

UWAGI W SPRAWIE OPTYMALIZACJI WIELKOŚCI FINANSÓW PUBLICZNYCH – ASPEKTY WYDATKOWE

EUGENIUSZ RUŚKOWSKI¹

1. Wprowadzenie

Wprawdzie zjawisko finansów publicznych jest bardzo złożone, to za jeden z podstawowych mierników ich wielkości można uznać wysokość wydatków publicznych do PKB. Jeśli dane te będą ujmowane według jednolitej metodologii, obejmując dla wydatków publicznych sektor instytucji rządowych i samorządowych (wcześniej tzw. *general government*), uzyskujemy interesujący materiał do analiz historycznych i porównawczych. Wynika z niego m. in., że od pewnego czasu dla Polski wskaźnik wydatków publicznych do PKB systematycznie się obniża i tendencja ta ma być kontynuowana w najbliższych latach.² Polityka ta wzbudza uznanie UE oraz światowych instytucji finansowych (MFW, Bank Światowy). Tymczasem analiza przedmiotowego wskaźnika na 2014 r. sytuuje Polskę wśród krajów o najmniejszych wydatkach publicznych (a więc najmniejszych finansach publicznych) w UE. Poziom ten jest wyraźnie niższy niż w krajach, z którymi Polska ma szczególne związki, a tym samym płaszczyzny porównań, do których należą Niemcy i Wielka Brytania. Wypada też odnotować nacisk społeczeństwa polskiego na wzrost określonych wydatków publicznych oraz dofinansowanie pracy kosztem kapitału. Okoliczności te skłaniają do analizy poziomu wydatków publicznych Polski na tle innych krajów UE oraz przyczyn jego zróżnicowania. Wnioski z niej winny służyć optymalizacji poziomu wydatków publicznych (i wielkości finansów publicznych) Polski oraz korektom polityki fiskalnej w tym zakresie, zwłaszcza po zakończeniu szerokiego finansowania ze środków unijnych.

1 Profesorem zwyczajnym, doktor habilitowany, kierownik Katedry Finansów Publicznych i Prawa Finansowego, Wydział Prawa Uniwersytetu w Białymstoku.

2 W 2018 r. ma on wynieść 39% PKB (bez środków unijnych 37,4%) – *Wieloletni Plan Finansowy Państwa na lata 2015-2018*, Rada Ministrów, Warszawa, kwiecień 2015 r., s. 53.

2. Jak mierzyć wielkość finansów publicznych?

Finanse publiczne są zjawiskiem złożonym, dynamicznym, a ich ujęcie zależy od indywidualnych poglądów autora.³ Trudno byłoby więc poszukiwać uniwersalnych instrumentów ich pomiaru, gdyż takowe nie istnieją. Inaczej wygląda sprawa definicji i pomiaru określonych kategorii prawnych, odzwierciedlających zjawisko finansów publicznych. Należy do nich sektor finansów publicznych, definiowany w ustawodawstwie UE i (najczęściej) w ustawodawstwie państw członkowskich.⁴ Mimo że kraje członkowskie mają prawo do własnej metodologii obliczania i prezentacji sektora finansów publicznych, przygotowują one (także) dane według uniwersalnej, unijnej metodologii.⁵ Mogą być one względnie obiektywną podstawą do analiz historycznych i porównawczych.

Podstawą pomiaru wielkości finansów publicznych, a ściślej sektora finansów publicznych, jest wielkość dochodów i wydatków tego sektora oraz wysokość długu publicznego w stosunku do PKB. Często upraszcza się ten schemat, prezentując wysokość dochodów i wydatków do PKB (bez długu publicznego) albo wyłącznie dochodów lub wyłącznie wydatków do PKB. Prezentacja wielkości finansów publicznych (sektora finansów publicznych) przy pomocy wysokości wydatków publicznych do PKB nazywa się wskaźnikiem socjalizacji, natomiast przy pomocy stosunku dochodów publicznych do PKB – wskaźnikiem fiskalizmu.⁶

Zdając sobie sprawę, jak dalekie jest to uproszczenie, w przedmiotowym artykule prezentuję wielkość wydatków publicznych w stosunku do PKB, zakładając, że pogłębione rozważania naukowe wymagają niezbędnych uzupełnień. Przyczyną takiego wyboru były niżej wymienione okoliczności.

W granicach redakcyjnych artykułu nie byłem w stanie przedstawić dochodów i wydatków publicznych oraz długu publicznego; wypadło więc wybrać czynnik, w moim rozumieniu, dominujący dla pokazania rozmiarów finansów publicznych (sektora finansów publicznych).

Od kryzysu gospodarczego i finansowego (tzn. od 2008 r.) w finansach publicznych członków UE dominuje deficyt sektora finansów publicznych. W 2010 r. tylko jeden z krajów członkowskich osiągnął nadwyżkę dochodów nad wydatkami publicznymi w stosunku do PKB i jeden kraj wykazał stan równowagi. W 2014 r. cztery kraje osiągnęły stan nadwyżki (Dania, Niemcy, Estonia i Luksemburg). Tym

3 Zob. np. E. Chojna-Duch, *Podstawy finansów publicznych i prawa finansowego*, Warszawa 2010, s. 10 i n.

4 C. Kosikowski, *Sektor finansów publicznych w Polsce*, Warszawa 2006, s. 17 i n.

5 Metodologia ESA, ostatnie regulacje: rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 549/2013 z dnia 21 maja 2013 r. w sprawie europejskiego systemu rachunków narodowych i regionalnych w Unii Europejskiej; Dz. Urz. UE L 174 z 2013, s. 1.

6 K. Polarczyk, *Finanse publiczne w Polsce na tle krajów Unii Europejskiej oraz Stanów Zjednoczonych Ameryki Północnej*, Informacja, BSiE nr 811 (IP-96 G).

samym wydatki publiczne do PKB lepiej odzwierciedlają (w uproszczeniu) rozmiar finansów publicznych niż poziom dochodów publicznych w krajach UE.

Zarówno ze względów metodologicznych, jak i zwłaszcza psychologicznych wypada podkreślić, że wielkość wydatków publicznych do PKB jest ważnym (w artykule staram się wykazać, że dominującym) czynnikiem rozmiaru finansów publicznych. Nie ma bowiem dużych finansów publicznych przy małych wydatkach publicznych i *vice versa*. Wydaje się natomiast, że w okresie dominacji doktryny neoliberalnej w światowych naukach ekonomicznych i finansowych (mniej więcej pokrywającym się z okresem transformacji w Polsce) kwestia rozmiarów wydatków publicznych była rozważana rozdzielnie od wielkości finansów publicznych. Czasami istotne badania naukowe, dotyczące wydatków publicznych,⁷ były prowadzone w celu udowodnienia tezy postawionej *a priori*, że wydatki publiczne są za wysokie i w związku z tym są mało efektywne.⁸ Utrwaliło to przekonanie społeczne, że wydatki publiczne są nadmierne i trzeba je ograniczać, co wcale nie jest takie oczywiste dla społecznej oceny rozmiaru finansów publicznych.

3. Wydatki publiczne w UE i główne czynniki wpływające na ich wysokość

Bardzo często tę część rozważań zaczyna się od sformułowań teorii finansów publicznych o optymalnej wielkości finansów publicznych w stosunku do PKB. Chciałbym podkreślić, że takiej powszechnie uznawanej teorii po prostu nie ma. W grupie poglądów liberalnych i neoliberalnych uważa się od początku XX w., a granica ta jest zmienna w czasie, że „zdrowe finanse publiczne” nie powinny przekraczać 20, 30, a ostatnio 35% wydatków publicznych w stosunku do PKB. Poglądy interwencjonistów raczej unikają formułowania tego typu granic.

Praktyczne odniesienie wielkości wydatków publicznych do PKB poszczególnych krajów UE wskazuje, że w XXI w. daje ono wyniki zróżnicowane, na poziomie od trzydziestu kilku do sześćdziesięciu kilku procent PKB. Zgodnie z danymi Eurostatu, w wybranych latach tego okresu kształtowały się one jak w tabeli 1.

Czynniki wpływające na wskaźnik wydatków publicznych do PKB są różnorodne i o zróżnicowanym znaczeniu. Ważniejsze z nich zostały wymienione i krótko omówione poniżej.

Pierwszą grupę stanowią czynniki historyczne, wiążące się z ukształtowanymi w przeszłości warunkami ekonomicznymi i społecznymi. Historyczny punkt

7 Zob. np. A. Alfonso, L. Schuknecht, V. Tanzi, *Efektywność sektora publicznego: porównanie międzynarodowe*, Warszawa 2004, s. 25 i n.

8 Taką opinię prezentuje S. Owsiak, *Finanse publiczne. Teoria i praktyka*, wyd. 3, Warszawa 2005, s. 256, z którą w pełni zgadza się autor niniejszego artykułu.

wyjścia jest z jednej strony determinantem, a z drugiej strony barierą do zmian w poziomie wydatków publicznych w stosunku do PKB. Dlatego gdy porównamy wskaźnik wydatków publicznych do PKB wielu krajów z 2001 r., jest on podobny do wskaźnika z 2014 r. (np. Bułgaria, Republika Czeska, Łotwa, Litwa, Holandia, Austria, Polska, Rumunia, Szwecja).⁹ W przypadku innych krajów wymieniony wskaźnik w ostatnich piętnastu latach uległ istotnym zmianom, co wiązało się z przeprowadzonymi reformami (np. Słowacja, Finlandia, Węgry) lub zjawiskami kryzysowymi (np. Grecja, Irlandia, Hiszpania, a ostatnio – Słowenia).

Tabela 1. Wydatki publiczne do PKB w krajach UE, w wybranych latach

| Kraj *(grupa krajów) | Rok | | | |
|-------------------------|------|------|------|------|
| | 2001 | 2007 | 2010 | 2014 |
| UE | 46,1 | 45,5 | 50,6 | 48,1 |
| Strefa euro | 47,3 | 46,1 | 51,0 | 49,0 |
| Belgia | 49,1 | 48,2 | 52,6 | 54,3 |
| Bułgaria | 40,6 | 39,2 | 37,4 | 39,2 |
| Republika Czeska | 43,9 | 41,0 | 43,8 | 42,0 |
| Dania | 54,2 | 50,8 | 57,7 | 57,0 |
| Niemcy | 47,6 | 43,5 | 47,7 | 43,9 |
| Estonia | 34,8 | 34,0 | 40,6 | 38,8 |
| Irlandia | 33,2 | 36,7 | 65,4 | 39,0 |
| Grecja | 45,4 | 47,5 | 51,4 | 49,3 |
| Hiszpania | 38,7 | 39,2 | 46,4 | 43,6 |
| Francja | 51,7 | 52,6 | 56,6 | 57,2 |
| Chorwacja | – | – | – | 48,0 |
| Włochy | 47,7 | 47,6 | 50,4 | 51,1 |
| Cypr | 38,0 | 41,3 | 46,2 | 49,1 |
| Łotwa | 35,0 | 36,0 | 43,4 | 36,9 |
| Litwa | 36,6 | 34,6 | 42,4 | 34,9 |
| Luksemburg | 38,1 | 36,3 | 42,9 | 44,0 |
| Węgry | 47,8 | 50,7 | 49,8 | 50,1 |
| Malta | 41,2 | 41,8 | 41,6 | 43,8 |

9 Wahanie wskaźnika do 2%.

| | | | | |
|-----------------|------|------|------|------|
| Holandia | 45,4 | 45,3 | 51,3 | 46,6 |
| Austria | 51,3 | 48,6 | 52,8 | 52,3 |
| Polska | 43,8 | 42,2 | 45,4 | 41,8 |
| Portugalia | 43,2 | 44,4 | 51,5 | 49,0 |
| Rumunia | 36,2 | 38,2 | 40,1 | 34,9 |
| Słowenia | 47,3 | 42,4 | 50,6 | 49,8 |
| Słowacja | 44,5 | 34,2 | 40,0 | 41,8 |
| Finlandia | 48,0 | 47,4 | 55,8 | 58,7 |
| Szwecja | 54,5 | 51,0 | 52,3 | 53,0 |
| Wielka Brytania | 39,8 | 43,2 | 47,9 | 44,4 |

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Eurostatu: za lata 2001, 2007 i 2010 – <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&init=1&plugin=1&language=en&pcode=tec00023> (dostęp 18.03.2014); za rok 2014 – <http://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/6899486/2-07072015-AP-FR.pdf/d8907c9b-0cda-4b70-af21-c7467bf682f2> (dostęp 20.08.2015)

Druga grupa czynników ma charakter polityczny i wiąże się z koncepcjami społecznymi i ekonomicznymi, realizowanymi w polityce poszczególnych krajów. Rozwinięta polityka socjalna uzasadnia wysokie wydatki publiczne w stosunku do PKB takich krajów, jak: Francja, Szwecja, Dania czy Finlandia. Istotne znaczenie ma także wybór danego kraju, czasami dobrowolny, a często pod politycznym i ekonomicznym przymusem, między polityką interwencjonizmu państwowego a polityką neoliberalną. Ta pierwsza dominowała w Europie po II wojnie światowej do kryzysów lat siedemdziesiątych. Od tego momentu rozpoczęło się intensywne stosowanie polityki neoliberalnej, która obecnie stała się kanonem działań Unii Europejskiej, Banku Światowego i Międzynarodowego Funduszu Walutowego. Zakłada ona między innymi ograniczanie długu publicznego i deficytu sektora finansów publicznych, głównie drogą zmniejszenia wydatków publicznych. Rezultatem liberalnej polityki finansowej jest niski wskaźnik wydatków publicznych do PKB w takich krajach, jak: Litwa, Łotwa, Estonia, Rumunia, Bułgaria, Słowacja. Także w licznych innych krajach odnotowuje się ostatnio lub planuje się obniżenie wydatków publicznych do PKB, będące skutkiem polityki fiskalnej UE.

Kolejna grupa czynników dotyczy stanu infrastruktury społecznej i technicznej poszczególnych krajów. Poza dyskusją pozostają bowiem założenia, że przynajmniej część infrastruktury oświatowej, służby zdrowia, kultury i nauki musi być finansowana ze środków publicznych. To samo dotyczy infrastruktury technicznej w zakresie drogownictwa, kolei, a ostatnio ochrony środowiska. Oczywiście jest więc, że kraje, które mają poważne zaległości w tym zakresie, muszą posiadać

środki publiczne na realizację wskazanych zadań. Utrzymanie przedmiotowej infrastruktury jest także kosztowne. Ciekawe jest więc, że o tych zależnościach pamiętają takie kraje, jak np. Niemcy, Węgry, Republika Czeska, Austria, Belgia, Wielka Brytania, pomijając już państwa o najwyższych wydatkach publicznych do PKB (Francja, Szwecja, Dania, Finlandia). Nie uwzględniają ich natomiast niektóre kraje o bardzo niskim poziomie infrastruktury społecznej i technicznej (np. Litwa, Bułgaria, Rumunia).

Istotne wydają się także czynniki dotyczące stopy życiowej obywateli i poziomu bogactwa narodowego. Z teoretycznego punktu widzenia, na stosunkowo niskie wydatki publiczne do PKB mogą pozwolić sobie państwa o znacznym bogactwie narodowym oraz wysokiej stopie życiowej obywateli. Ta zasada sprawdza się jednak głównie w odniesieniu do Stanów Zjednoczonych, w których ludność i sektor prywatny finansuje wiele usług społecznych, w innych krajach finansowanych ze środków publicznych. Kraje UE w bardzo różnym stopniu uwzględniają wspomnianą grupę czynników. Należy tu wskazać, że niektóre kraje o niskiej stopie życiowej i wskaźniku bogactwa narodowego decydują się na niskie wydatki publiczne (np. Litwa, Rumunia, Bułgaria). Niewielki zakres finansów publicznych oraz zła infrastruktura społeczna i techniczna, przy niskiej stopie życiowej i bogactwa narodowego, stawiają przed nimi wyzwania dotyczące tempa rozwoju gospodarczego i społecznego w przyszłości.

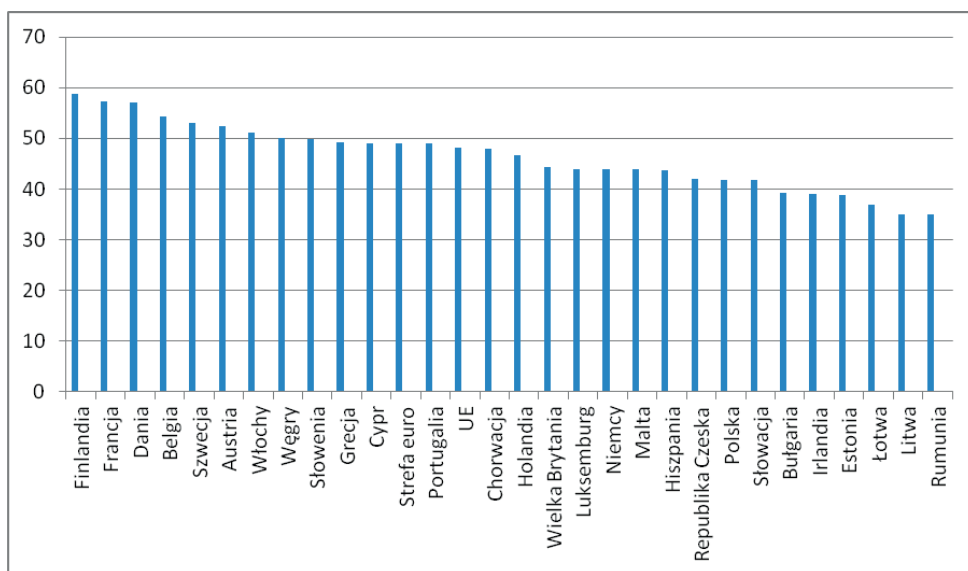
Dla względnej pełności rozważań wypada wymienić także czynniki nietypowe, nieujęte w poprzednich grupach, które mogą mieć jednak istotne znaczenie przy kształtowaniu wysokości wydatków publicznych do PKB danego kraju. Przykładowo, dla Polski takim nietypowym czynnikiem są kwestie porównania poziomu infrastruktury technicznej i społecznej oraz jakości działania władzy publicznej z sytuacją określonych krajów. Z bardzo różnych powodów obywatele polscy są gotowi zaakceptować istotne różnice z sytuacją Stanów Zjednoczonych A. P. w omawianym zakresie, domagać się jednak będą stopniowej likwidacji różnic z warunkami istniejącymi w Niemczech i Wielkiej Brytanii. Dlatego czynnik wysokości wydatków publicznych w Niemczech i Wielkiej Brytanii musi być uwzględniany przy kształtowaniu poziomu wydatków publicznych do PKB w Polsce. Wypada także odnotować wpływ ruchów społecznych na kształtowanie się poziomu wydatków publicznych do PKB w poszczególnych krajach. Bardzo często ich celem jest wzrost wydatków publicznych, wbrew koncepcjom neoliberalnych ekonomistów i technokratów. Wpływ ten odnotowano w ostatnim okresie na Węgrzech i można zakładać, że Polska także ulegnie mu w jakiejś części. Mimo licznych protestów w tym zakresie ze strony środowisk intelektualnych wypada jednak podkreślić, że większość konstytucji państw demokratycznych zakłada, iż suwerenem jest naród, czego nie można identyfikować z koncepcjami określonej filozofii ekonomicznej czy stanowiskiem międzynarodowych instytucji finansowych.

Reasumując, wpływ na wielkości wymienionych wskaźników dla poszczególnych krajów, w określonym czasie, mają różnorodne czynniki. Czasami jest to łączne oddziaływanie kilku z nich, czasami jedna grupa czynników ma charakter zasadniczy. Rozważania te trzeba prowadzić dla poszczególnych krajów i okresów odrębnie i wymagają one dużego dystansu i precyzji, aby uniknąć uproszczeń i schematyzacji.

4. Rozmiary finansów publicznych Polski na tle innych krajów UE

Na wstępie tej części rozważań należy stwierdzić, że w 2014 r. wskaźnik wydatków publicznych do PKB sytuuje Polskę na jednym z końcowych miejsc w UE. Sytuację tę obrazuje rysunek 1.

Rysunek 1. Wydatki publiczne do PKB w UE w 2014 r. według wysokości wskaźnika



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Eurostatu: <http://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/6899486/2-07072015-AP-FR.pdf/d8907c9b-0cda-4b70-af21-c7467bf682f2> (dostęp 20.08.2015)

Według założeń Wieloletniego Planu Finansowego Państwa na lata 2015-2018 poziom wydatków publicznych do PKB ma w Polsce w dalszym ciągu spadać, osiągając w ostatnim roku planowanego okresu 39% (a bez środków unijnych 37,4%).¹⁰ Zarówno poziom, jak i tendencja kształtowania się wydatków publicznych do PKB

10 *Wieloletni Plan Finansowy Państwa na lata 2015-2018*, Rada Ministrów, Warszawa, kwiecień 2015 r., s. 53.

w Polsce uzyskały pozytywną opinię UE i Banku Światowego. Nawiązując do wcześniejszych rozważań, chciałbym zgłosić kilka zastrzeżeń do przedmiotowej koncepcji i akceptujących ją opinii.

Po pierwsze, nawet niespecjaliści są w stanie przedstawić liczne przykłady zbędnych lub nadmiernych wydatków publicznych w Polsce, podobnie jak wskazać dziedziny zupełnie pomijane lub niedofinansowane ze środków publicznych. Świadczy to z jednej strony o potrzebie podjęcia poważnych reform, mających na celu racjonalizację wydatków publicznych, a z drugiej strony nie może być uważane za argument za obniżeniem tych wydatków, gdyż może to prowadzić do utrwalania i petryfikacji obecnej ich złej struktury. Tak więc racjonalizacja wydatków publicznych, a nie ich obniżka powinny być podstawowym kryterium oceny jakości wydatków publicznych (i finansów publicznych) w Polsce.

Po drugie, przy kształtowaniu i ocenie wskaźnika wydatków publicznych do PKB danego kraju należy brać pod uwagę aspekty historyczne, które wskazywałem wcześniej. Kształtowanie się tego wskaźnika ma bowiem charakter względnie stabilny i nie można do niego podchodzić w sposób woluntarystyczny (że raz się go obniży, a potem podwyższy). Konsekwencje jego wysokości dotyczą bowiem podstaw życia społecznego i ekonomicznego, a jego stabilizacja na poziomie znacząco poniżej 40% PKB może się okazać – z licznych powodów, o których będzie mowa niżej – szkodliwa dla Polski. Dotyczy to zwłaszcza perspektywy po 2020 r.

Po trzecie, Polska należy do krajów o budującej się, nowoczesnej infrastrukturze technicznej i społecznej, finansowanych głównie ze środków publicznych. Istnieją w tym zakresie poważne zaległości w stosunku do krajów „dawnej UE”, które należy ograniczać, a w dalszej perspektywie zniwelować. Tym trudniej będzie osiągnąć powyższe cele, im bardziej wskaźnik poziomu wydatków publicznych Polski w stosunku do PKB będzie niższy od wskaźnika takich krajów, jak przykładowo: Niemcy, Wielka Brytania czy Austria.¹¹

Po czwarte, dla znacznej części polskiego społeczeństwa bardzo istotne znaczenie mają warunki techniczne oraz społeczne, występujące w sąsiadujących z Polską krajach UE lub innych krajach Unii, szczególnie znanych obywatelom (np. Wielka Brytania, Austria). Poziom infrastruktury technicznej i świadczeń społecznych, finansowanych w tych krajach ze środków publicznych, bywa porównywalny z Polską, co – także ze względów psychologicznych i odbioru społecznego – rodzi potrzebę likwidacji istotnych różnic w tym zakresie. Dlatego tak ważne są

11 W 2014 r. wysokość wydatków publicznych w Niemczech wyniosła 1 274 416 mln euro, w tym wydatki na mieszkańca 15 469 euro. Odpowiednie dane dla Polski wynoszą: 172 760 mln euro i 4 489 euro. Podobny poziom wydatków publicznych do Polski posiada Austria (171 936 mln euro), jednak wydatki publiczne na mieszkańca wynoszą tam 20 140 euro; źródło: <http://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/6899486/2-07072015-AP-FR.pdf/d8907c9b-0cda-4b70-af21-c7467bf682f2>

wskaźniki wysokości wydatków publicznych do PKB w Niemczech, Wielkiej Brytanii, Austrii czy Republice Czeskiej. Polska musi mieć środki na likwidację istotnych różnic, czemu przeczy plan ograniczania omawianego wskaźnika w najbliższych latach. Wskazana przyczyna może samoistnie wywoływać niezadowolenie społeczne, dające o sobie znać w różnych formach demokratycznego oporu społecznego.¹²

Po piąte, w świetle wyżej zgłoszonych uwag powstaje pytanie, w jaki sposób Polska mogłaby próbować zwiększyć udział wydatków publicznych do PKB na tle obowiązującej, stabilizacyjnej reguły wydatkowej, która z założenia automatycznie ogranicza wydatki publiczne na kolejne lata.¹³ Planowane wydatki publiczne do PKB Polski na 2018 r. (odpowiednio 39,0% i 37,4%) wynikają z mechanicznego zastosowania wspomnianej reguły. Świadomie zostawiam na boku kwestię jej restrykcyjności oraz fakt, że doskonale realizuje ona unijną (a tak naprawdę niemiecką) politykę *austerity*. Nad jej złagodzeniem należałoby się bowiem odrębnie zastanowić, chociaż wymagałoby to także licznych zabiegów i działań międzynarodowych. Koncentruję się natomiast na pytaniu o wewnętrzne możliwości podniesienia wskaźnika wydatków publicznych do PKB w Polsce w ramach obowiązującej, stabilizacyjnej reguły wydatkowej. Takie możliwości istnieją, zaś niektóre z nich zostały już zasygnalizowane w dyskusjach naukowych lub politycznych. Pierwsza z nich dotyczy poprawy legislacji przepisów podatkowych, zwłaszcza dotyczących VAT-u i akcyzy, na co wielokrotnie wskazywał W. Modzelewski.¹⁴ Druga, to poprawa ścigalności podatków, co wymaga jednak rzeczywistego wzmocnienia (reformy) administracji skarbowej. Trzecia wreszcie, to możliwość wprowadzenia nowych podatków (np. podatek od hipermarketów, podatek bankowy), czyli stworzenia tzw. dodatkowych dochodów dyskrejonalnych na pokrycie większych wydatków publicznych.

Po szóste, wprowadzenie zapowiedzianych wyżej zmian oznacza istotną reformę polityki fiskalnej państwa. Jeśli zwiększeniu wydatków publicznych do PKB będzie towarzyszyła racjonalizacja tych wydatków, taka reforma ma szanse powodzenia. Wydaje się, że w Polsce istnieją społeczne i polityczne warunki do jej wprowadzenia.¹⁵ W jej ramach można starać się odwrócić spadający w Polsce wskaźnik wydatków publicznych do PKB, stabilizując go na poziomie ok. 45%.

12 Zob. np. R. Woś, *Bez kielbasy wyborczej nie ma demokracji*, „Dziennik Gazeta Prawna” z 21-23 sierpnia 2015 r., s. A5-A7.

13 Art. 112aa ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2013 r. poz. 885 z późn. zm.) oraz komentarz do niego J. Stankiewicza, w: *Finanse publiczne. Komentarz praktyczny*, red. E. Ruśkowskiego i J.M. Salachna, Gdańsk 2014, s. 510 i n.

14 Zob. W. Modzelewski, *Kierunki ewolucji podatku akcyzowego*, (w:) *Daniny publiczne. Prawo finansowe wobec wyzwań XXI wieku*, red. A. Dobaczewska, E. Juchniewicz, T. Sowiński, Warszawa 2010, s. 107 i n.

15 Zob. przypis 11.

5. Podsumowanie

Polska jest aktualnie w szczególnej sytuacji, jeśli chodzi o kształtowanie wskaźnika wysokości wydatków publicznych do PKB na przyszłość. Z jednej strony istnieje bowiem stabilizacyjna reguła wydatkowa, narzucona przez UE, której stosowanie (praktycznie bez żadnych działań ze strony władz publicznych) daje istotne ograniczenie tego wskaźnika. Z drugiej strony liczyć się trzeba z oczekiwaniami społecznymi, nastawionymi na dalszy rozwój infrastruktury społecznej i technicznej w Polsce, zmierzającymi do likwidacji istotnych różnic w tym zakresie z innymi krajami UE. Faktem jest, że poziom oczekiwań kształtowany jest głównie przez Niemcy i Wielką Brytanię, jednak rozważania te dotyczą w pełni także Austrii i Republiki Czeskiej. Wymienione kraje posiadają znacznie wyższy wskaźnik wydatków publicznych do PKB niż Polska, pomijając nawet merytoryczną wartość tego wskaźnika *per capita*. Dlatego oczekiwania społeczne i poziom omawianego wskaźnika w wymienionych krajach UE muszą mieć równie istotny wpływ na jego kształtowanie w Polsce jak mechaniczne stosowanie stabilizacyjnej reguły wydatkowej. W Polsce istnieją aktualnie zarówno przesłanki społeczne i polityczne, jak i instrumenty prawne do wzrostu wskaźnika wydatków publicznych do PKB i ukształtowania go na poziomie ok. 45%.