

Edyta Małecka-Ziemińska

Uniwersytet Ekonomiczny w Poznaniu

Finanse publiczne państw OECD w dobie kryzysu

1. Wprowadzenie

Jedną z przesłanek występowania sektora finansów publicznych są niedoskonałości mechanizmu rynkowego w zakresie stabilizacji makroekonomicznej. Funkcja stabilizacyjna finansów publicznych przejawia się w dążeniu do zapewnienia za pomocą dochodów i wydatków publicznych zrównoważonego wzrostu gospodarczego przy optymalnym wykorzystaniu czynników produkcji, zrównoważonym bilansie płatniczym i ustabilizowanym ogólnym poziomie cen. Wyróżnia się dwie metody realizacji tej funkcji: aktywną (dyskrecjonalną) i pasywną. Metoda aktywna polega na przeciwdziałaniu wahanom koniunktury przez bieżące dostosowanie obciążeń podatkowych¹ oraz wydatków publicznych do sytuacji gospodarczej. W zależności od fazy cyklu koniunkturalnego podejmowane działania mają charakter ekspansywny lub restrykcyjny. Skuteczność tak prowadzonej polityki fiskalnej jest, niestety, obniżana przez charakterystyczne dla niej opóźnienia, które wynikają z upływu czasu między zaistnieniem zjawiska gospodarczego a wprowadzeniem i zadziałaniem instrumentu, który ma temu zjawisku przeciwdziałać. Metoda pasywna polega na wykorzystaniu automatycznych stabilizatorów koniunktury, których funkcję pełnią określonego rodzaju dochody i wydatki publiczne stabilizujące rozmiary globalnego popytu i łagodzące amplitudę wahań cyklicznych gospodarki, działające automatycznie, niezależnie od bieżących decyzji politycznych. Koncepcja automatycznych stabilizatorów

¹ Odmienne poglądy odnośnie do wykorzystania podatków w celach stabilizacyjnych głoszą zwolennicy ekonomii keynesowskiej oraz przedstawiciele monetaryzmu. Pierwsi są przekonani o możliwości ich wykorzystania w szczególności do oddziaływania na krótko- i średniookresowe zmiany aktywności gospodarczej, natomiast drudzy nad obciążenia podatkowe przedkładają instrumenty pieniężne.

koniunktury zrodziła się w USA w latach 40. XX w. głównie w odpowiedzi na słabości dyskrejonalnych instrumentów fiskalnych. Jej powstaniu sprzyjały również doświadczenia wielkiego kryzysu lat 30. XX w., przeobrażenia społeczne, gospodarcze i instytucjonalne po II wojnie światowej, pesymistyczne prognozy dotyczące koniunktury pod koniec lat 40. XX w., a przede wszystkim teoretyczne podstawy interwencjonizmu sformułowane przez J.M. Keynesa².

Zaletą automatycznych stabilizatorów koniunktury jest reagowanie bez opóźnień na zmiany koniunktury gospodarczej. Ze względu na wady (m.in. ograniczony wpływ na zmiany popytu, niedoskonała synchronizacja z przebiegiem cyklu koniunkturalnego, brak możliwości wykorzystania w przypadku zakłóceń o charakterze strukturalnym, niebezpieczeństwo asymetrycznego ich oddziaływania na gospodarkę, negatywne oddziaływanie na stronę podażową gospodarki) nie stanowią one jednak alternatywy dla instrumentów dyskrejonalnych, a jedynie są względem nich komplementarne³. Dowodzą tego zmiany dochodów i wydatków publicznych wprowadzone w państwach Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD) w warunkach światowego kryzysu finansowego końca pierwszej dekady XXI w.

Celem opracowania jest analiza skali redystrybucji PKB w państwach OECD z uwzględnieniem danych od 1995 r. Uwagę skupiono jednak na zmianach wysokości dochodów i wydatków publicznych od 2008 r., a więc w warunkach światowego kryzysu finansowego. W tym celu wyznaczono następujące wskaźniki: stopę fiskalizmu (udział wydatków publicznych w PKB), stopę bieżących obciążeń fiskalnych (udział dochodów publicznych w PKB) oraz całkowitą stopę podatkową (udział łącznych dochodów podatkowych – razem ze składkami ubezpieczenia społecznego – w PKB). Umożliwiło to ocenę stopnia ingerencji państwa w rynkowy podział dochodów, a także określenie tendencji zmian wielkości sektora finansów publicznych w grupie porównywanych państw, w tym w Polsce. Ponadto pozwoliło to scharakteryzować wykorzystanie dochodów i wydatków publicznych w państwach OECD jako instrumentu stabilizacji koniunktury i wpływ takich działań na saldo sektora finansów publicznych (sektora instytucji rządowych i samorządowych)⁴ oraz jego zadłużenie.

² R. Barczyk, M. Lubiński, *Dylematy stabilizowania koniunktury*, Uniwersytet Ekonomiczny w Poznaniu, Poznań 2009, s. 98 i 116.

³ Nieodosobniony jest jednak pogląd, zgodnie z którym wobec niebezpieczeństwa nadmiernego wzrostu wydatków państwa na skutek uznaniowych działań wynikających z przesłanek politycznych automatyczne stabilizatory koniunktury stanowią najwłaściwszą reakcję polityki fiskalnej na pogorszenie koniunktury. Zob. R. Barczyk, M. Lubiński, *op. cit.*, s. 126–128 i 146; W. Szczęsny, *Wydajność fiskalna przedsiębiorstw*, Difin, Warszawa 1999, s. 50.

⁴ Sektor instytucji rządowych i samorządowych (*general government sector*) nie jest tożsamy z zakresem sektora finansów publicznych w rozumieniu art. 9 Ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. nr 157, poz. 1240 z późn. zm.). Stanowi on konsolidację rachun-

2. Stopa redystrybucji PKB w państwach OECD

Długookresowa obserwacja – począwszy od II połowy XIX w. – prowadzi do wniosku o ciągłym wzroście sektora finansów publicznych wyrażającym się we wzroście udziału wydatków publicznych w PKB⁵. 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 w., gdy wiele państw podjęło próbę rewizji doktryny społeczno-gospodarczej, w tym ograniczenia wydatków publicznych⁶. W warunkach kryzysu finansowego z końca I dekady XXI w. niektóre państwa zwiększyły jednak wydatki publiczne, o czym świadczą dane zamieszczone w tabeli 1.

W latach 1995–2009 z 31 porównywanych państw w 8 – z jednym wyjątkiem – europejskich państwach udział wydatków publicznych w PKB wyniósł co najmniej 50%, przy czym najwyższy odnotowano w Szwecji – 56,3%. Co znamienne, tam też wystąpił jego najwyższy spadek między skrajnymi latami rozpatrywanego okresu – o 10 punktów proc. – z 64,9% w 1995 r. do 54,9% w 2009 r. Zasadniczo państwami o wysokim udziale wydatków publicznych w PKB są państwa strefy euro. W wysoko rozwiniętych krajach europejskich zakres zadań publicznych realizowanych przez państwo jest stosunkowo szeroki i nie podlega większym wahaniom mimo prób ograniczenia obecności państwa w sferze gospodarczej i społecznej⁷. Z kolei najniższa stopa fiskalizmu mierzona tym wskaźnikiem – poniżej 35% – występuje w Korei Południowej, Australii oraz Szwajcarii. Korea Południowa jest państwem o najniższym udziale wydatków publicznych w PKB, wynoszącym średnio zaledwie 25,4%; jednocześnie tam wzrósł on najbardziej między 1995 i 2009 r. – aż o 11,5 punktu proc. W sumie między skrajnymi latami badanego okresu udział wydatków publicznych w PKB zmalał w 17 państwach, a wzrósł w 14, przy czym w państwach strefy euro zmalał on średnio o 2,3 punktu proc., natomiast dla państw OECD wzrósł średnio o 2,1 punktu proc. Polska ze średnim udziałem wydatków publicznych w PKB – 44,4% plasuje się dokładnie w środku grupy porównywanych państw, z tym

ków budżetu państwa, budżetów stanowych i budżetów lokalnych oraz ubezpieczenia społecznego (*OECD Economic Outlook Sources and Methods*, <http://www.oecd.org/eco/sources-and-methods>). W opracowaniu pod pojęciem sektora finansów publicznych jest rozumiany sektor instytucji rządowych i samorządowych.

⁵ V. Tanzi, L. Schuknecht, *Public Spending in the 20th Century. A Global Perspective*, Cambridge University Press, Cambridge 2000, s. 24 i 25.

⁶ S. Owsiak, *Finanse publiczne. Teoria i praktyka*, wyd. 3 zm., Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2005, s. 673 i 674.

⁷ *System finansowy w Polsce*, red. B. Pietrzak, Z. Polański, B. Woźniak, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2004, s. 481.

Tabela 1. Udział wydatków i dochodów (podatkowych oraz niepodatkowych) sektora instytucji rządowych i samorządowych w PKB w państwach OECD w latach 1995–2012 (w %)

Państwa	Wydatki sektora instytucji rządowych i samorządowych										Dochody sektora instytucji rządowych i samorządowych									
	1995	2000	2005	2006	2007	2008	2009	2012 ^a	średnia 1995–2009		1995	2000	2005	2006	2007	2008	2009	2012 ^a	średnia 1995–2009	
Szwecja	64,9	55,1	53,9	52,7	51,0	51,5	54,9	53,0	56,3	57,6	58,7	55,8	54,9	54,5	53,7	53,7	53,6	56,4		
Dania	59,3	53,7	52,8	51,6	50,9	51,8	58,5	57,1	55,0	56,4	55,8	57,8	56,6	55,7	55,3	55,7	54,3	56,1		
Francja	54,4	51,6	53,4	52,7	52,3	52,8	56,0	54,6	53,2	48,9	50,1	50,5	50,3	49,6	49,5	48,4	49,7	49,8		
Austria	56,5	52,2	50,3	49,4	48,5	49,1	52,5	52,6	52,2	50,6	50,3	48,5	47,8	48,0	48,6	49,0	49,7	50,0		
Finlandia	61,4	48,3	50,2	49,0	47,3	49,3	56,0	54,4	52,0	55,3	55,2	52,7	52,8	52,4	53,5	53,2	53,7	53,7		
Izrael	52,6	51,5	49,0	46,9	46,0	45,1	44,8	44,7	50,9	48,5	47,4	44,3	44,9	44,5	42,1	39,0	41,9	45,7		
Belgia	52,1	49,1	52,2	48,6	48,5	50,3	54,3	53,1	50,6	47,6	49,0	49,3	48,7	48,1	48,9	48,2	49,4	49,0		
Węgry	55,3	46,8	50,2	52,0	50,0	48,8	50,5	47,1	49,9	46,6	43,7	42,3	42,6	45,0	45,1	46,1	44,2	43,7		
Włochy	52,5	46,1	48,1	48,7	47,9	48,9	51,9	50,3	49,0	45,1	45,3	43,8	45,3	46,4	46,2	46,6	47,2	45,5		
Strefa euro	53,1	46,2	47,4	46,6	45,9	46,9	50,8	48,3	48,3	45,6	46,2	44,8	45,3	45,3	44,9	44,5	44,8	45,5		
Niemcy	54,8	45,1	46,9	45,3	43,5	43,8	47,5	44,3	47,5	45,1	46,4	43,6	43,7	43,8	43,9	44,5	42,2	44,8		
Holandia	56,4	44,2	44,8	45,5	45,3	46,0	51,4	49,1	47,2	47,2	46,1	44,5	46,1	45,4	46,6	46,0	46,0	45,7		
Słowenia	52,6	46,7	45,2	44,5	42,4	44,1	49,0	47,4	46,1	44,3	43,0	43,8	43,2	42,4	42,3	43,2	43,4	43,3		
Norwegia	50,9	42,3	42,3	40,6	41,2	40,7	46,5	46,9	45,5	54,2	57,7	57,3	59,1	58,9	59,9	56,3	55,7	56,3		
Grecja	45,7	46,7	43,9	43,3	45,2	47,4	51,2	48,1	45,4	36,7	43,0	38,6	39,4	39,8	39,6	37,4	41,6	39,4		
Czechy	54,5	41,8	45,0	43,7	42,4	42,9	45,9	44,3	44,7	41,0	38,1	41,4	41,1	41,8	40,2	40,1	40,9	40,0		
Polska	47,7	41,2	43,5	43,9	42,2	43,3	44,5	44,1	44,4	43,3	38,1	39,4	40,3	40,3	39,6	37,7	39,2	40,1		
Islandia	42,7	41,9	42,2	41,6	42,3	57,8	50,9	44,7	44,1	39,8	43,6	47,1	48,0	47,7	44,2	40,9	45,3	43,1		
Słowacja	48,6	52,2	38,0	36,6	34,3	34,9	41,3	37,0	43,3	45,2	39,9	35,2	33,5	32,5	32,8	33,4	33,1	37,9		
Portugalia	41,5	41,1	45,8	44,5	43,8	43,6	48,1	44,7	43,1	36,5	38,2	39,9	40,5	40,9	40,6	38,8	40,4	39,1		

Państwa	Wydatki sektora instytucji rządowych i samorządowych										Dochody sektora instytucji rządowych i samorządowych									
	1995	2000	2005	2006	2007	2008	2009	2012 ^a	średnia 1995–2009	1995	2000	2005	2006	2007	2008	2009	2012 ^a	średnia 1995–2009		
Wielka Brytania	44,1	36,6	44,0	44,3	44,1	47,4	51,4	48,8	42,6	38,2	40,3	40,8	41,5	41,2	42,6	40,4	42,2	39,9		
Kanada	48,5	41,1	39,3	39,4	39,4	39,8	44,1	41,0	42,3	43,2	44,1	40,8	41,1	40,8	39,8	38,5	38,9	42,1		
Ogółem OECD	42,7	38,9	40,4	39,9	39,9	41,5	44,9	42,6	40,8	37,9	38,9	37,6	38,6	38,6	38,2	36,9	37,8	38,0		
Hiszpania	44,4	39,1	38,4	38,4	39,2	41,3	45,8	41,4	40,5	38,0	38,1	39,4	40,4	41,1	37,1	34,7	36,9	38,3		
Nowa Zelandia	41,7	38,8	38,5	39,9	40,1	42,2	43,9	43,2	40,0	44,4	40,7	43,0	45,0	44,1	42,6	40,2	39,7	42,1		
Luksemburg	39,7	37,6	41,5	38,6	36,2	36,9	42,2	41,5	39,9	42,1	43,6	41,5	39,9	39,9	39,9	41,5	41,2	42,2		
Japonia	36,0	39,0	38,4	36,2	35,9	37,1	41,4	40,2	38,0	31,2	31,4	31,7	34,5	33,5	35,0	34,3	32,8	32,1		
Estonia	41,3	36,1	33,6	33,6	34,4	39,9	45,2	44,1	37,3	42,4	35,9	35,2	36,0	36,9	37,0	43,4	41,8	37,6		
Irlandia	41,1	31,3	34,0	34,4	36,8	42,7	48,7	43,4	36,5	39,1	36,1	35,6	37,4	36,8	35,4	34,5	36,0	36,1		
USA	37,1	33,9	36,2	36,0	36,8	39,0	42,2	40,0	36,3	33,8	35,4	33,0	33,8	33,9	32,6	30,9	33,3	33,4		
Szwajcaria	35,0	35,1	35,3	33,5	32,3	32,2	33,7	32,3	34,8	33,0	35,2	34,6	34,3	34,0	34,5	34,9	32,2	34,2		
Australia	37,0	34,8	34,0	33,5	33,3	33,9	32,3	33,9	34,5	33,6	35,3	35,4	35,0	35,0	34,3	28,3	33,5	34,6		
Korea Płd.	20,4	22,4	26,6	27,7	28,7	30,4	31,9	27,3	25,4	23,9	27,9	30,0	31,7	33,3	33,4	31,9	30,3	28,5		

^a prognoza; państwa uszeregowano od najwyższego do najniższego średniego udziału wydatków w PKB.

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Economic Outlook 2010, nr 88, OECD (baza danych).

że spadek rozpatrywanego udziału między 1995 a 2009 r. o 3,2 punktu proc. jest o blisko 1 punkt proc. większy niż średni dla państw strefy euro.

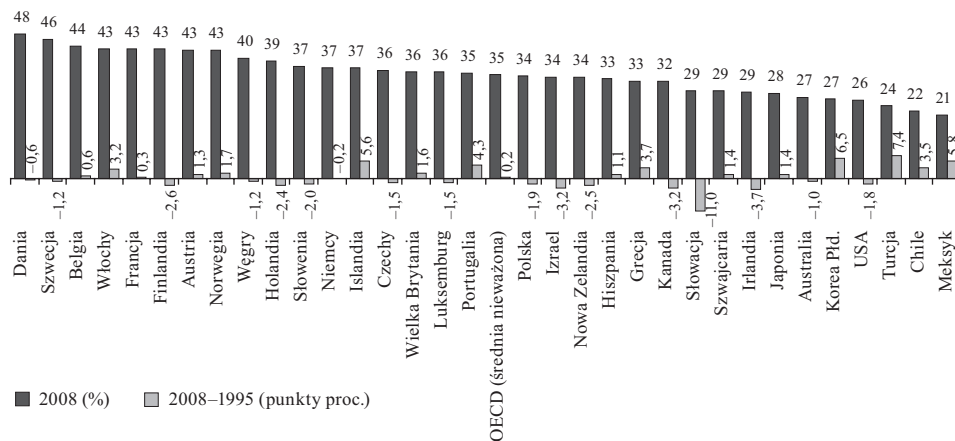
Podobne prawidłowości zaobserwowano w przypadku udziału dochodów publicznych w PKB. Najwyższą wartość tego wskaźnika mają państwa europejskie – głównie skandynawskie – Szwecja, Norwegia, Dania i Finlandia, a także Austria, Francja i Belgia. W latach 1995–2009 w pięciu pierwszych wymienionych państwach udział ten przekraczał lub wynosił równo średnio 50%. Z kolei najniższą stopę bieżących obciążeń fiskalnych odnotowano – z jednym wyjątkiem – w państwach pozaeuropejskich – w Korei Południowej, Japonii, USA, Szwajcarii oraz Australii. W latach 1995–2009 w wyróżnionych państwach wyniosła ona średnio poniżej 35%, kształtując się w przedziale od 28,5% w Korei Południowej do 34,6% w Australii. W badanych latach analizowany udział zasadniczo malał – jego średnia wartość zarówno dla państw OECD, jak i strefy euro między 1995 a 2009 r. obniżyła się o 1 punkt proc. Jego największy wzrost wystąpił natomiast w Korei Południowej – o 8 punktów proc., a największy spadek na Słowacji – o blisko 12 punktów proc. W Polsce średni udział dochodów publicznych w PKB wyniósł 40,1% i był zaledwie o 2,1 punktu proc. wyższy od średniej dla ogółu państw OECD i aż o 5,4 punktu proc. niższy od średniej dla państw strefy euro. Jego wartość zmalała o blisko 6 punktów proc. – z 43,3% w 1995 r. do 37,7% w 2009 r.

Europa, w tym szczególnie UE i strefa euro, jest obszarem wysokich podatków (rys. 1). W grupie 17 państw o całkowitej stopie podatkowej wyższej niż średnia dla państw OECD – wszystkie są państwami starego kontynentu, w tym 15 należy do UE, a 10 również do strefy euro. Jednak obciążenie podatkowe jest istotnie zróżnicowane w państwach UE. Zdecydowanie większe jest ono w starszych państwach członkowskich (tzn. tych, które przystąpiły do UE przed 2004 r.). Wyjątek stanowią jedynie Irlandia, Grecja oraz Hiszpania, w których ciężar podatkowy należy do najniższych w UE⁸. Z kolei we wszystkich pozaeuropejskich państwach członkowskich OECD udział łącznych dochodów podatkowych w PKB w 2008 r. ukształtował się poniżej średniej. Z rys. 1 wynika, że był on najniższy w Meksyku i Chile (21% i 22%), a zdecydowanie niższy od średniej – w Stanach Zjednoczonych i Japonii (odpowiednio 26% i 28%).

Dane zamieszczone na rys. 1 nie potwierdzają jednoznacznie obniżenia ciężaru z tytułu podatków i składek ubezpieczenia społecznego w państwach OECD. W 2008 r. w porównaniu z 1995 r. spośród 33 rozpatrywanych państw – w 17 ciężar ten (w relacji do PKB) zmalał, w 16 – wzrósł, przy czym przeciętnie w państwach OECD uległ on podwyższeniu o 0,2 punktu proc. Jednak w uwzględnionych państwach UE udział dochodów podatkowych w PKB w 2008 r. w porównaniu z 1995 r. przeciętnie zmalał o 0,7 punktu proc. Co cha-

⁸ *Taxation Trends in the European Union*, UE, Luxembourg 2010, s. 18.

rakterystyczne, obniżył się on we wszystkich uwzględnionych nowych państwach członkowskich UE, a najbardziej spektakularnie na Słowacji – aż o 11 punktów proc.



Rys. 1. Udział łącznych dochodów podatkowych w PKB w państwach OECD w 2008 r. oraz jego zmiana między 1995 i 2008 r.

Źródło: opracowanie własne na podstawie: *Revenue Statistics: Comparative Tables*, OECD Tax Statistics 2010 (baza danych).

Obniżka podatków w nowych państwach członkowskich UE (związana z silną konkurencją podatkową), jak można przypuszczać, jest zjawiskiem przejściowym, którego odwrót będzie konieczny wraz z obniżką transferów ze środków unijnych. Dochody budżetowe na odpowiednim poziomie są bowiem niezbędne do osiągnięcia standardów cywilizacyjnych starych państw członkowskich, których przyjęcie w znacznej mierze implikuje prawo unijne⁹. Potwierdzają to doświadczenia drugiej połowy XX w. Do lat 70. zwiększały się różnice między stawkami podatkowymi państw rdzenia (Niemiec, Beneluksu, Francji i Włoch) a stawkami państw peryferyjnych (Hiszpanii, Portugalii, Irlandii oraz Grecji), co wynikało z ich obniżki w ostatniej grupie państw. Jednak już od połowy lat 80. różnice te zmniejszały się na skutek podwyżki stawek podatkowych w państwach peryferyjnych¹⁰.

⁹ J. Kudła, *Międzynarodowa konkurencja podatkowa w zakresie opodatkowania przedsiębiorstw – przypadek akcesji do Unii Europejskiej* [w:] *Rozwój i polityka gospodarcza Polski w Unii Europejskiej*, XI konferencja naukowa młodych ekonomistów, Uniwersytet Gdański, Gdańsk 2005, s. 12.

¹⁰ R.E. Baldwin, P. Krugman, *Agglomeration, Integration and Tax Harmonisation*, „European Economic Review” 2004, vol. 48, nr 1, s. 1–23.

Przedstawione dane podważają obiegowe opinie o rzekomo zbyt dużym sektorze finansów publicznych w Polsce. Udział dochodów i wydatków publicznych w PKB w Polsce wykazuje tendencję malejącą, co nie jest oceniane jednoznacznie.

Zmniejszenie stopy redystrybucji PKB przez sektor finansów publicznych w Polsce (i w innych państwach transformujących gospodarkę) wynika przede wszystkim ze zmian ustrojowych, w efekcie których nastąpiło stopniowe wycofanie się państwa z dotowania przedsiębiorstw, a także ze zmian instytucjonalnych, związanych z prywatyzacją gospodarki, części usług społecznych (np. edukacyjnych czy zdrowotnych), a także niektórych instytucji administracyjnych (np. biur notarialnych)¹¹. Niektórzy autorzy – biorąc pod uwagę specyfikę źródeł dochodów publicznych – 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 globalnego¹². Jednak „pochopne pozbywanie się przez państwo finansowych podstaw działalności (...), w oderwaniu od fazy cyklu koniunkturalnego, prowadzi do utraty zdolności oddziaływania państwa na procesy społeczne i gospodarcze”¹³. Negatywne konsekwencje spadku udziału dochodów publicznych w PKB wiążą się także z trudnościami ze zrównoważeniem budżetu i finansowaniem inwestycji infrastrukturalnych. Problem ten ujawnił się z całą mocą w latach 2010 i 2011 we wzroście długu publicznego oraz zaniechaniu wielu inwestycji, w tym zwłaszcza drogowych. Przed takimi następstwami już w 2002 r. ostrzegął J. Czekaj, podkreślając, że „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”¹⁴.

Bezrefleksyjne cięcia wydatków publicznych, zwłaszcza tych o charakterze socjalnym, wpływają negatywnie na gospodarkę, m.in. przez wzrost przestępczości i szarej strefy. Prowadzą również do niesprawności państwa. Przykładowo, w ramach działań oszczędnościowych podjętych przez izby i urzędy skarbowe w 2009 r. zrezygnowano m.in. z konserwacji sprzętu komputerowego, a w przypadku działań egzekucyjnych ograniczono wysyłki pocztowe do wierzycieli

¹¹ S. Owsiak, *O nowatorskie podejście do sektora publicznego [w:] Nauki finansowe wobec współczesnych problemów gospodarki polskiej. Finanse publiczne*, t. 1, red. S. Owsiak, Wydawnictwo AE w Krakowie, Kraków 2004, s. 22.

¹² *System finansowy w Polsce...*, s. 481.

¹³ S. Owsiak, *O nowatorskie podejście...*, s. 21.

¹⁴ J. Czekaj, *Podatki w Polsce na tle krajów OECD*, „Nasz Rynek Kapitałowy” 2002, nr 4, s. 73.

i rozmowy telefoniczne¹⁵. Oszczędności tego typu w gruncie rzeczy mają charakter pozorny, gdyż ujemnie wpływają na realizację zadań statutowych, w tym pobór podatków, przez wymienione jednostki. Jak zauważa J. Żyżyński: „Skutkiem dumpingu podatkowego, który kryje się za tym procesem obniżania podatków, będzie natomiast regres funkcji państwa, gdyż tanie państwo – jak wszystko, co tanie, w wyniku nadmiernego obniżania kosztów – okaże się «państwem niskiej jakości», z którym obywatele przestaną się identyfikować”¹⁶. Trudno się jednak z tą uwagą zgodzić bez uwzględnienia warunków, w jakich przebiegają procesy gromadzenia i wydatkowania środków publicznych. Określenie optymalnego i akceptowalnego społecznie poziomu dochodów publicznych (obciążenia przedsiębiorstw i gospodarstw domowych podatkami) jest kwestią niezwykle newralgiczną. W warunkach niesprawnie działających mechanizmów wydatkowania środków publicznych zwiększanie dochodów publicznych prowadzi jedynie do niegospodarności i w sposób oczywisty rodzi opór podatników. Konieczne jest wówczas usprawnienie państwa i uszczelnienie procedur wydatkowania środków publicznych, gdyż stwarza to podstawy do realnego (a nie pozornego, związanego z przesuwaniem ciężaru podatkowego w obszary mniejszej świadomości podatników) obniżania podatków, bez konieczności ograniczania funkcji państwa. Ponadto efektywne wydatkowanie dochodów podatkowych działa dyscyplinująco na samych podatników. Natomiast bez zmian jakościowych systemu gromadzenia i wydatkowania środków publicznych zmiany ilościowe nieuchronnie będą prowadzić do zmniejszenia podaży dóbr publicznych i społecznych bądź do pogorszenia ich jakości¹⁷. Jedynie sprawniejsze procedury wydatkowania środków publicznych w dłuższej perspektywie mogą prowadzić do ograniczenia wydatków publicznych, a w konsekwencji i podatków, bez konieczności ograniczenia dostępności dóbr publicznych¹⁸.

¹⁵ *Informacja o wynikach kontroli wykonania w 2009 roku budżetu państwa w części 19 Budżet, finanse publiczne i instytucje finansowe*, Nr ewid. 64/2010/P09036/KBF, NIK, Warszawa 2010, s. 23.

¹⁶ J. Żyżyński, *Budżet i polityka podatkowa. Wybrane zagadnienia*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2009, s. 227.

¹⁷ Przykładowo, kontrola NIK w zakresie prawidłowości udzielania i rozliczania dotacji na zadania zlecone podmiotom niezaliczanym do sektora finansów publicznych przez organy administracji rządowej ujawniła liczne przypadki działań niezgodnych z prawem i nierzetelnych, zarówno w jednostkach udzielających dotacji, jak i u dotacjobjońców. Skala stwierdzonych nieprawidłowości i ich charakter uzasadniają konieczność wypracowania zarówno na poziomie krajowym, jak i lokalnym skutecznego systemu monitorowania prawidłowości i efektywności realizacji zleczanych zadań publicznych. *Informacja o wynikach kontroli prawidłowości udzielania i rozliczania dotacji na zadania zlecone podmiotom niezaliczanym do sektora finansów publicznych przez organy administracji rządowej*, Nr ewid. 29/2010/P/09/001/KAP, NIK, Warszawa 2010, s. 13 i 14.

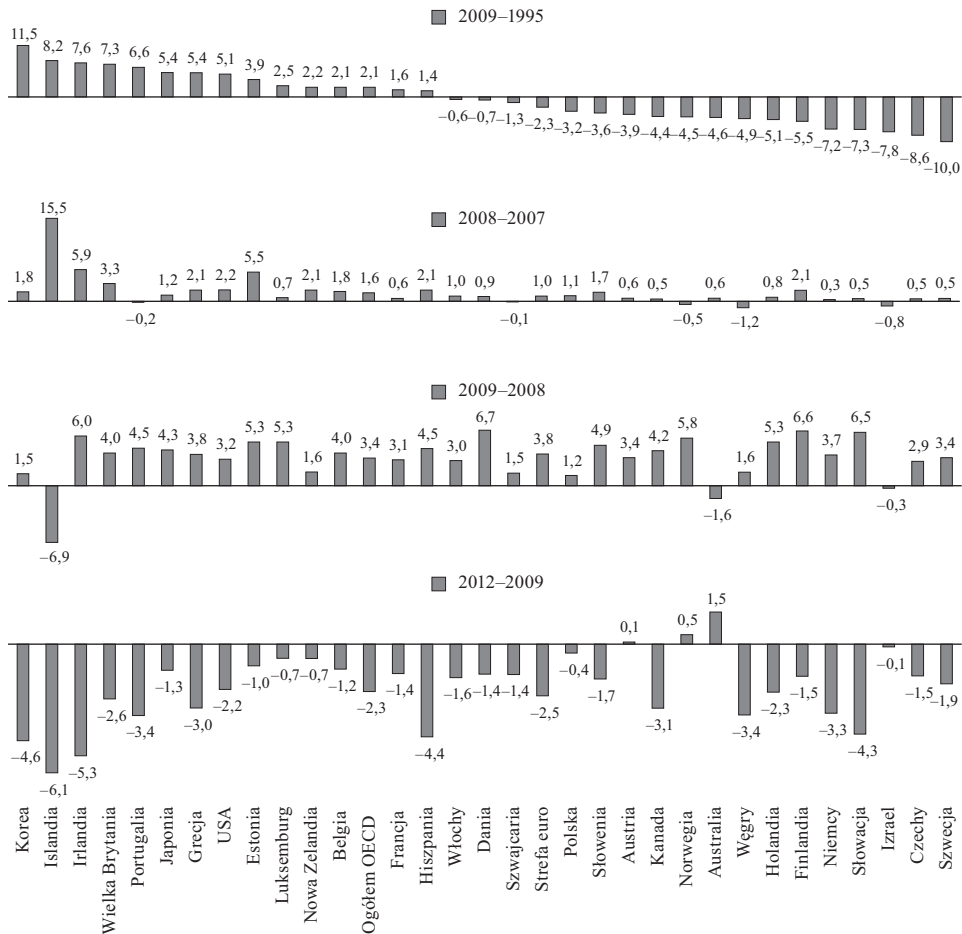
¹⁸ S. Owsiak, *O nowatorskie podejście...*, s. 25.

3. Wydatki i dochody publiczne jako instrument stabilizacji koniunktury w państwach OECD

Dane zamieszczone w tabeli 1 nie potwierdzają tezy, że w ostatnich latach w świecie dominowała tendencja do ograniczenia zakresu redystrybucji PKB przez system finansów publicznych. Co więcej, dane przedstawione na rys. 2 i 3 dobitnie dowodzą, że wydatki i dochody publiczne są instrumentem stabilizacji koniunktury. W warunkach światowego kryzysu finansowego z końca pierwszej dekady XXI w. bez mała prawie wszystkie państwa OECD realnie (w stosunku do PKB) zwiększyły wydatki publiczne, przy czym ich wzrost w 2009 r. był silniejszy niż w 2008 r. Z kolei w 2012 r. – według prognoz – nastąpi wyraźne – średnio o 2,4 punktu proc. – obniżenie tego udziału. Odwrotna prawidłowość, przy czym z mniejszym natężeniem, dotyczy dochodów publicznych. W latach 2008 i 2009 większość porównywanych państw realnie obniżyła dochody publiczne. W 2008 r. w stosunku do 2007 r. zarówno w państwach OECD, jak i w strefie euro udział dochodów publicznych w PKB zmalał średnio o 0,4 punktu proc., a w 2009 r. w stosunku do roku wcześniejszego obniżki te wyniosły odpowiednio średnio 1,3 oraz 0,4 punktu proc. Przewiduje się, że w 2012 r. większość państw zdecyduje się na podwyżkę dochodów publicznych, przy czym w państwach OECD średnio o 0,9 punktu proc., a w strefie euro – o 0,3 punktu proc.

Wykorzystanie wydatków i dochodów publicznych w celach stabilizacyjnych nieuchronnie wpływa też na saldo sektora finansów publicznych i jego zadłużenie. W latach 1995–2009 na 31 porównywanych państw tylko w 9 państwach średni udział wydatków publicznych w PKB był niższy niż udział dochodów publicznych. Oznacza to, że w pozostałych 22 państwach wydatki publiczne przewyższały dochody publiczne i musiały być sfinansowane z innych źródeł niż dochody publiczne, np. pożyczkami publicznymi. Saldo finansów publicznych zmieniało się jednak w badanych latach w wyniku oddziaływania zarówno rozwiązań instytucjonalnych, jak i uwarunkowań makroekonomicznych (zob. tabela 2). Spośród 31 rozpatrywanych państw w 1995 r. 27 odnotowało deficyt sektora finansów publicznych, w latach 2000 i 2007 – tylko 15, a w 2008 i 2009 r. – odpowiednio 19 i 28 państw. Dla wzrostu liczby państw, które osiągnęły nadwyżkę sektora finansów publicznych pod koniec lat 90. oraz w I dekadzie XXI w., z pewnością przyczyniło się dążenie państw UE do spełnienia dyscyplinujących, fiskalnych kryteriów konwergencji, umożliwiających przyjęcie wspólnej waluty euro. Warto też zauważyć, że do 2001 r. deficyt w stosunku do PKB w państwach strefy euro przewyższał jego wielkość dla państw OECD, natomiast od 2002 r. – odwrotnie – dla państw strefy euro jego wielkość była zasadniczo niższa niż dla ogółu państw OECD. Z kolei wzrost liczby państw z deficytem sektora instytucji

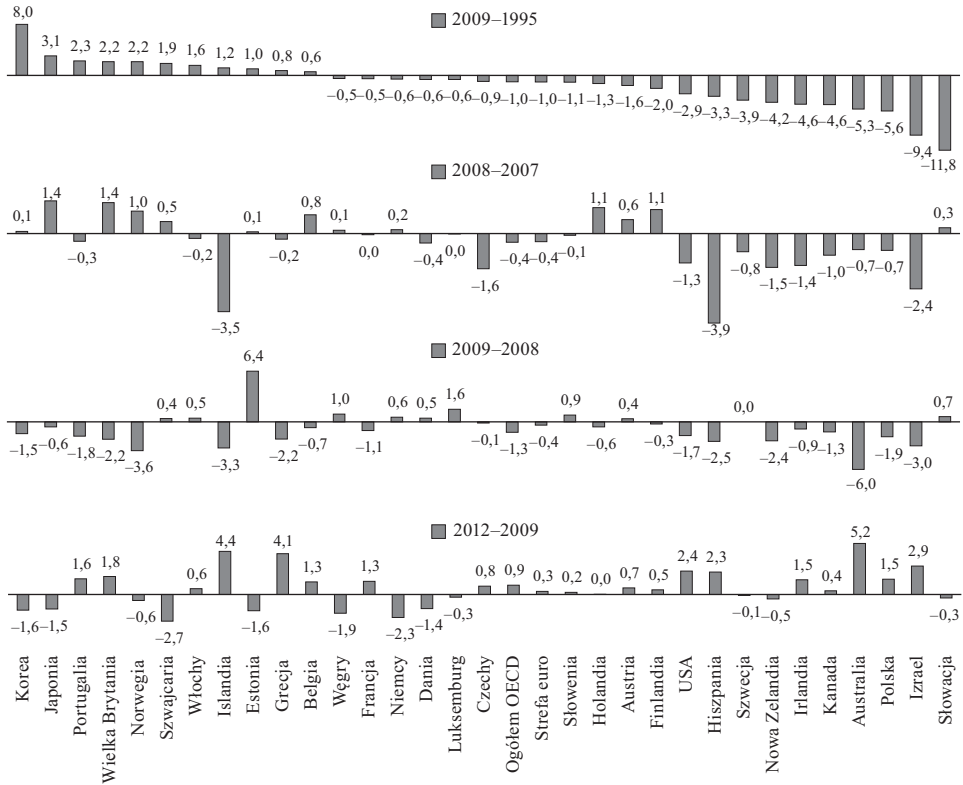
rządowych i samorządowych w latach 2008 i 2009 wiąże się z kryzysem finansowym i prowadzoną wówczas ekspansywną polityką fiskalną.



Uwaga: państwa uszeregowano od notujących największy wzrost do notujących największy spadek udziału wydatków w PKB między 1995 i 2009 r.

Rys. 2. Zmiany udziału wydatków sektora instytucji rządowych i samorządowych w PKB (w punktach proc.)

Źródło: opracowanie własne na podstawie tabeli 1.



Uwaga: państwa uszeregowano od notujących największy wzrost do notujących największy spadek udziału dochodów w PKB między 1995 i 2009 r.

Rys. 3. Zmiany udziału dochodów sektora instytucji rządowych i samorządowych w PKB (w punktach proc.)

Źródło: opracowanie własne na podstawie tabeli 1.

W całym uwzględnionym okresie zadłużenie brutto w państwach strefy euro przewyższało referencyjną wartość 60% PKB¹⁹. Skokowy wzrost zadłużenia w tej grupie państw nastąpił w 2009 r. – o ponad 10 punktów proc. w stosunku do roku wcześniejszego. Według prognoz w latach 2010–2012 zadłużenie brutto w państwach strefy euro będzie kształtowało się powyżej 90% PKB. Podobne prawidłowości występują w państwach OECD, przy czym do 2005 r. zadłużenie brutto w stosunku do PKB w państwach strefy euro przewyższało analogiczną

¹⁹ Zadłużenie brutto (*gross financial liabilities*) wyznaczone według metody przyjętej przez OECD różni się od długu brutto wyznaczonego z uwzględnieniem kryteriów z Maastricht. Szerzej na ten temat w: *OECD Economic Outlook Sources and Methods* (<http://www.oecd.org/eco/sources-and-methods>).

Tabela 2. Wynik oraz zadłużenie brutto sektora instytucji rządowych i samorządowych w państwach OECD w latach 1995–2012 jako % PKB

Wyszczególnienie	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010 ^a	2011 ^a	2012 ^a
Wynik																		
Strefa euro ^b	-7,5	-4,3	-2,7	-2,3	-1,4	-0,1	-1,9	-2,6	-3,1	-3,0	-2,6	-1,3	-0,6	-2,0	-6,2	-6,3	-4,6	-3,5
Ogółem OECD	-4,8	-3,2	-1,8	-2,1	-1,0	0,1	-1,4	-3,3	-4,1	-3,4	-2,7	-1,2	-1,3	-3,3	-7,9	-7,6	-6,1	-4,7
Liczba państw z równowagą lub dodatnim saldem ^c	4	4	7	10	14	16	11	7	7	10	12	15	16	12	3	2	2	5
Zadłużenie brutto																		
Strefa euro ^b	75,5	79,9	80,8	81,6	78,2	75,9	74,4	75,3	75,9	77,2	78,0	74,3	70,9	76,0	86,3	91,6	94,8	96,3
Ogółem OECD	72,3	73,8	73,5	74,2	72,6	69,8	69,7	71,6	73,5	75,0	76,3	74,5	72,9	79,1	90,6	96,9	100,7	102,8

^a prognoza; ^b uwzględniono tylko te państwa strefy euro, które jednocześnie należą do OECD; ^c z 31 państw OECD.

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Economic Outlook 2010, nr 88, OECD (baza danych).

wielkość dla państw OECD, a od 2006 r. odwrotnie – zadłużenie w stosunku do PKB dla państw OECD przewyższa analogiczną wielkość dla państw strefy euro. W latach 2011 i 2012 jest ono prognozowane nawet powyżej 100% PKB.

4. Podsumowanie

Państwo ingeruje w mechanizm rynkowy przez regulacje prawne, tytuły i wysokość gromadzonych dochodów oraz wielkość i strukturę wydatków publicznych. Oddziaływania tego nie można precyzyjnie scharakteryzować jednym miernikiem. Strumienie finansowe składające się na dochody i wydatki publiczne nie dają pełnego obrazu wielkości sektora finansów publicznych w danym państwie i jego wpływu na aktywność gospodarczą i życie społeczne. Z dużą ostrożnością należy zatem dokonywać oceny zmian tych wielkości w czasie, a tym bardziej w międzynarodowych analizach porównawczych.

Przedstawione dane pozwalają jednak zauważyć, że wielkość sektora finansów publicznych mierzona udziałem wydatków i dochodów publicznych w PKB w państwach OECD jest istotnie zróżnicowana. Różnice te wynikają przede wszystkim ze zróżnicowanego zakresu świadczeń społecznych, rozmiaru zatrudnienia w sektorze finansów publicznych oraz skali działalności państwa. W części są one zdeterminowane czynnikami o charakterze technicznym, w tym przyjętymi rozwiązaniami dotyczącymi kompozycji dedykowanych wydatków bezpośrednich i wydatków podatkowych, a także w zakresie opodatkowania bądź zwolnienia z opodatkowania transferów socjalnych oraz składek ubezpieczenia społecznego. Ponadto wartość PKB, do której odnoszono analizowane wielkości, uwzględnia szacunki produkcji w szarej gospodarce, stąd wysokość wyznaczonych wskaźników zależy nie tylko od wysokości tych wielkości, ale również od rozmiarów szarej gospodarki. Przykładowo, niska całkowita stopa podatkowa wcale nie musi oznaczać niskich podatków, a może wynikać z powszechnych oszustw podatkowych.

W Polsce wielkość sektora finansów publicznych jest porównywalna do jego wielkości w państwach OECD, natomiast w stosunku do państw strefy euro jest wręcz mała. Co więcej, stopa redystrybucji PKB w Polsce mierzona uwzględnionymi wskaźnikami wykazuje tendencję malejącą. Spadek udziału dochodów publicznych w PKB spowodowany jest przede wszystkim sukcesywną obniżką stawek podatków dochodowych. Stawka podatku dochodowego od osób prawnych zmalała z 40% w 1996 r. do 19% od 2004 r. Ponadto osobom fizycznym prowadzącym pozarolniczą działalność gospodarczą od 2004 r. przyznano prawo opodatkowania podatkiem liniowym ze stawką również wynoszącą 19%. Natomiast od 2009 r. złagodzone progresję podatku dochodowego od osób fizycznych,

zastępując skalę ze stawkami 19%, 30% i 40% skalą ze stawkami 18% i 32%. Z kolei w realnej obniżce wydatków publicznych dostrzega się niebezpieczeństwo ograniczenia podaży dóbr publicznych i pogorszenia ich jakości. Obniżka taka w państwach transformujących gospodarkę jest postrzegana jako wysoce ryzykowna, gdyż w krajach tych mechanizm rynkowy nie funkcjonuje jeszcze tak sprawnie i efektywnie jak w krajach wysoko rozwiniętych. Powoduje to, że wysokie dochody i rosący majątek nie zawsze mają źródło w wypracowanej nadwyżce, lecz raczej są skutkiem niesprawności rynku, nieuczciwej konkurencji, luk instytucjonalnych czy też złego prawa²⁰.

Przy założonym poziomie wydatków publicznych stabilność finansów publicznych zależy od poziomu dochodów publicznych, z których największą część stanowią podatki. Wysoki poziom podatków często jest postrzegany jako istotny powód niskiego zatrudnienia i niezadowolającej wydajności gospodarczej w UE. W związku z tym niektórzy ekonomiści zalecają obniżkę opodatkowania w celu zdynamizowania gospodarki europejskiej. Obniżki podatków oznaczają jednak niższe wpływy, co wymusza redukcję wydatków publicznych. Jednocześnie starzejące się społeczeństwo wymaga większych wydatków publicznych. W tym kontekście wzrasta znaczenie optymalizacji systemów podatkowych w celu zgromadzenia wymaganych dochodów. Reformy podatkowe muszą być neutralne dochodowo, jeśli niezmieniona ma pozostać strona wydatkowa. Takie reformy są łatwiejsze politycznie niż zmiany zmierzające do obniżki wydatków publicznych²¹.

W warunkach światowego kryzysu finansowego państwa OECD wykorzystywały wydatki i dochody publiczne w celach stabilizacyjnych, co znalazło odzwierciedlenie zarówno we wzroście liczby państw z deficytem sektora instytucji rządowych i samorządowych, jak i we wzroście udziału tego deficytu w PKB. W konsekwencji nastąpiło również zwiększenie zadłużenia tych państw. Prognozy na 2012 r. przewidują jednak odejście państw OECD od ekspansywnej polityki fiskalnej, co powinno korzystnie wpłynąć na saldo sektora instytucji rządowych i samorządowych, jak też na jego zadłużenie.

Doświadczenia z doby kryzysu finansowego końca I dekady XXI w. dowodzą, że państwa OECD, w tym strefy euro, prowadzą aktywną politykę stabilizacyjną. Jej skuteczność warunkowana jest istnieniem finansowych podstaw działalności państwa, co stanowi argument na rzecz ostrożnych zmian skali redystrybucji PKB. Wielkość obciążeń fiskalnych, stanowiących podstawę dochodów publicznych, zawsze należy rozpatrywać w kontekście poziomu rozwoju kraju, równowagi finansów publicznych oraz uwarunkowań wzrostu gospodarczego. Ciężar

²⁰ S. Owsiak, *Finanse publiczne...*, s. 672.

²¹ *Public Finances in EMU – 2008*, „European Economy” 2008, nr 10, s. 171.

ten zdeterminowany jest również uwarunkowaniami historycznymi, społecznymi oraz kulturowymi, które kształtują doktrynę społeczno-gospodarczą państwa.

Literatura

- Baldwin R.E., Krugman P., *Agglomeration, Integration and Tax Harmonisation*, „European Economic Review” 2004, vol. 48, nr 1.
- Barczyk R., Lubiński M., *Dylematy stabilizowania koniunktury*, Uniwersytet Ekonomiczny w Poznaniu, Poznań 2009.
- Czekaj J., *Podatki w Polsce na tle krajów OECD*, „Nasz Rynek Kapitałowy” 2002, nr 4. Economic Outlook 2010, nr 88, OECD (baza danych).
- Informacja o wynikach kontroli prawidłowości udzielania i rozliczania dotacji na zadania zlecone podmiotom niezaliczanym do sektora finansów publicznych przez organy administracji rządowej*, Nr ewid. 29/2010/P/09/001/KAP, NIK, Warszawa 2010.
- Informacja o wynikach kontroli wykonania w 2009 roku budżetu państwa w części 19 Budżet, finanse publiczne i instytucje finansowe*, Nr ewid. 64/2010/P09036/KBF, NIK, Warszawa 2010.
- Kudła J., *Międzynarodowa konkurencja podatkowa w zakresie opodatkowania przedsiębiorstw – przypadek akcesji do Unii Europejskiej* [w:] *Rozwój i polityka gospodarcza Polski w Unii Europejskiej*, XI konferencja naukowa młodych ekonomistów, Uniwersytet Gdański, Gdańsk 2005.
- OECD Economic Outlook Sources and Methods*, <http://www.oecd.org/eco/sources-and-methods>.
- Owsiak S., *Finanse publiczne. Teoria i praktyka*, wyd. 3 zm., Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2005.
- Owsiak S., *O nowatorskie podejście do sektora publicznego* [w:] *Nauki finansowe wobec współczesnych problemów gospodarki polskiej. Finanse publiczne*, t. 1, red. S. Owsiak, Wydawnictwo AE w Krakowie, Kraków 2004.
- Public finances in EMU – 2008*, „European Economy” 2008, nr 10.
- Revenue Statistics: Comparative Tables*, OECD Tax Statistics 2010 (baza danych).
- System finansowy w Polsce*, red. B. Pietrzak, Z. Polański, B. Woźniak, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2004.
- Szczęsny W., *Wydatność fiskalna przedsiębiorstw*, Difin, Warszawa 1999.
- Tanzi V., Schuknecht L., *Public Spending in the 20th Century. A Global Perspective*, Cambridge University Press, Cambridge 2000.
- Taxation Trends in the European Union*, UE, Luxembourg 2010.
- Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, Dz.U. nr 157, poz. 1240 z późn. zm.
- Żyżyński J., *Budżet i polityka podatkowa. Wybrane zagadnienia*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2009.

Public Finances of OECD Countries in the Era of Crisis

The paper presents an analysis of GDP distribution in OECD countries. It focuses on changes to public revenues and expenditures since 2008 and their impact on the balance of payments and indebtedness of central government agencies and local government entities. In the conditions of the global financial crisis OECD countries tend to use public revenues and expenditures to stabilise the economy; it leads to an increase in the number of countries which record central and local government deficits as well as to an increased share of such deficits in GDP. Consequently, the indebtedness of these countries is on the rise. According to 2012 forecasts, however, OECD countries are likely to abandon their aggressive fiscal policies, which should have a positive impact on their balance of payments and the level of debt.

Edyta Małecka-Ziemińska – doktor, Uniwersytet Ekonomiczny w Poznaniu, Wydział Ekonomii, Katedra Finansów Publicznych.

Zainteresowania naukowo-badawcze: podatki, polityka fiskalna.

e-mail: e.malecka@ue.poznan.pl