

**Krystyna Piotrowska-Marczak**

Uniwersytet Łódzki

## **ILUZJE OSZCZĘDNOŚCI WYDATKÓW PUBLICZNYCH**

Istotą każdego kryzysu finansowego jest brak środków. Remedium na jego ograniczenie jest koncentracja na sektorze publicznym. W tym układzie znajdują się na pierwszym planie działania związane z finansami publicznymi i jego najważniejszym instrumentem, tj. budżetem państwa, realizatorem którego jest rząd. W jego rękach spoczywa formułowanie państwowej polityki finansowej państwa. W związku z tym polityka ta stanowi odzwierciedlenie struktury politycznej władzy państwowej. W konsekwencji tego procesu następuje wybór modelu państwa i gospodarki. W efekcie znajduje to odbicie w polityce budżetowej i przekłada się na strukturę dochodów i wydatków. Po konfrontacji dochodów i wydatków uzyskuje się wynik w postaci nadwyżki lub deficytu budżetowego. W przypadku deficytu budżetowego występuje konieczność jego sfinansowania. Ponieważ z reguły nie jest możliwe bieżące sfinansowanie deficytu, następuje jego przerastanie w dług publiczny, który ma charakter długofalowy. W tych warunkach powstaje ważne pytanie pociągające za sobą odpowiednie decyzje, jakie są przyczyny deficytu w sektorze publicznym. Są to:

1. Stabilizacja zadań polityki budżetowej.
2. Dążenie do dostosowania wydatków publicznych do korzyści uzyskanych z tych wydatków.
3. Dążenie do ograniczenia skutków gwałtownych zmian poziomu wydatków publicznych.

Na tle przedstawionych przyczyn można rozważać, czy deficyt jest koniecznością i należy go traktować jako zjawisko nieuniknione i wpisane w gospodarkę publiczną na stałe, czy też jest to zjawisko niepożądane i wymagające ograniczenia lub likwidacji. Ani jedno, ani drugie stwierdzenie nie jest w pełni akceptowalne. Istnienie deficytu samo przez się nie jest dramatem. Należy jednak umiejętnie nim zarządzać i nie dopuszczać do nadmiernej wysokości. W tym duchu Unia Europejska wprowadza ograniczenia jego wysokości.

W związku z tym, że poziom deficytu jest w znacznej mierze zależny od tego, jak rozbudowany jest sektor publiczny, trzeba przyjąć, jakie winny być jego granice.

Minimalna granice sektora publicznego wyznacza poziom usług publicznych, który warunkuje osiągnięcie maksymalizacji produktu społecznego.

W takim ujęciu wskazuje się nie tylko granice sektora publicznego, ale jego rolę w tworzeniu produktu krajowego, czyli uznaje się, że nie tylko obciąża społeczeństwo przez podatki, ale aktywizuje i mobilizuje je do działalności gospodarczej. Problem jednak tkwi w tym, w jakich proporcjach mają pozostawać względem siebie dochody i wydatki budżetu państwa. Pomocne jest stwierdzenie R.A.P.B. Musgrave<sup>1</sup> przybierające postać kanonu finansów publicznych. Zgodnie z nim każde pokolenie powinno być obciążone finansowaniem wydatków publicznych proporcjonalnie do korzyści uzyskiwanych ze świadczeń sektora publicznego.

Równocześnie jednak trzeba założyć, że korzyści, które społeczeństwo uzyskuje za pośrednictwem finansów publicznych, są uzależnione od potrzeb społecznych. Te z kolei zmieniają się i w miarę postępu narastają i rozbudowują się. To, co zadowalało kilka czy kilkanaście lat temu, nie spełnia aktualnych kryteriów. Znakomitym przykładem są usługi medyczne. Jest to szczególnie wyraźne w diagnostyce. Postęp w zakresie aparatury medycznej służącej ustaleniu przyczyny chorób jest ogromny, co powoduje konieczność ponoszenia znacznych nakładów na wyposażenie placówek służby zdrowia. Wzrost zapotrzebowania na środki pieniężne ma jednak postać zwrotną. Można bowiem uznać, że wczesna dobra diagnoza pacjentów przyczyni się do skrócenia czasu choroby i będzie wspomagać aktywność zawodową, ograniczając absencję chorobową. Stąd uzasadniona jest konieczność dokonywania wydatków w ramach finansów publicznych.

Tendencje takie zostały stwierdzone już w XIX w. przez A. Wagnera i przyjęły postać prawa wzrastających wydatków publicznych. Mimo upływu czasu prawo to jest nadal aktualne z następujących względów:

- postępującego procesu rozwoju techniki,
- narastających potrzeb społecznych,
- konieczności sprawowania przez państwo opieki nad częścią społeczeństwa, która sama nie jest w stanie zadbać o swoją egzystencję,
- większej efektywności sektora publicznego w stosunku do prywatnego w wybranych dziedzinach usług, do których należą m.in. oświata, kultura, ochrona zdrowia, sport.

Przedstawione argumenty są ważną przesłanką w budowaniu strategii finansów publicznych. Niestety nie zawsze podejmowane decyzje uwzględniają opisane prawidłowości. W warunkach kryzysu i narastających zobowiązań z tytułu długu publicznego nie bierze się pod uwagę różnych sposobów postępowania.

Skoro deficyt, a w konsekwencji dług publiczny, zależy od relacji między dochodami i wydatkami, aby go ograniczyć, trzeba albo zwiększyć dochody, albo zmniejszyć wydatki. Każde z tych rozwiązań ma swoje konsekwencje. Powiększenie dochodów za pomocą wzrostu obciążeń podatkowych powoduje dezaproba-

<sup>1</sup> R.A.P.B. Musgrave, *Public Finance in Theory and Practice*, Tokyo 1973, s. 598.

Tabela 1. Wydatki budżetu państwa na rok 2008. Zestawienie zbiorcze według działów

Dział	Treść	Plan na 2008r.	Z tego:						obsługa długu publicznego	środki własne Unii Europejskiej	finansowanie projektów z udziałem środków Unii Europejskiej
			dotacje i subwencje	świadczenia na rzecz osób fizycznych	wydatki bieżące jednostek budżetowych	wydatki majątkowe	w tysiącach złotych	wydatki bieżące jednostek budżetowych			
010	Rolnictwo i łowiectwo	16 455 071	1 672 724	1 361	549 991	117 481		11 643	14 101 871		
020	Leśnictwo	37 167	28 317		1 170				7 680		
050	Rybolowstwo i rybactwo	171 198		870	34 447	7 707			128 174		
100	Górnictwo i kopalnictwo	448 713	446 000	13	200	2 500					
150	Przetwórstwo przemysłowe	3 077 532	220 194	437	173 041	66 900			2 616 960		
500	Handel	1 649 402	341 334	6 831	97 727	8 133			1 195 377		
550	Hotele i restauracje	22 000	22 000								
600	Transport i łączność	12 674 393	2 530 595	9 355	2 818 630	4 611 277			2 704 536		
630	Turystyka	44 544	40 898	40	3 606						
700	Gospodarka mieszkaniowa	1 444 022	1 326 896	39	15 452	100 070			1 565		
710	Działalność usługowa	704 448	238 542	2 646	291 352	67 244			104 664		
720	Informatyka	179 915		201	156 433	8 821			14 460		
730	Nauka	4 102 206	2 353 022	1 190	1 210 932	355 425			181 637		
750	Administracja publiczna	10 426 110	414 899	326 577	8 006 952	514 148			1 163 534		
751	Urzędy naczelnych organów władzy państwowej, kontroli i ochrony prawa oraz sądownictwa	1 866 359	70 806	22 276	1 632 191	139 816			1 270		
752	Obrona narodowa	16 565 388	101 912	848 285	10 889 125	4 726 066					
753	Obowiązkowe ubezpieczenia społeczne	64 320 411	48 275 831	15 039 412	9 99 105	6 063					
754	Bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa	13 015 688	1 662 315	431 476	9 603 828	1 238 766			79 303		

755	Wymiar sprawiedliwości	9 363 288	628	316 986	8 110 388	883 059				52 227
756	Dochoody od osób prawnych, od osób fizycznych i od innych jednostek nie posiadających osobowości prawnej oraz wydatki związane z ich poborem	315 177			299 257	15 920				
757	Obsługa długu publicznego	27 809 610					27 809 610			
758	Różne rozliczenia	85 274 239	46 845 339	16 712	2 641 692	2 471 410		12 080 123		21 218 963
801	Oświata i wychowanie	1 610 397	114 564	19 955	1 038 985	67 675				369 218
803	Szkolnictwo wyższe	10 744 700	9 998 492	206 619	28 955	425 903				84 731
851	Ochrona zdrowia	4 633 589	1 146 334	7 770	2 521 363	851 377				106 745
852	Pomoc społeczna	12 649 422	12 575 712	11 333	56 135	1 486				4 756
853	Pozostałe zadania w zakresie polityki społecznej	6 691 761	1 019 770	4 942 168	11 303	436				646 084
854	Edukacyjna opieka wychowawcza	245 403	17 898	1 729	194 110	9 845				21 821
900	Gospodarka komunalna i ochrona środowiska	55 264	253	294	140 833	18 590				395 294
921	Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego	1 430 998	1 025 879	3 325	178 422	158 432				64 940
925	Ogrody botaniczne i zoologiczne oraz naturalne obszary i obiekty chronionej przyrody	109 556	455	2 816	97 555	4 206				4 524
926	Kultura fizyczna i sport	344 766	225 954	16 790	39 192	62 830				
	Ogółem	308 982 737	132 789 563	22 237 506	51 842 372	16 941 586	27 809 610	12 091 766		45 270 334

Źródło: dane Ministerstwa Finansów.

Tabela 2. Wydatki budżetu państwa na rok 2009. Zestawienie zbiorcze według działów

Dział	Treść	Plan na 2008 r.	Z tego:						środkami własnymi Unii Europejskiej	finansowanie projektów z udziałem środków Unii Europejskiej
			dotacje i subwencje	świadczenia na rzecz osób fizycznych	wydatki bieżące jednostek budżetowych	wydatki majątkowe	obsługa długu publicznego	w tysiącach złotych		
010	Rolnictwo i łowiectwo	12 060 529	1 969 639	1 300	636 245	133 432		10 426	9 309 489	
020	Leśnictwo	28 532	10 545		1 305	24			16 658	
050	Rybołówstwo i rybactwo	122 026	3 500	901	34 767	421			82 437	
100	Górnictwo i kopalnictwo	443 720	442 500	10	210	1 000				
150	Przetwórstwo przemysłowe	1 499 274	186 806	466	176 295	36 425			1 099 282	
500	Handel	898 522	379 936	6 922	74 953	9 244			427 467	
550	Hotele i restauracje	22 000	22 000							
600	Transport i łączność	14 477 455	2 471 902	9 722	2 119 829	5 798 144			4 082 858	
630	Turytyka	45 331	14 289	18	4 024					
700	Gospodarka mieszkaniowa	1 473 052	1 273 239	39	15 587	180 967			3 22	
710	Działalność usługowa	738 550	242 158	2 612	302 909	121 432			69 439	
720	Informatyka	200 663		240	189 354	1 939			9 130	
730	Nauka	4 551 604	2 560 298	2 211	1 237 625	430 499			320 971	
750	Administracja publiczna	10 738 779	439 962	314 702	8 643 165	385 511			955 439	
751	Urzędy naczelnych organów władzy państwowej, kontroli i ochrony prawa oraz sądownictwa	1 919 275	62 406	23 353	1 717 607	114 203			1 706	
752	Obrona narodowa	18 256 786	281 762	871 548	12 272 714	12 272 714		4 830 762		
753	Obowiązkowe ubezpieczenia społeczne	64 642 138	46 881 245	16 075 371	1 678 647	6 875				

754	Bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa	14 173 301	1 833 226	404 086	10 149 117	1 686 599			100 273
755	Wymiar sprawiedliwości	9 839 247	662	308 969	8 770 477	714 495			44 644
756	Dochoły od osób prawnych, od osób fizycznych i od innych jednostek nie posiadających osobowości prawnej oraz wydatki związane z ich poborem	316			241 000	75 000			
757	Obsługa długu publicznego	32 740 856					32 740 856		
758	Różne rozliczenia	96 263 537	52 660 611	12 575	2 915 774	1 944 177		12 373 808	26 356 592
801	Oświata i wychowanie	1 471 825	114 345	21 908	1 216 065	48 207			71 300
803	Szkolnictwo wyższe	11 447 325	10 522 949	203 116	25 757	430 563			264 940
851	Ochrona zdrowia	4 620 237	1 106 950	11 870	2 323 590	1 055 057			122 770
852	Pomoc społeczna	12 620 854	12 532 227	16 342	69 199	1 286			1 800
853	Pozostałe zadania w zakresie polityki społecznej	2 776 696	867 159	1 810 600	12 476	175			86 286
854	Edukacyjna opieka wychowawcza	252 075	12 757	1 822	226 262	2 351			8 883
900	Gospodarka komunalna i ochrona środowiska	586 099	643	426	227 050	33 730			342 250
921	Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego	1 601 946	1 003 077	3 546	206 813	264 849			123 661
925	Ogrody botaniczne i zoologiczne oraz naturalne obszary i obiekty chronionej przyrody	289 430	231 196	24 216	31 196	2 822			10 489
926	Kultura fizyczna i sport								
	Ogółem	321 221 112	138 155 494	20 131 667	55 608 531	18 306 348	32 720 856	12 384 234	43 893 982

Źródło: dane Ministerstwa Finansów.

tę społeczną i może w konsekwencji ograniczyć aktywność gospodarczą, a w tym i inwestycyjną, podatników o najwyższych dochodach. Druga ewentualność najbardziej prymitywna to ograniczenia wydatków. Pozostaje jednak rozwiązanie inne, do którego drogę otwiera partnerstwo publiczno-prywatne. Przy tej drodze postępowania następuje rozłożenie ciężarów finansowanie inwestycji, a także ryzyka związanego z jej realizacją i eksploatacją między sektor prywatny i publiczny. Polski rząd w ustawie budżetowej na 2009 r. przyjął postępowanie, którego kluczowym założeniem było ograniczenie wydatków. Aby zdać sobie sprawę z istoty tego zjawiska, warto przytoczyć dane o wydatkach budżetowych z 2008 r. i tych, które są planowane na 2009 r.

Porównując dane zawarte w tab. 1 i 2, można zauważyć, jak dalece posunięto się w cięciach wydatków. Dotknęły one takich działów gospodarki, jak: rolnictwo i łowiectwo, leśnictwo, rybołówstwo i rybactwo, górnictwo i kopalnictwo, przetwórstwo przemysłowe, handel, działalność usługowa, administracja publiczna, obrona narodowa, oświata i wychowanie, część zadań w zakresie polityki społecznej, kultura fizyczna i sport. W sumie zatem zredukowano środki na kwotę 13 mld zł w podstawowych dziedzinach, takich jak: przemysł, handel, usługi, usługi społeczne. Jest to decyzja mająca poważne skutki społeczne, dająca jedynie iluzję poprawy sytuacji społeczeństwa polskiego.

W pełni należy podzielić pogląd D. Rosatiego, który stwierdza, że „ograniczenie wydatków w czasie kryzysu jest ogromnie błędną polityką (...) A u nas mamy tylko cięcia (...) A jeśli mamy oszczędzać, to oszczędzajmy na KRUS”<sup>2</sup>. W konkluzji stwierdza, że w 2009 r. można bez nadmiernych konsekwencji zwiększyć deficyt o 20 mld zł, czyli cięcia na poziomie 13 mld zł są nieuzasadnione.

Stosowanie aktualnej polityki jest rozwiązaniem najprostszym. Od lat nie podejmuje się decyzji zmieniającej obciążenia związane z ubezpieczeniami społecznymi, co głównie dotyczy reformy KRUS. Ten stan nie polepsza sytuacji w zakresie strategii zarządzania długiem publicznym, a jedynie utrzymuje *status quo*, koncentrując się na działaniach bieżących, nie uwzględniając przyszłości. Oszczędności wydatków to tylko iluzja polepszenia warunków bytu społeczeństwa. Powstaje w tych warunkach pytanie o zasadność takiej polityki. Wydaje się uzasadnione także działanie, które będzie zmierzało do podwyższenia pozycji Polski w zakresie poziomu rozwoju i dobrobytu społecznego w stosunku do innych krajów europejskich. Warto się przyjrzeć zatem, jakie jest aktualne miejsce Polski w rankingach obrazujących wymienione elementy (tab. 3).

Polska znajduje się na 21 miejscu wśród krajów Unii Europejskiej pod względem poziomu dobrobytu i rozwoju, natomiast jeśli weźmie się pod uwagę poszczególne wskaźniki, to kraj nasz wypada jeszcze gorzej. Mniejsze od Polski nakłady na naukę i rozwój w stosunku do PKB mają tylko 4 kraje: Cypr, Słowacja, Bułgaria i Rumunia.

<sup>2</sup> D. Rosati, *Cięcie wydatków z budżetu pogłębia kryzys*, „Polska Dziennik Łódzki” 18-19 kwietnia 2009.

Tabela 3. Ranking poziomu rozwoju i jakości życia

	PKB na osobę % średniej unijnej	Wydatki na badania i naukę % PKB	Wydatki na ochronę zdrowia % PKB	Publiczne wydatki na edukację % PKB	Wydatki na pomoc rozwojową % PKB
1. Holandia	129,0	1,7	7,6	5,2	0,81
2. Szwecja	123,1	3,6	7,2	7,0	0,93
3. Dania	119,9	2,5	8,0	8,3	0,81
4. Austria	124,5	2,6	7,6	5,4	0,50
5. Luksemburg	269,2	1,6	6,5	3,8	0,91
6. Finlandia	115,0	3,5	6,0	6,3	0,39
7. Niemcy	116,0	2,5	8,0	4,5	0,37
8. Francja	108,5	2,1	8,9	5,7	0,38
9. Wielka Brytania	117,8	1,8	7,3	5,5	0,36
10. Belgia	117,7	1,9	7,3	6,0	0,43
11. Irlandia	144,4	1,3	5,9	4,8	0,55
12. Słowenia	92,1	1,5	6,1	5,8	0,12
13. Portugalia	75,4	1,2	7,2	5,4	0,22
14. Włochy	99,1	1,1	6,9	4,4	0,19
15. Hiszpania	104,3	1,3	5,9	4,2	0,37
16. Malta	77,9	0,6	6,5	6,8	0,15
17. Cypr	92,0	0,5	2,8	6,9	0,12
18. Czechy	83,1	1,5	6,0	4,3	0,11
19. Węgry	61,7	1,0	5,4	5,5	0,08
20. Grecja	96,6	0,6	4,2	4,0	0,16
21. Polska	55,2	0,6	4,3	5,5	0,09
22. Słowacja	70,3	0,5	5,2	3,9	0,09
23 Estonia	64,3	1,1	3,7	4,9	0,12
24. Łotwa	53,3	0,6	3,8	5,1	0,06
25. Litwa	60,6	0,8	4,3	5,0	0,11
26. Bułgaria	39,7	0,5	4,1	4,5	0,06
27. Rumunia	44,9	0,5	4,1	3,5	0,07

Źródło: „Polityka” nr 17 (2702) 25 kwietnia 2009.

Wydatki publiczne na ochronę zdrowia niższe od Polski w stosunku do PKB mają jedynie Cypr, Estonia, Łotwa, Bułgaria i Rumunia, a wydatki na edukację mniejsze niż w Polsce są w Czechach, Grecji, na Słowacji, w Estonii, na Łotwie,



w Bułgarii i Rumunii. Ponadto jeżeli weźmie się pod uwagę wydatki na rozwój, to można zauważyć, że niższe od Polski wskaźniki mają Łotwa, Bułgaria i Rumunia.

Globalnie analizując wskaźniki PKB na osobę jako % średniej unijnej, można odnotować, że Polska wyprzedza zaledwie Bułgarię i Rumunię. W sumie zatem Polska wśród państw Unii Europejskiej lokuje się na końcu – w trzeciej dziesiątce. Najgorzej wypada pod względem wydatków na rozwój, naukę i badania naukowe. Jest nieco lepiej w kwestii wydatków na ochronę zdrowia, a najlepiej pod względem wydatków na edukację, ale jeśli się weźmie pod uwagę wszystkie wskaźniki, to powstaje pytanie, jakie uzasadnienie ma obcinanie wydatków publicznych i do czego może doprowadzić. Sytuacja jest dramatyczna, bo Polska lekceważy konieczność wydatków mających szczególny wpływ na jej sytuację w przyszłości, a mianowicie nakłady na rozwój i naukę. Dodatkowo pogłębia się problem, gdyż taki stan trwa od wielu lat.

W tych warunkach polityka ograniczania wydatków publicznych jest iluzją w podwójnym rozumieniu: ograniczenia deficytu – stanowiącego odpowiedź na działania antykryzysowe – oraz sprzyjania polepszaniu jakości życia społeczeństwa

## Literatura

Musgrave R.A.P.B., *Public Finance in Theory and Practice*, Tokyo 1973, s. 598.

Rosati D., *Cięcie wydatków z budżetu pogłębia kryzys* „Polska Dziennik Łódzki” 18-19 kwietnia 2009.

## THE ILLUSION OF ECONOMIZING ON PUBLIC EXPENDITURES

### Summary

Financial policy geared to reducing public expenditures is a factor decelerating both economic and social development.

To confirm the above statement, the paper provides a range of data showing lower budget outgoings in 2009. Further, it presents Poland's position in a ranking assessing the level of country's development and life quality in relation to the other 26 member states of the European Union.