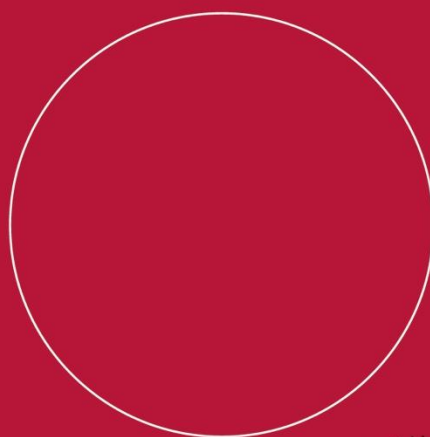


IBS POLICY PAPER 04/2016
KWIECIEŃ 2016

FINANSE PUBLICZNE W POLSCE – DIAGNOZA NA TLE INNYCH KRAJÓW

Jakub Sawulski



FINANSE PUBLICZNE W POLSCE – DIAGNOZA NA TLE INNYCH KRAJÓW

Jakub Sawulski

Abstrakt

Opracowanie stanowi charakterystykę finansów publicznych w Polsce, dokonaną poprzez porównanie najważniejszych cech tego obszaru w Polsce i krajach Europy Środkowo-Wschodniej, Unii Europejskiej i OECD. Omówiono kolejno: zakres sektora publicznego, źródła dochodów publicznych, strukturę wydatków publicznych oraz wysokości deficytu i długu publicznego. Uwagę skupiono na wskazaniu najistotniejszych podobieństw i różnic. Wskazano między innymi na niestandardową reakcję polskich finansów publicznych na globalny kryzys gospodarczy, niewielką progresywność polskiego klina podatkowego, relatywnie wysokie wydatki na świadczenia dla rodzin osoby zmarłej oraz wysoki poziom deficytu strukturalnego. Opracowanie może stanowić punkt wyjścia dla dyskusji nad pożądanymi kierunkami ewolucji finansów publicznych w Polsce w przyszłości.

Słowa kluczowe: finanse publiczne, polityka fiskalna, system podatkowy, wydatki publiczne

JEL: H20, H50, H60

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



Wprowadzenie

W następstwie globalnego kryzysu gospodarczego, który rozpoczął się w 2008 roku, finanse publiczne znalazły się w centrum debaty społeczno-politycznej wielu krajów. Dotyczy to w szczególności krajów Unii Europejskiej, gdyż w kilku z nich objawiły się istotne problemy ze zrównoważeniem finansów publicznych i zahamowaniem dynamicznego wzrostu zadłużenia publicznego. W Polsce także stosunkowo często podejmowano tę tematykę – najpierw w związku z możliwością przekroczenia konstytucyjnego limitu zadłużenia oraz zmianami w systemie emerytalnym, a następnie w odniesieniu do możliwości realizacji obietnic złożonych przez partie polityczne w trakcie kampanii wyborczej w 2015 roku. W tym kontekście poświęcenie tematowi finansów publicznych jedynie niewielkiego wycinka rządowego „Planu na rzecz odpowiedzialnego rozwoju” (tzw. Plan Morawieckiego) – przedstawionego na początku 2016 roku – budzi poważne zastrzeżenia. Stan finansów publicznych może okazać się bowiem jedną z podstawowych determinant realizacji strategii nowego rządu.

Dyskusja nad perspektywami finansów publicznych wymaga w pierwszej kolejności wyczerpującej i rzeczowej diagnozy. Niniejsze opracowanie jest jednym z jej elementów. W opracowaniu dokonano charakterystyki polskich finansów publicznych na tle innych krajów. Zakres podmiotowy analizy objął głównie kraje Unii Europejskiej, ze szczególnym uwzględnieniem Europy Środkowo-Wschodniej, oraz w mniejszym stopniu kraje 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.

Opracowanie zostało podzielone na 4 rozdziały. W pierwszym porównano rozmiar sektora publicznego w Polsce oraz krajach UE i OECD. Rozdział drugi zawiera opis najważniejszych cech polskiego systemu podatkowo-składkowego na tle innych krajów. W rozdziale trzecim wskazano obszary, w których wydatki publiczne w Polsce są znacząco wyższe lub niższe niż w pozostałych krajach członkowskich UE oraz przedstawiono ewolucję struktury wydatków w latach 2004-2014. Rozdział czwarty stanowi charakterystykę wysokości i struktury deficytu sektora finansów publicznych i długu publicznego, ze szczególnym uwzględnieniem kształtowania się polityki fiskalnej w Polsce i innych krajach w okresie globalnego kryzysu finansowego.

1. Zakres sektora publicznego¹ w krajach UE i OECD

W 2014 roku średni udział wydatków publicznych w PKB (stopa fiskalizmu) wyniósł 46,3% w krajach Unii Europejskiej (UE) i 45,3% w krajach OECD². Zróżnicowanie wynosiło od 32,3% w Korei Południowej do 58,3% w Finlandii (wykres 1). Największe znaczenie sektora publicznego mierzone udziałem wydatków publicznych w PKB miało miejsce w krajach skandynawskich – w Finlandii, Szwecji, Danii oraz w mniejszym stopniu w Norwegii. Wysokim udziałem wydatków publicznych w PKB charakteryzują się także Francja, Belgia, Austria oraz trzy z czterech krajów PIGS³: Portugalia, Włochy i Grecja. Największa gospodarka UE – Niemcy, mimo że uchodzą za kraj o dużej roli państwa w gospodarce oraz rozbudowanym systemie opieki socjalnej, odnotowały w 2014 roku stopę fiskalizmu wynoszącą 44,3% PKB, a więc poniżej średniej wysokości tego wskaźnika w UE i OECD. Wśród krajów o stosunkowo niskim udziale wydatków publicznych w PKB (poniżej 40%) znajdują się m.in. Stany Zjednoczone, kraje bałtyckie (Litwa, Łotwa, Estonia), Rumunia, Szwajcaria i Korea. Co do zasady pozaeuropejskie kraje należące do OECD charakteryzują się mniejszym udziałem państwa w gospodarce mierzonym stopą fiskalizmu niż kraje należące do UE.

W Polsce udział wydatków publicznych w PKB w 2014 roku wyniósł 42,1%. Wysokość tego wskaźnika była niższa zarówno od średniej w krajach UE i OECD, jak i mediany dla wszystkich analizowanych krajów (43,5%). Umiarkowana stopa fiskalizmu w Polsce jest widoczna szczególnie na tle innych krajów UE. W 2014 roku udział wydatków publicznych w PKB w Polsce był o 4,2 pkt. proc. niższy niż średni udział w UE. Na 28 krajów UE tylko w sześciu wskaźnik ten był niższy. Polska nie odbiega jednak znacząco od krajów naszego regionu. Większość krajów CEE⁴ charakteryzuje się bowiem niższą stopą fiskalizmu niż kraje tzw. starej Unii. Kraje Europy Środkowo-Wschodniej można podzielić na trzy grupy:

- kraje, w których stopa fiskalizmu jest relatywnie wysoka (około 50% PKB) i znajduje się powyżej średniej wysokości tego wskaźnika dla wszystkich krajów UE – Węgry, Słowenia i Chorwacja;
- kraje, w których stopa fiskalizmu znajduje się w przedziale 40-45% PKB – Czechy, Bułgaria, Polska i Słowacja (ściślej - w 2014 roku we wszystkich tych krajach stopa fiskalizmu znajdowała się w przedziale 41-43% PKB);
- kraje o stopie fiskalizmu poniżej 40% PKB, na poziomie podobnym do pozaeuropejskich krajów OECD – kraje bałtyckie i Rumunia.

W 2014 roku tylko 7 na 38 analizowanych krajów posiadało nadwyżkę dochodów nad wydatkami publicznymi (por. wykres 1). Większość krajów rozwiniętych charakteryzuje się ujemnym saldem finansów publicznych. Co istotne, nie ma wyraźnej zależności pomiędzy skalą nierównowagi finansów publicznych a stopą fiskalizmu. Wysoki deficyt występuje zarówno w krajach o stosunkowo niskim udziale państwa w gospodarce (np. Irlandia i USA), jak i w tych krajach, gdzie dochody i wydatki publiczne są relatywnie wysokie (np. Portugalia i Słowenia).

¹ W opracowaniu jako sektor publiczny rozumie się sektor instytucji rządowych i samorządowych (*general government*).

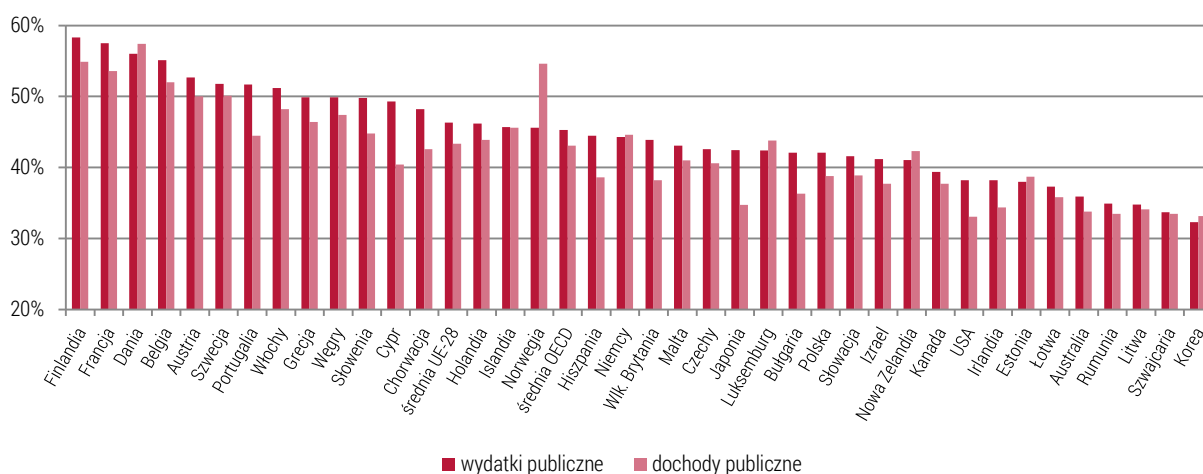
² W niniejszym opracowaniu rozwiązania w obszarze finansów publicznych w poszczególnych krajach traktuje się jako odrębne systemy (charakterystyczne dla każdego z krajów osobno) i na tym tle pokazuje finanse publiczne Polski. W związku z tym dla pokazania charakterystyki grupy krajów stosuje się średnią arytmetyczną, a nie średnią ważoną.

³ PIGS – kraje dotknięte po 2009 roku kryzysem finansów publicznych – Portugalia, Włochy, Grecja i Hiszpania.

⁴ *Central and Eastern European Countries* – 11 krajów Europy Środkowo-Wschodniej należących do UE. Do grupy tej zalicza się obok Polski także: Bułgarię, Chorwację, Czechy, Estonię, Litwę, Łotwę, Rumunię, Słowację, Słowenię i Węgry.

Cechą charakterystyczną ewolucji finansów publicznych w krajach UE i OECD w latach 2004-2014 był istotny wzrost stopy fiskalizmu w następstwie rozpoczętego w 2008 roku kryzysu finansowego. W 2009 roku, w porównaniu do 2007 roku, odnotowano wzrost średniej stopy fiskalizmu o 5,6 pkt. proc. w UE oraz o 5,5 pkt. proc. w OECD (wykres 2). Po 2009 roku udział wydatków publicznych w PKB zaczął spadać, jednak w 2014 roku wciąż był znacząco wyższy wobec poziomów odnotowywanych przed kryzysem finansowym. W Polsce opisywane zjawisko miało wyjątkowy przebieg. Po pierwsze, stopa fiskalizmu wzrosła znacznie mniej niż w innych krajach – w 2009 roku była o 2,1 pkt. proc. wyższa niż w 2007 roku. Spośród 38 analizowanych krajów niższy wzrost odnotowano tylko w Izraelu (jedyne kraj gdzie w tym okresie stopa fiskalizmu spadła), na Malcie i Węgrzech. Po drugie, do 2014 roku stopa fiskalizmu powróciła poniżej poziomu odnotowanego w 2007 roku. Podobna sytuacja wystąpiła tylko w 4 innych krajach – w Izraelu, na Litwie, w Rumunii i na Węgrzech. Globalny kryzys finansowy miał więc znacznie mniejszy wpływ na stronę wydatkową polskich finansów publicznych niż w innych krajach UE i OECD.

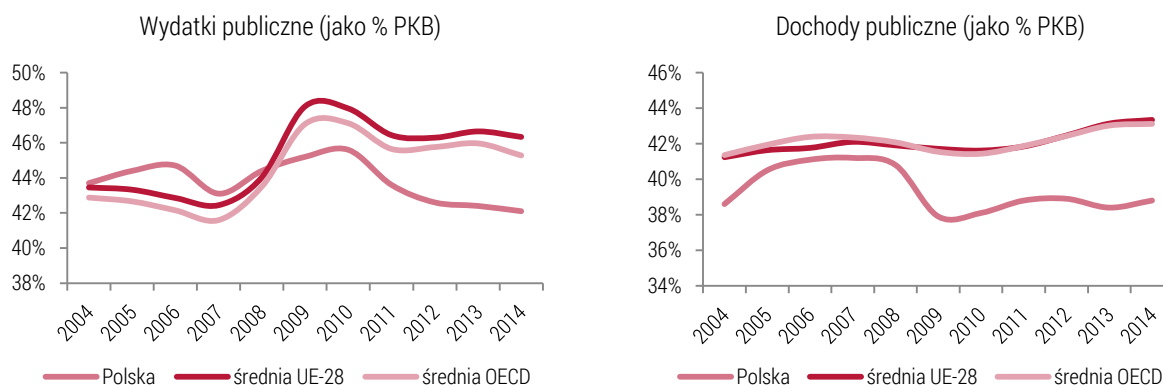
Wykres 1. Dochody i wydatki publiczne jako % PKB w krajach UE i OECD* w 2014 roku



* brak danych dla Chile, Meksyku i Turcji

Źródło: Opracowanie własne na podstawie baz danych Eurostat i OECD Economic Outlook No. 98.

Wykres 2. Dochody i wydatki publiczne jako % PKB w krajach UE i OECD* w latach 2004-2014



* brak danych dla Chile, Meksyku i Turcji

Źródło: Opracowanie własne na podstawie baz danych Eurostat i OECD Economic Outlook No. 98.

Udział wydatków publicznych w PKB w krajach UE i OECD w następstwie światowego kryzysu finansowego wzrósł niemal we wszystkich krajach (poza Izraelem). Dużo mniej przewidywalnie kształtowały się natomiast dochody publiczne. W 24 na 38 krajów zaobserwowano spadek udziału dochodów publicznych w PKB, ale w pozostałych 14 krajach udział ten uległ zwiększeniu. Polska należała do pierwszej grupy. W 2009 roku odnotowano istotny spadek dochodów publicznych wobec 2007 roku – o 3,3 pkt. proc. PKB. W tym samym okresie średni udział dochodów publicznych w PKB w UE obniżył się o 0,4 pkt. proc., a w OECD o 0,8 pkt. proc. Co więcej, do 2014 roku wysokość dochodów publicznych w relacji do PKB w Polsce nie powróciła do poziomów odnotowywanych przed kryzysem. Tymczasem w UE i OECD średni udział dochodów w PKB w 2014 roku był wyższy niż w 2007 roku.

2. Źródła dochodów publicznych w Polsce na tle innych krajów

2.1. Podatki pośrednie i bezpośrednie oraz składki w strukturze dochodów publicznych

Głównym źródłem dochodów publicznych w Polsce w 2014 roku były składki na ubezpieczenia społeczne (tabela 1). Stanowiły one 34,1% całkowitych dochodów publicznych, co odpowiadało 13,2% PKB. Dochody na podobnym poziomie (33,2% dochodów, czyli 12,9% PKB) sektor publiczny uzyskał z podatków pośrednich. Na tę kategorię składa się przede wszystkim podatek VAT (w 2014 roku 55,3% dochodów z podatków pośrednich w Polsce) oraz w mniejszym stopniu akcyza i inne podatki pośrednie. Najmniejszy udział w dochodach publicznych miały podatki bezpośrednie, do których zalicza się głównie PIT i CIT. Stanowiły one 17,9% dochodów publicznych w Polsce w 2014 roku, czyli 6,9% PKB.

Tabela 1. Struktura dochodów publicznych w krajach UE w 2014 roku

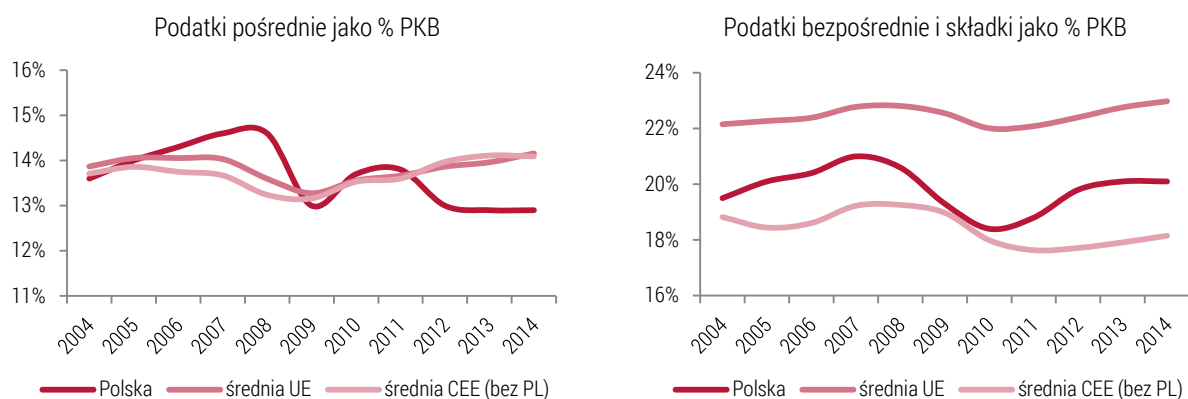
wyszczególnienie	Polska	średnia UE	średnia CEE (bez Polski)	Polska	średnia UE	średnia CEE (bez Polski)
	jako % PKB			jako % dochodów publicznych		
podatki pośrednie	12,9	14,2	14,1	33,2	32,9	35,9
VAT	7,1	7,8	8,5	18,4	18,4	21,7
akcyza*	3,4	2,7	3,4	8,9	6,4	8,7
inne podatki pośrednie**	2,4	3,6	2,2	6,0	8,1	5,5
podatki bezpośrednie	6,9	11,5	6,6	17,9	25,8	16,9
PIT	4,6	8,0	4,3	11,8	17,7	10,9
CIT	1,7	2,6	2,0	4,5	6,1	5,2
inne podatki bezpośrednie	0,6	0,9	0,4	1,7	2,0	0,9
składki na ubezpieczenia społeczne	13,2	11,5	11,6	34,1	26,8	29,3
pozostałe dochody	5,8	6,2	7,0	15,1	14,6	17,9
suma	38,8	43,4	39,3	x	x	x

* brak danych o wysokości dochodów z akcyzy w Estonii

** Eurostat do podatków pośrednich zalicza m.in. podatek od nieruchomości (w tabeli w grupie "inne podatki pośrednie")

Źródło: Opracowanie własne na podstawie bazy danych Eurostat.

Wykres 3. Dochody podatkowo-składkowe w krajach UE w latach 2004-2014



Źródło: Opracowanie własne na podstawie bazy danych Eurostat.

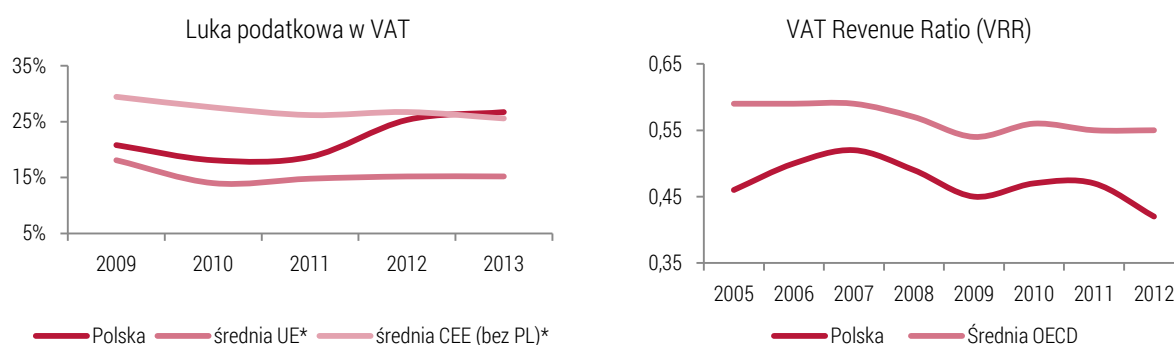
Podatki pośrednie. W 2014 roku relacja dochodów z podatków pośrednich do PKB w Polsce była o 1,3 pkt. proc. niższa niż średnio w UE i 1,2 pkt. proc. niższa niż średnio w CEE. Zjawisko to nie stanowiło jednak normy w polskich finansach publicznych we wcześniejszych latach. Jak wskazuje wykres 3, od 2004 do 2011 roku udział dochodów z podatków pośrednich w PKB w Polsce był zbliżony lub wyższy niż średnia w krajach UE i CEE. Dopiero od 2012 roku kształtowanie się tego wskaźnika odbiega od trendów obserwowanych w innych krajach UE. Od najniższego poziomu zanotowanego w 2009 roku (13,2-13,3% PKB) średni udział podatków pośrednich w PKB w krajach UE i CEE stale wzrastał i w latach 2012-2014 powrócił do poziomów obserwowanych przed kryzysem (około 14% PKB). Tymczasem w Polsce w 2012 roku wskaźnik ten spadł do 13,0% z 13,8% PKB w 2011 roku i w kolejnych latach pozostawał na tym poziomie. Relacja dochodów z podatków pośrednich do PKB w 2014 roku była o 1,7 pkt. proc. niższa niż w 2008 roku. Dochody z podatku VAT spadły o 0,9% PKB, dochody z akcyzy o 0,8% PKB, a dochody z pozostałych podatków pośrednich nie zmieniły się.

Pomiędzy 2008 a 2014 rokiem nie wystąpiły żadne istotne zmiany w regulacjach dotyczących podatków pośrednich, które uzasadniałyby tak istotny spadek. Wręcz przeciwnie, w latach 2008-2014 podnoszono stawki akcyzy na niektóre wyroby, a od 2011 roku nastąpił wzrost stawek VAT o 1 pkt. proc. Negatywnie na dochody z podatków pośrednich wpływał zmniejszający się udział konsumpcji w PKB – według danych Eurostat z 80,6% w 2008 roku do 78,4% w 2014 roku, w tym konsumpcji prywatnej z 61,1% do 59,3%. Analizy przygotowywane na zlecenie Komisji Europejskiej wskazują jednak, że jednym z głównych czynników obniżania się relacji dochodów z podatków pośrednich do PKB w Polsce jest niższa ściągalność podatku VAT, związana z upowszechnieniem się zjawisk unikania i uchylania się od opodatkowania. O ile w latach 2009-2011 luka podatkowa w VAT w Polsce była bliska średniej unijnej (18-20% teoretycznych wpływów z VAT), o tyle w 2012 i 2013 roku nastąpiło jej zwiększenie do jednego z najwyższych poziomów w UE (wykres 4). W 2013 roku wyniosła 27% teoretycznych wpływów z VAT, czyli o 8,8 pkt. proc. więcej niż średnia oraz o 12,8 pkt. proc. więcej niż mediana w UE. Tylko w 6 na 26 badanych krajach UE wysokość luki podatkowej w 2013 roku była wyższa (CASE i CPB 2015). Wyniki badania przeprowadzonego na zlecenie KE są zbieżne z analizą firmy doradczej PWC (2015), według której luka podatkowa w VAT w Polsce wyniosła 24% teoretycznych przychodów w 2013 roku i 29% w 2014 roku. Analitycy PWC wskazują, że udział luki podatkowej w PKB zwiększył się w Polsce z 0,6% PKB w 2007 roku do 2,9% PKB w 2013 roku. Według pierwszych szacunków, w 2015 roku luka podatkowa w VAT wyniosła 3,0% PKB. Powrót do

wysokości luki podatkowej z 2007 roku skutkowałby wzrostem dochodów publicznych o 42,7 mld zł w 2015 roku (69% deficytu sektora finansów publicznych w 2015 roku).

Innym miernikiem ściągальności podatku VAT jest zaproponowany przez OECD *VAT Revenue Ratio* (VRR). Wskaźnik luki podatkowej kalkulowany jest przy efektywnej stawce podatku i koncentruje się na unikaniu oraz uchylaniu się od opodatkowania. VRR poszerza analizę o skutki polityki państwa, związanej ze stosowaniem obniżonych stawek VAT na określone produkty oraz przyznawaniem zwolnień podmiotowych i przedmiotowych. VRR pokazuje stosunek faktycznych dochodów z VAT do dochodów „idealnych”, skalkulowanych przy stawce podstawowej obowiązującej w danym kraju, dla całej potencjalnej bazy podatkowej. VRR dla Polski w 2012 roku wyniósł 0,42, co oznacza, że prawie 60% potencjalnych dochodów z VAT nie jest ściągane, w znaczącej części ze względu na istniejące stawki obniżone oraz zwolnienia. Jak wskazują analizy CASE i CPB (2015, s. 24) szczególnie istotny wpływ na dochody z podatku VAT w polskiej gospodarce ma szeroki zakres stosowania stawek obniżonych. Pod względem strat sektora finansów publiczny z tego tytułu Polska zajmuje drugie miejsce na 26 krajów UE. Spadek VRR w Polsce z 0,52 w 2007 roku do 0,42 w 2012 roku (por. wykres 4) wskazuje na coraz niższą ściągальność VAT, co jest zgodne z opisanymi powyżej obserwacjami udziału dochodów z VAT w PKB oraz luki podatkowej w VAT. W 2012 roku tylko w 5 krajach OECD VRR był niższy niż w Polsce.

Wykres 4. Luka podatkowa w VAT w krajach UE w latach 2009-2013 (jako % teoretycznych wpływów z VAT) oraz VRR w krajach OECD w latach 2005-2012



* brak danych dla Chorwacji i Cypru

Źródło: Opracowanie własne na podstawie (CASE i CPB 2015; OECD 2014).

W przypadku akcyzy katalog przyczyn spadku dochodów w relacji do PKB pomiędzy 2008 a 2014 rokiem wydaje się być bardziej zróżnicowany. W tym okresie następował bowiem systematyczny spadek konsumpcji wyrobów tytoniowych (Cylwik i in. 2015), niekorzystne z punktu widzenia dochodów publicznych zmiany struktury spożycia alkoholu (Rapkiewicz 2013) oraz spadające od 2012 roku ceny paliw. Warto zwrócić uwagę, że w krajach Europy Środkowo-Wschodniej, w tym także w Polsce, dochody z akcyzy w relacji do PKB są wyższe niż średnio w UE (por. tabela 1). Zjawisko to tłumaczy się między innymi niską elastycznością dochodową popytu na alkohol i wyroby tytoniowe – w krajach o niższym dochodzie na osobę udział wydatków na te dobra w całkowitych wydatkach jest relatywnie wysoki. W konsekwencji w pierwszej dziesiątce krajów UE o najwyższym udziale dochodów z akcyzy na alkohol i wyroby tytoniowe w PKB jest aż 8 krajów CEE, a Polska zajmuje w tej klasyfikacji trzecie miejsce (dane Eurostat za 2012 rok).

Podatki bezpośrednie. Kraje Europy Środkowo-Wschodniej (w tym Polska) uzyskują wyraźnie niższe dochody z podatków bezpośrednich niż pozostałe kraje UE. W 2014 roku 17,9% dochodów publicznych w Polsce i średnio 16,9% dochodów publicznych w krajach CEE pobrano w wyniku opodatkowania podatkami bezpośrednimi, podczas gdy średnia dla całej UE wyniosła 25,8%. W relacji do PKB Polska uzyskała z tych podatków 6,9%, a kraje CEE 6,6%. Średnia dla całej UE wyniosła 11,5%, a biorąc pod uwagę wyłącznie kraje UE-15⁵ było to 14,9%, czyli ponad dwukrotnie więcej niż w Polsce i średnio w CEE. Prym w tej kategorii wiodą kraje skandynawskie – średnia relacja dochodów z podatków bezpośrednich do PKB w Danii, Finlandii, Szwecji i Norwegii wyniosła w 2014 roku 21,5%, co stanowiło od 30% dochodów publicznych w Finlandii do 59% dochodów publicznych w Danii. Ponad 30% udział dochodów z podatków bezpośrednich w dochodach publicznych odnotowały również: Belgia, Irlandia, Luksemburg, Malta, Włochy i Wielka Brytania.

W 2014 różnica pomiędzy udziałem dochodów z podatków bezpośrednich w PKB w Polsce a średnią w UE wynosiła 4,6 pkt. proc., z czego 3,4 pkt. proc. wynikało z podatku PIT, 0,9 pkt. proc. z podatku CIT, a 0,3 pkt. proc. z innych podatków bezpośrednich. Największe znaczenie wśród podatków bezpośrednich ma podatek PIT. W Polsce w 2014 roku udział dochodów z tego podatku w PKB wyniósł 4,6%. W 2007 i 2008 roku przekraczał 5% (odpowiednio 5,2 i 5,3% PKB). Główną przyczyną jego obniżenia była zmiana skali podatkowej w 2009 roku – stawki 19%, 30% i 40% zastąpiono stawkami 18% i 32%, a drugi próg ustanowiono na tym samym poziomie dochodów, na którym wcześniej obowiązywał trzeci próg. Była to więc obniżka podatku PIT, skierowana przede wszystkim dla osób dobrze sytuowanych, znajdujących się wcześniej pomiędzy drugim i trzecim progiem (od 44.490 zł do 85.528 zł podstawy opodatkowania rocznie) lub ponad trzecim progiem. Do obniżenia relacji dochodów do PKB doszło także w przypadku podatku CIT – z 2,7% w 2008 roku do 1,7% w 2014 roku. W tym przypadku jednak nie miały miejsca znaczące zmiany regulacji. Jak wskazują eksperci MFW w podatku CIT w Polsce, podobnie jak w podatku VAT, rosnącym problemem staje się upowszechnianie się zjawisk unikania i uchylania się od opodatkowania (Toro i in. 2015)⁶.

Składki na ubezpieczenia społeczne. W porównaniu do średnich w krajach UE oraz CEE dochody publiczne w Polsce cechuje wysoki udział składek na ubezpieczenie społeczne. W 2014 roku odpowiadały one za 34,1% dochodów publicznych w Polsce, przy 26,8% średnio w UE i 29,3% średnio w CEE. Odpowiadało to 13,2% polskiego PKB, przy 11,5% PKB średnio w UE i 11,6% średnio w CEE. W 2014 roku Polska była jednym z 9 krajów, w których dochody ze składek stanowiły największą kategorię dochodów. Tylko w 5 krajach UE (w tym w Niemczech i Francji) udział składek w całkowitych dochodach publicznych był wyższy niż w Polsce. Polskę na tle innych krajów UE wyróżnia w szczególności wysokość wpływów ze składek na ubezpieczenia społeczne płaconych przez osoby samozatrudnione. W 2014 roku wielkość tych wpływów w relacji do PKB była najwyższa w UE – wyniosła 2,6% PKB (45,4 mld zł), podczas gdy średnia dla krajów UE wyniosła 0,6%, a dla krajów CEE 0,3%⁷.

Ewolucję relacji dochodów ze składek na ubezpieczenia społeczne do PKB w Polsce w latach 2004-2014 charakteryzował najpierw stopniowy spadek (z 13,2% w 2005 roku do 11,7% w 2010 roku), a następnie stopniowy wzrost (ponownie do wysokości 13,2% w 2014 roku). Ewolucja ta wynikała przede wszystkim ze zmian

⁵ Kraje tworzące Unię Europejską przed akcesją nowych członków w 2004 roku.

⁶ Działania te polegają między innymi na transferowaniu zysków do macierzystych krajów przez przedsiębiorstwa z dominującym kapitałem zagranicznym, por.: Piekarz i Miarkowski 2015.

⁷ Obliczenia dla 23 krajów UE. Brak danych dla Danii, Litwy, Holandii, Portugalii i Słowenii.

dokonywanych przez władzę publiczną. W 2007 i 2008 roku obniżono składkę rentową – łącznie o 7 pkt. proc. (z 13% do 6%). W kolejnych latach spadek dochodów składkowych zahamowano natomiast szeregiem zmian w systemie emerytalnym – obniżeniem składki przekazywanej do OFE (z 7,3% do 2,3% w 2011 i 2012 roku, 2,8% w 2013 roku i 2,92% od 2014 roku), ustanowieniem dobrowolności OFE oraz wprowadzeniem tzw. suwaka emerytalnego. Od 2012 roku podwyższono także składkę rentową o 2 pkt. proc.

2.2. Struktura dochodów podatkowo-składkowych według przedmiotu opodatkowania

Strukturę dochodów podatkowo-składkowych w Polsce w podziale na przedmiot opodatkowania, w porównaniu do średniej w krajach UE i CEE, cechuje nieco niższy udział dochodów z podatków od konsumpcji, wyraźnie niższy udział dochodów z opodatkowania pracy oraz wyższy udział dochodów z opodatkowania kapitału⁸ (wykres 5). Warto jednak mieć na uwadze, że różnice w strukturze dochodów wynikają nie tylko z wysokości opodatkowania, ale również z wielkości bazy podatkowej. Relatywnie niskie dochody z opodatkowania pracy w Polsce są między innymi efektem niższego udziału wynagrodzeń z pracy w PKB niż w większości krajów UE (Karabarbounis i Neiman 2013). Relację dochodów podatkowo-składkowych do potencjalnej bazy podatkowej⁹ przedstawia wskaźnik ITR (*Implicit Tax Rate*), przedstawiony na wykresie 6.

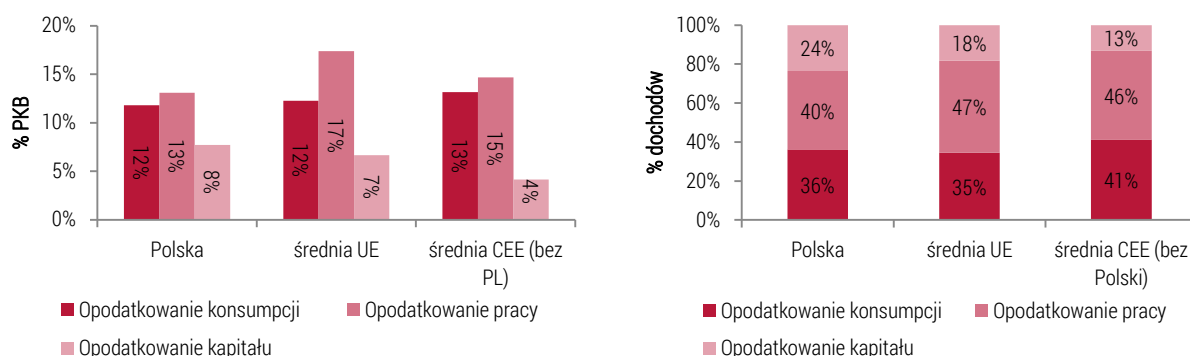
Obserwacje dotyczące dochodów z opodatkowania konsumpcji są zbieżne z obserwacjami dotyczącymi podatków pośrednich – w 2012 roku dochody z opodatkowania konsumpcji w relacji do PKB oraz w całkowitych dochodach podatkowo-składkowych były w Polsce trochę niższe niż w innych krajach UE (szczególnie CEE), mimo że jeszcze przed kryzysem – w 2007 i 2008 roku – Polska charakteryzowała się relatywnie wysokim udziałem dochodów z tej kategorii. W zakresie dochodów z opodatkowania pracy tylko w 6 krajach UE (cztery kraje CEE oraz Holandia i Irlandia) ich udział w PKB w 2012 roku był niższy niż w Polsce. Co do zasady kraje, które wstąpiły do UE w 2004 roku lub później, charakteryzują się zdecydowanie niższymi dochodami z opodatkowania pracy niż kraje „starej piętnastki”, jednak dochody z tej kategorii w Polsce były w 2012 roku niższe także od średniej w krajach CEE. Wyraźnie wyższe niż w innych krajach Europy Środkowo-Wschodniej były natomiast dochody z opodatkowania kapitału. Różnica w strukturze dochodów publicznych pomiędzy Polską a innymi krajami regionu wynika jednak głównie z dochodów z opodatkowania osób samozatrudnionych (nie tylko z tytułu opisanego wcześniej oskładkowania, ale również podatku dochodowego). W pewnym stopniu jest to efekt fikcji zatrudniania w Polsce – wielu z samozatrudnionych w praktyce pracuje tylko na rzecz jednego pracodawcy i wykonuje obowiązki charakterystyczne dla umowy o pracę (Arak, Lewandowski i Żakowiecki 2014).

⁸ Opodatkowanie konsumpcji obejmuje większość podatków pośrednich, między innymi VAT, akcyzę, cła importowe i opłaty za zanieczyszczanie środowiska. Opodatkowanie pracy obejmuje przede wszystkim podatek PIT oraz składki na ubezpieczenia społeczne i zdrowotne, włącznie z daninami płaconymi przez niepracujących (np. emerytów), ale z wyłączeniem podatków i składek płaconych przez osoby samozatrudnione. Do dochodów z opodatkowania kapitału zalicza się między innymi podatek CIT, podatek PIT i składki na ubezpieczenia społeczne płacone przez osoby samozatrudnione, opodatkowanie wygranych w grach losowych, opodatkowanie transakcji kapitałowych, podatki od gruntów i nieruchomości, opłaty skarbowe i opłaty za licencje (Komisja Europejska 2014). Obliczenie struktury dochodów według przedmiotu opodatkowania wymaga dużo bardziej szczegółowych danych niż podział na rodzaje podatków czy składek, stąd ostatnie dostępne dane Eurostat są za 2012 rok.

⁹ Przykładowo ITR na konsumpcję to relacja dochodów z opodatkowania konsumpcji do wydatków gospodarstw domowych na konsumpcję finalną w danym kraju. ITR na pracę obejmuje tylko opodatkowanie i dochody osób pracujących. Szczegóły metodologiczne w aneksie B opracowania: Komisja Europejska 2014.

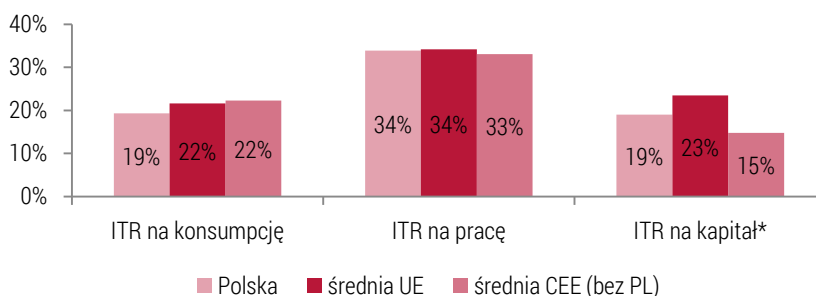
Samozatrudnienie pozwala jednak płacić niższe podatki i składki, a wysokie dochody publiczne z tego tytułu są wynikiem dużej liczby osób pracujących w tej formule (w tym także w rolnictwie). W praktyce więc część dochodów z opodatkowania kapitału w Polsce powinna być klasyfikowana jako dochody z opodatkowania pracy, co oznacza, że struktura dochodów podatkowo-składkowych według przedmiotu opodatkowania jest bliższa strukturze opodatkowania w krajach CEE, niż to wynika wyłącznie ze statystyk.¹⁰ Co ciekawe, we wszystkich krajach dochody z opodatkowania pracy znacząco przewyższają dochody z opodatkowania kapitału, ale Polska jest jednym z pięciu krajów UE, gdzie ta różnica w 2012 roku była najmniejsza – obok Bułgarii, Cypru, Malty i Wielkiej Brytanii.

Wykres 5. Struktura dochodów podatkowo-składkowych w krajach UE w 2012 roku według przedmiotu opodatkowania



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Eurostat.

Wykres 6. Implicit Tax Rate na konsumpcję, pracę i kapitał w krajach UE w 2012 roku



* brak danych o stopie ITR na kapitał dla: Bułgarii, Danii, Grecji, Chorwacji, Luksemburga, Malty i Rumunii

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Eurostat.

Ciekawych wniosków dostarcza analiza wskaźnika ITR w krajach UE. Wskaźnik ten pozwala stwierdzić, że wyższe dochody z opodatkowania pracy w krajach UE-15 są efektem większej bazy podatkowej, a nie wyższego poziomu opodatkowania. Średni wskaźnik ITR na pracę w krajach UE i krajach CEE oraz w Polsce jest bowiem bardzo zbliżony. Po analizie ITR okazuje się również, że różnica pomiędzy Polską a pozostałymi krajami UE w zakresie opodatkowania konsumpcji jest większa niż wynikałoby to wyłącznie z dochodów z jej opodatkowania. W 2012

¹⁰ Dostępne dane nie pozwalają na wyodrębnienie całkowitych dochodów z opodatkowania osób samozatrudnionych w krajach UE, poza opisanymi w poprzednim podrozdziale dochodami ze składek na ubezpieczenie społeczne.

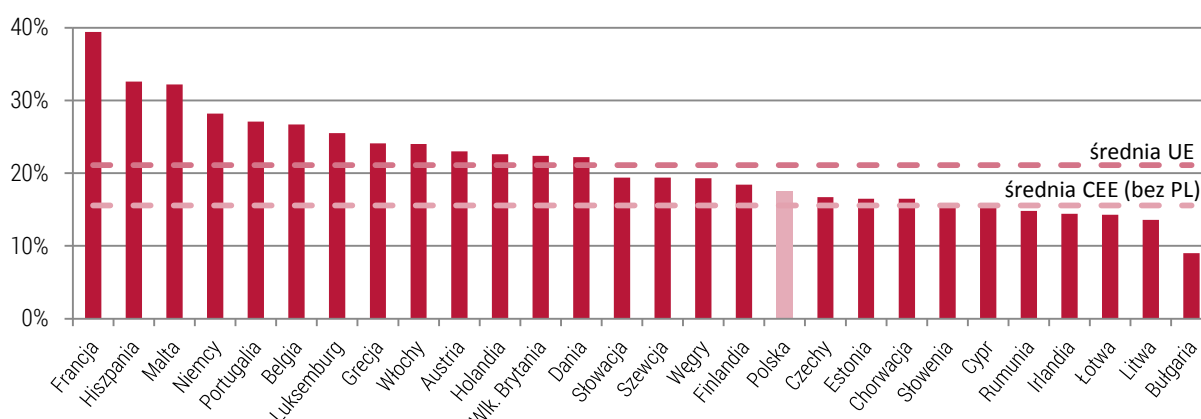
roku stopa ITR na konsumpcję w Polsce była o 3 pkt. proc. niższa niż średnio w UE i CEE. Największe różnice pomiędzy Polską, średnią w UE i średnią dla krajów CEE istnieją w zakresie ITR na kapitał. Kraje CEE cechują się wyraźnie niższą przeciętną stopą ITR na kapitał niż średnia w krajach UE. Polska ma wskaźnik ITR na kapitał wyższy niż średnia w krajach CEE, ale niższy niż średnia UE. W Polsce, podobnie jak w przypadku średniej unijnej, wysokość wskaźnika ITR na kapitał jest zbliżona do wysokości wskaźnika ITR na konsumpcję. W 6 na 7 pozostałych krajów Europy Środkowo-Wschodniej, co do których są dostępne dane, wysokość ITR na konsumpcję jest wyraźnie wyższa niż ITR na kapitał.

2.3. Wysokość opodatkowania inwestycji i pracy

Mikroekonomiczne ujęcie opodatkowania kapitału w danym kraju przedstawia wskaźnik EATR (Effective Average Tax Rate). Jego twórcy rozpatrują 15 hipotetycznych inwestycji (w 5 różnych aktywów, przy 3 różnych źródłach finansowania) w różnych krajach, zakładając określoną stopę zwrotu. EATR jest miernikiem udziału zapłaconych podatków w wygenerowanych strumieniach dochodów.¹¹

Wysokość EATR w krajach UE w 2014 roku przedstawiono na wykresie 7. Wyraźnie niższe stopy EATR odnotowywane są w krajach Europy Środkowo-Wschodniej niż w UE-15. W pierwszej dziesiątce krajów o najniższym EATR znajduje się 8 krajów CEE oraz Cypr i Irlandia. Relatywnie niska stopa EATR stanowi element konkurencji podatkowej stosowanej przez kraje Europy Środkowo-Wschodniej w celu przyciągnięcia bezpośrednich inwestycji zagranicznych i pobudzenia inwestycji. W Polsce stopa EATR była w 2014 roku wyższa niż średnia w krajach CEE, ale niższa niż średnia w całej UE. Polska, wspólnie z Węgrami i Słowacją, znajduje się więc pomiędzy krajami starej Unii, a nowymi krajami członkowskimi. Konkurencja podatkowa pomiędzy krajami UE sprawia, że stopy EATR charakteryzuje stopniowy spadek. Szczególnie szybko obniżały się pomiędzy 2000 a 2004 rokiem, kiedy średnia wartość EATR dla obecnych 28 członków UE spadła o 4,4 pkt. proc., dla krajów CEE (bez Polski) o 5,8 pkt. proc., a w Polsce aż 10,0 pkt. proc. Co ciekawe, od 2004 roku do 2014 roku średnia stopa EATR spadła o 1,9 pkt. proc. w UE i 1,3 pkt. proc. w CEE, podczas gdy w Polsce wzrosła o 0,4 pkt. proc.

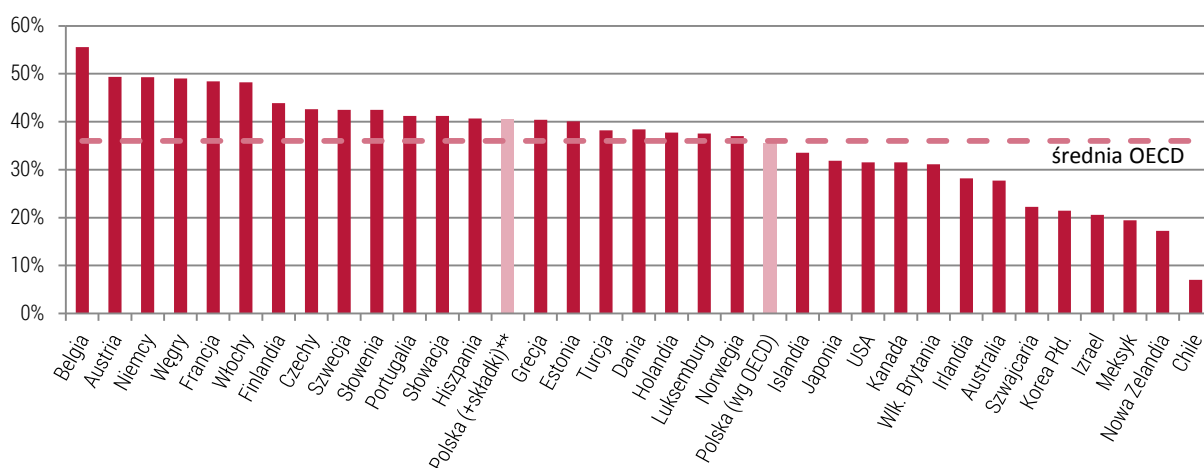
Wykres 7. Effective Average Tax Rate (EATR) w krajach UE w 2014 roku



Źródło: Opracowanie własne na podstawie (Komisja Europejska 2015).

¹¹ Szczegóły metodologiczne oraz EATR dla poszczególnych rodzajów inwestycji w opracowaniu: Spengel i in. 2014.

Wykres 8. Klin podatkowy w krajach OECD w 2014 roku*

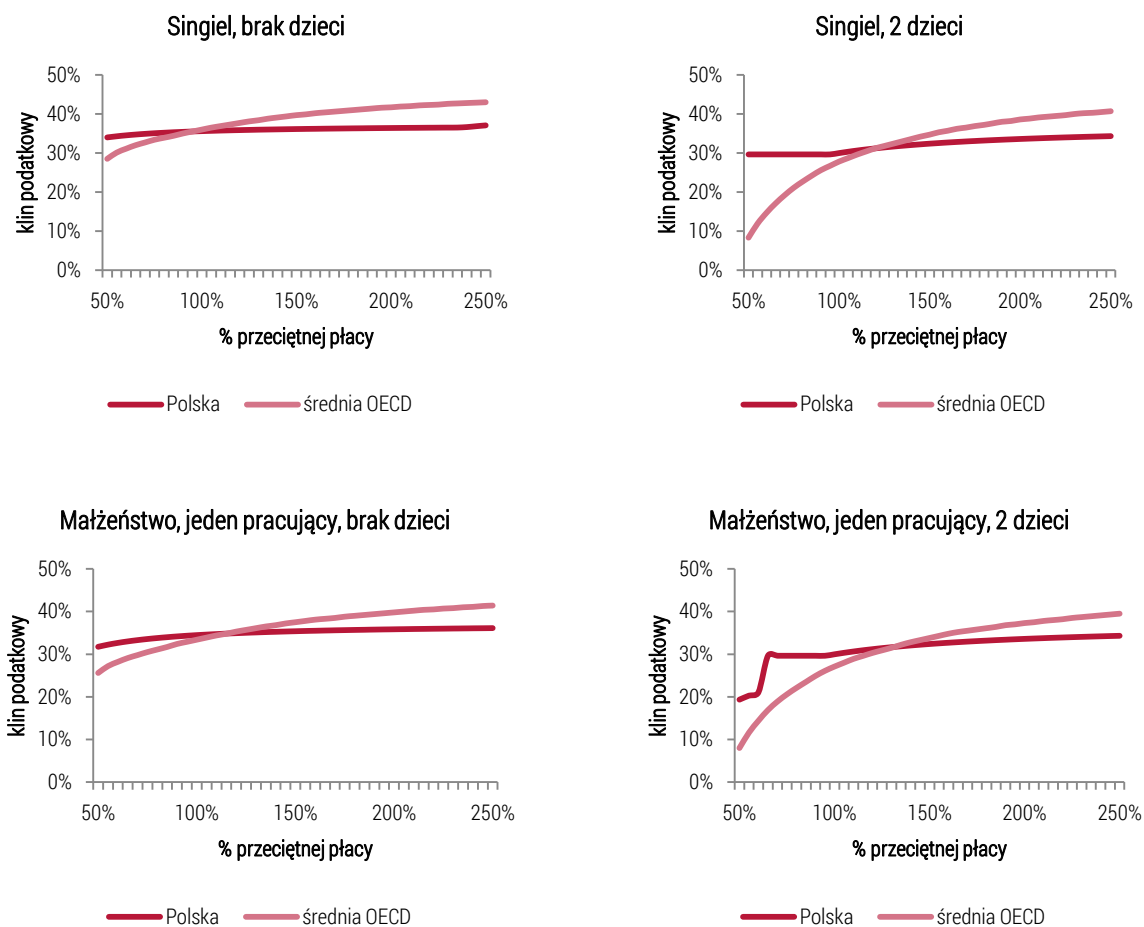


* założenia: bezdzietny singiel z zarobkami w wysokości 100% przeciętnej płacy

** włącznie ze składkami odprowadzanymi do OFE i na subkonto w ZUS.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych OECD.

Wykres 9. Klin podatkowy w zależności od poziomu dochodów w krajach OECD w 2014 roku



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych OECD.

Z kolei dla określenia skali opodatkowania pracy w danym kraju pomocne jest porównywanie wysokości klina podatkowego. Według kalkulacji OECD, przedstawionych na wykresie 8, klin podatkowy dla osoby samotnej, nieposiadającej dzieci i zarabiającej równowartość przeciętnej płacy w Polsce wyniósł w 2014 roku 35,6%. Był tym samym niemal równy średniej w krajach OECD, wynoszącej 36,0%. Metodologia OECD nie uwzględnia jednak w klinie podatkowym składek odprowadzanych do OFE oraz na subkonto w ZUS. Rzeczywisty klin podatkowy dla płacy przyjętej do kalkulacji przez OECD wynosi 40,6%. Niezależnie od przyjętej metody wysokość klina podatkowego w Polsce nie wyróżnia się szczególnie na tle innych krajów OECD. Warto jednak zwrócić uwagę, że kraje CEE należące do OECD charakteryzują się co do zasady wyższym klinem podatkowym niż Polska.

To co wyraźnie odróżnia opodatkowanie pracy w Polsce od innych krajów OECD to niemalże liniowość klina podatkowego. Na wykresie 9 przedstawiono kształtowanie się klina podatkowego w Polsce i średnio w OECD w zależności od wysokości zarobków, w czterech różnych konfiguracjach. Widać wyraźnie, że klin podatkowy w Polsce nie zmienia się istotnie wraz ze wzrostem dochodów. Tymczasem w krajach OECD progresja opodatkowania jest dużo silniejsza i wzrasta w sytuacji, gdy osoba/osoby rozliczające podatek posiadają dzieci. Dla wariantu podstawowego (singiel, bez dzieci) różnica w wysokości klina podatkowego pomiędzy osobą zarabiającą 67% przeciętnej płacy a osobą zarabiającą 167% przeciętnej płacy wynosi w Polsce zaledwie 1,4 pkt. proc. Na 34 kraje OECD tylko w czterech nie stosuje się istotnej progresji uzależnionej od wysokości zarobków (różnica mniejsza niż 4 pkt. proc.) – obok Polski są to: Estonia (1,9 pkt. proc. różnicy), Chile (0,9 pkt. proc.) i Węgry (0,0 pkt. proc.)¹². Średnia różnica dla krajów OECD wynosi zaś 8,2 pkt. proc.

3. Wydatki publiczne w Polsce na tle innych krajów UE

3.1. Struktura wydatków publicznych według klasyfikacji COFOG

Analizę porównawczą kierunków wydatkowania środków publicznych w krajach UE umożliwia tzw. klasyfikacja COFOG (klasyfikacja wydatków sektora instytucji rządowych i samorządowych według funkcji). Jak wynika z danych za 2014 rok (tabela 1) Polska przeznaczają relatywnie dużą część wydatków publicznych na obronę narodową, bezpieczeństwo i porządek publiczny, edukację oraz ochronę socjalną. Stosunkowo niskie wydatki w porównaniu do średniej w krajach UE i CEE odnotowuje się natomiast w kategoriach: działalność ogólnopaństwowa, sprawy gospodarcze i zdrowie.

Największe znaczenie w wydatkach publicznych zarówno w Polsce, jak i innych krajach UE, mają wydatki na ochronę socjalną. W 2014 roku stanowiły one 38,2% wydatków publicznych w Polsce, co odpowiadało 16,1% PKB. W porównaniu do średniej w krajach UE udział wydatków na ochronę socjalną w PKB w Polsce był niższy o 1,3 pkt. proc., ale ich udział w wydatkach ogółem - wyższy o 0,9 pkt. proc. Polska wyróżnia się zakresem wydatków socjalnych na tle innych krajów Europy Środkowo-Wschodniej. Ich udział w PKB w 2014 roku przewyższał średnią dla krajów CEE o 1,8 pkt. proc. Polska ustępowała w tym aspekcie jedynie trzem krajom CEE – Słowacji (20,0%), Słowenii (18,0%) i Węgrom (16,6%). Udział wydatków na ochronę socjalną w całości wydatków publicznych był wyższy tylko na Słowacji (48,1%), a średnia w krajach CEE - niższa o 4,2 pkt. proc. Polska wspólnie ze Słowacją i

¹² Na Węgrzech zmiany wysokości klina warunkowane są nie wysokością zarobków, a liczbą posiadanych dzieci.

Słowenię należy do tych krajów CEE, w których znaczenie wydatków socjalnych w strukturze wydatków publicznych bliższe jest krajom „starej piętnastki”, niż średniej dla regionu Europy Środkowo-Wschodniej.

Tabela 2. Struktura wydatków publicznych w krajach UE w 2014 roku* według klasyfikacji COFOG

wyszczególnienie	Polska	średnia UE	średnia CEE (bez Polski)	Polska	średnia UE	średnia CEE (bez Polski)
	jako % PKB			jako % wydatków publicznych		
Działalność ogólnopaństwowa	5,0	6,9	6,3	11,9	14,9	14,6
Obrona narodowa	1,5	1,2	1,0	3,5	2,5	2,5
Bezpieczeństwo i porządek publiczny	2,2	1,8	2,0	5,3	4,1	4,9
Sprawy gospodarcze	4,6	4,8	5,3	11,0	10,5	12,8
Ochrona środowiska	0,9	0,8	0,7	2,1	1,7	1,7
Gospodarka mieszkaniowa i komunalna	0,7	0,7	0,8	1,7	1,6	2,1
Zdrowie	4,6	6,2	5,2	11,0	13,3	12,4
Organizacja wypoczynku, kultura i religia	1,2	1,2	1,4	2,8	2,6	3,3
Edukacja	5,3	5,3	4,9	12,5	11,5	11,8
Ochrona socjalna	16,1	17,4	14,3	38,2	37,3	34,0
Suma	42,1	46,3	42,0	x	x	x

* 2013 rok dla Cypru, Irlandii, Litwy, Luksemburga, Malty, Węgier i Wlk. Brytanii

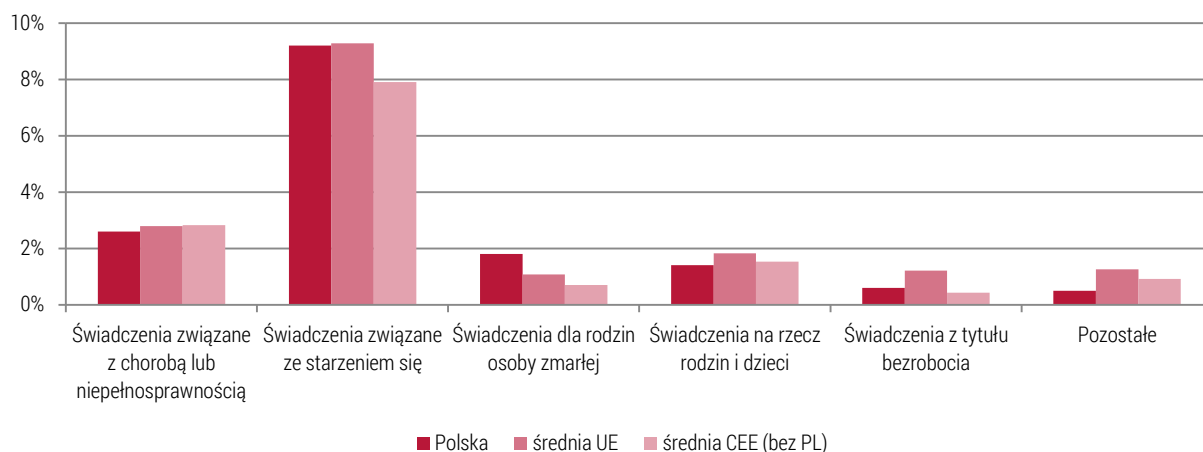
Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Eurostat.

Różnica w wydatkach socjalnych pomiędzy Polską a średnią w innych krajach CEE wynika przede wszystkim z wydatków na świadczenia związane ze starzeniem się (głównie emerytury) oraz świadczenia dla rodzin osoby zmarłej (renty rodzinne i zasiłki pogrzebowe) (por. wykres 10). W 2014 roku w Polsce w tych dwóch kategoriach wydano w sumie o 2,4 pkt. proc. PKB więcej niż średnio w CEE. Wysokie wydatki na świadczenia związane ze starzeniem się nie są uzasadnione strukturą demograficzną polskiego społeczeństwa. Według danych Eurostat w 2014 roku udział osób w wieku 65+ w populacji ogółem wyniósł w Polsce 14,9%, przy średniej w krajach UE i CEE odpowiednio 17,7% oraz 17,6%. Mediana wieku wyniosła z kolei 39,2 lata, przy średniej w UE i CEE odpowiednio 41,3 oraz 41,6 lat. Biorąc pod uwagę te dwa wskaźniki, można wskazać zaledwie 4 kraje UE, które w 2014 roku posiadały równie młodą strukturę demograficzną co Polska (pierwszy wskaźnik poniżej 16% i drugi wskaźnik poniżej 40 lat): Cypr, Irlandia, Luksemburg i Słowacja. Na wysokie wydatki na świadczenia związane ze starzeniem się w Polsce wpływ mają stosunkowo szybka dezaktywizacja zawodowa osób starszych oraz relatywnie wysokie świadczenia emerytalne. 65,7% populacji w wieku 50+ w 2014 roku w Polsce było nieaktywne zawodowo. Średnio w UE wskaźnik ten wyniósł 63,2%, a w krajach CEE 63,6%. Jednocześnie zagregowana stopa zastąpienia¹³ w 2014 roku wyniosła 0,63, przy średniej w krajach UE i CEE odpowiednio 0,54 i 0,51 (dane Eurostat). Relatywna sytuacja materialna osób starszych w Polsce jest bardzo dobra – stosunek mediany ekwiwalentnego dochodu do dyspozycji osób w wieku 65+ do mediany ekwiwalentnego dochodu do dyspozycji

¹³ Stosunek mediany emerytury brutto osób w wieku 65–74 lat do mediany płacy brutto osób w wieku 50–59 lat.

osób w wieku poniżej 65 lat wyniósł w 2014 roku 0,99. Tylko w 6 krajach UE wskaźnik ten był wyższy, a średnie w UE i CEE wyniosły odpowiednio 0,89 i 0,86 (dane Eurostat).

Wykres 10. Wydatki na ochronę socjalną w krajach UE w 2014 roku* (jako % PKB)



* 2013 rok dla Cypru, Irlandii, Litwy, Luksemburga, Malty, Węgier i Wlk. Brytanii

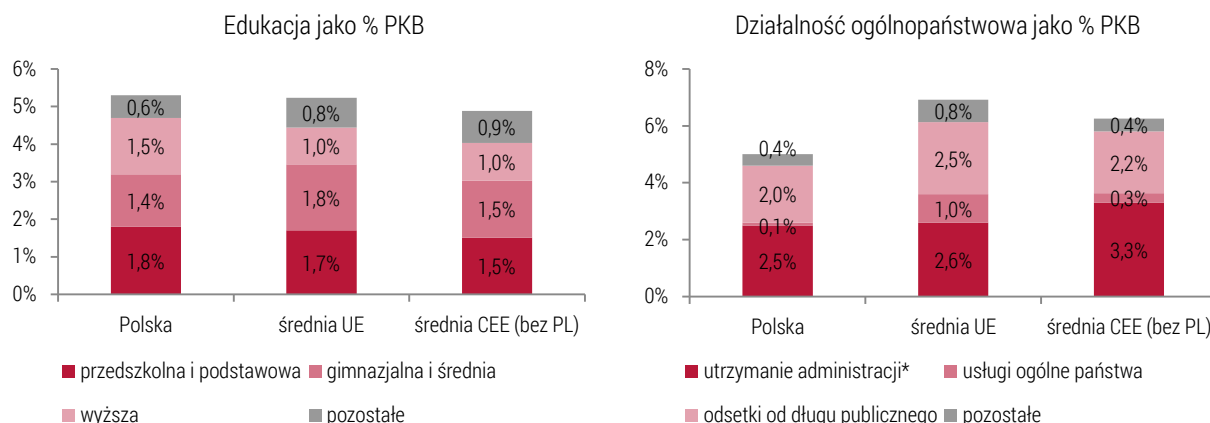
Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Eurostat.

Stosunkowo wysokie świadczenia emerytalne mają także wpływ na wysokość wydatków na świadczenia dla rodzin osoby zmarłej. Wysokość rent rodzinnych uzależniona jest bowiem od wysokości świadczenia emerytalnego lub rentowego, do którego uprawniona była osoba zmarła. Rodzinie osoby zmarłej przysługuje również zasiłek pogrzebowy. Świadczenie takie albo nie występuje w innych krajach UE, albo jest dużo niższe niż w Polsce¹⁴. Wysokie renty rodzinne i zasiłki pogrzebowe sprawiają, że udział wydatków na świadczenia dla rodzin osoby zmarłej w PKB Polski w 2014 roku był ponad dwukrotnie wyższy niż średnia dla innych krajów regionu. Tylko w czterech krajach UE (Belgia, Hiszpania, Niemcy i Włochy) wydano się na ten cel więcej. Dane te pokazują, że istnieje przestrzeń do reform i obniżenia wydatków w polskim systemie zabezpieczenia dochodów na wypadek śmierci bliskiej osoby.

Drugą największą kategorią wydatków publicznych w Polsce są wydatki na edukację. W 2014 roku kategoria ta stanowiła 12,5% wydatków publicznych w Polsce. Średnia dla krajów UE i CEE była niższa – odpowiednio 0,10 i 0,7 pkt. proc. Polska wyróżnia się przede wszystkim w wysokości wydatków na szkolnictwo wyższe (wykres 11). W 2014 roku na ten cel przeznaczono równowartość 1,5% PKB. Tylko w dwóch krajach skandynawskich (Dania i Finlandia) wydatki na szkolnictwo wyższe w relacji do PKB były wyższe. Wysokie wydatki na szkolnictwo wyższe wynikają głównie z wysokiej liczby osób partycypujących w tym etapie kształcenia, przy gwarancji konstytucyjnej braku odpłatności za studia dzienne. W 2012 roku liczba absolwentów szkół wyższych na 1000 osób w wieku 20-29 lat w Polsce była najwyższa w UE (GUS 2014, s. 99). Z kolei wydatki instytucji edukacyjnych w przeliczeniu na jednego studenta wyniosły w 2014 roku 43% PKB per capita, przy średniej w krajach OECD wynoszącej 40% (OECD 2015, s. 221).

¹⁴ W 2011 roku obniżono wysokość zasiłków pogrzebowych z równowartości 200% przeciętnej płacy do 4000 zł. Nadal jednak jest to jedna z najwyższych kwot tego typu świadczeń w UE (Bucior 2015).

Wykres 11. Dekompozycja wydatków publicznych na edukację oraz działalność ogólnopaństwową w krajach UE w 2014 roku**



* organy wykonawcze i ustawodawcze, sprawy finansowe i skarbowe, sprawy zagraniczne

** 2013 rok dla Cypru, Irlandii, Litwy, Luksemburga, Malty, Węgier i Wlk. Brytanii

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Eurostat.

Polska należy do czołówki krajów UE pod względem wydatków publicznych na obronę narodową. W 2014 roku przeznaczono na ten cel 1,5% PKB¹⁵, przy średniej w krajach UE i CEE odpowiednio 1,2% i 1,0%. W 5 krajach UE wydatki na obronę narodową w relacji do PKB były wyższe niż w Polsce. Były to Cypr, Estonia, Grecja, Francja i Wielka Brytania. W całej UE widoczna jest tendencja spadkowa udziału wydatków na obronę narodową w PKB. Pomiędzy 2004 a 2014 rokiem tylko 4 kraje odnotowały wzrost tego wskaźnika. Średnia w UE spadła o 0,1 pkt. proc., a średnia w krajach CEE o 0,5 pkt. proc. Polska utrzymała nakłady na obronę narodową na zbliżonym poziomie (1,6% PKB w 2004 roku, o 0,1 pkt. proc. więcej niż w 2014 roku). Stosunkowo wysoki udział w wydatkach publicznych w Polsce ma również kategoria bezpieczeństwo i porządek publiczny, do której zalicza się przede wszystkim wydatki na wymiar sprawiedliwości, policję i straż pożarną. Różnica jednak nie jest tak istotna jak we wcześniejszych omawianych działach, a Polskę wyróżnia głównie wysokość wydatków na policję. W latach 2004-2014 przeznaczano na utrzymanie policji o 0,2-0,3 pkt. proc. PKB więcej niż średnio w UE.

Na drugim biegunie – wśród kategorii wydatków publicznych na które przeznacza się w Polsce relatywnie mało środków, znajduje się ochrona zdrowia. W tym dziale, podobnie jak w ochronie socjalnej, widoczna jest różnica w skali zaangażowania finansowego państwa pomiędzy Europą Środkowo-Wschodnią a pozostałymi krajami UE. W większości krajów CEE publiczne wydatki na ochronę zdrowia są niższe niż średnia w UE, która w 2014 roku wyniosła 6,2% PKB. Polska odstaje jednak nawet od innych krajów naszego regionu. W 2014 roku udział wydatków publicznych na ochronę zdrowia wyniósł w Polsce 4,6% PKB, przy średniej dla pozostałych krajów CEE wynoszącej 5,2%. Niższe niż w Polsce wydatki publiczne na ochronę zdrowia odnotowano tylko w 4 krajach UE (Cypr, Łotwa, Rumunia i Słowacja). Co ciekawe, publiczne wydatki na ochronę zdrowia w relacji do PKB w Polsce

¹⁵ Polskie ustawodawstwo narzuca na władzę publiczną obowiązek przeznaczania na obronę narodową minimum 1,95% PKB, a od 2016 roku minimum 2% PKB. Warunek ten jest spełniany, gdyż na potrzeby ustawowego minimum do wydatków na obronę narodową zalicza się między innymi wydatki na emerytury i renty dla byłych żołnierzy. W klasyfikacji COFOG wydatki na emerytury i renty żołnierzy ujmowane są w wydatkach na ochronę socjalną.

nie odbiegają znacząco od średniej w krajach CEE (a nawet od średniej w całej UE) w podkategoriach takich jak: usługi ambulatoryjne czy usługi szpitalne. Różnica pomiędzy Polską a innymi krajami wynika przede wszystkim z dużo niższych wydatków w podkategorii „produkty medyczne, urządzenia i wyposażenie”. Wydatki w tej podkategorii stanowią znaczną część wydatków inwestycyjnych w służbie zdrowia. W 2014 roku ze środków publicznych w Polsce wydano na ten cel 0,1% PKB, podczas gdy średnia w krajach UE i CEE wyniosła odpowiednio 0,8% i 0,9% PKB.

Drugą kategorią wydatków publicznych, w której w Polsce wydaje się stosunkowo mało, jest działalność ogólnopaństwowa. Wydatki w tym dziale sprowadzają się w zasadzie do 3 podkategorii: utrzymanie administracji publicznej (organy wykonawcze i ustawodawcze oraz sprawy finansowe, skarbowe i zagraniczne), usługi ogólne państwa (np. zbieranie danych statystycznych) oraz odsetki od długu publicznego. W 2014 roku wydatki na działalność ogólnopaństwową w Polsce wyniosły 5,0% PKB i były o 1,9 pkt. proc. niższe niż średnia w krajach UE i o 1,3 pkt. proc. niższe niż średnia w krajach CEE. Różnica pomiędzy Polską a średnią UE i CEE wynika z niższych wydatków w niemal wszystkich podkategoriach działalności ogólnopaństwowej (wykres 11). Zwracają uwagę dużo niższe wydatki na utrzymanie administracji publicznej w Polsce w porównaniu do innych krajów Europy Środkowo-Wschodniej. W 2014 roku spośród krajów CEE tylko w Estonii i Rumunii wydatki w tej podkategorii były niższe. Widoczna jest także różnica w kosztach obsługi długu publicznego pomiędzy krajami UE-15, które cechują się relatywnie wyższym poziomem zadłużenia publicznego, a Europą Środkowo-Wschodnią. Szczególnie wysokie wydatki na odsetki od długu ponoszone są w krajach PIGS (średnia w 2014 roku – 4,4% PKB), Irlandii (4,4% PKB) i na Węgrzech (4,8% PKB). Polska w 2014 roku wydała na obsługę długu publicznego mniej niż średnia w krajach UE i CEE, jednak jest to w dużym stopniu efekt przejęcia i umorzenia obligacji należących do OFE. W 2013 roku wydatki publiczne na obsługę długu wyniosły 2,6% PKB, a w 2014 roku obniżyły się do 2,0% PKB.

Ostatnią znaczącą kategorią, w której wydatki publiczne w Polsce są niższe niż średnia w krajach UE, stanowią wydatki na sprawy gospodarcze. Niskie wydatki w tej kategorii zdeterminowane są przez niskie wydatki na wsparcie handlu i promocję zatrudnienia. W 2014 roku w podkategorii „sprawy ogólnogospodarcze, związane z handlem i pracą” wydano w Polsce 0,4% PKB, podczas gdy średnia w krajach UE i CEE wyniosła odpowiednio 1,1% i 0,9%. W pozostałych podkategoriach spraw gospodarczych, do których zalicza się przede wszystkim rolnictwo i transport, wydatki w Polsce były w 2014 roku porównywalne (rolnictwo) lub wyższe (transport) niż średnia w UE i CEE.

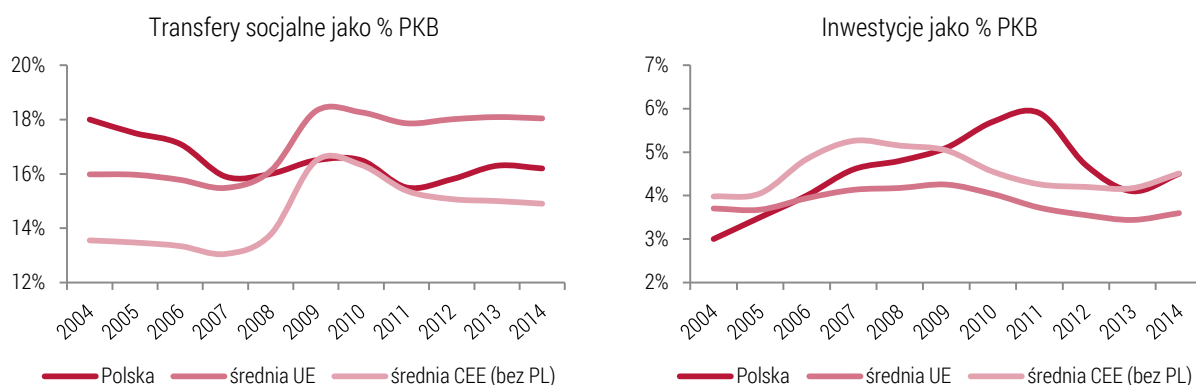
3.2. Wydatki publiczne w krajach UE w okresie globalnego kryzysu finansowego

Jak wskazano w pierwszym podrozdziale, cechą charakterystyczną finansów publicznych w krajach UE i OECD w okresie globalnego kryzysu finansowego był wzrost wydatków publicznych. Kulminacja tego wzrostu nastąpiła w 2009 roku, a główną kategorią wydatków, w której zwiększono zaangażowanie finansowe państwa była ochrona socjalna. W 2009 roku średni udział wydatków na transfery socjalne w PKB w krajach UE był o 2,2 pkt. proc. wyższy niż w 2008 roku i 2,8 pkt. proc. wyższy niż w 2007 roku (wykres 12). Dla krajów CEE różnice te wyniosły odpowiednio 2,7 i 3,4 pkt. proc. Wzrost odnotowały głównie wydatki na świadczenia związane ze starzeniem się. Wydatki emerytalne należą bowiem do tego typu wydatków publicznych, które są mało elastyczne wobec zmian koniunktury gospodarczej. W konsekwencji spadek PKB w krajach UE spowodował, że udział transferów dla osób starszych w PKB wzrósł. Zwiększyły się również wydatki związane z działaniem automatycznych stabilizatorów koniunktury, w tym przede wszystkim wydatki na zasiłki dla bezrobotnych. Należy także zwrócić uwagę, że w

latach 2010-2014 średnia relacja wydatków na ochronę socjalną do PKB w krajach UE pozostała na poziomie wyższym niż przed kryzysem (lata 2004-2007).

Co ciekawe, obserwowane w krajach UE zjawisko istotnego wzrostu wydatków na ochronę socjalną praktycznie nie wystąpiło w Polsce. Udział wydatków na transfery socjalne w PKB w 2009 roku był o 0,6 pkt. proc. wyższy niż w 2007 roku. W tym okresie był to najmniejszy wzrost spośród wszystkich krajów UE, a zmianę poniżej 1 pkt. proc. odnotowano jeszcze tylko na Malcie i Węgrzech. W całym analizowanym okresie (2004-2014) relację wydatków na transfery socjalne do PKB w Polsce charakteryzował trend spadkowy. Różnica pomiędzy wysokością wydatków na ten cel w 2014 i 2004 roku wyniosła -1,8 pkt. proc. Tylko w czterech innych krajach UE odnotowano ujemny wynik i w żadnym nie był on niższy niż w Polsce. Jest to skutek wysokiego tempa wzrostu PKB Polski w tym okresie (także w latach najgłębszego kryzysu finansowego), spadających wydatków na zasiłki dla bezrobotnych (co wiąże się głównie z polepszeniem sytuacji na rynku pracy) oraz reform mających na celu opóźnienie momentu dezaktywizacji zawodowej osób starszych i obniżenie wysokości świadczeń emerytalnych¹⁶.

Wykres 12. Wydatki publiczne na transfery socjalne* i inwestycje w krajach UE w latach 2004-2014



* według Systemu Rachunków Narodowych, stąd niewielkie różnice pomiędzy wydatkami na ochronę socjalną w klasyfikacji COFOG (tabela 2) a danymi przedstawionymi na wykresie

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Eurostat.

Cechą charakterystyczną ewolucji finansów publicznych w Polsce w latach 2004-2014 był intensywny wzrost wydatków publicznych na inwestycje, szczególnie w latach 2009-2011 (wykres 12). W roku wstąpienia Polski do UE udział inwestycji publicznych w PKB wynosił 3,0% i był niższy niż średnia w krajach UE i CEE. Do 2011 roku nastąpiło jednak podwojenie tego udziału. W 2010 i 2011 roku relacja wydatków publicznych na inwestycje do PKB wyniosła odpowiednio 5,7% i 5,9%, co było najwyższym wskaźnikiem wśród wszystkich krajów UE (w 2010 roku wspólnie z Rumunią). W kolejnych latach udział inwestycji publicznych w PKB spadł, do 4,5% w 2014 roku. To jednak wciąż utrzymuje Polskę w czołówce krajów UE – w 2014 roku tylko cztery kraje (Bułgaria, Estonia, Węgry i Słowenia) posiadały wyższą relację wydatków publicznych na inwestycje do PKB.

¹⁶ Przede wszystkim: likwidacja wcześniejszych emerytur, podniesienie wieku emerytalnego, bardziej restrykcyjna polityka przyznawania rent z tytułu niezdolności do pracy oraz zmiany zasad waloryzacji emerytur i rent. Zobacz - Baran i Sawulski 2016, s. 12-14.

Zasadniczą część wydatków inwestycyjnych sektora publicznego stanowią wydatki na infrastrukturę transportową¹⁷. W latach 2009-2011 wydatki w podkategorii transport wyniosły odpowiednio 4,0%, 4,3% i 4,2% PKB, co dawało czwartą, trzecią i pierwszą lokatę w UE. Liczba kilometrów dróg ekspresowych i autostrad w Polsce zwiększyła się pomiędzy 2007 a 2012 rokiem prawie 2,5 krotnie (PWC 2014). W tym okresie wysokie wydatki publiczne na inwestycje były związane między innymi z turniejem EURO 2012, a proces budowy infrastruktury był wspierany przez napływ funduszy z UE. Chęć pełnego wykorzystania dostępnych środków sprawiała, że inwestycji tych nie wyhamowywano w okresie globalnego kryzysu finansowego, nawet kosztem zwiększania deficytu sektora finansów publicznych na pokrycie wkładu własnego.

4. Deficyt i dług publiczny

4.1. Determinanty deficytu sektora *general government*

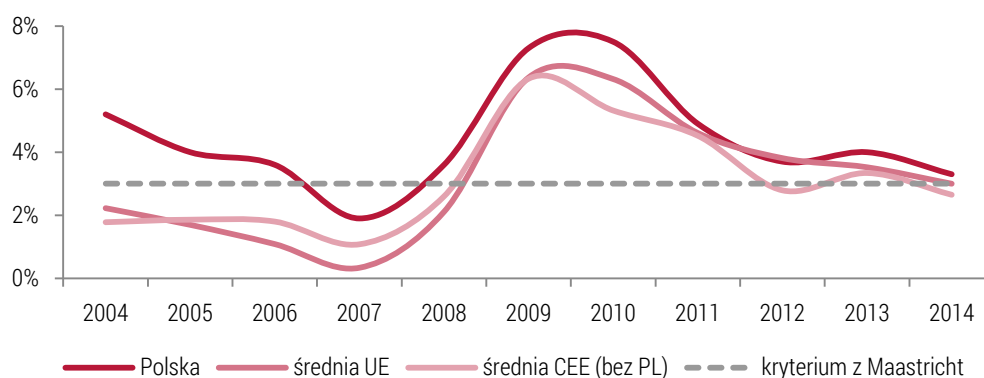
W latach 2004-2014 polskie finanse publiczne charakteryzowały się relatywnie wysokim deficytem sektora *general government* (sektor instytucji rządowych i samorządowych). Niemal w całym badanym okresie był on wyższy niż średnia w krajach UE i CEE (wykres 13). Największa różnica pomiędzy Polską a innymi krajami UE występowała w latach 2004-2006, kiedy średni deficyt w krajach UE był od 2,3 do 3,0 pkt. proc. niższy niż w Polsce. W kolejnych latach różnica ta ulegała zmniejszeniu – w latach 2007-2010 wynosiła 0,9-1,6 pkt. proc., a w latach 2011-2014 od -0,1 do 0,5 pkt. proc. Na zmniejszenie tej różnicy istotnie wpłynęły zmiany w kapitałowym filarze polskiego systemu emerytalnego dokonane w 2011 i 2014 roku. Szacuje się, że pozwoliły one obniżyć deficyt sektora *general government* o 0,6 pkt. proc. PKB w 2011 roku, 1,1 pkt. proc. PKB w 2012 i 2013 roku oraz 1,2 pkt. proc. PKB w 2014 roku (MPiPS i MF 2013; NIK 2015). Gdyby nie przeprowadzono tych zmian, to różnica pomiędzy deficytem *general government* w Polsce i średnio w UE prawdopodobnie pozostałaby na poziomie odnotowywanym w latach 2007-2010. Polska jest jednym z dwóch krajów UE (obok Portugalii), w którym deficyt finansów publicznych w latach 2004-2014 tylko raz – w 2007 roku – spadł poniżej 3% PKB. Jedynym krajem, gdzie nie udało się to ani razu, była Grecja. Łamanie kryterium konwergencji w obszarze deficytu było powszechne w krajach UE w latach 2009-2012. Liczba krajów objętych przez Radę Unii Europejskiej procedurą nadmiernego deficytu zwiększyła się z 2 w 2008 roku do 18 w 2009 roku i 22 w 2010 roku. Procedura ta została zastosowana wobec Polski w 2009 roku, a zniesiona w 2015 roku (Komisja Europejska 2015, s. 29-31).

Tym, co wyraźnie odróżnia Polskę od innych krajów UE, jest fakt, że główną przyczyną wzrostu deficytu sektora *general government* w okresie globalnego kryzysu finansowego nie było pogorszenie koniunktury gospodarczej i związany z tym automatyczny spadek dochodów i wzrost wydatków. Przyczyną zwiększenia nierównowagi sektora publicznego w Polsce były dyskrecjonalne działania władzy publicznej, podjęte zarówno tuż przed kryzysem, jak i w jego trakcie. W 2009 i 2010 roku deficyt sektora finansów publicznych związany z cyklem koniunkturalnym wyniósł zaledwie 0,1% PKB. Pozostałą część deficytu stanowił deficyt strukturalny, stanowiący teoretyczną wartość deficytu w sytuacji, gdyby PKB był równy produktowi potencjalnemu. Bardzo niskie, nieprzekraczające 1% PKB różnice pomiędzy deficytem sektora *general government* a deficytem strukturalnym

¹⁷ W latach 2004-2014 udział wydatków na transport w PKB w Polsce przebiegał o 1,0-1,7 pkt. proc. poniżej udziału inwestycji publicznych w PKB przedstawiona na wykresie 12. Korelacja pomiędzy oboma zmiennymi była wysoka (*97%).

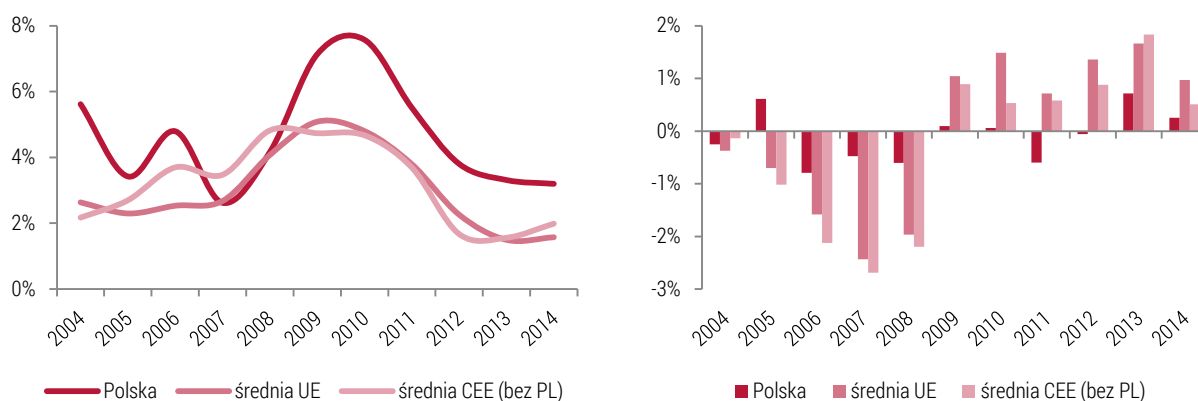
były cechą charakterystyczną polskich finansów publicznych w całym analizowanym okresie (wykres 14). Oznacza to, że deficyt finansów publicznych w Polsce ma głównie charakter strukturalny, a tylko w niewielkim stopniu cykliczny. Zmiany jego wysokości w latach 2004-2014 (zarówno wzrosty, jak i spadki) należy wiązać przede wszystkim z decyzjami politycznymi. Wynika to także z niewielkiego udziału automatycznych stabilizatorów koniunktury w polskiej gospodarce, takich jak zasiłki dla bezrobotnych czy progresywny podatek dochodowy. W krajach UE wpływ cyklu koniunkturalnego na deficyt był dużo większy, dochodząc nawet do kilku procent PKB. Warto zwrócić uwagę, że od 2009 roku wysokość deficytu strukturalnego w Polsce jest wyraźnie wyższa niż średnia w krajach UE i CEE. W 2014 roku deficyt strukturalny w Polsce wyniósł 3,2% PKB. Tymczasem przyjęty przez Polskę w Pakcie Stabilności i Wzrostu średniookresowy cel dla wysokości deficytu strukturalnego wynosi 1% PKB, a w dokumentach rządowych wysoki deficyt strukturalny określa się jako poważne zagrożenie dla stabilności wzrostu gospodarczego, wskazując, że jego występowanie ogranicza możliwości łagodzenia skutków potencjalnych kryzysów gospodarczych (Rada Ministrów 2011, s. 3).

Wykres 13. Deficyt sektora *general government* w krajach UE w latach 2004-2014 (jako % PKB)



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Eurostat.

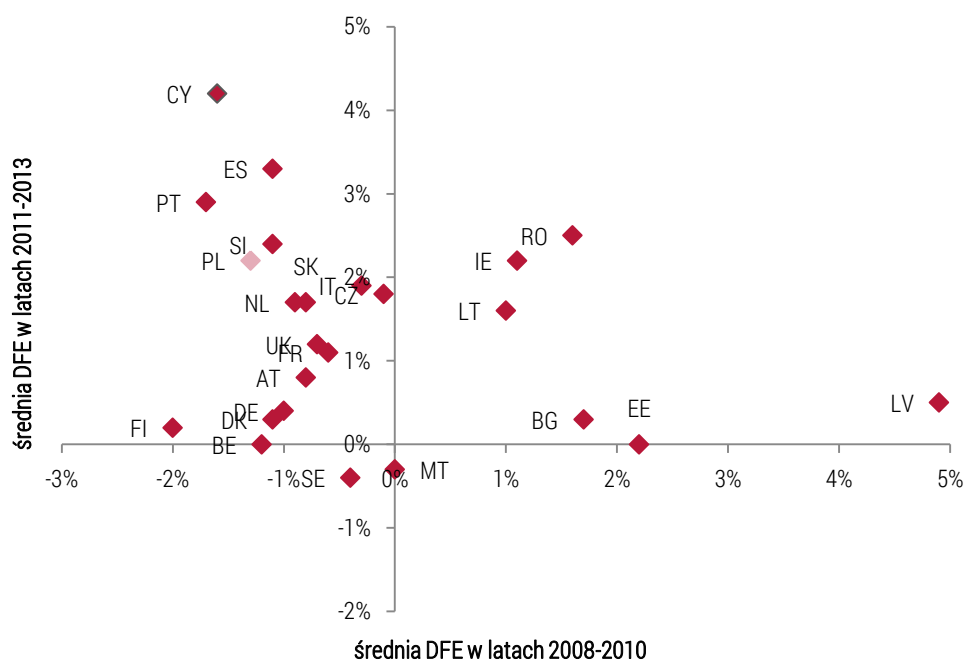
Wykres 14. Deficyt strukturalny (lewy wykres) oraz komponent cykliczny deficytu sektora *general government (prawy wykres) w krajach UE w latach 2004-2014 (w % PKB)**



* różnica między deficytem sektora *general government* a deficytem strukturalnym

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Eurostat oraz World Economic Outlook Database.

Wykres 15. Wskaźnik DFE (*Discretionary Fiscal Effort*) w krajach UE* w latach 2008-2010 oraz 2011-2013 (w % PKB)



* brak danych dla Chorwacji, Grecji, Luksemburga i Węgier

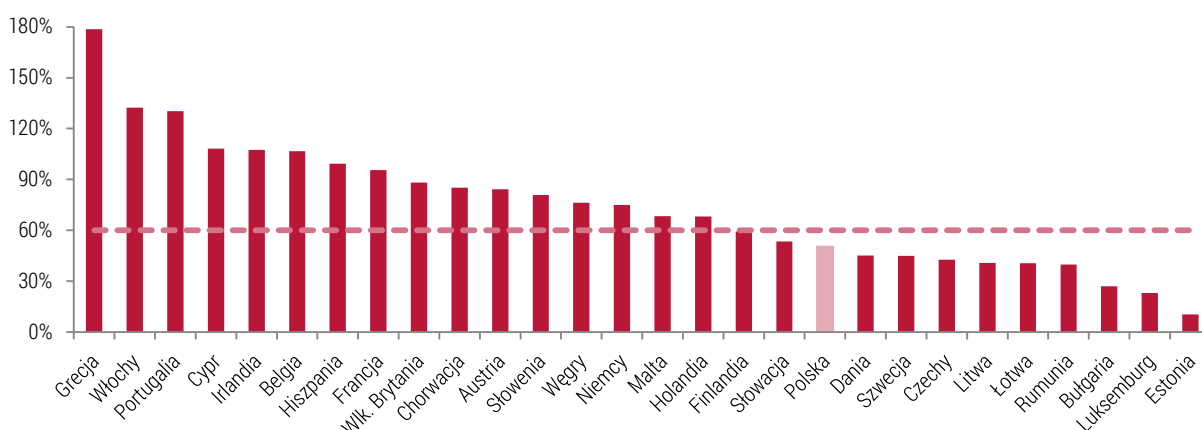
Źródło: Opracowanie własne na podstawie (Carnot i Castro 2015).

Sumę oddziaływania polityk dyskrecyjnych po stronie dochodowej i wydatkowej sektora finansów publicznych pokazuje wskaźnik DFE (*Discretionary Fiscal Effort*). Wartości dodatnie tego wskaźnika oznaczają restrykcyjną politykę fiskalną rządu, a ujemne politykę ekspansywną. Na wykresie 15 przedstawiono kształtowanie się średnich wartości wskaźnika DFE w krajach UE w latach 2008-2010 oraz 2011-2013. Większość krajów UE znajduje się w lewej górnej części wykresu, co oznacza, że w latach 2008-2010 w UE dominowała ekspansywna polityka fiskalna, a w latach 2011-2013 następowało jej zacieśnienie. Polska była jednym z tych krajów, w których w obu okresach prowadzono bardzo aktywną politykę fiskalną. W pierwszych trzech analizowanych latach średni wskaźnik DFE wyniósł -1,3% PKB i tylko w trzech krajach UE był niższy (Cypr, Finlandia, Portugalia). W kolejnych trzech latach średni wskaźnik DFE w Polsce wyniósł 2,2% PKB i tym razem był jednym z wyższych wśród krajów UE. Dane te potwierdzają istotne znaczenie polityk dyskrecyjnych w polskich finansach publicznych w badanym okresie.

4.2. Ewolucja i struktura długu publicznego

Według stanu na koniec 2014 roku Polska była jednym z 12 krajów UE, w których relacja zadłużenia publicznego do PKB była niższa niż wynosząca 60% PKB wartość referencyjna określona w Traktacie z Maastricht (wykres 16). Wśród krajów o relatywnie niskim długu publicznym znajdują się kraje skandynawskie, większość krajów Europy Środkowo-Wschodniej oraz Luksemburg. Wysoką wartością długu publicznego cechują się kraje Europy Zachodniej i Południowej, w tym w szczególności Grecja, Portugalia i Włochy (w każdym przypadku ponad 130% PKB). W 6 krajach UE stosunek wysokości długu publicznego do PKB na koniec 2014 roku przekraczał 100%.

Wykres 16. Dług publiczny w krajach UE w 2014 roku (jako % PKB)



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Eurostat.

W latach 2004-2014 w polskiej gospodarce miało miejsce interesujące zjawisko. Jak wskazano w poprzednim podrozdziale, deficyt sektora finansów publicznych był niemal we wszystkich badanych latach wyższy niż średni deficyt w krajach UE (w stosunku do PKB). Wysokie deficyty nie przełożyły się jednak na szybki wzrost relacji długu publicznego do PKB, tak jak to miało miejsce w innych krajach UE (wykres 17). W 2014 roku udział długu publicznego w polskim PKB był o 5,1 pkt. proc. wyższy niż w 2004 roku. Tylko cztery kraje UE mogą pochwalić się mniejszym wzrostem tego wskaźnika. Nawet jeśli pominąć skutki umorzenia obligacji OFE, czego efektem był jednorazowy spadek relacji długu sektora *general government* do PKB o 8,6% PKB w 2014 roku (MF 2014, s. 6), to Polska nadal plasuje się w czołówce krajów o najniższym przyroście długu w relacji do PKB. Średnio w UE wskaźnik ten wzrósł o 26,2 pkt. proc.

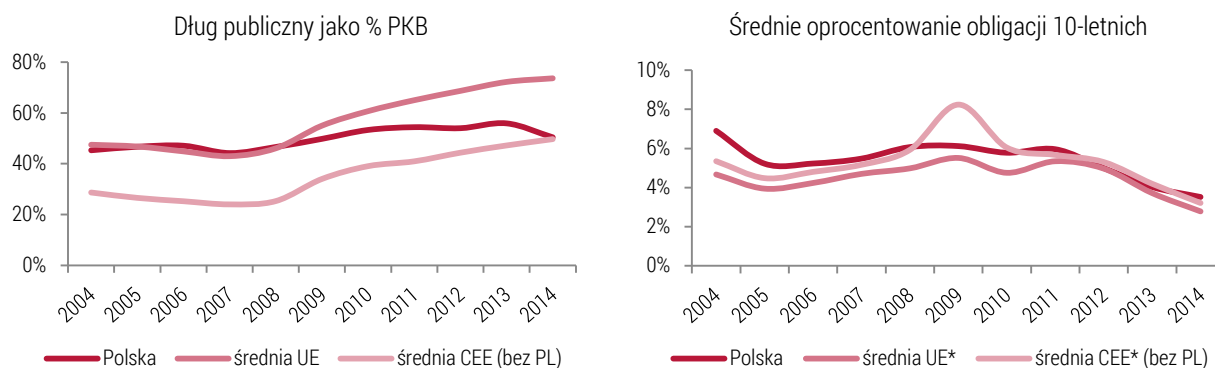
Główną przyczyną wyraźnie mniejszego niż w innych krajach wpływu nierównowagi w sektorze finansów publicznych na wzrost długu publicznego było wysokie tempo wzrostu PKB Polski. Dobra koniunktura gospodarcza sprawiała, że w niektórych latach mimo występowania deficytu udział długu publicznego w PKB spadał (2007 i 2012 rok), a w innych rósł dużo wolniej niż wynikałoby to z kondycji sektora finansów publicznych (np. w 2009 roku deficyt wyniósł 7,3% PKB, a dług publiczny wzrósł o 3,2% PKB). Zjawisko to dobrze obrazuje porównanie Polski do Włoch – jednego z krajów silnie dotkniętych globalnym kryzysem finansowym. We Włoszech wysokość deficytu sektora *general government* jako odsetek PKB była w latach 2007-2014 w każdym roku niższa niż w Polsce. Mimo to, dług publiczny w Polsce wzrósł w tym okresie o 3,3% PKB (po wyłączeniu transakcji na obligacjach OFE o ok. 12% PKB), a we Włoszech o 29,8% PKB.¹⁸

W latach 2004-2008 udział długu publicznego w polskim PKB był bliski średniej w krajach UE, ale o około 20 pkt. proc. wyższy niż średnia dla krajów CEE. Szybkie tempo wzrostu długu w relacji do PKB w większości krajów UE w związku z kryzysem finansowym, przy jednocześnie dużo wolniejszym wzroście tego wskaźnika w Polsce i

¹⁸ Na zmiany wysokości długu publicznego w PKB wpływ mają również inne czynniki niż deficyt sektora finansów publicznych oraz wzrost PKB. Najistotniejszym z nich są różnice kursowe. W Polsce w latach 2004-2014 wpływ różnic kursowych na relację długu publicznego do PKB był jednak zarówno pozytywny – np. zmniejszenie długu Skarbu Państwa o 2,2% PKB w 2004 i 1,3% w 2012 roku, jak i negatywny – np. zwiększenie długu Skarbu Państwa o 2,0% PKB w 2008 i 1,8% w 2011 roku (MF 2015, s. 63).

dodatkowym efekcie umorzenia obligacji OFE spowodowało, że do 2014 roku udział długu w PKB w Polsce praktycznie zrównał się ze średnią w CEE. W stosunku do średniej dla wszystkich krajów UE relacja długu publicznego do PKB w Polsce była w 2014 roku już o 23 pkt. proc. mniejsza (por. wykres 17).

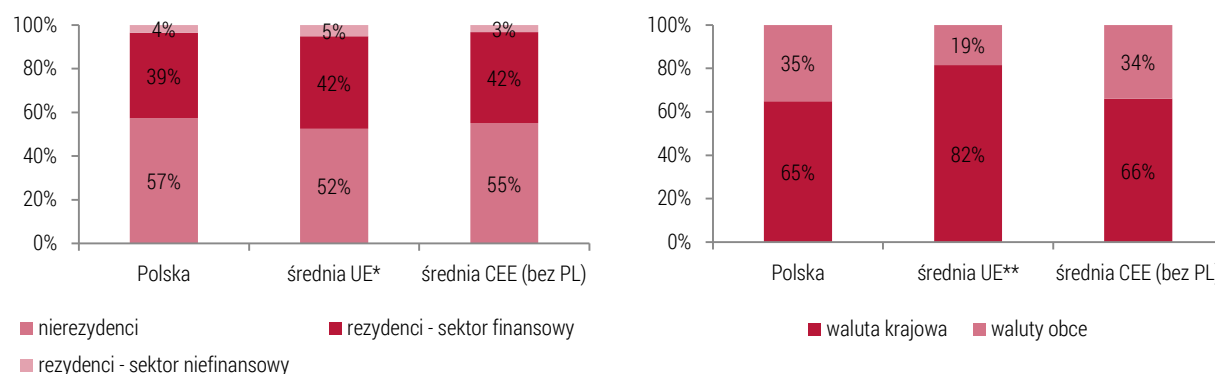
Wykres 17. Dług publiczny oraz jego oprocentowanie w krajach UE w latach 2004-2014



* brak danych dla Estonii

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Eurostat.

Wykres 18. Struktura podmiotowa (lewy wykres) i struktura walutowa (prawy wykres) długu publicznego w krajach UE w 2014 roku



* brak danych dla Danii, Grecji i Wlk. Brytanii; ** brak danych dla Austrii, Danii, Finlandii, Grecji, Szwecji i Wlk. Brytanii

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Eurostat.

Polski dług publiczny charakteryzował się w latach 2004-2014 nieco wyższym oprocentowaniem niż średnia dla krajów UE. Jest to cecha całego regionu Europy Środkowo-Wschodniej – mimo że kraje te są co do zasady mniej zadłużone niż kraje UE-15, to przeciętne oprocentowanie długoterminowych obligacji rządowych jest w nich wyższe. Wynika to zarówno z wyższych stóp procentowych ustalanych przez banki centralne (dotyczy krajów CEE nienależących do strefy euro), jak i mniejszego zaufania rynków finansowych do tych krajów. Różnica pomiędzy oprocentowaniem długu w Polsce a średnią w UE spada. W latach 2004-2008 wynosiła przeciętnie 1,3 pkt. proc., a w latach 2011-2014 już 0,4 pkt. proc. (odpowiednio 1,3 i 0,8 pkt. proc. po wyłączeniu Grecji ze średniej). Wciąż jednak długoterminowa stopa procentowa w Polsce jest stosunkowo wysoka – w 2014 roku wyższą odnotowano tylko w 6 krajach UE (Cypr, Grecja, Chorwacja, Portugalia, Rumunia i Węgry).

Polska oraz inne kraje CEE różnią się od krajów UE-15 również strukturą podmiotową i walutową zadłużenia (wykres 18). W krajach Europy Środkowo-Wschodniej większa część długu publicznego znajduje się w posiadaniu nierezydentów. Na koniec 2014 roku udział nierezydentów w długu publicznym Polski wyniósł 57%. Średnio w CEE udział ten wyniósł 55%, a w całej UE 52%. Jeszcze większe różnice występują w strukturze walutowej. Na koniec 2014 roku 35% długu publicznego Polski denominowane było w walutach obcych. Średnia dla krajów CEE wynosi 34%, ale charakteryzują się one bardzo dużym zróżnicowaniem, wynikającym między innymi z faktu, że część krajów CEE należy do strefy euro. Udział walut obcych w długu krajów CEE na koniec 2014 roku wyniósł od 82% w Bułgarii i 79% w Chorwacji, do 0% w Estonii i Słowenii. Kraje UE-15 w niewielkim stopniu wykorzystują możliwość emitowania długu publicznego w walutach obcych. W 2014 roku spośród 9 krajów „starej piętnastki”, dla których były dostępne dane Eurostat, tylko w jednym udział walut obcych w długu publicznym był wyższy niż 10% (Portugalia – 14%). Warto w tym kontekście odnotować, że w literaturze często wskazuje się na ryzyko związane z długiem publicznym znajdującym się w posiadaniu inwestorów zagranicznych oraz denominowanym w walutach obcych. Inwestorzy zagraniczni uchodzą bowiem za mniej stabilne źródło finansowania długu niż inwestorzy krajowi, a wysoki udział walut obcych w długu naraża finanse publiczne na ryzyko kursowe (Sawulski 2016).

Podsumowanie

Utrzymanie stabilności finansów publicznych może okazać się jednym z największych wyzwań polskiej polityki gospodarczej w perspektywie najbliższych kilku lat. Tematyka ta była wielokrotnie podejmowana w trakcie kampanii wyborczej w 2015 roku. Wydaje się, że w debacie publicznej wciąż jednak brakuje merytorycznej diagnozy stanu polskich finansów publicznych. W niniejszym opracowaniu podjęto próbę częściowego wypełnienia tej luki. Wyodrębniono cechy charakterystyczne polskich finansów publicznych poprzez porównanie ich z finansami publicznymi innych krajów UE i OECD.

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 ściągальność 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 ogólnoparastwowa (administracja publiczna i odsetki od długu publicznego).
- Pomiedzy 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.

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.

Bibliografia

- Arak, P., Lewandowski, P. i Żakowiecki, P. (2014). *Fikcja zatrudniania w Polsce – propozycje wyjścia z impasu*. Warszawa: Instytut Badań Strukturalnych.
- Baran, J. i Sawulski, J. (2016). *Z dala od równowagi. Ewolucja finansów publicznych w Polsce w latach 2004-2014*. Warszawa: Instytut Badań Strukturalnych.
- Bucior, M. (2015). *Odpowiedź na interpelację nr 33056 w sprawie wysokości zasiłku pogrzebowego*. Warszawa: MPiPS.
- Carnot, N. i Castro, F. (2015). *The Discretionary Fiscal Effort: an Assessment of Fiscal Policy and its Output Effect*, Bruksela: Komisja Europejska.
- CASE i CPB (2015). *Study to quantify and analyse the VAT Gap in the EU Member States. 2015 Report*. Warszawa: CASE i CPB.
- Cylwik, A., Głębocka M., Parda, N. i Dwórznik, B. (2015). *Analiza krajowego rynku wyrobów tytoniowych i perspektywy rozwoju*. Warszawa: CASE.
- GUS (2014). *Nauka i technika w 2013 r.* Warszawa: GUS.
- Karabarbounis, L., Neiman, B (2013). *The Global Decline of the Labor Share*. Cambridge: National Bureau of Economic Research.
- Komisja Europejska (2014). *Taxation trends in the European Union. 2014 edition*. Bruksela: Komisja Europejska.
- Komisja Europejska (2015). *Report on Public Finances in EMU*. Bruksela: Komisja Europejska.
- Komisja Europejska (2015). *Taxation trends in the European Union. 2015 edition*. Bruksela: Komisja Europejska.
- Ministerstwo Finansów (2014). *Strategia zarządzania długiem sektora finansów publicznych w latach 2015-2018*. Warszawa: Ministerstwo Finansów.
- Ministerstwo Finansów (2015) *Strategia zarządzania długiem sektora finansów publicznych w latach 2016-2019*. Warszawa: Ministerstwo Finansów.
- MPiPS i MF (2013). *Przegląd funkcjonowania systemu emerytalnego*. Warszawa: MPiPS i MF.
- NIK (2015). *Analiza wykonania budżetu kraje i założeń polityki pieniężnej w 2014 roku*. Warszawa: NIK.
- OECD (2014). *Consumption Tax Trends 2014*. Paryż: OECD.
- OECD (2015). *Education at a Glance 2015: OECD Indicators*. Paryż: OECD.
- Piekarz, R. i Miarkowski, A. (2015). *Znikające miliardy. Jak transfer dochodów za granicę drenuje polski budżet*. Kraków: Centrum Analiz Klubu Jagiellońskiego.
- PWC (2014). *Budowa dróg w Polsce. Fakty i mity, doświadczenia i perspektywy*. Warszawa: PWC.
- PWC (2015). *Wyłudzenia VAT - luka podatkowa w 2014 roku i prognoza na 2015*. Warszawa: PWC.
- Rada Ministrów (2011). *Wieloletni Plan Finansowy Kraje 2011-2014*. Warszawa: Rada Ministrów.

Rapkiewicz, M. (2013). *Wpływ zmian wysokości stawki podatku akcyzowego od wyrobów spirytusowych w 2014 r. na dochody budżetu kraje*. Warszawa: Instytut Sobieskiego.

Sawulski, J. (2016). *Ulotne finansowanie zagraniczne*. Obserwator Finansowy.
<http://www.obserwatorfinansowy.pl/forma/rotator/ulotne-finansowanie-zagraniczne/> (18.02.2016).

Spengel, Ch., Endres, D., Finke, K. i Heckemeyer, J. (2014). *Effective tax levels using the Devereux/Griffith methodology*. Mannheim: Centre for European Economic Research (ZEW).

Toro, J., Jensen, A., Thackray, M., Kidd, M. i Russel, B. (2015). *Republic of Poland. Tax Administration. Modernization Challenges and Strategic Priorities*. Waszyngton: IMF.



www.ibs.org.pl