29,2	- 1,0
Malta	30,7	30,4	+ 0,3
Dania	33,1	32,2	+ 0,9
Cypr	33,7	27,3	+ 6,4
Łotwa	30,5	21,4	+ 9,1

*Nowe kraje członkowskie oznaczono kolorem

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: Government Finance Statistics, Summary tables, Data 1997–2007, Eurostat 2008

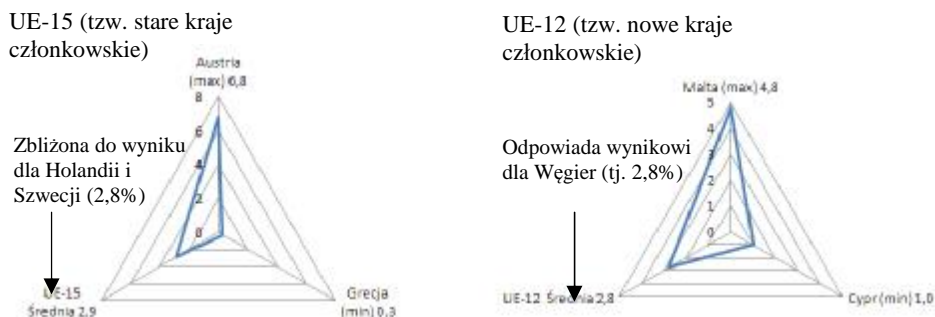
Source: Own work on the basis of: Government Finance Statistics, Summary tables, data 1997–2007, Eurostat 2008

Celem podkreślenia wydzwiku zaprezentowanych statystyk należy zaznaczyć, że świadczenia społeczne w Polsce konsumują większe nakłady aniżeli wydatki na wynagrodzenia pracowników (por. tabela 3). Według statystyk za rok 2007, nakłady na wynagrodzenia w Polsce były niższe o 15,8% od środków przeznaczanych na świadczenia społeczne i wyniosły zaledwie 22,9% ogółu wydatków sektora. Pomimo tego, iż podobna sytuacja miała miejsce zarówno w relacji do średniej dla UE-27 jak i traktowanych odrębnie nowych krajów członkowskich, to rozdzwięk pomiędzy tymi kategoriami jest zdecydowanie mniejszy. W przypadku porównań odnoszonych do UE-27 różnica wyniosła 12,4% a w odniesieniu do UE-12 zaledwie 7,6%. Zaprezentowane statystyki wykazują, że przewaga nakładów na świadczenia społeczne w relacji do wydatków na wynagrodzenia stanowi w większości przypadków domenę krajów UE-15. Niekwestionowanym liderem w tej niechlubnej statystyce są Niemcy z wynikiem – 40,1%. Wśród poddanych badaniu krajów członkowskich zaledwie

w 4 państwach (w tym 3 spośród UE-12), wynagrodzenia przewyższały koszt świadczeń ponoszonych na rzecz społeczeństwa. Były to: Malta (+0,3), Dania (+0,9), Cypr (+6,4) oraz Łotwa (+9,1). Co istotne na kształt tego zestawienia znacząco wpływa analiza dynamiczna. Na przestrzeni lat 2000-2007, aż 17 państw członków UE, zwiększyło nakłady na świadczenia społeczne przy jednoczesnej redukcji lub pozostawieniu na niezmiennym poziomie wydatków na wynagrodzenia. Zaowocowało to dodatkowym wzrostem różnicy między obydwoma kategoriami. Zdecydowanie najsilniej owa zmiana widoczna była w Portugalii. W roku 2000 (tj. roku bazowym), wydatki na wynagrodzenia przewyższały o 1,6% nakłady na świadczenia społeczne. Siedem lat później sytuacja zmieniła się diametralnie. Przewaga nakładów na świadczenia społeczne w relacji do wynagrodzeń urosła do 13,7%.

Nakłady na zużycie dóbr i usług pochłaniają w Polsce 14,2% ogółu wydatków sektora, co odpowiada średniej dla UE-27 (tj. 14,1%). Inaczej prezentują się zestawienia dokonywane w relacji do państw UE-12 i krajów strefy euro. W odniesieniu do pierwszej grupy, wydatki związane ze zużyciem dóbr i usług stanowią 15,1%, a w odniesieniu do państw strefy euro 10,8% ogółu wydatków publicznych. Rozdźwięk ten jest jeszcze silniejszy jeżeli przyjąć do porównań wielkości brzegowe. Najmniejsze nakłady na ten cel stanowiły domenę Belgii (tj. 7,3%), a największe Zjednoczonego Królestwa (tj. 27,4%). W efekcie przeprowadzonych porównań można zauważyć, że Polska pod względem nakładów przeznaczanych na zużycie dóbr i usług, przypomina gospodarkę czeską, słoweńską, irlandzką oraz węgierską.

Jeżeli porównać kolejne dwie grupy, tj. wydatki bieżące oraz subsydia, widoczne są dalsze podobieństwa. Otóż, wydatki bieżące w Polsce konsumują 5,6% całości wydatków sektora (tj. o 0,2% więcej niż średnio w UE-27 i o 0,1% mniej niż w UE-12). Statystyki pokazują jednoznacznie, że nowe państwa członkowskie odznaczają się relatywnie wyższym poziomem wydatków bieżących. Ich pułap dla Polski odpowiada analogicznym wartościom charakteryzowanego wskaźnika zarówno dla Danii, Austrii oraz Węgier jak i Słowacji oraz Finlandii. Na podkreślenie zasługuje w tym miejscu wynik Litwy w której wydatki na cele bieżące pochłaniają zaledwie 3,4% ogółu wydatkowanych środków tj. blisko 3 krotnie mniej niż w wydatkującym na ten cel najwięcej Cyprze. Zaprezentowane wielkości uwidaczniają istotny rozdźwięk w kosztach funkcjonowania struktur sektora publicznego – zarówno w odniesieniu do całej UE-27, jak i w rozbiciu na nowe i stare kraje członkowskie. Stanowią one tym samym skuteczny weryfikator poziomu rozwoju gospodarczego każdego kraju i obciążenia dla gospodarki jakim niewątpliwie jest niewydolny sektor publiczny.



Rysunek 3. Wydatki na subsydia jako % wydatków ogółem w roku 2007. Średnia, minimum i maksimum dla UE-15 i UE-12

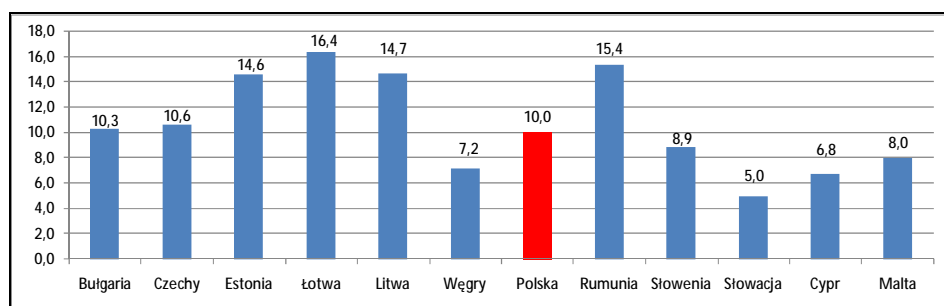
Figure 3. Expenses on subsidiary as % of all expenses for the year 2007. Average, minimum and maximum for EU-15 and EU-12

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: Government Finance Statistics, Summary tables, data 1997–2007, Eurostat 2008

Source: Own work on the basis of: Government Finance Statistics, Summary tables, data 1997–2007, Eurostat 2008

Kolejną kategorią po stronie wydatków publicznych w Polsce, która uwiadacza podobieństwa do pozostałych państw – członków UE są subsydia. Wskaźnik dla kraju oscylujący w granicach 1,5% ogółu rocznych wydatków jest znacząco niski – jeżeli porównać go ze średnią dla UE-27 (tj. 2,9%) oraz statystyką dla państw strefy euro (2,6%), nie wspominając już o przeznaczającej na ten cel najwięcej Austrii (6,8%). Niemniej wygląda on zdecydowanie inaczej jeżeli porównania odnieść do przeznaczającej na ten cel najmniej – Grecji. W tym ujęciu wynik dla Polski jest 5-cio krotnie wyższy. W przypadku analiz dotyczących subsydiów widoczna jest jeszcze jedna prawidłowość. Otóż porównania w ujęciu międzynarodowym pozycjonują Polskę najbliżej takich krajów jak Zjednoczone Królestwo, Łotwa oraz Bułgaria i Irlandia. Przy czym, analiza wydatków na subsydia w latach 2000-2007 pokazuje, że o ile zbliżenie wyników powołanych wyżej państw do statystyk dla Polski, jest efektem redukcji wydatków w tym obszarze, o tyle wynik dla kraju jest konsekwencją wzrostu nakładów na subsydia. Fakt ten dowodzi całkowicie odmiennego kierunku w polityce wydatkowej sektora publicznego w Polsce. Dodatkowo, wynik ten wzmacnia fakt, że w grupie 27 państw członków UE, zaledwie 5 z nich (niewliczając Polski) zdecydowało się na zwiększenie nakładów na subsydia, a pozostałe 21 krajów wyraźnie zmniejszyło, bądź podtrzymało na niezmiennym poziomie udział wydatków na wskazany wyżej cel.

Polska w konfrontacji z pozostałymi państwami nowej UE odznacza się najniższym poziomem transferów kapitałowych. Wynik 1,3% ogółu ponoszonych wydatków, był niższy zarówno w przypadku porównań odnoszonych do średniej dla UE-15 (2,4%) jak i UE-27 (2,7%). W badanym okresie najniższym poziomem wydatków na transfery kapitałowe odznaczała się Szwecja, a ich pułap w roku 2007 oscylował w granicach 0,6% ogółu wydatkowanych środków. Z kolei państwem, które przeznaczało na ten cel największe kwoty była Bułgaria. W roku 2007 nakłady te konsumowały 9,2% całości ponoszonych w tym roku wydatków, a ich wzrost w latach 2000-2007 wyniósł 5,5%. Największym spadkiem wydatków na transfery kapitałowe zaznaczyła się Słowacja, w przypadku której badany wskaźnik zmniejszył się aż o 15,9%.



Rysunek 4. Nakłady inwestycyjne jako % wydatków publicznych w nowej UE w 2007 roku

Figure 4. Spending on investments as % of public expenses in “new” the EU for the year 2007

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: Government Finance Statistics, Summary tables, Data 1997–2007, Eurostat 2008

Source: Own work on the basis of: Government Finance Statistics, Summary tables, data 1997–2007, Eurostat 2008

Analiza poziomu nakładów inwestycyjnych (por. rysunek 4), wskazuje, że wynik dla UE-12 (tj. 10,7%) przewyższa statystykę dla kraju o blisko 1 punkt procentowy. Równocześnie wskaźnik ten jest relatywnie wysoki jeżeli zestawić go ze średnią dla UE-15 (tj. 5,9%), czy też UE-27 (8,0%). Ale czy jest on wystarczający aby skutecznie stymulować gospodarkę? Odpowiadając na tak postawione pytanie trzeba wskazać, że gorszy wynik odnotowało jedynie pięć państw UE-12, spośród których najsłabiej wypadła Słowacja (5,0%). Rezultat ten był tym samym dwukrotnie niższy aniżeli wskaźnik dla Polski (tj. 10,0%) oraz ponad trzykrotnie mniejszy niż na Łotwie (16,4%) i Rumunii (15,4%). Istotnego znaczenia nabiera w tym miejscu odniesienie się do dynamiki zmian w czasie, analizowanego parametru. W latach 2000-2007 w Polsce wydatki

inwestycyjne wzrosły zaledwie o 4,2%. Rosły one w średnim tempie ok. 0,6% w skali roku. Dla porównania w Rumunii wzrost ten wyniósł 7,3% na Litwie 8,7% a w przypadku Łotwy sięgnął poziomu 12,8%. Podsumowując można stwierdzić, że wynik dla kraju co prawda przewyższa wartości analogicznego wskaźnika w UE-27 (2,2%) a także w strefie euro (2,3%), lecz równocześnie ustępuje statystykom dla przedstawionych wyżej państw.

Ostatnią, niemniej bardzo ważną kategorią wydatków publicznych są odsetki. Według danych za rok 2007, ich udział w łącznej kwocie wydatków publicznych w Polsce przewyższał o 1,1% średnią dla UE-27 oraz o 1,9% wartość analogicznego wskaźnika dla nowych państw członkowskich. Porównania międzynarodowe wykazują, że gorszym wynikiem legitymują się jedynie Węgry (8,1%), Cypr (7,2%) i Malta (7,9%). Analiza ocenianej kategorii wydatkowej odnoszona do przedziału czasowego lat 2000-2007, jedynie potwierdza niekorzystne wyniki dla kraju. Co prawda wartość nakładów ponoszonych na odsetki w relacji do ogółu wydatków publicznych zmniejszyła się, to samo tempo spadku (tj. 1,4% w ciągu 7 lat), należy uznać za dalece niezadowalające. Dla porównania średnia wartość spadku tego wskaźnika w relacji do ogółu państw UE wyniosła 2,4%. Polska ustępuje w tym względzie również pojedynczym krajom. Państwa takie jak Grecja, Bułgaria oraz Rumunia, zredukowały wartość nakładów przeznaczanych na odsetki odpowiednio o 5,8%, 4,4% oraz 4,2%. Oczywiście można dokonywać porównań do takich państw jak Włochy w których poziom badanego parametru oscyluje w granicach 10,3% ogółu wydatków, ale trzeba mieć świadomość tego, że są również takie kraje jak Estonia, w których wskaźnik ten wynosi zaledwie 0,5% wydatków publicznych. Celowe powinno być więc dążenie do minimalizacji tego typu, bezproduktywnych, lecz dolegliwych dla finansów publicznych – kosztów. Dla właściwej optyki porównań wystarczy zaznaczyć, że przy rocznym tempie spadku wydatków na odsetki na poziomie 0,2%, Polsce potrzebne byłoby 29 lat, aby dorównać wynikowi Grecji, która jak wiadomo nie jest liderem gospodarczym UE. Stwierdzenie to można potraktować zatem jako sentencję opisującą wskazaną kategorię wydatków publicznych.

Efektywność wydatkowania publicznego w Polsce

Przedstawiona analiza wykazała, że pomimo pozytywnych zmian w kierunkach i strukturze wydatków publicznych jakie dokonały się w Polsce na przestrzeni ostatnich lat w dalszym ciągu szereg obszarów sektora publicznego wymaga usprawnień. W rezultacie, zaprezentowane statystyki potwierdzające poprawnie obrany kierunek zmian w zakresie wydatkowania publicznego, nie

mogą być więc traktowane jako docelowe, lecz jako absolutne minima gwarantujące jedynie poprawne – a nie optymalne – funkcjonowanie sektora.

Po pierwsze, pomimo redukcji nakładów na świadczenia społeczne (5% w latach 2000-2007), ich poziom w kraju (tj. 38,7% ogółu wydatków sektora), w dalszym ciągu przewyższa średnią unijną (37,3%). W efekcie Polska obok takich krajów jak Węgry, Szwecja i Francja – słusznie – uznawana jest za państwo opiekuńcze. Przeznaczane na ten cel nakłady stanowią istotne obciążenie zarówno dla gospodarki jak i społeczeństwa, a oczywistą konsekwencją jest niższy (aniżeli możliwy) poziom rozwoju społeczno-ekonomicznego.

Po drugie, przewaga nakładów na świadczenia społeczne w relacji do kwot przeznaczanych na wynagrodzenia (wynosząca blisko 16%), stanowi istotną destymulantę dla wzmacniania poziomu aktywności zawodowej. Fakt ten nie pozostaje bez wpływu na stabilność zasilania finansowego jednostek sektora, koszty pracy i pozostałe obciążenia publiczno-prawne.

Po trzecie, Polska podobnie jak większość nowych krajów członkowskich, odznacza się wyższymi niż średnia dla UE, wydatkami związanymi z bieżącym utrzymaniem struktur sektora. Brak działań zakładających ich redukcję, a wręcz przeciwnie – inicjowanie przedsięwzięć powodujących ich eskalację – sprawia, że państwo obciążone jest relatywnie wysokimi kosztami funkcjonowania sektora. Warto w tym miejscu postawić pytanie o koszt alternatywny wykorzystania owych środków i społeczną użyteczność tak znaczących nakładów konsumowanych w formule kosztów bieżących.

Po czwarte, przeprowadzone badania wykazały, że transfery kapitałowe w Polsce konsumują zaledwie 1,3% całości wydatków publicznych. Wynik ten gwarantuje miejsce zarówno poza średnią dla UE-15 (2,4%) jak i UE-27 (2,7%). Jeżeli dodać do tego fakt niższych niż średnio w UE-12 nakładów na inwestycje oraz wysokość kwot przeznaczanych na subsydia – coraz bardziej realną staje się wizja wydłużenia okresu dążenia do osiągnięcia tak pożądanej „średniej unijnej”. Czynnikiem, który potwierdza prawidłowość powyższego stwierdzenia jest tempo wzrostu wydatków inwestycyjnych. W okresie siedmiu badanych lat wyniosło ono w Polsce zaledwie 4,2% (średnio ok. 0,6% w skali roku), tj. blisko dwukrotnie mniej niż w przypadku analogicznego wskaźnika dla nieporównywalnie słabszej gospodarczo – Rumunii (tj. 7,3%).

Po piąte, dalszej redukcji wymagają płatności odsetkowe. Ich wartość w dalszym ciągu przewyższa średnią unijną. Spadek na poziomie 1,4% w okresie 7 lat jest niewystarczający. Ponadto, postępuje on zbyt wolno. Widać to wyraźnie jeżeli przyrównać go z dynamiką zmian, dla ogółu państw członkowskich UE (2,4%) oraz wynikami dla Bułgarii (4,4%) i Rumunii (4,2%). Płatności odsetkowe jako „opłaty za czasowe użyczenie obcego kapitału” stanowią przykład nieproduktywnego wykorzystania posiadanych środków. W rezultacie

inicjowane działania powinny zmierzać do minimalizacji kosztów tego rodzaju oraz ewoluować w kierunku wzrostu nakładów ponoszonych na inwestycje.

Konkludując należy odnieść się do poglądów A. Wagnera, wyrażonych w formule prawa wzrastających wydatków publicznych. Zgodnie z jego treścią możliwości w zakresie realizacji wydatków publicznych warunkowane są poziomem rozwoju gospodarki. Ten zaś (paradoksalnie) poddany jest wpływowi wydatkowania publicznego¹¹. Mając zatem świadomość nieodzowności wydatków publicznych, istotnego znaczenia nabiera maksymalizacja rezultatów będących efektem ich realizacji. Nawiązując do powyższego trzeba zaznaczyć, że dokonana ocena pozwala na stwierdzenie, że pomimo poprawnie obranych kierunków zmian w zakresie wydatkowania publicznego w Polsce – dotychczasowe rezultaty nie są zadowalające. Przede wszystkim uderza rozbudowana i mało przejrzysta struktura wydatków ponoszonych na świadczenia społeczne. Wtórną jej wysokie koszty funkcjonowania sektora oraz niski poziom nakładów inwestycyjnych. Ponadto, wśród czynników decydujących o niskiej efektywności wydatkowania publicznego w Polsce wymienić należy tzw. miękkie ograniczenia budżetowe (w tym m.in. subwencjonowanie i brak możliwości bankructwa)¹², duże znaczenie przesłanek o charakterze politycznym, czy finalnie brak konkurencji. Do grupy wymienionych czynników sprawczych należy również zbyt wysoki poziom niechęci do ryzyka, prowadzący do biurokratyzacji a w rezultacie do schematycznego działania przyjmującego za wykładnik utarte przez praktykę standardy. Zestawiając ze sobą przedstawione fakty i odnosząc je do innych państw-członków UE uwidacznia się dystans dzielący Polskę do gospodarek krajów dynamiczniej wprowadzających zmiany we wskazanym obszarze i forsujących z większą determinacją programy racjonalizacyjne. Mówiąc zatem o efektywności wydatkowania publicznego w Polsce należy określić ją mianem połowicznej.

¹¹ S. Owsiak, *Finanse Publiczne ...*, dz. cyt., s. 52.

¹² J. E. Stiglitz, *Ekonomia sektora publicznego*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2004, s. 241.

Bibliografia

1. Buchanan M., *Finanse publiczne w warunkach demokracji*, Wydawnictwo PWN, Warszawa 1997.
2. Domaszewicz R., *Finanse krajów kapitalistycznych*, PWE, Warszawa 1985.
3. Gwartney J., Lawson R., Park W., Wagh S., Edwards C., De Rugy V., *Economic freedom of the World: 2002 Annual Report*, The Fraser Institute, Vancouver 2002.
4. Hansen A. H., *Economic policy and full employment*, McGraw-Hill, New York-London, 1947.
5. Hansen A. H., *Fiscal policy and business cycles*, W.W. Norton, New York, 1941.
6. Kleer J. (red.), *Sektor publiczny w Polsce i na świecie między upadkiem a rozkwitem*, Wydawnictwa Fachowe CeDeWu, Warszawa 2005.
7. Komar A., *Finanse publiczne*, PWE, Warszawa 1995.
8. Mueller D. (ed.), *Perspectives on Public Choice: A Handbook*, Cambridge: Cambridge University Press, 1997.
9. Owsiak S., *Finanse Publiczne. Teoria i Praktyka*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2005.
10. Polarczyk K., *Wydatki publiczne w Polsce na tle państw Unii Europejskiej*, „Biuro Analiz Sejmowych” 2007, nr 22.
11. Rodrik D., *„Institutions for high quality growth: What they are and how to acquire them”*, NBER (National Bureau of Economic Research) Working Paper 7540, 2000.
12. Stiglitz J. E., *Ekonomia sektora publicznego*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2004.

EFFICIENCY OF THE PUBLIC EXPENSES IN POLAND

The article treats about efficiency of the public expenses in Poland on the background of the EU-27. It shows the comparing surfaces which are the basis on rating propriety of public finance administration in Poland in relation to extant European Union countries. Guided analysis showing an areas which exacting of changes and consequences of forsaken reforms. The article proclaim the empirical view on efficiency and rationality of public sector administration.

Key words: public sector, public finance administration, budgetary expenses, public administration.