

Wpływ pandemii COVID-19 na dług publiczny w Polsce i Europie. Czy wystąpił efekt zapadkowy?

Dominika Suszczyńska 

Politechnika Białostocka, Wydział Inżynierii Zarządzania

e-mail: dominikasuszczyńska@gmail.com

Łukasz Nazarko 

Politechnika Białostocka, Wydział Inżynierii Zarządzania

e-mail: l.nazarko@pb.edu.pl

DOI: 10.24427/az-2025-0023

Streszczenie

Celem artykułu jest ocena wpływu pandemii COVID-19 na poziom i strukturę długu publicznego Polski oraz sześciu wybranych państw UE w latach 2018-2023, a także weryfikacja hipotezy wystąpienia efektu zapadkowego w wydatkach publicznych. Zastosowano krytyczną analizę literatury oraz eksplorację danych ESA/COFOG z Eurostatu, koncentrując się na zmianach relacji długu do PKB i przetasowaniach w dziesięciu funkcjach budżetowych. Analiza wykazała, że w 2020 r. relacja długu publicznego do PKB wzrosła średnio o 12,1 punktu procentowego, przy czym Polska odnotowała przyrost o 11,4 punktu procentowego, niższy od średniej UE, lecz jako jedyna kontynuowała trend wzrostowy również po 2021 roku. W badanych krajach oraz w skali całej Unii Europejskiej wydatki państwa, po fazie gwałtownego wzrostu w okresie pandemii COVID-19, zaczęły spadać, lecz nie powróciły do poziomu bazowego z roku 2018. Zjawisko to utrwaliło się szczególnie wyraźnie w funkcjach „sprawy gospodarcze” i „zdrowie”. Zastosowany montaż funduszy PFR i BGK pozwolił Polsce ograniczyć skok deficytu budżetu centralnego w 2020 roku, lecz koszty te zostały ostatecznie ujęte w statystyce ESA w latach 2021-2022. Najważniejszy wniosek brzmi, że efekt zapadkowy w następstwie pandemii miał charakter selektywny i koncentrował się na dwóch kluczowych w pandemii kategoriach wydatków.

Słowa kluczowe

dług publiczny, deficyt budżetowy, wydatki publiczne, COVID-19, finanse publiczne, efekt zapadkowy

Wstęp

Dług publiczny jest tematem intensywnej debaty ekonomicznej wśród naukowców, decydentów i komentatorów na całym świecie. Jest to zagadnienie, w którym brak jest ostatecznych rozstrzygnięć teoretycznych i praktycznych co do jego wpływu na stabilność finansów państwa, możliwości prowadzenia polityki fiskalnej oraz poziom zaufania rynków i obywateli do instytucji publicznych. Ekonomiści analizują jego wpływ na wzrost gospodarczy, inwestycje, inflację, rozwarstwienie społeczne, ubóstwo. Jego poziom śledzi się szczególnie w kontekście kryzysów gospodarczych lub nadzwyczajnych wydatków, jak pandemia czy wojna. Z tego powodu dług publiczny pozostaje nie tylko zagadnieniem makroekonomicznym, ale też politycznym i społecznym.

Niniejsza praca dotyczy długu publicznego w Polsce i wybranych krajach Unii Europejskiej w okresie przed, w trakcie i po pandemii COVID-19 tzn. w latach 2018-2023. Jej cele są następujące:

- **Poznawczy:** Poznać wpływ pandemii COVID-19 na przebieg zmian poziomu długu publicznego w Polsce i wybranych krajach Unii Europejskiej.
- **Poznawczy:** Wskazać na podobieństwa i różnice w strukturze wydatków państwa między Polską a innymi krajami Unii Europejskiej w okresie przed, w trakcie i po pandemii COVID-19.
- **Teoretyczny:** Zweryfikować hipotezę o wystąpieniu efektu zapadkowego w wydatkach państwa w następstwie pandemii COVID-19.

Zastosowane metody badawcze to krytyczna analiza literatury oraz analiza danych statystycznych Eurostat i GUS.

W pierwszej części artykułu przedstawiono wydarzenia o skali międzynarodowej, które miały znaczący wpływ na stan finansów publicznych większości krajów na świecie. Następnie, dokonano przeglądu literatury w celu zarysowania głównych wątków refleksji naukowej na temat związku. Zwrócono szczególną uwagę na badanie dotyczące związku zwiększonych wydatków publicznych w okresie pandemii COVID-19 z tempem odbudowy i wzrostu gospodarczego w Polsce i wybranych krajach Unii Europejskiej. W głównej części pracy analizie poddano przebieg zmian poziomu długu publicznego w Polsce i wybranych krajach Unii Europejskiej oraz zbadano strukturę wydatków państwa w tych krajach w latach 2018-2023. Praca kończy się dyskusją wyników, weryfikacją hipotezy dotyczącej wystąpienia efektu zapadkowego, omówieniem ograniczeń badawczych oraz możliwych kierunków dalszych badań.

1. Zwiększone wydatki publiczne jako narzędzie ochrony gospodarki i społeczeństwa

W ostatnich latach ważnym momentem wpływającym na tę debatę o długu publicznym był rok 2007, kiedy niemal cały świat odczuł konsekwencje załamania amerykańskiego rynku kredytów hipotecznych. Interwencja publiczna polegała m.in. na pomocy indywidualnym konsumentom w spłacie kredytów oraz udzielaniu bankom krótkoterminowych pożyczek ratunkowych o wartości 41 mld USD, aby ratować płynność na rynku finansowym. Wydatki środków publicznych – i co za tym idzie, powiększanie długu publicznego – były kluczowym instrumentem przywrócenia względnej równowagi i uniknięcia kaskady bankructw na rynkach finansowych [Holzer, 2019].

W Polsce, kluczowym momentem kształtującym debatę o długu publicznym był rok 2014, kiedy rząd postanowił przekształcić lub zlikwidować Otwarte Fundusze Emerytalne (OFE) i przekazać większość zgromadzonych tam środków do Zakładu Ubezpieczeń Społecznych (ZUS). Ówczesne władze argumentowały reformę m.in. koniecznością zmniejszenia długu publicznego, aby uniknąć przekroczenia progu ostrożnościowego (55% PKB) zapisanego w Konstytucji RP oraz narzucenia przez Komisję Europejską postępowania oszczędnościowego. Likwidacja OFE miała obniżyć wskaźnik długu publicznego o około 8 punktów procentowych względem polskiego PKB [Skok na pieniądze z OFE, 2013]. Oprócz intensywnej debaty na temat bezpieczeństwa i wysokości przyszłych emerytur Polaków, ta sytuacja sprawiła, że zagadnienie długu publicznego zajęło ważne miejsce w krajowej debacie publicznej.

Kolejnym przełomowym wydarzeniem kształtującym debatę o długu publicznym stała się pandemia COVID-19. Choć pierwsze oznaki pandemii mogliśmy odczuć już w grudniu 2019 roku m.in. w Wuhan w Chinach, to do Polski dotarł w marcu 2020. W wielu krajach, w tym w Polsce, wprowadzono lockdown. Pandemia COVID-19 znacząco wpłynęła na wydatki z budżetów państw, pociągając za sobą wzrosty długu publicznego. Kryzys zdrowotny i gospodarczy wymusił reakcję rządów. Polska zdecydowała się na wdrożenie tzw. tarczy antykryzysowej, zwanej również antycovidową. Ustawa o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych, miała bezpośredni wpływ na poziom i tempo wzrostu zadłużenia publicznego. Pojawiła się konieczność ratowania przedsiębiorstw i ochrony miejsca pracy. Na polski system zdrowotny na który przeznaczono około dodatkowych 10 mld zł [Misiąg, 2020]. Wielu przedsiębiorców mogło

liczyć na dofinansowywanie wynagrodzeń, wsparcie dla firm oraz subwencje i zwolnienia ze składek na ubezpieczenie społeczne [Ustawa z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach..., 2020].

W opisanych powyżej wydarzeniach, kluczowym makroekonomicznym założeniem leżącym u podstaw państwowej interwencji było przekonanie, że czasowe zwiększenie wydatków państwa (na ochronę miejsc pracy, stabilizację systemu finansowego, ochronę zdrowia) ochroni gospodarkę i społeczeństwo przed poważnymi negatywnymi konsekwencjami i w związku z tym warto zapłacić cenę zwiększonego długu publicznego w postaci wyższych kosztów obsługi długu oraz niższej oceny stabilności makroekonomicznej w oczach zagranicznych inwestorów. Krytycy zwiększania długu publicznego podnoszą zastrzeżenie, że beneficjentami zwiększonych wydatków państwa są najczęściej arbitralnie wybrane grupy społeczne, natomiast długoterminowe ekonomiczno-społeczne konsekwencje wzrostu długu publicznego są ponoszone przez wszystkich.

W głównym nurcie literatury naukowej dominuje pogląd, że zwiększone wydatki publiczne w czasie kryzysu mogą zwiększyć zagregowany popyt i stymulować wzrost gospodarczy, pomagając przeciwdziałać presji recesyjnej i zapobiegać załamaniu gospodarczemu [Sardoni, 2024]. Wydatki rządowe są szczególnie skuteczne podczas nagłych kryzysów (gwałtownego zatrzymania lub odwrócenia przepływów kapitałowych), gdzie mogą stymulować konsumpcję, wspierać ceny aktywów i rozluźniać ograniczenia finansowe, zapobiegając w ten sposób spirali zadłużenia i deflacji [Liu, 2022]. Należy zaznaczyć, że pozytywny wpływ jest najsilniejszy, gdy wydatki są kierowane na produktywnie inwestycje w kapitał fizyczny i ludzki, umożliwiają budowanie międzynarodowej przewagi konkurencyjnej w perspektywicznych obszarach innowacji [Ejdys i Nazarko, 2014], a nie tylko pokrywają wydatki bieżące lub transfery socjalne [Güzel i Cetin, 2016; Storonyanska i in., 2024]. Wydatki zorientowane na inwestycje, postęp technologiczny oraz cyfrową i zieloną transformację [Tucki i in., 2021] przynoszą większe długoterminowe korzyści, a nadmierne skupienie się na bieżących lub nieproduktywnych wydatkach może mieć słaby lub wręcz negatywny wpływ na sytuację państwa [Prota, 2018; Chodakowska i Nazarko, 2020; Nazarko i in., 2022a; Nazarko i in., 2022b]. Finansowanie zwiększonych wydatków przez zadłużenie może pogorszyć równowagę fiskalną i handlową, zwłaszcza jeśli nie jest połączone ze środkami zapewniającymi długoterminową stabilność [Hickey, 2020].

Podczas pandemii COVID-19 rządy na całym świecie znacznie zwiększyły wydatki publiczne, aby sprostać zarówno wyzwaniom zdrowotnym i gospodarczym [Kabayel i Doğan, 2022]. Wyniki badań wskazują, że zwiększone wydatki publiczne

odegrały kluczową rolę we wspieraniu wzrostu gospodarczego, stabilizowaniu dobrobytu gospodarstw domowych i wzmacnianiu systemów opieki zdrowotnej podczas kryzysu [Global spending on health, 2024]. W krajach OECD pandemia doprowadziła do znacznego wzrostu wydatków rządowych, aby przeciwdziałać spadkom konsumpcji w sektorze prywatnym i pobudzić aktywność gospodarczą [Chetty i in., 2023; Raouf, 2024]. W Chinach, zwiększone wydatki rządowe na ochronę zdrowia nie tylko przyniosły korzyści lokalnym gospodarkom, ale także przyczyniły się do stabilności gospodarczej regionów podczas pandemii [Li i in., 2021].

Wyniki badań wskazują, że udział wydatków publicznych w PKB wzrasta w czasie recesji i jest tylko częściowo ograniczany w okresie ekspansji gospodarczej [Hercowitz and Strawczynski, 2004; d'Addio, 2015]

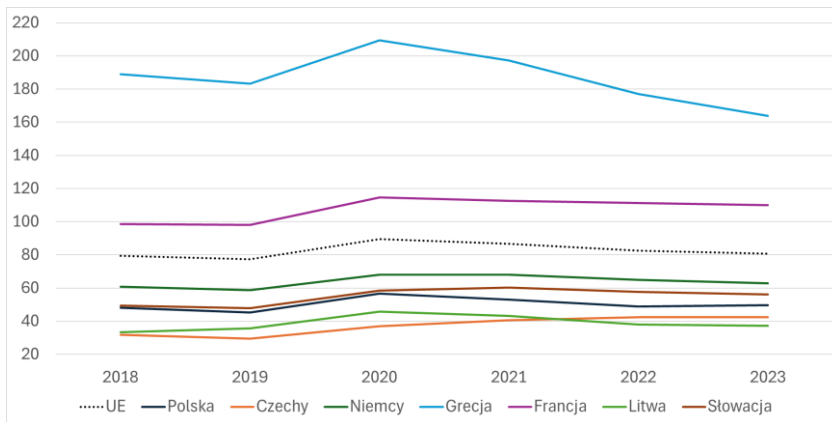
Fu i Chang (2021) na podstawie analizy 14 państw wskazują, że chociaż wywołany wcześniejszymi epidemiami (SARS, H1N1 – ptasia grypa, wirus Ebola) wzrost wydatków rządu był ewidentny, to nie wpłynął on znacząco na trwałe zwiększenie wydatków państwa, a co za tym idzie, na wzrost długu publicznego. Badania tych autorów nie potwierdzają zatem wystąpienia efektu zapadkowego.

2. Rozmiar długu publicznego w Polsce i krajach Unii Europejskiej w latach 2018-2023

Na podstawie danych Eurostatu przedstawiono wartości długu publicznego w stosunku do PKB w okresie 2018-2023 w siedmiu wybranych państwach: Polsce, Grecji, Słowacji, Niemczech, Francji, Czechach oraz Litwie (rys. 1). Dobór krajów do zestawienia z Polską był podyktowany następującymi przesłankami: 1) bliskość geograficzna (sąsiedztwo) skutkująca silnymi powiązaniami gospodarczymi (Czechy, Litwa, Niemcy, Słowacja), 2) Francja jako druga, po Niemczech, gospodarka Europy oraz 3) Grecja jak przykład kraju z historycznie wysokim długiem publicznym. Dane uzupełniono wartościami średnimi dla wszystkich państw Unii Europejskiej. Takie zestawienie pozwala na wieloaspektową analizę porównawczą sytuacji Polski na tle innych państw.

W badanym przedziale czasowym wyraźny jest silny wzrost długu publicznego w okresie pandemii COVID-19. Przyjmując 2018 za rok bazowy, dług publiczny wyrażony jako procent PKB wzrósł w Unii Europejskiej w 2023 roku o 1,3 punktu procentowego. Ta relatywnie niewielka zmiana nie oddaje jednak wewnętrznego zróżnicowania badanej grupy oraz dynamiki zmian w wyjątkowych latach 2018-2020. Spośród siedmiu badanych krajów sześć odnotowało wzrost długu publicznego w okresie 2018-2023. Francja i Czechy charakteryzują się największym przyrostem długu względem PKB (odpowiednio o 11,4 i 10,7 punktu procentowego).

Jeden kraj (Grecja) osiągnął w 2023 roku poziom długu niższy niż przed pandemią (choć wciąż pozostaje on znacząco wyższy od pozostałych analizowanych państw i wyniósł w 2023 roku 163,9% PKB). Najgwałtowniejsze zmiany wysokości długu publicznego wystąpiły między rokiem 2019 i 2020. Największe przyrosty zanotowały Grecja i Francja, odpowiednio 26,2 oraz 16,7 punktu procentowego. Przypada to na okres początku pandemii COVID-19.



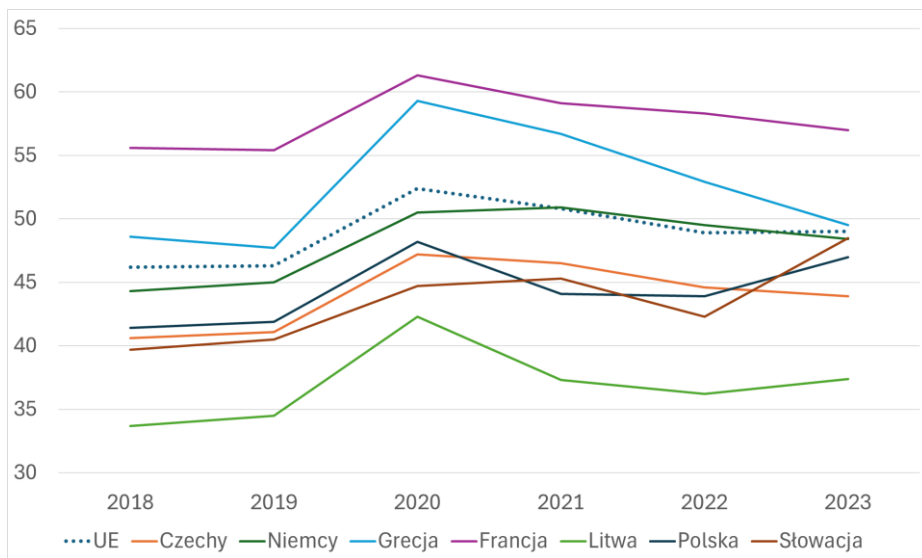
Rys 1. Wysokość długu publicznego wyrażona w procentach PKB w wybranych krajach w latach 2018-2023 (wyznaczona metodą EDP)

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych EUROSTAT.

W Polsce za rozpoczęcie pandemii przyjmuje się datę wprowadzenia stanu epidemii 20 marca 2020 roku. W innych państwach europejskich były to podobne daty. Z kolei w wyżej wymienionym okresie, spośród wybranych państw, najmniejszy przyrost długu publicznego zanotowały Czechy – 9,3 punktu procentowego, przy czym wzrost ten był kontynuowany w kolejnych latach (2021, 2022), kiedy większości badanych krajów udawało się lekko zmniejszać dług publiczny. W całej Unii Europejskiej wzrost długu publicznego w tym okresie wyniósł 12,1 punktu procentowego względem PKB. Na tym tyle, wzrost długu publicznego w Polsce o 11,4 punktu procentowego między rokiem 2019 a 2020 plasuje się poniżej poziomu określonego dla całej gospodarki unijnej. W 2023 roku wszystkie badane kraje oprócz Polski zanotowały spadek długu publicznego w relacji do PKB względem roku poprzedniego. Podsumowując, dane na temat długu publicznego nie wskazują na wystąpienie efektu zapadkowego wywołanego pandemią COVID-19. W dalszej części pracy analizie pod tym kątem poddane zostaną wydatki publiczne (ogółem i w określonych kategoriach)

3. Struktura wydatków państwa w Polsce i wybranych krajach Unii Europejskiej w latach 2018-2023

Zgodnie z międzynarodową klasyfikacją COFOG (ang. Classification of the Functions of Government) wyróżniamy następujące kategorie wydatków: 1) działalność ogólnopaństwowa, 2) obrona narodowa, 3) bezpieczeństwo i porządek publiczny, 4) sprawy gospodarcze, 5) ochrona środowiska, 6) gospodarka mieszkaniowa i komunalna, 7) zdrowie, 8) rekreacja, kultura i religia, 9) edukacja, 10) ochrona socjalna. Wysokość wydatków publicznych w Polsce, Francji, Niemczech, Czechach, Grecji, Litwie oraz Słowacji przedstawiono jako procent produktu krajowego brutto. Uwzględniono również średni poziom wydatków wszystkich państw Unii Europejskiej.



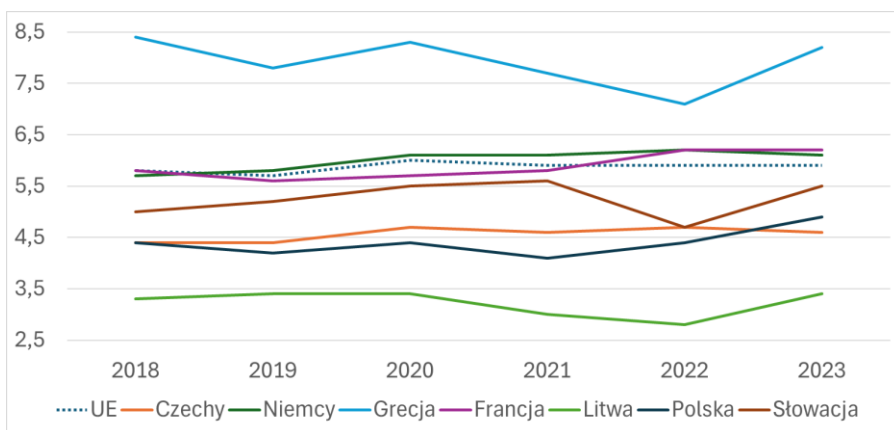
Rys. 2. Wydatki państwa ogółem (% PKB)

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych EUROSTAT.

Na rys. 2 przedstawiono wydatki państwa ogółem jako procent produktu krajowego brutto dla wyżej wymienionych krajów okresie 2018-2023. Wszystkie badane państwa odnotowały wzrost wydatków w analizowanym okresie. Najwyższy ich poziom przypadał na okres pandemii COVID-19 (rok 2020), po którym zazwyczaj następował spadek (z wyjątkiem Polski i Słowacji). Obniżanie wydatków było kontynuowane do 2023 w Czechach, Niemczech, Grecji i Francji, natomiast Litwa, Polska

i Słowacja między rokiem 2022 a 2023 ponownie zwiększyły wydatki publiczne. W skali całej Unii Europejskiej również odnotowano lekki wzrost wydatków w 2023 roku względem roku poprzedniego. Podsumowując, w badanych krajach oraz w skali całej Unii Europejskiej wydatki państwa, po fazie gwałtownego wzrostu w okresie pandemii COVID-19, zaczęły spadać, lecz nie powróciły do poziomu bazowego z roku 2018 (nawet jeśli za koniec oddziaływania pandemii przyjmiemy rok 2022). Taki stan rzeczy nie pozwala wykluczyć hipotezy o wystąpieniu efektu zapadkowego w wydatkach publicznych w Polsce i Europie wywołanego pandemią COVID-19.

W dalszych częściach pracy przedstawiono i przeanalizowano wydatki wybranych państw w poszczególnych kategoriach COFOG, aby dokładniej zrozumieć ich strukturę i wpływ na dług publiczny, ze szczególnym uwzględnieniem okresu pandemii COVID-19.



Rys. 3. Wydatki na działalność ogólnopaństwową (% PKB)

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych EUROSTAT.

Na rys. 3 przedstawiono zmiany poziomu wydatków ogólnopaństwowych w wybranych państwach europejskich. Działalność ogólnopaństwowa jest to realizowanie działań mających na celu sprawne funkcjonowanie administracji publicznej i porządku prawnego. Wydatki te to obejmują m.in. finansowanie organów wykonawczych i ustawodawczych, zagraniczną pomoc gospodarczą, badania podstawowe, transakcje długu publicznego, a także transfery o charakterze ogólnym między różnymi szczeblami administracji [Owsiak 2017, s. 141-145]. Średnia wydatków państw UE wynosi ok. 6% PKB.

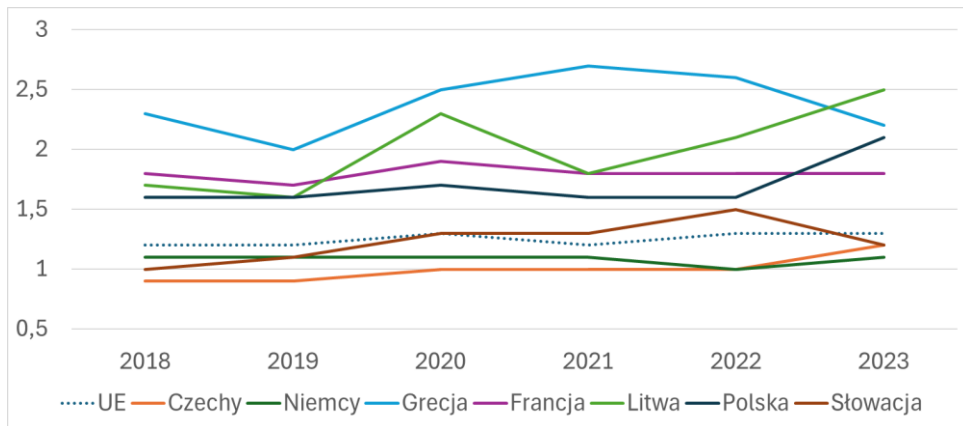
W roku 2019 nastąpił wzrost wydatków na działalność ogólnopaństwową we wszystkich analizowanych państwach oraz wzrost średniej UE. W 2020 zauważyć możemy szczyt wydatków poszczególnych krajów w latach 2018-2023. Dla Francji jest to ponad 5,7% wartości PKB, dla Grecji ponad 8,3% a dla Polski ponad 4,4% PKB. W 2020 pandemia COVID-19 spowodowała spadki w tej kategorii wydatków, co jest zrozumiałe zważywszy na pilne dodatkowe wydatki w obszarach takich jak ochrona zdrowia czy wsparcie przedsiębiorstw. Litwa, na przykład, zredukowała wydatki ogólnopaństwowe z około 3,4% PKB do około 3,0% w jeden rok.

Jednak były państwa, które w 2020 roku zanotowały wzrost wydatków na działalność ogólnopaństwową. Były to Niemcy oraz Słowacja. Czechy utrzymały natomiast niezmienny poziom wydatków w tej kategorii. W latach 2021-2022 mamy do czynienia z dalszym spadkiem. Jest on już zdecydowanie mniej agresywny w większości państw, lecz zdarzył się wyjątek od reguły. Otóż Grecja zredukowała wydatki z 8,3% do 7,1% PKB. Jest to największy spadek, jaki zaobserwować możemy w analizowanym okresie. Również Słowacja i Niemcy, które poprzednio zwiększyły wydatki na działalność ogólnopaństwową, w tych latach ponownie je zredukowały. Rok 2023 jest dla wielu państw początkiem wzrostu. Kraje takie jak: Litwa, Słowacja, Polska zwiększyły wydatki na działalność ogólnopaństwową. Jednak dla Grecji, Francji, Niemiec, Czech był to kolejny rok redukcji wydatków. Polska, pomimo redukcji wydatków w roku 2021, osiągnęła ponownie najwyższy poziom (4,9% PKB) w 2023 roku. Podsumowując, wiele państw podwyższyło wydatki na działalność ogólnopaństwową w porównaniu z rokiem 2018.

Najwięcej, w relacji do swojego PKB, wydały w tej kategorii Grecja (8,2%) oraz Francja (6,2%), co plasuje je powyżej średniej UE. W latach 2018-2023 wydatki publiczne Grecji uległy potężnym zmianom, odzwierciedlającym sytuację ekonomiczną w kraju. W 2018 roku Grecja osiągnęła nadwyżkę budżetową na poziomie 1,0% PKB, co było rezultatem oszczędności budżetowych i reform fiskalnych wprowadzonych w następstwie kryzysu finansowego. Jednak w 2020 roku, wraz z wybuchem pandemii COVID-19, PKB Grecji spadł aż o 9%. Tak jak wiele pozostałych państw Unii Europejskiej, Grecja przyjęła pakiet ratunkowy stymulujący gospodarkę i rynek pracy o wartości 24 mld euro [Pawłowski, 2020]. Te działania doprowadziły do deficytu budżetowego. W latach 2021-2022, wraz z ożywieniem gospodarczym, wydatki państwa mogły być ograniczane. Różnica między 2018 a 2022 rokiem wynosi 1,3 punktów procentowych [Ministerstwo Rozwoju i Technologii, 2023b].

Niemcy, tak jak Grecja, w 2018 roku odnotowały nadwyżkę budżetową w wysokości ponad 48 mld EUR [Ministerstwo Rozwoju i Technologii 2021], jednak w momencie wybuchu pandemii COVID-19 w 2020 roku wydatki publiczne zaczęły rosnąć. W 2022 roku wydatki na działalność ogólnopaństwową Niemiec osiągnęły

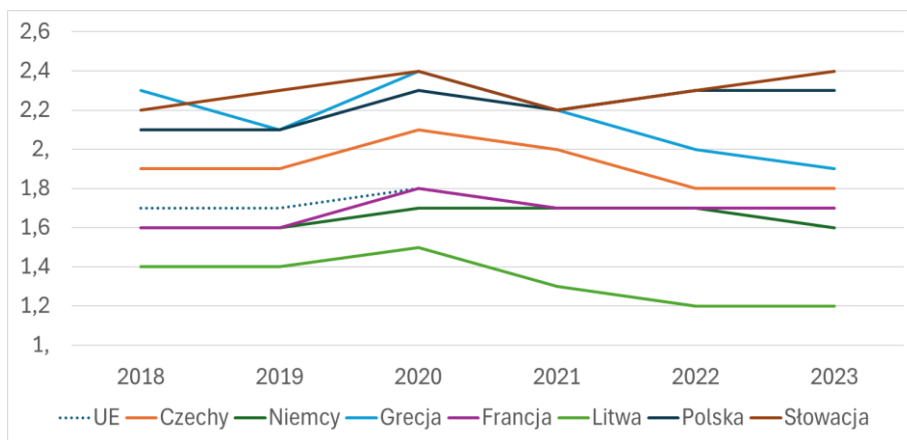
poziom 6,2% PKB. Wydatki Francji w tej kategorii na przestrzeni badanych lat utrzymywały się na wysokim poziomie. Deficyt budżetowy w 2021 r. sięgał 6,5% PKB, a całkowite zadłużenie wyniosło 1 717,3 mld euro [Ministerstwo Rozwoju i Technologii, 2023a]. W trakcie wybuchu pandemii COVID-19 poziom wydatków ogólnopaństwowych był równy 5,8% PKB aż do roku 2022, w którym osiągnął 6,2% PKB.



Rys. 4. Obrona narodowa

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych EUROSTAT.

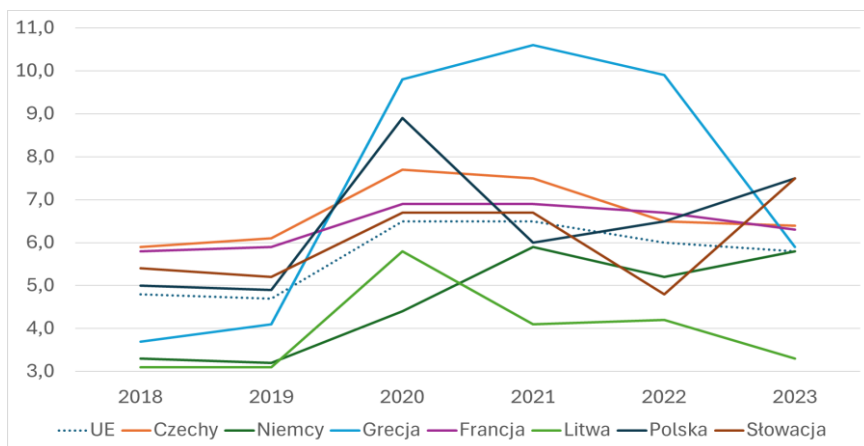
Na rys. 4 przedstawiono wydatki badanych państw na obronność. Według klasyfikacji COFOG obejmują one takie kategorie kosztów jak obrona wojskowa, obrona cywilna, zagraniczna pomoc wojskowa, prace badawczo-rozwojowe związane z obronnością. W skali całej Unii Europejskiej, wydatki na obronność w 2023 roku są prawie równe tymi z roku 2018 (wzrost o jedyne 0,1 punktu procentowego). W wypadku niektórych analizowanych państw (w szczególności Litwy i Grecji) zauważa się znaczny wzrost wydatków na obronę narodową w czasie pandemii COVID-19, lecz należy potraktować to jako koincydencję bez związku przyczynowo-skutkowego. Wzrost wydatków na obronność należałoby raczej wiązać z zmieniającym się środowiskiem bezpieczeństwa Europy, wzmagającą się agresją Federacji Rosyjskiej oraz wysiłkami poszczególnych państw członkowskich NATO do wypełniania zobowiązań wobec Sojuszu Północnoatlantyckiego. Wydatki Polski w tej kategorii kosztów (2,1% PKB w 2023 roku) plasują ją w unijnej czołówce. Zważywszy na rosnące napięcia geopolityczne w Europie Wschodniej oraz działania hybrydowe Rosji i Białorusi można spodziewać się dalszych wzrostów w tej kategorii oraz w konsekwencji presji na zwiększenie długu publicznego, ewentualnie ograniczania nakładów w innych kategoriach.



Rys. 5. Bezpieczeństwo i porządek publiczny

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych EUROSTAT.

Kolejna kategoria wydatków dotyczy bezpieczeństwa i porządku publicznego (rys. 5), w których skład wchodzi utrzymanie policji, straży pożarnej, więziennictwa oraz prowadzenie prac badawczo-rozwojowych związanych z porządkiem publicznym i bezpieczeństwem. Biorąc pod uwagę zagregowane wydatki w tej kategorii wszystkich krajów Unii Europejskiej, było one w 2023 roku na tym samym poziomie względem unijnego PKB, co w roku 2018. Wszystkie badane kraje, oprócz Niemiec, zanotowały znaczący wzrost tych wydatków w okresie pandemii COVID-19 (w roku 2020). Mogło to wiązać się z kosztami wyposażenia służb w sprzęt ochrony indywidualnej przed wirusem, nakładami na kontrolę przestrzegania pandemicznych regulacji kosztami leczenia osadzonych oraz inwestycjami w rozwiązania pracy zdalnej (sądy). Powyżej średniej unijnej w tej kategorii wydatków plasują się Słowacja, Polska, Grecja i Czechy. Najwyższy poziom osiągnęła w 2023 roku Słowacja, a tuż za nią Polska (z wynikiem 2,3% PKB). Kraje takie jak Grecja, Czechy i Litwa od 2020 notują stopniowe zmniejszanie wydatków, osiągając w 2023 roku niższe poziomy swoich wydatków w tej kategorii niż w 2018 roku.



Rys. 6. Sprawy gospodarcze

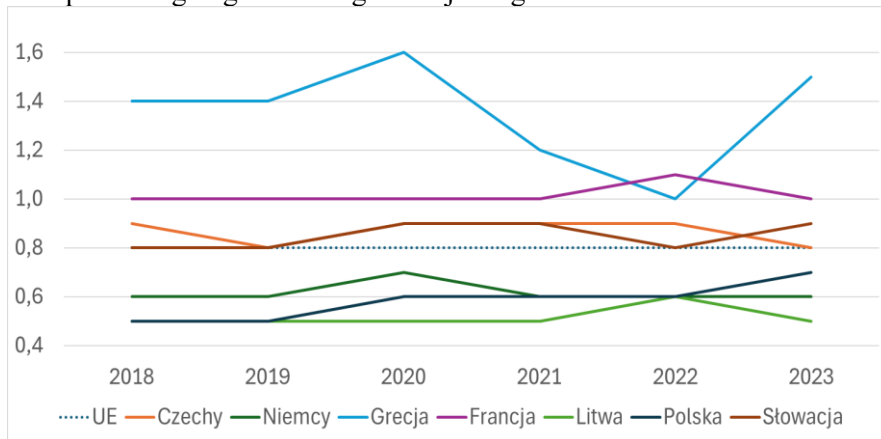
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych EUROSTAT.

Szóstą kategorią są wydatki na tzw. sprawy gospodarcze (rys. 6). Pod tym pojęciem umieszczone są wydatki państwa w takich obszarach jak rolnictwo, leśnictwo, rybołówstwo i łowiectwo, paliwa i energia, górnictwo, produkcja i budownictwo, transport, komunikacja, a także badania i rozwój związane ze sprawami gospodarczymi. Na wykresie widać wyraźne zwiększenie wydatków we wszystkich badanych krajach w 2020 roku. Właśnie w tym pandemicznym roku osiągnięte zostały rekordowe wartości wydatków w tej kategorii. Wiązało się to z powszechnie wprowadzonymi programami wsparcia przedsiębiorstw oraz utrzymania zatrudnienia.

Warto wspomnieć o specyficznej konstrukcji finansowej instrumentów wsparcia przedsiębiorstw w Polsce [Europejska Rada ds. Ryzyka Systemowego, 2021]. Ponieważ w zdecydowanej większości zostały one „wyprowadzone” do Polskiego Funduszu Rozwoju oraz Baku Gospodarstwa Krajowego, to nie obciążały centralnego budżetu państwa i nie spowodowały tak gwałtownego wzrostu deficytu budżetowego [Najwyższa Izba Kontroli, 2023]. Taka konstrukcja instrumentów wsparcia nie umożliwia jednak ukrycia tych wydatków w europejskiej rachunkowości długu publicznego, która uwzględniła te wydatki częściowo już w 2020 r. (subsytia, Fundusz Przeciwdziałania Covid-19), a w dalszej kolejności również w latach 2021-2022 (wraz z umorzeniami subwencji PFR), co można zauważyć na rys. 6.

W 2023 roku w kategorii „sprawy gospodarcze” Polska i Słowacja przeznaczają względnie więcej (8,9%PKB) niż największe gospodarki unijne – Francja (6,9%PKB) i Niemcy (około 4,4%PKB). Analizując wszystkie objęte badaniem kraje oraz średnią unijną widoczne jest, że w tej kategorii wydatków nastąpił zdecy-

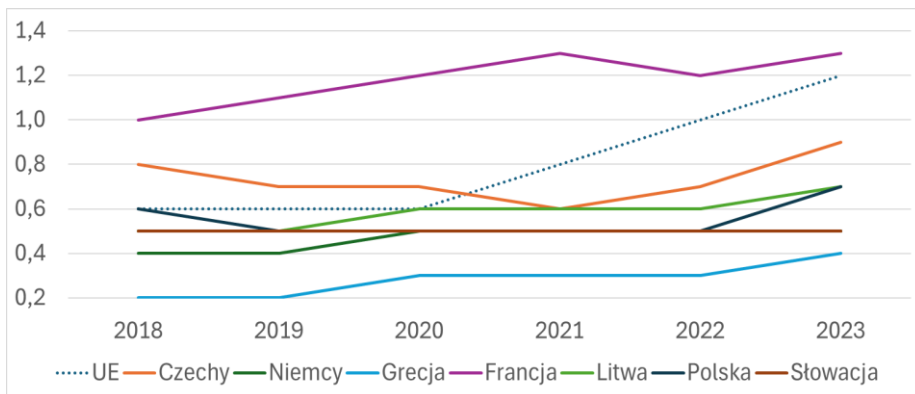
dowany wzrost w porównaniu z rokiem 2018. W Polsce, w kolejnych latach mechanizmy finansowe stworzone w okresie pandemii były przez kolejny rząd wykorzystywane w następnych latach do realizacji innych celów polityki społecznej [Fandrejewska, 2025]. Nie ma zatem podstaw do odrzucenia hipotezy o wystąpieniu efektu zapadkowego ograniczonego do tej kategorii.



Rys. 7. Ochrona środowiska

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych EUROSTAT.

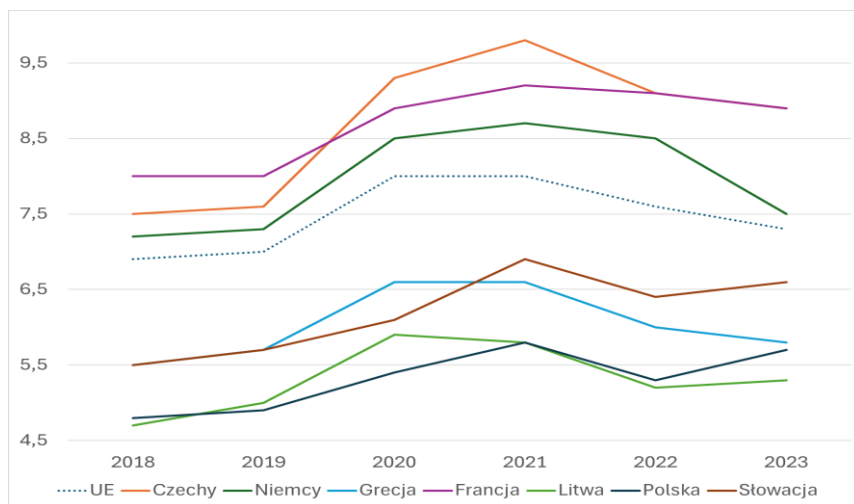
Na rys.7 przedstawiono wydatki badanych państw na ochronę środowiska. Kategoria ta obejmuje gospodarkę odpadami, gospodarkę ściekową, redukcję zanieczyszczeń, ochronę bioróżnorodności i krajobrazu, badania i rozwój związane z ochroną środowiska. Jest to jedna z kategorii, w której średnie wydatki w państwach Unii Europejskiej pozostaje stała w badanym okresie i jest równa 0,8% PKB. Zmiany w wydatkach na ochronę środowiska wykazywały pewne różnice w badanych państwach. Największą dynamiką charakteryzowała się sytuacja w Grecji, która na ten cel wydawała relatywnie najwięcej w porównaniu z innymi krajami objętymi badaniem. Spadek wydatków w latach 2021 i 2022 można tłumaczyć koniecznością przesunięcia środków na cele związane pocovidowym odbudowaniem gospodarczym, lecz przy niewielkim absolutnym poziomie wydatków w tej kategorii, zapewne nie stanowił on rezerwuaru środków publicznych możliwych do przesunięcia na inne cele.



Rys. 8. Gospodarka mieszkaniowa i komunalna

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych EUROSTAT.

Na rys.8 przedstawiono wydatki na gospodarkę mieszkaniową i komunalną. Składają się na to takie elementy jak: budownictwo mieszkaniowe, zagospodarowanie przestrzenne, zaopatrzenie w wodę, oświetlenie uliczne, badania i rozwój związane z budową mieszkaniową i udogodnieniami komunalnymi, mieszkalnictwo i udogodnienia komunalne. W analizowanym okresie poziom wydatków publicznych w wybranych państwach Unii Europejskiej wynosił od 0,2% do 1,3% PKB. Na przestrzeni lat 2018-2023 odnotowujemy wzrost wydatków w każdym z analizowanych państw prócz Słowacji (stałe 0,5% PKB). Najwięcej środków ze swojego budżetu państwa przeznacza Francja (1,3% w 2023 roku). Najmniej na tę kategorię wydatków przeznacza Grecja (0,4% w 2023 roku). W badanym okresie zauważalny jest znaczny wzrost średniego poziomu wydatków w tej kategorii w Unii Europejskiej (o 0,6 punktów procentowych), co oznacza, że w krajach nieobjętych badaniem notowano relatywnie większy wzrost tych wydatków. Trudno jest odnaleźć bezpośredni związek między tym wzrostem a sytuacją pandemiczną. Należy raczej zwrócić uwagę na wzrost cen mieszkań w UE o 48% od 2015 do 2023 roku [Parlament Europejski 2024]. Sytuacja Polski w zakresie wydatków na gospodarkę mieszkaniową i komunalną jest w badanym okresie stabilna i oscyluje wokół 0,5% PKB [Główny Urząd Statystyczny, 2020].



Rys. 9. Zdrowie

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych EUROSTAT.

Publiczne wydatki na ochronę zdrowia (produkty, urządzenia i sprzęt medyczny, usługi ambulatoryjne; usługi szpitalne, usługi w zakresie zdrowia publicznego, badania i rozwój związane ze zdrowiem) w okresie pandemicznym z oczywistych względów wymagały zwiększenia. Był związany z gwałtownym wzrostem liczby hospitalizacji i pacjentów na oddziałach intensywnej terapii, zakupem respiratorów, tlenu medycznego, leków przeciwwirusowych, tworzeniem oddziałów covidowych i szpitali tymczasowych, masowym testowaniem, zakupem szczepionek i kampanią szczepień, rozwojem infrastruktury do kwarantanny i izolacji, zwiększonym wynagrodzeniem personelu medycznego, zakupem środków ochrony indywidualnej, rekompensatami NFZ za utracone przychody z zabiegów planowych, kosztami przyspieszonej cyfryzacji [Sargsyan i in., 2025], wdrażaniem programów wsparcia psychologicznego personelu i ludności oraz leczeniem tzw. długiego COVID-u.

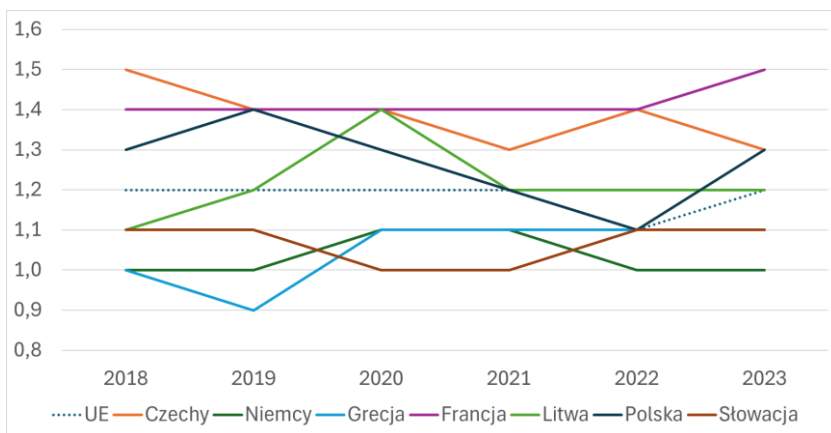
Na rys. 9 widoczny jest wyraźny wpływ pandemii COVID-19 na wydatki zdrowotne w krajach Unii Europejskiej. Czechy, Francja i Niemcy wyróżniają się najwyższym poziomem początkowym oraz największym względnym wzrostem w badanym przedziale czasowym. Wydatki najgwałtowniej rosły roku 2020, lecz kontynuowały wzrost w 2021 osiągając szczyt właśnie w tym roku w większości badanych krajów.

Polska również odnotowała znaczący wzrost, lecz na tle państw takich jak Czechy, miał on mniejszą dynamikę. W Polsce za datę rozpoczęcia stanu epidemii CO-

COVID-19 przyjmując się 20 marca 2020 roku, kiedy wprowadzono reorganizację placówek medycznych [Rozporządzenie Ministra Zdrowia... 2020]. Priorytet pod względem diagnostycznym otrzymywały osoby podejrzane o kontakt z osobami zarażonymi wirusem. Wiele szpitalnych oddziałów zmieniano się w sale covidowe i izolátky, a place przedszpitalne były miejscami rozstawiania namiotów, gdzie prowadzone były wstępne badania. Zakupione zostały dodatkowe wyposażenia do zmodernizowanych pomieszczeń, choć i to nie wyeliminowało krzyżowania się dróg pacjentów przebywających w tych ośrodkach. Również lekarze i cały personel nie byli wcześniej przygotowani na taką sytuację co skutkowało dodatkowymi kosztami związanymi z kursami i edukacją pracy podczas kryzysu [Najwyższa Izba Kontroli, 2022].

W popandemicznym roku 2022 nastąpiła korekta wydatków i spadek z rekordowo wysokich poziomów. Interesująca są zmiany wydatków na ochronę zdrowia w 2023 r. Grupa krajów z wysokim początkowym poziomem wydatków (Francja, Czechy i Niemcy – powyżej 7% PKB w 2018 roku) kontynuowały obniżanie wydatków w 2023 roku, natomiast pozostałe analizowane państwa będące w grupie o niższych początkowych wydatkach na ochronę zdrowia (Grecja, Litwa, Polska, Słowacja – do 5,5% PKB w 2018 roku) odnotowały w 2023 roku ponowny wzrost (z wyjątkiem Grecji). Może to świadczyć o trwałym wpływie pandemii na systemy ochrony zdrowia i konieczności stałego zwiększenia udziału wydatków na ochronę zdrowia w ogólnej strukturze wydatków publicznych. Po ustąpieniu fali zakażeń część nadzwyczajnych wydatków wygasła, lecz wiele z nich (w kadry, infrastrukturę, cyfryzację) – skutkowało trwałymi zobowiązaniami budżetowymi, które podniosły punkt wyjścia dla wydatków w kolejnych latach. Procesy starzenia się społeczeństw europejskich krajów będą tę tendencję pogłębiać.

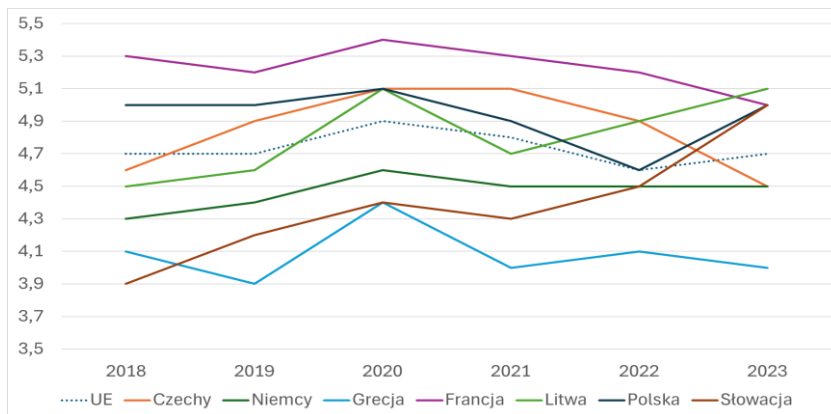
Analizując średni poziom wydatków na ochronę zdrowia w Unii Europejskiej w 2018 roku, a także zmiany we wszystkich objętych badaniem krajach, odnotowuje się utrwalenie wydatków w 2023 roku na poziomie wyższym niż w roku 2018. Tak więc, również w tej kategorii wydatków nie ma podstaw do odrzucenia hipotezy o wystąpieniu efektu zapadkowego.



Rys. 10. Rekreacja, kultura i religia

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych EUROSTAT.

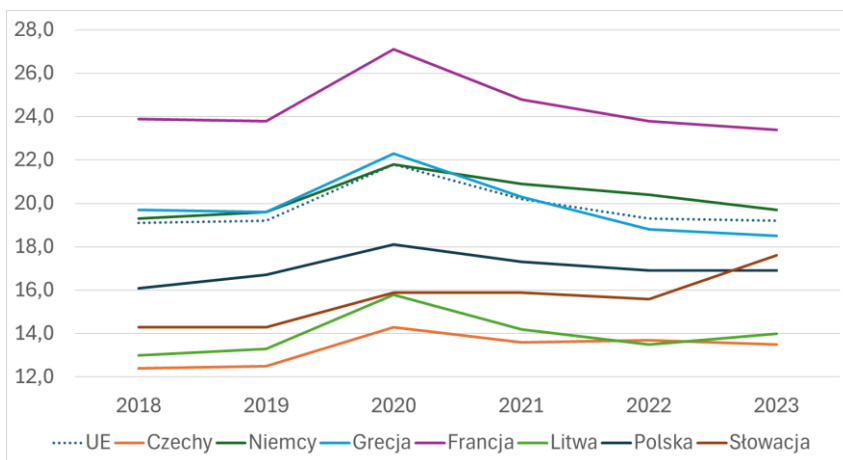
Na rys. 10 przedstawiono wydatki na rekreację, kulturę i religię, które obejmują usługi rekreacyjne i sportowe, usługi kulturalne, usługi nadawcze i wydawnicze, usługi religijne i pozostałe usługi społeczne, badania i rozwój związane z rekreacją, kulturą i religią. Obserwowany w roku 2020 wzrost wydatków w tej kategorii we wszystkich badanych krajach (oraz średni poziom UE) związany jest z dodatkowymi transferami publicznymi na rzecz utrzymania instytucji kultury i sportu w sytuacji zakazu organizacji imprez, wsparciem osób wykonujących zawody twórcze, a także dostosowaniem obiektów do ostrzejszych wymogów sanitarnych. Po okresie pandemii, średni unijny poziom wydatków wrócił w 2023 roku do poziomu z 2018 roku. W poszczególnych badanych krajach odnotowano w między 2018 a 2023 spadki (Grecja, Czechy, Francja), powrót do poziomu wyjściowego (Polska), a także wzrost (Litwa, Niemcy, Słowacja). W związku z tym, nie można mówić w wystąpieniu w tym wypadku efektu zapadkowego.



Rys. 11. Edukacja

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych EUROSTAT.

Na rys. 11 przedstawiono wydatki w kategorii „edukacja”. Obejmuje ona przede wszystkim edukację przedszkolną i podstawową, edukację średnią, edukację policealną, szkolnictwo wyższe, usługi pomocnicze dla edukacji. W skali Unii Europejskiej wydatki na tę kategorię wyraźnie wzrosły w 2020 roku. W okresie lockdownu w pandemii COVID-19 szkoły stanęły przed wyzwaniem stworzenia odpowiednich warunków pracy zarówno dla uczniów, jak i nauczycieli oraz pozostałych pracowników. Podobnie jak w kategorii „zdrowie”, konieczne było dostosowanie placówek oświatowych do ostrzejszych wymogów sanitarnych. Szczególne znaczenie miała także regularna dezynfekcja i utrzymywanie higieny w przestrzeniach, w których przebywały osoby. Wiele szkół zdecydowało się na zdalny tryb nauczania, aby ograniczyć ryzyko zakażeń. W tym celu zakupiono licencje na oprogramowanie umożliwiające taką formę kształcenia oraz programy wspierające naukę dzieci i młodzieży online.



Rys. 12. Ochrona społeczna

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych EUROSTAT.

W Polsce wydatki na tę kategorię w latach 2018-2020 wzrosły nieznacznie – z 5,0% do 5,1% PKB. Właśnie w 2020 roku Ministerstwo Edukacji i Nauki przystąpiło do programu Microsoft Shape the Future, który umożliwił korzystanie z usług tej firmy na różnych urządzeniach, takich jak laptopy, tablety czy telefony. W kolejnych latach, 2021-2022, odnotowano stopniowy spadek wydatków łącznie o 0,5 punktów procentowych PKB. Natomiast w 2023 roku poziom wydatków powrócił do wartości sprzed pandemii, osiągając ponownie 5,0% PKB. W Czechach wydatki na edukację wzrosły z poziomu 4,6% PKB w 2018 roku do 5,1% w latach 2020-2021 gdzie utrzymywały się na równym poziomie. Wzrost dotyczył wydatków związanych z dostosowaniem systemu oświaty do nauki zdalnej. Inwestowano wtedy w sprzęt elektroniczny, licencje oprogramowania edukacyjnych oraz ogólne wsparcie cyfrowe dla uczniów i nauczycieli. Z roku na rok wydatki zaczęły stopniowo maleć i osiągnęły nawet niższy poziom niż w 2018 roku – było to 4,5% PKB. Wydatki Niemiec na edukację pozostały na stabilnym poziomie. Między 2018 a 2019 rokiem odnotowano niewielki wzrost, bo o 0,1 punktu procentowego PKB. Natomiast w 2020 roku wzrosły one do 4,6% PKB, co oznaczało wzrost o 0,2 punktu procentowego PKB względem lat poprzednich. W 2021-2023 poziom tych wydatków lekko spadł i utrzymał stabilizację na poziomie 4,5% PKB. Biorąc pod uwagę niezmienny średni poziom wydatków na edukację w Unii Europejskiej w okresie 2018-2023, a także mocno zróżnicowane zmiany tych wydatków w badanych krajach, hipoteza o wystąpieniu efektu zapadkowego w tej kategorii nie może być zweryfikowana pozytywnie.

Wydatki państw na ochronę socjalną zostały przedstawione na rys. 12. Obejmują one wsparcie osób chorych, niepełnosprawnych, starych, osoby po wypadkach, rodziny i dzieci, osoby bezrobotne oraz działania związane z zapewnieniem obywatelom schronienia i przeciwdziałanie wykluczeniu społecznemu [Europejski Filar Praw Socjalnych 2017]. Jest to znaczący składnik wydatków publicznych. Jego wzrost w okresie pandemii wynikał przede wszystkim z wysiłków na rzecz utrzymania zatrudnienia (transfery bezpośrednio do pracujących), wzrostu wydatków na zasiłki dla bezrobotnych, wzrostu wydatków na zasiłki chorobowe i socjalne. Wśród badanych w niniejszej pracy krajów wynosił on w 2018 roku ok. 12% PKB w Czechach do 24% PKB we Francji. Wydatki z 2018 roku są bardzo bliskie tym z 2023 roku. Wyjątkiem jest Słowacja (wzrost o 3,3 punkty procentowe w 2023 roku względem 2018 roku). Średni poziom unijny wyniósł w 2023 roku ok. 19% PKB.

W Polsce wydatki na ochronę socjalną nie zwiększyły się gwałtownie i na tle innych analizowanych państw krzywa wydatków jest dość płaska (wzrost w 2020 roku jedynie o 2 punkty procentowe względem 2018 roku). Zmiana między rokiem 2018 a 2023 wynosi zaledwie 0,8 punktu procentowego.

Podsumowanie

Pandemia COVID-19 okazała się najsilniejszym od dekad wstrząsem fiskalnym dla badanych państw, jednak jej konsekwencje horyzoncie roku 2023 roku są zróżnicowane. Przeprowadzona analiza pokazała, że choć relacja długu publicznego do PKB w roku pandemicznym wzrosła średnio o ok. 12 punktów procentowych, już do 2023 r. większość krajów zdołała powrócić do stanu sprzed pandemii (wyjątkiem pozostaje Polska).

Główne polskie programy uruchomione wskutek pandemii COVID-19 były skonstruowane tak, aby nie powiększać deficytu budżetu państwa, jednakże wydatki sektora instytucji rządowych i samorządowych nie mogły być ukryte w sprawozdawczości COFOG/ESA (choć czasem ich księgowanie mogło być opóźnione o 1-2 lata) i zostały ujęte w niniejszej analizie.

W ujęciu funkcjonalnym (COFOG) nadzwyczajna ekspansja wydatkowa utrzymała się w dwóch kategoriach o największym znaczeniu w kontekście pandemii COVID-19: „sprawy gospodarcze” (obejmująca tarcze antykryzysowe) oraz „zdrowie”. Nie stwierdzono natomiast trwałego wzrostu w kulturze, edukacji czy ochronie socjalnej. Oznacza to, że cele poznawcze pracy – zidentyfikowanie wpływu pandemicznego impulsu na poziom i strukturę długu oraz prześledzenie zmian wydatków w podziale na funkcje – zostały osiągnięte, a hipoteza o powszechnym efekcie zapadkowym znalazła jedynie częściowe potwierdzenie.

Należy zauważyć, że wykorzystanie w analizie miar względnych (wydatki jako procent PKB danego kraju) niesie ze sobą ograniczenia możliwości analizy porównawczej w kontekście badania okresu pandemii COVID-19. W 2020 roku mieliśmy do czynienia ze spadkiem PKB w gospodarce Unii Europejskiej (-5,6%), przy czym zmiany w poszczególnych krajach były bardzo zróżnicowane (dwa skrajne przykłady to Irlandia: +5,9% oraz Hiszpania: -10,8%). Ponadto, próbę ograniczono do siedmiu państw, co zmniejsza reprezentatywność wniosków dla całej Unii Europejskiej. Wreszcie, okres badań kończy się na 2023 roku, a tym samym nie obejmuje nowego otoczenia wysokich stóp procentowych, które zmieni relację kosztów obsługi długu do dochodów publicznych.

W przyszłości należy zestawić przedstawione wyniki z danymi wyrażonymi w wartościach bezwzględnych (nominalnych i realnych). Warto też rozszerzyć analizę na wszystkie państwa UE oraz kandydackie, aby uchwycić pełne spektrum reakcji fiskalnych i instytucjonalnych. Dalsze prace powinny zbadać, w jakim stopniu utrwalony wzrost wydatków w kategoriach „sprawy gospodarcze” i „zdrowie” przekłada się na potencjał wzrostowy gospodarek oraz na koszt kapitału w warunkach zaostrzającej się polityki monetarnej. Tak ukierunkowane badania pogłębią zrozumienie selektywnego charakteru efektu zapadkowego i pozwolą sformułować bardziej precyzyjne rekomendacje dla decydentów stanowiących o przyszłej architekturze finansów publicznych w Europie.

ORCID iD

Dominika Suszczyńska: <https://orcid.org/0009-0001-0398-2519>

Łukasz Nazarko: <https://orcid.org/0000-0002-3596-3670>

Literatura

1. Chetty R., Friedman J., Stepner M. (2023), *The Economic Impacts of COVID-19: Evidence from a New Public Database Built Using Private Sector Data*, *The Quarterly Journal of Economics* 139(2), 829-889, <https://doi.org/10.1093/qje/qjad048>
2. Chodakowska E., Nazarko J. (2020), *Assessing the Performance of Sustainable Development Goals of EU Countries: Hard and Soft Data Integration*, *Energies* 13(13), 3439. <https://doi.org/10.3390/en1313439>
3. d'Addio A. (2015), *The dynamics of social expenditures over the cycle: A comparison across OECD countries*, *OECD Journal: Economic Studies* 1, 149-178, https://doi.org/10.1787/ECO_STUDIES-2015-5JRS63LPKMXR

4. Ejdys J., Nazarko Ł., (2014), *Foresight gospodarczy – instrumentem orientacji na przyszłość*, Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu 340, 651-664
5. Europejska Rada ds. Ryzyka Systemowego (2021), *Poland. Measures taken in response to coronavirus (COVID-19) pandemic*, https://www.esrb.europa.eu/home/search/coronavirus/countries/html/esrb.covidpmc_poland.en.html [15.03.2025]
6. Europejski Filar Praw Socjalnych (2017), https://commission.europa.eu/system/files/2017-12/social-summit-european-pillar-social-rights-booklet_pl.pdf [19.05.2025]
7. Fandrejewska A. (2025), *Fundusz Przeciwdziałania Covid-19 ratuje wydatki rządu, choć czerpie z długu*, Rzeczpospolita, <https://www.rp.pl/budzet-i-podatki/art41741961-fundusz-przeciwdzialania-covid-19-ratuje-wydatki-rzadu-choc-czerpie-z-dlugu> [15.03.2025]
8. Fu Q., Chang C. (2021), *How Do Pandemics Affect Government Expenditures?*, Asian Economic Letters 2(1), <https://doi.org/10.46557/001C.21147>
9. Hercowitz Z., Strawczynski M. (2004), *Cyclical Ratcheting in Government Spending: Evidence from the OECD*, Review of Economics and Statistics 86, 353-361, <https://doi.org/10.1162/003465304323023868>
10. Hickey R., Lozej M., Smyth D. (2020), *Financing government investment and its implications for public capital: A small open economy perspective*, Economic Modelling 93, 620-641. <https://doi.org/10.1016/j.econmod.2020.08.006>
11. Holzer R. (2009), *Jak rozwijał się kryzys 2007-2009 – infografika, kalendarium*, Obserwator Finansowy, <https://www.obserwatorfinansowy.pl/tematyka/makroekonomia/polityka-pieniezna/historia-kryzysu-kalendarium/> [15.03.2025].
12. *Global spending on health: emerging from the pandemic* (2024), World Health Organization, <https://www.who.int/publications/i/item/9789240104495> [23.05.2024].
13. Główny Urząd Statystyczny (2020), *Gospodarka mieszkaniowa i infrastruktura komunalna w 2020 r.* https://stat.gov.pl/files/gfx/portalinformacyjny/pl/defaultaktualnosci/5492/13/15/1/gmiik_2020_pl.pdf, dostęp 10.04.2025
14. Güzel S., Cetin, I (2016). *Global Economic Crisis and Effectiveness of Public Spending: The EU Practice*, Journal of Life Economics 3, 139-158. <https://doi.org/10.15637/JLECON.131>
15. Li X., Chen F., Hu S. (2021), *Spatial Spillover Effect of Government Public Health Spending on Regional Economic Growth during the COVID-19 Pandemic: An Evidence from China*, Complexity, 5552552, <https://doi.org/10.1155/2021/5552552>
16. Liu, S. (2022), *Government Spending During Sudden Stop Crises*, Liu, Siming, Government Spending During Sudden Stop Crises (December 24, 2021). Journal of International Economics 135, <https://doi.org/10.1016/j.jinteco.2022.103571>
17. Kabayel M., Doğan A. (2022), *Increasing Public Expenditures Due to COVID-19 Pandemic Crisis: An Assessment According to Peacock-Wiseman Hypothesis* w: Açıkgöz B.

- (red.), Acar İ. A. (red.), *Pandemnomics: The Pandemic's Lasting Economic Effects*, Springer, https://doi.org/10.1007/978-981-16-8024-3_3.
18. Ministerstwo Rozwoju i Technologii (2021), Republika Federalna Niemiec. Informacje o sytuacji gospodarczej i stosunkach gospodarczych z Polską, <https://www.gov.pl/attachment/cc17422c-5d85-4d45-a64b-2e3a83306f5b> [02.06.2025]
 19. Ministerstwo Rozwoju i Technologii (2023a), Francja. Informacje o sytuacji gospodarczej i stosunkach gospodarczych z Polską, <https://www.gov.pl/attachment/bd0a8714-801f-406d-8684-8fd91d7f7252> [02.06.2025]
 20. Ministerstwo Rozwoju i Technologii (2023b), Grecja. Informacje o sytuacji gospodarczej i stosunkach gospodarczych z Polską, <https://www.gov.pl/attachment/35c635cf-f215-429b-a9ec-6eef71673280> [02.06.2025]
 21. Misiąg W. (2020), *Wpływ pandemii COVID-19 na polskie finanse publiczne – źródła finansowania, wydatki, procedury*, Kwartalnik Prawno-Finansowy 1/2020, 10.34616/kpf.2020.1.7.25
 22. Nazarko J., Chodakowska E., Nazarko Ł. (2022), *Evaluating the Transition of the European Union Member States towards a Circular Economy*, *Energies* 15(11), 3924. <https://doi.org/10.3390/en15113924>
 23. Nazarko Ł., Žemaitis E., Wróblewski Ł. K., Šuhajda K., & Zajączkowska M. (2022), *The Impact of Energy Development of the European Union Euro Area Countries on CO₂ Emissions Level*, *Energies* 15(4), 1425. <https://doi.org/10.3390/en15041425>
 24. Najwyższa Izba Kontroli (2022), *Funkcjonowanie szpitali w warunkach pandemii COVID-19*, https://www.nik.gov.pl/plik/id,26701,v,artykul_25465.pdf [02.04.2025]
 25. Najwyższa Izba Kontroli (2023), *190 mld zł z Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 – ekstra budżet rządu, który kiedyś trzeba będzie spłacić*, <https://www.nik.gov.pl/aktualnosci/fundusz-przeciwdzialania-covid-19.html> [15.03.2025]
 26. Owsiak S. (2017), *Finanse publiczne : współczesne ujęcie*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
 27. Pawłowski M. (2020), *Wpływ pandemii COVID-19 na politykę Grecji*, Polski Instytut Stosunków Międzynarodowych, https://www.pism.pl/publikacje/Wplyw_pandemii_COVID19_na_polityke_Grecji [19.05.2025].
 28. Parlament Europejski (2024), *Rosnące ceny mieszkań w UE – fakty (infografiki)*, <https://www.europarl.europa.eu/topics/pl/article/20241014STO24542/rosnace-ceny-mieszkaw-w-ue-fakty-infografiki> [15.03.2025]
 29. Prota F., Grisorio, M. (2018), *Public expenditure in time of crisis: are Italian policy-makers choosing the right mix?*, *Economia Politica* 35, 337-365, <https://doi.org/10.1007/S40888-018-0124-4>

30. Raouf E. (2024), *The Impact of Coronavirus Pandemic on Private and Public Consumption Expenditure*, ERU Research Journal 3(2), 1223-1241. <https://doi.org/10.21608/erurj.2024.259625.1105>
31. Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 20 marca 2020 r. w sprawie ogłoszenia na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu epidemii (Dz.U. 2020 poz. 491)
32. Sardoni C. (2024), *Public spending and growth: A simple model*, Structural Change and Economic Dynamics, 69, 56-62, <https://doi.org/10.1016/j.strueco.2023.12.002>
33. Sargsyan, K., Hartl, G., Landes, T., Marino, D., Tatonetti, N., Mitchell, C., Nazarko, L., Popper, R. and Kozlakidis, Z., (2025), *The need for synergy in foresight research for healthcare and medical sciences*, Innovations in Digital Health, Diagnostics, and Biomarkers, 5, pp.27–31, <https://doi.org/10.36401/IDDB-25-1>
34. *Skok na pieniądze z OFE. Rząd zabiera nam 150 miliardów złotych*, Money.pl, <https://www.money.pl/gospodarka/raporty/arttykul/skok;na;pieniadze;z;ofe;rząd;za-biera;nam;150;miliardow;złotych,14,0,1375502.html> [15.03.2025].
35. Storonyanska I., Benovska L., & Ivashko O. (2024), *Public expenditures in crisis periods: empirical testing of developed countries and Ukraine*, Finansi Ukraïni 5, <https://doi.org/10.33763/finukr2024.05.051>.
36. Tucki, K., Krzywonos, M., Orynycz, O., Kupczyk, A., Bączyk, A., Wielewska, I. (2021), *Analysis of the Possibility of Fulfilling the Paris Agreement by the Visegrad Group Countries*, Sustainability, 13(16), 8826. <https://doi.org/10.3390/su13168826>
37. Ustawa z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (tekst jedn. Dz. U. 2020 poz. 374).

Impact of COVID-19 pandemic on public debt in Poland and Europe. Has there been a ratchet effect?

Abstract

The aim of this article is to assess how the COVID-19 pandemic affected the level and composition of public debt in Poland and six selected EU member states between 2018 and 2023, and to test the hypothesis that the crisis triggered a ratchet effect in public spending. The study combines a critical review of the literature with an exploration of Eurostat ESA/COFOG data, focusing on shifts in the debt-to-GDP ratio and reallocations across the ten budgetary functions. The results show that in 2020 the average public-debt-to-GDP ratio rose by 12.1 percentage points, while Poland's increase—11.4 points—was below the EU mean, yet Poland was the only country where the upward trend persisted beyond 2021.

in the studied countries and across the European Union as a whole, government spending, after a phase of rapid growth during the COVID-19 pandemic, began to decline but did not return to the 2018 baseline. The phenomenon persisted most vividly in the “economic affairs” and “health” functions. Poland’s use of off-budget vehicles (PFR and BGK) limited the surge in the central-government deficit in 2020, but the related costs were ultimately captured in ESA statistics in 2021–2022. The key conclusion is that the post-pandemic ratchet effect was selective, concentrating on the two expenditure categories that proved most critical during the crisis.

Key words

public debt, budget deficit, public expenditures, COVID-19, public finance, ratchet effect