

Budżet państwa. Polityka fiskalna

11.1. Pojęcie i funkcje budżetu państwa

Budżet państwa jest to plan finansowy zawierający dochody i wydatki państwa związane z realizacją przyjętej polityki społecznej, gospodarczej i obronnej. Jest on sporządzany na okres jednego roku oraz zatwierdzany przez władzę ustawodawczą. Po zatwierdzeniu staje się aktem prawnym umożliwiającym organom wykonawczym gromadzenie dochodów budżetowych oraz dokonywanie wydatków.

Jako najważniejsze funkcje budżetu traktuje się zazwyczaj funkcję fiskalną, redystrybucyjną, stymulacyjną i alokacyjną.

Funkcja fiskalna polega na gromadzeniu dochodów budżetowych (pochodzących głównie z podatków) umożliwiających utrzymanie aparatu państwowego oraz realizację określonych zadań.

Funkcja redystrybucyjna umożliwia dokonywanie pożądanych zmian w podziale dochodu narodowego, takich jak: zmniejszanie dysproporcji w poziomie rozwoju gospodarczego różnych regionów oraz niwelowanie nadmiernego zróżnicowania dochodów różnych grup społecznych i tworzenie warunków bezpieczeństwa socjalnego dla grup najuboższych. Realizację funkcji redystrybucyjnej umożliwiają system podatkowy (progressywne opodatkowanie dochodów ludności, ulgi i zwolnienia podatkowe, zróżnicowanie stawek podatków pośrednich nakładanych na dobra konsumpcyjne itp.) oraz wydatki budżetowe, dokonywane głównie w formie tzw. transferów, czyli świadczeń społecznych zwiększających dochody ludności bez potrzeby świadczenia w zamian jakichkolwiek usług (renty, emerytury, zasiłki dla bezrobotnych, zasiłki chorobowe itp.).

Funkcja stymulacyjna polega na oddziaływaniu dochodów i wydatków budżetu państwa na życie gospodarcze i społeczne. Za pomocą odpowiednio skonstruowanych systemów podatkowych oraz wydatków budżetowych można np. wpływać na poziom dochodu narodowego i zmiany strukturalne w gospodarce, kształtować poziom akumulacji i tempo wzrostu gospodarczego, regulować poziom i kierunki konsumpcji. W sferze życia społecznego polityka fiskalna może np. pobudzać lub hamować przyrost naturalny, ograniczać lub łagodzić społeczne skutki bezrobocia, zwiększać poziom aktywności zawodowej, osłabiać lub wzmacniać bodźce do pracy.

Funkcja alokacyjna umożliwia dokonywanie zmian struktury wytworzonego dochodu narodowego. Państwo, dysponując odpowiednimi dochodami budżetowymi, może przesunąć pewne zasoby czynników produkcji do wytwarzania dóbr publicznych, neutralizacji ujemnych efektów zewnętrznych, prowadzenia prac badawczo-rozwojowych itp.

Realizacja wymienionych funkcji jest możliwa głównie dzięki świadomemu kształtowaniu przez państwo systemu podatkowego, tj. określeniu podmiotów podlegających opodatkowaniu, rodzajów podatków, wysokości stawek opodatkowania, ulg i zwolnień podatkowych oraz kształtowaniu wydatków zgodnie z potrzebami państwa. Zmiany funkcji państwa (wyrażające się przede wszystkim w zmniejszaniu lub zwiększaniu zakresu oddziaływania na życie gospodarcze i społeczne) pociągają za sobą odpowiednie modyfikacje dochodów i wydatków budżetu państwa.

Budżet państwa składa się z **dochodów i wydatków centralnych władz państwowych** (budżet centralny), **władz lokalnych** (budżety lokalne) i **ubezpieczeń społecznych**. Struktura budżetów lokalnych (terenowych) zależy od ustrojowej organizacji państwa. W państwach federalnych najczęściej występują trzy szczeble zarządzania (np. w Niemczech: federacja, kraje związkowe i gminy), natomiast w państwach unitarnych (tzn. wewnątrznie jednolitych, w których jednostki administracyjno-terytorialne są ściśle podporządkowane organom centralnym) przezwaga dwustopniowy podział administracyjny.

O włączeniu określonych rodzajów dochodów i wydatków do budżetu centralnego lub do budżetów terenowych decyduje ich znaczenie dla gospodarki oraz zasięg (ogólnokrajowy czy regionalny). Z budżetu centralnego finansuje się wydatki na administrację centralną, wymiar sprawiedliwości, obronę narodową. Z kolei w gestii budżetów lokalnych znajduje się zazwyczaj gospodarka komunalna i mieszkaniowa, oświata, ochrona zdrowia, kultura, utrzymanie porządku publicznego, infrastruktura. Władze lokalne realizują zadania własne oraz zadania zlecane im przez państwo, wynikające z przyjętej polityki społeczno-gospodarczej.

Istnieją różne systemy finansowania wydatków budżetów lokalnych: od finansowania bieżących wydatków lokalnych głównie z własnych dochodów (jak np. w Niemczech i Szwecji) do takich, w których subwencje rządowe stanowią podstawową część funduszy przeznaczonych na finansowanie tej działalności (Wielka Brytania, Holandia). Własne dochody budżetów lokalnych pochodzą z podatków i opłat obciążających ludność danego terenu oraz dochodów uzyskanych z działalności prowadzonej przez władze lokalne. Zasilanie zewnętrzne opiera się na subwencjach, pożyczkach i innych transferach z budżetu centralnego.

We współczesnej gospodarce obserwuje się **wzrost zadań realizowanych przez władze lokalne**. Niedobory budżetów lokalnych stają się często coraz bardziej dotkliwe, systematycznie wzrasta więc rola źródeł uzupełniających, a zwłaszcza subwencji z budżetu centralnego. Redystrybucja środków z budżetu centralnego

do budżetów lokalnych zazwyczaj jest traktowana jako zjawisko pozytywne. Dzięki tej redystrybucji możliwe staje się:

- pokrycie wydatków, do których władze lokalne są ustawowo zobowiązane (np. utrzymanie dróg, ochrona porządku publicznego),
- ukierunkowanie działalności lokalnej zgodnie z założeniami polityki społeczno-gospodarczej państwa,
- zmniejszenie dysproporcji między różnymi regionami kraju.

Zasilanie budżetów lokalnych subwencjami z budżetu państwa jest niezbędne ze względu na dysproporcje terytorialnego rozkładu źródeł dochodów, względną równomierność terytorialnego rozkładu wydatków związanych z zaspokajaniem socjalno-bytowych potrzeb ludności oraz praktyczną niemożliwość pełnej komercjalizacji usług socjalno-bytowych. Władze lokalne prowadzą więc najczęściej działalność, korzystając w większym lub mniejszym stopniu z zasilania ze wewnętrznego.

Polityka budżetowa opiera się na określonych zasadach umożliwiających władzy wykonawczej prowadzenie polityki finansowej państwa, a władzy ustawodawczej oddziaływanie na jej zakres i formy oraz sprawowanie kontroli nad działalnością rządu.

W teorii finansów publicznych wyodrębnia się zwykle następujące zasady polityki budżetowej:

1) **zasada rocznego budżetowania** – plan dochodów i wydatków budżetowych obejmuje okres jednego roku (przy czym rok budżetowy nie musi pokrywać się z rokiem kalendarzowym);

2) **zasada zupełności** – budżet obejmuje wszystkie dochody i wydatki państwa (żadna z dziedzin działalności finansowej państwa nie może być pominięta lub wyłączona z planu budżetowego);

3) **zasada jedności** – budżet państwa powinien tworzyć jedną całość, tzn. wszystkie dochody i wydatki państwa powinny być ujęte w jednym zestawieniu (poszczególne pozycje budżetu państwa mogą być sporządzane jako odrębne dokumenty, muszą jednak łączyć się w jedną zwartą całość);

4) **zasada jawności** – budżet państwa powinien być podany do publicznej wiadomości (dotyczy to zarówno tworzenia i uchwalenia budżetu, jak i jego wykonania oraz kontroli);

5) **zasada równowagi budżetowej** – polega na dążeniu do tego, żeby bieżące dochody z podatków i z innych źródeł napływające do budżetu centralnego były wystarczające do pokrycia: płatności za dobra i usługi finansowe przez rząd, płatności transferowych i innych wydatków budżetowych.

Zasady te w wyniku wieloletnich doświadczeń ulegały modyfikacjom. Obecnie niektóre z nich nie są w pełni respektowane; dotyczy to zwłaszcza zasady równowagi budżetowej. Ze względu na wzrastające znaczenie wydatków rządowych coraz częściej zjawiskiem w praktyce gospodarczej wielu wysoko rozwiniętych krajów w ciągu ostatnich kilkunastu lat jest **deficyt budżetowy, tzn. nadwyżka wydatków państwa nad dochodami budżetowymi**. Znacznie rzadziej występuje natomiast

sytuacja odwrotna, czyli **nadwyżka budżetowa** (nadwyżka wpływów podatkowych i innych dochodów budżetu państwa ponad sumę wydatków).

Trudno także, ze względu na poważne rozczłonkowanie i wzrastającą rolę budżetów lokalnych, w pełni respektować formalne i merytoryczne wymogi zasady zupełności i jedności budżetowej. Dotyczy to zwłaszcza państw federacyjnych, w których sporządza się odrębne budżety na szczeblu republik, stanów czy krajów związkowych i brakuje instytucjonalnych powiązań między tymi budżetami a centralnym budżetem państwa.

Zasady polityki budżetowej można porównać do dekalogu. Podobnie jak dekalog dają wskazówki, jak postępować i czego nie należy robić. Równocześnie powszechnie wiadomo, że w praktyce często nie są one w pełni przestrzegane.

11.2. Dochody budżetu państwa. Podatki

Źródłami dochodów budżetowych państwa są podatki, cła, dochody ze sprzedaży prywatyzowanych przedsiębiorstw, opłaty skarbowe, sądowe, notarialne i inne. Podstawą dochodów budżetowych są podatki. Pozostałe źródła odgrywają w praktyce niewielką rolę.

Podatki są to przymusowe, bezzwrotne i nieodpłatne świadczenia pieniężne pobierane przez państwo na podstawie przepisów prawa w celu uzyskania dochodów na pokrycie wydatków państwowych. Płatnikami podatków mogą być osoby fizyczne i prawne. Podatki uzasadniane są głównie koniecznością:

- zdyobycia pieniędzy na finansowanie wydatków sektora publicznego,
- dokonywania redystrybucji dochodów między różne sektory gospodarki i grupy ludności dysponujące różnymi dochodami,
- ograniczania konsumpcji niektórych produktów (np. alkoholu, papierosów),
- prowadzenia polityki antycyklicznej i antyinflacyjnej.

Przez długi okres **polityka podatkowa** była podporządkowana głównie realizacji funkcji fiskalnej. Doktryna liberalizmu ekonomicznego traktowała podatki jako narzędzie neutralne, nie powodujące zmian realnych wielkości gospodarczych. Jednak już w XIX wieku w coraz szerszym zakresie zaczęto wykorzystywać podatki jako narzędzie interwencji w życie ekonomiczne i społeczne. W wieku XX, głównie pod wpływem teorii Keynesa, potrzeba wykorzystania pozafiskalnych funkcji systemu podatkowego stała się sprawą bezsporną. Znalazło to wyraz m.in. we wzroście dochodów budżetowych, a tym samym wzroście obciążeń podatkowych w relacji do PKB. W krajach gospodarczo rozwiniętych dochody sektora publicznego (pochodzące głównie z różnego rodzaju podatków) stanowiły około 40% PKB (por. tablica 11.1). Najwyższe były w krajach skandynawskich (ponad 50%), a najniższe w Stanach Zjednoczonych i Japonii (około 30%).

Tablica 11.1

Dochody sektora finansów publicznych z podatków i innych źródeł (w % PKB)

Kraje	1986	1990	1995	2000	2003
Australia	36,7	34,8	35,9	36,9	37,0
Austria	51,9	50,6	50,8	50,8	50,4
Belgia	48,8	46,6	48,5	49,5	49,9
Czechy	.	.	42,8	40,0	40,5
Dania	56,6	56,0	58,0	57,2	57,4
Finlandia	51,9	54,0	55,7	56,1	53,6
Francja	49,5	48,6	49,5	51,1	50,4
Grecja	35,6	34,5	39,9	47,7	45,1
Hiszpania	36,6	39,5	38,4	39,0	39,4
Holandia	52,4	49,4	47,3	47,5	46,2
Irlandia	43,7	40,4	39,4	36,5	34,2
Islandia	36,5	39,1	40,7	45,3	45,5
Japonia	30,6	34,2	31,4	31,1	30,9
Kanada	40,4	42,9	43,2	44,1	41,2
Korea	20,4	23,0	24,8	30,5	32,6
Luksemburg	.	48,1	47,6	44,9	46,3
Niemcy	44,2	42,5	46,1	47,1	45,3
Norwegia	54,1	55,4	55,0	58,4	58,2
Nowa Zelandia	.	48,9	44,9	41,7	42,5
Polska	.	.	44,8	42,8	42,6
Portugalia	33,4	35,5	39,6	42,3	43,9
Słowacja	.	.	54,0	51,5	42,5
Szwecja	60,7	63,1	60,2	60,8	59,3
USA	31,7	32,1	33,3	35,1	31,0
Węgry	.	.	49,3	44,9	43,1
Wielka Brytania	42,9	40,7	38,9	40,9	39,9
Włochy	39,2	42,6	45,8	46,2	45,8
Strefa Euro	44,3	44,1	46,4	47,2	46,1
UE	44,5	44,3	45,5	46,6	45,8
OECD	36,5	37,3	38,2	39,3	37,4

Źródło: dane OECD.

Podatki mogą być klasyfikowane w różny sposób. Biorąc pod uwagę **podmiot opodatkowania**, wyodrębnia się trzy rodzaje podatków:

1) **podatki dochodowe**, czyli pobierane od **dochodów osobistych ludności** (takich jak płace, wynagrodzenia za prace zleczone, odsetki od posiadanej kapitału, renty, emerytury) oraz od **dochodów osób prawnych** (przedsiębiorstw, instytucji);

2) **podatki konsumpcyjne** (nazywane także podatkami od wydatków), czyli podatki nakładane na dobra i usługi będące przedmiotem obrotu, np. podatek obrotowy, podatek od wartości dodanej (VAT), akcyza; niekiedy do podatków konsumpcyjnych zaliczane jest także cło;

3) **podatki majątkowe**, płacone od posiadanej majątku (kapitału) oraz od przenoszenia praw do majątku (np. podatki spadkowe).

Tablica 11.2

Struktura dochodów budżetowych państwa z tytułu podatków w krajach OECD w 2000 r. (w %)

Kraje	Podatki dochodowe od osób fizycznych	Podatki dochodowe od osób prawnych	Podatki od towarów i usług	Składki na ubezpieczenia społeczne	Pozostałe podatki
Australia	36,7	20,6	27,5	.	15,2
Austria	22,1	4,7	28,4	34,2	10,6
Belgia	31,0	8,1	25,4	30,9	4,6
Czechy	12,7	9,8	32,0	43,8	1,7
Dania	52,6	4,9	32,5	4,6	5,4
Finlandia	30,8	11,8	29,1	25,6	2,7
Francja	18,0	7,0	25,8	36,1	13,1
Grecja	13,5	11,6	36,1	30,1	8,7
Hiszpania	18,7	8,6	29,8	35,1	7,8
Holandia	14,9	10,1	29,0	38,9	7,1
Irlandia	30,8	12,1	37,2	13,6	6,3
Islandia	34,4	3,3	45,0	7,8	9,5
Japonia	20,6	13,5	18,9	36,5	10,5
Kanada	36,8	11,1	24,4	14,3	13,4
Korea	14,6	14,1	38,3	16,7	16,3
Luksemburg	18,3	17,7	27,3	25,6	11,1
Meksyk	27,3	.	53,1	16,4	3,2
Niemcy	25,3	4,8	28,1	39,0	2,8
Norwegia	25,6	15,2	34,4	22,5	2,3
Nowa Zelandia	42,8	11,7	34,5	.	11,0
Polska	23,2	6,9	36,6	29,4	3,9
Portugalia	17,5	12,2	39,9	25,7	4,7
Słowacja	10,0	8,3	35,9	41,2	4,6
Szwecja	35,6	7,5	20,7	28,1	8,1
Sewajcaria	30,6	7,9	19,7	33,6	8,2
Turcja	21,5	7,0	40,7	16,9	13,9
USA	42,4	8,5	15,7	23,3	10,1
Węgry	17,3	5,7	40,5	29,3	7,2
Wielka Brytania	29,2	9,8	32,3	16,4	12,3
Włochy	25,7	7,5	28,4	28,5	9,9
Unia Europejska	25,6	9,2	30,0	27,5	7,7
OECD - ogółem	26,0	9,7	31,6	24,8	7,9

Źródło: Revenue Statistic 1965-2001, OECD, Paris 2002.

Często stosowany jest podział podatków na bezpośrednie i pośrednie. **Podatki bezpośrednie** to podatki nakładane na dochody i majątek. Termin „bezpśrednie” wywodzi się stąd, że podmiot odpowiedzialny za płacenie podatku ponosi jego ciężar i bezpośrednio rozlicza się z budżetem państwa. Z kolei podatki nakładane na wydatki określane są jako **podatki pośrednie**. Zawarte są one w cenie nabywanego dobra lub usługi. Konsument płaci je więc „pośrednio”, za pośrednictwem sprzedawcy, który jest zobowiązany do uiszczenia podatku. Może on ciężar tego podatku w całości lub w części przerzucić na kupujących.

Obciążenia podatkowe mogą być naliczane proporcjonalnie, progresywnie lub regresywnie. Opodatkowanie jest **proporcjonalne** wówczas, gdy wszyscy podatnicy płacą ten sam procent swoich dochodów, czyli obowiązują jedna stopa podatkowa. Zazwyczaj podatki od dochodów osób prawnych mają charakter proporcjonalny. Opodatkowanie **progresywne** występuje wówczas, gdy osoby uzyskujące wyższe dochody obciążone są wyższą stopą podatkową. Przykładem opodatkowania progresywnego jest w Polsce opodatkowanie dochodów osobistych ludności, mającej kilka stóp podatkowych. Dochody ludności podzielone są na przedziały. Im wyższy przedział dochodów, tym wyższą stopą podatkową jest objęty. Opodatkowanie **regresywne** polega na tym, że wraz ze wzrostem dochodu nakładane są coraz mniejsze procentowe stawki podatkowe.

Wśród podatków pobieranych w krajach rozwiniętych gospodarce najpoważniejszą pozycję zajmuje **podatek od towarów i usług**. Stanowi on przeciętnie ponad 30% dochodów budżetowych państwa z tytułu podatków (por. tab. 11.2). W większości przypadków jest to podatek od wartości dodanej (VAT – *Value Added Tax*) lub podatek obrotowy obciążający dobra konsumpcyjne. Podatki te spełniają funkcje fiskalne i redystrybucyjne. Z reguły niższą stawką opodatkowane są podstawowe artykuły żywnościowe, książki, gazety, energia elektryczna, odzież dziecięca, lekarstwa. Często z opodatkowania wyłączone są usługi lekarskie, weterynaryjne, bankowe, ubezpieczeniowe bądź też opodatkowane są one według niższej stawki. Towary eksportowane także nie są obciążone podatkiem. Pozostałe towary i usługi opodatkowane są według stawki standardowej wynoszącej w 2003 r. w krajach Unii Europejskiej od 15% (Luksemburg) do 25% (Dania i Szwecja). Ponadto na wybrane grupy produktów (np. alkohol, papierosy, benzyna, luksusowe futra i kosmetyki) nakładany jest podatek akcyzowy.

Ważnym źródłem dochodów budżetowych jest **podatek od dochodów osobistych ludności** (PIT – *Personal Income Tax*). Dostarcza on przeciętnie około 26% dochodów sektora publicznego z tytułu podatków. Podatek ten jest pobierany od dochodów uzyskiwanych z różnych źródeł: z pracy najemnej, z indywidualnej działalności gospodarczej i z gospodarstw rolnych, z tytułu wykonywania wolnych zawodów, z prac dorywczych, rent i emerytur, a także dochodów z kapitału. Podstawą określenia wysokości podatku dochodowego są wszystkie dochody podatnika pochodzące z wymienionych źródeł. Dochód podlegający opodatkowaniu ustala się, odejmując od łącznej sumy przychodów wydatki związane z ich uzyskaniem.

Z reguły dochody osobiste ludności opodatkowane są według skali progresywnej. W większości krajów stopa podatkowa kształtuje się na poziomie od 0 do 50%. Ustawy podatkowe przewidują zazwyczaj ulgi, zwolnienia i wyłączenia podatkowe podyktowane względami społecznymi lub ekonomicznymi. Na przykład stopa podatkowa zero, wyznaczająca kwotę rocznych dochodów wolnych od opodatkowania, ustalana jest przy uwzględnieniu możliwości płatniczych osób o najniższych dochodach. Ulgi podatkowe mogą tworzyć preferencje dla pewnych rodzajów działalności (rolniczej, intelektualnej) oraz sposobów wydatkowania dochodów (budowa domu, zakup mieszkania i jego wyposażenia, zakup akcji i obligacji).

Składki na ubezpieczenia społeczne są kolejną znaczącą pozycją dochodów budżetowych państwa (przeciętnie ok. 25% w krajach OECD). Składki te płacone są częściowo przez pracodawcę, a częściowo przez pracownika (najczęściej po 50% każda ze stron). Można je traktować jako formę opodatkowania dochodów, ze względu na ich powszechny i obowiązkowy charakter (potrącając się każdorazowo przy wypłacie, a wysokość składek i zakres ubezpieczenia regulują odpowiednie przepisy prawne). Należy też uwzględnić, że składki na ubezpieczenia społeczne są istotnym elementem kosztów pracy, wpływającym na konkurencyjność tego czynnika produkcji.

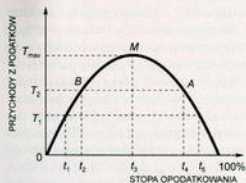
Podatki obciążające ludność bezpośrednio, a także pośrednio, przez opodatkowanie dóbr i usług, **wykazują w gospodarce rynkowej** (poza nielicznymi wyjątkami) **klamki długoterową tendencję wzrostową**. Poważny udział podatków w dochodach budżetu państwa jest, niewątpliwie, ważnym elementem edukacji ekonomicznej. Jest więc zrozumiałe, iż coroczny plan budżetu państwa (a także budżetów lokalnych) w krajach gospodarce rozwiniętych jest przedmiotem powszechnego zainteresowania, dyskusji, komentarzy i głębokich emocji. Planowany poziom i rodzaje podatków, a także struktura wydatków budżetu państwa wpływają bowiem mniej lub bardziej odzwadnie oraz mniej lub bardziej korzystnie na stopę życiową każdego obywatela. Niemal każdy członek społeczeństwa ma w tej sytuacji swoją wizję polityki podatkowej – jakiego rodzaju podatki byłby najwłaściwsze, co należy zmienić, jak rozdysonować dochody budżetu państwa. Równocześnie jednak taki system finansowania wydatków budżetowych skłania rządy tych krajów do przemyślanej decyzji, racjonalnego gospodarowania funduszami, podejmowania działań akceptowanych przez społeczeństwo. Można wręcz doszukiwać się zależności między stopniem obciążenia podatkowego społeczeństwa, a stopniem demokratyzacji – im większą część swoich dochodów ludzie przeznaczają na finansowanie działalności społecznej i gospodarczej kraju, w tym większym stopniu zainteresowani są w podejmowaniu decyzji oraz kontrolowaniu ich wykonania.

Wspólną cechą polityki podatkowej prowadzonej współcześnie w krajach wysoko rozwiniętych jest **niższy udział podatków od dochodów przedsiębiorstw** w dochodach budżetu państwa. Wpływy budżetowe z tytułu opodatkowania przedsiębiorstw z reguły nie przekraczają obecnie 10% ogółu dochodów budżetu państwa. Taką politykę podatkową można tłumaczyć tym, że:

- 1) państwo stara się pozostawić przedsiębiorstwom jak najdalej idącą swobodę i nie ograniczać ich aktywności nadmiernym fiskalizmem;
- 2) dochody budżetowe państwa przeznaczone są w poważnym stopniu na realizację szeroko rozumianej polityki społecznej, a więc obciążenia podatkowe w największym stopniu (zgodnie z zasadą ekwiwalentności) powinny dotyczyć ludności;
- 3) polityka podatkowa jest podstawowym narzędziem redystrybucji dochodów – progresja podatkowa, system ulg i zwolnień podatkowych, zasady opodatkowania dóbr i usług wpływają na kształtowanie się realnych dochodów ludności.

Jak już stwierdziliśmy wyżej, podatki obciążające ludność wykazują w gospodarce rynkowej długookresową tendencję wzrostową. Jednak ujemne skutki nadmierne wysokiego opodatkowania (osłabienie bodźców do pracy, uchylanie się od płacenia podatków, oszustwa podatkowe) oraz coraz powszechniejsze przechodzenie od polityki fiskalnej do polityki monetarnej sprawiają, że trend do wzrostu obciążeń podatkowych (zwłaszcza podatku od dochodów ludności) w rozwinętych gospodarczo krajach ulega zahamowaniu.

Wśród współczesnych teorii neoliberalnych najwięcej uwagi podatkom poświęca szkoła ekonomii podaży (*supply side economics*). Przedstawiciele tego nurtu, który zrodził się w Stanach Zjednoczonych w latach osiemdziesiątych XX wieku, uważają, że wysokie obciążenia podatkowe były odpowiedzialne za wiele bolączek ówczesnej gospodarki amerykańskiej, a głównie za niski poziom oszczędności, recesję, brak wzrostu produktywności i wysoką inflację. Z tego względu postulują obniżenia podatków znajdujące się na pierwszym miejscu wśród propozycji „podażowego” oddziaływania na gospodarkę. Zmniejszenie obciążeń podatkowych jest w tej koncepcji niezbędne nie tylko ze względów motywacyjnych. Jest też ważne z punktu widzenia kształtowania dochodów budżetu państwa. Do pokazania tej zależności wykorzystywana jest tzw. krzywa Laffera.



Rysunek 11.1. Krzywa Laffera

A. Laffer, doradca R. Reagana od czasów jego pierwszej prezydenckiej kampanii wyborczej, wprowadził do teorii ekonomii narzędzie analityczne pokazujące związek między wysokością obciążeń podatkowych a dochodami budżetowymi z tytułu podatków. Według niego przy stopach opodatkowania zarówno 0 jak i 100%, dochody budżetowe z tytułu podatków wyniosą 0 (rys. 11.1). Jeżeli stopa podatku rośnie powyżej 0%, to wzrastają również dochody budżetowe. Gdy jednak podatki nadmiernie wzrastają, ludzie zaczynają mniej pracować, zatem produkcja i dochody ludności spadają, a w konsekwencji spadają także dochody budżetowe. Punkt *M* na wykresie przedstawiającym teoretyczną krzywą Laffera wyznacza stopę podatkową, która zapewnia maksymalne dochody budżetowe. Dalsze zwiększanie obciążeń podatkowych prowadzi do spadku wpływów z podatków (por. rys. 11.1). Przedstawiciele szkoły podaży sugerowali, że w 1980 r. gos-

podarka amerykańska znajdowała się poza punktem *M* (przykładowo w punkcie *A*), a to oznacza, że możliwe jest równoczesne obniżanie podatków (na przykład do punktu *B*) i zwiększanie dochodów budżetowych.

O tym, jak dalece teoria odbiega od rzeczywistości, świadczy poniższa ocena amerykańskiego eksperymentu podatkowego: „W latach 1979–1981 miała miejsce narodowa debata na temat zasadności poważnych obniżek podatków. Kraj posłuchał rad szkoły podażowej. Prezydent Reagan zaproponował, a Kongres uchwalił, wynoszącą 25% obniżkę we wszystkich stóp podatkowych od dochodów osobistych, którą przeprowadzono w trzech etapach, do końca lipca 1983 r. Obniżki te były przyjęte z dużym sceptycyzmem w środowisku ekonomistów, gdyż powszechnie uważano, iż doprowadzą one (jeżeli nie będą im towarzyszyły podobnej wielkości redukcje w wydatkach bądź też wzrost innych podatków) do strat w dochodach rządu federalnego. Uzyskane do dnia dzisiejszego dane wykazują, że cięcia podatkowe rzeczywiście obniżyły dochody rządu federalnego i że coraz większe deficyty w połowie lat osiemdziesiątych były częściowo konsekwencją kroków podjętych w nie potwierdzonej nadziei, że kraj znajdował się w punkcie *A*”¹. Ocena ta pochodzi z najbardziej pozytywnego podręcznika ekonomii w Stanach Zjednoczonych, napisanego przez P.A. Samuelsona (laureata Nagrody Nobla z 1970 r., jednego z doradców ekonomicznych prezydenta J.F. Kennedy’ego, profesora ekonomii w Massachusetts Institute of Technology) oraz W.D. Nordhaus (wybitnego amerykańskiego ekonomisty). Zamieszczony wykres (rys. 11.1) przedstawia rzeczywistą krzywą Laffera skonstruowaną przez D. Fullertona po przeanalizowaniu kilku studiów ekonometrycznych, badających wpływ stóp podatkowych na wpływy podatkowe z tytułu dochodów z pracy.

Krzywą Laffera można interpretować tak, jak to robił jej twórca, postulując obniżanie stóp podatkowych. Opcja taka jest bardzo często traktowana jako kusząca obietnica obniżania podatków i jest powszechnie wykorzystywana w kampaniach wyborczych. Krzywa ta może także stanowić ostrzeżenie przed podnoszeniem podatków. Jeśli przyjmuje się założenie, że gospodarka znajduje się w punkcie *M*, to dalsze zwiększanie obciążeń podatkowych jest niewskazane. Wkład Laffera do teorii podatków jest jednak bardzo duży. Ostrzeżenia przed nadmiernym fiskalizmem niewątpliwie uświadomiły teoretykom, politykom i praktykom gospodarczym niebezpieczeństwa nadmiernego fiskalizmu i przyczyniły się do obniżania obciążeń podatkowych.

Już A. Smith wskazał na cztery zasady, na których powinien opierać się dobry system podatkowy²:

- 1) podatki powinny być sprawiedliwe i nie powinny przekraczać możliwości podatnika,
- 2) wysokość podatków powinna być z góry określona,

¹ P.A. Samuelson, W.D. Nordhaus, *Ekonomia*, t. 2, WN PWN, Warszawa 1996, s. 275–276.

² Por. A. Smith, *Badania nad naturą i przyczynami bogactwa narodów*, t. 2, PWN, Warszawa 1954, s. 594 i następn.

3) sposób i warunki płatności powinny być wygodne dla płatnika,

4) koszty poboru podatku powinny być niskie, a podatki nie powinny wpływać hamująco na aktywność i przedsiębiorczość podatników.

Zasady te są wciąż aktualne, chociaż *Badania nad naturą i przyczynami bogactwa narodów* A. Smith opublikował w 1776 r.

Oprócz wymienionych wyżej zasad, przy budowie systemu podatkowego należy uwzględnić szereg uwarunkowań ekonomicznych i społecznych, takich jak poziom stopy życiowej społeczeństwa, przyzwyczajenia konsumpcyjne, poglądy na rolę państwa w gospodarce, mentalność podatka ludności.

W literaturze finansowej wyodrębniła się kraje o tzw. południowej i północnej mentalności podatkowej³. Pierwszą grupę charakteryzuje przewaga podatków od spóznia (przykładem mogą być: Grecja, Włochy, Francja). W grupie drugiej głównym źródłem dochodów budżetowych jest bezpośrednie opodatkowanie dochodów i majątku (Dania, Niemcy). Integracja ekonomiczna sprzyja w Europie ewolucji w kierunku pewnej równowagi między podatkami pośrednimi i bezpośrednimi. Kraje południowe w coraz szerszym zakresie stosują podatek dochodowy i podatki majątkowe. Z kolei kraje północne coraz częściej podnoszą podatki pośrednie, obniżając równocześnie stopy podatków bezpośrednich. Polityka taka podyktowana jest względami ekonomicznymi i społecznymi. Podatki pośrednie nie spotykają się z taką wyraźną niechęcią podatników jak podatki bezpośrednie, ponadto łatwiej je wprowadzać, łatwiejszy jest też ich pobór.

Inaczej niż w gospodarce rynkowej kształtowały się dochody budżetu państwa w krajach realnego socjalizmu. Powstawały one głównie z opodatkowania przedsiębiorstw państwowych i spółdzielczych. Wpływy z tzw. sektora uspołecznionego stanowiły 80–90% ogółu dochodów budżetowych państwa, natomiast rola podatku od dochodów ludności jako narzędzia redystrybucji była znikoma.

Podatki wpłacane przez sektor prywatny (w tym rolnictwo indywidualne) oraz ludność – w zależności od tego, czy dążono do ograniczania, czy do pobudzania rozwoju tego sektora – stanowiły w Polsce od kilkunastu procent dochodów budżetu (w latach pięćdziesiątych i sześćdziesiątych) do kilku procent (od połowy lat siedemdziesiątych). Podatki i opłaty od ludności (które według polskiej klasyfikacji budżetowej obejmowały następujące podatki: od wynagrodzeń, wyrównawczy, od nieruchomości i lokali, od spadków i darowizn oraz opłaty skarbowe i celne) w latach osiemdziesiątych kształtowały się w granicach 1–2% dochodów budżetowych⁴. Zbliżoną strukturę dochodów budżetowych miały inne kraje „realnego socjalizmu”. Wszędzie dominującą rolę odgrywały wpływy z przedsiębiorstw państwowych. Warto też podkreślić, że w gospodarkach tych krajów, w których większość decyzji dotyczących sektora państwowego podejmowano w trybie administracyjnych nakazów oraz dominowało bezpośrednie rozdzielnictwo środków

finansowych i rzeczowych, podatki były instrumentem biernym, a często wręcz niepotrzebnym. Aktywną rolę pełniły one w zasadzie tylko w odniesieniu do sektora prywatnego.

Od 1989 r. system podatkowy w Polsce został poddany istotnym przeobrażeniom. Zmiany dokonywane były przy założeniu zgodności tego systemu ze standardami podatkowymi właściwymi dla krajów o od dawna ukształtowanej gospodarce rynkowej. Polegały one głównie na przesunięciu akcentów z podatków bezpośrednich na pośrednie, z przedsiębiorstw na gospodarstwa domowe oraz na poszerzeniu zakresu opodatkowania i obniżeniu wysokości maksymalnej stawki opodatkowania.

Proces zmian podporządkowano realizacji podstawowego celu, jakim jest rozwój przedsiębiorczości rozumianej jako wzrost aktywności gospodarczej i zawodowej w różnych jej formach. Uznano też, że czytelność i uproszczenie systemu podatkowego przyczynią się do unacornienia i upowszechnienia oczywistej prawdy, iż rząd może wydawać tylko tyle pieniędzy, ile zbierze od podatników, oraz że dyscyplina podatkowa jest jednym z najważniejszych elementów odpowiedzialności obywatelskiej.

Ogólną zasadą gospodarki centralnie planowanej było regulowanie odrębnymi aktami opodatkowania sektora publicznego i sektora prywatnego. **Zasadnicza zmiana w podatku dochodowym od osób prawnych** dokonana została w Polsce już w 1989 r., kiedy to zniesiono sektorowe zróżnicowanie podmiotów gospodarczych oraz zrezygnowano z opodatkowania progresywnego na rzecz opodatkowania liniowego ze stopą procentową opodatkowania 40%.

Ważnym elementem reformy podatkowej w Polsce było **wprowadzenie podatku dochodowego od osób fizycznych**. Podatek ten wszedł w życie 1 stycznia 1992 r. i zastąpił kilka dotychczasowych podatków, tj. wynoszący 20% podatek od plac (obciążający przedsiębiorstwa), podatek od wynagrodzeń, podatek wyrównawczy, podatek rolny w części dotyczącej działań specjalnych produkcji rolnej oraz dotychczas obowiązujący podatek dochodowy. Obciążeniu podatkiem dochodowym podlegała suma dochodów osiągnętych ze wszystkich źródeł, z wyjątkiem tych, które przedmiotowo zwolnione były z opodatkowania (np. nagrody państwowe, wygrane w grach liczbowych, świadczenia socjalne, odsetki od wkładów oszczędnościowych) oraz dochodów nie podlegających kumulacji (takich jak np. dochody ze sprzedaży nieruchomości, odsetki od pożyczek, z praw autorskich i podobnych), które były opodatkowane według odrębnych zasad. Opodatkowane były dochody indywidualne, ale małżonkowie mieli prawo łącznego opodatkowania dochodu. Podatek miał charakter progresywny z trzema stopami: 20, 30 i 40% w latach 1992–1993; 21, 33, 45% w latach 1994–1996; oraz 19, 30, 40% od 1998 r., z niewielką ilością ulg i zwolnień podatkowych.

Do lipca 1993 r. podatek obrotowy regulowany był dwiema odrębnymi ustawami. Jedna dotyczyła jednostek sektora publicznego, a druga osób fizycznych oraz prywatnych przedsiębiorstw i instytucji. Ustawa o podatku od towarów i usług oraz podatku akcyzowym, która weszła w życie 5 lipca 1993 r., oznacza

³ Por. A. Komar, *Systemy podatkowe krajów Wspólnot Europejskich*, Warszawa 1989, s. 148–149.

⁴ Por. *Teoria i praktyka podziału*, pod red. Z. Motreckiej, Warszawa 1988, s. 227–250.

radykalną zmianę systemu funkcjonowania podatku pośredniego w Polsce. Podatek ten naliczany jest według stawek: podstawowej – 22% oraz obniżonych – 7%, 3% i 0%. Nowy system opodatkowania obrotów, wprowadzony zgodnie z zaleceniami ekspertów z Międzynarodowego Funduszu Walutowego, jest odzworowaniem wielofazowego podatku od wartości dodanej VAT, który został zastosowany po raz pierwszy w 1968 r.; obecnie VAT funkcjonuje w blisko 70 krajach.

Zmiany systemu podatkowego w Polsce, mimo rozłożenia w czasie, zostały przeprowadzone w sposób sprawny i niezakłócający nadmierne procesów gospodarczych. **Od strony legislacyjnej nowy system podatkowy jest nowoczesny, zbliżony do istniejącego w Unii Europejskiej.** Prowadzi on do zmiany struktury dochodów budżetowych w kierunku zwiększenia udziału podatków pośrednich i bezpośrednich płaconych przez ludność. Modyfikacja systemu podatkowego polega głównie na zwiększeniu sprawności fiskalnej aparatu administracyjnego i stosowaniu skuteczniejszych sposobów ograniczania zakresu działalności gospodarczej wymykającej się spod kontroli podatkowej oraz obniżaniu obciążeń podatkowych przedsiębiorców w celu pobudzenia ich efektywności gospodarczej i stworzenia nowych miejsc pracy.

11.3. Wydatki budżetu państwa

Wielkość i struktura wydatków publicznych odzwierciedlają rolę, zakres i kierunki działalności państwa. Z punktu widzenia przeznaczenia można wyodrębnić trzy grupy wydatków publicznych:

- 1) wydatki związane z tradycyjnym pełnieniem przez państwo takich funkcji, jak: **obrona narodowa, administracja i wymiar sprawiedliwości;**
- 2) wydatki związane z realizacją celów społecznych „państwa dobrobytu” (oświata, kultura, ochrona zdrowia, świadczenia socjalne itp.);
- 3) wydatki wynikające z pełnienia funkcji interwencyjnych w gospodarce (oddziaływanie na inwestycje produkcyjne i infrastrukturalne, subsydia dla rolnictwa, przedsiębiorstw państwowych i prywatnych oraz wydatki transferowe, które wpływają stabilizująco na koniunkturę – np. świadczenia społeczne poza tym, że pełnią funkcję redystrybucyjną, wpływają też na wielkość globalnego popytu).

W ubiegłym wieku **wydatki publiczne na ogół szybko rosły**, niejednokrotnie w tempie wyższym niż produkt narodowy (tab. 11.3). Wzrastający udział wydatków publicznych był jedną z konsekwencji akceptowania w teorii i polityce ekonomicznej aktywnej roli państwa w gospodarce. Proces ten, zapoczątkowany w XX wieku w Europie Zachodniej w latach trzydziestych i czterdziestych, a w USA w latach pięćdziesiątych, był dobitną ilustracją dominacji w przeszłości paradygmatu keynesowskiego, uzasadniającego rozwój wydatków na cele socjalne i ingerencję państwa w życie gospodarcze.

Tabela 11.3

Udział wydatków publicznych w produkcie krajowym brutto (w %)

Kraje	1900	1928	1950	1970	1980
USA	7,3	10,4	23,1	32,2	33,1
Wielka Brytania	14,4	24,2	39,3	40,9	46,0
Niemcy	12,3	13,6	28,6	37,8	47,2

Zródło: S. Gólmowska, *Wypłócone trendy ekonomicznej w obszarze polityki społecznej*, w: *Celownik. Gospodarka. Reforma*, Warszawa 1989, s. 428.

Choć od połowy lat siedemdziesiątych można zaobserwować zmianę poglądów na ekonomiczną rolę państwa oraz wzrastającą popularność idei konserwatywnych i liberalnych, udział wydatków publicznych w relacji do PKB nadal jest wysoki i nie wykazuje tendencji malejącej. Na początku XXI wieku w krajach rozwiniętych gospodarczo wydatki sektora finansów publicznych stanowiły przeciętnie ponad 40% PKB, a w niektórych przekraczały 50% (tab. 11.4).

Tabela 11.4

Wydatki sektora finansów publicznych (w % PKB)

Kraj	1986	1990	1995	2000	2003
Australia	37,6	36,3	39,7	36,3	36,2
Austria	55,8	53,1	57,3	52,4	51,6
Belgia	58,9	53,4	52,8	49,4	49,7
Czechy	-	-	43,9	43,4	47,1
Dania	53,3	57,0	60,3	54,7	56,6
Finlandia	47,9	48,6	59,6	49,0	51,0
Francja	52,7	50,7	55,0	52,5	54,4
Grecja	45,2	50,2	50,0	49,7	46,7
Hiszpania	42,6	43,4	45,0	39,8	39,3
Holandia	56,9	54,8	51,4	45,3	48,6
Irlandia	53,9	43,2	41,5	32,0	35,2
Islandia	40,6	42,4	43,7	42,8	46,5
Japonia	31,2	32,1	36,1	38,6	38,3
Kanada	47,5	48,8	48,5	41,0	40,1
Korea	18,8	19,5	20,6	24,4	29,1
Luksemburg	-	43,2	45,5	38,5	46,6
Niemcy	45,4	44,4	49,4	45,7	49,4
Norwegia	48,3	52,8	51,6	43,4	48,4
Nowa Zelandia	-	53,3	41,9	40,2	39,8
Polska	-	-	47,2	45,3	46,8
Portugalia	41,3	42,1	45,0	45,2	46,8
Słowacja	-	-	54,8	65,4	47,6
Słowacja	62,0	59,4	67,6	57,4	59,0
USA	37,0	36,5	36,4	33,6	35,9
Węgry	-	-	56,9	48,0	48,4
Wielka Brytania	45,6	42,2	44,6	37,0	42,8
Włochy	51,4	54,4	53,4	46,8	45,5
Strefa Euro	49,2	48,7	51,4	47,0	48,9
UE	49,2	48,3	50,9	45,9	48,4
OECD	40,6	40,3	42,1	39,3	41,2

Zródło: dane OECD.

Analiza trendów w różnych krajach wskazuje, że **wydatki budżetowe charakteryzują się wysokim stopniem inercji**. Zarówno ograniczenie absolutnych rozmiarów tych wydatków, jak i zahamowanie tempa ich wzrostu w praktyce jest bardzo trudne. Utrzymywanie, a nawet rozszerzanie wydatków budżetowych uzasadniane jest wieloma względami natury ekonomicznej. Wymienić należy przede wszystkim konieczność subsydiowania produkcji rolnej w celu ochrony krajowego rolnictwa i stabilizacji dochodów producentów rolnych oraz subsydiowania przedsiębiorstw państwowych i prywatnych, zwłaszcza w okresie recesji, aby przeciwdziałać masowemu bankructwom. Zaostrożona konkurencja na rynkach światowych (zwłaszcza konkurencja Japonii i krajów Azji Południowo-Wschodniej) skłania rządy wielu krajów zachodnich do subwencjonowania przedsiębiorstw państwowych i prywatnych w celu zwiększenia zdolności eksportowych gospodarki, stabilizacji koniunktury i ochrony miejsc pracy.

Dużych wydatków rządowych wymaga też rozwój zaawansowanych technologii. Niezbędne staje się finansowanie nie tylko nakładów na prace naukowo-badawcze, lecz także nakładów inwestycyjnych wykraczających poza potrzeby i możliwości prywatnego kapitału (kosmonautyka, energia nuklearna, elektronika, telekomunikacja itp.). Wydatki rządowe rosną także wtedy, gdy podejmowane są próby dokonywania zmian strukturalnych w gospodarce, takich jak tworzenie warunków do rozwoju nowoczesnych gałęzi produkcji, dążenie do nadania gospodarce pożądanej dynamiki, zagospodarowanie mniej rozwiniętych regionów kraju oraz zmiany poddyktowane względami ochrony środowiska.

Barczołnym zabieganiem jest również zmniejszenie wydatków na cele społeczne. Ograniczenie zakresu pomocy społecznej jest posunięciem niepopularnym i niechętnie przyjmowanym przez społeczeństwo. Często nawet utrzymanie takiego samego poziomu jednostkowych świadczeń społecznych może wymagać wzrostu globalnych wydatków budżetowych na te cele. Sytuacja taka występuje w okresie recesji, gdy obniżenie liczby zatrudnionych automatycznie wymaga wzrostu środków budżetowych na wypłaty zasiłków dla bezrobotnych. Także sytuacja demograficzna (np. względny wzrost liczby ludności w wieku emerytalnym) wymusza zwiększenie wydatków budżetowych na świadczenia emerytalne, pokrycie świadczeń lekarskich itp.

Również wiele innych pozycji wydatków budżetowych charakteryzuje się małą elastycznością. Istnieją więc ograniczone możliwości ich zmniejszania. Zwiększenie dochodów budżetu (zwłaszcza przez podniesienie podatków) napotyka jednak dosyć sztywne bariery. Zwiększanie podatków poza tym, że jest trudne (ze względów politycznych) do przeforsowania w parlamencie, ma też wiele negatywnych konsekwencji ekonomicznych: osłabia bodźce do pracy, zmniejsza popyt konsumpcyjny, ogranicza możliwości inwestycyjne i zniechęca do podejmowania inwestycji. Presja na wzrost wydatków budżetowych przy ograniczonych możliwościach zwiększenia dochodów prowadzi do powstawania deficytu budżetowego oraz prób jego likwidacji m.in. poprzez zaciąganie pożyczek u społeczeństwa. Pożyczki te w okresach późniejszych trzeba spłacić łącznie z należnym oprocentowaniem. W ten

sposób poważną i trwałą pozycją w budżecie wielu rozwiniętych gospodarczo krajów stają się **wydatki związane z obsługą długu publicznego**.

Transformacja polskiej gospodarki wpłynęła nie tylko na zmianę struktury dochodów budżetu państwa, lecz także w istotny sposób zmieniła strukturę wydatków budżetowych. W Polsce, podobnie jak w innych krajach realnego socjalizmu, bardzo dużo środków przeznaczano na dotacje dla przedsiębiorstw państwowych i spółdzielczych; stanowiły one 40% (a niekiedy nawet więcej) ogółu wydatków budżetowych. Jednym z elementów planu Balcerowicza było poważne ograniczenie dotacji budżetowych. W 1990 r. stanowiły one 16,9% ogółu wydatków budżetu państwa, podczas gdy w 1989 r. 28,6%, a w 1988 r. 33,2%.⁵ Kolejne lata realizacji programu urynkowania gospodarki przyniosły dalsze poważne zmniejszenie udziału dotacji w wydatkach budżetu państwa: do 8–9%. Zakres dotacji zawęził się, w zasadzie, do bardzo wąskiej grupy produktów i usług (węgiel kamienny, przewozy pasażerskie kolejowe i autobusowe, nawozy sztuczne).

Kolejną charakterystyczną zmianą występującą po stronie wydatków budżetu państwa jest szybki wzrost tzw. wydatków sztywnych. Wydatki te rosną głównie z powodu wzrostu zobowiązań wobec banków oraz rosnących dopłat do systemu ubezpieczeń społecznych związanych z coraz większą liczbą emerytów, rencistów i bezrobotnych. Stosunek wydatków sztywnych do dochodów budżetu państwa wzrósł z 24,0% w 1991 r. do 47,5% w 1994 r.⁶ i wykazywał tendencję wzrostową w latach następnych. Oznacza to systematyczne zmniejszanie się środków pozostałych na inne cele, co w znacznym stopniu tłumaczy występowanie w Polsce od kilku lat trudności ze zbilansowaniem budżetu państwa.

11.4. Podatki i wydatki państwa jako instrumenty stabilizacji koniunktury. Mnożnikowy efekt wydatków, podatków i zrównoważenia budżetu

Przy analizie wpływu wydatków rządowych na koniunkturę należy wprowadzić rozgraniczenie między wydatkami związanymi z zakupem dóbr i usług przez państwo oraz wydatkami transferowymi. Państwo, finansując wydatki związane z zakupem dóbr i usług, występuje na rynku jako ostateczny nabywca części dochodu narodowego (Y), który oprócz dóbr i usług zakupionych przez państwo (G) obejmuje wydatki konsumpcyjne gospodarstw domowych (C) i zakupy dóbr inwestycyjnych (I). Stąd:

$$Y = C + I + G. \quad (11.1)$$

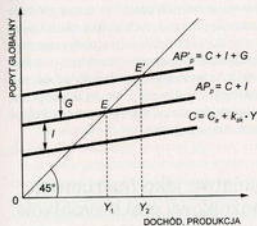
⁵ Por. *Raport o stanie finansowym państwa w 1990 r.*, Warszawa 1991, s. 53.

⁶ Por. A. Wernik, *Polska 1989–1993. Reforma gospodarcza (przekształcenia strukturalne)*, Warszawa 1993, s. 191.

Natomiast przez wydatki transferowe państwo nie dokonuje żadnych zakupów, a jedynie powiększa dochody podmiotów, które te transfery otrzymują. Zwiększenie rozmiarów globalnego popytu i dochodu narodowego dokonuje się zatem w sposób pośredni.

W analizach teoretycznych można przyjąć, że wydatki państwa nie zmieniają się automatycznie wraz ze wzrostem (spadkiem) produkcji i dochodu. Poziom wydatków rządowych zależy od tego, jakie są potrzeby socjalne, gospodarce itp. Załóżmy więc, że wydatki rządowe (G) mają, podobnie jak inwestycje (I), charakter autonomiczny i są pewną wielkością niezależną od bieżącego poziomu dochodu narodowego.

Gdy znany z rozdziału dziewiątego wykres uzupełnimy o wydatki rządowe (G), krzywa globalnego popytu przesuwa się z AP_p do AP'_p , co oznacza, że uwzględnienie G wywołuje podniesienie poziomu produktu narodowego odpowiadającego warunkom równowagi (rys. 11.2).



Rysunek 11.2. Wydatki państwa i produkcja zapewniająca równowagę

Zainicjowane przez państwo zakupy dóbr i usług uruchamiają taki sam łańcuch zależności, jak w mnożniku inwestycyjnym. Załóżmy, że rząd przeznacza dodatkowe 10 mln zł na budowę drogi. Kwota ta zostanie wydana na zakupy rzeczowe (maszyny, urządzenia, materiały budowlane) oraz płace zatrudnionych przy budowie drogi pracowników. Część dochodów, które z tego tytułu otrzymują przedsiębiorstwa i gospodarstwa domowe, zostanie, być może, odłożona jako oszczędności. Można jednak przypuszczać, że większość dochodów zostanie przeznaczona na zakup dóbr i usług, co z kolei doprowadzi do powiększenia popytu w innych sferach gospodarki i wywoła kumulacyjne efekty w postaci przyrostu dochodu narodowego.

Podobnie więc jak o mnożniku inwestycyjnym, możemy mówić o **mnożniku wydatków budżetowych** (m_g), który wskazuje, ile razy przyrost dochodu jest większy od przyrostu wydatków rządowych na dobra i usługi. Jeżeli symbolem k_{sk} ozna-

czymy krańcową skłonność do konsumpcji ($k_{sk} = \Delta C / \Delta Y$), to podstawową formułę mnożnika wydatków budżetowych można przedstawić następująco:

$$m_g = \frac{\Delta Y}{\Delta G} = \frac{1}{1 - k_{sk}} \quad (11.2)$$

Jeżeli przyjmijemy, że krańcowa skłonność do konsumpcji (k_{sk}) wynosi 0,8, wówczas dodatkowe 10 mln zł przeznaczone na budowę drogi daje dodatkowy przyrost dochodu narodowego w wysokości 50 mln zł, gdyż mnożnik wydatków budżetowych wynosi 5:

$$m_g = \frac{1}{1 - 0,8} = \frac{1}{0,2} = 5.$$

Wydatki rządowe na dobra i usługi są ważnym czynnikiem determinującym poziom dochodu narodowego i zatrudnienia. Jeżeli wydatki te wzrosną, produkcja będzie wzrastała w stopniu wyznaczonym przez wielkość mnożnika. Należy jednak zwrócić uwagę, że mnożnik działa dwukierunkowo. Jeżeli wydatki rządowe spadają, a podatki i inne czynniki wpływające na dochód narodowy pozostają bez zmian, kumulacyjne efekty mnożnikowe prowadzą do spadku dochodu narodowego. (Jeżeli mnożnik wydatków rządowych wynosi 5, to obniżenie wydatków budżetowych o 10 mln zł, przy innych nie zmienionych warunkach, prowadzi do spadku dochodu narodowego o 50 mln zł). Wydatki rządowe mogą zatem wpływać stabilizująco lub destabilizująco na gospodarkę: wzrost wydatków rządowych w okresie recesji wpływa na wzrost dochodu narodowego, a ograniczenie wydatków wywołuje skutek odwrotny.

Jak już wskazaliśmy wcześniej, **transfery** wpływają na dochód narodowy pośrednio. Zwiększają one zasoby pieniężne ludności (a w przypadku subwencji także dochody przedsiębiorstw), sprawiają więc, że dochód do dyspozycji jest większy. Jednakże podatki wpłacane do budżetu równocześnie zmniejszają rozmiary dochodu do dyspozycji. W analizach teoretycznych wyjaśniających zależności między podatkami i dochodem narodowym często używany jest termin **podatki netto**. Jeżeli np. państwo otrzymało 40 mln zł w postaci podatków bezpośrednich i pośrednich, ale równocześnie wypłaciło z budżetu 10 mln zł w postaci transferów, to dochód do dyspozycji w rzeczywistości zmniejszył się o 30 mln zł. Podatki netto (T_n) są więc różnicą między kwotą podatków wpłaconych do budżetu i kwotą transferów, które budżet wypłacił.

O zmianach wielkości dochodu narodowego w wyniku zmiany kwot podatków informuje **mnożnik podatkowy**, który (przy założeniu, że całe podatki są autonomiczne, $T = T_n$) przybiera postać:

$$m_t = \frac{\Delta Y}{\Delta T} = \frac{k_{sk}}{1 - k_{sk}} \quad (11.3)$$

Mnożnik ten jest ujemny, ponieważ zmiany podatków i dochodu narodowego nie są jednokierunkowe. Kwotowe podwyższenie podatków obniża dochód do dyspozycji, a w konsekwencji wydatki konsumpcyjne, co w ostateczności prowadzi do obniżenia dochodu narodowego. Z kolei przy obniżeniu obciążeń podatkowych następuje proces odwrotny: dochód do dyspozycji wzrasta, co prowadzi do wzrostu konsumpcji oraz przyczynia się do wzrostu dochodu narodowego.

Mnożnik podatkowy działa z mniejszą siłą niż mnożnik wydatków rządowych. Z porównania obu mnożników wynika, że bezwzględna wielkość mnożnika wydatków jest większa (w liczniku mnożnika podatków występuje parametr k_{ik} , który z założenia jest mniejszy od jedności):

$$\frac{1}{1 - k_{ik}} > \frac{k_{ik}}{1 - k_{ik}}, \text{ czyli } m_k > m_i. \quad (11.4)$$

Powód, dla którego mnożnik podatkowy jest niższy niż mnożnik wydatków, można wyjaśnić następująco. Jeżeli rząd przeznaczą 1 złotówkę na zakup dóbr i usług, to cała ta złotówka staje się elementem dochodu narodowego. Natomiast przy obniżeniu podatków o 1 złotówkę, tylko część tej złotówki jest przeznaczona na zakupy konsumpcyjne tworzące dochód narodowy, a pozostała jej część jest oszczędzana. Różnica w oddziaływaniu złotówki przeznaczonej na wydatki rządowe i złotówki z podatków jest o tyle mniejsza, o ile mnożnik podatkowy jest niższy od mnożnika wydatków. Oznacza to, że spowodowanie pożądanej zmiany wielkości dochodu narodowego wymaga większej zmiany podatków niż wydatków rządowych.

Dotychczas wpływ wydatków budżetowych oraz podatków na popyt i dochód narodowy rozważaliśmy, nie biorąc pod uwagę stopnia zrównoważenia budżetu. Zobaczmy teraz, co się dzieje, gdy budżet jest zrównoważony, czyli przyrost wydatków rządowych jest równy przyrostowi dochodów budżetowych ($\Delta G = \Delta T_r$) przy założeniu, że dochody te pochodzą w całości z podatków. Można by sądzić, że dodatnie oddziaływanie większych wydatków budżetowych zostanie zniwelowane przez spadek popytu i dochodu narodowego spowodowany podniesieniem podatków i zmniejszeniem dochodu do dyspozycji. Jest to jednak stwierdzenie pochopne. Jednoczesny wzrost wydatków budżetowych i podatków może bowiem przyczynić się do wzrostu dochodu narodowego, jeśli spełnione są następujące założenia:

- 1) zwiększone wydatki budżetowe zostaną w całości przeznaczane na wydatki konsumpcyjne (w całości przyczynią się do wzrostu popytu i dochodu narodowego);
- 2) wzrost podatków nie obniży wielkości wydatków konsumpcyjnych o pełną kwotę zapłaconych podatków, gdyż zazwyczaj nie całe dochody przeznaczane są na konsumpcję, a ponadto część wydatków konsumpcyjnych może być pokryta z oszczędności.

Wyjaśnimy to, posługując się następującym przykładem. Przyjmijmy, że wydatki budżetowe wzrosły o 10 mln zł w wyniku zwiększenia podatków o tę kwotę.

Wzrost wydatków budżetowych podnosi łączny popyt ludności o całą tę kwotę. Z kolei spadek dochodów do dyspozycji wywołany wzrostem podatków o 10 mln zł zmniejszy popyt konsumpcyjny w mniejszym stopniu, np. przy krańcowej skłonności do konsumpcji równej 0,8 popyt konsumpcyjny spadnie o 8 mln zł. W sumie globalny popyt konsumpcyjny wzrasta o 2 mln zł, co przy $k_{ik} = 0,8$ i mnożniku wydatków rządowych $m_k = 5$ (wynika to ze wzoru (11.2)) daje wzrost dochodu narodowego w wysokości 10 mln zł.

Przykład ten pokazuje działanie mnożnika zrównoważonego budżetu, oznaczającego, że wzrost wydatków budżetu państwa, którego źródłem jest taki sam wzrost podatków od ludności, powoduje wzrost dochodu narodowego równy wzrostowi wydatków budżetowych. Mnożnik zrównoważonego budżetu wynosi więc 1.

11.5. Aktywna i pasywna polityka fiskalna. Automatyczne stabilizatory koniunktury

Polityka fiskalna opiera się na wykorzystaniu podatków i wydatków budżetowych do stabilizacji gospodarki oraz realizacji innych celów ekonomicznych i społecznych. Instrumenty te mogą być wykorzystywane w różny sposób. Można mówić o aktywnej i pasywnej polityce fiskalnej. Istotą **aktywnej polityki fiskalnej** jest podejmowanie takich decyzji dotyczących zmian dochodów i wydatków budżetowych, które pozwolą osiągnąć zamierzone w danej sytuacji cele gospodarcze. Natomiast **pasywna polityka fiskalna** polega na wykorzystaniu właściwej niektórym instrumentom wrażliwości na zmiany poziomu dochodu narodowego, zatrudnienia i innych wielkości ekonomicznych. Instrumenty te samoczynnie, bez potrzeby podejmowania konkretnych decyzji dostosowawczych, reagują na zmianę koniunktury. Z tego właśnie względu określane są często jako **automatyczne stabilizatory koniunktury**.

Aktywna polityka fiskalna polega na świadomym interwencjonizmie, wymagającym każdorazowo podejmowania decyzji o wykorzystaniu konkretnych instrumentów fiskalnych, takich jak: zwiększenie lub ograniczenie wydatków budżetowych na określone cele (np. roboty publiczne), zmiana stawek i zasad opodatkowania, zmiana zasad subwencjonowania przedsiębiorstw oraz określanie sposobu, zakresu i terminu wykorzystania tych instrumentów. Decyzje takie z reguły prowadzą w dłuższym okresie do wzrostu udziału wydatków budżetowych w dochodzie narodowym i napotykają na krytykę ze strony zwolenników nurtu liberalnego, przecistawiających się nadmiernemu rozszerzeniu roli państwa w gospodarce oraz arbitralnemu manipulowaniu podatkami i wydatkami budżetowymi.

Istotną słabością **aktywnej polityki fiskalnej** jest to, iż decyzje dotyczące korygowania działania instrumentów fiskalnych wymagają zmian legislacyjnych w programach budżetowych. Prowadzi to do opóźnień w działaniu instrumentów polityki fiskalnej. Opóźnienia te zależą od ilości czasu niezbędnego do sformu-

wania, akceptacji i wdrożenia pakietów środków polityki interwencyjnej. Można wyodrębnić cztery rodzaje opóźnień:

- 1) diagnostyczne, związane z potrzebą dokonania oceny zmian zachodzących w gospodarce, zebrania niezbędnych informacji statystycznych i ich przetworzenia;
- 2) decyzyjne, wynikające z czasu potrzebnego do dokonania wyboru narzędzi, które powinny być zastosowane i przeprowadzenia zmian legislacyjnych;
- 3) wdrożeniowe, ze względu na czas niezbędny do praktycznego zastosowania przyjętego pakietu środków polityki gospodarczej;
- 4) związane z czasem reakcji podmiotów gospodarczych na wprowadzone narzędzia interwencyjne.

Duże opóźnienia w stosowaniu narzędzi fiskalnych mogą wpływać nie tylko na osłabienie skuteczności polityki interwencyjnej, lecz także podważać jej sens – w trakcie opóźnienia sytuacja gospodarcza może ulec zmianie. Aby ten problem wyjaśnić, posłużymy się przykładami.

Załóżmy, że w gospodarce polskiej obserwujemy oznaki spadku koniunktury. Rząd dokonuje oceny, czy gospodarce grozi poważny spadek koniunktury, czy też może szybko powrócić do poprzedniego stanu. Następnie dokonuje się wyboru narzędzi i określa się zakres, w jakim je wykorzystać i z jaką siłą mogą one oddziaływać na gospodarkę. Założymy, że rząd zdecydował się na obniżenie stawek podatkowych. Wymaga to niezbędnych zmian legislacyjnych, przedyskutowanych i zatwierdzonych przez Sejm. W wyniku obniżenia stawek podatkowych wzrosną dochody do dyspozycji i zaczną się dokonywać zmiany w wydatkach gospodarstw domowych. W tym czasie recesja może się skończyć i zacząć faza ożywienia. Zwiększenie wydatków zamiast tłumić recesję będzie więc wzmacniać ożywienie i stwarzać groźbę inflacji.

Założmy z kolei, że ożywienie nastąpiło szybko i gospodarce grozi inflacja. Jeszcze raz rząd musi postawić diagnozę sytuacji i zdecydować, jakie środki zastosować. Jeżeli postanowi podnieść podatki, znów musi przeprowadzić odpowiednie działania legislacyjne oraz wdrożeniowe i czekać na efekty. Może więc być tak, że ograniczenie wydatków spowodowane podniesieniem stopy podatkowej, jeśli nastąpi zbyt późno, przyczyni się nie tyle do wyhamowania inflacji, ile do pogłębienia recesji, w której się gospodarka w trakcie tych działań ponownie znalazła. Rządową polityką stabilizacyjną może zatem sprzyjać wzmocnieniu wahań cyklicznych zamiast przyczyniać się do ich tłumienia.

Od końca lat sześćdziesiątych pojawiło się wiele prac teoretycznych sugerujących, że polityka stabilizacyjna przynajmniej jest raczej do destabilizacji gospodarki niż do jej stabilizacji i wywołuje większe fluktuacje dochodu narodowego oraz zatrudnienia niż następowałyby bez zastosowania narzędzi interwencyjnych. W rezultacie wielu ekonomistów i polityków gospodarczych odchodzi od propagowania i wprowadzania w życie ambitnych planów stabilizacyjnych. Polityka fiskalna lat siedemdziesiątych i osiemdziesiątych w coraz większym stopniu zaczęła przybierać pasywny charakter, opierając się głównie na wykorzystaniu instytucjonalnych właściwości gospodarki, które bez specjalnej bezpośredniej ingerencji władz admini-

stracyjnej działają w kierunku dławienia wahań koniunkturalnych dochodu i zatrudnienia.

Niektóre wydatki i dochody rządowe poza tym, że mogą być wykorzystane jako narzędzia świadomego interwencjonizmu, mają też właściwość, że działają samoczynnie wpływając na kształtowanie się globalnego popytu i w ten sposób stabilizując gospodarkę. Właściwość tę mają np. podatki. Wzrost dochodów ludności lub przedsiębiorstw automatycznie sprawia, że dochody budżetu państwa z tytułu podatków wzrastają. Dzieje się to bez potrzeby dokonywania jakichkolwiek zmian w zasadach opodatkowania, stawkach opodatkowania, trybie poboru podatków itp. Często mówi się więc, że niektóre instrumenty fiskalne charakteryzują się dużą wrażliwością na zmiany sytuacji gospodarczej, mają „wbudowaną giętkość” stabilizacyjną.

Określenie: **automatyczne stabilizatory koniunktury** sugeruje, że instrumenty te działają samoczynnie bez potrzeby ingerencji państwa. Co prawda uruchomienie ich nie wymaga decyzji władz administracyjnych, jednak ich ustanowienie, tzn. określenie zasad opodatkowania różnych rodzajów dochodów, zasad i trybu przyznawania zasiłków dla bezrobotnych, zasad subwencjonowania rolnictwa itp., jest zadaniem państwa. „Automatyzm” tych środków polega na tym, że:

- 1) po ich zatwierdzeniu zaczynają działać bez konieczności wprowadzania częstych korekt na skutek zmian sytuacji gospodarczej,
- 2) siła i zakres ich działania zależą niemal wyłącznie od skali zmian poziomu aktywności gospodarczej.

Do najważniejszych automatycznych stabilizatorów koniunktury należy zaliczyć:

- podatki od dochodów ludności,
- podatki od przedsiębiorstw,
- podatki pośrednie (nakładane na artykuły konsumpcyjne),
- zasiłki dla bezrobotnych i inne formy świadczeń społecznych,
- programy pomocy dla rolnictwa (subwencje, polityka gwarantowanych cen produktów rolnych).

Od automatycznych stabilizatorów koniunktury oczekuje się, aby w okresach recesji hamowały spadek globalnego popytu, a w okresie ekspansji hamowały jego wzrost. Wyjaśnimy to na przykładzie progresywnego opodatkowania dochodów ludności. W okresie recesji, gdy spadają dochody ludności, jeszcze szybciej (ze względu na progresywny charakter stawek podatkowych) zmniejszają się wpływy budżetowe z tytułu podatków. Dochód do dyspozycji obniża się więc wolniej niż dochód brutto, wobec czego spadek popytu globalnego jest mniejszy niż wynikałoby to ze spadku dochodu narodowego. Wbudowana giętkość systemu podatkowego prowadzi więc do hamowania tempa spadku produkcji, zatrudnienia i dochodu narodowego. Z kolei w okresie ożywienia koniunktury i wzrostu dochodów ludności kwoty podatków rosną szybciej niż dochody ludności. Dochód do dyspozycji wzrasta więc wolniej niż dochód narodowy. Podatki, działając jako automatyczny stabilizator, hamują wzrost popytu ludności i przeciwdziałają powstawaniu presji inflacyjnej.

Na podobnej zasadzie stabilizująco wpływają na gospodarkę zasłki dla bezrobotnych i świadczenia socjalne, których globalne kwoty automatycznie rosną w okresie recesji, gdy wzrasta liczba bezrobotnych i obniża się poziom dochodów, oraz spadają, gdy spada liczba bezrobotnych i wzrasta poziom dochodów. A więc te elementy wydatków budżetowych zmieniają się automatycznie w pożądanym kierunku, częściowo korygując zmiany dokonujące się w globalnym popycie.

Zwróćmy uwagę na niektóre słabości polityki nastawionej na wykorzystanie automatycznych stabilizatorów koniunktury.

Automatyczne stabilizatory koniunktury przez oddziaływanie na globalny popyt, mogą zmniejszyć wahania gospodarki w stosunkowo krótkim okresie. Nie stwarzają jednak warunków do zmiany istniejącej sytuacji gospodarczej. Ich zadaniem jest dążenie do utrzymania dotychczasowego poziomu aktywności gospodarczej przez obronę wyjściowych rozmiarów popytu globalnego, niezależnie od tego, na jakim poziomie ten popyt się ustabilizował (i przy jakim poziomie zatrudnienia). Automatyczne stabilizatory koniunktury nie są więc w stanie zapewnić warunków zrównoważonego wzrostu, który wymaga jednakowego tempa wzrostu mocy wytwórczych, zatrudnienia i efektywnego popytu. Z tego względu zwolennicy interwencjonizmu państwowego widzą potrzebę wspomagania automatycznych stabilizatorów aktywnymi formami oddziaływania na procesy gospodarcze.

Skutkiem działania automatycznych stabilizatorów koniunktury jest tendencja do powstawania deficytu budżetowego w okresach recesji (duże wydatki budżetowe na tworzenie dodatkowego popytu i niskie dochody budżetowe) oraz nadwyżek budżetowych w okresach ożywienia gospodarczego (zwiększone dochody budżetowe przy równoczesnym ograniczeniu wydatków transferowych). W obecnych warunkach dążenie do tego, aby roczne wydatki rządowe były ściśle powiązane z rocznymi dochodami, byłoby wręcz niewskazane i prowadziłoby do konieczności rezygnacji z wielu automatycznych stabilizatorów koniunktury. Wydatki rządowe stałyby się ponadto główną siłą destabilizującą. Dochody budżetowe rosną w okresie rozkwitu gospodarczego i spadają podczas recesji. Koncepcja rocznego zbilansowania wymuszałaby taki sam kierunek zmian wydatków rządowych. W tej sytuacji zmiany dochodu narodowego prowadziłyby nie tylko do zmian poziomu konsumpcyjnych wydatków gospodarstw domowych, lecz także do zmian wydatków rządowych. Nastąpiłby wzrost krańcowej skłonności do konsumpcji w całej gospodarce i wzrosłaby wartość mnożnika wydatków budżetowych. Rocznie zbilansowany budżet potęgowałby wahania dochodu narodowego.

Propozycje utrzymania zasady równowagi budżetowej, mimo praktycznych trudności ze zbilansowaniem dochodów i wydatków w czasie, mają na celu:

- 1) uniknięcie konsekwencji chronicznego deficytu budżetowego,
- 2) ochronę gospodarki przed długookresowym trendem wzrostu sektora publicznego i wydatków budżetowych (wynikającym z większej skłonności rządu do prowadzenia ekspansywnej polityki fiskalnej podczas kryzysu, niż do jej ograniczenia podczas dobrej koniunktury).

Przestrzeganie zasady rocznego zbilansowania budżetu mogłoby temu zapobiec, ale (jak już wcześniej pisaliśmy) kosztem destabilizacji gospodarki. Rozwiązaniem alternatywnym mogłaby być zasada zbilansowania budżetu w okresie jednego cyklu koniunkturalnego. Przyjęcie tej zasady chroniłoby przed nadmiernym deficytem, a równocześnie hamowałoby wzrost sektora publicznego i wydatków budżetowych.

Chociaż cykliczne zbilansowanie budżetu jest zarówno bardziej prawdopodobne, jak i bardziej pożądane niż zbilansowanie roczne, w literaturze ekonomicznej pojawia się szereg wątpliwości, czy wymuszanie zbilansowania budżetu w jakimkolwiek konkretnym okresie jest sensowne. Wielu ekonomistów uważa, że w miarę możliwości należy dążyć do równoważenia budżetu, nie fetyszyzując jednak kwestii deficytu budżetowego.

11.6. Deficyt budżetowy i dług publiczny

Wzrastające wydatki rządowe mogą być finansowane z takich źródeł, jak podatki, pożyczki zaciągane u społeczeństwa, sprzedaż części majątku państwa, dodatkowa emisja pieniędzy, kredyty zagranicę. Możliwość wykorzystania tych źródeł, a także konsekwencje wynikające z ich stosowania mogą być różne.

Podniesienie podatków od dochodów osobistych jest decyzją niepopularną politycznie i spotyka się z oporem wyborców, a ponadto wywołuje negatywne skutki ekonomiczne: osłabia motywację do pracy oraz prowadzi do zmniejszenia dochodów ludności, co ogranicza rozmiary potencjalnego popytu. Również podniesienie podatków od dochodów przedsiębiorstw prowadzi do negatywnych skutków ekonomicznych, ponieważ zmniejsza skłonność do inwestycji. W praktyce możliwość manewrowania tym narzędziem jest więc ograniczona, a jego skuteczność niewielka, gdyż podatki nie kreują dodatkowego popytu, a jedynie prowadzą do przesunięcia siły nabywczej z płatników podatku na rząd.

Powszechniejszą niż podnoszenie podatków formą zdobywania środków na pokrycie wydatków publicznych są pożyczki zaciągane przez rząd u ludności i przedsiębiorców oraz w bankach i instytucjach finansowych. Prowadzi to do powstawania długu publicznego. **Dług publiczny jest finansowym zobowiązaniem państwa z tytułu zaciągniętych pożyczek oraz innych form działalności, w wyniku których państwo płaci odszkodowanie** (np. wywłaszczanie mienia na zasadach odpłatności, orzeczenia sądu).

Wydatki rządowe finansowane z pożyczek zaciąganych u ludności lub przedsiębiorstw dają efekt podobny do podnoszenia podatków. Przez sprzedaż obligacji państwowych lub bonów skarbowych państwo mobilizuje niewykorzystane oszczędności i przeznacza je na finansowanie wydatków publicznych, ale równocześnie zmniejsza potencjalny popyt. Także sprzedaż części majątku publicznego (np. przez prywatyzację wcześniej znacjonalizowanych przedsiębiorstw) prowadzi do przejmowania przez państwo części oszczędności ludności lub przedsiębiorstw.

Problem finansowania wydatków publicznych zaczyna komplikować się wówczas, gdy oszczędności ludności są niewystarczające lub też trudno je przekształcić w obligacje państwowe z powodu małego zainteresowania ludności ich zakupem. Aby tę barierę przelamać, państwo może uciekać się do emisji dodatkowych pieniędzy. Dzieje się to za pośrednictwem banku emisyjnego, któremu rząd zleca zakup obligacji pod zastaw rządowych papierów wartościowych. W zamian za obligacje bank emisyjny otwiera państwu długoterminowy kredyt umożliwiający finansowanie jego wydatków.

Taki sposób kreowania dodatkowego popytu przez rząd jest w wielu krajach zjawiskiem powszechnym. Podstawowym źródłem pokrywania poważnej części deficytu budżetowego staje się dług publiczny zaciągany w bankach (a często na podobnych zasadach w innych instytucjach finansowych, np. w firmach ubezpieczeniowych, które traktują korzystnie oprocentowane obligacje państwowe jako źródło stałego dochodu). Ta forma finansowania wydatków rządowych różni się od poprzednich głównie tym, że umożliwia kreowanie dodatkowego popytu, co stwarza większe możliwości oddziaływania na koniunkturę, ale równocześnie może prowadzić do powstawania inflacji. Niebezpieczeństwo to jest mniejsze, jeśli w gospodarce występują niewykorzystane rezerwy mocy wytwórczych. Dodatkowemu popytowi kreowanemu przez rząd towarzyszy wówczas wzrost podaży, a zadłużenie sprzyja ożywieniu gospodarki. Jednak w momencie zbliżania się do pełnego wykorzystania mocy wytwórczych może dochodzić do wzrostu ogólnego poziomu cen, z powodu ograniczonych możliwości dostosowania rozmiarów podaży do wzrastających rozmiarów popytu. W finansowaniu deficytu budżetowego w drodze dodatkowej emisji pieniędzy można więc doszukiwać się jednej z przyczyn inflacji.

Z dużymi wydatkami rządowymi prowadzonymi do powstawania deficytu budżetowego wiąże się następny kontrowersyjny problem: **czy deficyt budżetowy „wypycha” inwestycje prywatne, czy też do nich zachęca**. Często padają argumenty, że wydatki rządowe osłabiają naturalną żywotność gospodarki, gdyż rząd, finansując duże programy robót publicznych, np. w dziedzinie tzw. infrastruktury gospodarczej i budownictwa mieszkaniowego, a także rozwijając działalność produkcyjną, eliminuje z tych dziedzin prywatnych inwestorów i hamuje rozwój sektora prywatnego. Pogląd ten opiera się na założeniu, że duże zapotrzebowanie na kredyty udzielane przez banki na finansowanie wydatków rządowych prowadzi do wzrostu stopy procentowej, co z kolei negatywnie oddziałuje na inwestycje prywatne. Obserwacja zachowania różnych podmiotów gospodarczych wskazuje jednak na dyskusyjność tego założenia. Można bowiem argumentować, że podniesienie stopy procentowej bardziej wpływa na wydatki inwestycyjne małych przedsiębiorstw oraz na zakupy ratalne dóbr konsumpcyjnych, niż wydatki inwestycyjne dużych przedsiębiorstw. Duże przedsiębiorstwa podejmują decyzje inwestycyjne, biorąc pod uwagę przewidywany popyt, przewidywaną stopę zysku oraz stopień wykorzystania istniejących mocy produkcyjnych, a ponadto podejmując inwestycje, w znacznie większym stopniu niż małe przedsiębiorstwa bazują na własnych środkach. Negatywne skutki wysokiej stopy procentowej mogą być też neutralizowane

przez rozwiązania przyjęte w systemie podatkowym, umożliwiające wyłączenie z podstawy opodatkowania kosztów związanych ze splatą oprocentowania. Deficyt budżetowy nie musi więc prowadzić do „wypychania” inwestycji prywatnych, które są uwarunkowane wieloma innymi czynnikami.

Polityka fiskalna prowadzona obecnie w większości krajów Unii Europejskiej wiąże się z wysokimi wydatkami publicznymi, często przewyższającymi bieżące dochody budżetowe. Tylko w nielicznych krajach udaje się uniknąć deficytu budżetowego. Utrzymujący się przez lata deficyt budżetowy zwykle prowadzi do szybkiego wzrostu zadłużenia publicznego.

Biorąc pod uwagę źródła zaciągania długu, można mówić o **długu publicznym krajowym i zagranicznym**. Krajowymi wierzycielami długu publicznego mogą być osoby fizyczne oraz przedsiębiorstwa, w tym banki i różne instytucje finansowe.

Tabela 11.5

Saldo sektora finansów publicznych (jako % PKB) nadwyżka (+) lub deficyt (-)

Kraje	1986	1990	1995	2000	2003
Australia	-0,9	-1,5	-3,9	0,6	0,8
Austria	-4,0	-2,4	-5,3	-1,6	-1,3
Belgia	-10,1	-6,8	-4,3	0,1	0,2
Czechy	.	.	-1,1	-3,4	96,6
Dania	3,3	-1,0	-2,3	2,5	0,8
Finlandia	4,0	5,5	-3,9	7,1	2,6
Francja	-3,2	-2,1	-5,5	-1,4	-4,0
Grecja	-9,6	-15,7	-10,2	-2,0	-1,6
Hiszpania	-6,0	-3,9	-6,6	-0,8	0,1
Holandia	-4,5	-5,3	-4,2	2,2	-2,4
Irlandia	-0,2	-2,8	-2,1	4,4	-1,0
Islandia	-4,1	-3,3	-3,0	2,5	-1,0
Japonia	-0,7	2,0	-4,7	-7,4	-7,4
Kanada	-7,1	-5,9	-5,3	3,0	1,0
Korea	1,6	3,5	4,2	6,2	3,5
Luksemburg	.	4,9	2,1	6,4	-0,3
Niemcy	-1,1	-2,0	-3,3	1,3	-4,1
Norwegia	5,9	2,6	3,4	15,0	9,8
Nowa Zelandia	-6,7	-4,3	3,0	1,5	2,6
Polska	.	.	-2,5	2,5	-4,2
Portugalia	-7,9	-6,6	-5,5	-2,9	-2,9
Słowacja	.	.	-0,9	-13,9	-5,1
Szwecja	-1,3	3,7	-7,4	3,4	0,2
USA	-5,3	-4,3	-3,1	1,4	-4,9
Węgry	.	.	-7,6	-3,0	-5,2
Wielka Brytania	-2,6	-1,6	-5,8	3,9	-2,9
Włochy	-12,2	-11,8	-7,6	-0,7	-2,7
Strefa Euro	-4,9	-4,6	-5,0	0,1	-2,7
UE	-4,7	-4,1	-5,4	0,7	-2,7
OECD	-4,1	-3,0	-4,0	0,0	-3,8

Źródło: dane OECD.

Następstwem wewnętrznego zadłużenia jest redystrybucja dochodu narodowego w obrębie danego społeczeństwa. Dług publiczny reprezentuje żądania jednych członków społeczeństwa wobec innych. O realnym ciężarze i korzyściach tej redystrybucji decydują: rozłożenie obligacji i pożyczek państwowych między różne grupy społeczeństwa oraz struktura podatków. Wzrastające koszty obsługi długu publicznego obciążają płatników podatków. Natomiast korzyści w postaci odsetek od udzielonych pożyczek uzyskują głównie instytucje finansowe, w których obecnie skoncentrowana jest poważna część długu publicznego. Prowadzi to do przesunięcia bogactwa społecznego z grup gospodarzo i politycznie słabszych do silniejszych.

Efekty jakie społeczeństwo uzyskuje z tytułu zadłużenia zagranicznego w poważnym stopniu zależą od sposobu wykorzystania pożyczek. Jeżeli pożyczki przeznaczone są na inwestycje, które umożliwiają wzrost dochodu narodowego oraz efektywny eksport, to istnieją realne szanse na unowocześnienie gospodarki i szyb-

ką spłatę kredytów. Natomiast jeżeli pożyczki zostaną wykorzystane na nieefektywne programy inwestycyjne lub na cele konsumpcyjne, to ciężar długu publicznego będą ponosić przyszłe pokolenia.

Analiza danych zamieszczonych w tablicach 11.5 i 11.6 wskazuje, że postanowienia Traktatu z Maastricht odnoszące się do polityki fiskalnej (deficyt budżetowy nie może przekroczyć 3% PKB, dług publiczny nie może być większy niż 60% PKB) wpłynęły dyscyplinująco na kraje Unii. Już od 1997 r. wszystkie, poza Grecją, kraje Unii Europejskiej spełniały kryterium dotyczące wysokości deficytu budżetowego. Z oceny Komisji Europejskiej dokonanej w maju 1996 r. wynika, że na relatywnie szybkie ograniczenie deficytu budżetowego poza cięciami podatków wpłynęła znacząco poprawa koniunktury gospodarczej⁷.

Tabela 11.6
Dług publiczny (jako % PKB)

Kraje	1986	1990	1995	2000	2003
Australia	.	23,4	43,1	23,5	18,4
Austria	53,6	57,2	69,2	67,0	66,8
Belgia	123,3	129,1	133,9	109,5	102,4
Dania	76,8	70,8	79,5	54,3	50,7
Finlandia	19,7	16,6	65,8	53,5	52,6
Francja	38,8	39,5	62,9	65,2	69,5
Grecja	47,7	79,6	8,7	106,2	102,9
Hiszpania	49,8	48,8	73,8	72,3	63,3
Holandia	71,0	76,9	77,2	55,9	54,1
Irlandia	110,6	94,2	82,9	38,4	32,5
Islandia	30,6	37,0	60,4	41,9	41,5
Japonia	75,1	68,3	86,6	133,1	154,6
Kanada	71,0	74,5	100,8	82,0	75,6
Korea	14,5	8,2	6,3	19,3	16,0
Luksemburg	.	4,4	5,6	5,5	4,9
Niemcy	40,7	41,4	57,1	60,9	65,3
Norwegia	40,7	29,3	34,4	30,0	23,7
Nowa Zelandia	.	.	56,9	45,1	38,4
Polska	.	.	.	39,3	45,4
Portugalia	54,0	58,3	64,3	53,3	59,8
Słowacja	.	.	21,4	45,1	43,8
Szwecja	68,6	45,7	82,1	64,2	62,5
USA	62,6	66,6	74,2	58,7	63,4
Wielka Brytania	58,5	43,4	60,5	55,6	53,5
Włochy	92,7	111,6	132,4	120,4	117,1
Strefa Euro	56,4	61,7	77,4	75,3	75,7
UE	58,7	59,8	77,8	72,9	72,6
OECD	61,9	62,0	75,5	73,6	78,2

Zródło: dane OECD.

Tablica 11.7
Koszty obsługi długu publicznego (jako % PKB)

Kraje	1986	1990	1995	2000	2003
Australia	4,2	3,5	4,1	2,1	1,8
Austria	3,0	3,3	3,7	3,0	2,7
Belgia	10,7	11,3	8,9	6,5	5,3
Dania	5,1	3,8	3,1	2,1	1,4
Finlandia	-1,0	-1,7	0,9	1,1	0,2
Francja	2,2	2,4	3,3	2,9	2,8
Grecja	5,4	10,0	11,8	7,8	5,2
Hiszpania	2,9	3,1	4,9	3,1	1,8
Holandia	4,4	4,0	4,7	3,2	2,2
Irlandia	6,9	6,2	4,0	0,9	0,2
Islandia	0,1	1,3	1,7	1,0	1,2
Japonia	2,0	1,3	1,3	1,5	1,7
Kanada	4,1	5,2	5,6	3,1	2,2
Korea	0,1	-0,4	-0,4	-1,1	-1,1
Luksemburg	.	-2,2	-1,1	-0,9	-1,2
Niemcy	2,5	2,2	3,2	2,9	2,7
Norwegia	-2,3	-3,5	-2,4	-2,6	-4,5
Nowa Zelandia	4,3	4,2	1,4	0,1	-0,4
Portugalia	8,3	8,6	6,3	3,3	3,1
Słowacja	.	.	2,4	4,2	3,5
Szwecja	2,2	0,2	1,4	0,8	0,3
USA	3,3	3,5	3,6	2,6	1,7
Wielka Brytania	3,4	2,6	2,9	2,1	1,6
Włochy	8,3	9,9	10,9	6,0	4,9
Strefa Euro	4,1	4,5	5,0	3,6	3,1
UE	4,1	4,2	4,9	3,4	2,8
OECD	3,3	3,4	3,7	2,6	2,0

Zródło: dane OECD.

⁷ Progress Towards Convergence 1996, European Monetary Institute, Frankfurt am Main, November 1996, s. 24.

Dostosowanie wielkości długu publicznego do kryteriów określonych w Traktacie z Maastricht przebiega dużo wolniej. W 2000 r. wymogi te spełniało zaledwie osiem krajów. W 2003 r. sytuacja uległa lekkiej poprawie. Osiem krajów spełniało wymogi Traktatu, a w jednym dług publiczny nadal będą miały Belgia, Włochy i Grecja.

Utrzymywanie się długu publicznego jest jedną z przyczyn wzrostu wydatków budżetowych. Część dochodów budżetowych przeznaczana się na obsługę długu publicznego. Wysokie rozmiary długu publicznego prowadzą do wzrostu kosztów jego obsługi, głównie z powodu wysokiego oprocentowania pożyczek państwowych. Z danych zamieszczonych w tablicy 11.7 wynika, że jeszcze w połowie lat dziewięćdziesiątych zeszłego stulecia na cele te w UE przeznaczono przeciętnie ok. 5% PKB, a w najbardziej zadłużonych krajach Europy Zachodniej dwukrotnie więcej. Zwiększenie dyscypliny finansów publicznych obserwowane w krajach Unii Europejskiej w ostatnich latach znalazło odzwierciedlenie w wyraźnym zmniejszeniu (do 2,8% PKB) wydatków budżetowych związanych z obsługą długu publicznego. Tylko w trzech krajach Wspólnoty (Grecja, Belgia, Włochy) przeznaczono na ten cel 5% PKB. Wspólna unia monetarna jest więc czynnikiem bardzo wyraźnie dyscyplinującym politykę fiskalną krajów Unii Europejskiej.

Pieniądz. Polityka monetarna

12.1. Istota i funkcje pieniądza

Pieniądz jest kategorią związaną z rozwojem wymiany towarowej. Niedogodności wymiany barterowej (towar za towar) doprowadziły do pojawienia się pieniądza jako pośrednika wymiany. Powszechnie akceptowany towar, za pomocą którego dokonywała się wymiana produktów stał się pieniądzem. **Pieniądz** można więc najogólniej zdefiniować jako **powszechnie akceptowany w danym kraju środek płatniczy**.

Istota pieniądza przejawia się w jego **funkcjach**:

- środka wymiany (cyrkulacji),
- jednostki obrachunkowej (miernika wartości dóbr i usług),
- środka płatniczego (realizacji odroczonej płatności),
- środka przechowywania bogactwa (środka tezauryzacji).

Pojawienie się pieniądza jako powszechnego ekwiwalentu przekształciło wymianę bezpośrednią (towar–towar) w wymianę pośrednią (towar–pieniądz–towar). Różne towary sprzedawane są w zamian za ten ekwiwalent, który następnie umożliwia zakup innych dóbr i usług. Pieniądz może być wykorzystany jako **środek wymiany** przy spełnieniu następujących warunków:

- 1) musi być powszechnie akceptowany, tzn. sprzedawcy dóbr muszą być przekonani, że za otrzymane pieniądze bez trudności będą mogli nabyć potrzebne im produkty;
- 2) musi być łatwo przenośny; nawet pieniądze reprezentujące dużą wartość muszą być wygodne w użyciu – nie mogą być ciężkie i duże objętościowo, gdyż utrudniałoby to ich przechowywanie i przemieszczanie;
- 3) musi być łatwo podzielny na mniejsze jednostki, aby dokonywanie zarówno małych, jak i dużych transakcji odbywało się bez zakłóceń;
- 4) musi być trudny do podrobienia, gdyż pieniądze, które łatwo fałszować, nie budzą zaufania i szybko tracą swoją wartość.

Wymienione wyżej cechy są charakterystyczne dla wszystkich współczesnych systemów pieniężnych.

Pieniądz pełni też funkcję **jednostki obrachunkowej**, w której wyrażane są ceny towarów. Dzięki temu, że wszystkie towary mają ceny wyrażone w pieniądzu,