

Magdalena Stawicka, Małgorzata Kędzierska

WYDATKI PUBLICZNE A ROZWÓJ GOSPODARCZY POLSKI

1. Wstęp

Wydatki publiczne – ich struktura i poziom – od dawna wzbudzają zainteresowanie zarówno osób zajmujących się tą tematyką w aspekcie czysto teoretycznym, jak również mających do czynienia z tym właśnie elementem budżetu państwa w praktyce. Jaka powinna być ich struktura, by mogły efektywnie przyczynić się do rozwoju gospodarczego państwa? Czy możliwe jest ustalenie stałej wysokości wydatków publicznych? Jak posługiwać się tą kategorią makroekonomiczną, by z jednej strony realizować niezbędne zadania o charakterze publicznym, z drugiej zaś nie dopuścić do nadmiernego obciążenia fiskalnego obywateli? Co zrobić, by środki publiczne, którymi dysponuje państwo, mogły być wykorzystane w najlepszy z możliwych sposobów i by nie dochodziło do ich marnotrawstwa?

Celami artykułu są próba odpowiedzi na postawione pytania, omówienie wpływu wydatków publicznych na sytuację społeczno-gospodarczą Polski oraz wskazanie właściwej drogi dla państwa polskiego na podstawie doświadczenia gospodarki Irlandii.

2. Charakterystyka wydatków publicznych

Naturalnym zjawiskiem zarówno dla każdej jednostki, jak też grupy społecznej oraz całego społeczeństwa jest zaspokajanie zgłaszanych potrzeb. Czasem potrzeby te mogą być z łatwością zaspokojone poprzez gospodarczą aktywność człowieka, czasem jednak naturalne cechy niektórych potrzeb sprawiają, iż muszą być one zaspokojone w sposób zbiorowy. Przykładami takich potrzeb są: obrona narodowa, bezpieczeństwo publiczne, administracja państwowa, ochrona sanitarna, oświetlenie, korzystanie z dróg publicznych itp. [Owsiak 2002, s. 22].

Charakterystyczną cechą tego rodzaju potrzeb jest to, że ich odbiorcą jest społeczeństwo, ujmowane jako całość lub grupa osób, jeśli mówimy o wspólnocie

gminnej czy regionalnej. Niezależnie od charakteru potrzeb, wiadomo, że ich zaspokojenie wymaga poniesienia określonych nakładów finansowych. O ile w przypadku potrzeb indywidualnych nakłady te z reguły czerpane są z działalności zarobkowej każdej jednostki, o tyle w przypadku potrzeb zbiorowych za ich zaspokojenie odpowiedzialne jest państwo. Doskonale wiadomo, że władze publiczne nie mają możliwości tworzenia dochodów. Aby wykonać rozmaite zadania publiczne, zmuszone są więc korzystać z dochodów uzyskiwanych przez inne podmioty gospodarcze, w tym głównie przez gospodarstwa domowe i przedsiębiorstwa. Oznacza to, że zaspokojenie potrzeb zbiorowych zawsze powoduje ograniczenie możliwości zaspokojenia potrzeb indywidualnych. Wobec powyższego niezwykle ważna staje się kwestia rozmiarów potrzeb zbiorowych, a co się z tym wiąże, także rozmiarów wydatków publicznych.

Państwo, ustalając wysokość wydatków na określony rok budżetowy, winno mieć zatem na uwadze skutki finansowe, których odzwierciedleniem jest ograniczanie innym podmiotom możliwości wydatkowania ich własnych środków pieniężnych. Z jednej strony najistotniejsze potrzeby zbiorowe muszą zostać zaspokojone, ale z drugiej nie może to doprowadzić do nadmiernego obciążenia fiskalnego obywateli. Innym, dość kłopotliwym zagadnieniem jest kwestia ustalenia uniwersalnej wielkości wydatków publicznych. Czy jest możliwe ustalenie ich nieprzekraczalnej wysokości? Jak dotąd, ani nauce, ani praktyce nie udało się rozstrzygnąć tego problemu i nie wydaje się, by kiedykolwiek doszło do tego, jakby się mogło wydawać, prostego rozwiązania.

Absurdem byłoby ustalenie stałego limitu wydatków publicznych, ponieważ zarówno ich wielkość, jak i struktura mogą podlegać zmianom w czasie. Wpływ na to mają warunki, w jakich aktualnie żyją obywatele kraju, i wynikająca z nich zmiana struktury potrzeb. Racjonalne postępowanie nakazuje jednak poszukiwać rozwiązania optymalnego dla danego kraju i dla występujących w nim okoliczności. Bez wydatków publicznych niemożliwe byłoby wykonanie zadań publicznych, dzięki którym sprawnie mogą funkcjonować zarówno społeczności lokalne, jak również całe społeczeństwo. Przy ich ustalaniu należy mieć na uwadze korzyści związane z realizacją funkcji, osiąganiem celów i wykonywaniem zadań władz publicznych, jak również koszty ponoszone przez społeczeństwo, przejawiające się przymusowym świadczeniem na rzecz państwa.

Aby dokonywać analizy wydatków publicznych, warto wskazać na trzy podstawowe funkcje, z którymi są one ściśle związane. Według S. Owsiaaka są to:

- 1) klasyczne funkcje publiczne państwa (obrona narodowa, bezpieczeństwo wewnętrzne, wymiar sprawiedliwości, administracja publiczna),
- 2) socjalne funkcje państwa,
- 3) ekonomiczne funkcje państwa.

Władze państwowe mają obowiązek zapewnienia społeczeństwu bezpieczeństwa, co wiąże się z wydatkami publicznymi na utrzymanie armii (funkcja zewnętrzna) [Owsiak 2002, s. 202]. Ważne jest także utrzymanie służb zagra-

nicznych państwa (funkcja zewnętrzna). Mimo że wysokość tych wydatków jest znaczna, nikt nie powinien mieć wątpliwości co do ich celowości. Problem, jaki pojawia się z tą grupą wydatków, wynika raczej z tego, iż efekty wydatkowania dochodów publicznych mogą pozostać niezauważone przez obywateli. Natomiast w momencie wystąpienia jakiegokolwiek tragedii (o rozległych rozmiarach) sprawna organizacja, odpowiedni sprzęt oraz umiejętności służb okazują się niezastąpione. Również inne elementy wymienione w ramach tej grupy mają istotne znaczenie, przyczyniają się do wewnętrznego ładu, w następstwie którego można realizować inne zadania.

Druga grupa obejmuje funkcje ściśle związane z kategorią potrzeb zbiorowych, a także z ochroną tych obywateli, którzy w samoistny sposób nie są w stanie zapewnić odpowiedniego bytu sobie i własnej rodzinie. To właśnie w tej grupie najczęściej dochodzić może do zbyt rozległego wydatkowania dochodów publicznych oraz do przekazywania zbyt częstych i wysokich transferów zarówno wewnętrznych, jak i zewnętrznych do poszczególnych grup społecznych danego kraju.

Nawiązując do trzeciej z wymienionych grup, zwrócić należy uwagę jedynie na jeden z podziałów wydatków, mianowicie na wydatki bieżące oraz majątkowe. Podział ten będzie miał duże znaczenie przy dalszych rozważaniach, bowiem od proporcji wydatków bieżących do wydatków średnio- i długookresowych zależeć będzie rozwój naszego kraju.

3. Wpływ wydatków publicznych na sytuację społeczno-gospodarczą Polski

Wymienione i omówione definicje oraz funkcje wydatków publicznych pozwalają na przejście do strony praktycznej, mianowicie do analizy sytuacji gospodarczej Polski. Kluczowym przedmiotem zainteresowania będą tu jednak wydatki publiczne, które są ściśle związane z obciążeniami fiskalnymi obywateli.

Dla większości obywateli zrozumiałe jest, że każdy powinien racjonalnie wydawać zarobione przez siebie pieniądze. W momencie, kiedy zaczyna się wydawać więcej niż się zarabia, pojawia się problem zadłużenia, które będzie trzeba spłacić. Jeśli nie ograniczy się w porę nadmiernych wydatków, to może dojść do wysokiego i długoletniego zadłużenia, które z czasem uniemożliwi nam nawet wykonywanie niektórych podstawowych zadań. Należy wówczas starać się przynajmniej zbilansować stronę dochodową i wydatkową i w momencie pojawienia się jakiegokolwiek oszczędności przeznaczyć je na cele inwestycyjne.

Niestety nie można bezpośrednio przenosić doświadczeń gospodarstw domowych i przedsiębiorstw na grunt wydatkowania publicznego. Powstrzymywanie się od dokonywania wydatków i osiągnięcie kryterium oszczędności spowodowałoby niewykonalność zadań, do realizacji których powołane jest państwo.

Nie zawsze jednak udaje się zachować rozwagę i w znaczny sposób przekracza się założony poziom wydatków. Konsekwentnie powinno się dążyć do jak najmniejszego deficytu budżetowego, by nie narazić państwa na zbyt wysokie zadłużenie publiczne. Sztuczne trzymanie się zasady równowagi budżetowej w wielu przypadkach okazuje się złym rozwiązaniem. Uzasadnione wydaje się zwiększanie wydatków na cele inwestycyjne, w przyszłości bowiem spowodować one mogą często zwielokrotnione wpływy do budżetu państwa. Zwiększanie tej sfery wydatków jest wręcz konieczne, gdy mamy do czynienia z państwem rozwijającym się, które, aby osiągnąć status państwa rozwiniętego, musi ponieść bardzo wysokie nakłady finansowe. Natomiast stałe powiększanie wydatków socjalnych, jak ma to miejsce w ostatnim czasie w Polsce, szkodzi państwu. Wiadomo, że aby jednemu można było dać, drugiemu trzeba zabrać. Rzadko bierze się pod uwagę fakt, że bardzo łatwo jest ustalić dodatkowy wydatek socjalny, o wiele trudniej jest go później zlikwidować, bo zaczynają pojawiać się naciski grup, które przyzwyczyły się do otrzymywania ze strony państwa określonej kwoty. Im więcej ustala się celów wydatkowania dochodów publicznych, tym wyższe będą podatki w przyszłości i z tego polski rząd powinien zdawać sobie sprawę, zwłaszcza w obliczu warunków panujących w gospodarce polskiej.

Podatek, jako danina płacona przez społeczeństwo przymusowo na rzecz państwa, znany jest od starożytności, ale z przekazów historycznych wynika, że nawet najbardziej rozrzutni władcy zabierali poddanym od 5 do 10% ich dochodów [Lipiński 2006]. Obecnie, z racji różnorodności podatków i opłat, trudno precyzyjnie wyliczyć, ile płaci państwu konkretna osoba. Z podatkami mamy bowiem do czynienia na każdym kroku. Dzięki corocznemu zeznaniu podatkowemu wyliczyć możemy wysokość podatku dochodowego (PIT), który potrącany jest od wynagrodzenia za pracę, ale także od emerytury czy zasiłku dla bezrobotnych. Dochód netto (po opodatkowaniu) codziennie wydatkowany jest na zakup dóbr i usług, w których cenie zawarty jest podatek od towarów i usług (popularnie nazywany podatkiem VAT). W przypadku niektórych dóbr napotkać możemy także podatek akcyzowy. Gdy zaoszczędzone środki chcemy ulokować w banku, w funduszach czy na giełdzie, musimy się liczyć z zapłatą podatku od osiągniętego zysku, tzw. podatkiem Belki, od którego zwolnione są indywidualne konta emerytalne. Do tego dochodzą inne podatki, np. od spadków i darowizn, licznych czynności cywilnoprawnych, podatki i opłaty lokalne oraz rozliczne opłaty skarbowe.

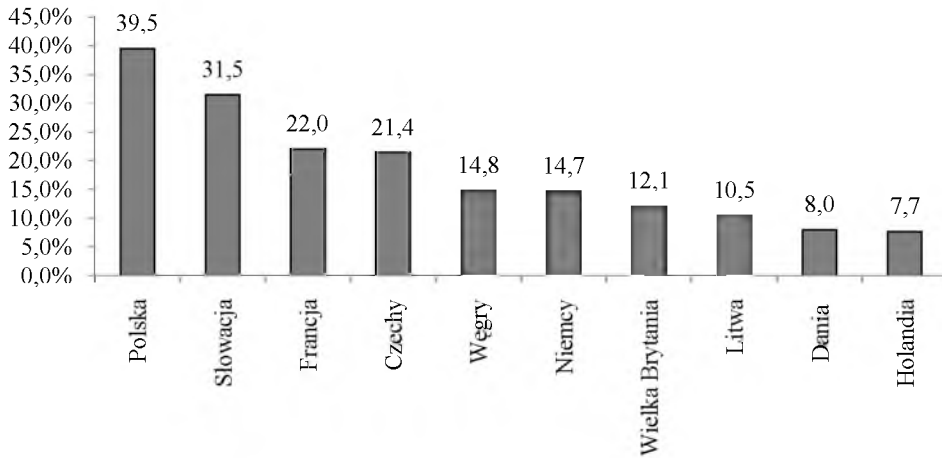
Z informacji tych wynika, że przymusowe świadczenia na rzecz państwa czy samorządu powodują utratę bardzo dużej części naszego wynagrodzenia czy też innych naszych dochodów. Najbardziej niepokojąca jest struktura dochodów publicznych, w której dominujący udział mają pozapłacowe koszty pracy (ZUS, składki i podatki) przyczyniające się do wzrostu bezrobocia. Przedsiębiorcom polskim przestaje się opłacać zatrudnianie wielu pracowników i redukują etaty,

rozszerzając jednocześnie zakres obowiązków pozostałych pracowników, co nie zawsze przekłada się na wzrost ich pensji.

Polska znajduje się w najgorszej grupie państw o bezrobociu długoterminowym, a w roku 2005 zajęła ostatnie miejsce pod względem wysokości stopy bezrobocia w całej Unii Europejskiej. Pomoc państwa nie powinna polegać na transferze środków w postaci zasiłków, lecz na tworzeniu dogodnych warunków sprzyjających powstawaniu nowych miejsc pracy. Początkowo osoby bezrobotne próbują aktywnie poszukiwać nowej pracy, z czasem jednak łatwo przyzwyczajają się do otrzymywanych środków i nierzadko stwierdzają, iż poszukiwanie pracy dającej pensję porównywalną do zasiłku po prostu mija się z celem. Po dłuższej przerwie ciężko jest wrócić do pewnych zawodów, a przekwalifikowanie się nie jest w Polsce jeszcze zbyt popularne. Praca jest bardzo ważna dla każdego obywatela. Na uwagę zasługują zarówno względy materialne, które pozwalają zaspokoić przynajmniej podstawowe potrzeby ludzkie, jak również względy niematerialne, jak choćby możliwość rozwoju osobistego czy kontaktu z innymi jednostkami społecznymi. Praca stanowi podstawowy element życia społecznego i rolą państwa powinno być prowadzenie takiej polityki, która stworzy warunki pozwalające zmniejszyć bezrobocie, bo jego całkowita eliminacja jest niemożliwa.

Bardzo niepokojącym zjawiskiem w Polsce jest również wysokie bezrobocie wśród młodzieży. Jest to o tyle dziwne, że aktywność i wydajność tej grupy jest wysoka. Stanowi to spore wyzwanie dla państwa, zwłaszcza w obliczu tego, że coraz więcej osób ma wykształcenie wyższe. Praca dla młodych ludzi jest bardzo cennym elementem, bo ułatwia proces usamodzielnienia się i wkraczania w dorosłe życie. Niestety, wobec tak wysokiej stopy bezrobocia wśród młodzieży wynoszącej aż 39,5% coraz częściej spotyka się praktyki obchodzenia prawa, polegające na zatrudnianiu się bez umowy o pracę czy zlecenia. Często młodym ludziom, zwłaszcza z wykształceniem podstawowym czy zawodowym, proponuje się bardzo niską płacę niepozwalającą na zaspokojenie ich podstawowych potrzeb. To powoduje, że grupa z takim poziomem wykształcenia łatwiej może popaść w biedę, z której trudno jest się wydostać. Wtedy pomoc państwa w postaci transferów staje się niezbędna, wydłuża się także czas jej udzielania. Jest to kolejny dowód na to, że warto postarać się o niskie koszty pozapłacowe, bo to przyczyni się do wzrostu zatrudnienia i pozwoli na znaczne zmniejszenie bardzo nieefektywnych zasiłków.

Dopóki pozapłacowe koszty pracy nie ulegną radykalnemu obniżeniu, a nie jedynie ich modelowaniu, problem bezrobocia, w tym tego wśród młodzieży, długo pozostanie nierozwiązany. Co roku Centrum im. Adama Smitha podejmuje próbę podliczenia wszystkich polskich obciążeń, ogłaszając, kiedy obchodzić powinniśmy tzw. dzień wolności podatkowej. Określa ono dzień w roku, do którego pracowaliśmy wyłącznie na utrzymanie państwa. Dzień wolności podatkowej wypada w Polsce pod koniec czerwca, co oznacza, że przez pół roku efekty naszej pracy są nam bezpowrotnie zabierane.



Rys. 1. Odsetek bezrobotnych wśród młodzieży do lat 25 (lipiec 2004 r.)

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Eurostatu.

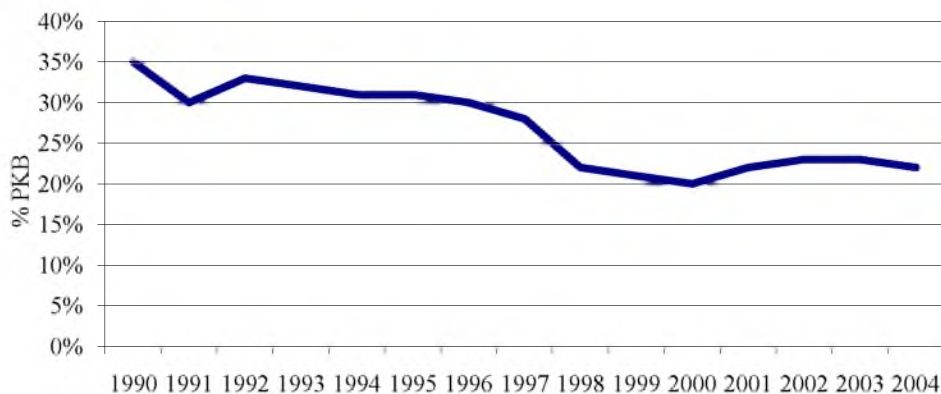
Bardzo wysoka stopa bezrobocia w Polsce (tab. 1) uświadamia nam, jak duży odsetek społeczeństwa aktywnie zawodowego utrzymuje się ze świadczeń społecznych zamiast z wynagrodzenia otrzymywanego za pracę. Stanowi to bardzo duże obciążenie dla obywateli pracujących, którzy muszą finansować świadczenia społeczne, co prowadzi do systematycznego wzrostu kosztów pracy. To właśnie koszty pracy, a nie podatki, stanowią główną przyczynę ograniczania możliwości wzrostu zatrudnienia.

Tabela 1. Stopa bezrobocia w Polsce w poszczególnych miesiącach w latach 2000-2005

Stopa bezrobocia	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Styczeń	13,6	15,6	18,0	18,7	20,6	19,5
Luty	13,9	15,8	18,1	18,8	20,6	19,4
Marzec	13,9	15,9	18,1	18,7	20,5	19,3
Kwiecień	13,7	15,8	17,8	18,4	20,0	18,8
Maj	13,5	15,7	17,2	17,9	19,6	18,3
Czerwiec	13,5	15,8	17,3	17,8	19,5	18,0
Lipiec	13,8	15,9	17,5	17,7	19,3	18,5
Sierpień	13,9	16,2	17,5	17,6	19,1	17,7
Wrzesień	14,0	16,3	17,6	17,5	18,9	17,6
Październik	14,1	16,4	17,5	17,4	18,7	17,3
Listopad	14,5	16,8	17,8	17,6	18,7	17,3
Grudzień	15,0	17,5	18,1	18,0	19,1	17,6

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych statystycznych Głównego Urzędu Statystycznego.

Taki sposób postępowania prowadzi do wzrostu wydatków publicznych, a zwłaszcza jednej z ich kategorii – wydatków socjalnych. Na wykresie zaprezentowanym na rys. 2 widać, że od roku 2000 wydatki publiczne stale rosną. Warto dodać, że corocznie nie mają one pokrycia w uzyskiwanych przez państwo dochodach, powodując tym samym występowanie deficytu budżetowego, jego narastanie przyczynia się zaś do zwiększenia poziomu długu publicznego kraju, na którego obsługę także wydatkowane są środki publiczne.



Rys. 2. Wydatki sektora finansów publicznych w Polsce w latach 1990-2004 (% PKB)

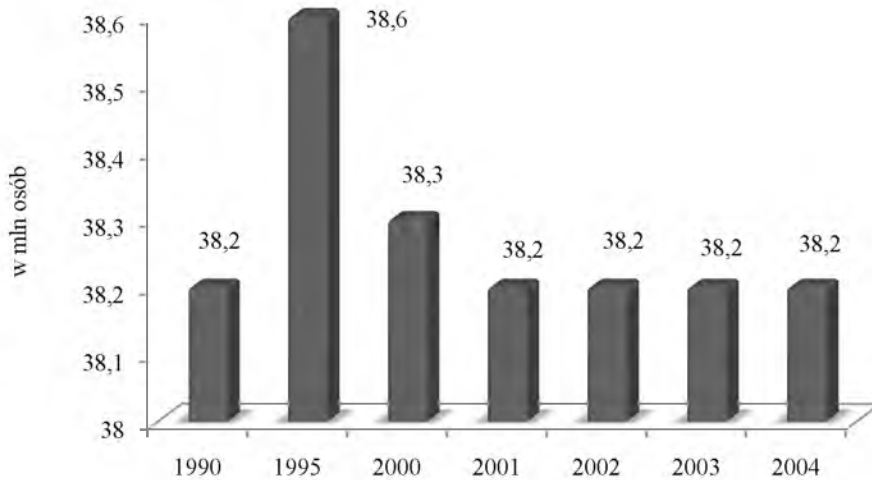
Źródło: opracowanie własne na podstawie: [Owsiak 2002, s. 434; *Sprawozdania z wykonania...*].

Występowanie deficytu nie jest tu jednak uzasadnione ani nieprzewidzianymi wydatkami w ciągu roku, ani też znacznie zwiększonymi wydatkami inwestycyjnymi, które Polsce są bardzo potrzebne, by mogła ona szybkimi krokami zbliżyć się do rozwiniętych krajów europejskich. W Polsce nadal istnieje bardzo wysoki udział wydatków socjalnych; w roku 2004 wynosiły one 30,4% ogółu wydatków budżetowych [*Struktura...*]. Co więcej, poziom deficytu budżetowego jest za wysoki, a relacja długu publicznego do PKB jest zbliżona do konstytucyjnej granicy 60%. W takiej sytuacji nie da się uniknąć cięć wydatków państwa.

Głosów niektórych polityków odnoszących się do ustalenia relacji długu publicznego do PKB na poziomie 70% nie można zaakceptować, i to nie tylko dlatego, że uniemożliwiłoby to wejście Polski do Unii Gospodarczej i Walutowej. Zwiększający się poziom długu publicznego powoduje wzrost kosztów obsługi tego elementu, a jako jeden z istotnych wydatków, poza wydatkami bieżącymi i majątkowymi, powoduje zmianę proporcji w strukturze wydatków publicznych i przyczynia się do tego, że maleje pula środków, które mogłyby być przeznaczone na cele inwestycyjne.

Ważną, z punktu widzenia rozwoju gospodarczego Polski, kwestią jest obserwowany spadek dzietności kobiet. W Polsce w roku 2004 na 1000 osób odnotowano 1,23 urodzenia żywe – najmniej w całej Europie. Oznacza to, że zastę-

powalność pokoleń jest zagrożona, a osiągnięta może być dopiero, gdy wskaźnik ten wynosilby 2,1 [Raport...]. Z rysunku 3 wynika, że w latach 2001-2004 w Polsce występowała stała liczba ludności, ale jeśli się weźmie pod uwagę fakt, że w tym okresie w wiek rozrodczy weszło pokolenie wyżu demograficznego, to stabilność poziomu ludności budzić może spore zaniepokojenie. Problem związany ze spadkiem liczby urodzeń występuje także w innych krajach europejskich i wywołuje wiele dyskusji nad znalezieniem rozwiązania, które odwróci niekorzystny trend.



Rys. 3. Liczba ludności w Polsce w latach 1990-2004

Źródło: opracowano na podstawie roczników statystycznych RP z lat 1990-2004.

Kobiety, które mają pracę, boją się jej utraty po powrocie z urlopu macierzyńskiego. Te, które pracy nie mają, zdają sobie sprawę, jak trudno będzie zapewnić poziom życia odpowiedni dla rozwoju dziecka. Jeśli w dodatku współmałżonek nie ma stałych dochodów lub są one bardzo niskie, to decyzja o założeniu rodziny oddala się. Ludzie, decydując się na dziecko w takich warunkach, już na samym początku pozbawiają je wszelkich możliwości rozwoju, gdyż minimalne środki budżetu gospodarstwa domowego nie pozwalają na zaspokojenie nawet elementarnych potrzeb. Warto zaznaczyć też, że pomoc państwa dla pojedynczej rodziny jest znikoma, ale w skali globalnej powoduje bardzo wysokie obciążenia, których z czasem coraz trudniej jest się pozbyć, o czym była już mowa wcześniej. Warunkiem koniecznym jest zatem zapewnienie pracy oraz takiej wysokości pensji, aby nie była ona powodem, dla którego oddala się moment powiększenia rodziny. Wskaźnik dzietności, by zapewnił zastępowalność pokoleń, musi wynosić 2,1. Warunki panujące w kraju muszą być zatem na tyle dobre, by odwrócić tendencję wzrostową występowania modelu dwa plus jeden.

Innym dużym problemem w gospodarce polskiej jest infrastruktura, która jest jednym z podstawowych czynników mających wpływ na rozwój państwa w przyszłości. W niewielkim stopniu wykorzystane zagospodarowanie terenów, słabo rozwinięta sieć dróg oraz sieć kolejowa, brak choćby jednego lotniska, które byłoby w stanie obsługiwać, bez większych utrudnień, dużą liczbę pasażerów, niedostateczna liczba mieszkań stawiają Polskę na dalekim miejscu wśród krajów świata. Tak słabo rozwinięta infrastruktura stanowi jeden z silniejszych czynników hamujących rozwój gospodarczy. Już teraz można zaobserwować, jak przeszkadza to w pozyskiwaniu nowych projektów inwestycyjnych. Oczywiście, zauważa się poprawę w tej dziedzinie, ale wydaje się, że niższe niż w krajach rozwiniętych koszty pracy oraz cenione za granicą umiejętności polskich pracowników są determinujące i niejako zasłaniają problem zaniedbywanej infrastruktury. Problem ten często dostrzegany jest przez wielu polityków, ale w trakcie ich rządów brak jest jakichkolwiek działań w kierunku pozytywnych zmian. Środki, jakie musiałoby wydać państwo na rozbudowę infrastruktury, są bardzo wysokie, ale bez nich, zamiast dołączyć do europejskiego systemu infrastrukturalnego, Polska coraz bardziej pozostawać będzie w tyle, co jest jednoznaczne z tym, iż rozwój kraju będzie stale hamowany.

Optymistyczna wydaje się wiadomość przekazania Polsce z budżetu Unii Europejskiej (na lata 2007-2013) kwoty 21mld euro na infrastrukturę i ochronę środowiska. Mówi się, że infrastruktura, która ma powstać w ciągu siedmiu lat za pieniądze UE oraz za dodatkowe 5 mld euro wkładu własnego Polski, powinna być „trampoliną”, od której Polska ma się odbić do szybkiego rozwoju w globalnej gospodarce. Inwestycje w drogi, porty, lotniska mają nie tylko zaktywizować regiony dotychczas rozwijające się wolniej, ale także włączyć Polskę do europejskiego systemu transportowego. Z analiz zespołu, który przygotowywał plan wydatków środków z budżetu UE wynika, że pod koniec roku 2005 Polska miała 569 km autostrad oraz 247 km dróg ekspresowych, a potrzebuje ich znacznie więcej¹.

Niepokojące jest także przeznaczanie bardzo niskich środków pieniężnych na badania naukowe. Polska ma olbrzymi potencjał naukowy w wielu dziedzinach, ale brak stabilnego poziomu pieniędzy powstrzymuje prowadzenie takich badań. Nieracjonalne byłoby bowiem rozpoczęcie większych przedsięwzięć ze świadomością, że w ich trakcie może zabraknąć pieniędzy albo kwoty te ulec mogą radykalnemu zmniejszeniu. Traci się wtedy środki już przeznaczone i nie uzyskuje się pożądanego efektu pracy naukowej. Negatywne sygnały płyną zwłaszcza ze środowiska medycznego. Ta dziedzina musi się stale rozwijać, bo ma ogromny wpływ na życie każdego społeczeństwa. Ograniczanie dostępu do środków powoduje niewykorzystanie potencjału zgromadzonego wśród wielu polskich

¹ Dane Generalnej Dyrekcji Dróg i Autostrad w Polsce.

naukowców i może się przyczynić do ich emigracji do krajów wysoko rozwiniętych, gdzie nakłady na badania naukowe są wysokie.

4. Irlandia – przykład odważnego państwa

Szeroko pojęty rozwój Polski uzależniony jest od głębokich zmian mentalności rządzących krajem. Po wielu latach nadmiernych i skierowanych w złym kierunku wydatków nadeszła pora na wprowadzenie istotnych zmian, które pozwolą na wejście Polski do grupy państw rozwiniętych. Warto tu przedstawić przykład Irlandii, która zastosowała terapię leczenia własnych finansów publicznych i może być znakomitym przykładem dla gospodarki polskiej.

W roku 1973 Irlandia stała się członkiem Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej. Spośród 9 państw członkowskich była jednak najbiedniejszym członkiem Wspólnoty. Wchodząc do grupy państw rozwiniętych, liczyła na znaczne przyspieszenie rozwoju swej gospodarki, które pozwoliłoby zmniejszyć dystans do pozostałej ósemki.

O przyspieszeniu rozwoju gospodarki Irlandia mogła jednak na długi okres zapomnieć. Jej zła polityka gospodarcza, przejawiająca się w szybkim wzroście wydatków publicznych, doprowadziła bowiem do zadłużania się państwa. Reakcją na zwiększające się wydatki publiczne był wzrost obciążeń podatkowych. To doprowadziło do długofalowego problemu bezrobocia. Pracownicy, chcąc zrekomensować wzrost obciążeń podatkowych, zaczęli domagać się od swoich pracodawców podwyżek. To oczywiście oznaczało dla nich zbyt wysokie koszty i przyczyniło się do coraz częstszych zwolnień kadry pracowniczej. Zamiast oczekiwanego przez państwo wzrostu dochodów, doszło do wzrostu nieprzewidywalnych wydatków w postaci zasiłków dla osób bezrobotnych. O długofalowych skutkach tego typu transferu była mowa już wcześniej, gdy przedstawiono problem bezrobocia w Polsce.

Przywileje socjalne utrzymywano kosztem narastania długu publicznego. W 1987 r. przekroczył on 116% PKB [Rzońca 2002, s. 54]. Wiąże się to oczywiście ze wzrostem kosztów obsługi, a to powoduje kolejny wzrost wydatków. Pod koniec lat osiemdziesiątych rząd irlandzki zrozumiał, iż utrzymanie przywilejów socjalnych doprowadzić może do bankructwa państwa. Zdecydowano się na pierwszą próbę naprawy państwa. Rządzący poważnie ograniczyli wydatki na ważne cele: edukację, ochronę zdrowia, budowę dróg i mieszkań. Zlikwidowano także kilkanaście instytucji dysponujących środkami publicznymi (odpowiednik funduszy celowych w Polsce). Walkę z bezrobociem zaczęto od zmniejszania liczby urzędników państwowych [Gadomski 2006]. Aby te reformy mogły przynieść oczekiwane rezultaty, konieczna stała się redukcja wydatków publicznych i dalsze przeprowadzanie głębokich reform. W Irlandii dokonała się przemiana polityki gospodarczej – od socjalnej, nastawionej na ingerencję państwa w wiele sfer

zycia społecznego, do liberalnej, pokazującej, że przyjazne otoczenie prawno-finansowe w działalności gospodarczej oraz propagowanie idei przedsiębiorczości mogą być kluczem do przyciągnięcia wielu inwestycji, te zaś przyczynić się mogą do szeroko pojmowanego rozwoju gospodarczego. Oczywiście jest, że sukces Irlandii nie zależał jedynie od redukcji wydatków publicznych i obniżania podatków, choć był to elementarny krok w uzdrawianiu sytuacji tego kraju. Do przeprowadzenia tak gruntownej przemiany potrzeba chociażby stabilności politycznej, bez której trudno czasem przeprowadzić nawet najbardziej racjonalne reformy. Bez wątpienia Irlandii pomogły także środki unijne, dzięki którym udało się doprowadzić gospodarkę do obecnego stanu. Rzeczywiście, środki te, umiejętnie wykorzystane, pozwalają zrealizować kluczowe dla gospodarki kraju zadania o bardzo wysokich nakładach finansowych.

Sytuacja, do jakiej doszło w Irlandii, pokazuje, że warto, nawet kosztem destabilizacji, podjąć radykalne kroki zmierzające do uzdrowienia finansów publicznych. Jest to zadanie niezwykle trudne, zwłaszcza gdy przyzwyczailo się obywatele do otrzymywania pomocy płynącej z budżetu państwa. Decydując się na tak poważny krok, trzeba mieć na uwadze, że na efekty reformy przyjdzie poczekać kilka, a nawet kilkanaście lat, w zależności od tego, jaki był stan gospodarki przed rozpoczęciem reform. Warto jednak przeczekać ten okres, by później obywatele kraju nie musieli stawiać przed dylematem emigracji zarobkowej.

5. Podsumowanie

Bez wydatków publicznych niemożliwa okazałaby się realizacja wielu zadań o charakterze publicznym, a więc takich, które zaspokajają potrzeby zbiorowe. Państwo na ich wykonanie musi zgromadzić dochody, które są w głównej mierze pobierane z dochodów obywateli. Każde dodatkowe zadanie publiczne powiązane jest z wydatkiem publicznym. Dla obywateli oznacza to większe wydatki na zaspokojenie potrzeb zbiorowych i jednocześnie ograniczenie możliwości zaspokojenia potrzeb indywidualnych. Trzeba więc bardzo ostrożnie podchodzić do tego zagadnienia, mając na uwadze niebezpieczeństwo nadmiernego obciążenia fiskalnego, które stwarzać może wiele problemów. Należy także się zastanowić nad strukturą wydatków, pamiętając, że wydatki socjalne jest bardzo łatwo ustalić, trudno jednak w przyszłości je zlikwidować. Powodują one spadek aktywności tak obywateli korzystających z tej pomocy, jak i samorządów terytorialnych, które przyzwyczajone do transferów (dotacje, subwencje) przestają aktywnie poszukiwać źródeł dochodów własnych pozwalających na sfinansowanie wyznaczonych zadań. W Polsce, która musi wkroczyć na ścieżkę szybkiego wzrostu, by dogonić rozwinięte kraje Europy Zachodniej oraz rozwiązać wiele problemów uniemożliwiających rozwój kraju, ważne jest, by środki publiczne wydawane były na cele inwestycyjne, które w przyszłości przyniosą wymierne efekty.

Ważne jest, by pomoc ze strony państwa trafiała do najbardziej potrzebujących, a nie była przedmiotem wyludzeń. By nowo tworzone miejsca pracy, dzięki znacznym obniżkom jej kosztów, przyczyniły się do wzrostu jakości życia obywateli i rozwiązały sygnalizowane zagrożenie braku zastępowalności pokoleń, Polska, tak jak Irlandia, musi podjąć trudną i odważną decyzję o stopniowym redukowaniu wydatków publicznych, mającą na celu zreformowanie chorych finansów publicznych. W przeciwnym razie narastający dług publiczny będzie powodował coraz większe wydatki na jego obsługę, co w długim okresie może mieć katastrofalne skutki dla polskiej gospodarki i na długo uniemożliwić Polsce wejście do grupy krajów rozwiniętych.

Literatura

- Gadomski W., *Czy możemy być drugą Irlandią?*, Gazeta.pl, 15.09.2006.
 Lipiński S., *Podatki ach te podatki*, NBPortal.pl, 7 lutego 2006.
 Owsiak S., *Finanse publiczne. Teoria i praktyka*, PWN, Warszawa 2002.
Raport Otwarcia 2005/2006, Centrum im. Adama Smitha.
 Rzońca A., *Lekarstwo na bezrobocie*, „Newsweek Polska” 2002 nr 12.
Sprawozdania z wykonania budżetu państwa za lata 2000-2004.
Struktura wydatków socjalnych z budżetu państwa, Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej.

PUBLIC EXPENDITURES VERSUS ECONOMIC DEVELOPMENT

Summary

This article focuses on one of the most important categories of budget – public expenditures. What should be the appropriate structure of contributions to economic development? Is it possible to set a permanent level of this category? This article is an attempt to answer these questions through discussing of influence of public expenditures on socio-economic situation in Poland and presenting a good way on the basis of Ireland's experiences.

Public expenditures are necessary, even in the context of liberal economic theory. The state has to guarantee the realization of general needs. But we have to remember that the state does not have possibility of generating own income. The citizens have to give a part of their earned money, restricting their own expenditures. There exists the danger of too much financial charges.

The prosperity of the country depends on the structure of expenditures. A wide range of public expenditures, especially social benefits can cause economic crisis. Without investment expenditures the country cannot develop. This article presents the situation of public funds in Poland.

Magdalena Stawicka – dr, adiunkt w Katedrze Makroekonomii Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu, opiekun Koła Naukowego „Profit”.

Małgorzata Kędzierska – studentka Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu, członek Koła Naukowego „Profit”.