

Paweł Kowalik

Akademia Ekonomiczna we Wrocławiu

DOCHODY I WYDATKI PUBLICZNE W POLSCE W PORÓWNANIU ZE STANAMI ZJEDNOCZONYMI I KRAJAMI UNII EUROPEJSKIEJ

1. Wstęp

Polska przeszła okres transformacji ustrojowej i jest członkiem Unii Europejskiej. Dla finansów publicznych i regulacji prawnych z nimi związanych są to niezwykle ważne wydarzenia. Zmieniły one w sposób istotny układ stosunków społecznych zachodzących w procesie wydatkowania i gromadzenia środków publicznych.

Ze względu na objętość artykułu celem niniejszego opracowania jest porównanie ogólnego poziomu dochodów i wydatków w Polsce, Unii Europejskiej oraz jej głównego konkurenta, czyli Stanów Zjednoczonych Ameryki Północnej.

2. Rozmiar finansów publicznych

Rozmiar finansów publicznych może być mierzony stosunkiem wielkości wydatków publicznych do wielkości produktu krajowego brutto. Jeżeli dane państwo realizuje społeczno-ekonomiczne doktryny socjalistyczne, akcentujące opiekuńcze funkcje państwa, wtedy wydatki publiczne w stosunku do wytworzonego produktu są duże. Natomiast gdy państwo realizuje społeczno-ekonomiczne doktryny liberalne, akcentujące swobodę gospodarowania oraz odpowiedzialność obywateli za swój los, wówczas rozmiar wydatków publicznych w PKB jest niższy.

Do przyczyn wzrostu wydatków publicznych możemy zaliczyć:

- wojny – powodujące gwałtowne, ale przejściowe wzrosty,
- postęp cywilizacyjny i wzrost poziomu społeczno-gospodarczego,
- odchodzenie od rozwiązań liberalnych na rzecz lewicowych doktryn społeczno-gospodarczych oraz koncepcji interwencjonizmu państwowego.

Kształtowanie się poziomu dochodów i wydatków publicznych zależne jest w dużym stopniu od koniunktury gospodarczej. W przypadku dekonunktury poziom

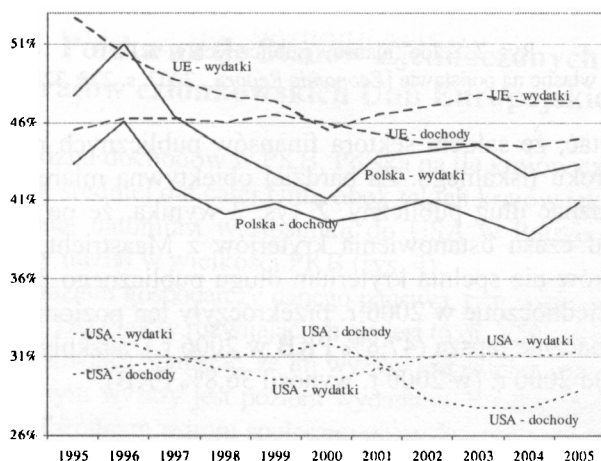
wydatków w USA wzrastał, natomiast w okresie dobrej koniunktury malał. W państwach Unii Europejskiej pozostawał na nowym, wyższym poziomie, nie rósł albo rósł, choć nieco wolniej niż w okresach dekoniunktury. Szczególnie duży wzrost wydatków nastąpił w okresie kryzysu naftowego. W 1975 r. wydatki osiągnęły 32% PKB w USA i ponad 40% w UE. Różnica w poziomach wydatków wzrosła do ponad 8 pkt proc. w latach 70. XX wieku. Następny wzrost wydatków publicznych miał miejsce na przełomie lat 70. i 80. XX wieku. Zaowocowało to wzrostem wydatków w UE do poziomu 47% PKB i 34% PKB w USA. Różnica między UE i USA w latach 80. wyniosła ok. 12 pkt proc. Kolejny wzrost poziomu wydatków odpowiednio 50% PKB UE i 35% PKB USA miał miejsce na przełomie lat 80. i 90. [Radło 2006, s. 279-280].

Po 1995 r. wydatki w UE obniżono do 45,5%, a w USA do 29,4% w 2000 r. Przełom wieków zaowocował kolejnym, ale nieznacznym wzrostem wydatków w UE – do ok. 47%, a w USA ok. 31%. Różnica między poziomem wydatków zwiększyła się do 16 pkt proc. (tab. 1). Na tym tle Polska znajduje się pomiędzy UE i USA, przy czym bliżej jest UE.

Tabela 1. Wydatki publiczne jako % PKB w Polsce, UE i USA

Wyszczególnienie	1980	1990	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Polska			47,7	51,0	46,4	44,3	42,7	41,1	43,8	44,2	44,6	42,6	43,3
UE	47,2	45,9	52,7	50,3	48,7	47,7	47,3	45,5	46,5	47,0	47,7	47,2	47,2
USA	33,8	33,6	32,4	31,9	30,9	30,1	29,6	29,4	30,2	31,0	31,3	31,1	31,3
Różnica UE-USA	13,4	12,3	20,3	18,4	17,8	17,6	17,7	16,1	16,3	16,0	16,4	16,1	15,9

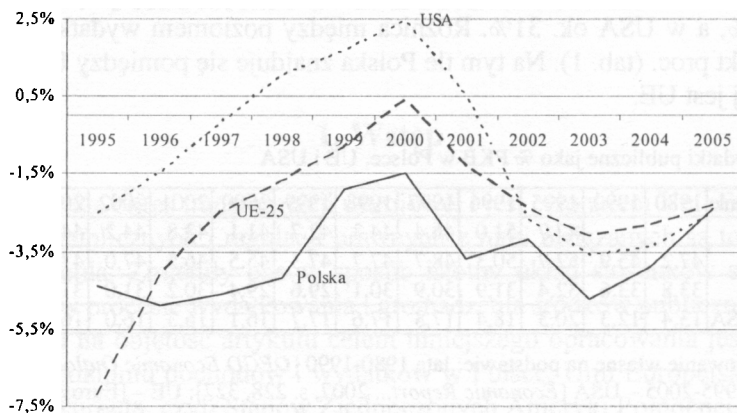
Źródło: opracowanie własne na podstawie: lata 1980-1990 [OECD Economic Outlook nr 72, s. 206], lata 1995-2005 – USA [Economic Report... 2007, s. 228, 327]; UE – [Eurostat... 2007].



Rys. 1. Dochody i wydatki publiczne w % PKB

Źródło: opracowanie własne na podstawie [Economic Report... 2007, s. 228, 327; Eurostat... 2007].

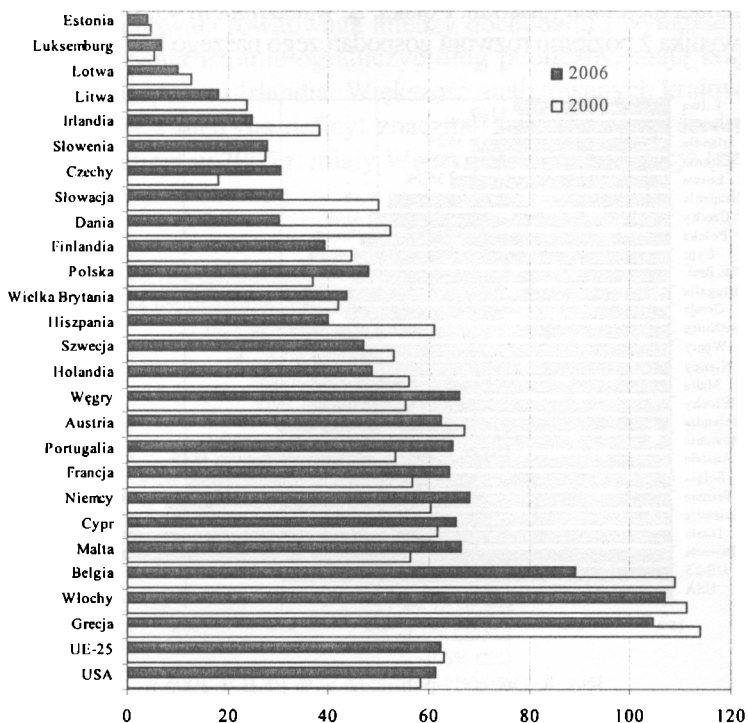
Wzrost wydatków publicznych, który z reguły wyprzedzał wzrost dochodów publicznych, po 1970 r. spowodował powstanie deficytu finansów publicznych. Negatywne skutki deficytów spowodowały reformę finansów publicznych w wielu krajach. Wyraźne symptomy zmniejszenia deficytu można zauważyć w połowie lat 90. XX wieku. W USA od 1998 r. zaczęło utrzymywać się saldo dodatnie, w Unii Europejskiej zaś w 2000 r. Wydarzenia z 11 września 2001 r. spowodowały znowu znaczny wzrost deficytu. Dopiero od 2003 r. deficyt ten zaczyna powoli maleć zarówno w UE, jak i w USA (rys. 2). Deficyt w Polsce w 1995 r. był mniejszy niż średnia krajów UE i większy niż w USA. W okresie 1995-2005 poruszał się w paśmie od -4,7% w 1996 r. do -1,5% w 2000 r. W 2005 r. jest prawie taki sam jak w UE i USA (rys. 2).



Rys. 2. Saldo finansów publicznych w % PKB

Źródło: opracowanie własne na podstawie [*Economic Report...* 2007, s. 228, 327; Eurostat... 2007].

Należy pamiętać, że saldem sektora finansów publicznych można „manipulować” w okresie roku fiskalnego. Za bardziej obiektywną miarę polityki fiskalnej państwa można uznać dług publiczny. Z rys. 3 wynika, że po kilkunastu latach, jakie upłynęły od czasu ustanowienia kryteriów z Maastricht, Unia Europejska licząca 25 członków nie spełnia kryterium długu publicznego poniżej 60% PKB. Również Stany Zjednoczone w 2006 r. przekroczyły ten poziom. Na tym tle sytuacja Polski jest znacznie lepsza (47,8% PKB w 2006 r.), aczkolwiek poziom długu znacznie wzrósł od 2000 r. (w 2000 r. wynosił 36,8% PKB).



Rys. 3. Dług publiczny w % PKB w 2000 i 2006 r.

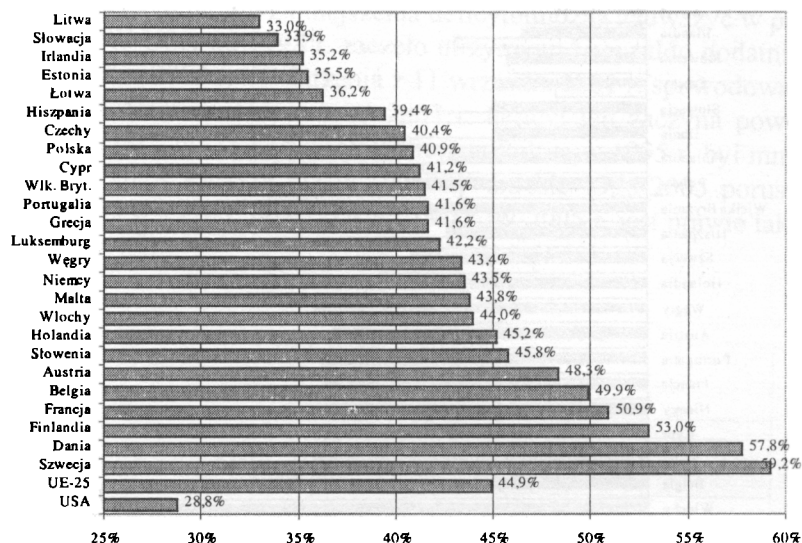
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych [Eurostat.... 2007].

3. Polska na tle Stanów Zjednoczonych i krajów członkowskich Unii Europejskiej

Jeśli chodzi o udział dochodów w PKB, Polska na tle krajów członkowskich UE znajduje się poniżej średniej dla całej Unii, obok takich krajów jak Hiszpania, Cypr czy Wielka Brytania, natomiast w stosunku do USA w Polsce dochody mają o ponad 11% większy udział w wielkości PKB (rys. 4).

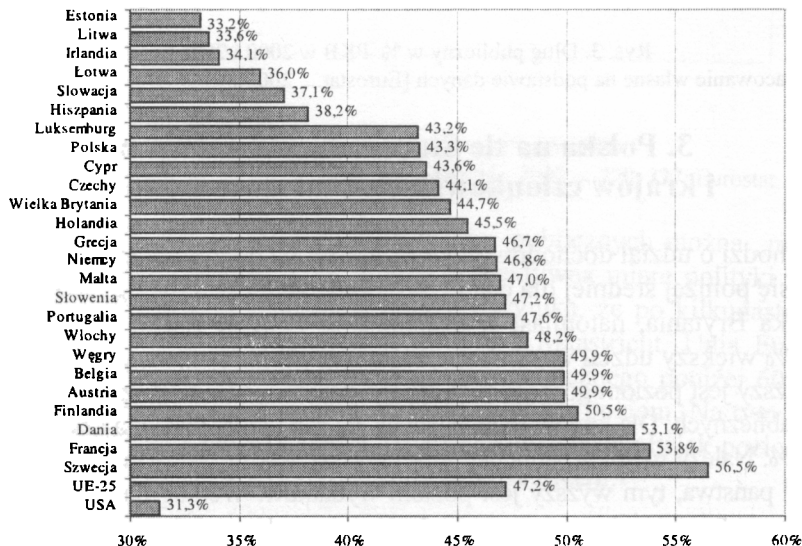
Im wyższy jest poziom gospodarczy danego państwa, tym większy jest rozmiar wydatków publicznych. Dla krajów rozwijających się jest to ok. 25%, dla krajów rozwiniętych – 40%. Należy również pamiętać, że im wyższy jest stopień „opiekuńczości” i „interwencji” państwa, tym wyższy jest poziom wydatków. Według danych w 2005 r. w USA, o względnie liberalnym ustroju społeczno-gospodarczym, wydatki publiczne stanowiły 31,3%, natomiast średnio w krajach Unii Europejskiej 47,2%. Najwyższe wskaźniki, charakterystyczne dla państw „opiekuńczych”, wystąpiły w Szwecji, Francji, Danii, Finlandii, Austrii, Belgii i na Węgrzech. Najmniejsza relacja, zbliżona do USA, występu-

je w krajach nadbałtyckich i Irlandii. Polska, ze wskaźnikiem 43,3%, jest poniżej średniej unijnej, co wynika z poziomu rozwoju gospodarczego naszego kraju (rys. 5).



Rys. 4. Dochody publiczne w % PKB w 2005 r.

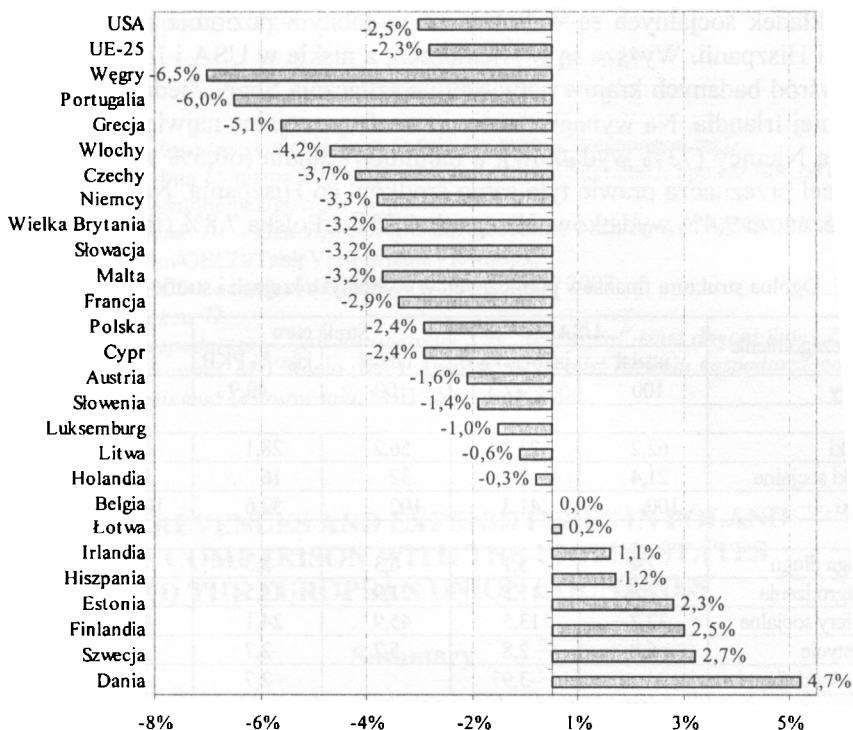
Źródło: opracowanie własne na podstawie [*Economic Report...* 2007, s. 228, 327; Eurostat... 2007].



Rys. 5. Wydatki publiczne w % PKB w 2005 r.

Źródło: opracowanie własne na podstawie [*Economic Report...* 2007, s. 228, 327; Eurostat... 2007].

W 2005 r. tylko w siedmiu spośród badanych krajów występowało saldo dodatnie, a w Belgii występowała równowaga między dochodami i wydatkami. Wysoką nadwyżkę, która pozwala istotnie ograniczyć dług publiczny, mają kraje skandynawskie, Estonia, Hiszpania i Irlandia. Większość analizowanych krajów w 2005 r. ma deficyt, a połowa z nich ma deficyt znacznie przekraczający średnią UE czy USA. Największy deficyt w 2005 r. miały Węgry, Portugalia i Grecja (rys. 6).



Rys. 6. Saldo finansów publicznych w % PKB w 2005 r.

Źródło: opracowanie własne na podstawie [*Economic Report...* 2007, s. 228, 327; Eurostat... 2007].

W 2006 r. dług publiczny w Polsce był niższy niż średnia UE, która z kolei była wyższa niż w USA. Większość krajów członkowskich (UE-15) nie radzi sobie z ograniczaniem długu publicznego. Najgorzej relacja długu publicznego do PKB kształtuje się we Włoszech (106,8% PKB), Grecji (104,6) i Belgii (89,1). Najniższy dług publiczny wśród krajów członkowskich UE mają kraje bałtyckie, Luksemburg, Irlandia, Czechy. Należy zauważyć, że Czechy znacznie zwiększyły dług w porównaniu z 2000 r. Wskaźnik konwergencji z Maastricht przekraczają również Belgia, Malta, Cypr, Niemcy, Francja, Portugalia, Austria i Węgry. Hiszpania,

którą czasami porównuje się z Polską, obniżyła dług publiczny z poziomu 61,1% PKB w 2000 r. do 43,1% PKB w 2005 r. i 39,9% w 2006 r. (rys. 3).

Analizując wybrane kraje na podstawie danych OECD, można zauważyć, że głównymi składnikami dochodów są podatki i składki socjalne, a wydatków – wynagrodzenia i transfery socjalne. Jednym z analizowanych krajów o niskim fiskalizmie podatkowym są Niemcy. Najwyższy udział podatków w dochodach jest w Irlandii i USA. Udział dochodów podatkowych w Polsce jest stosunkowo niski. Wpływy z tytułu składek socjalnych są w Polsce na podobnym poziomie jak w strefie euro, Francji i Hiszpanii. Wyższe są w Niemczech, a niskie w USA i Irlandii. Na obsługę długu wśród badanych krajów najczęściej przeznaczają Stany Zjednoczone i Niemcy, a najmniej Irlandia. Na wynagrodzenia i transfery socjalne najczęściej środków przeznaczają Niemcy (73% wydatków), a najmniej Irlandia (60,5% wydatków). Polska na ten cel przeznaczają prawie tyle samo środków co Hiszpania. Na inwestycje Irlandia przeznaczają 9,4% wydatków, Hiszpania 9,3%, a Polska 7,8% (tab. 2).

Tabela 2. Ogólna struktura finansów publicznych w wybranych krajach i strefie euro w 2005 r.

Wyszczególnienie	USA		Strefa euro		Polska			
	udział	jako % PKB	udział	jako % PKB	udział	jako % PKB		
Dochody	100	37,3	100	49,9	100	44,4		
w tym:								
– podatki	62,2	23,2	56,2	28,1	52,7	23,4		
– składki socjalne	21,4	8	32	16	31,6	14		
Wydatki	100	41,3	100	52,6	100	49,3		
w tym:								
– obsługa długu	7,4	3,1	6,3	3,3	6,5	3,2		
– wynagrodzenia	27,8	11,5	21,9	11,5	23,2	11,4		
– transfery socjalne	32,7	13,5	45,9	24,1	40,5	19,96		
– inwestycje	6,8	2,8	5,2	2,7	7,8	3,8		
Nadwyżka/deficyt		-3,97		-2,7		-4,92		
Wyszczególnienie	Hiszpania		Irlandia		Niemcy		Francja	
	udział	jako % PKB	udział	jako % PKB	udział	jako % PKB	udział	jako % PKB
Dochody	100	39,4	100	35,2	100	43,5	100	50,9
w tym:								
– podatki	59,8	23,5	73,1	25,7	50,9	22,2	54	27,5
– składki socjalne	30,9	12,2	13,5	4,8	38,2	16,7	32,2	16,4
Wydatki	100	38,2	100	34,1	100	46,8	100	53,8
w tym:								
– obsługa długu	4,7	1,8	3	1	5,9	2,8	5	2,7
– wynagrodzenia	26,2	10	27,8	9,5	16	7,5	24,7	13,3
– transfery socjalne	37,1	14,2	32,7	11,2	57	26,7	43,8	23,6
– inwestycje	9,3	3,6	9,4	3,2	2,9	1,3	6	3,2
Nadwyżka/deficyt		1,11		1,09		-3,24		-2,93

Źródło: opracowanie własne na podstawie [National Accounts of OECD... 2007; National Account – volume... 2007].

4. Zakończenie

Wzrost dochodów i wydatków publicznych przyniósł skutki zarówno pozytywne, jak i negatywne. Do pozytywnych należy zaliczyć ograniczenie nierówności społecznej, stabilizację polityczną, stabilizację wzrostu gospodarczego, łagodzenie faz cyklu koniunkturalnego. Natomiast do negatywnych należą wysoki deficyt finansów publicznych, wzrost długu publicznego, wzrost inflacji, a następnie ograniczenie wzrostu gospodarczego.

Literatura

- Economic Report of the President*, US Government Printing Office, Washington 2007.
- Eurostat, baza danych z dnia 15 marca 2007, ostatnia modyfikacja 5.03.2007, epp.eurostat.ec.europa.eu/extraction/retrieve/en/theme2/gov/gov_a_main.
- National Account – volume IV – General Government Accounts*, baza danych OECD 24.10.2007, oecd-stats.ingenta.com/OECD/TableView/tableView.aspx.
- National Accounts of OECD Countries vol. IIa. 1994-2005*, OECD 2007.
- OECD *Economic Outlook* nr 72.
- Radło M.-J., *Reformy gospodarcze w Unii Europejskiej. Czy „lizbońska” Unia dogoni Stany Zjednoczone*, [w:] W. Bieńkowski, M.-J. Radło (red.), *Amerykański model rozwoju gospodarczego. Istota, efektywność i możliwość zastosowania*, SGH, Warszawa 2006.

PUBLIC REVENUES AND EXPENDITURES IN POLAND IN THE COMPARISON WITH THE UNITED STATES AND THE EUROPEAN UNION COUNTRIES

Summary

Poland underwent the period of the political transformation and became a member of the European Union. For the public finance and regulations connected with them they are unusually important events. They changed the essential layout of social relations occurring in the process of collecting and spending public funds. A purpose of this article is comparing the general level of profits and expenses in Poland, the USA and the EU.