

Agnieszka Krzemińska

Wyższa Szkoła Bankowa w Poznaniu

WYDATKI PUBLICZNE W POLSCE NA TLE KRAJÓW UNII EUROPEJSKIEJ W ASPEKTCIE WEJŚCIA DO UNII GOSPODARCZEJ I WALUTOWEJ

Streszczenie: Celem artykułu jest zaprezentowanie wydatków publicznych w Polsce na tle krajów Unii Europejskiej. Realizacji tak wyznaczonego celu posłuży analiza wydatków publicznych w relacji do PKB, które pozwalają ocenić zaangażowanie państwa w gospodarkę. W celu porównania struktury wydatków sektora instytucji rządowych i samorządowych w Polsce z krajami Unii Europejskiej zostanie wykorzystana klasyfikacja wydatków według funkcji władz publicznych (COFOG) oraz klasyfikacja wydatków według kryterium przeznaczenia ekonomicznego. W celu dokonania bardziej precyzyjnej analizy zostanie wykorzystana klasyfikacja według trzech głównych funkcji państwa.

Słowa kluczowe: wydatki publiczne, klasyfikacja wydatków, strefa euro.

1. Wstęp

Wydatki publiczne są przedmiotem zainteresowania nie tylko polityków, ale również obywateli. Ich poziom i struktura warunkuje wysokość obciążeń podatkowych oraz zakres i jakość zadań realizowanych przez władze publiczne. Zależą one od uwarunkowań historycznych, a także od realizowanej przez państwo polityki społeczno-gospodarczej.

Polska, wchodząc do Unii Europejskiej w 2004 r., zobowiązała się również wejść do obszaru wspólnej waluty. Termin przyjęcia wspólnego pieniądza nie został jednak określony. Przystąpienie do Unii Europejskiej umożliwia Polsce podjęcie kolejnych działań skutkujących przyjęciem wspólnej waluty euro¹. Tempo, z jakim Polska będzie dążyć w tym kierunku, jest uzależnione od sytuacji gospodarczej i uzyskania poziomu konwergencji realnej w porównaniu ze „starymi” krajami Unii Europejskiej. Termin wejścia do unii gospodarczej i walutowej może być jednak opóźniony przez brak dostosowań strukturalnych między Polską a krajami strefy euro, a szczególnie przez trudności związane ze spełnieniem kryterium deficytu.

¹ Raport na temat pełnego uczestnictwa Rzeczypospolitej w trzecim etapie Unii Gospodarczej i Walutowej, Narodowy Bank Polski, Warszawa 2009, s. 42.

Problem ten nabiera szczególnego znaczenia w obliczu wszczęcia wobec Polski po raz drugi przez Komisję Europejską procedury nadmiernego deficytu, gdyż w 2008 r. deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych wzrósł prawie dwukrotnie – z poziomu 1,9% PKB w 2007 r. do 3,7% PKB, a w 2009 r. wyniósł 7,2% PKB. Natomiast deficyt strukturalny wzrósł do 4,8% PKB w 2008 r. z 3,1% PKB w 2007 r., a w 2009 r. ukształtował się na poziomie 7% PKB. Deficyt cykliczny w 2009 r. wyniósł 0,2% PKB. Ujemne saldo strukturalne występowało również w okresie korzystnej koniunktury w latach 2003-2007. Średni wzrost PKB w tych latach wyniósł 5,1% PKB, mimo to deficyt strukturalny utrzymywał się na poziomie 4,5% PKB². Globalny kryzys nie jest jedyną przyczyną wyjaśniającą obecną sytuację finansów publicznych. W okresie najwyższego boomu gospodarczego nie udało się zbilansować wyniku sektora instytucji rządowych i samorządowych. Oznacza to, że deficyt strukturalny kształtuje się na wyższym poziomie niż tzw. średniookresowy cel budżetowy, a nierównowaga fiskalna ma przede wszystkim charakter strukturalny³.

Deficyt przekroczył zatem wartość referencyjną zawartą w Traktacie z Maastricht, która jest jednym z kryteriów uczestnictwa w strefie euro. Fakt ten niewątpliwie będzie oddalał perspektywę przystąpienia naszego kraju do obszaru wspólnej waluty. Polska jest zobowiązana do zmniejszenia deficytu poniżej 3% PKB do 2012 r. i redukcji salda strukturalnego średniorocznie nie mniej niż 1,25 pkt %⁴. Spełnienie tego warunku daje możliwość ubiegania się o wejście do Unii Gospodarczej i Walutowej.

We wszystkich grupach państw, podobnie jak w Polsce, za nierównowagę finansów publicznych odpowiedzialne były przede wszystkim czynniki o charakterze strukturalnym. W UE-15 między rokiem 2000 a 2001 deficyt strukturalny uległ pogorszeniu o 1,3 pkt %. W „nowych” krajach Unii Europejskiej deficyt strukturalny uległ pogorszeniu o 0,6 pkt %, a ujemne saldo cykliczne wyniosło 0,6% PKB i utrzymało się na poziomie z 2000 r. W 2008 r. wystąpiła podobna sytuacja. Wpływ na wzrost deficytu sektora *general government* w UE-15 miało zwiększenie ujemnego salda strukturalnego o 1 pkt % w porównaniu z 2007 r., a w 2009 r. wyniosło ono 4,9% PKB. W odniesieniu do UE-12 pogorszeniu deficytu rzeczywistego towarzyszył wzrost deficytu strukturalnego o 1,4 pkt %. Co się tyczy salda cyklicznego, to w 2008 r. wystąpiła nadwyżka cykliczna w wysokości 1,7% PKB, a w 2009 r. saldo cykliczne wyniosło 0,8% PKB.

Deficyt w Polsce, podobnie jak w krajach Unii Europejskiej, miał charakter strukturalny i był w znacznie mniejszym stopniu skutkiem cyklicznego przebiegu procesów gospodarczych. Ujemne saldo sektora instytucji rządowych i samorządowych było rezultatem stosowania rozwiązań systemowych i prowadzenia niewłaści-

² Cyclical Adjustment of Budget Balances, European Commission, Directorate General ECFIN Economic and Financial Affairs, Economic databases and statistical co-ordination, Brussels, Autumn 2010, s. 38.

³ Plan Rozwoju Konsolidacji Finansów 2010-2011, Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, Warszawa 2010, s. 5-7.

⁴ Program konwergencji, Aktualizacja 2009, Warszawa 2010, s. 4-7.

wej polityki fiskalnej, a ograniczenie skali nierównowagi finansów publicznych wymaga zmian w strukturze wydatków.

Zatem celem artykułu jest zaprezentowanie wydatków publicznych w Polsce na tle krajów Unii Europejskiej. Realizacji tak wyznaczonego celu posłuży analiza wydatków publicznych w relacji do PKB, które pozwalają ocenić zaangażowanie państwa w gospodarkę. W celu porównania struktury wydatków sektora instytucji rządowych i samorządowych w Polsce z krajami Unii Europejskiej zostanie wykorzystana klasyfikacja wydatków według funkcji władz publicznych (COFOG) oraz klasyfikacja wydatków według kryterium przeznaczenia ekonomicznego. W celu dokonania bardziej precyzyjnej analizy zostanie wykorzystana klasyfikacja według trzech głównych funkcji państwa.

2. Warunki uczestnictwa w unii gospodarczej i walutowej

Warunkiem wejścia Polski do strefy euro jest spełnienie nominalnych kryteriów konwergencji zawartych w Traktacie z Maastricht. Dotyczą one stabilności finansów publicznych, cen, kursów wymiany walut oraz stopy procentowej⁵. Szczególne znaczenie dla funkcjonowania strefy euro ma przestrzeganie dyscypliny w zakresie deficytu i długu publicznego, ponieważ polityka fiskalna w ramach strefy euro w odróżnieniu od polityki pieniężnej nie została scentralizowana na szczeblu Unii. Kompetencje do jej prowadzenia pozostały w gestii państw członkowskich. Nie oznacza to jednak pełnej dowolności prowadzenia polityki fiskalnej. W Unii Europejskiej funkcjonują dwa mechanizmy ograniczające swobodę państw członkowskich w polityce fiskalnej. Pierwszym z nich są reguły fiskalne zawarte w Pakcie Stabilności i Wzrostu. Drugim jest mechanizm koordynacji polityki fiskalnej w ramach tzw. ogólnych wytycznych polityki gospodarczej. Dla funkcjonowania unii gospodarczej i walutowej istotne znaczenie mają postanowienia paktu⁶.

Pakt Stabilności i Wzrostu utrzymuje w mocy reguły wprowadzone przez Traktat z Maastricht, czyli 3% PKB dla deficytu i 60% PKB dla długu publicznego. Poza tym zawiera zapis, że państwa powinny utrzymywać zbilansowane saldo strukturalne. Zawarta w pakcie procedura nadmiernego deficytu służy monitorowaniu przez Komisję i Radę poziomu kryteriów fiskalnych w krajach członkowskich, zarówno tych, które przyjęły wspólną walutę, jak i tych, które do jej przyjęcia się przygotowują. Mogą nią zostać objęte kraje, które nie przestrzegają dyscypliny budżetowej.

3. Wydatki publiczne w Polsce na tle krajów Unii Europejskiej

Chcąc ocenić zaangażowanie państwa w gospodarkę, trzeba dokonać analizy przez pryzmat wysokości i struktury wydatków publicznych. Punktem wyjścia do analizy wydatków publicznych są dane o kształtowaniu się wydatków sektora instytucji rzą-

⁵ M. Pronobis, *Polska w strefie euro*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2009, s. 41.

⁶ D. Rosati (red.), *Euro – ekonomia i polityka*, Wydawnictwo WSHiP, Warszawa 2009, s. 41.

dowych i samorządowych w krajach Unii Europejskiej w relacji do PKB. W krajach tych przez system finansów publicznych przechodzi ponad połowa PKB. W 2009 r. dochody stanowiły średnio 44% PKB w UE-27, a wydatki 50,8% PKB. W Polsce wydatki publiczne w relacji do PKB kształtowały się na poziomie 44,4% PKB i były o 6,9 pkt % niższe od przeciętnej w państwach UE-15 i o 0,3 pkt % niższe niż w UE-12, co przedstawia tab. 1. W Polsce, podobnie jak w „starych” i „nowych” krajach Unii Europejskiej, wskaźnik ten od 2004 r. charakteryzował się tendencją malejącą. Wyjątkiem były lata 2008-2009, gdy nastąpił ich wzrost. Polska z wydatkami pu-

Tabela 1. Wydatki sektora instytucji rządowych i samorządowych jako procent PKB w Unii Europejskiej w latach 2000-2009

Wyszczególnienie	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
EU-27	45,2	46,2	46,6	47,2	46,8	46,8	46,3	45,6	46,9	50,8
EU-15	45,3	46,3	46,8	47,4	47,1	47,1	46,6	45,9	47,3	51,3
EU-12	41,3	42,2	43,1	42,7	41,3	41,7	41,8	41,1	42,0	44,7
Belgia	49,1	49,2	49,8	51,1	49,4	52,3	48,6	48,4	50,2	54,2
Bułgaria	41,3	40,9	39,6	39,1	38,5	39,7	34,4	39,7	37,6	40,6
Czechy	41,8	44,4	46,3	47,3	45,1	45,0	43,7	42,5	42,9	45,9
Dania	53,7	54,2	54,6	55,1	54,6	52,8	51,6	50,9	52,0	58,2
Niemcy	45,1	47,6	48,1	48,5	47,1	46,8	45,3	43,6	43,8	47,5
Estonia	36,1	34,8	35,8	34,8	34,0	33,6	33,6	34,8	39,9	45,4
Irlandia	31,3	33,1	33,4	33,2	33,6	34,0	34,4	36,8	42,7	48,9
Grecja	46,7	45,3	45,1	44,7	45,5	44,0	45,2	46,5	49,2	53,2
Hiszpania	39,1	38,6	38,9	38,4	38,9	38,4	38,4	39,2	41,3	45,8
Francja	51,6	51,6	52,6	53,3	53,2	53,4	52,7	52,3	52,8	56,0
Włochy	46,2	48,0	47,4	48,3	47,7	48,2	48,7	47,9	48,8	51,9
Cypr	37,0	38,2	40,2	45,0	42,8	43,6	43,4	42,2	42,5	45,8
Łotwa	37,3	34,6	35,6	34,8	35,8	35,6	38,1	35,7	38,8	43,9
Litwa	39,1	36,8	34,7	33,2	33,3	33,3	33,6	34,8	37,4	43,6
Luksemburg	37,6	38,1	41,5	41,8	42,6	41,5	38,6	36,2	36,9	42,2
Węgry	46,8	47,2	51,2	49,4	48,7	50,2	52,0	50,0	48,8	50,5
Malta	41,0	43,1	43,2	47,9	45,6	44,6	43,6	42,4	44,8	43,9
Holandia	44,2	45,4	46,2	47,1	46,1	44,8	45,5	45,3	46,0	51,4
Austria	52,1	51,6	51,0	51,5	54,0	50,2	49,4	48,5	48,8	52,3
Polska	41,1	43,8	44,3	44,7	42,6	43,4	43,9	42,2	43,2	44,4
Portugalia	41,1	42,5	42,3	43,8	44,7	45,8	44,5	43,8	43,6	48,2
Rumunia	38,6	36,2	35,0	33,5	33,6	33,6	35,5	36,2	38,2	41,0
Słowenia	46,7	47,6	46,3	46,4	45,8	45,2	44,5	42,4	44,1	49,0
Słowacja	36,9	30,9	31,8	29,1	28,4	29,6	29,6	34,3	35,0	41,5
Finlandia	48,3	47,8	48,9	50,1	50,0	50,2	49,0	47,2	49,3	56,2
Szwecja	55,1	54,5	55,6	55,7	54,2	53,9	52,7	51,0	51,5	54,9
Wielka Brytania	39,1	40,2	41,1	42,1	42,9	44,1	44,2	44,0	47,4	51,7

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych Eurostatu.

blicznymi na poziomie 44,4% PKB należy do państw o znacznym stopniu ingerencji państwa w gospodarkę. Kraje UE-12 charakteryzowały się znacznym zróżnicowaniem w tym zakresie. W Estonii wydatki stanowiły 45,4% PKB, podczas gdy na Węgrzech 50,5% PKB, a w Rumunii 41% PKB. Najwyższy udział wydatków w relacji do PKB wystąpił w krajach skandynawskich oraz we Francji (56% PKB) i Belgii (54,2% PKB). Ich poziom znacznie przewyższał średnią unijną. Najniższy poziom wydatków sektora instytucji rządowych i samorządowych do PKB wystąpił w Rumunii. Niższym zakresem ingerencji państwa w gospodarkę przez system finansów publicznych charakteryzowała się większość „nowych” państw Wspólnoty. Największy zakres sektora publicznego w tej grupie krajów odnotowały Węgry (50,5% PKB).

Analiza struktury wydatków nie jest zadaniem łatwym, ponieważ są one kategorią złożoną. Klasyfikacja wydatków w różnych państwach dokonuje się według kryteriów o ograniczonej porównywalności. Jeden z podziałów stosowany powszechnie w statystykach międzynarodowych grupuje wydatki całego sektora instytucji rządowych i samorządowych według funkcji władz publicznych (COFOG), co przedstawia tab. 2. Klasyfikacja ta umożliwi dokonanie oceny wielkości nakładów publicznych na poszczególne zadania realizowane przez państwo.

Porównanie struktury wydatków publicznych krajów UE-15 i UE-12 wskazuje, że „nowi” członkowie Unii Europejskiej więcej środków w badanym okresie przeznaczali na sprawy gospodarcze, bezpieczeństwo i porządek publiczny, gospodarkę mieszkaniową i komunalną oraz edukację. Mniej natomiast na opiekę socjalną i ochronę zdrowia.

Struktura wydatków publicznych była w Polsce bardziej zbliżona do średniej „starych” niż do „nowych” państw członkowskich Unii Europejskiej. Wyraźna różnica dotyczyła mniejszego niż średnio w UE-15 i UE-12 udziału wydatków na ochronę zdrowia, które obejmują m.in. usługi w zakresie publicznej opieki zdrowotnej, leki, sprzęt medyczny, prace badawczo-rozwojowe w zakresie ochrony zdrowia. Należy to ocenić negatywnie, ponieważ determinują one w znacznym stopniu poziom i jakość życia obywateli. Współczesne teorie wzrostu gospodarczego wskazują, że inwestycje w rozwój wiedzy i doświadczenia odgrywają kluczową rolę w długookresowym procesie wzrostu⁷. Ich udział w Polsce w latach 2000-2008 wyniósł średnio 10,3% wydatków ogółem i był o 3,9 pkt % niższy niż w „starych” krajach Unii Europejskiej i o 0,4 pkt % niż w UE-12. Najwyższy poziom tego wskaźnika wystąpił w Irlandii (18,7%), a najniższy na Cyprze (7,2%). Wśród „nowych” krajów Unii Europejskiej mniej na ten cel przeznaczał tylko Cypr. W Polsce, podobnie jak w UE-15 i UE-12, nakłady na ten cel charakteryzowały się tendencją wzrostową.

W strukturze wydatków wszystkich członków Unii Europejskiej największy udział miały środki kierowane na ochronę socjalną. Cechuje je jednak duże zróżnicowanie, co jest efektem starzenia się ludności i tradycyjnie rozbudowanych systemów opieki socjalnej. W Polsce kształtowały się one znacznie powyżej średniej dla państw

⁷ Szerzej na ten temat pisze A. Rzońca, *Czy Keynes się pomylił?*, Wydawnictwo Naukowe SCHOLAR, Warszawa 2007.

Tabela 2. Struktura wydatków publicznych według funkcji COFOG w Unii Europejskiej w latach 2000-2008

Wyszczególnienie	Działalność ogólnopństwowa	Obrona narodowa	Bezpieczeństwo i porządek publiczny	Sprawy gospodarcze	Ochrona środowiska	Gospodarka mieszkaniowa i komunalna	Ochrona zdrowia	Wypoczynek, kultura, religia	Edukacja	Ochrona socjalna
EU-27	13,7	3,3	3,8	8,3	1,6	2,2	14,9	2,3	11,1	39,2
EU-15	14,0	3,4	3,7	8,0	1,6	2,2	14,2	2,3	11,1	39,7
UE-12	12,7	3,2	4,3	11,3	1,5	2,5	10,7	2,4	12,8	33,7
Belgia	19,0	2,3	3,4	10,0	1,3	0,7	13,8	2,4	11,7	35,3
Bułgaria	15,1	6,4	6,0	11,4	2,5	1,8	11,2	2,0	10,1	31,7
Czechy	10,5	3,4	4,9	17,4	2,4	2,8	15,2	2,7	10,7	30,1
Dania	13,7	3,0	1,9	5,8	1,0	1,1	13,5	3,1	13,7	43,1
Niemcy	12,3	2,3	3,5	7,4	1,4	2,1	14,6	1,7	8,8	46,0
Estonia	9,1	4,1	6,7	11,6	2,2	1,3	12,1	6,0	18,2	28,7
Irlandia	9,4	1,5	4,6	12,0	2,7	4,9	18,7	1,9	13,4	30,5
Grecja	20,0	6,2	2,5	11,2	1,2	0,8	10,3	0,7	6,5	39,2
Hiszpania	12,8	2,8	4,8	12,4	2,3	2,5	14,0	3,8	11,2	33,4
Francja	13,8	3,7	2,4	5,8	1,5	3,4	14,5	2,6	11,7	40,6
Włochy	19,1	2,7	4,0	8,2	1,8	1,4	13,8	1,8	9,8	37,5
Cypr	23,2	4,6	5,0	11,7	0,7	5,5	7,2	2,7	16,7	22,6
Lotwa	10,8	3,4	6,7	13,8	1,6	3,8	11,0	3,8	16,0	29,1
Litwa	12,7	4,2	5,3	12,6	1,3	1,0	12,9	2,6	16,3	31,2
Luksemburg	11,2	0,6	2,4	10,9	2,8	1,9	11,9	4,6	11,6	42,1
Węgry	19,4	2,5	4,2	12,4	1,5	1,9	10,6	3,3	11,3	32,8
Malta	15,2	1,8	3,6	15,3	3,0	2,0	13,1	1,4	12,9	31,6
Holandia	17,2	3,2	3,7	10,6	1,8	2,3	10,4	3,1	11,1	36,5
Austria	14,2	1,8	2,9	10,2	1,0	1,4	14,6	1,9	11,2	40,8
Polska	13,7	2,8	4,0	9,3	1,4	3,0	10,3	2,5	13,6	39,4
Portugalia	14,7	3,0	4,2	10,2	1,3	1,4	15,1	2,4	15,3	33,3
Rumunia	12,8	6,2	5,9	15,1	0,8	4,6	11,0	2,0	11,0	30,1
Słowenia	12,6	2,9	3,9	9,8	1,8	1,4	14,0	2,9	14,0	36,7
Słowacja	14,4	4,5	5,7	13,5	1,9	2,2	14,1	2,5	9,5	31,7
Finlandia	13,6	2,9	2,7	9,6	0,6	0,7	13,2	2,3	12,4	42,0
Szwecja	14,7	3,5	2,5	8,6	0,6	1,5	12,4	2,0	12,9	42,3
Wielka Brytania	10,0	5,7	5,7	6,7	1,8	2,4	15,4	2,4	13,6	36,1

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych Eurostatu.

UE-12, w których wyniosły 33,7%. Rokrocznie średnio 39% środków publicznych w Polsce i w „starych” krajach Unii Europejskiej było transferowanych bezpośrednio do sektora prywatnego. Może to świadczyć, że sektor instytucji rządowych i samorządowych w Polsce realizuje szeroki zakres zadań związanych z polityką ochrony socjalnej. Wydatki na ochronę socjalną w Polsce oraz w UE-12 były stopniowo ograniczane. Natomiast w UE-15 utrzymywały się one na stabilnym poziomie 39%. Najwięcej na ten cel przeznaczały Niemcy (46%), a najmniej Cypr (22,6%).

Kolejną znaczną pozycją były wydatki na działalność ogólnopaństwową. Polska na funkcjonowanie organów wykonawczych i ustawodawczych oraz realizację spraw finansowych i skarbowych przeznaczała mniej niż średnio w UE-15 i więcej niż w UE-12. Wskaźnik ten wyniósł 13,7% i był o 0,3 pkt % niższy niż w UE-15 i aż o 9,5 pkt % niższy niż na Cyprze, gdzie wydatki na działalność ogólnopaństwową pochłaniały najwięcej środków publicznych. W Polsce podobnie jak w „starych” państwach Unii Europejskiej były one stopniowo ograniczane. Polska przeznaczała mniej środków niż średnio w UE-15 na bezpieczeństwo i porządek publiczny, gdzie wyniosły one 3,7%. Wydatki na obronę narodową były również niższe niż w UE-15 i UE-12. Najwięcej na ten cel przeznaczała Bułgaria (6,4%), a najmniej Irlandia (1,5%). Należy zaznaczyć, że łączne nakłady na działalność ogólnopaństwową, obronę narodową, bezpieczeństwo i porządek publiczny w 2008 r. w porównaniu z 2002 r. zwiększyły się o 0,7 pkt %. Utrzymanie państwa jest więc coraz droższe i pochłania 20,4% wydatków państwa.

Niestety, niski był w Polsce udział wydatków na sprawy gospodarcze, które zawierają środki na infrastrukturę, co należy ocenić negatywnie. W obserwowanym okresie kształtowały się one na poziomie 9,3% wydatków i były wyższe niż w UE-15 i znacznie niższe niż w UE-12. Ich poziom był zbliżony do UE-15, w której wyniosły 8%. Najwięcej środków na sprawy gospodarcze wydatkowały „nowe” państwa członkowskie Unii Europejskiej. Krajem o największym udziale tych wydatków były Czechy (17,4%), a najmniejszym Francja (5,8%). W Polsce wskaźnik ten systematycznie wzrastał, co należy ocenić pozytywnie. Wydatki publiczne na infrastrukturę wywołują pozytywne efekty zewnętrzne. Niedobór infrastruktury może stanowić barierę dla napływu kapitału zagranicznego. Zaniedbanie w sferze inwestycji infrastrukturalnych, a przede wszystkim w sieci dróg, budowy autostrad, negatywnie wpływa na oczekiwania podmiotów gospodarczych.

Dokonując analizy przez pryzmat wydatków według przeznaczenia ekonomicznego, należy stwierdzić, że głównym kierunkiem wydatków w krajach Unii Europejskiej były wydatki socjalne. Wyraźna różnica dotyczyła transferów kapitałowych, co przedstawia tab. 3. Polska na ten cel przeznaczała mniej środków niż średnio w UE-15 i UE-12. Niszy poziom tego wskaźnika odnotowała tylko Finlandia.

Znaczną pozycję stanowiły wydatki związane z pracownikami sfery budżetowej, do których głównie zalicza się wydatki na płace. W Polsce uplasowały się one na poziomie 26,7%. Ich udział znacznie przewyższał średni poziom UE-15 i UE-12, w których wyniosły one odpowiednio 23,1% i 22,6%. Najwięcej środków na ten cel wydatkował Cypr (31,7%), a najmniej Holandia (19,9%).

Tabela 3. Struktura wydatków publicznych według przeznaczenia ekonomicznego w Unii Europejskiej w latach 2000-2009

Wyszczególnienie	Zużycie dóbr i usług	Wydatki na pracowników	Odsetki	Subsydia	Wydatki socjalne	Pozostałe wydatki bieżące	Transfery kapitałowe	Inwestycje kapitałowe
EU-27	13,3	22,8	6,4	2,6	42,3	4,5	2,7	5,3
EU-15	14,1	23,1	6,0	2,6	40,0	4,1	2,9	6,8
EU-12	12,7	22,6	6,2	2,7	41,5	3,9	2,9	7,0
Belgia	13,7	24,1	7,5	2,7	38,6	4,4	2,5	6,5
Bułgaria	17,6	20,9	3,8	3,6	36,4	3,6	4,4	9,6
Czechy	15,6	25,1	3,5	4,6	36,8	3,9	3,8	6,5
Dania	12,6	24,5	5,4	3,6	44,5	4,2	2,0	3,0
Niemcy	14,7	22,6	3,4	2,7	43,5	3,4	2,4	7,4
Estonia	17,5	27,8	2,2	2,1	31,1	4,9	2,5	11,8
Irlandia	13,9	25,6	7,7	1,0	33,9	4,9	3,6	9,5
Grecja	12,7	25,3	8,5	1,5	36,4	3,5	3,7	8,4
Hiszpania	11,0	25,5	5,4	2,8	40,2	4,5	2,5	7,8
Francja	10,4	23,6	8,1	2,5	42,3	4,2	2,6	5,4
Włochy	11,8	28,3	9,2	2,1	33,9	5,3	2,6	6,0
Cypr	16,3	31,7	4,8	2,0	27,1	7,1	2,8	8,3
Łotwa	18,4	30,0	2,5	2,0	29,8	4,4	3,3	9,4
Litwa	12,5	25,2	1,8	3,0	39,9	4,7	3,0	9,7
Luksemburg	11,0	21,7	4,7	3,4	41,1	5,8	3,9	8,4
Węgry	12,9	28,0	8,3	3,6	32,3	4,0	3,3	7,7
Malta	13,9	26,4	6,7	3,6	36,2	3,7	1,9	7,5
Holandia	12,2	19,9	5,8	4,8	45,1	4,2	3,2	4,4
Austria	11,3	21,2	6,2	4,0	44,2	4,2	3,3	5,4
Polska	11,7	26,7	6,3	1,8	39,5	4,3	1,9	7,6
Portugalia	14,7	27,3	5,6	3,1	33,3	4,0	2,7	9,2
Rumunia	16,7	24,9	4,4	3,8	33,5	3,5	2,9	9,8
Słowenia	13,9	22,4	4,7	4,0	39,8	4,0	4,0	6,7
Słowacja	16,1	23,5	4,7	3,4	39,0	4,7	3,1	5,4
Finlandia	17,6	27,9	3,9	2,7	36,5	4,8	0,7	5,2
Szwecja	21,3	26,7	4,5	2,0	32,9	5,6	1,9	4,5
Wielka Brytania	25,5	24,8	5,0	1,3	29,9	6,6	3,1	3,7

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych Eurostatu.

Kolejną istotną pozycją wśród wydatków było zużycie dóbr i usług. W Polsce ich udział w wydatkach był niższy niż w „starych” i „nowych” krajach Unii Europejskiej, w których ukształtowały się na poziomie 14,1 i 12,7%. Najwięcej środków na zużycie dóbr i usług wydatkowała Wielka Brytania (25,5%).

Pod względem nakładów ponoszonych na subsydia Polska znacznie różniła się zarówno od UE-15, jak i od UE-12. W Polsce wydatki na ten cel stanowiły 1,8% wydatków ogółem i były niższe o 0,8 pkt % niż średnio w UE-15 i o 0,9 pkt % niż

w UE-12. Niższy poziom tego wskaźnika wystąpił tylko w Wielkiej Brytanii (1,3%), Grecji (1,5%) i Irlandii (1%). Najwięcej na subsydia wydatkowała Holandia (4,8%).

Znaczną pozycję wśród wydatków sektora instytucji rządowych i samorządowych stanowiły wydatki związane z obsługą długu publicznego. Stanowią one poważne obciążenie dla finansów publicznych, ale ich udział zarówno w „nowych”, jak i „starych” krajach Wspólnoty mała. Poziom tego wskaźnika w Polsce był wyższy niż średnio w UE-15 i UE-12 i był stopniowo ograniczany. Nasz kraj można zakwalifikować do państw, które mają ten wskaźnik jeden z najwyższych. Najwięcej na odsetki przeznaczały Włochy (9,2%), a najmniej Litwa (1,8%).

Tabela 4. Struktura wydatków publicznych według trzech głównych funkcji w Unii Europejskiej w latach 2000-2008.

Wyszczególnienie	Funkcja klasyczna	Funkcja gospodarcza	Funkcja społeczna
EU-27	20,8	9,9	68,9
EU-15	21,0	9,5	69,4
UE-12	20,2	12,8	59,0
Belgia	24,6	11,4	63,9
Bułgaria	27,6	13,8	56,9
Czechy	18,8	19,8	61,5
Dania	18,6	6,9	74,5
Niemcy	18,1	8,8	73,1
Estonia	19,9	13,8	66,3
Irlandia	15,4	14,7	69,4
Grecja	28,7	12,4	57,6
Hiszpania	20,3	14,7	65,0
Francja	19,9	7,3	72,8
Włochy	25,8	9,9	64,3
Cypr	32,8	12,4	54,8
Łotwa	20,9	15,3	63,7
Litwa	22,2	13,8	63,9
Luksemburg	14,3	13,6	72,1
Węgry	26,2	13,9	59,9
Malta	20,6	18,3	61,1
Holandia	24,1	12,5	63,4
Austria	18,9	11,2	69,9
Polska	20,5	10,7	69,8
Portugalia	21,9	11,5	67,6
Rumunia	24,9	16,0	58,6
Słowenia	19,5	11,5	69,0
Słowacja	24,7	15,4	60,0
Finlandia	19,2	10,2	70,6
Szwecja	20,7	9,2	71,1
Wielka Brytania	21,4	8,5	69,9

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych Eurostatu.

W celu uzyskania bardziej przejrzystego obrazu zostanie przeprowadzona analiza wydatków według trzech głównych funkcji państwa, do których zalicza się funkcję klasyczną, gospodarczą i społeczną. Najstarszą jest zapewnienie bezpieczeństwa wewnętrznego i zewnętrznego, które jest określane jako funkcja klasyczna. Natomiast wydatki na cele społeczne są główną przyczyną wzrostu wydatków publicznych. Jest to głównie rezultat starzenia się ludności, co pociąga za sobą konieczność ponoszenia nakładów na ochronę zdrowia oraz ochronę socjalną, a szczególnie na emerytury. Z danych zawartych w tab. 4 wynika, że w Polsce, podobnie jak w krajach Wspólnoty, głównym kierunkiem wydatków były nakłady na cele społeczne. Stanowiły one 69,8% wydatków i były zbliżone do średniej UE-15 i znacznie przekraczały poziom UE-12, w której wyniosły 59%. Wydatki na cele klasyczne w Polsce kształtowały się na poziomie zbliżonym do „starych” i „nowych” krajów Wspólnoty, gdzie stanowiły one odpowiednio 21 i 20,2%. Nasz kraj miał ten wskaźnik na poziomie 20,5%. Polska kierowała więcej środków publicznych na cele gospodarcze niż średnio UE-15, ale znacznie mniej niż w UE-12. Stanowiły one 10,7% wydatków i były o 2,1 pkt % niższe niż w UE-12. Najniższy poziom tego wskaźnika odnotowała Dania (6,9%), a największy Czechy (19,8%). Malejący udział wydatków publicznych w relacji do PKB w większości krajów był skutkiem zmniejszania się rozmiaru wydatków klasycznych i gospodarczych.

4. Podsumowanie

Podsumowując, należy stwierdzić, że Polska z wydatkami publicznymi na poziomie 44% PKB jest krajem o rozbudowanych funkcjach państwa i dużej jego roli w gospodarce. Wskaźnik ten był niższy niż w UE-15 i wyższy niż w UE-12. Najniższy poziom wydatków do PKB odnotowała Rumunia, a najwyższy Dania. Niższym zakresem ingerencji państwa w gospodarkę przez system finansów publicznych charakteryzowała się większość „nowych” państw Unii Europejskiej. Zmniejszający się udział wydatków do PKB w większości krajów był skutkiem zmniejszania się wydatków klasycznych i gospodarczych.

Struktura wydatków sektora instytucji rządowych i samorządowych w Polsce była bardziej zbliżona do średniej UE-15 niż UE-12. Dominowały w niej wydatki o charakterze redystrybucyjnym nad prorozwojowym, co w niewielkim stopniu pozwalało na ich wykorzystanie w celu redukcji deficytu. Spełnienie kryterium deficytu jest zatem komplikowane przez przeszkody natury strukturalnej. Największy udział, podobnie jak w krajach Unii Europejskiej, miały wydatki na ochronę socjalną. Stanowiły one 39,4% wydatków i znacznie przewyższały poziom dla średniej UE-12 i były zaledwie o 0,3 pkt % niższe niż w UE-15. Zbliżony do „starych” krajów Wspólnoty był udział środków przeznaczanych na sprawy gospodarcze i znacznie niższy niż w UE-12. Łącznie wydatki na działalność ogólnopaństwową, bezpieczeństwo i porządek publiczny oraz obronę narodową pochłaniały coraz większą część środków. Ponadto głównym kierunkiem wydatków w Polsce oraz w krajach Unii Europejskiej był środki przeznaczane na cele społeczne.

Konieczne jest zatem zmniejszenie wydatków publicznych w relacji do PKB i zmiany w ich strukturze, aby powstrzymać wzrost deficytu i obniżyć do poziomu poniżej 3% PKB.

Literatura

- Cyclical Adjustment of Budget Balances, European Commission, Directorate General ECFIN Economic and Financial Affairs, Economic databases and statistical co-ordination, Brussels, Autumn 2010.
- Plan Rozwoju Konsolidacji Finansów 2010-2011, Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, Warszawa 2010.
- Program konwergencji, Aktualizacja 2009*, Warszawa 2010.
- Pronobis M., *Polska w strefie euro*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2009.
- Raport na temat pełnego uczestnictwa Rzeczypospolitej w trzecim etapie Unii Gospodarczej i Walutowej*, Narodowy Bank Polski, Warszawa 2009.
- Rosati D. (red.), *Euro – ekonomia i polityka*, Wydawnictwo WSHiP, Warszawa 2009.
- Rzońca A., *Czy Keynes się pomylił?*, Wydawnictwo Naukowe SCHOLAR, Warszawa 2007.

GENERAL GOVERNMENT EXPENDITURE IN POLAND IN COMPARISON WITH THE EU STATES IN THE ASPECT OF JOINING ECONOMIC AND MONETARY UNION

Summary: The aim of this article is to present general government expenditure in comparison with the EU. The analysis was based on general government expenditure in relation to GDP, which assesses state's involvement in the economy. In order to compare the structure of expenditure of general government sector in Poland with EU there was used an expenditure classification of the function of government (COFOG) and the expenditure classification of function of economic purpose. In order to get more precise analysis there was used a classification according to three main functions of the state.