

STATYSTYKA MIĘDZYNARODOWA

Barbara PTASZYŃSKA

Interwencjonizm państwa w Polsce oraz w krajach UE i OECD

O roli państwa w gospodarce rynkowej, w nauce i polityce gospodarczej traktują (w pewnym uproszczeniu) dwa sprzeczne nurty: liberalny i interwencjonistyczny. Według pierwszego interwencja państwa nie jest wymagana, ponieważ rynek sam najlepiej radzi sobie z problemami gospodarki. Liberalowie to zwolennicy minimalnego budżetu, ograniczonej skali redystrybucji PKB przez system finansów publicznych, a podatki traktują jako zło konieczne, ponieważ ograniczają one zdolność do oszczędzania i rozwoju prywatnej działalności. Zwolennicy działań interwencyjnych skłaniają się ku wykorzystywaniu w różnym stopniu narzędzi polityki fiskalnej i monetarnej w celu łagodzenia problemów gospodarki. Według nich państwo powinno mieć silną pozycję, by mieć możliwość zastosowania różnych instrumentów do łagodzenia sytuacji na rynku, nie ograniczając jednocześnie swobody działania podmiotów gospodarczych. Proponują oni progresywny system podatkowy oraz wykorzystanie środków publicznych w celu stabilizowania gospodarki. Nie odrzucają przy tym możliwości wykorzystania deficytu i długu publicznego jako narzędzi interwencjonizmu państwowego. Uważają oni, że praca rynku nie są w stanie zapewnić gospodarce stabilnego wzrostu.

W Polsce państwo, według Z. Sadowskiego — zwolennika gospodarki mieszanej, nie powinno rezygnować z aktywnej roli w restrukturyzacji gospodarki. Z kolei W. Wilczyński, zdecydowany zwolennik minimalizacyjnej roli państwa, apelował o nieingerowanie rządu w decyzje alokacyjne w sferze produkcji i w mechanizm rynkowy. E. Łukawer natomiast eksponuje rolę państwa w tych dziedzinach, gdzie zawodzi mechanizm rynkowy. L. Balcerowicz uważa zaś, że państwo nie może rozwiązywać wszystkich problemów, a jego *niewidzialną rękę* trzeba zawsze skonfrontować z *widzialną ręką państwa*¹.

INTERWENCJONIZM PAŃSTWOWY W OKRESIE TRANSFORMACJI

Jednym z podstawowych mierników zaangażowania państwa w gospodarkę jest stopa redystrybucji, która informuje o tym, jaka część wytworzonego w gospodarce dochodu jest dzielona przez państwo. Im większa jest jej wartość, tym państwo szerzej ingeruje w procesy gospodarcze.

Gospodarka, w której państwo pełni wiele funkcji ma rozbudowany system finansów publicznych, ponieważ trzeba zapewnić pieniądze na ich realizację. Wysokie wydatki budżetowe i obciążenia podatkowe to koszty, które ponosi taka gospodarka. Bogate kraje Europy Zachodniej są przykładem państw, w których stopa redystrybucji budżetowej jest wysoka. Wydatki sektora publicznego w krajach unijnych wynoszą średnio 50% PKB.

Państwo liberalne nie potrzebuje dużych ilości pieniędzy, ponieważ sprawuje niewiele funkcji. Jego budżet jest stosunkowo mały — niskie dochody i wydatki. Niewielki budżet to niskie podatki i wysokie tempo wzrostu gospodarczego.

O właściwej skali redystrybucji powinien decydować jednak nie tylko poziom rozwoju, ale i specyfika danego kraju. Państwo w procesie transformacji odgrywa szczególną rolę. Jest ona istotna chociażby ze względu na bezprecedensowy charakter zmian społeczno-gospodarczych dokonujących się w krajach postkomunistycznych. Jednym z kluczowych zadań jest odpaństwowienie gospodarki i życia społecznego oraz wdrożenie nowych zasad jej działania. Potrzebny jest więc znaczący udział państwa w okresie przejściowym, po to, aby możliwe było jego ograniczenie w przyszłości.

Kraje Unii Europejskiej (UE) i OECD również mają wysoki poziom wydatków publicznych w PKB. Jednak one rozwijają się wolniej. W analizowanym okresie 1991—2007 było to tempo 2—3% w skali roku. Spowolnienie rozwoju Polski wydaje się więc nieuniknione. Jak podkreślają autorzy *Raportu o stanie gospodarki polskiej*, jeszcze żadnemu krajowi nie udało się rozwijać przez kilkadziesiąt lat w tempie 4—5% przy tak wysokich wydatkach publicznych². Skalę redystrybucji budżetowej w Polsce oraz w krajach UE-15 i OECD przedstawiają wykresy 1 i 2.

¹ Cytat za W. Stankiewiczem (2000), s. 627.

² Winiecki i in. (2007).

Analizując dane można zauważyć, że w UE-15 i krajach OECD od roku 1993 istnieje tendencja do ograniczania zakresu redystrybucji PKB, czyli do zmniejszania roli państwa w gospodarce. Udział dochodów budżetowych w PKB w krajach UE-15 i OECD zmniejszył się o 1,2 p.proc. W Polsce spadek redystrybucji przez ogniwa systemu podatkowego był znacznie większy (7,5 p.proc.).

Biorąc pod uwagę wydatki publiczne, zmiany były jeszcze wyraźniejsze. Skala redystrybucji w krajach UE-15 zmniejszyła się z 52,7% do 47,7%, w krajach OECD z 43,3% do 40,8%, a w Polsce z 54,9% do 47,2%. Jednak był to okres dużych przemian w gospodarce polskiej, które w znacznym zakresie musiało finansować państwo. Ale jeszcze wysoka, chociaż formalnie mieszcząca się w kryteriach konwergencji UE-15, skala redystrybucji w Polsce może w najbliższym czasie skutecznie ograniczać perspektywy wzrostu gospodarczego — zgodnie z regułą: wysoka stopa redystrybucji, to niska stopa inwestycji prywatnych. Aby dogonić kraje wysoko rozwinięte, kraj nasz musi rozwijać się szybciej niż one. Stopa redystrybucji (47% PKB) nie ułatwi nam tego zadania, tym bardziej że państwo finansuje w ogromnym zakresie wydatki transferowe o charakterze socjalnym (m.in. różnego rodzaju zasiłki, emerytury, renty czy dotacje do nierentownych przedsiębiorstw), a nie wydatki prorozwojowe. Ich struktura, mimo znacznego ograniczenia stopy redystrybucji, nie zmieniła się. Strukturę wydatków sektora finansów publicznych w latach 1991—2007 przedstawia tabela.

STRUKTURA WYDATKÓW SEKTORA FINANSÓW PUBLICZNYCH W POLSCE W %^a

L a t a	Wydatki			Koszty obsługi długu publicznego	Dotacje do zadań gospodarczych	Rozliczenia z bankami
	własne	socjalne	majątkowe			
1991	40,0	38,3	8,0	3,1	7,4	3,1
1992	40,6	39,8	6,9	6,1	3,5	3,1
1993	40,3	41,2	6,5	7,5	2,7	1,8
1994	37,9	42,8	6,1	8,6	2,5	2,1
1995	37,4	42,8	6,1	9,9	2,2	1,4
1996	41,4	40,7	6,9	7,9	1,7	1,4
1997	39,2	42,8	7,8	7,5	1,6	1,1
1998	39,7	42,4	8,3	7,4	1,1	1,1
1999	43,1	41,0	7,0	7,2	0,9	0,7
2000	44,2	40,8	6,9	6,3	0,9	0,8
2001	46,4	38,8	6,6	6,7	0,9	0,6
2002	44,0	40,9	6,2	7,4	0,9	0,6
2003	46,7	38,8	6,5	6,9	0,7	0,4
2004	44,5	39,3	8,2	6,3	0,7	0,3
2005	41,8	42,5	8,1	6,6	0,7	0,2
2006	42,2	41,0	9,0	6,9	0,7	0,2
2007	44,5	39,1	9,2	6,4	0,6	0,2

^a W celu zwiększenia porównywalności danych strukturę wydatków obliczono po pomniejszeniu ich o składkę do UE-15.

Źródło: W. Ziółkowska (2006).

Nadal największą grupę stanowią wydatki własne sektora finansów publicznych, czyli środki transferowe niejako zwracane do gospodarki. Obejmują one wynagrodzenia brutto osób zatrudnionych w sektorze publicznym oraz wydatki na zakup dóbr i usług warunkujących ich działalność³. W tej grupie znajdują się jednak również wydatki przeznaczane na finansowanie nierentownych przedsiębiorstw czy gałęzi produkcji. Udział wydatków własnych tego sektora w wydatkach ogółem jest obecnie o 2—3 p.proc. wyższy w porównaniu z początkowym okresem transformacji. Ich średni poziom w latach 1991—2007 wynosił 42%. Wydatki te pochłaniają największą część środków publicznych⁴. Zmieniła się jednak ich struktura. W roku 2007 wynagrodzenia stanowiły 25% ogółu wydatków sektora, na zużyte towary i usługi przeznaczono 13,6%. W roku 2001 były to wielkości odpowiednio: 22% i 20,8%. Kształtowanie się podstawowych wydatków własnych sektora finansów publicznych w kilku ostatnich latach przedstawia wykres 3.

³ Sektor finansów publicznych jest największym pracodawcą i odbiorcą dóbr i usług. W 2007 r. 3,6 mln osób, czyli 27% ogółu zatrudnionych pracowało w tym sektorze. Wynagrodzenia stanowiły 25% ogółu wydatków sektora, na zużyte towary i usługi przeznaczono 13,6%.

⁴ Por. W. Ziółkowska (2006).

Równie duża część pieniędzy budżetowych przeznaczana jest na wydatki socjalne: na emerytury, renty, wszelkiego rodzaju zasiłki i inne formy pomocy pieniężnej. Większość z nich to wydatki prawnie zdeterminowane, czyli takie, które muszą być ponoszone ze względu na istniejące przepisy, dlatego liczne próby ograniczania ich poziomu w okresie transformacji nie przyniosły większych efektów. Tylko co dziesiąty złoty wydawany przez sektor publiczny finansuje zadania rozwojowe. Wydatki te obejmują środki przeznaczone na inwestycje realizowane przez jednostki sektora finansów publicznych, wydatki kapitałowe realizowane przez te jednostki (np. zakup akcji czy wniesienie wkładów do spółek prawa handlowego) oraz dotacje celowe na finansowanie lub dofinansowanie kosztów realizacji inwestycji. Ich średni udział w okresie transformacji utrzymywał się na stosunkowo niskim poziomie — 7%, a obecny wzrost wynika głównie z realizacji inwestycji współfinansowanych z UE-15.

Dotacje do zadań gospodarczych służą wspieraniu przez państwo produkcji określonych dóbr (dotacje przedmiotowe) lub do działalności określonych jednostek gospodarczych (dotacje podmiotowe). Ich poziom w wydatkach ogółem systematycznie maleje, a obecny stan jest dziesięciokrotnie niższy niż na początku transformacji. Zmieniła się również struktura dotacji. Mniej przeznaczają się obecnie na pomoc sektorową dla górnictwa czy hutnictwa, więcej na rozwój małych i średnich przedsiębiorstw oraz działalność badawczo-rozwojową⁵. W 97% są to dotacje podmiotowe, a tylko w 3% przedmiotowe (w roku 1992 na dofinansowanie dóbr i usług przeznaczano 26% ogółu dotacji, tyle samo przeznaczono na dofinansowanie przedsiębiorstw). Poziom dotacji finansowanych z budżetu państwa⁶ przedstawia wykres 4.

Poważnym obciążeniem budżetu państwa są również koszty obsługi długu publicznego. Obejmują one głównie odsetki od wyemitowanych skarbowych papierów wartościowych oraz zaciągniętych kredytów czy pożyczek i należą do wydatków prawnie zdeterminowanych. Usztywniają one wydatki i utrudniają poprawę efektywności gospodarowania środkami publicznymi. Finanse publiczne obciążają również udzielone przez Skarb Państwa poręczenia i gwarancje. W roku 2007 z tego tytułu finanse publiczne obciążone były kwotą 32,3 mld zł.

⁵ W 1991 r. na ogólną kwotę 0,9 mld zł dotacji z budżetu państwa, 22,7% przeznaczono na dopłatę do cen węgla kamiennego, 7,7% na restrukturyzację przemysłu, 7,0% na utrzymanie i remont infrastruktury kolejowej, a 33,1% na dopłaty do gospodarki komunalnej i mieszkaniowej. W roku 2006 kwotę 15,9 mld zł przeznaczono na dofinansowanie szkół wyższych (58%), 14,3% przeznaczono dla jednostek naukowych i naukowo-badawczych, a 2,2% na dopłaty do krajowych przewozów pasażerskich. W roku 2006 pomoc publiczna realizowana przez Ministerstwo Gospodarki (20% ogółu pomocy publicznej w Polsce) wyniosła 1,3 mld zł, z czego 58% otrzymało górnictwo węglowe. W 2000 r. było to nawet 89%.

⁶ Dotacje udzielane z budżetu państwa stanowią tylko część dotacji udzielanych ze środków publicznych. Dotacji udzielają również niektóre państwowe fundusze celowe oraz agencje rządowe. Jedną z podstawowych konsekwencji systemu dotacji jest to, że poprawiają one konkurencyjną pozycję jednych branż względem drugih.

Podsumowanie

Państwo w gospodarce rynkowej jest różnie postrzegane. Przypisuje mu się najczęściej rolę „stróża”, dbającego o niezakłócanie praw gospodarki rynkowej lub przeciwnie — oczekuje się od państwa pełnienia różnych funkcji, głównie stabilizacyjnych i redystrybucyjnych. W pierwszym przypadku wskazany jest budżet minimalny, przeznaczany na obronę zewnętrzną, wymiar sprawiedliwości oraz ochronę własności, w drugim — rozbudowany. Państwo finansuje dzięki niemu nie tylko inwestycje publiczne, ale również wydatki o charakterze socjalnym.

Skala ingerencji państwa w gospodarkę polską jest duża, chociaż zbliżona do krajów UE-15. Wynika to głównie z charakteru zmian, które dokonały się w naszym kraju. Jednak, ze względu na utrzymującą się niekorzystną strukturę wydatków publicznych oraz poziom rozwoju gospodarczego kraju, nadal jest zbyt wysoka. Mimo racjonalizacji wydatków państwa nadal ponad 80% wydatków publicznych stanowią świadczenia socjalne osób fizycznych i utrzymanie jednostek sektora publicznego. Dotacje do zadań gospodarczych i wydatki majątkowe stanowią zaledwie 10% ogółu wydatków sektora.

LITERATURA

- Stankiewicz W. (2000), *Historia myśli ekonomicznej*, PWE, Warszawa
- Winiecki J., Chyczewski M., Domański A., Rzońca A. (2007), *Raport o stanie gospodarki polskiej*, TEK, FOR i FREE, Warszawa
- Ziółkowska W. (2006), *Finanse publiczne*, „Zeszyty Naukowe WSB”, Poznań

SUMMARY

Characteristics of state interventionism according to economic theory as well as an analysis of the state involvement into economy on the income redistribution rate basis are presented in the article. The survey included years 1991—2007.

The state intervention level into Polish economy was high, similar to the EU-countries, in transition period. This resulted from characteristics of changes followed in Poland. Due to the disadvantageous structure in public expenditures as well as economic development level of the country, the level is still high. Social assistance for natural persons and the maintenance of public sector units make more than 80 percent of public expenditures. Economic task subsidies and property expenditures make only 10 percent of all sector expenditures.

РЕЗЮМЕ

В статье представлена характеристика интервенционизма государства согласно теории экономики, а также был проведен анализ участия государства в экономике на основе ставки перераспределения произведенного дохода. Обследованим охвачены 1991—2007 гг.

Масштаб вмешательства государства в польскую экономику в период трансформации был большой (подобный странам ЕС). Это было, главным образом, результатом характера изменений, которые совершились в нашей стране. Однако принимая во внимание удерживающуюся невыгодную структуру публичных расходов, а также уровень экономического развития страны, по-прежнему является он высоким. Большие 80% публичных расходов становятся государственные затраты на социальное обеспечение физических лиц и содержание единиц публичного сектора. Дотации для экономических задач и имущественные расходы становятся всего 10% общих расходов сектора.