

# SEKTOR PUBLICZNY W POLSCE. EFEKTYWNOŚĆ W DOBIE KRYZYSU<sup>1</sup>

Tomasz Skica<sup>2</sup>, Tadeusz Pomianek<sup>3</sup>, Robert Pater<sup>4</sup>, Elżbieta Tarnawska<sup>5</sup>

<https://dx.doi.org/10.65748/fiqf-2009-0017>

## Wprowadzenie

Poważny kryzys gospodarki światowej czyni szczególnie ważną odpowiedź na pytanie: czy w polskiej rzeczywistości są obszary charakteryzujące się niegospodarnością i nieefektywnością? Autorzy artykułu podjęli próbę oceny sektora publicznego i wskazali rządzącym zakres, ich zdaniem, pilnych działań.

Analiza, przyjmująca za cel ocenę stanu sektora publicznego w Polsce, opiera się na badaniu wytypowanych wskaźników przyjętych jako wyznaczniki kształtu i specyfiki sektora publicznego w Polsce, a następnie nałożeniu ich na parametry opisujące sektor publiczny w przekroju państw członkowskich UE oraz OECD<sup>6</sup>. Weryfikacja ich wartości i kierunków zmian na przestrzeni badanego okresu umożliwia ocenę uwarunkowań organizacji i funkcjonowania tego sektora, tworząc tym samym podstawę dla prób oceny jego efektywności. Analiza przeprowadzona została w trzech uzupełniających się płaszczyznach obejmujących kolejno wybrane elementy finansów publicznych, zatrudnienie w sektorze publicznym i prywatnym oraz efektywność sektora publicznego.

## Alokacja i redystrybucja środków publicznych

Redystrybucja sprowadza się do wtórnego podziału dochodów w gospodarce. Środki odciągane z sektora prywatnego, np. w postaci podatków, podlegają kierowaniu do sfery wytwarzania dóbr publicznych, takich jak administracja publiczna. Mając świadomość wyższej wydajności sektora prywatnego za zasadne uważa należy ograniczanie redystrybucji poprzez zmniejszenie roli państwa w procesach gospodarczych, a rozszerzenie swobody działania mechanizmu rynkowego (Dynus, 2007).

<sup>1</sup> Niniejsza analiza bazuje na publikacjach i danych statystycznych Eurostatu, OECD oraz GUS, odnoszących się do wyników podawanych dla skonsolidowanego sektora general government (przyp. aut.).

<sup>2</sup> Doktor nauk ekonomicznych, adiunkt w Katedrze Finansów i Bankowości Wyższej Szkoły Informatyki i Zarządzania w Rzeszowie.

<sup>3</sup> Prof. nadzw. dr hab. inż. Tadeusz Pomianek, Rektor Wyższej Szkoły Informatyki i Zarządzania w Rzeszowie.

<sup>4</sup> Pracownik naukowy Instytutu Gospodarki Wyższej Szkoły Informatyki i Zarządzania w Rzeszowie.

<sup>5</sup> Asystent w Katedrze Ekonomii Wyższej Szkoły Informatyki i Zarządzania w Rzeszowie.

<sup>6</sup> Przyjęte do badań wskaźniki wytypowano w oparciu o analizy studialne literatury przedmiotu obejmujące pozycje takich autorów jak: S. Owsiak, *Sektor publiczny a finanse publiczne – stan i perspektywy*, [w:] *Stan i perspektywy sektora publicznego w gospodarce rynkowej. Wnioski dla Polski*, red. J. Kleer, CEIRB Olympus, Warszawa 2004; A. Karpiński, S. Paradyś, *Sektor publiczny w krajach Unii Europejskiej*, [w:] *Sektor publiczny w Polsce i na świecie między upadkiem a rozkwitem*, red. J. Kleer, CeDeWu, Warszawa 2005; V. Tanzi, *The Role of the State and the Quality of the Public Sector*, International Monetary Fund Working Paper, Washington, March 2000; A. Williams, E. Giardina, *Efficiency in the Public Sector: the Theory and Practice of Cost-Benefit Analysis*, Edward Elgar Publishing, London 1993; R. Musgrave, P. Musgrave, *Public Finance in Theory and Practice*, McGraw-Hill, New York 1989.

**Tabela 1. Redystrybucja (dochody publiczne jako % PKB) w UE-27, Islandii oraz Norwegii**

2000*	Dochody	2007	Dochody
Średnia dla UE	43,08	Średnia dla UE	43,10
Minimum dla UE (Łotwa)	34,60	Minimum dla UE (Słowacja)	32,70
Maksimum dla UE (Szwecja)	59,30	Maksimum dla UE (Szwecja)	56,20
Unia Europejska (27 krajów)	b.d.	Unia Europejska (27 krajów)	45,00
Strefa Euro (15 krajów)	46,20	Strefa Euro (15 krajów)	45,50
Polska	38,10	Polska	40,00
Islandia	43,60	Islandia	48,20
Norwegia	57,70	Norwegia	58,30

\* Z wyjątkiem Bułgarii i Rumunii.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych statystycznych Eurostatu (data dostępu 10.05.2009 r.).

W UE przez system finansów publicznych przechodzi niemalże połowa PKB. Dochody publiczne we Wspólnocie stanowią średnio 43,10% PKB, a wydatki 43,20% (por. tabela 1). Państwem o najwyższym poziomie zarówno stopy alokacji, jak i skali redystrybucji, pozostaje Szwecja, w której pomimo spadku omawianych wskaźników, w całym badanym okresie ich poziom w dalszym ciągu znacznie przewyższał średnią unijną. W odniesieniu do wydatków wynik ten wyniósł 52,70% (tj. o 9,5 p.p. więcej aniżeli średnia dla UE-27), a w relacji do dochodów 56,20% (tj. o 13,1 p.p. więcej niż średnio w UE). Najniższy zakres ingerencji sektora w gospodarkę stanowi domenę Słowacji, która zarówno w relacji do dochodów (32,70% PKB), jak i wydatków (34,60% PKB) znacząco odbiega od średniej unijnej (por. tabela 2).

**Tabela 2. Alokacja (wydatki publiczne jako % PKB) w UE-27, Islandii oraz Norwegii**

2000*	Wydatki	2007	Wydatki
Średnia dla UE	44,03	Średnia dla UE	43,20
Minimum dla UE (Irlandia)	31,50	Minimum dla UE (Słowacja)	34,60
Maksimum dla UE (Szwecja)	55,60	Maksimum dla UE (Szwecja)	52,70
Unia Europejska (27 krajów)	b.d.	Unia Europejska (27 krajów)	45,80
Strefa Euro (15 krajów)	46,30	Strefa Euro (15 krajów)	46,20
Polska	41,10	Polska	42,00
Islandia	41,90	Islandia	42,80
Norwegia	42,30	Norwegia	40,90

\* Z wyjątkiem Bułgarii i Rumunii.

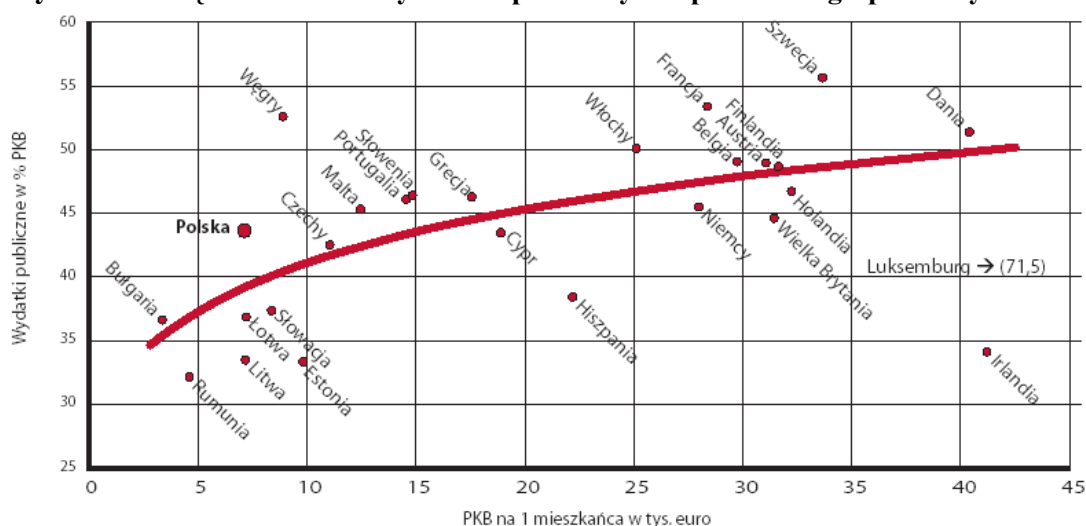
Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych statystycznych Eurostatu (data dostępu 10.05.2009 r.).

Pomimo malejącej nadwyżki wydatków nad dochodami (w roku 2000 różnica wynosiła 3 p.p., a w 2007 r. 2 p.p.), niepokojący wydaje się fakt utrzymującego się wzrostu ingerencji sektora publicznego w polską gospodarkę. W badanym okresie w relacji do dochodów ów wzrost wyniósł blisko 2%, a w odniesieniu do wydatków niespełna 1%. Na uwagę zasługuje również fakt, że poziom alokacji w Polsce przewyższa wartości analogicznego wskaźnika dla takich krajów, jak Rumunia (37,30%) oraz Bułgaria (41,50%), nie wspominając o republikach bałtyckich (Litwa 35,20%, Łotwa 37,70%, Estonia 35,50%) czy też Słowacji (34,60%).

Według kryterium stopy redystrybucji rezultat Polski przewyższa o 5,3% wyniki Rumunii. Z kolei w relacji do krajów nadbałtyckich rozdźwięk ten waha się od 1,8% dla Estonii do 6,10% dla Litwy. W przypadku Słowacji różnica ta wynosi aż 7,3%. Znamienny jest również fakt, że zakres redystrybucji finansów publicznych w Europie jest większy niż w wysokorozwiniętych krajach spoza kontynentu. Zarówno w USA, jak i Japonii udział dochodów publicznych w produkcie krajowym brutto kształtuje się od kilkunastu lat na stabilnym poziomie ok. 32-33% (Dynus, 2007).

Dla prawidłowej optyki porównań w zakresie stopy alokacji należy odnieść się do zależności funkcyjnej rozmiaru wydatków publicznych od poziomu gospodarczego kraju, mierzonego indeksem PKB per capita. Przeprowadzona analiza wykazuje (zgodnie z prawem A. Wagnera), że im wyższy jest poziom rozwoju gospodarki, tym większy jest pułap wydatków publicznych. Fakt ten dodatkowo wzmacnia charakterystyka ustroju danego kraju. Im mniej jest bowiem w ustroju państwa cech liberalizmu, a więcej cech socjalizmu<sup>7</sup>, tym większy jest rozmiar wydatków publicznych. Stąd też, prawidłowa ocena poziomu wydatków powinna obejmować analizę ich relacji w stosunku do PKB, wyłącznie w ścisłej konfrontacji z indeksem PKB per capita. Dokonywany w ten sposób pomiar wydatków publicznych w Polsce wykazuje, że są one większe od poziomu sugerowanego na wykresie przez poziom rozwoju gospodarczego kraju (por. wykres 1). Można tym samym stwierdzić, że Polska należy do państw UE o największym stopniu opiekuńczości obok takich krajów jak Węgry, Szwecja i Francja (Polarczyk, 2007).

Wykres 1. Związek wielkości wydatków publicznych z poziomem gospodarczym UE-27



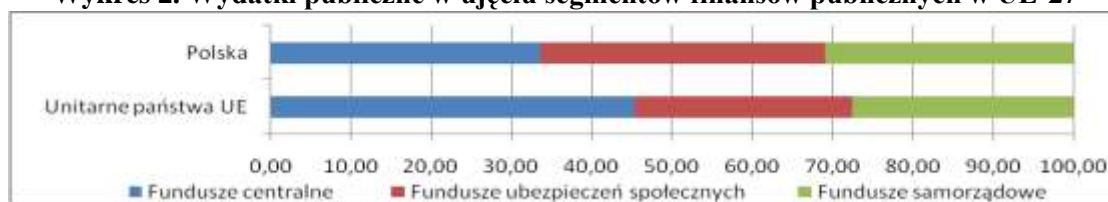
Źródło: K. Polarczyk, *Wydatki publiczne w Polsce na tle państw Unii Europejskiej*, Biuro Analiz Sejmowych (BAS) 2007, nr 22, s. 2.

### Wydatki publiczne w ujęciu segmentów finansów publicznych

Kolejną płaszczyznę porównawczą stanowi struktura wydatków analizowana według segmentów finansów publicznych. Rozróżnienie to wskazuje na rodzaje, a także znaczenie funduszy wypłacających środki publiczne. Ośią, wokół której koncentrują się finanse państwa, jest budżet centralny. Niemniej jednak nie jest on jedynym „funduszem” gromadzącym i wydatkującym środki publiczne. Obok niego funkcjonują bowiem budżety jednostek samorządu terytorialnego, fundusze celowe, podmioty gospodarki pozabudżetowej oraz inne. Przedstawiona złożoność struktur sektora, zadecydowała o podziale przez Eurostat funduszy publicznych w przekroju trzech segmentów, odpowiadających ustrojowi państw unitarnych (por. wykres 2).

<sup>7</sup> Państwa umiejscowione na wykresie powyżej krzywej określone są mianem państw socjalnych.

**Wykres 2. Wydatki publiczne w ujęciu segmentów finansów publicznych w UE-27**



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

W relacji do przeciętnej dla UE (ok. 27%), Polska odznacza się wysokim udziałem wydatków realizowanych przez fundusze ubezpieczeń społecznych. W analizowanym okresie wyniósł on średnio ok. 35%<sup>8</sup>. Nieznacznie wyższy odsetek stanowił domenę Grecji i Słowenii. Wyjątkiem była natomiast Francja, w której udział wskazanego segmentu w odniesieniu do całego sektora przekraczał 46%. Z kolei, porównując wydatki funduszy szczebla centralnego w kraju i pozostałych państwach unitarnych Wspólnoty, należy zauważyć, że w relacji do przeciętnej dla UE (ok. 45%), ich poziom w Polsce ocenia się jako niski. Dla badanych lat wyniósł on średnio ok. 33,6%. Niższy poziom wydatków tego segmentu odnotowano jedynie w Holandii, Danii oraz Finlandii. Odwrotnie przedstawia się natomiast sytuacja segmentu samorządowego, którego udział w strukturze sektora w Polsce jest większy (ponad 31%) niż przeciętna dla krajów unitarnych UE (ok. 27,5%). Badania wykazują, iż najniższy udział procentowy segmentu samorządowego w całościowej strukturze sektora występował w Grecji (7%) oraz Portugalii (13%), a zdecydowanie najwyższy w Szwecji (44%) oraz Danii (63%), (por. Polarczyk K., 2007, s. 3).

Należy zaznaczyć, iż struktura wydatków publicznych w Polsce, weryfikowana w przekroju poszczególnych składowych sektora, jest najbardziej zbliżona do ich układu w Holandii, Włoszech i Francji. Natomiast największe różnice występują w przypadku porównań ze strukturą wydatków Irlandii oraz Wielkiej Brytanii (charakterystyczna dla tych krajów koncentracja na szczeblu centralnym przy braku rozwiniętego podsektora ubezpieczeń społecznych) oraz w Danii i Szwecji (koncentracja wydatków publicznych na szczeblu lokalnym). Warto dodać, że w ostatnich 10 latach zmiany struktury wydatków w państwach unitarnych Wspólnoty postrzegane przez pryzmat wskazanych segmentów były jedynie nieznaczne.

### Wydatki publiczne wg kryterium przeznaczenia ekonomicznego

Analiza materiału statystycznego wykazała, że struktura wydatków publicznych według kryterium przeznaczenia ekonomicznego w Polsce (por. tabela 3) jest bardzo podobna do średniej UE-27.

**Tabela 3. Struktura wydatków publicznych według przeznaczenia ekonomicznego w 2007 r. w Polsce, UE-27 oraz Strefie Euro**

Rodzaje wydatków	Poszczególne kategorie wydatków jako % wydatków ogółem				
	Strefa Euro	Polska	Średnia UE	Najmniejszy	Największy
Wydatki ogółem	100,00	100,00	100,00		
Zużycie dóbr i usług	10,8	14,2	14,1	Belgia (7,3)	Z. Królestwo (27,4)
Wynagrodzenia pracowników	21,7	22,9	24,9	Niemcy (15,7)	Cypr (33,7)
Odsetki	6,4	5,8	4,7	Estonia (0,5)	Włochy (10,3)
Subsydia	2,6	1,5	2,9	Grecja (0,3)	Austria (6,8)
Świadczenia społeczne	45,6	38,7	37,3	Łotwa (21,4)	Niemcy (55,8)

<sup>8</sup> W Polsce na szczeblu centralnym funkcjonuje ok. 30 funduszy celowych, w tym fundusze ubezpieczeń społecznych. Zgodnie z definicją Eurostatu w niniejszej analizie włączono do nich NFZ. Z kolei w statystykach krajowych Ministerstwo Finansów nie ujmuje NFZ w ramach funduszy ubezpieczeń społecznych (przyp. aut.).

Inne wydatki bieżące	4,6	5,6	5,4	Litwa (3,4)	Cypr (10,2)
Transfery kapitałowe	2,7	1,3	2,7	Szwecja (0,6)	Bułgaria (9,2)
Nakłady inwestycyjne	5,5	10,0	8,0	Austria (1,9)	Łotwa (16,4)

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

Porównując zużycie dóbr i usług, Polska przypomina gospodarkę czeską, irlandzką, słoweńską i węgierską. Zestawienia kolejnych płaszczyzn w obszarze struktury wydatków publicznych w Polsce uwydatniają dalsze podobieństwa. Polska przeznaczona na wydatki bieżące 5,6% co odpowiada wartości tego wskaźnika dla Danii, Austrii, Węgier, Słowacji, a nawet Finlandii. Z kolei pod względem nakładów ponoszonych na subsydia odpowiada wskaźnikom dla Wielkiej Brytanii, Łotwy oraz Bułgarii i Irlandii.

Polska na tle UE-12 ma najniższy poziom transferów kapitałowych (1,3%). Odbiega pod tym względem zarówno od średniej dla nowych krajów członkowskich (3,0%), jak i średniej dla UE-27 (2,7%). Niemalże analogiczna sytuacja ma miejsce w odniesieniu do subsydiów. Gorszy wynik aniżeli Polska, tj. 1,5% ogółu wydatków sektora, posiada jedynie Cypr (1,0%), podczas gdy średnia dla UE-12 to 2,8%, a dla Malty – 4,8%. Ponadto Polskę cechuje niższy aniżeli średnia dla nowych państw UE (10,7%) udział inwestycji w ogóle wydatków sektora (10,0%). Według danych za rok 2007, niższą wartość tego wskaźnika odnotowało pięć państw „nowej Unii”, tj. Słowenia (8,9%), Malta (8,0%), Węgry (7,2%), Cypr (6,8%) oraz Słowacja (5,0%). Różnica ta nie jest drastyczna. Uwydatnia się ona jednak, jeżeli porównać wynik dla Polski z nakładami ponoszonymi na ten cel przez Łotwę (16,4%) oraz Rumunię (15,4%). Warto podkreślić, że omawiany wskaźnik za lata 2000–07 dla Polski pokazuje ich wzrost na poziomie zaledwie 4,2%, podczas gdy dla Bułgarii wynosi on 4,3%, dla Rumunii – 7,3%, dla Litwy – 8,7%, a dla Łotwy – aż 12,8%. Wynik dla Polski jest więc zdecydowanie lepszy od dynamiki wzrostu w UE-27 (2,2%) oraz państw Strefy Euro (2,3%), lecz jednocześnie gorszy w porównaniu do opisanych wyżej krajów.

W Polsce, w konfrontacji z nowymi państwami UE, więcej wydatkuje się na świadczenia społeczne. Obejmują one głównie transfery socjalne dla gospodarstw domowych. Środki przeznaczane na ten cel stanowią 38,7% ogółu wydatków, wobec średniej dla UE-12 wynoszącej 33,2%. Pomimo spadku ich wartości (w roku 2000 stanowiły one 43,7% całości wydatków sektora), udział wydatków tej kategorii nadal przewyższa średnią dla UE-27, wynoszącą 37,3%. Warto również podkreślić, że wydatki na świadczenia społeczne przewyższają poziom wydatków na wynagrodzenia pracowników. W odniesieniu do tej kategorii średnia dla „nowej Unii” wynosi 25,6%, a dla UE-27 – 24,9%.

**Tabela 4. Wydatki na wynagrodzenia i świadczenia socjalne jako % ogółu wydatków publicznych w 2007 r. (wybrane państwa UE-12)**

Kategorie wydatków	Słowacja	Czechy	Polska	Słowenia	Węgry	Bułgaria	Rumunia
1. Wynagrodzenia	19,6	17,9	22,9	24,9	23,0	21,7	25,6
2. Świadczenia socjalne	46,4	42,6	38,7	38,6	36,3	29,3	27,0
Różnica (1-2)	- 26,8	- 24,7	- 15,8	- 13,7	- 13,3	- 7,6	- 1,4

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

Jeszcze większe zróżnicowanie badanych wielkości uwidacznia analiza przeprowadzona w relacji do państw UE-15. Rozpiętość w średniej wartości wyników sięga poziomu 16,3%, podczas gdy dla UE-12 – ok. 7,6%. Ponadto zestawienie wielkości minimum dla wynagrodzeń (15,7%) i świadczeń socjalnych (28,5%) oraz ich wielkości maksymalnych (wynoszących odpowiednio 33,1% i 55,8%) stanowi o różnicy oscylującej w przedziale od 17,4% do 27,3%.

**Tabela 5. Wydatki na wynagrodzenia i świadczenia socjalne jako % ogółu wydatków publicznych w 2007 r. (wybrane państwa UE-15)**

Kategorie wydatków	Niemcy	Austria	Luksemburg	Holandia	Belgia	Francja
1. Wynagrodzenia	15,7	18,8	19,4	20,2	24,2	24,5
2. Świadczenia socjalne	55,8	48,2	47,4	44,1	46,1	44,1
Różnica (1-2)	- 40,1	- 29,4	- 28,0	- 23,9	- 21,9	- 19,6

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

Według danych za rok 2007, tylko w czterech państwach UE-27 (tj. Łotwie 30,5%, Cyprze 6,5%, Danii 0,9% i Malcie 0,3%) przeznaczano na wydatki związane z wynagrodzeniami więcej aniżeli na świadczenia społeczne. W relacji lat 2000-2007 aż 17 krajów powiększyło na niekorzyść rozdźwięk w wartościach wydatków na wynagrodzenia i świadczenia socjalne. Największa zmiana miała miejsce w przypadku Portugalii. W roku 2000 wskaźnik ten wynosił +1,6% (tj. zaznaczył się przewagą wydatków na wynagrodzenia), a w roku 2007 mocno przeważały już wydatki na świadczenia społeczne (- 13,8%).

Według statystyk za rok 2007 dla nowej UE, Polska ma o 1,9% wyższy od średniej wskaźnik wydatków na odsetki (5,8%). Odbiega on jedynie o 2,3% od najgorzej wypadających w tej grupie Węgier. W relacji lat 2000-2007 parametr ten zmniejszył się o 1,4% co w relacji do spadku jego średniej wartości dla UE-27, wynoszącej 2,4%, nie jest wynikiem imponującym. Warto zauważyć, że w tym okresie kraje, takie jak Grecja, Bułgaria czy Rumunia, zmniejszyły wartość tego wskaźnika odpowiednio o 5,8%, 4,4% oraz 4,2%.

### Wydatki publiczne wg funkcji władz publicznych

Odmianą płaszczyzną porównawczą w obszarze charakteru i kierunków wydatków publicznych stosowaną powszechnie w statystykach międzynarodowych jest klasyfikacja dokonywana wg funkcji władz publicznych (COFOG<sup>9</sup>). Analiza wydatków publicznych w Polsce dokonana wg tego kryterium wykazuje, że ich struktura jest bardziej zbliżona do średniej UE-12 aniżeli do średniej dla UE-15, a przy tym podobna (choć z pewnymi wyjątkami) do struktury w Słowenii (por. tabela 6).

**Tabela 6. Struktura wydatków publicznych według 10 funkcji COFOG w 2007 r. w Polsce, średnio w UE-15 oraz UE-12 w roku 2007.**

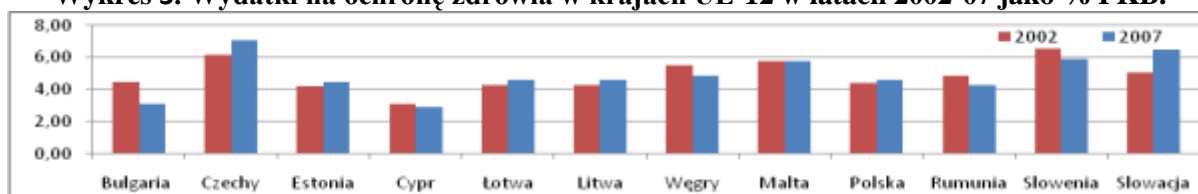
Rodzaje wydatków	Kategorie wydatków jako % wydatków publicznych ogółem				
	UE-15	UE-12	Polska	Najmniejszy	Największy
Wydatki ogółem	100,00	100,00	100,00		
Służby ogólnopaństwowe	13,81	13,93	13,14	Estonia (9,28)	Cypr (23,85)
Obrona narodowa	2,80	3,83	3,30	Luksemburg (0,61)	Rumunia (6,78)
Bezpieczeństwo publiczne	3,39	5,34	4,36	Dania (1,98)	Łotwa (7,48)
Sprawy gospodarcze	9,24	12,96	10,79	Francja (5,36)	Rumunia (18,54)
Ochrona środowiska	1,52	1,94	1,35	Szwecja (0,69)	Malta (3,56)
Gospodarka mieszkaniowa i komunalna	1,91	2,66	2,67	Finlandia (0,74)	Cypr (5,73)
Ochrona zdrowia	14,34	12,40	10,85	Cypr (6,85)	Irlandia (19,84)
Rekreacja, kultura, religia	2,54	3,02	2,66	Grecja (0,83)	Estonia (5,78)
Edukacja	11,53	13,36	13,55	Grecja (6,80)	Estonia (17,50)
Ochrona socjalna	38,92	30,57	37,30	Cypr (23,15)	Niemcy (46,09)

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

<sup>9</sup> *Classification of the Functions of Government (COFOG)* jest to klasyfikacja wydatków publicznych według standardów OECD, dokonywana wg kryterium funkcji władz, <http://stats.oecd.org/glossary/detail.asp?ID=354>.

Wyraźna różnica dotyczy mniejszego niż średni dla UE-27 (tj. 13,48%), poziomu wydatków na ochronę zdrowia<sup>10</sup> (10,85%). Rozdźwięk ten jest jeszcze większy jeżeli porównać nakłady na ochronę zdrowia w Polsce na tle UE-15. Rozbieżność ta sięga 3,5% na niekorzyść Polski. W roku 2007, nakłady per capita na ochronę zdrowia w kraju wyniosły 371€, podczas gdy średnio w UE-27 było to 1 446,46€, a w krajach piętnastki 2 172,62€. Nawet w przypadku ograniczenia analizy do krajów nowoprzyjętych, Polska wypada zdecydowanie gorzej. Udział wydatków publicznych na ochronę zdrowia w wydatkach ogółem w Polsce, jest o 167,75€ niższy względem średniej dla UE-12 oraz aż o 632,65€ względem wydatkującej na ten cel najwięcej Słowenii. Wśród nowoprzyjętych członków UE, mniej na ten cel przeznaczają tylko Bułgaria (117,35€) oraz Rumunia (248,03€).

**Wykres 3. Wydatki na ochronę zdrowia w krajach UE-12 w latach 2002-07 jako % PKB.**



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

Aby dokładnie porównać zaprezentowane wielkości, należy odnieść je do PKB. W krajach Strefy Euro w roku 2007 na ochronę zdrowia przeznaczano 6,7% PKB, a na przestrzeni lat 2002-07 (włącznie) nakłady te wzrosły o 0,4%. Dla porównania, średnia wydatków, liczona dla całej Unii wynosi 5,79% PKB, a w krajach nowej UE – 4,9% PKB. W Polsce na ochronę zdrowia przeznaczają się zaledwie 4,6% PKB, a więc zdecydowanie poniżej średniej dla UE-27 i UE-12. Analiza dynamiczna wykazuje ponadto, że wzrost nakładów w Polsce na przestrzeni ostatnich lat wyniósł zaledwie 0,2%. Był on tym samym o połowę mniejszy aniżeli w UE-15. Polska ustępuje w tym względzie m.in. takim krajom, jak Czechy (0,9% PKB) czy republiki bałtyckie (0,3%), nie wspominając już o Słowacji, która w badanym okresie zwiększyła wydatki na ochronę zdrowia o 1,40% PKB.

Kolejny aspekt analiz w obszarze struktury wydatków publicznych dotyczy działalności tzw. służb ogólnopaństwowych<sup>11</sup>. W Polsce nakłady związane z ich funkcjonowaniem w ujęciu per capita to wydatek rządu 449,14€. Dla porównania średnia dla UE-12 to 654,26€, a dla UE-15 wynik ten wynosi 2 049,79€. Oznacza to, iż w kraju na funkcjonowanie organów wykonawczych i ustawodawczych, a także realizację spraw finansowych i skarbowych przeznaczają się znacznie mniej niż średnio w całej UE (1 429,56€) oraz rozłącznie w krajach nowej i starej Unii. Podobny wynik daje porównanie udziału wydatków na służby ogólnopaństwowe w relacji do ogółu wydatków publicznych. W tym przypadku wynik dla Polski stanowi 13,14% i jest tym samym o 3,9% mniejszy aniżeli średnia dla UE-27, a przy tym aż o 10,71% niższy aniżeli wynik Cypru, tj. państwa, w którym wydatki na służby ogólnopaństwowe pochłaniają zdecydowanie najwięcej środków publicznych.

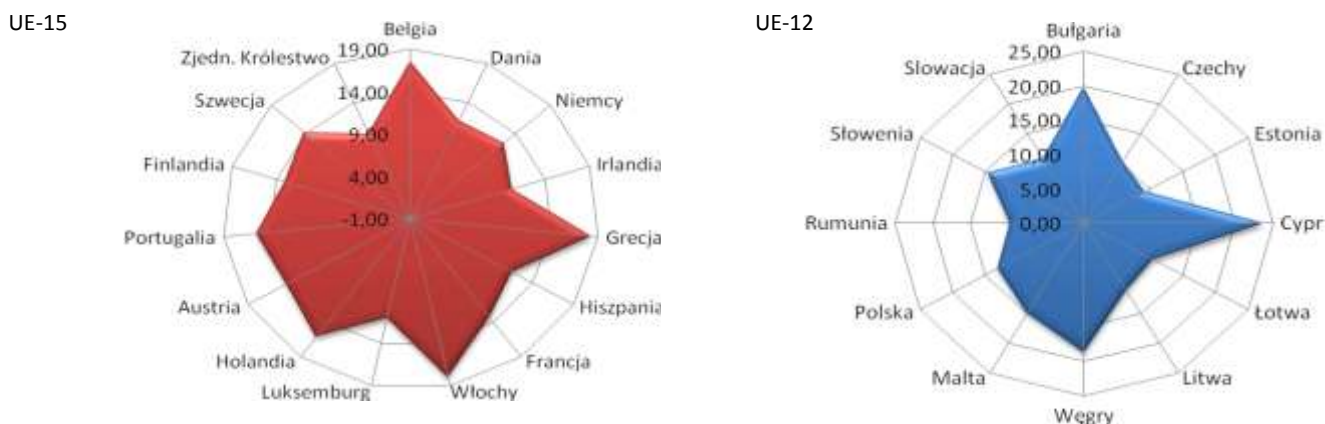
<sup>10</sup> Uwzględnia m.in. usługi szpitalne, kliniki i lekarzy praktykujących w zakresie usług dentystycznych, lekarskich i paramedycznych, usługi w zakresie publicznej opieki zdrowotnej, leki, sprzęt medyczny, prace badawczo-rozwojowe w zakresie ochrony zdrowia, Rozporządzenie Rady (WE) nr 2223/96 z 25.06.1996 r. w sprawie europejskiego systemu rachunków narodowych i regionalnych we Wspólnocie, L 310/1.

<sup>11</sup> Działalność ogólnopaństwowa obejmuje m.in. organy wykonawcze i ustawodawcze, sprawy finansowe i skarbowe, sprawy zagraniczne (inne niż pomoc zagraniczna), pomoc gospodarczą dla zagranicy, a także prace naukowo-badawcze oraz usługi ogólnopaństwowe niesklasyfikowane w innych zestawieniach.

Na płaszczyznach wydatków publicznych (tj. obrony narodowej<sup>12</sup> i bezpieczeństwa publicznego<sup>13</sup>) zauważalne są dysproporcje w pozycjonowaniu kraju na tle nowej UE-12 i starej Unii. Polska na wskazane cele przeznacza kolejno 3,30% i 4,36% ogółu wydatkowanych środków, co w przeliczeniu na jednego mieszkańca odpowiada wartości 112,87€ oraz 149,19€. Oba pułapy wskazanych kategorii wydatkowych plasują się poniżej średniej dla UE-12. Ponadto, przedstawione statystyki wskazują, że nakłady krajowego sektora publicznego na obronę narodową na tle UE-12, są ponad dwukrotnie mniejsze, aniżeli nakłady dominującej w tym względzie Rumunii (6,78% ogółu wydatków), ale równocześnie dwukrotnie większe, aniżeli środki przeznaczone na ten cel przez Malte (1,67%). Z kolei nakłady na bezpieczeństwo publiczne, w relacji do ogółu wydatkowanych środków, pochłaniają kwoty mniejsze o 1% od średniej dla UE-12 oraz o ponad 3% od – wydatkującej na ten cel najwięcej – Łotwy (7,48%).

Porównując wyniki dla Polski, opisujące udział wydatków na wskazane wyżej cele, ze średnią dla UE-15 należy zaznaczyć, że różnią się one nieznacznie. W odniesieniu do obrony narodowej nakłady krajowe są wyższe zaledwie o 0,5% od średniej dla starej UE, natomiast wydatki na bezpieczeństwo publiczne przewyższają średnią dla UE-15 o 1%. Diametralnie inaczej prezentują się statystyki w ujęciu względnym. Zgodnie z nimi Polska w relacji do średniej dla UE-15 wydaje ponad 3,5 krotnie mniej na obronę narodową i ponad 3 krotnie mniej na bezpieczeństwo publiczne. Polska odznacza się tym samym niższymi aniżeli pozostałe państwa UE wartościami tzw. wydatków klasycznych.

**Wykres 4. Wydatki na służby ogólnopaństwowe jako % ogółu wydatków publicznych w UE-15 oraz UE-12 w roku 2007**



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

W relacji do ogółu wydatków publicznych, wartość środków przeznaczanych przez Polskę na sprawy gospodarcze<sup>14</sup> (10,79%) od średniej dla UE-27 odróżnia zaledwie 0,10%. Zbliżoną pod tym względem wartość wskaźnika wykazują Belgia (10,55%), Luksemburg (10,6%) oraz Holandia

<sup>12</sup> Sprawy i usługi związane z obroną narodową obejmują administrację i działalność w zakresie obrony wojskowej i cywilnej, a także pomoc wojskową dla zagranicy. Ponadto w kategorii tej znajdują się również prace B+R w dziedzinie obrony narodowej oraz tzw. pozostała działalność w dziedzinie obrony narodowej, gdzie indziej niesklasyfikowana.

<sup>13</sup> Bezpieczeństwo publiczne to wydatki na utrzymanie policji i straży pożarnej, a także sądownictwa oraz wydatki związane z administrowaniem i działalnością w zakresie więziennictwa.

<sup>14</sup> Zgodnie z definicją Eurostatu sprawy gospodarcze obejmują sprawy i usługi związane z gospodarką paliwowo-energetyczną, sprawy i usługi związane z działalnością rolną, leśnictwem, rybołówstwem oraz łowiectwem. W zakresie tego obszaru wydatków publicznych mieszczą się również sprawy i usługi związane z górnictwem, kopalnictwem (poza paliwami), a także związane z działalnością produkcyjną i budownictwem oraz sprawy i usługi związane z transportem i łącznością.

(10,48%). Ponadto, począwszy od roku 2002 niezmiennie w krajach Strefy Euro na ten cel przeznaczają się od 4 do 4,10% PKB. W Polsce wartość ta dla roku 2002 wynosiła 3,5%, a na przestrzeni lat 2002-07 wzrosła do poziomu 4,5%. Porównując Polskę do średniej dla UE, należy zauważyć, że wynik dla kraju na tle nowej Unii jest niższy o 2,16%, a w relacji do UE-15 – o 1,55%. Najmniej w skali UE-27 na sprawy gospodarcze przeznaczają Francja (5,36%), a najwięcej Rumunia – 18,54%. Podobny wynik dają porównania w ujęciu nakładów ponoszonych na mieszkańca, według których w naszym kraju na sprawy gospodarcze przeznaczają się 369,02€, podczas gdy średnia dla UE-12 wynosi 547,16€, a średnia dla UE-27 to 1 023,86€ (tj. blisko 3-krotnie więcej). W konfrontacji z UE-15 Polska wypada jeszcze słabiej. Średnia wynosi tutaj 1 405,23€, a od najlepszego pod tym względem Luksemburga dzieli ją różnica 2 684,61€. Nakłady w obszarze gospodarki w Polsce są więc ponad 8-krotnie niższe.

Analogiczny rozdzwięk można zaobserwować w odniesieniu do kolejnych kategorii wydatkowych, tj. gospodarki mieszkaniowej i komunalnej<sup>15</sup> oraz ochrony środowiska.

**Tabela 7. Nakłady na ochronę środowiska (A) oraz gospodarkę mieszkaniową i komunalną (B) na 1 mieszkańca w UE-12 w roku 2007 (w euro)**

Państwo	A	B	Państwo	A	B	Państwo	A	B
Bułgaria	51,07	52,19	Litwa	75,31	25,29	Słowenia	72,28	92,17
Czechy	126,32	141,45	Węgry	70,88	100,34	Słowacja	61,61	76,66
Estonia	96,77	74,12	Malta	200,58	94,65	UE-27	167,33	216,25
Cypr	60,74	495,19	<b>Polska</b>	<b>46,31</b>	<b>91,43</b>	UE-15	238,35	292,75
Łotwa	57,38	117,89	Rumunia	23,32	85,91	UE-12	78,55	120,62

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

W okresie 2000-07 (włącznie) Polska przeznacziała 0,6% PKB na ochronę środowiska, podczas gdy w Strefie Euro było to 0,72% PKB, a w UE-27 – 0,8% PKB. Przedstawiona prawidłowość nie odnosi się jedynie do porównań ze „starą UE”. Średnia dla nowych państw członkowskich (0,78% PKB) jest również wyższa. Największe nakłady na ten cel przeznaczają Malta (1,5% PKB) i Bułgaria (1,4% PKB). W badanym okresie Malta zwiększyła je blisko dwukrotnie. Należy przy tym zaznaczyć, że nie był to największy przyrost. Litwa w roku 2000 na ochronę środowiska wydatkowała 0,1% PKB. Sukcesywny wzrost nakładów spowodował, że w roku 2007 były to już kwoty 9-cio krotnie większe. W ujęciu względnym różnice są jeszcze większe. Zgodnie z nim w UE-12 mniejsze nakłady na wskazany cel ponosi jedynie Rumunia.

Wydatki na gospodarkę mieszkaniową i komunalną porównywane na poziomie udziału wydatkowanych środków w relacji do ogółu wydatków publicznych plasują Polskę (2,67%) na poziomie średniej dla UE-12 (2,66%), a w porównaniu do UE-15 (1,91%) nawet powyżej średniej. Przeniesienie porównań na poziom analiz względnych diametralnie wypacza ten obraz. Według tego kryterium w Polsce w ujęciu per capita wydatki na ten cel wynoszą 91,43€, podczas gdy średnia dla UE-27 to 216,25€, a dla państw starej UE – 292,75€. Nawet w sytuacji zawężenia porównań jedynie do nowych państw członkowskich (dla których średnia to 120,62€), Polska wypada zdecydowanie gorzej. Należy zatem zaznaczyć, że mimo porównywalności wyników w ujęciu absolutnym, analizy odnoszące wydatkowane środki do liczby mieszkańców, plasują Polskę wśród państw prowadzących oszczędną politykę w obszarze gospodarki mieszkaniowej i komunalnej. Co prawda zaprezentowane wyniki przewyższają statystyki dla takich krajów, jak Litwa (25,29€) czy Bułgaria (52,19€), ale równocześnie plasują nas za takimi państwami, jak Węgry (100,34€), Czechy (141,45€) oraz Cypr (495,19€).

<sup>15</sup> Gospodarka mieszkaniowa i komunalna obejmuje nakłady ponoszone m.in. na rozwój gospodarki mieszkaniowej, a także usługi związane z zaopatrzeniem w wodę, usługi sanitarne, łącznie z redukcją i kontrolą zanieczyszczeń.

Porównania wydatków na rekreację, kulturę i religię w Polsce wg kryterium ich udziału w PKB, pozycjonują Polskę (1,10% PKB) na poziomie średniej dla UE-27 (1,17% PKB) oraz UE-12 (1,20% PKB). Polska przewyższa pod tym względem szereg państw, wśród których obok Bułgarii (0,8% PKB) i Słowacji (0,7% PKB), znajdują się również Grecja (0,4% PKB) i Niemcy (0,7% PKB). Wynik ten (poza drobnymi wyjątkami) potwierdzają również analizy przekrojowe, porównujące udział wydatków na ten cel z ogólnym poziomem wydatkowanych środków. Obraz ten zaburza jednak analiza w ujęciu nakładów kalkulowanych w przeliczeniu na mieszkańca każdego z państw UE. Pod tym względem Polska z wynikiem 91,08€ odbiega od średniej dla UE-12 (131,15€) oraz plasuje się zdecydowanie poniżej UE-15 (415,34€).

Kolejny wymiar przeprowadzanych analiz dotyka zagadnienia wydatków publicznych w obszarze – edukacja<sup>16</sup>. Średnia wartość odsetka PKB przeznaczanego na wydatki związane z edukacją dla państw UE-27 wynosi 5,29% i na przestrzeni lat 2000-07 wzrosła zaledwie o 0,1%. Wynik dla Polski to 5,7% PKB, a jego porównanie z rokiem bazowym wskazuje na wzrost nakładów na ten cel o 0,4% PKB. Największe kwoty na edukację (w odniesieniu do całej UE) przeznaczają Cypr i Dania. W obu państwach konsumuje ona 7,4% rocznego PKB.

**Tabela 8. Wydatki na edukację w przekroju państw UE-27 w roku 2007.**

	Wydatki na edukację w UE-27 w roku 2007		
	% PKB	% ogółu wydatków	Per capita
<b>Polska</b>	5,70%	13,55%	463,33€
<b>Minimum</b>	3% (Grecja)	6,80 % (Grecja)	145,16€ (Bułgaria)
<b>Średnia</b>	5,29%	12,34%	1 270,31€
<b>Maksimum</b>	7,40% (Cypr i Dania)	17,50% (Estonia)	3 475,95€ (Luksemburg)

Źródło: *Government Finance Statistics, Summary Tables, Data 1997–2007*, Eurostat, 2008.

Analiza dokonywana w ujęciu per capita, analogicznie jak w przypadku omówionych uprzednio kategorii, przedstawia odmienny obraz wydatkowej aktywności państwa. Na tle średniej dla UE-27 (1 270,31€), wydatki Polski na edukację (463,33€) są blisko trzykrotnie mniejsze. Ustępują one tym samym nie tylko średniej dla UE-15 (1 807,71€), ale również średniej dla UE-12, wynoszącej 606,07€. Dla porównania Malta przeznaczana na edukację ok. 725€, Słowenia – blisko 1000€, a Cypr – ok. 1500€ rocznie. Jedynym pozytywnym jest ujęcie dynamiczne analizowanej problematyki. Zgodnie z nim w roku 2007 w relacji do roku 2002 wydatki na ten cel w Polsce wzrosły o 4 905,10€, podczas gdy średnia dla UE-12 wyniosła 1 296,68€, a średnia dla całej Unii – 4 051,02€. Wynik ten zapewnił Polsce na tle nowych krajów członkowskich pierwszą lokatę w zakresie dynamiki wzrostowej nakładów na szeroko pojmowaną edukację. Pozytywnym jest zatem widoczny trend wzrostowy po stronie dokonywanych wydatków, a minusem dystans, jaki pozostaje do zredukowania.

Aspektem wieńczącym analizę wydatków publicznych w Polsce, prowadzonej wg kryterium COFOG, jest ochrona socjalna. Agregat ten obejmuje m.in. ubezpieczenia społeczne, opiekę i zabezpieczenie społeczne<sup>17</sup>. W roku 2007 wartość łącznych nakładów na ten cel w Polsce wynosiła 15,70% PKB i nieznacznie przewyższała średnią dla UE-27 (15,39% PKB). Relacja wydatków na ochronę socjalną w Polsce oceniana na tle ogółu wydatkowanych środków jeszcze silniej podkreśla opiekuńczy charakter państwa. Według tego kryterium wydatki na ochronę socjalną w Polsce konsumują 37,30% całości wydatków publicznych i przewyższają tym samym średnią dla UE-27 (tj.

<sup>16</sup> Zgodnie z definicją Eurostatu, agregat ten obejmuje edukację przedszkolną i w zakresie szkoły podstawowej, edukację w zakresie szkoły średniej, a ponadto szkolnictwo wyższe, usługi edukacji nieprzyporządkowane do konkretnego poziomu oraz dodatkowe usługi w zakresie edukacji.

<sup>17</sup> Na podst. Rozporządzenia Rady (WE) nr 2223/96 z 25 czerwca 1996 r. w sprawie europejskiego systemu rachunków narodowych i regionalnych we Wspólnocie, L 310/1.

35,27%) o ponad 2%, a w relacji do państw UE-12 (30,57%) aż o 6,73%. Pomimo niekorzystnych dla Polski wyników, porównanie lat 2002-07 wskazuje na tendencję do zmniejszania wydatków publicznych w tym właśnie obszarze. Tempo spadku nakładów na ww. cel, umiejscawia Polskę na pozycjach korzystniejszych względem pozostałych państw UE-27. W badanym czasokresie zmniejszyły się one bowiem o 2,6%, podczas gdy średnio w UE-27 spadek ten wyniósł zaledwie 0,47%. Szybsze tempo spadku nakładów na ochronę socjalną cechowało jedynie dwa państwa Unii, tj. Słowację (4,30%) oraz Łotwę (3,10%). Diametralnie inaczej wyglądała sytuacja w odniesieniu do państw Sfery Euro, w których wydatki na ochronę socjalną w badanym okresie nie malały, lecz wykazywały tendencję wzrostową. Pułap tych wydatków w roku 2007 osiągnął wartość 19,40% PKB i był tym samym o 3,4% wyższy niż w Polsce.

Wartość nakładów na ochronę socjalną w Polsce w przeliczeniu na mieszkańca w roku 2007 stanowiła 1 275,11€ i kształtowała się tym samym na poziomie zbliżonym do Estonii (1 116,20€) oraz Słowacji (1 076,79€).

**Tabela 9. Udział wydatków socjalnych jako % PKB w Polsce (bez ochrony zdrowia i edukacji)**

Wyszczególnienie	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
<b>Emerytury i renty z FUS</b>	10,9%	10,9%	10,9%	10,5%	10,2%	10,2%	9,7%
<b>Zasiłki chorobowe z FUS</b>	0,7%	0,7%	0,7%	0,7%	0,7%	0,7%	0,6%
<b>Pozostałe zasiłki z FUS</b>	0,4%	0,4%	0,3%	0,3%	0,3%	0,4%	0,4%
<b>Świadczenia mundurowe</b>	1,4%	1,4%	1,4%	1,3%	1,2%	1,3%	0,8%
<b>KRUS</b>	2,1%	2,0%	2,0%	1,8%	1,7%	1,7%	1,4%
<b>Fundusz Pracy</b>	1,1%	1,2%	1,2%	1,2%	1,1%	1,0%	0,8%
<b>Zasiłki rodzinne i pielęgnacyjne</b>	0,7%	0,7%	0,6%	0,7%	0,8%	0,8%	0,8%
<b>Pomoc społeczna</b>	0,8%	0,7%	0,7%	0,5%	0,5%	0,5%	0,3%
<b>Razem</b>	<b>18,1%</b>	<b>18,0%</b>	<b>17,8%</b>	<b>17,0%</b>	<b>16,5%</b>	<b>16,6%</b>	<b>14,8%</b>

Źródło: Polska 2008. Raport o rynku pracy oraz zabezpieczeniu społecznym, MPiPS, Warszawa 2008, s. 147.

Wskazane statystyki prezentują jedynie fragment właściwego obrazu polityki socjalnej w Polsce, a tym samym konsumowanych przez nią nakładów. Według danych za rok 2007, wiek produkcyjny w Polsce osiągnęło 64,4% społeczeństwa, z czego zaledwie 55,2% świadczyło pracę. Liczba biernych zawodowo wyniosła aż 14 416 tys. osób. Dla porównania – aktywni zawodowo w roku 2007 stanowili grupę 16 986 tys. osób. W następstwie niskiej aktywności zawodowej osób w wieku produkcyjnym aktualnie na każdych 100 pracowników przypada 54 emerytów i rencistów (Rzońca A., Wojciechowski W., 2008). Tylko w roku 2007 (por. tabela 9) wydatki na renty i emerytury FUS pochłaniały 9,7% PKB, a zasiłki wypłacane z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych ujmowane łącznie – 1,0% PKB.

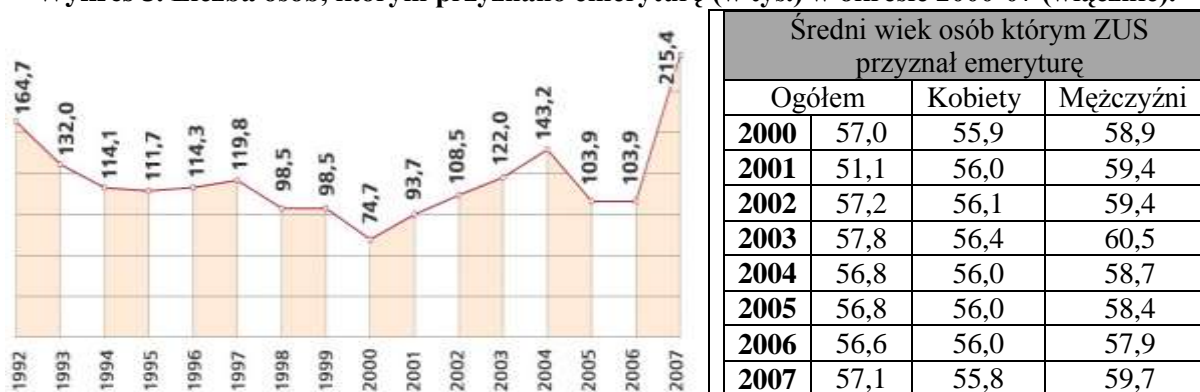
Integralnym elementem analizy wydatków na cele socjalne są świadczenia umożliwiające wczesną dezaktywizację. Według danych za rok 2006 świadczenia umożliwiające odchodzenie z rynku pracy przed osiągnięciem ustawowego wieku emerytalnego<sup>18</sup>, a równocześnie nie wynikające ze złego stanu zdrowia (tj. bez uwzględniania rent z tytułu niezdolności do pracy), kosztowały łącznie 27,5 mld zł. Oznacza to, iż średnie obciążenie osób pracujących najemnie z tytułu wypłaty tych świadczeń wynosiło 210 zł miesięcznie, (Rzońca A., Wojciechowski W., 2008). Od początku dekady roczne koszty wskazanych wyżej świadczeń przedemerytalnych oscylowały wokół wartości ok.

<sup>18</sup> Do najważniejszych rodzajów świadczeń umożliwiających wczesną dezaktywizację zawodową należą: renty z tytułu niezdolności do pracy z systemu pozarolniczego, wcześniejsze emerytury z systemu pozarolniczego, zasiłki i świadczenia przedemerytalne finansowane bezpośrednio z budżetu państwa, renty z tytułu niezdolności do pracy i wcześniejsze emerytury z systemu rolniczego, por. A. Rzońca, W. Wojciechowski, *Ile kosztują nas wcześniejsze emerytury?*, Forum Obywatelskiego Rozwoju (FOR), Towarzystwo Ekonomistów Polskich (TEP), Warszawa, 2008, s. 7. ([http://www.for.org.pl/upload/File/raporty/Raport\\_o%20kosztach\\_emerytur\\_FINAL.pdf](http://www.for.org.pl/upload/File/raporty/Raport_o%20kosztach_emerytur_FINAL.pdf))

2,9% rocznego PKB. Na wielkość tę złożyły się tzw. wcześniejsze emerytury wypłacane z FUS (ok. 1,7% PKB), świadczenia oraz zasiłki przedemerytalne (ok. 0,6% PKB), a także wcześniejsze emerytury resortów MON, MSWiA i Ministerstwa Sprawiedliwości (0,5% PKB) i finalnie wcześniejsze emerytury z KRUS (ok. 0,1% PKB).

Ujmując w szacunkach nakładów na wcześniejsze emerytury koszt niższego wieku emerytalnego kobiet, wydatki publiczne na tzw. wczesną dezaktywację zawodową w Polsce tylko w roku 2006 wyniosły aż 4,7% PKB. Dla porównania w 2007 roku wydatki na ochronę zdrowia w Polsce stanowiły 4,6% PKB. W efekcie świadczenia dla młodych emerytów i zdrowych rencistów obciążały w ciągu miesiąca osobę pracującą najemnie kwotą 280 zł. Zgodnie z przeprowadzonymi szacunkami samo zrównanie wieku emerytalnego kobiet i mężczyzn pozwoliłoby obniżyć te wydatki w relacji do PKB o 1,2%. Natomiast według statystyk ZUS, zaledwie co 11 osoba, której przyznano w tym okresie emeryturę, ukończyła 65 lat. Dla porównania wiek co 6-tej osoby nie przekraczał 55 lat, (por. Rzońca A., Wojciechowski W., 2008).

Wykres 5. Liczba osób, którym przyznano emeryturę (w tys.) w okresie 2000-07 (włącznie).



Źródło: Na emerytury brakuje 158 mld zł, a ZUS przyznał ich rekordową liczbę, „Gazeta Prawna” z 26 czerwca 2008 r.

Według danych liczbowych ZUS z początku kwietnia 2009 r., renty socjalne pobierało 243,3 tys. osób, a kwota wypłat z tego tytułu wyniosła 137,97 mln zł. Należy w tym miejscu podkreślić, że w wyniku przeprowadzonych w I kw. 2009 roku 67,3 tys. badań osób posiadających zaświadczenie o czasowej niezdolności do pracy wydano 7,2 tys. decyzji wstrzymujących dalszą wypłatę zasiłku chorobowego. Oznacza to, że 10,7% badanych uznano zdolnymi do pracy. Wartość ta jest nad wyraz wymowna, szczególnie jeżeli przyjąć, że liczba przyznanych emerytur tylko w 2007 r. wyniosła 215,4 tys., a rent z tytułu niezdolności do pracy – 50,1 tys.<sup>19</sup>

Przedstawione statystyki stawiają Polskę w niekorzystnej sytuacji. Szeroko przyznawane świadczenia emerytalne stanowią olbrzymie obciążenie dla gospodarki. Według szacunków GUS na wypłatę emerytur w latach 2009-2013 zabraknie prawie 158 mld zł. Ponadto prognozy wskazują, że liczba osób w wieku poprodukcyjnym w latach 2008-2013 wzrośnie z obecnych 6,2 mln do 7 mln, a za pięć lat będzie ona stanowić 18,6% społeczeństwa (wobec obecnych 16,3%).

Statystyki pokazują ponadto, że w krajach UE-27 średnia wieku przejścia na emeryturę to 61,2 lat. Zgodnie z danymi Eurostatu, w roku 2006 najdłużej pracowali Rumuni (64,3 lata), a następnie Bułgarzy (64,1 lat), Irlandczycy (64,1 lat), Szwedzi (63,0 lat) oraz Brytyjczycy (63,2 lata). Natomiast najkrócej (obok Polaków – 56,6 lat) pracują Maltańczycy (58,5 lat), a także Francuzi (58,9 lat) i Słowacy 59,8 lat. W Polsce blisko 85% osób opuszcza rynek pracy przed osiągnięciem

<sup>19</sup> Emerytury i renty przyznane w 2007 r., Zakład Ubezpieczeń Społecznych, Warszawa 2008, s. 4.

ustawowego wieku emerytalnego. Gorszym wynikiem (tj. 93%) legitymują się jedynie Węgry. W Polsce średnia wieku odejścia z rynku dla kobiet wynosi 55,8 lat, a dla mężczyzn 59,7 lat. Z kolei średnia wieku uzyskiwania prawa do renty pracowniczej wynosi w kraju 47-48 lat. Trzeba przy tym dodać, że wskaźnik zatrudnienia osób powyżej 55-go roku życia wynosi w kraju 28%, a osób w wieku 15-24 lata – jedynie 24%. Spośród krajów OECD wskaźnik zatrudnienia wśród ludzi młodych jest niższy tylko na Węgrzech, (por. Rzońca A., Wojciechowski W., 2008). Pozycjonując zatem Polskę na tle państw UE, należy wskazać, że w Niemczech przed osiągnięciem wieku emerytalnego z rynku pracy odchodzi 55% osób, na Słowacji – 42%, w Czechach – 31%, natomiast w Szwecji – tylko 15%.

Obok zaprezentowanych wielkości ważny jest również kierunek zmian. Podczas gdy w Polsce wiek odejścia z rynku pracy obniża się, w innych krajach wykazuje on tendencję do wzrostu. Prawidłowość ta grozi nieuchronnie niewypłacalnością systemu emerytalnego i dalszym spowolnieniem gospodarki. Diagnoza ta wynika również stąd, że w finansowaniu wydatków na świadczenia społeczne, obok FUS, uczestniczy również budżet centralny. W 2008 r. wydatki na świadczenia pieniężne finansowane z budżetu wyniosły 3,3 mld zł, co odpowiadało 1,2% ogółu wydatków budżetowych. Sama dotacja dla FUS z budżetu państwa stanowiła 11,92% zrealizowanych w 2008 r. wydatków budżetu.

Istotny odsetek beneficjentów świadczeń socjalnych stanowią również świadczeniobiorcy KRUS. W roku 2008 stanowili oni grupę 1 455 800 osób (wobec 1 887 258 w roku 2000), co odpowiadało 8,57% ogółu aktywnych zawodowo. Pomimo wskazanego trendu spadkowego, w 2008 r. aż 1 163 206 osób pobierało emeryturę wypłacaną przez KRUS, a dalsze 295 290 otrzymywało rentę, z czego 85,5% (tj. 252 533) stanowiły renty z tytułu niezdolności do pracy. Pomimo ograniczenia skali osób uprawnionych do świadczeń wpłacanych przez KRUS, wzrasta liczba ubezpieczonych w Kasie. W roku 2008 wynosiła ona 1 574 394 osób i była tym samym o 122 026 większa aniżeli w roku 2000. Wskazaną prawidłowość silniej podkreśla dłuższe spektrum czasowe. W relacji lat 1996-2008 liczba ubezpieczonych w KRUS wzrosła o 11,89%. W efekcie łączne wydatki na renty i emerytury wypłacane przez Kasę urosły do poziomu 13,02 mld zł.

Zaprezentowane wartości to tylko część całkowitych obciążeń sektora publicznego. Kolejnymi są bowiem dotacje budżetowe oraz wadliwe i „nieszczelne” regulacje systemowe. W roku 2008 dotacja dla Funduszu Emerytalno-Rentowego KRUS wyniosła 14,87 mld zł. Stanowiła tym samym równowartość 5,34% ogółu wydatków budżetowych. Natomiast łączna kwota dotacji z budżetu centralnego dla KRUS w 2008 roku wyniosła 15,02 mld zł, co odpowiadało 95,25% całości dochodów Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego. Oznacza to, że tylko w roku 2008 do każdego rolnika ubezpieczonego w KRUS państwo dopłacało 9 385,58 zł. Sam fakt zarejestrowania w gospodarstwie rolnym, i świadczenia pracy poza rolnictwem stanowi podstawę unikania składek na powszechne ubezpieczenie zdrowotne. Składkę tą pokrywa bowiem KRUS. Wskazane rozwiązanie w połączeniu ze zwolnieniami z podatku od dochodów osobistych, z jednej strony czyni ubezpieczenie w KRUS bardzo lukratywnym, a z drugiej – destrukcyjnym dla finansów państwa. Wszelkie dotychczasowe próby zaostżenia obowiązujących rozwiązań były odrzucane przez Sejm kolejnych kadencji. Efekt jest taki, że liczba beneficjentów KRUS ostatnimi laty wzrosła. Według danych za rok 2008, aż 2,1 mln osób pracowało w rolnictwie (tj. 15,4% pracujących ogółem), podczas gdy efekt tej pracy to zaledwie 5,23% PKB.

### **Alokacja i redystrybucja środków publicznych – konkluzje**

Formułując zalecenia dotyczące eliminowania transpozycji zjawisk kryzysowych na gospodarke i społeczeństwo, należy zwrócić uwagę na wskazane niżej obszary gospodarki środkami publicznymi.

1. Polskê cechuje wysoki udział wydatków realizowanych za pośrednictwem funduszy ubezpieczeń społecznych. Przekłada siê to na ograniczonà mo¿liwoœæ realokacji œrodków finansowych stosownie do zmieniajàcych siê warunków społecznych i gospodarczych. Dodajàc do tego autonomiczne działanie wielu instytucji SFP, dysponujàcych wyodrêbnionà pulà dochodów publicznych wraz z uprawnieniem do ich rozdysponowania, znacznemu pogorszeniu ulega efektywnoœæ zarzàdzania œrodkami publicznymi.
2. Poprawa efektywnoœci gospodarki finansowej sektora wymaga rewizji œwiadczeñ społecznych, przewy¿szajàcych w Polsce œrednià dla UE. Celem redukcji kosztów ww. œwiadczeñ konieczne jest zawê¿enie mo¿liwoœci przechodzenia na wcześniejsze emerytury. Osiàgniêcie tego celu mo¿e zapewniê podwy¿szenie wieku emerytalnego (zarówno dla kobiet, jak i mê¿czyzn) oraz powiàzanie go z przeciętnym oczekiwanym trwaniem ¿ycia.
3. œwiadczenia socjalne w Polsce przewy¿szajà nakłady na wynagrodzenia w sektorze. W efekcie blisko 85% osób opuszcza rynek pracy przed osiàgniêciem wieku emerytalnego, a wskaźnik zatrudnienia osób powy¿ej 55 lat wynosi ok. 28%. Konieczne jest zatem restrykcyjne podejœcie do polityki przyznawania nowych œwiadczeñ. Wiêksza liczba emerytów jest równoznaczna z koniecznoœcià zwiêkszenia podatków potrzebnych do sfinansowania dodatkowych œwiadczeñ. To z kolei rzutuje wprost na pozapłacowe koszty pracy, pozostajàc w bezpoœrednim zwiàzku ze zmniejszeniem zatrudnienia wœród osób młodych.
4. W 2008 r. dotacja dla FUS objêła równowartoœæ 11,92% zrealizowanych w tym roku wydatków bud¿etowych, a łączna kwota dotacji dla KRUS odpowiadała 95,25% całoœci jej dochodów. W rolnictwie jest bowiem zatrudnionych a¿ 15,4% pracujàcych ogólem, podczas gdy wartoœæ produkcji rolnej to zaledwie 5,3% PKB. Logiczne, a zarazem optymalne, wydaje siê wiêc objêcie systemem emerytalno-rentowym wylàcznie osób faktycznie prowadzàcych działalnoœæ rolniczą.

## Zatrudnienie w sektorze publicznym

### Produkt krajowy brutto i place w sektorze publicznym na tle wybranych krajów

W 2006 r. w Polsce sektor publiczny dostarczał 24% całoœci wartoœci dodanej brutto w gospodarce (por. tabela 10). To wiêcej ni¿ w Czechach i Litwie, gdzie odsetek ten ksztaltował siê na zbli¿onym poziomie 20%. Oznacza to spadek o 5 punktów procentowych w stosunku do roku 2000. Mniejszy spadek na przestrzeni badanego okresu wystàpił w Czechach. Jednak w tym pañstwie ju¿ w 2000 roku sektor publiczny przyczyniał siê do wytworzenia 22% wartoœci dodanej brutto. Znacznie wiêksze zmiany obserwuje siê na Litwie, gdzie w latach 2000-2006 udział sektora publicznego w tworzeniu produktu zmniejszył siê o 9 punktów procentowych.

**Tabela 10. Wartoœæ dodana brutto w 2000 i 2006 roku w wybranych krajach w podziale na sektor publiczny i prywatny**

Rok		Sektor publiczny	Sektor prywatny	Rok		Sektor publiczny	Sektor prywatny
Polska	2000	29%	71%	Czechy	2000	22%	78%
	2006	24%	76%		2006	20%	80%
Litwa	2000	29%	71%				
	2006	20%	80%				

Źródło: Biuletyn statystyczny, GUS 12.2006 i 12.2008, Statistical Yearbook of the Czech Republic, Czech Statistical Office 2008, Statistics Lithuania.

W Polsce płace pracowników zatrudnionych<sup>20</sup> w sektorze publicznym w 2008 roku były o 16% wyższe od średniej dla kraju oraz o 22% wyższe od przeciętnego wynagrodzenia w sektorze prywatnym (por. tabela 11). W stosunku do roku 2006 rozbieżności pomiędzy tymi płacami nieznacznie się nasiliły, przy czym zauważa się również jednoprocenowy wzrost stosunku płac w sektorze prywatnym do płac ogółem w kraju, co oznacza niewielki spadek relacji płac pracowników zatrudnionych na innej podstawie niż stosunek pracy do przeciętnych płac w kraju. Na Litwie i w Czechach płace zatrudnionych w sektorze publicznym są również wyższe niż w sektorze prywatnym. Podobnie do Polski, tendencja ta nieznacznie nasiliła się w latach 2006-2008 na Litwie. Jednak różnice nie są tak znaczne, jak w Polsce. Na Litwie w sektorze publicznym płace w 2008 r. były wyższe o 6% niż średnia krajowa, natomiast w Czechach w 2006 r. - o 8% wyższe.

**Tabela 11. Płace pracowników zatrudnionych w sektorze publicznym i prywatnym w wybranych państwach w walucie danego kraju.**

Wyszczególnienie			Ogółem	Sektor publiczny	Sektor prywatny
Polska	2006	PLN	2 477,23	2 821,89	2 340,30
	2006	% średniej krajowej	<b>100%</b>	<b>114%</b>	<b>94%</b>
	2008	PLN	2 943,88	3 411,33	2 791,44
	2008	% średniej krajowej	<b>100%</b>	<b>116%</b>	<b>95%</b>
Litwa	2006	LTL	1 731,30	1 802,00	1 687,00
	2006	% średniej krajowej	<b>100%</b>	<b>104%</b>	<b>97%</b>
	2008	LTL	2 319,10	2 464,60	2 229,90
	2008	% średniej krajowej	<b>100%</b>	<b>106%</b>	<b>96%</b>
Czechy	2006	CZK	18 976	20 507	18 462
	2006	% średniej krajowej	<b>100%</b>	<b>108%</b>	<b>97%</b>
	2008	CZK	b.d.	b.d.	b.d.
	2008	% średniej krajowej	b.d.	b.d.	b.d.

Źródło: Biuletyn statystyczny, GUS 12.2006 i 12.2008, Statistical Yearbook of the Czech Republic, Czech Statistical Office 2008, Statistics Lithuania.

Z sektora przedsiębiorstw największe rozbieżności w przeciętnym miesięcznym wynagrodzeniu brutto pomiędzy sektorem publicznym i prywatnym w Polsce występują w przemyśle. W 2008 r. płace w publicznych przedsiębiorstwach przemysłowych były średnio o 37% wyższe niż w przedsiębiorstwach przemysłowych sektora prywatnego<sup>21</sup>. W sekcji handel i naprawy różnica ta była nieco mniejsza i wyniosła 17% na korzyść zatrudnionych w sektorze publicznym. W budownictwie oraz sekcji gospodarka magazynowa, transport i łączność płace były wyższe w sektorze prywatnym. W budownictwie różnica wyniosła 6%, natomiast w transporcie, gospodarce magazynowej i łączności – 16%.

### Liczba pracujących w sektorze publicznym na tle gospodarki w wybranych krajach

<sup>20</sup> Statystyka na temat liczby zatrudnionych zawiera ewidencję zatrudnionych na podstawie stosunku pracy w podmiotach gospodarki narodowej, w których liczba pracujących przekracza 9 osób. Stosunek pracy obejmuje umowę o pracę, powołanie, wybór oraz mianowanie. Dane na temat liczby pracujących obejmują zatrudnionych na podstawie stosunku pracy oraz pozostałych form zatrudnienia w podmiotach gospodarki narodowej, w których liczba pracujących przekracza 9 osób. Pozostałe formy zatrudnienia obejmują pracodawców i pracujących na własny rachunek, osoby wykonujące pracę nakładczą, agentów pracujących na podstawie umów agencyjnych i umów na warunkach zlecenia, członków rolniczych spółdzielni produkcyjnych oraz powstałych na ich bazie spółdzielni o innym profilu produkcyjnym, w odniesieniu do których funkcjonuje prawo spółdzielcze. Statystyka na temat płac w sektorze publicznym i prywatnym obejmuje jedynie dane nt. płac osób zatrudnionych, a nie ogółu pracujących.

<sup>21</sup> Dane dotyczą niepełnej zbiorowości, „Biuletyn Statystyczny RP” z 12.2008, GUS.

W 2007 roku w sektorze publicznym w Polsce pracowało łącznie 3,6 mln osób, co stanowiło 26% ogółu pracujących. Spośród sekcji PKD największą liczbę pracujących z sektora publicznego skupia edukacja – 958 tys. osób, sekcja L, obejmująca m.in. administrację publiczną – 894 tys., a także ochrona zdrowia i pomoc społeczna – 549 tys. osób. Spośród sektora przedsiębiorstw najwięcej pracujących w sektorze publicznym występuje w sekcji I – transport, gospodarka magazynowa i łączność – 309 tys. osób oraz w sekcji E – wytwarzanie i zaopatrywanie w energię elektryczną, gaz i wodę – 171 tys.

W 2005 roku udział liczby pracujących w sektorze publicznym do ogółu pracujących w Polsce był zbliżony do średniej dla pozostałych 10 państw członkowskich Unii Europejskiej przyjętych po 1995 roku (brak jest danych dla Malty) i wyniósł 28% (por. tabela 12). Udział sektora publicznego w gospodarce nieznacznie zmniejszył się więc na przestrzeni lat 2005-2007. Jednak spadek był relatywnie niewielki i wynikał z wysokiej procykliczności sektora prywatnego. Poprawa koniunktury gospodarczej w badanych latach spowodowała bowiem wzrost zatrudnienia w tym sektorze, co przy niewielkich zmianach (acyklicznej) liczby pracujących w sektorze publicznym spowodowało spadek jego udziału w gospodarce<sup>22</sup>. Na tle wybranych krajów członkowskich UE sprzed 2004 r. Polska również przeciętnie charakteryzowała się w 2005 r., większym udziałem pracujących w sektorze publicznym ogółem<sup>23</sup>.

**Tabela 12. Liczba pracujących w podziale na sektory prywatny i publiczny z uwzględnieniem administracji publicznej oraz przedsiębiorstw państwowych w tys. osób.**

Kraj	Rok	Sektor publiczny ogółem	Przedsiębiorstwa publiczne	Kraj	Rok	Sektor publiczny ogółem	Przedsiębiorstwa publiczne
<b>Polska</b>	2005	3660,4	2018	<b>Estonia</b>	2005	149	23,1
	%	<b>28%</b>	<b>16%</b>		%	<b>25%</b>	<b>4%</b>
<b>Rumunia</b>	2005	1923,5	bd	<b>Francja</b>	2004	6789	840
	%	<b>21%</b>	bd		%	<b>30%</b>	<b>4%</b>
<b>Słowacja</b>	2005	509,6	259,2	<b>Niemcy</b>	2005	5624	1520
	%	<b>25%</b>	<b>12%</b>		%	<b>14%</b>	<b>4%</b>
<b>Słowenia</b>	2005	241,2	94,3	<b>Grecja</b>	2005	965,5	618
	%	<b>31%</b>	<b>12%</b>		%	<b>22%</b>	<b>14%</b>
<b>Bułgaria</b>	2005	680,1	242,9	<b>Holandia</b>	2005	1756,4	701
	%	<b>31%</b>	<b>11%</b>		%	<b>27%</b>	<b>11%</b>
<b>Węgry</b>	2004	872,1	bd	<b>Hiszpania</b>	2005	2864,2	151
	%	<b>31%</b>	bd		%	<b>15%</b>	<b>1%</b>
<b>Łotwa</b>	2005	314,6	78,6	<b>W. Brytania</b>	2005	5858	367
	%	<b>35%</b>	<b>9%</b>		%	<b>20%</b>	<b>1%</b>
<b>Litwa</b>	2005	434,2	89,3	<b>Białoruś</b>	2005	2250,7	1180,2
	%	<b>36%</b>	<b>7%</b>		%	<b>52%</b>	<b>27%</b>
<b>Cypr</b>	2005	63,4	10,3	<b>Norwegia</b>	2005	834,3	128,9
	%	<b>18%</b>	<b>3%</b>		%	<b>36%</b>	<b>5%</b>
<b>Czechy</b>	2004	1057,1	354,3	<b>USA</b>	2005	21804	bd
	%	<b>22%</b>	<b>7%</b>		%	<b>16%</b>	bd

Źródło: International Labour Organization.

<sup>22</sup> Brak dostępnych danych uniemożliwił porównanie liczby pracujących w sektorze publicznym w 2007 r., dlatego odwołano się do danych dla roku 2005.

<sup>23</sup> Do tych krajów zaliczono Francję, Niemcy, Grecję, Holandię, Hiszpanię oraz Wielką Brytanię.

Liczba pracujących w administracji publicznej w 2005 roku stanowiła w Polsce 13% ogółu pracujących. To jednak nadal znacznie mniej niż przeciętnie w 11 krajach członkowskich UE przyjętych po 1995 r., w których średnio w 2000 r. udział ten wyniósł 21% ogółu pracujących w gospodarce, natomiast w 2005 roku spadł do 20%. Na tle ww. wybranych krajów członkowskich UE sprzed 2004 r. Polska również przeciętnie charakteryzowała się w 2005 r. mniejszym udziałem pracujących w administracji publicznej.

Powyżej średniej dla 11 państw UE przyjętych po 1995 r. w Polsce w latach 2000-2005 kształtował się udział liczby pracujących w przedsiębiorstwach państwowych w ogólnej liczbie pracujących w kraju. Był on bowiem na poziomie 16%. Średnio w 11 analizowanych krajach wyniósł natomiast w 2000 r. 13%, natomiast w 2005 roku – 9%. Można więc wnioskować, że proces prywatyzacji w tych krajach przebiegał znacznie sprawniej niż w Polsce. Na tle ww. wybranych krajów członkowskich UE sprzed 2004 r. Polska również przeciętnie charakteryzowała się w 2005 r. większym udziałem pracujących w przedsiębiorstwach państwowych.

Liczba pracujących w administracji publicznej w Polsce w 2005 r. w stosunku do ogólnej liczby ludności na tle wybranych krajów była relatywnie niska. Odsetek ten wyniósł 4%, przy średniej dla analizowanych państw na poziomie 8% (por. tabela 13). Odsetek ten dosyć istotnie wzrasta, gdy analizie poddamy cały sektor publiczny. Pracujący w nim stanowią w Polsce 10% populacji, co odpowiada średniej dla badanych państw.

**Tabela 13. Liczba pracujących w administracji publicznej oraz w sektorze publicznym ogółem do liczby ludności w 2005 r.<sup>24</sup>**

Kraj	Pracujący w administracji publicznej do populacji	Pracujący w sektorze publicznym ogółem do populacji	Kraj	Pracujący w administracji publicznej do populacji	Pracujący w sektorze publicznym ogółem do populacji
Bułgaria	6%	9%	Słowacja	5%	9%
Czechy	7%	10%	<b>Polska</b>	<b>4%</b>	<b>10%</b>
Estonia	9%	11%	Niemcy	5%	7%
Cypr	7%	8%	Grecja	3%	9%
Łotwa	10%	14%	Hiszpania	6%	7%
Litwa	10%	13%	Francja	10%	11%
Węgry	9%	9%	Holandia	6%	11%
Rumunia	b.d.	9%	Wlk. Brytania	9%	10%
Słowenia	7%	12%	Norwegia	15%	18%

Źródło: Obliczenia własne na podstawie danych Eurostat i International Labour Organization.

Na tle 10 krajów członkowskich UE przyjętych po 1995 r. (brak danych dla Malty i Słowacji) Polska charakteryzowała się w 2005 r. relatywnie wysokim odsetkiem pracowników sektora publicznego w ogóle pracujących w sektorze przedsiębiorstw. Największa różnica występuje w przemyśle. W Polsce w sektorze publicznym w 2005 r. pracowało w przemyśle 17% (14% w 2007 r.) ogółu pracujących w przemyśle, podczas gdy średnio w badanych 10 krajach – 11%. Dla porównania w Hiszpanii, jak i Szwecji, odsetek ten wyniósł 1%, podobnie w Japonii.

W usługach rynkowych średnio w Polsce pracuje 14% pracowników sektora publicznego, pozostałe 86% stanowią pracownicy sektora prywatnego. Odsetek ten pokrywa się ze średnią dla

<sup>24</sup> Dane dla Czech, Francji i Węgier obejmują rok 2004.

analizowanych 10 krajów. W Szwecji udział ten wyniósł w 2005 r. 6%, natomiast w Hiszpanii i Japonii po 3%.

Na liczbę pracujących w usługach nierynkowych (sekcje obejmujące m.in. administrację publiczną, edukację oraz ochronę zdrowia) składa się w Polsce 90% pracujących w sektorze publicznym i 10% – w prywatnym. W analizowanych 10 państwach członkowskich UE przyjętych po 1995 r. odsetek pracujących w sektorze publicznym wynosi 93%. W Hiszpanii odsetek ten wynosi 74%, w Szwecji – 57%, a w Japonii i Stanach Zjednoczonych – 49%.

### **Zatrudnienie w sektorze publicznym – konkluzje**

Z analizy zatrudnienia w podziale według sektorów własności wynikają następujące konkluzje:

1. Odsetek liczby pracujących w sektorze publicznym w Polsce w ogóle pracujących kształtuje się na przeciętnym poziomie na tle pozostałych krajów Unii Europejskiej przyjętych po 1995 r. i jest wyższy od tego dla wybranych krajów Unijnej 15 i znacznie wyższy niż w Stanach Zjednoczonych. Jest to w głównej mierze spowodowane bardzo wysokim na tle analizowanych krajów odsetkiem liczby pracujących w przedsiębiorstwach państwowych w Polsce. Odsetek pracujących w administracji publicznej w Polsce jest natomiast relatywnie niski.
2. W Polsce rozbieżności pomiędzy płacami zatrudnionych w sektorze państwowym i prywatnym na korzyść tego pierwszego są znacznie większe niż w wybranych krajach. Największa różnica w płacach występuje w przedsiębiorstwach przemysłowych. Wprawdzie sektor publiczny w Polsce wytwarza większy odsetek PKB niż w Czechach i Litwie, jednak może to wynikać z ponad dwukrotnie wyższego udziału pracujących w przedsiębiorstwach publicznych w ogóle pracujących w Polsce niż w ww. krajach. Wydaje się zasadne podjęcie działań mających na celu zwiększenie wydajności i rentowności firm państwowych lub dostosowanie poziomu płac do faktycznej wydajności pracy (por. część 3). W przeciwnym wypadku wyjście z recesji gospodarczej będzie trudniejsze i może postępować wolniej.
3. Polska charakteryzuje się znacznie wyższym niż w większości pozostałych krajów Unii Europejskiej, także tych przyjętych po 1995 r., odsetkiem pracujących w publicznych przedsiębiorstwach przemysłowych w ogóle pracujących w tym sektorze gospodarki. Zalecana jest zatem dalsza prywatyzacja tego sektora, co może doprowadzić do wzrostu jego efektywności. W przypadku budownictwa, usług rynkowych oraz usług nierynkowych odsetek liczby pracujących w sektorze publicznym jest zbliżony do średniej dla pozostałych krajów przyjętych do UE po 1995 r. Jednak w porównaniu do innych krajów Europy Zachodniej oraz Japonii i Stanów Zjednoczonych odsetki te są na ogół znacznie wyższe.
4. W przypadku usług nierynkowych, obejmujących m.in. administrację publiczną, edukację i ochronę zdrowia, odsetek pracujących w podmiotach publicznych w Polsce jest znacznie wyższy niż w większości krajów Europy Zachodniej oraz Japonii i Stanach Zjednoczonych, do czego w znacznej mierze przyczynia się wysokie zatrudnienie w edukacji publicznej. Negatywnie wpływa to na budżet państwa w okresie recesji gospodarczej.

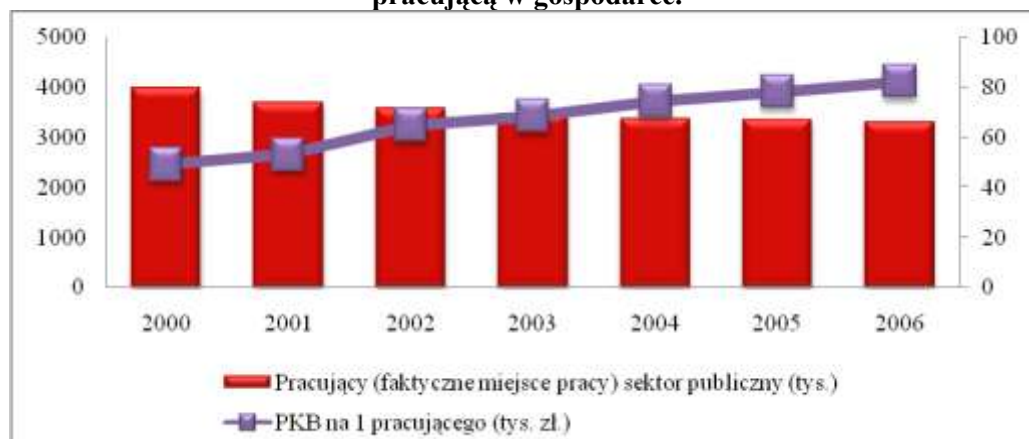
### **Efektywność sektora publicznego**

Efektywność sektorów gospodarki można oceniać za pomocą wkładu poszczególnych sektorów w tworzenie Produktu Krajowego Brutto. Jak wspomniano już wcześniej, udział sektora publicznego stopniowo maleje, a spadek w latach 2000-2006 wyniósł 5%. Jednocześnie warto wspomnieć, że struktura pracujących w gospodarce w poszczególnych sektorach w latach 2000-2006 praktycznie nie uległa zmianie.

Zmiany efektywności można również zilustrować, porównując zmianę liczby osób pracujących w sektorze publicznym ze wskaźnikiem PKB w przeliczeniu na 1 pracującego w gospodarce (por. wykres 6). Podczas gdy w latach 2000-2006 liczba osób pracujących w sektorze publicznym spadła

o 17%, wydajność pracowników w gospodarce ogółem, określona wielkością PKB na 1 pracującego, wzrosła o 67%. Łatwo zatem zauważyć pozytywny wpływ na gospodarkę, wynikający ze zmiany struktury zatrudnienia w sektorze publicznym i prywatnym.

**Wykres 6. Liczba osób pracujacych w sektorze publicznym (tys.) oraz PKB przypadajacy na 1 osobę pracujacą w gospodarce.**



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych z Banku Danych Regionalnych GUS.

### Wskaźniki efektywności<sup>25</sup> sektora

Wydajność sektora publicznego można ocenić na podstawie przyjętych przez M. Bałtowskiego i S. Żmindową (2007, s. 25) następujących wskaźników efektywnościowych: wydajność pracy, zyskowność pracy i rentowność netto. Wszystkie wskazane mierniki pokazują zdecydowaną przewagę sektora prywatnego nad publicznym (por. tabela 14). Wydajność pracy w sektorze prywatnym w latach 2006-2007 była przeciętnie 1,5 razy wyższa niż w sektorze publicznym. Różnica w zyskowności pracy była jeszcze większa – w sektorze prywatnym wskaźnik ten osiągnął prawie dwukrotnie wyższe wartości niż w sektorze publicznym.

**Tabela 14. Wskaźniki wydajnościowe sektora publicznego i prywatnego<sup>26</sup>.**

Wyszczególnienie	Wydajność pracy		Zyskowność pracy		Rentowność brutto		Rentowność netto	
	2006	2007	2006	2007	2006	2007	2006	2007
<b>Sektor publiczny</b>	283,51	302,66	9,48	12,95	4,7	5,3	3,3	4,3
<b>Sektor prywatny</b>	421,81	456,75	19,10	23,94	5,4	6,3	4,5	5,2

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych z publikacji Bilansowe Wyniki Finansowe Podmiotów Gospodarczych 2006 i 2007.

Rentowność brutto w sektorze publicznym była niższa od tej w przedsiębiorstwach sektora prywatnego i wyniosła w 2007 roku 5,3% wobec 6,3%. Rozbieżności pomiędzy rentownością obrotu

<sup>25</sup> Dane wykorzystane w tej sekcji pochodzą z publikacji *Bilansowe Wyniki Finansowe Podmiotów Gospodarczych 2006 i 2007*, GUS. W publikacji tej prezentowane są dane dotyczące podmiotów prowadzących księgi rachunkowe lub podatkową księgę przychodów i rozchodów, w których liczba pracujacych wynosi 10 i więcej osób. Prezentowane dane nie uwzględniają podmiotów prowadzących działalność bankową, maklerską, ubezpieczeniową oraz towarzystw inwestycyjnych i emerytalnych, Narodowych Funduszy Inwestycyjnych, szkół wyższych, gospodarstw indywidualnych w rolnictwie, a także samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej i instytucji kultury posiadających osobowość prawną. Wartości bilansowe prezentowane są według stanu na koniec roku kalendarzowego.

<sup>26</sup> Wydajność pracy liczona jest jako iloraz przychodów z całokształtu działalności do liczby pracujacych, zyskowność pracy to wynik netto na 1 pracujacego, rentowność brutto/netto to wynik brutto/netto do przychodów ze sprzedaży wyrażony w procentach.

netto obydwu rodzajów przedsiębiorstw jest na porównywalnym poziomie. W przypadku sektora publicznego wyniosła w 2007 roku 4,3%, natomiast sektora prywatnego – 5,2%. Relacja przychodów z całokształtu działalności do kosztów uzyskania tych przychodów w przedsiębiorstwach prywatnych również jest wyższa niż w państwowych i w 2008 r. wyniosła 104,5%, podczas gdy w przedsiębiorstwach publicznych była na poziomie 103,8%.

### Przedsiębiorstwa państwowe w przemyśle

Znaczące różnice w efektywności widać dla wyłączonych z sektora publicznego przedsiębiorstw państwowych. Zostanie to zilustrowane na przykładzie przemysłu (por. tabela 15).

**Tabela 15. Produkcja sprzedana, liczba pracujących i wydajność pracy w przemyśle.**

Wyszczególnienie	Produkcja sprzedana (ceny bieżące; mln zł)		Liczba pracujących (przeciętnie w roku)		Wydajność pracy <sup>27</sup>	
	2006	2007	2006	2007	2006	2007
<b>Sektor publiczny<sup>28</sup></b>	128 739	135 730	481 400	460 800	267,43	294,55
<b>Przedsiębiorstwa państwowe</b>	2 442	1 703	17 600	12 400	138,73	137,35
<b>Sektor prywatny</b>	655 983	749 245	2 473 400	2 621 600	265,21	285,80

Źródło: Opracowanie własne na podstawie „Rocznika Statystycznego Przemysłu” 2007 i 2008.

W latach 2006-2007 w przemyśle wydajność pracy w sektorze publicznym i prywatnym była na porównywalnym poziomie. Warto jednak w tym miejscu dodać, jak znacząca jest różnica w wysokości przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia pomiędzy sektorami. W 2006 roku w sektorze publicznym przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto było o ok. 55% wyższe niż w sektorze prywatnym, a w 2007 roku o ok. 40%.

Po wyodrębnieniu z sektora publicznego przedsiębiorstw państwowych widać ogromną różnicę w wydajności pracy. Jest ona około 2 razy niższa niż w sektorze prywatnym.

### Efektywność sektora publicznego – konkluzje

Analizując przedstawione dane, wysnuć można następujące wnioski:

1. W latach 2000-2006 struktura zatrudnienia w podziale na sektor publiczny i prywatny pozostawała na ustabilizowanym poziomie. Nie przekładało się to jednak na równie ustabilizowane wyniki obu sektorów w tworzeniu Produktu Krajowego Brutto. Większą efektywnością wykazywał się sektor prywatny, osiągając 5-procentowy wzrost udziału w tworzeniu PKB.
2. Duża różnica w wynagrodzeniach między sektorem publicznym a prywatnym w przemyśle wydaje się być niczym nieuzasadniona. Osiągnięcie takiej samej wydajności pracy w sektorze prywatnym możliwe jest przy dużo niższych wynagrodzeniach pracowników.
3. Sytuacja w przedsiębiorstwach państwowych w przemyśle ukazuje skalę nieefektywności pracy w tych podmiotach w porównaniu do sektora prywatnego. Wydajność pracy w przedsiębiorstwach państwowych jest średnio dwukrotnie niższa niż w sektorze prywatnym. Należy jednocześnie pamiętać, że liczba przedsiębiorstw państwowych z roku na rok maleje w wyniku prywatyzacji, co pozytywnie wpływa na sytuację gospodarki.

<sup>27</sup> Wydajność pracy w przemyśle obliczono jako produkcję sprzedaną przypadającą na 1 pracującego.

<sup>28</sup> Zawiera przedsiębiorstwa Skarbu Państwa, przedsiębiorstwa państwowe oraz przedsiębiorstwa będące własnością jednostek samorządu terytorialnego.

## Podsumowanie

Większość wskaźników charakteryzujących sektor publiczny sytuuje Polskę w pobliżu średniej unijnej. Nie jest to jednak optymistyczny wniosek, bowiem jeden z najbiedniejszych krajów UE nie może sobie pozwolić na taką skalę wydatków publicznych, jak kraje bogate. Szczególnie kiedy odbywa się to kosztem inwestycji prorozwojowych. Zarówno dochody publiczne, jak i wydatki publiczne, jako % PKB są w Polsce od kilku do 10% większe niż w innych krajach nowej UE oraz w USA czy też w Japonii i mają tendencję rosnącą. W UE-12 za nami są tylko Węgry i nic dziwnego, że przeżywają olbrzymie problemy gospodarcze.

Dla przyszłości kraju bardzo ważne są inwestycje w edukację. Polska przeznaczona na edukację 5,7% PKB, czyli więcej niż średnio w UE-27 (5,29%) i wartości te rosną najszybciej w stosunku do innych krajów. Zatem niski poziom kształcenia w kraju należy tłumaczyć nieefektywnym systemem finansowania. Trudno zrozumieć, dlaczego przez 20 lat nie podjęto próby stworzenia zasad rzetelnej konkurencji, a bez niej nie rozwiąże się problemu jakości i efektywności.

Wprawdzie spadają wydatki publiczne na ochronę socjalną, ale i tak stanowią aż 15,7% PKB i są większe niż średnio w UE-27 (15,39% PKB). Koszty ochrony socjalnej pochłaniają 37,3% całości wydatków publicznych i są wyraźnie wyższe niż w UE-27 (35,27%) i UE-12 (30,57%).

Za szczególnie niepokojące należy uznać dane dotyczące aktywności zawodowej Polaków. W 2007 roku wiek produkcyjny osiągnęło 64,4 % społeczeństwa, z czego zaledwie 55,2 % świadczyło pracę (w UE-15 – 68%, a w USA – 75%). Zatem w Polsce jeden pracujący musi dodatkowo utrzymać jednego biernego zawodowo, podczas gdy w USA ta relacja wynosi 3 do 1. Wskaźnik zatrudnienia osób powyżej 55-go roku życia wynosi w kraju 28%, a w UE-15 od 45% do 85%. W rezultacie wydatki publiczne na tzw. wczesną dezaktywizację zawodową wyniosły w 2006 roku 4,7% PKB, a na ochronę zdrowia – 4,6% PKB.

W 2006 roku wydano 27,5 mld zł na świadczenia umożliwiające odchodzenie z rynku pracy zdrowych osób przed wiekiem emerytalnym. Polskę stanowczo nie stać na najmłodszych emerytów i najzdrowszych rencistów w Unii Europejskiej. Przedstawione dane powinny uświadomić rządzącym, że dokonane z wielkim trudem zmiany ustawowe „ograniczające” wcześniejsze emerytury, to dopiero początek drogi.

Świadczenia socjalne serwowane przez KRUS to kolejny obszar wymagający szybkiej naprawy. W 2008 roku KRUS otrzymał dotację w kwocie 15 mld zł, co stanowi 95% całości ich dochodów. Warto podkreślić, że w rolnictwie pracuje 15,4% ogółu pracujących, a efekt ich pracy to tylko 5,23% PKB.

Za szkodliwą należy uznać sytuację w sferze wynagrodzeń. Oto pracownicy sektora prywatnego, którzy finansują wydatki publiczne i pracują dużo bardziej wydajnie niż pracownicy sektora publicznego, zarabiają wyraźnie mniej. W 2008 roku w sektorze prywatnym zarabiano o 16% mniej niż średnia w kraju, podczas gdy na Litwie i w Czechach także mniej, ale odpowiednio o 6% i 8%. Tak więc średnio pracownik sektora publicznego zarabia o 22% więcej niż pracownik sektora prywatnego. Jeszcze większe różnice mają miejsce, jeśli porównamy przedsiębiorstwa. Publiczne przedsiębiorstwa przemysłowe są dwukrotnie mniej wydajne niż przedsiębiorstwa prywatne, a mimo to ich pracownicy zarabiali o 37% więcej w 2008 roku, a w 2006 nawet o 55% więcej. Jeśli zauważyć, że praca w sektorze prywatnym jest mniej stabilna, bardziej intensywna, a zarazem to sektor prywatny utrzymuje sektor publiczny, to powyższą sytuację należy uznać za skrajnie niesprawiedliwą i szkodliwą społecznie.

Negatywną wymowę powyższych danych wzmacnia fakt, iż w przedsiębiorstwach publicznych pracuje aż 16% ogółu pracujących (najwięcej w UE-27), a w innych krajach UE zwykle kilka procent. Można zatem stwierdzić, że opóźniona prywatyzacja drogo nas kosztuje, marnujemy pracę 8% zatrudnionych, czyli ok. 1 mln osób.

W tej sytuacji trudno nie postawić pytania: czy względy społeczny kupiony za pieniądze sektora prywatnego to dobra polityka na czas globalnego kryzysu?

Przeprowadzona analiza pokazała obszary niegospodarności i nieefektywności wymagającej szybkich i odważnych reform. Podkreśliła, jak ważne jest obniżenie danin publicznych sektora prywatnego, jeśli ma on skutecznie walczyć z kryzysem i stworzyć szansę na relatywne wzmocnienie polskiej gospodarki w Unii Europejskiej.

## Literatura

- [1] Owsiak S., *Sektor publiczny a finanse publiczne – stan i perspektywy*, [w:] *Stan i perspektywy sektora publicznego w gospodarce rynkowej. Wnioski dla Polski*, red. J. Kleer, Centrum Edukacji i Rozwoju Biznesu Olympus, Warszawa 2004.
- [2] Karpiński A., Paradysz S., *Sektor publiczny w krajach Unii Europejskiej*, [w:] *Sektor publiczny w Polsce i na świecie między upadkiem a rozkwitem*, red. J. Kleer, Wydawnictwa Fachowe CeDeWu, Warszawa 2005.
- [3] Tanzi V., *The Role of the State and the Quality of the Public Sector*, International Monetary Fund Working Paper, Washington, March 2000.
- [4] Mikielwicz G., *Systemowe zasady redefinicji i zarządzania sektorami publicznymi*, Wydawnictwo Warszawska Szkoła Zarządzania, Warszawa 2004.
- [5] Williams A., Giardina E., *Efficiency in the Public Sector: the Theory and Practice of Cost-benefit Analysis*, Edward Elgar Publishing, London 1993.
- [6] Musgrave R., Musgrave P., *Public Finance in Theory and Practice*, 5th ed., McGraw-Hill, New York, 1989.
- [7] Rosen H., *Public Finance*, 7th ed., McGraw-Hill, New York 2004.
- [8] Dynus M., *Polityka fiskalna*, Wydawnictwo TNOiK, Toruń 2007, s. 16.
- [9] Polarczyk K., *Wydatki publiczne w Polsce na tle państw Unii Europejskiej*, „Biuro Analiz Sejmowych” 2007, nr 22.
- [10] Polarczyk K. *Zatrudnienie w sektorze publicznym i w administracji publicznej w Polsce na tle wybranych krajów*, „Biuro Analiz Sejmowych” 2007, nr 237.
- [11] Bałtowski M., Żminda S., *Struktura własnościowa i branżowa a wyniki największych polskich przedsiębiorstw*, [w:] *Przedsiębiorstwa sektora prywatnego i publicznego w Polsce (1999-2005)*, red. E. Balcerowicz, „Zeszyty BRE Bank – CASE” 2004, nr 89, s. 25.
- [12] *Zmiany w polskich przedsiębiorstwach. Własność, restrukturyzacja, efektywność*, red. B. Błaszczyk, P. Kozarzewski, CASE, 2007.
- [13] *Employment in Europe in 2008*, European Commission, 2008, [http://ec.europa.eu/employment\\_social/emplweb/publications/index\\_en.cfm](http://ec.europa.eu/employment_social/emplweb/publications/index_en.cfm).
- [14] *Government Finance Statistics, Summary tables, Data 1997–2007*, Eurostat, 2008.
- [15] „Rocznik Statystyczny RP”, GUS 2001.
- [16] „Rocznik Statystyczny RP”, GUS 2003.
- [17] „Rocznik Statystyczny RP”, GUS 2007.
- [18] “Statistical Yearbook of the Czech Republic”, Czech Statistical Office 2008.
- [19] „Mały Rocznik Statystyczny Polski”, GUS 2008.
- [20] „Biuletyn Statystyczny RP”, GUS 12.2006.
- [21] „Biuletyn Statystyczny RP”, GUS 12.2008.
- [22] *Pracujący w gospodarce narodowej w 2007 roku*, GUS 2008.
- [23] Rozporządzenia Rady (WE) nr 2223/96 z 25 czerwca 1996 r., w sprawie europejskiego systemu rachunków narodowych i regionalnych we Wspólnocie, L 310/1.