

# **Benedyk: Jak rząd (niechcący) zahamował wydatki**

Autor: **Mateusz Benedyk**

- **W roku 2021 deficyt finansów publicznych obniżył się do niecałych 2% PKB z prawie 7% PKB rok wcześniej.**
- **Za 80% tej poprawy odpowiada redukcja udziału wydatków publicznych w PKB.**
- **Rządzących zaskoczyła inflacja i szybki przyrost nominalnego PKB.**
- **Wbrew obiegowym opiniom redukcja wydatków publicznych szła w parze z ożywieniem gospodarczym, wzrostem zatrudnienia i prywatnych inwestycji.**
- **Niestety, rządzący chyba w końcu połapali się w czym rzecz i planują silnie zwiększyć wydatki w tym roku.**
- **Zamiast tego powinni podtrzymywać politykę ograniczania wydatków po sukcesach takiej polityki w roku ubiegłym. Umożliwiłoby to m.in. trwałe obniżenie opodatkowania.**

Rok 2021 był niespodziewanie rokiem znacznego ograniczenia deficytu finansów publicznych w Polsce. Według [najnowszej publikacji Eurostatu](#) deficyt finansów publicznych spadł z prawie 162 mld zł (6,9% PKB) w 2020 roku do 49 mld zł (1,9% PKB) w roku 2021.

Poprawa stanu finansów publicznych w 80% wynikała z redukcji wydatków, a w 20% ze zwiększenia dochodów. Pandemiczny rok 2020 przyniósł nam niestety rekordowy wzrost wydatków publicznych – ich udział w PKB wzrósł do 48,2% PKB (o 6,4 punktu procentowego). W roku 2021 udało się ograniczyć wydatki publiczne do 44,2% PKB. Tym samym ponad 60% pandemicznego wzrostu udziału wydatków publicznych w PKB zostało cofnięte. Jednocześnie dochody publiczne wzrosły o 1 punkt procentowy do 42,3% PKB.

Można powiedzieć, że w Polsce wydatki i dług publiczny zwiększały się w 2020 roku podobnie jak w innych krajach Unii Europejskiej. Średnio w UE udział wydatków publicznych w PKB wzrósł o 6,5 punktu procentowego – niemal

dokładnie tyle co w Polsce. Jednocześnie w roku 2021 Polska była jednym z liderów fiskalnego zacieśnienia polityki – udział wydatków w PKB w UE spadł średnio o 1,4 punktu procentowego, znacznie mniej niż polska redukcja o 4 punkty procentowe.

### **Inflacyjne zaskoczenie**

Powyzsze wiadomości byłyby jeszcze lepsze, gdyby były dziełem zaplanowanej polityki, a nie przypadku. [Razem z Arkadiuszem Sieroniem w specjalnym raporcie o potrzebnych Polsce reformach sugerowaliśmy](#) przyjęcie właśnie podobnej polityki fiskalnej i utrzymywanie jej, dopóki finanse publiczne nie będą zrównoważone, a dług publiczny nie sięgnie 30% PKB. Rządzący mimowolnie zrobili krok w tym kierunku. Jak do tego doszło? W skrócie – zaskoczyła ich inflacja.

Wybuch inflacji w 2021 roku zaskoczył wielu ekonomistów – także tych, którzy przygotowywali prognozy budżetowe. Jeszcze w kwietniu 2021 r. w [aktualizacji programu konwergencji](#) (czyli kilkuletniej prognozie pokazującej, jak Polska będzie w najbliższych latach spełniała wymogi fiskalne narzucane przez Unię Europejską) znajdziemy prognozy, że w 2021 r. realny PKB miał wzrosnąć o 3,8%, inflacja cen dóbr konsumpcyjnych miała wynieść 3,1%, a nominalny PKB miał wzrosnąć o 6,1%. Okazało się, że oprócz tego, że wzrost gospodarczy był szybszy – realny PKB wzrósł o 5,7% według wstępnych szacunków, to znacznie wyższa inflacja sprawiła, że nominalny PKB urósł aż o 12,1% – czyli dwa razy szybciej niż prognozowano.

Tak duże rozbieżności w prognozach sprawiły, że planowany wzrost wydatków był dużo niższy, niż zmiana nominalnych wydatków w całej gospodarce. Poniższa tabela (dane pochodzą z baz danych Eurostatu) pokazuje wydatki trzech podsektorów finansów publicznych w roku 2021 i roku 2020 w mld zł. Znacznie mniejsze wydatki na tarcze antycovidowe sprawiły, że nominalne wydatki rządu centralnego spadły. Wzrosły wydatki samorządów i sektora ubezpieczeń społecznych, ale i tak wyraźnie wolniej niż nominalne PKB. Ogółem<sup>1</sup> wydatki publiczne wzrosły o mniej niż 3% – znacznie poniżej poziomu inflacji i wzrostu gospodarczego.

---

<sup>1</sup> Suma wydatków poszczególnych podsektorów jest wyższa niż wydatki całego sektora finansów publicznych – niektóre wydatki są bowiem liczone podwójnie (np. subwencje dla samorządów są najpierw wydatkiem rządu centralnego, a potem są wydawane przez samorzady na konkretny cel; podobnie z dopłatami budżetu państwa do funduszu ubezpieczeń społecznych). Dlatego też przy liczeniu sumy wydatków te są odpowiednio konsolidowane, by nie liczyć kilka razy tych samych pozycji.

Tabela 1 Wysokość wydatków publicznych w Polsce w roku 2020 i 2021  
(w mld zł). Źródło: Eurostat

	2020	2021	zmiana rdr
Rząd centralny	703,5	684,2	-2,74%
Ubezpieczenia społeczne	419,2	451,9	7,80%
Samorządy	346,8	373,6	7,73%
Ogółem	1127,7	1159	2,78%

Dzięki temu osiągnięto wyraźny spadek udziału wydatków publicznych w PKB. Mówiąc inaczej – prywatna część gospodarki rosła szybciej, niż rosły wydatki państwa na różnych szczeblach. Efekt ten widać dobrze np. na danych dotyczących obciążenia gospodarki programem 500+. W roku 2020, kiedy po raz pierwszy przez cały rok program działał na pierwsze dziecko niezależnie od dochodu, na świadczenia z tego programu [wydano 40 mld zł](#). Wydatki te stanowiły 1,71% PKB w roku 2020. GUS nie podał jeszcze podsumowania za rok ubiegły, ale jako że świadczenie nie było waloryzowane, to zapewne wydano na nie ponownie około 40 mld zł. W roku 2021 oznaczało to jednak już mniejszy udział w PKB: 1,53%.

### **Armagedonu nie było**

We wspomnianym już raporcie razem z Arkadiuszem Sieroniem sugerowaliśmy konsolidację finansów publicznych opartą na cięciach wydatków i argumentowaliśmy, że nie pogorszy to perspektyw rozwoju gospodarczego. Takie stanowisko kłóci się z obiegową opinią znaną z większości podręczników makroekonomii – o tym, że zwiększanie wydatków rządowych (jeśli istnieją niezatrudnione czynniki produkcji) podnosi dobrobyt, a cięcia wydatków – zwłaszcza w czasie kryzysu – pogłębiają gospodarcze trudności. Jakie więc skutki miało wydatne zmniejszenie udziału wydatków publicznych w PKB?

Pierwszą kwestią, którą warto tu rozstrzygnąć, jest ewentualne istnienie/nieistnienie niezatrudnionych czynników produkcji. Wydaje się, że wszystkie dane zgodnie pokazują, że na koniec roku 2020 zatrudnienie było niższe niż przed wybuchem pandemii.

Tabela 2 Liczba zarejestrowanych bezrobotnych (w tysiącach). Źródło: [GUS](#).

Rok/Miesiąc	Styczeń	Luty	Marzec	Kwiecień	Maj	Czerwiec	Lipiec	Sierpień	Wrzesień	Październik	Listopad	Grudzień
2022	927,1	921,8	902,1									
2021	1090,4	1099,5	1078,4	1053,8	1026,7	993,4	974,9	960,8	934,7	910,9	898,8	895,2
2020	922,2	919,9	909,4	965,8	1011,7	1026,5	1029,5	1028,0	1023,7	1018,4	1025,7	1046,4
2019	1023,1	1016,7	984,7	938,3	906,0	877,1	868,4	865,5	851,2	840,5	849,6	866,4

Jak pokazuje tabela 2, liczba zarejestrowanych bezrobotnych na początku 2021 roku była wyższa o prawie 170 tysięcy niż na początku 2020 roku. Przez cały 2021 rok liczba bezrobotnych systematycznie malała – w sumie o prawie 200 tysięcy osób.

Tabela 3 Zatrudnienie według BAEL w Polsce w roku 2020 i 2021 (w tys.).

Źródło: [Różne publikacje GUS](#)

	2020				2021			
	I kw	II kw	III kw	IV kw	I kw	II kw	III kw	IV kw
Ogółem	16505	16270	16436	16539	16433	16597	16814	16780
publiczny	3965	3934	3930	3960	4064	4118	4093	4017
prywatny	12460	12341	12582	12595	12369	12478	12722	12763
w tym:								
pracujący w indywidualnych gospodarstwach rolnych	1334	1393	1395	1421	1330	1265	1289	1248

Podobną historię pokazują nam dane zebrane na podstawie BAEL (Badanie Aktywności Ekonomicznej Ludności). Tutaj chociaż ogólna liczba pracujących odbiła w trakcie 2020 roku, to warto zauważyć nagły wzrost liczby rolników – wydaje się, że ludzie tracący dotychczasowe miejsca pracy do pewnego stopnia sztucznie pomagali przy gospodarstwach rolnych prowadzonych przez rodzinę i ratowali tym samym ogólną liczbę zatrudnionych. Gdy tylko koniunktura w roku 2021 się poprawiła i łatwo było o znalezienie lepszej pracy poza gospodarstwami

rolnymi, to nagle liczba rolników spadła w ciągu roku prawie o 200 tysięcy. Ponownie widzimy zatem, że istniała wyraźna rezerwa wolnej siły roboczej.

Silne ożywienie pokazały też prywatne inwestycje. Według Eurostatu udział publicznych wydatków na akumulację kapitału spadł w 2021 r. z 4,7% do 4,2% PKB. Jednocześnie udział akumulacji brutto ogółem w PKB wzrósł w 2021 r. do 20,8% PKB z 17,5% w roku 2020. Oznacza to gwałtowny przyrost inwestycji w sektorze prywatnym – z 13,3% PKB do 16,1% PKB – najwyższego poziomu od wielu lat. Jak już wspominałem – rósł też cały PKB. Żadne czarne scenariusze zwiastujące Armagedon, jeśli dopuści się do spadku wydatków publicznych, nie nastąpił.

Ten obraz wzrostu prywatnych inwestycji w następstwie spadku wydatków publicznych jest nieco zbyt optymistyczny. Oprócz spadku realnego znaczenia finansów publicznych w gospodarce mieliśmy bowiem także do czynienia z efektami silnej ekspansji monetarnej, która doprowadziła do zasilenia kont firm dziesiątkami miliardów z różnych tarcz antykryzysowych. W efekcie tych działań sprowokowano specyficzną, przyspieszoną formę cyklu koniunkturalnego<sup>2</sup>, co przejawia się także w pewnym okresie podniesionymi inwestycjami.

Z powyższej analizy warto zapamiętać, że słusznie utrzymywaliśmy, iż kryzys pandemiczny był inny od typowych kryzysów gospodarczych i standardowe środki antykryzysowe w postaci stymulacji fiskalnej i pieniężnej (wątpliwe w zwykłych recesjach) zupełnie nie nadawały się do jego rozwiązania, a przyniosły poważne skutki uboczne. Na szczęście wycofywanie się z ekspansywnej polityki fiskalnej okazało się w przypadku Polski w zasadzie bezkosztowe.

### **Jakie prognozy na rok obecny?**

Jeszcze jeden taki rok wstrzemięźliwości w wydatkach publicznych pozwoliłby w zasadzie zrównoważyć finanse publiczne przy obniżonych trwale podatkach (np. w ramach tarcz antyinflacyjnych i zmian w polskim łańdźie zapowiadanych na lipiec). Niestety, niewiele wskazuje na to, że rządzący drugi rok z rzędu dadzą się zaskoczyć przyrostem nominalnego PKB o 12%. Prognozy sprzed kilku miesięcy wskazywały jeszcze na taką możliwość.

Przykładowo samorządy [miały zamiar wydać](#) 327 mld zł w roku 2022 wobec 316 mld [wydanych w roku 2021](#) – planowany wzrost wydatków wynosił zatem

---

<sup>2</sup> Dokładne omówienie tego mechanizmu wymagałoby osobnego tekstu.

zaledwie 3,5%. Budżet centralny oficjalnie opiewał na kwotę praktycznie niezmienną od poprzedniego roku – 521,8 mld zł [planowano wydać w tym roku](#) wobec [ostatecznie wydanych](#) 521,3 mld zł w roku 2021. Wydatki Funduszu Ubezpieczeń Społecznych szacowano na ten rok na 302 mld zł. W zeszłym roku FUS wydał 276,6 mld zł. Plany zakładały zatem wzrost wydatków o 9,2%<sup>3</sup>.

Tabela 4 Rzeczywiste i planowane wydatki najważniejszych podmiotów finansów publicznych (w mld zł). Źródło: Dane ministerstwa finansów i ZUS-u.

	2021	2022 (prognozy z początku roku)	zmiana rdr
FUS	276,6	301,8	9,11%
Budżet centralny	521,3	521,8	0,10%
Samorządy	316	327	3,48%

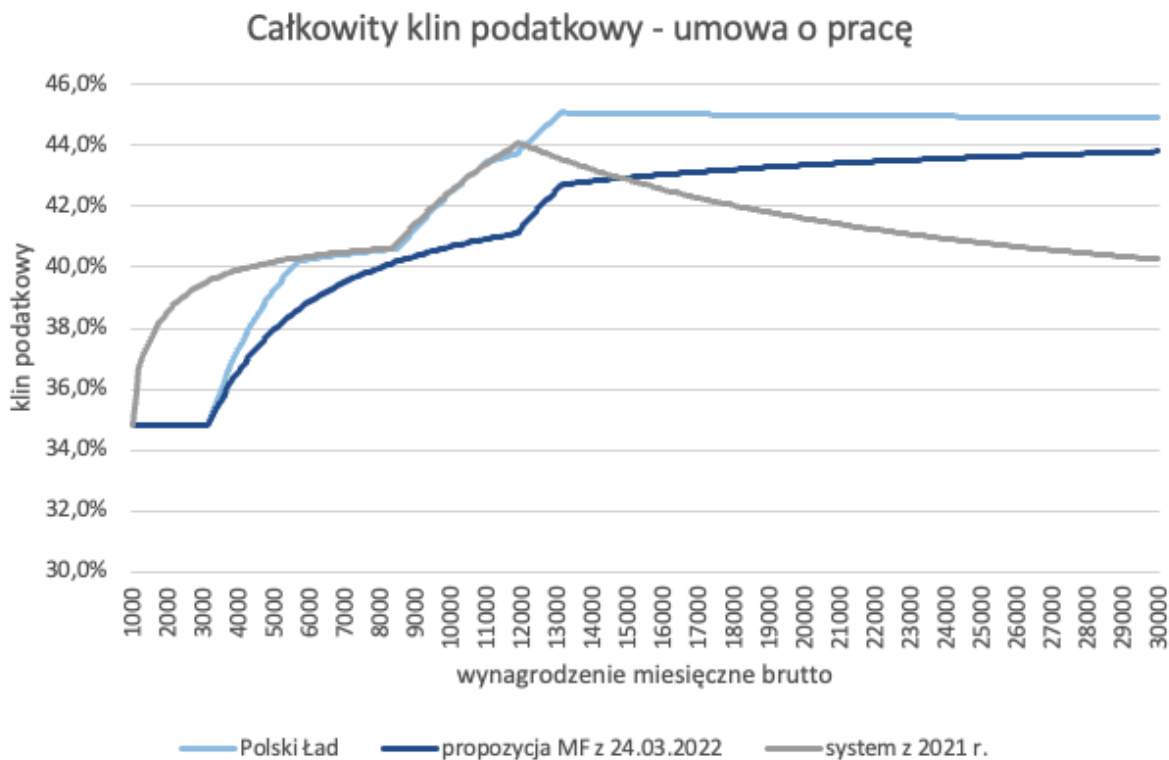
Powyższe prognozy są obecnie uznawane za nieaktualne. Rząd [prognozuje znacznie wyższy deficyt finansów publicznych](#) – 4,3% PKB w tym roku. Spowodowane ma to być obniżeniem dochodów finansów publicznych do 40% PKB z ponad 42% w roku 2021 i utrzymaniem wydatków publicznych na poziomie ponad 44% PKB. Brak spadku wydatków ma być wynikiem wzrostu wydatków na przyjęcie uchodźców z Ukrainy, dodatków antyinflacyjnych, czternastej emerytury, a zapewne także wzrostu kosztów obsługi długu publicznego i rosnących wydatków na wojsko. Dochody publiczne mają spaść z powodu obniżek podatków w ramach tarcz antyinflacyjnych i obniżek PIT od lipca.

Oczywiście możliwe, że część z tych wydatków zmaterializuje się w mniejszym zakresie, niż to obecnie się planuje. Największą niepewnością obarczone są szacunki wydatków związanych z przyjęciem uchodźców. Od tempa wchodzenia uchodźców z Ukrainy na rynek pracy będzie zależało, czy uchodźcy będą w tym roku fiskalnym kosztem netto czy już korzyścią. [Struktura](#)

<sup>3</sup> Wskazane tutaj wydatki nie obejmują całości finansów publicznych i nie są tożsame z pełnymi podsektorami omawianymi w tabeli 1. Przytoczone tu dane stanowią najlepsze przybliżenie wydatków tych sektorów w roku 2022, jakie byłem w stanie znaleźć podczas pisania tekstu.

[demograficzna](#) (jedynie 3,4% osób powyżej 65 roku życia) zarejestrowanych uchodźców sugeruje, że nie będą dużym obciążeniem dla systemu ochrony zdrowia. Z pewnością poniesione zostaną wydatki na edukację dzieci, objęcie ich programem 500+ czy na różne formy preferencyjnego traktowania uchodźców (bezpłatna komunikacja, zakwaterowanie zapewniane przez samorzady czy inne instytucje państwowe itp.). Jednocześnie według [najnowszych doniesień](#) już przynajmniej 90 tysięcy Ukraińców znalazło w Polsce pracę na mocy uproszczonych przepisów dla uchodźców. Warto pamiętać, że każde 160-170 tysięcy zatrudnionych to wzrost liczby pracujących w całej gospodarce o 1%, a co za tym idzie wyższy wzrost PKB i mniejsze obciążenie pozostałych uczestników gospodarki wydatkami publicznymi.

Innym efektem, który może budzić pewien optymizm, jest możliwy wzrost zatrudnienia wśród Polaków i Polek. Z jednej strony inflacja zmniejsza realną wartość świadczeń socjalnych, które mogą skłaniać niektórych do pozostawania poza rynkiem pracy, a z drugiej strony rosnące w dwucyfrowym tempie wynagrodzenia i spadki podatków dla osób z dolnych decyli płac zachęcają do aktywizacji zawodowej. Zmiany podatkowe połączone z aktywizacją zawodową przybyszy z Ukrainy powinny skutkować regularnie pobijanymi rekordami zatrudnienia w polskiej gospodarce w tym roku.



Wykres 1 Zmiana klina podatkowego po reformach polskiego ładu i po zapowiadanych obecnie zmianach. Źródło: [Twitter Łukasza Kozłowskiego](#)

### Nie bójmy się drugiego kroku

Zamiast liczyć na kolejny szczęśliwy zbieg okoliczności, który podreperuje stan finansów publicznych, lepiej natychmiast przywrócić w pełni reguły wydatkowe i je zaostrzyć – tak żeby dać jasny sygnał inwestorom, że deficyt finansów publicznych i dług publiczny będą systematycznie i szybko spadać. To osłabi presję na wzrost rentowności polskiego długu i przyciągnie kapitał zagraniczny, umacniając złotego. Mniejsza zależność od międzynarodowych rynków finansowych to także zwiększenie bezpieczeństwa finansowania np. wydatków na armię – jeśli wierzyć politykom, niezwykle ważnym dzisiaj.

Jeśli już dochodzi do deficytu finansów publicznych, to warto pamiętać, że deficyt można także finansować sprzedażą majątku – jak wskazywaliśmy w przywoływanym już raporcie państwo dalej posiada udziały w kilkuset spółkach, z których większość trudno uznać za podmioty strategiczne. Nawet jeśli politycy chcą się bawić w budowę narodowych czempionów (co skądinąd [nie jest dobrym pomysłem](#)), to spokojnie mogą sprzedać udziały w mniejszych firmach z



niestrategicznych branż. To także osłabiłoby presję na złotego czy na wzrost kosztów finansowania długu publicznego.

Doświadczenia roku 2021 pokazały, że polityka hamowania wydatków publicznych daje dobre i szybkie efekty. Nie powinniśmy od niej odchodzić, a raczej śmiało stawiać kolejne kroki w tę stronę.