Edyta Małecka-Ziembińska*

STOPA REDYSTRYBUCJI PKB W WYBRANYCH PAŃSTWACH CZŁONKOWSKICH OECD

1. Wstęp

W publicystyce ekonomicznej często formułowane jest twierdzenie, że sektor finansów publicznych jest w Polsce zbyt duży, co hamuje rozwój przedsiębiorczości. Ponadto argumentuje się, że w świecie, a szczególnie w krajach wysokorozwiniętych, dominuje tendencja obniżania skali redystrybucji PKB. Na tym tle Polska oceniania jest jako kraj o nie najlepszych warunkach do prowadzenia działalności gospodarczej i przesocjalizowany. Teza o zbyt dużych rozmiarach sektora finansów publicznych w Polsce wymaga jednak weryfikacji i to co najmniej z dwóch powodów: po pierwsze, doświadczenia międzynarodowe w rozpatrywanym zakresie nie są wcale jednoznaczne, a po drugie, stopa redystrybucji PKB powinna być oceniana w ujęciu historycznym, z uwzględnieniem stanu polskiej gospodarki i doświadczeń krajów wysoko rozwiniętych. Rodzi się tutaj pytanie, czy jest możliwe stworzenie podstaw do trwałego wzrostu gospodarki naszego kraju, w warunkach spokoju społecznego, za pomocą wyłącznie mechanizmów rynkowych, bez ingerencji państwa.

Celem opracowania jest zmierzenie i porównanie wielkości sektora finansów publicznych (sektora instytucji rządowych i samorządowych) [1] udziałem dochodów oraz wydatków publicznych w PKB. Badanie zostanie przeprowadzone dla lat 1989 (1995)–2008 i uwzględnione zostaną w nim kraje należące do Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD), z wyodrębnieniem krajów strefy euro. Umożliwi to ocenę stopnia ingerencji państwa w rynkowy podział dochodów i działanie mechanizmu rynkowego, a także określenie tendencji zmian w zakresie wielkości sektora finansów publicznych w grupie porównywanych państw, w tym i w Polsce. Ponadto w opracowaniu podjęto próbę odpowiedzi na pytanie, czy stopa redystrybucji PKB ma wpływ na wynik sektora finansów publicznych oraz tempo wzrostu PKB.

* Katedra Finansów Publicznych

2. Udział dochodów publicznych w PKB

Dochody publiczne w danym okresie rocznym powinny być dostosowane do wydatków publicznych i zakładanego wyniku sektora finansów publicznych. Są one uzależnione m.in. od sytuacji makroekonomicznej oraz konstrukcji podatków i innych danin publicznych. Dla przedsiębiorców i gospodarstw domowych ważne są jednak nie tyle tytuły ponoszonych obciążeń (podatki, cła, składki itd.), co ich łączny ciężar. Wpływa on bowiem na wysokość dochodu rozporządzalnego i możliwości inwestycyjne.

Dane tabeli 1 nie potwierdzają jednoznacznie twierdzenia, że w ostatnich latach w świecie dominowała tendencja do ograniczenia zakresu redystrybucji PKB przez system finansów publicznych.

Najwyższy udział dochodów publicznych w PKB mają kraje skandynawskie – Szwecja, Norwegia, Dania i Finlandia, a także Francja, Austria i Belgia. W latach 1995–2008 w pięciu pierwszych wymienionych krajach udział ten przekraczał średnio 50%, natomiast w Szwecji aż do 2000 roku wynosił nawet ponad 60%, zbliżając się w latach 1989 i 1990 do wysokości 65%. W badanych latach analizowany udział zasadniczo malał. Wyjątek stanowią jednak takie kraje, jak chociażby Norwegia, gdzie w 1989 roku udział ten wynosił 54,0%, a w 2008 roku jest planowany na 60,3%, czy Francja, gdzie porównywane udziały wynoszą odpowiednio 46,9% i 50,9%, a także Belgia – 44,7% i 48,4%.

W latach 1989–2008 udział dochodów publicznych w PKB był najniższy w takich krajach, jak Korea Południowa, Japonia i USA, średnio wynosząc odpowiednio 27,3, 32,0 i 33,6%. Dla lat 1995–2008 średnia wartość tego udziału wyniosła odpowiednio 29,0, 31,6 i 33,9%.

W latach 1995–2008, na 28 porównywanych państw, w 15 państwach udział dochodów publicznych w PKB zmalał, a w 13 – wzrósł. Największy spadek odnotowano na Słowacji – o 14,1 punktu procentowego (dalej stosowano skrót pp.), w Finlandii – o 4,8 pp., na Węgrzech – o 4,6 pp. oraz w Szwecji – o 3,9 pp. Należy podkreślić, że w wymienionych krajach – z wyjątkiem Słowacji – mimo znacznego spadku omawianego udziału, jego planowana wysokość na 2008 rok jest wyższa niż w Polsce. Największy wzrost udziału dochodów publicznych w PKB nastąpił natomiast w Korei Południowej – o 7,3 pp., Norwegii i Portugalii – o 5,3 pp. oraz w Islandii – o 3,9 pp.

W Polsce najwyższy udział dochodów publicznych w PKB odnotowano w latach 1995 i 1996, kiedy to wynosił odpowiednio 43,3 i 46,1%, a najniższy w 2004 roku – 38,6%. Prognoza na lata 2006–2008 zakłada, że wyniesie on średnio 40,2%, przy średniej dla lat 1995–2008 w wysokości 40,9%. W grupie 28 porównywanych państw tylko w 9 udział ten był niższy niż w Polsce, w 17 – wyższy, a w Wielkiej Brytanii – taki sam.

Tabela 1. Dochody publiczne (podatkowe i niepodatkowe) jako % PKB

Wyszczególnienie	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006*	2007*	2008*	Średnia 1995–2008	Różnica 1995–2008
Australia	34,0	33,6	33,1	32,8	33,4	33,7	34,4	34,9	35,6	36,8	37,1	35,7	36,0	36,2	36,7	36,7	36,5	36,5	35,9	35,5	36,0	–1,1
Austria	48,6	48,9	49,5	51,1	51,6	50,9	50,3	51,5	51,1	51,1	50,9	49,7	50,7	50,0	49,3	49,1	48,3	47,8	47,5	47,5	49,6	2,8
Belgia	44,7	45,5	46,1	45,6	47,4	47,4	47,6	48,5	49,0	49,4	49,6	49,1	49,6	49,8	51,1	49,3	49,8	49,0	48,5	48,4	49,2	–0,8
Kanada	41,2	43,0	43,9	44,2	43,5	43,0	43,2	43,8	44,5	44,9	44,3	44,1	42,6	41,1	40,8	40,5	40,7	40,5	40,4	40,3	42,3	2,8
Republika Czeska	.	.	.	.	.	.	40,5	39,1	39,4	38,1	38,5	38,0	38,5	39,4	40,5	41,2	40,0	39,2	39,0	38,9	39,3	1,6
Dania	56,2	54,6	53,6	55,0	56,8	57,2	56,7	57,2	56,6	56,8	57,2	56,2	55,7	55,1	54,9	56,7	57,4	55,2	54,0	53,6	55,9	3,1
Finlandia	51,2	53,4	55,8	56,8	56,5	57,1	55,4	56,6	55,0	54,2	53,2	55,2	52,7	52,9	52,4	52,5	52,5	51,4	51,1	50,6	53,3	4,8
Francja	46,9	47,1	47,9	47,5	48,5	48,7	49,0	50,4	50,7	50,0	50,9	50,1	50,0	49,4	49,1	49,6	50,9	51,1	51,0	50,9	50,2	–2,0
Niemcy	43,2	41,7	43,3	44,8	45,3	45,6	45,1	46,0	45,7	45,9	46,7	46,4	44,7	44,4	44,4	43,5	43,6	43,5	43,7	43,5	44,8	1,5
Grecja	31,2	33,8	35,0	36,5	37,9	40,0	40,2	41,0	42,8	44,4	45,2	47,1	44,9	43,9	43,0	42,1	41,6	42,9	42,9	42,8	43,2	–2,6
Węgry	b.d.	b.d.	52,2	51,9	52,1	51,0	47,6	46,0	42,5	43,1	43,3	43,6	43,9	42,9	42,8	43,5	43,4	41,8	43,4	43,0	43,6	4,6
Islandia	39,1	38,3	39,9	41,0	39,1	38,7	39,7	40,6	40,7	41,8	44,6	44,5	43,1	43,7	44,6	46,1	48,9	47,5	45,0	43,6	43,9	–3,9
Irlandia	40,2	40,3	41,8	42,1	42,2	42,2	39,3	39,2	38,4	36,8	36,6	36,2	34,2	33,2	33,9	35,5	35,2	35,6	35,6	35,6	36,1	3,6
Włochy	40,1	41,5	42,6	45,0	46,3	44,4	45,1	45,5	47,6	46,2	46,5	45,3	44,9	44,4	44,7	44,3	44,0	44,9	45,6	45,6	45,3	–0,6
Japonia1	32,8	33,9	33,4	33,3	32,0	31,4	31,4	31,8	31,9	31,4	31,3	31,5	32,3	30,9	30,5	31,0	31,8	31,7	32,2	32,5	31,6	–1,1
Korea Południowa	22,3	23,1	22,7	23,4	23,9	23,8	24,6	25,1	25,6	26,4	26,6	29,3	29,6	30,2	31,3	30,6	31,6	31,9	31,8	31,9	29,0	–7,3
Luksemburg	b.d.	42,0	39,1	39,8	41,2	41,4	42,1	42,3	44,3	44,4	42,6	43,6	44,2	43,5	42,5	42,1	42,2	41,7	42,0	42,0	42,8	0,1
Holandia	47,9	47,8	50,5	49,9	51,4	48,5	45,7	46,3	45,5	44,9	46,0	46,0	45,1	44,2	43,9	44,5	45,2	46,3	45,7	45,3	45,3	0,4
Nowa Zelandia	48,7	48,7	46,7	46,3	45,2	46,0	44,9	43,9	43,4	41,0	40,3	41,2	40,6	41,6	42,9	41,4	42,5	43,4	43,3	43,3	42,4	1,6
Norwegia	54,0	56,2	55,0	54,4	53,7	54,4	54,9	55,6	55,0	53,1	54,3	58,2	57,9	56,8	56,0	57,3	58,9	61,1	60,1	60,3	57,1	–5,3
Polska	.	.	.	.	.	.	**43,3**	**46,1**	**41,7**	**40,0**	**40,8**	**39,6**	**40,0**	**41,0**	**39,9**	**38,6**	**40,3**	**40,6**	**40,3**	**39,7**	**40,9**	**3,6**
Portugalia	34,3	34,0	36,0	39,8	38,1	36,6	37,9	39,4	39,5	39,2	40,5	40,2	40,1	41,4	42,9	43,5	41,7	42,8	43,2	43,1	41,1	–5,3
Słowacja	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	46,1	45,2	43,5	42,3	40,5	40,8	39,8	36,8	35,7	35,6	35,9	33,9	32,0	31,4	31,1	37,5	14,1
Hiszpania	38,7	38,7	39,5	41,4	41,7	39,9	37,9	38,3	38,2	37,8	38,3	38,1	38,0	38,4	38,2	38,5	39,3	39,4	39,1	39,0	38,5	–1,0
Szwecja	64,8	64,7	62,6	62,1	61,1	61,1	60,2	62,1	61,5	62,2	62,1	61,8	59,1	57,5	58,0	58,3	59,1	58,8	57,2	56,3	59,6	3,9
Szwajcaria	b.d.	30,6	30,6	31,4	32,0	32,8	33,3	33,8	33,2	34,6	34,6	36,3	35,7	35,8	35,4	35,2	35,7	35,7	35,8	35,9	35,1	–2,6
Wielka Brytania	41,5	40,6	40,9	39,6	38,2	38,7	39,1	39,0	39,5	40,4	41,0	41,5	41,8	40,2	40,2	40,5	41,5	42,3	42,7	42,8	40,9	–3,6
USA2	32,9	32,8	32,9	32,8	33,0	33,4	33,8	34,3	34,6	35,1	35,2	35,8	34,9	32,5	31,9	31,9	32,9	34,2	34,1	33,8	33,9	0,0
Strefa euro	42,9	43,0	44,1	45,2	46,2	45,8	45,5	46,4	46,7	46,3	46,8	46,3	45,5	45,1	45,1	44,9	45,1	45,4	45,4	45,3	45,7	0,2
Ogółem OECD	37,0	37,1	37,5	37,8	37,9	37,9	38,1	38,7	38,9	39,0	39,2	39,4	38,9	37,6	37,3	37,3	38,0	38,6	38,5	38,4	38,4	–0,3

* prognoza

Uwaga: Dochody podatkowe obejmują podatki bezpośrednie i pośrednie oraz składki ubezpieczenia społecznego, dochody niepodatkowe – wpływy z praw własności (dywidendy oraz inne transfery z przedsiębiorstw publicznych), opłaty, kary i grzywny, transfery kapitałowe itd.

[1] Dane obejmują odroczone płatności podatkowe z tytułu oszczędności ulokowanych na rachunkach pocztowych w latach 2000–2002. W 2002 roku fundusze emerytalne zostały upoważnione do przekazania do budżetu podstawowej części ich pracowniczych programów emerytalnych. Transfer ten zredukował deficyt instytucji rządowych i samorządowych o 0,1 pp. PKB w 2003 roku i o 1,2 pp. w 2004 roku Transfery zaplanowane na 2005 i 2006 roku wynoszą odpowiednio 1,0 i 0,2 pp. PKB.

[2] Bez dochodów z tytułu nadwyżek pochodzących z przedsiębiorstw publicznych.

Źródło: *OECD Economic Outlook* nr 80 (Statistical Annex Tables), http://www.oecd.org/document/61/0,2340,en_2649_201185_2483901_1_1_1_1,00.html.

Przedstawione dane podważają obiegowe opinie o zbyt dużym sektorze finansów publicznych w Polsce. Udział dochodów publicznych w PKB w Polsce wykazuje tendencję malejącą, co nie jest oceniane jednoznacznie w literaturze przedmiotu. Niektórzy autorzy – biorąc pod uwagę specyfikę źródeł tych dochodów – zjawisko to oceniają pozytywnie. W dochodach tych dominują bowiem daniny publiczne o charakterze przymusowym i bezzwrotnym. Zmniejszają one dochody gospodarstw domowych, przedsiębiorstw i innych podmiotów zobowiązanych do ich uiszczania, ze wszystkimi tego konsekwencjami w sferze oszczędności, inwestycji i popytu globalnego [2]. Natomiast negatywne konsekwencje spadku udziału dochodów publicznych w PKB wiążą się z trudnościami ze zrównoważeniem budżetu i finansowaniem inwestycji infrastrukturalnych. Jak zauważa J. Czekaj „spadek stopy redystrybucji w Polsce w tak krótkim okresie był zbyt gwałtowny w stosunku do możliwości adaptacyjnych systemu ekonomicznego i społecznego (...). Dalsze obniżanie udziału sektora finansów publicznych w PKB można wręcz uznać za niebezpieczne dla stabilności systemu ekonomicznego i społecznego Polski" [3].

2. Udział wydatków publicznych w PKB

Nie można oceniać funkcji ekonomicznych państwa jedynie przez pryzmat wysokości danin publicznych, gdyż wówczas pomija się jego obecność w podstawowych dziedzinach życia publicznego, społecznego oraz gospodarczego. Państwo oddziałuje na sektor prywatny przez regulacje prawne, tytuły i wysokość gromadzonych dochodów oraz wielkość i strukturę wydatków publicznych. Oddziaływania tego nie można zatem precyzyjnie określić jednym miernikiem. Powszechnie stosowanym do tego celu miernikiem jest również udział wydatków publicznych w PKB.

Miernik ten nie jest jednak pozbawiony wad. Cechuje go duża arbitralność. Przykładowo, jeżeli władza publiczna zdecyduje się na zastąpienie dofinansowania bezpośredniego w postaci dotacji – ulgami podatkowymi, wpłynie to na obniżenie udziału wydatków publicznych w PKB. Mimo że ulgi podatkowe nie stanowią wydatków publicznych, to ze względu na cele, jakim służą, mają wszelkie znamiona wydatków publicznych, w związku z czym są nazywane wydatkami o charakterze podatkowym (subwencją podatkową) [4].

W latach 1995–2008, na 28 porównywanych państw tylko w 11 państwach średni udział wydatków publicznych w PKB był niższy niż udział dochodów publicznych. Oznacza to, że w pozostałych 17 krajach wydatki publiczne przewyższały dochody publiczne i musiały być sfinansowane z innych źródeł niż dochody publiczne, np. pożyczkami publicznymi. W sześciu porównywanych krajach przeciętny udział wydatków publicznych w PKB był równy lub wyższy niż 50%.

Wyszczególnienie	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006*	2007*	2008*	Średnia 1995–2008	Różnica 1995–2008
Australia	34,9	35,7	37,6	38,9	38,6	38,3	38,3	37,0	36,1	36,1	35,1	34,8	36,8	35,4	35,1	35,1	34,9	34,0	34,0	34,1	35,5	4,2
Austria	51,7	51,5	52,4	53,1	56,0	55,8	56,0	55,5	53,0	53,5	53,2	51,4	50,8	50,7	51,1	50,4	49,9	49,1	49,1	49,0	51,6	7,0
Belgia	52,2	52,2	53,4	53,6	54,7	52,4	51,9	52,3	51,0	50,3	50,1	49,0	49,1	49,9	51,1	49,4	49,8	49,0	48,7	48,6	50,0	3,4
Kanada	45,8	48,8	52,3	53,3	52,2	49,7	48,5	46,6	44,3	44,8	42,7	41,1	42,0	41,2	41,2	39,9	39,3	39,5	39,6	39,6	42,2	8,9
Republika Czeska[1]	·	·	·	·	·	·	54,0	42,4	43,2	43,1	42,2	41,7	44,2	46,2	47,1	44,1	43,6	42,9	43,1	43,2	44,4	10,7
Dania	56,0	55,9	56,5	57,5	60,6	60,4	59,5	59,1	57,1	56,8	55,8	53,9	54,5	54,9	55,0	54,7	52,8	51,8	50,9	50,4	54,8	9,2
Finlandia	44,4	48,0	56,7	62,2	64,8	63,8	61,5	60,1	56,2	52,5	51,5	48,3	47,8	48,8	50,0	50,4	50,1	48,9	48,7	48,3	51,7	13,2
Francja	48,6	49,4	50,7	51,9	54,4	54,2	54,4	54,5	53,7	52,6	52,6	51,6	51,5	52,6	53,3	53,3	53,9	53,8	53,5	53,3	53,2	1,2
Niemcy[2]	43,1	43,6	46,1	47,3	48,3	47,9	48,3	49,3	48,3	48,1	48,2	45,1	47,5	48,0	48,4	47,3	46,8	45,9	45,1	44,8	47,2	3,4
Grecja	44,5	49,2	45,8	48,5	51,0	49,0	50,1	48,3	49,3	48,6	48,6	51,2	49,8	49,2	49,2	49,8	46,7	45,6	45,5	45,4	48,4	4,7
Węgry	b.d.	b.d.	55,3	59,2	58,8	62,4	55,4	52,1	50,0	51,6	48,7	46,6	47,4	51,1	49,1	48,7	49,9	50,5	48,9	47,3	49,8	8,2
Islandia	43,5	41,5	42,8	43,8	43,6	43,4	42,7	42,2	40,7	41,3	42,2	42,1	42,9	44,5	46,5	45,6	43,4	43,3	44,6	45,0	43,3	–2,3
Irlandia	42,9	43,1	44,7	45,1	44,9	44,2	41,3	39,2	36,7	34,5	34,0	31,6	33,4	33,6	33,5	34,0	34,1	34,6	34,9	35,0	35,0	6,3
Włochy[3]	51,5	52,9	54,0	55,4	56,4	53,5	52,5	52,5	50,2	49,3	48,2	46,1	48,0	47,4	48,3	47,8	48,2	49,6	48,8	48,9	49,0	3,5
Japonia[4]	31,1	31,8	31,6	32,6	34,3	35,6	36,5	36,9	36,0	37,3	38,8	39,2	38,7	39,0	38,5	37,3	37,0	36,3	36,2	36,3	37,4	0,2
Korea Południowa	19,2	20,0	20,9	22,0	21,6	21,0	20,8	21,7	22,4	24,7	23,9	23,9	25,0	24,8	30,9	28,1	29,1	29,8	29,8	29,9	26,0	–9,1
Luksemburg	b.d.	37,7	38,4	40,0	39,8	38,9	39,7	41,1	40,7	41,1	39,2	37,6	38,1	41,4	42,3	43,1	43,2	43,0	42,8	42,4	41,1	–2,7
Holandia[5]	52,7	52,9	53,0	53,9	54,1	51,8	50,0	48,2	46,8	45,9	45,6	44,0	45,4	46,2	47,1	46,3	45,5	46,7	45,9	45,4	46,4	4,6
Nowa Zelandia	52,2	53,2	50,2	49,4	45,6	42,9	42,0	41,1	41,7	40,9	40,5	39,6	38,4	38,6	38,9	37,8	38,2	40,0	40,7	41,2	40,0	0,9
Norwegia	52,2	54,0	54,9	56,2	55,1	54,1	51,5	49,0	47,2	49,6	48,1	42,7	44,3	47,5	48,5	45,9	42,8	41,8	42,0	42,2	45,9	9,4
Polska	·	·	·	·	·	·	**47,7**	**51,0**	**46,4**	**44,3**	**42,7**	**41,0**	**43,7**	**44,2**	**44,6**	**42,5**	**42,7**	**42,8**	**42,1**	**41,3**	**44,1**	**6,4**
Portugalia	37,3	40,3	43,2	44,3	45,8	44,0	43,1	44,0	42,9	42,2	43,2	43,1	44,4	44,3	45,8	46,7	47,7	47,5	46,9	46,5	44,9	–3,4
Słowacja	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	53,0	47,0	52,1	49,0	45,3	47,2	51,7	43,3	43,3	39,4	38,9	37,1	35,7	34,1	33,3	42,7	13,7
Hiszpania	41,4	42,6	44,0	45,1	48,6	46,4	44,2	43,0	41,0	40,8	39,3	39,0	38,5	38,7	38,2	38,7	38,2	38,0	37,8	37,6	39,5	6,6
Szwecja	61,5	61,3	62,7	71,1	72,4	70,3	67,1	64,8	62,5	60,3	59,8	56,8	56,5	57,9	58,2	56,7	56,3	55,9	54,8	53,7	58,7	13,3
Szwajcaria	b.d.	30,0	31,7	33,8	34,7	34,7	34,5	35,2	35,6	36,1	34,6	33,9	34,8	35,7	36,7	36,3	36,2	35,5	35,4	35,2	35,4	–0,7
Wielka Brytania	40,8	42,4	44,1	46,0	46,1	45,4	44,9	43,1	41,6	40,4	39,8	37,5	40,9	42,0	43,6	43,8	44,9	45,3	45,3	45,3	42,7	–0,4
USA[6]	36,1	37,1	37,8	38,5	38,0	37,0	37,0	36,5	35,4	34,7	34,3	34,2	35,3	36,3	36,7	36,4	36,6	36,5	36,9	36,8	36,0	0,1
Strefa Euro	46,5	47,5	49,0	50,2	51,9	50,7	50,5	50,6	49,3	48,5	48,2	46,3	47,3	47,7	48,2	47,7	47,5	47,4	46,9	46,6	48,0	3,8
Ogółem OECD	39,2	40,1	41,3	42,4	42,9	42,1	42,1	41,8	40,6	40,3	40,0	39,1	40,2	40,8	41,3	40,7	40,7	40,6	40,5	40,4	40,6	1,8

* prognoza; wydatki ogółem sektora instytucji rządowych i samorządowych obejmują wydatki bieżące oraz kapitałowe.

[1] W 1995 roku dane uwzględniają również prywatyzację, która odbyła się poprzez dystrybucję bonów, co odpowiada 9,8 pp. PKB. W 2003 r. uruchomienie gwarancji państwowych, głównie dla sektora bankowego, wyniosło 6,4% całkowitych wydatków.

[2] W 1995 roku wydatki po odliczeniu długu przyjętego od Funduszy Długu Dziedziczonego (Inherited Debt Funds).

[3] W 2006 roku wydatki obejmują jednorazowy zwrot wpływów z VAT wynoszący 0,9 pp. PKB.

[4] W 1998 roku wydatki byłyby o 5,3 pp. wyższe, gdyby uwzględniały przejęcie przez budżet centralny długu Korporacji Kolei Japońskich oraz Specjalnego Rachunku Lasów Państwowych. W 2000 roku wydatki obejmują transfery kapitałowe do Towarzystwa Wkładów Ubezpieczeniowych.

[5] W 1995 roku wydatki byłyby o 4,9 pp. PKB wyższe, gdyby wzięto pod uwagę transfery kapitałowe do agencji mieszkaniowej dofinansowującej osoby o niskich dochodach.

[6] Dane obejmują wydatki po odliczeniu nadwyżek przedsiębiorstw publicznych.

Źródło: Jak w tabeli 1.

Dotyczy to: Szwecji (58,7%), Danii (54,8%), Francji (53,2%), Finlandii (51,7%), Austrii (51,6%) oraz Belgii (50,0%). W 2008 roku tylko w trzech wymienionych krajach prognozowany udział wydatków publicznych w PKB ma przekroczyć 50% – w Szwecji (53,8%), Francji (53,3%) oraz Danii (50,4%).

Tylko w sześciu rozpatrywanych krajach analizowany udział w 2008 roku był wyższy niż w 1995 roku Największy jego wzrost odnotowano w Korei Południowej – aż o 9,1 pp., z tym że jego wysokość w 1995 r. wynosiła zaledwie 20,8% PKB. W tej grupie krajów jest również Wielka Brytania, dla której w 2008 roku prognozowany udział wydatków publicznych w PKB wynosi 45,3% PKB (wzrost w stosunku do wielkości z 1995 roku o 0,4 pp.). W Wielkiej Brytanii udział wydatków publicznych w PKB był najniższy w 2000 roku – 37,5% PKB, po czym zaczął wzrastać aż do 45,3% w latach 2006–2008.

W Polsce przeciętny udział wydatków publicznych w PKB w latach 1995–2008 wyniósł 44,1%, a według prognoz w 2008 roku wyniesie zaledwie 41,3% PKB. Jest to wysokość tylko nieco wyższa od prognozowanej dla OECD (40,4% PKB) i zdecydowanie niższa niż dla strefy euro – 46,6%. Wielkość sektora finansów publicznych w Polsce mierzona udziałem wydatków publicznych w PKB jest co najwyżej średnia, a w porównaniu do krajów strefy euro wręcz mała.

Długookresowa obserwacja – począwszy aż od II połowy XIX wieku prowadzi do wniosku o ciągłym wzroście sektora finansów publicznych wyrażającym się we wzroście udziału wydatków publicznych w PKB [5]. Powstaniu państwa dobrobytu towarzyszył realny wzrost wydatków publicznych, co jest zgodne z powszechnie znanym prawem A. Wagnera. Odwrócenie tej tendencji nastąpiło w ostatniej dekadzie XX wieku, gdy wiele krajów podjęło próbę rewizji doktryny społeczno-gospodarczej, w tym ograniczenia wydatków publicznych.

4. Wynik sektora finansów publicznych i jego udział w PKB

Liczba państw, które osiągnęły równowagę lub nadwyżkę sektora finansów publicznych w II połowie lat 90. i w I dekadzie XXI wieku zdecydowanie przewyższa analogiczną liczbę z I połowy lat 90. W latach 1989–1997 ich liczba wynosiła od 2 do 8, a w latach 1998–2008 – od 9 do 18. Z pewnością nie bez znaczenia pozostaje dążenie państw UE do spełnienia kryteriów konwergencji, umożliwiających przyjęcie wspólnej waluty euro. Dwa z nich dotyczą polityki fiskalnej, mianowicie długu publicznego, który nie powinien przekraczać 60% PKB, oraz deficytu budżetowego, który może być co najwyżej równy 3% PKB [6].

Udział dochodów publicznych w PKB nie przesądza o wyniku sektora finansów publicznych. Przykładowo, w Belgii, Danii, Finlandii i Norwegii udział ten jest

Tabela 3. Wynik sektora finansów publicznych (nadwyżka lub deficyt (-)) jako % PKB

Wyszczególnienie	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006*	2007*	2008*
Australia	–0,9	–2,1	–4,4	–6,0	–5,2	–4,5	–3,9	–2,2	–0,5	0,6	2,0	0,9	–0,8	0,8	1,6	1,6	1,6	2,5	1,9	1,4
Austria	–3,1	–2,5	–2,9	–2,0	–4,4	–4,9	–5,7	–4,0	–1,8	–2,4	–2,3	–1,6	–0,1	–0,7	–1,8	–1,3	–1,6	–1,3	–1,6	–1,5
Belgia[1]	–7,5	–6,7	–7,3	–8,0	–7,3	–5,0	–4,4	–3,8	–2,1	–0,8	–0,5	0,0	0,5	0,0	0,0	–0,1	0,0	0,0	–0,2	–0,2
Kanada	–4,6	–5,8	–8,4	–9,1	–8,7	–6,7	–5,3	–2,8	0,2	0,1	1,6	2,9	0,7	–0,1	–0,4	0,5	1,4	0,9	0,8	0,8
Republika Czeska	.	.	.	.	.	.	–13,4	–3,3	–3,8	–5,0	–3,7	–3,7	–5,7	–6,8	–6,6	–2,9	–3,6	–3,7	–4,1	–4,3
Dania	0,3	–1,3	–2,9	–2,6	–3,8	–3,3	–2,9	–1,9	–0,5	0,0	1,4	2,3	1,2	0,2	–0,1	1,9	4,6	3,4	3,2	3,2
Finlandia	6,8	5,4	–1,0	–5,5	–8,3	–6,7	–6,2	–3,5	–1,2	1,7	1,6	6,9	5,0	4,1	2,3	2,1	2,5	2,5	2,4	2,2
Francja	–1,7	–2,3	–2,8	–4,4	–5,9	–5,5	–5,5	–4,1	–3,0	–2,6	–1,7	–1,5	–1,6	–3,2	–4,2	–3,7	–2,9	–2,7	–2,5	–2,3
Niemcy	0,1	–1,9	–2,8	–2,5	–3,0	–2,3	–3,2	–3,3	–2,6	–2,2	–1,5	1,3	–2,8	–3,6	–4,0	–3,7	–3,2	–2,3	–1,4	–1,3
Grecja	–13,3	–15,4	–10,8	–12,0	–13,1	–9,1	–9,9	–7,3	–6,5	–4,2	–3,4	–4,1	–4,9	–5,3	–6,2	–7,7	–5,1	–2,6	–2,6	–2,6
Węgry	.	.	–3,1	–7,3	–6,8	–11,4	–7,8	–6,1	–7,5	–8,5	–5,3	–3,0	–3,5	–8,2	–6,3	–5,3	–6,5	–8,7	–5,4	–4,3
Islandia	–4,4	–3,3	–2,9	–2,8	–4,5	–4,7	–2,9	–1,6	0,0	0,5	2,3	2,4	0,2	–0,8	–2,0	0,5	5,5	4,1	0,4	–1,3
Irlandia	–2,7	–2,8	–2,8	–2,9	–2,7	–2,0	–2,0	0,0	1,6	2,2	2,6	4,6	0,8	–0,4	0,4	1,5	1,1	1,0	0,7	0,7
Włochy	–11,4	–11,4	–11,4	–10,4	–10,1	–9,1	–7,4	–7,0	–2,7	–3,1	–1,8	–0,9	–3,1	–3,0	–3,5	–3,5	–4,3	–4,8	–3,2	–3,3
Japonia	1,8	2,1	1,8	0,8	–2,4	–4,2	–5,1	–5,1	–4,1	–5,9	–7,5	–7,7	–6,4	–8,2	–8,0	–6,3	–5,3	–4,6	–4,0	–3,7
Korea Południowa	3,1	3,1	1,7	1,4	2,2	2,9	3,8	3,4	3,3	1,6	2,7	5,4	4,6	5,4	0,4	2,5	2,5	2,2	2,1	2,0
Luksemburg	.	4,3	0,7	–0,2	1,5	2,5	2,4	1,2	3,7	3,4	3,4	6,0	6,1	2,1	0,3	–1,1	–1,0	–1,3	–0,8	–0,4
Holandia	–4,8	–5,1	–2,5	–4,0	–2,7	–3,3	–4,3	–2,0	–1,3	–0,9	0,4	2,0	–0,3	–2,0	–3,1	–1,8	–0,3	–0,4	–0,2	–0,1
Nowa Zelandia	–3,4	–4,6	–3,5	–3,1	–0,4	3,1	2,9	2,8	1,6	0,1	–0,2	1,6	2,2	3,1	3,9	3,6	4,2	3,5	2,6	2,2
Norwegia	1,8	2,2	0,1	–1,9	–1,4	0,3	3,4	6,5	7,7	3,6	6,2	15,6	13,6	9,3	7,5	11,4	16,2	19,3	18,0	18,1
Polska	.	.	.	.	.	.	**–4,4**	**–4,9**	**–4,6**	**–4,3**	**–1,8**	**–1,5**	**–3,7**	**–3,2**	**–4,7**	**–3,9**	**–2,4**	**–2,2**	**–1,8**	**–1,6**
Portugalia	–3,0	–6,3	–7,2	–4,5	–7,7	–7,4	–5,2	–4,5	–3,4	–3,0	–2,7	–3,0	–4,3	–2,9	–3,0	–3,2	–6,0	–4,6	–3,7	–3,4
Słowacja	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	–6,8	–1,8	–8,6	–6,7	–4,8	–6,4	–11,8	–6,5	–7,7	–3,7	–3,0	–3,1	–3,7	–2,7	–2,2
Hiszpania	–2,6	–3,9	–4,6	–3,7	–6,9	–6,5	–6,3	–4,6	–2,9	–3,0	–0,9	–0,9	–0,5	–0,3	0,0	–0,2	1,1	1,4	1,2	1,4
Szwecja	3,3	3,4	–0,1	–8,9	–11,3	–9,2	–6,9	–2,8	–1,0	1,9	2,3	5,0	2,6	–0,5	–0,2	1,6	2,8	2,9	2,4	2,6
Szwajcaria	b.d.	0,6	–1,1	–2,4	–2,7	–1,9	–1,2	–1,4	–2,4	–1,5	0,0	2,4	0,9	0,1	–1,3	–1,1	–0,5	0,2	0,5	0,7
Wielka Brytania	0,7	–1,8	–3,2	–6,4	–7,9	–6,8	–5,8	–4,1	–2,1	0,1	1,2	4,0	0,9	–1,7	–3,4	–3,3	–3,4	–3,0	–2,7	–2,6
USA	–3,2	–4,2	–4,9	–5,8	–4,9	–3,6	–3,1	–2,2	–0,8	0,4	0,9	1,6	–0,4	–3,8	–4,8	–4,6	–3,7	–2,3	–2,8	–3,0
Strefa euro	–3,6	–4,6	–5,0	–5,0	–5,7	–4,9	–5,0	–4,2	–2,6	–2,3	–1,3	0,0	–1,8	–2,6	–3,1	–2,8	–2,4	–2,1	–1,5	–1,4
Ogółem OECD	–2,1	–3,0	–3,7	–4,6	–4,9	–4,2	–4,0	–3,1	–1,7	–1,3	–0,8	0,3	–1,3	–3,2	–4,0	–3,4	–2,7	–2,0	–2,0	–2,0
Liczba państw z równowagą lub dodatnim saldem	8	7	4	2	2	4	4	5	7	13	14	18	13	9	9	10	12	13	12	11
Saldo sektora finansów publicznych po wyłączeniu zabezpieczenia społecznego																				
USA	–4,2	–5,3	–5,8	–6,6	–5,6	–4,4	–3,9	–3,1	–1,9	–0,8	–0,6	0,1	–2,0	–5,4	–6,2	–5,9	–5,0	–3,7	–4,2	–4,5
Japonia[2]	–1,4	–1,4	–0,9	–1,7	–4,6	–6,2	–7,0	–6,9	–5,8	–7,2	–8,5	–8,2	–6,5	–7,9	–8,1	–6,6	–5,4	–4,3	–3,6	–3,5

* prognoza; brak danych

[1] Dane dla 2005 roku nie obejmują przyjęcia przez rząd długu spółki kolejowej SNCB wynoszącego 2,5 pp. PKB.

[2] Przed 1991 roku, kiedy przyjęto metodę SNA 93, dane obejmują indywidualne fundusze emerytalne.

Źródło: Jak w tabeli 1.

wysoki, a jednocześnie wynik sektora finansów publicznych zazwyczaj jest dodatni. W Norwegii nadwyżka sektora finansów publicznych odnotowywana jest nieprzerwanie od 1994 roku, a na 2006 rok szacowano ją w wysokości aż 19,3% PKB. Z kolei Japonia i USA stanowią przykład państw o niskim udziale dochodów publicznych w PKB i jednocześnie relatywnie wysokim deficycie sektora finansów publicznych. Natomiast Irlandia jest państwem o niskim udziale dochodów publicznych w PKB i jednocześnie o dodatnim saldzie sektora finansów publicznych.

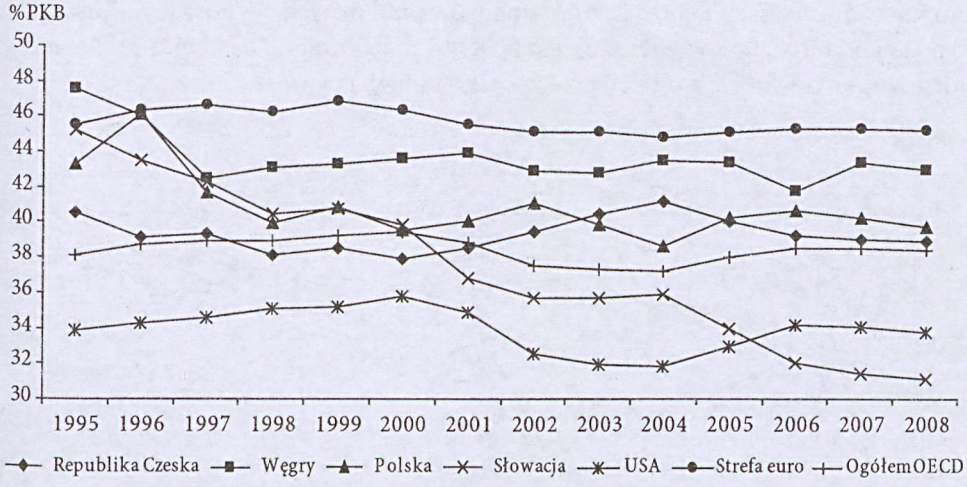
5. Stopa redystrybucji PKB w wybranych państwach

W dalszej części opracowania uwzględnione zostaną tylko wybrane państwa i ich grupy. Analizie poddane zostaną państwa Grupy Wyszehradzkiej, którą tworzą Czechy, Węgry, Polska i Słowacja [7]. Są to państwa, które w latach 90. XX wieku podjęły współpracę w związku ze staraniami o przyjęcie do NATO i Unii Europejskiej. Państwa te charakteryzowały się wówczas zbliżonym poziomem rozwoju społeczno-gospodarczego i podobnym przebiegiem procesów transformacji. Ponadto miały nie tylko zbieżne główne cele polityki zagranicznej, ale także podobne możliwości ich realizacji. Kolejnym uwzględnionym w analizie państwem są USA, które są postrzegane jako kraj w największym stopniu odpowiadający gospodarce liberalnej. Ponadto uwzględniono w niej strefę euro, skupiającą do 2006 roku 12, a od 2007 roku 13 najwyżej rozwiniętych gospodarek europejskich, oraz OECD – obejmującą 30 najbardziej rozwiniętych gospodarek świata. Analiza ta pozwoli porównać wielkość sektora finansów publicznych w Polsce z jego wielkością zarówno w państwach o porównywalnej sytuacji gospodarczej i społecznej, jak i w państwach o zdecydowanie wyższym poziomie rozwoju gospodarczego.

Z ryciny 1 wynika, że spośród badanych państw, państwami o najniższym udziale dochodów publicznych w PKB są USA i Słowacja. W przypadku drugiego kraju udział ten zmalał z 45,2% w 1995 roku do 31,1% prognozowanych na 2008 roku, a więc o ponad 14 pp. Państwami o najwyższym udziale dochodów publicznych w PKB są państwa strefy euro. W wysokorozwiniętych krajach europejskich zakres zadań publicznych realizowanych przez państwo jest stosunkowo szeroki i nie podlega większym wahaniom, mimo prób ograniczenia obecności państwa w sferze społecznej i gospodarczej [8]. W Polsce udział ten średnio wynosił 40,9% i generalnie wykazywał tendencję malejącą. Na 2008 roku udział ten jest prognozowany w wysokości 39,7%, a więc o 3,6 pp. niższej niż w 1995 roku

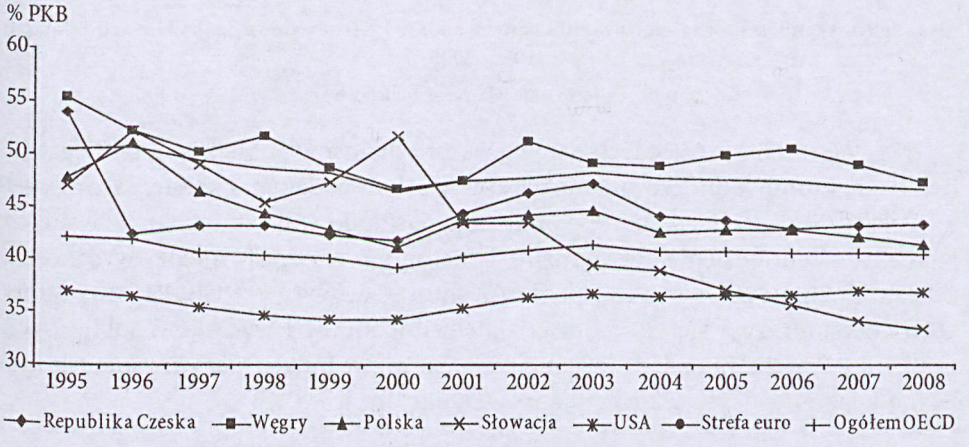
Podobne prawidłowości występują w przypadku udziału wydatków publicznych w PKB. Państwami o najniższym udziale są USA i Słowacja, choć w przypadku Słowacji widoczne są silne jego wahania. Przykładowo, w 2000 roku rozpatrywany udział w tym kraju wyniósł aż 51,7%. W Czechach udział dochodów

publicznych w PKB był zazwyczaj niższy niż w Polsce, a wydatków publicznych – odwrotnie – zazwyczaj był on wyższy. Najwyższym udziałem wydatków publicznych w PKB charakteryzują się natomiast Węgry.



Rysunek 1. Dochody publiczne jako % PKB w wybranych państwach w latach 1995–2008

Źródło: Opracowanie własne na podstawie tabeli 1

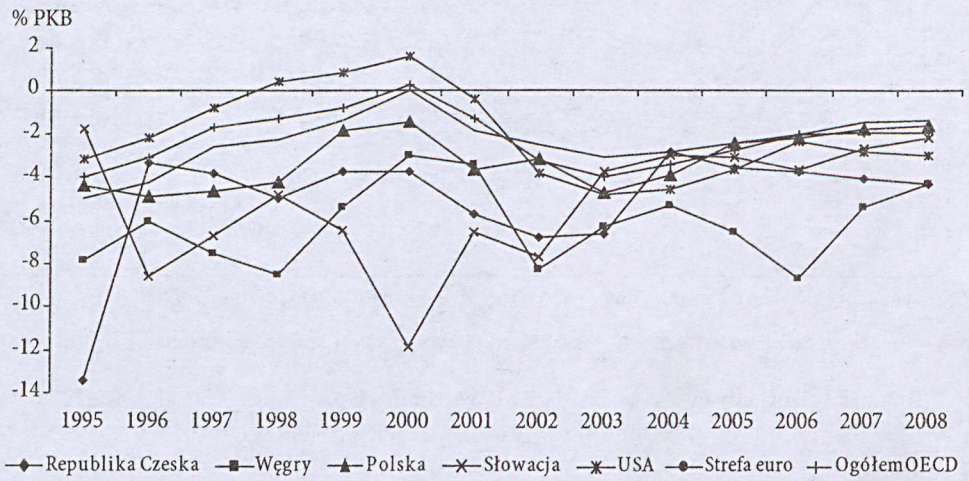


Rysunek 2. Wydatki publiczne jako % PKB w wybranych państwach w latach 1995–2008

Źródło: Opracowanie własne na podstawie tabeli 2

Z punktu widzenia salda sektora finansów publicznych najkorzystniejsze były ostatnie lata XX wieku, a szczególnie rok 2000. W roku tym USA oraz państwa OECD odnotowały nadwyżkę, przy czym w przypadku USA była ona najwyższa, a w przypadku OECD – jedyna w badanych latach. Strefa euro osiągnęła wów-

czas równowagę dochodów i wydatków publicznych, a w Polsce i na Węgrzech odnotowano najniższy deficyt sektora finansów publicznych. Należy dodać, że w państwach tych w rozpatrywanych latach ani razu nie odnotowano nadwyżki w tym sektorze. Natomiast Słowacja w 2000 roku odnotowała najwyższy w porównywanych latach deficyt sektora finansów publicznych, wynoszący 11,8% PKB. W latach 2001–2003 w większości rozpatrywanych krajów nastąpiło pogłębienie deficytu tego sektora, a od 2004 roku – jego obniżka.



Rysunek 3. Wynik sektora finansów publicznych jako % PKB w wybranych państwach w latach 1995–2008

Źródło: Opracowanie własne na podstawie tabeli 3

Na Węgrzech i w Czechach deficyt sektora finansów publicznych podlegał silnym wahaniom i jednocześnie był wysoki w całym badanym okresie. W przypadku Polski i Słowacji jego znaczne obniżenie nastąpiło w ostatnich analizowanych latach. W strefie euro nie potwierdziła się natomiast zależność między wysokością udziału dochodów i wydatków publicznych oraz deficytu w PKB. Państwa strefy euro charakteryzują się wysokim udziałem dochodów i wydatków publicznych w PKB i jednocześnie zdecydowanie niższym niż w innych porównywanych krajach udziałem deficytu sektora finansów publicznych w PKB.

6. Wzrost PKB

Dane przedstawione w tabelach 4 i 5 nie potwierdzają jednoznacznej i silnej zależności między tempem wzrostu PKB a wielkością sektora finansów publicznych, mierzoną udziałem dochodów i wydatków publicznych w PKB. W latach

Tabela 4. Wzrost PKB (procentowa zmiana w stosunku do poprzedniego roku)

Wyszczególnienie	Średnia 1982–92	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006*	2007*	2008*	Średnia 1995–2008
Australia	3,0	4,0	5,0	4,0	4,0	3,8	5,2	4,4	3,4	2,4	3,9	3,3	3,3	2,9	2,6	3,0	3,4	3,5
Austria	2,6	0,4	2,4	2,6	2,6	2,2	3,7	3,7	2,8	0,6	0,5	0,8	2,3	2,6	3,2	2,5	2,4	2,3
Belgia	2,3	–1,0	3,2	2,4	1,1	3,5	1,7	3,3	3,9	0,7	1,4	1,0	2,7	1,5	2,9	2,3	2,1	2,2
Kanada	2,6	2,3	4,8	2,8	1,6	4,2	4,1	5,5	5,2	1,8	2,9	1,8	3,3	2,9	2,8	2,7	3,1	3,2
Republika Czeska	·	·	2,6	5,9	4,2	–0,7	–0,8	1,3	3,7	2,5	1,9	3,6	4,2	6,1	6,2	4,8	4,6	3,4
Dania	2,1	–0,1	5,5	3,1	2,8	3,2	2,2	2,6	3,5	0,7	0,5	0,7	1,9	3,0	3,5	2,6	1,6	2,3
Finlandia	1,6	–1,0	3,6	4,0	3,6	6,1	5,2	3,9	5,3	2,5	1,6	1,9	3,3	3,0	5,0	2,8	2,7	3,6
Francja	2,3	–0,8	1,5	1,8	1,0	2,1	3,3	3,0	4,0	1,8	1,1	1,1	2,0	1,2	2,1	2,2	2,3	2,1
Niemcy	3,0	–0,8	2,7	2,0	1,0	1,9	1,8	1,9	3,5	1,4	0,0	–0,2	0,8	1,1	2,6	1,8	2,1	1,5
Grecja	1,3	–1,6	2,0	2,1	2,4	3,6	3,4	3,4	4,5	5,1	3,8	4,8	4,7	3,7	4,0	3,8	3,8	3,8
Węgry	·	·	2,9	1,5	1,3	4,6	4,9	4,2	5,2	4,1	4,3	4,1	4,9	4,2	4,0	2,2	3,0	3,7
Islandia	1,7	1,3	3,6	0,1	4,8	4,9	5,8	4,0	4,4	3,6	–0,3	2,7	7,7	7,5	3,6	1,0	2,5	3,7
Irlandia	3,6	2,7	5,8	9,6	8,3	11,7	8,6	10,7	9,2	5,9	6,0	4,3	4,3	5,5	5,1	5,1	4,5	7,1
Włochy	2,5	–0,9	2,3	2,9	0,6	2,0	1,3	1,9	3,8	1,7	0,3	0,1	0,9	0,1	1,8	1,4	1,6	1,5
Japonia	3,8	0,2	1,1	1,9	2,6	1,4	–1,8	–0,2	2,9	0,4	0,1	1,8	2,3	2,7	2,8	2,0	2,0	1,5
Korea Południowa	8,9	6,1	8,5	9,2	7,0	4,7	–6,9	9,5	8,5	3,8	7,0	3,1	4,7	4,0	5,0	4,4	4,6	4,9
Luksemburg	6,0	4,2	3,8	1,4	1,9	5,9	6,5	8,4	8,4	2,5	3,8	1,3	3,6	4,0	5,2	4,3	4,0	4,4
Meksyk	1,9	1,9	4,5	–6,2	5,1	6,8	4,9	3,9	6,6	–0,2	0,8	1,4	4,2	3,0	4,7	3,6	3,7	3,0
Holandia	2,8	0,7	2,9	3,0	3,0	3,8	4,3	4,0	3,5	1,4	0,1	0,3	2,0	1,5	3,0	3,1	3,0	2,6
Nowa Zelandia	1,5	4,7	6,2	4,2	3,4	3,0	0,7	4,7	3,8	2,5	4,7	3,7	4,2	2,1	1,5	1,3	2,0	3,0
Norwegia	3,0	2,7	5,3	4,4	5,3	5,2	2,6	2,1	2,8	2,7	1,1	1,1	3,1	2,3	2,4	3,2	2,7	2,9
Polska	·	·	**5,3**	**7,0**	**6,2**	**7,1**	**5,0**	**4,5**	**4,2**	**1,1**	**1,4**	**3,8**	**5,3**	**3,5**	**5,1**	**5,1**	**4,8**	**4,6**
Portugalia	3,4	–2,0	1,0	4,3	3,6	4,2	4,8	3,9	3,9	2,0	0,8	–1,1	1,2	0,4	1,3	1,5	1,7	2,3
Słowacja	·	·	6,2	5,8	8,0	5,7	3,7	0,3	0,7	3,2	4,1	4,2	5,4	6,0	8,2	8,0	5,7	4,9
Hiszpania	3,2	–1,0	2,4	2,8	2,4	3,9	4,5	4,7	5,0	3,6	2,7	3,0	3,2	3,5	3,7	3,3	3,1	3,5
Szwecja	1,9	–2,0	3,8	4,1	1,4	2,5	3,6	4,3	4,4	1,2	2,0	1,8	3,3	2,7	4,3	3,6	2,9	3,0
Szwajcaria	2,1	–0,2	1,1	0,4	0,5	1,9	2,8	1,3	3,6	1,0	0,3	–0,2	2,3	1,9	3,0	2,2	2,0	1,7
Turcja	5,1	8,0	–5,5	7,2	7,0	7,5	3,1	–4,7	7,4	–7,5	7,9	5,8	8,9	7,4	6,1	5,3	6,3	4,8
Wielka Brytania	2,5	2,3	4,3	2,9	2,8	3,0	3,3	3,0	3,8	2,4	2,1	2,7	3,3	1,9	2,6	2,6	2,8	2,8
USA	3,5	2,7	4,0	2,5	3,7	4,5	4,2	4,4	3,7	0,8	1,6	2,5	3,9	3,2	3,3	2,4	2,7	3,1
Strefa euro	2,7	–0,7	2,4	2,4	1,4	2,6	2,7	2,9	3,9	1,9	0,9	0,8	1,7	1,5	2,6	2,2	2,3	2,1
Ogółem OECD	3,3	1,5	3,3	2,5	3,0	3,6	2,7	3,3	4,0	1,2	1,6	2,0	3,2	2,7	3,2	2,5	2,7	2,7

* prognoza

Źródło: Jak w tabeli 1.

1995–2008 państwem o najwyższym średniorocznym wzroście PKB, wynoszącym 7,1%, była Irlandia. Jednak od 2001 roku wzrost PKB w tym kraju w każdym z kolejnych lat był niższy od jego średniej wartości dla badanego okresu. Co ciekawe, zjawisko to wystąpiło w warunkach niskiego udziału dochodów publicznych w PKB – niższego od średniej dla tego okresu, wynoszącej 36,1%. Zatem spadek udziału dochodów publicznych w PKB nie zagwarantował utrzymania tempa wzrostu PKB w wysokości z drugiej połowy lat 90. XX wieku.

Tabela 5. Udział dochodów i wydatków publicznych w PKB a tempo wzrostu PKB w latach 1995–2008 w państwach OECD (w %)

Wyszczególnienie	Udział w PKB				Przeciętne tempo wzrostu PKB w latach 1995–2008
	dochodów publicznych		wydatków publicznych		
	średnia 1995–2008	różnica 1995 – 2008	średnia 1995–2008	różnica 1995–2008	
Australia	36,0	–1,1	35,5	4,2	3,5
Austria	49,6	2,8	51,6	7,0	2,3
Belgia	49,2	–0,8	50,0	3,4	2,2
Kanada	42,3	2,8	42,2	8,9	3,2
Republika Czeska	39,3	1,6	44,4	10,7	3,4
Dania	55,9	3,1	54,8	9,2	2,3
Finlandia	53,3	4,8	51,7	13,2	3,6
Francja	50,2	–2,0	53,2	1,2	2,1
Niemcy	44,8	1,5	47,2	3,4	1,5
Grecja	43,2	–2,6	48,4	4,7	3,8
Węgry	43,6	4,6	49,8	8,2	3,7
Islandia	43,9	–3,9	43,3	–2,3	3,7
Irlandia	36,1	3,6	35,0	6,3	7,1
Włochy	45,3	–0,6	49,0	3,5	1,5
Japonia	31,6	–1,1	37,4	0,2	1,5
Korea Południowa	29,0	–7,3	26,0	–9,1	4,9
Luksemburg	42,8	0,1	41,1	–2,7	4,4
Holandia	45,3	0,4	46,4	4,6	2,6
Nowa Zelandia	42,4	1,6	40,0	0,9	3,0
Norwegia	57,1	–5,3	45,9	9,4	2,9
Polska	40,9	3,6	44,1	6,4	4,6
Portugalia	41,1	–5,3	44,9	–3,4	2,3
Słowacja	37,5	14,1	42,7	13,7	4,9
Hiszpania	38,5	–1,0	39,5	6,6	3,5
Szwecja	59,6	3,9	58,7	13,3	3,0
Szwajcaria	35,1	–2,6	35,4	–0,7	1,7
Wielka Brytania	40,9	–3,6	42,7	–0,4	2,8
USA	33,9	0,0	36,0	0,1	3,1
Strefa euro	45,7	0,2	48,0	3,8	2,1
Ogółem OECD	38,4	–0,3	40,6	1,8	2,7

Źródło: Opracowanie własne na podstawie tabeli 1, 2 i 4.

Na drugim miejscu pod względem średniorocznego tempa wzrostu PKB są Korea Południowa oraz Słowacja. Korea Południowa utrzymała wysokie tempo wzrost PKB w warunkach wzrostu udziału dochodów i wydatków publicznych w PKB w 2008 roku w stosunku do ich wysokości z 1995 roku, wynoszącego odpo-

wiednio 7,3 oraz 9,1 pp. Natomiast Słowacja osiągnęła średnioroczny wzrost PKB w wysokości 4,9% w warunkach znacznego spadku udziału dochodów i wydatków publicznych w PKB.

Polska i Luksemburg osiągnęły porównywalny średnioroczny wzrost PKB, wynoszący odpowiednio 4,6% i 4,4%. Należy zauważyć, że w rozpatrywanym okresie w Polsce udział dochodów publicznych w PKB był niższy, a wydatków publicznych – wyższy niż w Luksemburgu.

Finlandia i Szwecja są przykładem państw, w których mimo wysokiej stopy redystrybucji PKB, mierzonej udziałem dochodów i wydatków publicznych w PKB, średnioroczny wzrost PKB był relatywnie wysoki i wyniósł odpowiednio 3,6 i 3,0%. Z kolei Japonia i Szwajcaria są przykładem państw, w których niskiej stopie redystrybucji PKB (mierzonej udziałem dochodów i wydatków publicznych w PKB) towarzyszył niski wzrost PKB, który w latach 1995–2008 wyniósł odpowiednio 1,5 i 1,7%.

7. Zakończenie

Wielkość sektora finansów publicznych można mierzyć różnymi metodami. W opracowaniu zmierzono ją udziałem dochodów i wydatków publicznych w PKB. Strumienie finansowe składające się na dochody i wydatki publiczne nie dają jednak pełnego obrazu wielkości sektora finansów publicznych w danym państwie i jego wpływu na aktywność gospodarczą i życie społeczne. Z dużą ostrożnością należy dokonywać oceny zmian tych wielkości w czasie, a tym bardziej w międzynarodowych analizach porównawczych. Pośrednie oddziaływanie odbywa się bowiem poprzez regulacje. Przykładowo, administracyjne ograniczenie importu określonych towarów spowoduje wzrost ich cen. Jest to w istocie wsparcie krajowej produkcji, które nie znajduje odzwierciedlenia ani w dochodach, ani w wydatkach publicznych [9]. Ocena wielkości sektora finansów publicznych według kryteriów ilościowych jest zatem niepełna. Ponadto w opracowaniu – ze względu na jego ograniczoną objętość – w analizie dochodów i wydatków publicznych pominięto ich strukturę.

Przeprowadzone badanie pozwala jednak stwierdzić, że wielkość sektora finansów publicznych w Polsce jest porównywalna do jego wielkości w państwach OECD, natomiast w stosunku do krajów euro jest wręcz mała. Polska jest państwem, w którym stopa redystrybucji PKB mierzona udziałem dochodów i wydatków publicznych w PKB wykazuje tendencję malejącą. Spadek udziału dochodów publicznych w PKB spowodowany jest przede wszystkim sukcesywną obniżką stawek podatkowych. Stawka podatku dochodowego od osób prawnych zmalała

z 40% w 1996 roku do 19% od 2004 roku. Ponadto od 2004 roku osoby fizyczne prowadzące pozarolniczą działalność gospodarczą mogą wybrać opodatkowanie podatkiem liniowym ze stawką również wynoszącą 19%. Z kolei radykalny spadek dochodów publicznych w latach 2000 i 2001 jest spowodowany realizowaną wówczas polityką budżetową i niskim tempem wzrostu gospodarczego.

Dalszy spadek udziału dochodów i wydatków publicznych w PKB może jednak przynieść tak pozytywne skutki, przejawiające się w zwiększonej motywacji do podejmowania działalności gospodarczej, jak i negatywne, związane z trudnościami w realizacji budżetu i finansowaniu inwestycji infrastrukturalnych.

W opracowaniu wprawdzie pominięto analizę struktury wydatków publicznych, należy jednak podkreślić, że w Polsce w wydatkach tych dominują wydatki bieżące. Przykładowo, w latach 2004 i 2005, wydatki kapitałowe stanowiły zaledwie 8,2% wydatków publicznych ogółem [10]. Świadczy to o zminimalizowaniu obecności państwa w sferze gospodarczej, a ponadto o niewielkich inwestycjach publicznych. Zmniejszenie udziału wydatków publicznych w PKB musiałoby zatem negatywnie odbić się na usługach publicznych i zabezpieczeniu społecznym. Tego typu zmiany są natomiast wysoce ryzykowne w krajach transformujących gospodarkę, w których mechanizm rynkowy jeszcze nie funkcjonuje tak sprawnie i efektywnie jak w krajach wysokorozwiniętych. Powoduje to, że wysokie dochody i rosnący majątek nie zawsze mają źródła w wypracowanej nadwyżce, lecz raczej są skutkiem niesprawności rynku, nieuczciwej konkurencji, luk instytucjonalnych, złego prawa itd. W tej sytuacji komercjalizacja usług społecznych ograniczyłaby dostęp znacznej części ludności do tych usług i powiększyłaby sferę ubóstwa [11].

Należy podkreślić, że dochody publiczne uwzględnione w analizie obejmują oprócz podatków, również składaki ubezpieczenia społecznego i inne dochody niepodatkowe, jak kary, grzywny czy dochody z tytułu praw własności. O ile łączny udział tych obciążeń w PKB w porównaniu do innych państw jest w Polsce umiarkowany, o tyle obciążenie z tytułu składek ubezpieczenia społecznego jest wysokie. Dowodzi tego chociażby analiza porównawcza kosztów pracy w Polsce i w innych państwach OECD.

Przez pojęcie kosztów pracy rozumie się nie tylko płace netto oraz obciążenia podatkowe, lecz także pozapodatkowe, w tym szczególnie składki na ubezpieczenia społeczne oraz niektóre państwowe fundusze celowe. Różnica między kosztem pracy a płacą netto, nazywana klinem podatkowym, jest w Polsce znaczna i powstaje głównie za sprawą wysokich obciążeń na rzecz ubezpieczeń społecznych ponoszonych zarówno przez pracownika, jak i pracodawcę. O ile podatek dochodowy stanowi w Polsce zaledwie nieco ponad 5% kosztów pracy, o tyle składki na ubezpieczenia społeczne stanowią łącznie ponad 38% tych kosztów. Tak wysoki udział składek na ubezpieczenia społeczne w kosztach pracy występuje również we Francji, a także – choć już nieco niższy – na Węgrzech i w Austrii oraz na Słowacji i w Holandii [12].

Pozapodatkowe obciążenia przedsiębiorców są szczególnie dolegliwe, po pierwsze, ze względu na swoją wysokość, a po drugie, gdyż nie zależą od faktycznych rezultatów działalności. Konieczność ich ponoszenia występuje nawet w przypadku poniesienia straty. Praktyka dostarcza wiele przykładów, gdy konieczność opłacania obowiązkowych składek ubezpieczenia społecznego oraz na rzecz niektórych państwowych funduszy celowych stanowi skuteczną barierę w podjęciu działalności gospodarczej. W konsekwencji hamowana jest przedsiębiorczość oraz wolno spada liczba zarejestrowanych bezrobotnych i jednocześnie beneficjantów różnych form pomocy społecznej.

Reasumując, wielkość sektora finansów publicznych mierzona udziałem dochodów i wydatków publicznych w PKB w rozpatrywanych państwach jest istotnie zróżnicowana. Zależy ona od uwarunkowań historycznych, społecznych, kulturowych, które kształtują doktrynę społeczno-gospodarczą państwa [13]. Przeprowadzone badania nie potwierdziły jednoznacznej i ścisłej zależności między wielkością sektora finansów publicznych a rodzajem i wielkością jego wyniku oraz wzrostem PKB. Należy również podkreślić, że w Polsce wielkość sektora finansów publicznych jest większa od średniej dla badanych państw, natomiast jakość usług publicznych i zabezpieczenia społecznego jest zdecydowanie niższa od tej średniej.

PRZYPISY

[1] Sektor instytucji rządowych i samorządowych (ang. the general government sector) nie jest tożsamy z zakresem sektora finansów publicznych w rozumieniu art. 4 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 roku o finansach publicznych, DzU nr 249, poz. 2104 ze zm. Stanowi on konsolidację rachunków budżetu państwa i budżetów lokalnych oraz ubezpieczenia społecznego. Zob.: *OECD Economic Outlook Sources and Methods*, www.oecd.org/eco/sources-and-methods. W dalszej części opracowania, w porównaniach międzynarodowych, pod pojęciem sektora finansów publicznych będzie rozumiany sektor instytucji rządowych i samorządowych.

[2] *System finansowy w Polsce*, red. B. Pietrzak, Z. Polański, B. Woźniak, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2004, s. 481.

[3] J. Czekaj, *Podatki w Polsce na tle krajów OECD*, „Nasz Rynek Kapitałowy" 2002, nr 4, s. 73.

[4] J. E. Stiglitz, *Ekonomia sektora publicznego*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2004, s. 38 i 49.

[5] S. Owsiak, *Finanse publiczne. Teoria i praktyka*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2005, s. 673 i 674.

[6] Kryteria konwergencji zostały określone w art. 121 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, Dz.Urz. WE C 321E z 29 grudnia 2006 roku (wersja skonsolidowana).

[7] Oficjalna strona Grupy Wyszehradzkiej: http://visegradgroup.eu/main.php, 06.04.2007 r.

[8] *System finansowy...*, s. 481.

[9] Szerzej na temat manipulowania danymi dotyczącymi dochodów i wydatków publicznych zob.: J. E. Stiglitz, *Ekonomia sektora...*, s. 60.

[10] *Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2005 r., Omówienie*, t. 1, s. 484. Sprawozdanie jest dostępne na stronie: www.mf.gov.pl.

[11] S. Owsiak, *Finanse publiczne...*, s. 672; E. Małecka-Ziembińska, *Podatek dochodowy jako regulator dochodów osób fizycznych w Polsce okresu transformacji ustrojowej*, Wydawnictwo AE w Poznaniu, Poznań 2006, s. 7.

[12] Cytowane wielkości wyznaczono na podstawie danych zawartych w: *Taxing Wages 2003/2004*, OECD. Materiał jest dostępny na stronie www.oecd.org/topicstatsportal. Szerzej na ten temat zob.: E. Małecka-Ziembińska, *Koszty pracy w Polsce na tle krajów należących do OECD*, w: *Współczesne problemy finansów, bankowości i ubezpieczeń w teorii i praktyce*, t. 2, red. K. Znaniecka, Wydawnictwo AE w Katowicach, Katowice 2006, s. 113–122.

[13] S. Owsiak, *Finanse publiczne...*, s. 675.

RATE OF GDP REDISTRIBUTION IN CHOSEN OECD MEMBER STATES

Summary

The purpose of the paper is to measure and compare a size of a general government sector as share of incomes and expenses in a country's GDP. Research has been conducted for years from 1989(1995) to 2008 and concerns countries from OECD with distinction of Euro zone countries. Results allow for an evaluation of the general government sector influence on market income distribution and free market. Furthermore, it is possible to determine a trend in a change of the general government sector's size in concerned countries including Poland. The paper formulates an answer on a question if GDP redistribution influences on a general government sector's balance and a GDP growth rate.

Research proved that a size of the general government sector measured as incomes and expenses share in GDP of considered countries is diversified significantly. It depends on many historical, social and cultural conditions that shaped national economy and social doctrine of a country. Conducted research has not acknowledged a strong explicit coincidence between a size of the general government sector and growth of GDP. It has been shown that in Poland a size of the general government sector is greater than average from other OECD countries. However the quality of public services and safety of the social sphere are clearly lower than average from other OECD countries.