

streszczenie publikacji

Finanse publiczne w Polsce – diagnoza na tle innych krajów

Jakub Sawulski

Utrzymanie stabilności finansów publicznych może okazać się jednym z największych wyzwań polskiej polityki gospodarczej w perspektywie najbliższych kilku lat i stanowić kluczowy czynnik warunkujący powodzenie rządowego „Planu na rzecz odpowiedzialnego rozwoju”. Tematyka ta była wielokrotnie podejmowana w przestrzeni publicznej w trakcie kampanii wyborczej w 2015 roku oraz w początkowym okresie rządów Prawa i Sprawiedliwości. Wydaje się jednak, że w prowadzonej debacie wciąż brakuje merytorycznej diagnozy stanu polskich finansów publicznych. Niniejsze opracowanie jest jednym z elementów takiej diagnozy. Dokonano jej poprzez porównanie najważniejszych cech finansów publicznych w Polsce i krajach Europy Środkowo-Wschodniej, Unii Europejskiej i OECD. Charakterystyka poszczególnych kategorii – dochodów, wydatków, deficytu i długu publicznego – została przeprowadzona przez wskazanie podobieństw oraz różnic pomiędzy Polską a innymi krajami. Nacisk został położony na różnice, gdyż ich zidentyfikowanie pozwala na ocenę prowadzonej polityki w obszarze finansów publicznych i określenie pożądanych kierunków jej ewolucji w przyszłości.

Przedstawiona w opracowaniu diagnoza i wnioski mogą być punktem wyjścia lub uzupełnieniem dla debaty publicznej nad reformami w kilku obszarach, między innymi w zakresie: zmniejszenia skali stosowania lub całkowitej likwidacji obniżonych stawek w podatku VAT, zwiększenia progresywności klina podatkowego, reformy systemu rent rodzinnych i dalszego zmniejszania wysokości zasiłku pogrzebowego, zwiększania aktywności zawodowej osób w wieku okołoemerytalnym i ograniczania innych niż wynikające z praw nabytych transferów dla osób starszych, racjonalizacji liczby osób studiujących na pewnych kierunkach i subpartycypacji osób młodych w kosztach kształcenia na poziomie wyższym, zwiększania wydatków inwestycyjnych w ochronie zdrowia oraz zmiany struktury podmiotowej i walutowej polskiego długu publicznego. Należy przy tym podkreślić, że podejmowane w kolejnych latach działania w dziedzinie polityki fiskalnej powinny brać pod uwagę konieczność ograniczenia relatywnie wysokiego deficytu strukturalnego polskich finansów publicznych.

Przeprowadzona analiza porównawcza pozwoliła na sformułowanie następujących wniosków:

- Stopa fiskalizmu w Polsce jest niższa niż średnio w UE, ale nie odbiega znacząco od średniej stopy fiskalizmu w krajach CEE. Polskie finanse publiczne zachowywały się niestandardowo w okresie globalnego kryzysu finansowego. Udział wydatków publicznych w PKB wzrósł znacznie mniej niż w innych krajach UE i OECD, ale jednocześnie miał miejsce istotny spadek relacji dochodów publicznych do PKB (o 3,3% PKB w 2009 roku w stosunku do 2007 roku). Do 2014 roku wydatki publiczne w relacji do PKB powróciły poniżej poziomu odnotowanego przed kryzysem, ale dochody publiczne nie zostały odbudowane.
- Dochody publiczne w Polsce charakteryzuje wysoki udział składek na ubezpieczenia społeczne. Polskę wyróżnia w szczególności wysokość wpływów ze składek płaconych przez osoby samozatrudnione – w 2014 roku wielkość wpływów z tego tytułu w relacji do PKB była najwyższa w UE. Od 2009 roku w polskich

finansach publicznych widoczne jest załamanie dochodów z podatków pośrednich, na co znaczący wpływ ma pogarszająca się ściągalność podatku VAT.

- Relacja dochodów podatkowo-składkowych w stosunku do potencjalnej bazy podatkowej w Polsce jest stosunkowo niska w przypadku konsumpcji i porównywalna do innych krajów UE w przypadku pracy. Opodatkowanie pracy należy jednak do najbardziej liniowych wśród krajów OECD. Opodatkowanie kapitału (wskaźnik ITR) oraz inwestycji (wskaźnik EATR) jest w Polsce wyższe niż średnio w innych krajach CEE, ale niższe niż średnia dla całej UE.
- Strukturę wydatków publicznych w Polsce charakteryzuje wysoki udział wydatków na ochronę socjalną, w tym przede wszystkim na świadczenia związane ze starzeniem się i świadczenia dla rodzin osoby zmarłej. Relatywnie wysokie wydatki publiczne są przeznaczane również na edukację, w tym głównie na szkolnictwo wyższe, oraz obronę narodową. Na drugim biegunie, wśród kategorii na które wydaje się w Polsce relatywnie mało, znajdują się: ochrona zdrowia, gdzie szczególnie widoczny jest niski poziom wydatków inwestycyjnych, oraz działalność ogólnopaństwowa (administracja publiczna i odsetki od długu publicznego).
- Pomiędzy 2004 a 2014 rokiem udział wydatków na transfery socjalne w PKB w Polsce spadł o 1,8 pkt. proc. co było największym spadkiem wśród wszystkich krajów UE. W większości krajów UE istotny wzrost wydatków na transfery socjalne nastąpił w 2009 roku w związku z globalnym kryzysem finansowym. W Polsce zjawisko to nie wystąpiło. Cechą charakterystyczną ewolucji finansów publicznych w Polsce w latach 2004-2014 był natomiast dwukrotny wzrost wydatków publicznych na inwestycje, w tym głównie na inwestycje w infrastrukturę transportową. W 2010 i 2011 roku Polska była krajem o najwyższym udziale wydatków publicznych na inwestycje w PKB w UE, a w kolejnych latach także utrzymywała się w czołówce.
- Niemal w całym badanym okresie (lata 2004-2014) deficyt sektora general government w Polsce był wyższy niż średnia w krajach UE i CEE. Polską politykę fiskalną charakteryzuje duże znaczenie działań dyskrejonalnych władzy publicznej i stosunkowo niewielki wpływ komponentu cyklicznego na saldo sektora finansów publicznych.
- Relatywnie wysoka nierównowaga sektora publicznego w Polsce nie przełożyła się na równie szybki jak w większości krajów UE wzrost relacji długu publicznego do PKB po 2008 roku. Głównym czynnikiem, który pozwolił utrzymać dług publiczny w ryzach było stosunkowo wysokie tempo wzrostu polskiego PKB. Polskie finanse publiczne wydają się jednak nieprzygotowane na ewentualne załamanie koniunktury gospodarczej, na co wskazuje między innymi poziom deficytu strukturalnego, który od 2009 roku jest wyraźnie wyższy niż średnia w krajach UE i CEE.

Pełna wersja artykułu dostępna na stronie IBS

Sawulski J. (2016), Finanse publiczne w Polsce – diagnoza na tle innych krajów, IBS Policy Paper 04/2016, http://ibs.org.pl/app/uploads/2016/04/IBS_Policy_Paper_04_2016_pl.pdf

Projekt realizowany jest w ramach programu Obywatele dla Demokracji, finansowanego z Funduszy EOG.