

Wojciech Zembura

ZAKRES POLITYKI FISKALNEJ I JEJ ZADANIA W GOSPODARCE RYNKOWEJ

1. Pojęcie polityki fiskalnej i jej zakres w gospodarce rynkowej

Lacińskie słowo *fiscus* („kosz” albo „worek na pieniądze”) w starożytnym Rzymie oznaczało skarb państwa pozostający w gestii cesarza, natomiast *fiscalis* – „dotyczący skarbu państwa”. Francuski wyraz *fiscal* oznacza „skarbowy”, „podatkowy”. Zatem w języku polskim przez pojęcie „polityka fiskalna” należałoby rozumieć politykę państwa realizowaną za pomocą narzędzi gromadzenia dochodów publicznych, jak również określenie kierunków i metod realizacji wydatków publicznych dla osiągnięcia ściśle określonych celów społecznych i gospodarczych.

We współczesnych publikacjach anglosaskich autorzy zajmujący się tą problematyką stwierdzają jednoznacznie, że „[...] polityka fiskalna to decyzje państwa dotyczące wydatków i podatków”¹. Do problematyki tej autorzy ci zaliczają również kwestie cel i deficytu budżetowego. Autorzy amerykańscy również szeroko rozumieją pojęcie polityki fiskalnej. Według P.A. Samuelsona i W.D. Nordhaua „[...] pod pojęciem polityki fiskalnej należy rozumieć proces kształtowania podatków oraz wydatków publicznych po to, aby pomóc w złagodzeniu wahań cyklu koniunkturalnego oraz przyczynić się do utrzymania tendencji wzrostowej gospodarki o wysokim zatrudnieniu, wolnej od wysokiej i zmiennej inflacji. Polityka fiskalna obejmuje politykę podatkową, politykę wydatków oraz politykę nadwyżek i deficytów budżetowych”².

¹ D. Begg, S. Fischer, R. Dornbusch: *Ekonomia*. T. 2. PWE, Warszawa 1998, s. 70.

² P.A. Samuelson, W.D. Nordhaus: *Ekonomia*. I. PWN, Warszawa 1995, s. 279, 290.

W polskiej literaturze finansowej przeważnie używa się pojęć „polityka budżetowa”, „polityka podatkowa” i „polityka fiskalna”. Na przykład Z. Fedorowicz wyjaśnia, że polityka budżetowa jest częścią polityki fiskalnej – rozróżnia jeszcze politykę fiskalną państwa i politykę fiskalną samorządów³. Z kolei M. Pietrewicz pisze: „[...] polityka fiskalna jest częścią polityki społeczno-gospodarczej wyodrębnioną nie ze względu na specyfikę jej celów, lecz z uwagi na swoistość środków jej realizacji”⁴. Środkami tymi są przede wszystkim narzędzia gromadzenia dochodów budżetowych, natomiast głównymi narzędziami gromadzenia tych dochodów są podatki, ponieważ do celów fiskalnych właśnie zostały powołane. Z tego względu polityka podatkowa jest częścią polityki fiskalnej.

Po tych ogólnych ustaleniach co do istoty polityki fiskalnej i jej związku z polityką podatkową i polityką społeczno-gospodarczą państwa, należałoby zaznaczyć, iż poglądy ekonomistów na temat polityki finansowej państwa często się różniły.

Według Adama Smitha, twórcy klasycznej ekonomii, należało ograniczyć rolę państwa w gospodarce do podstawowych funkcji publicznych. Priorytetem liberalizmu była wolność gospodarcza, wolna konkurencja, silny indywidualizm gospodarczy, od którego zależy pomyślność całego społeczeństwa. Prywatna własność była warunkiem rozwoju przedsiębiorczości i dlatego rola państwa powinna być ograniczona jedynie do tworzenia określonych warunków umożliwiających swobodne działanie praw rynku. Państwo i finanse publiczne musiały być ograniczone do minimum, gdyż w innym wypadku podważałoby to sens działania mechanizmu rynkowego. Głosił on, że podatki to zło konieczne, a działalność państwa w sferze podatkowej musi dostosowywać się do konkretnych zasad⁵. A. Smith przewidywał dla państwa następujące strefy działalności: organizowanie robót publicznych, ochrona własności, wymiar sprawiedliwości i obrona kraju. Popularyzator teorii Adama Smitha – Jean Baptiste Say, użył stwierdzenia, według którego „Najlepszy plan finansowy polega na tym, aby wydawać mało, a najlepszy ze wszystkich podatków jest podatek najbardziej umiarkowany”⁶.

Koncepcję szerszej ingerencji państwa w mechanizm rynkowy sformułował niemiecki ekonomista Adolf Wagner. Jego zdaniem władze publiczne na skutek rosnących wydatków zgłaszają zapotrzebowanie na coraz większe dochody. Wynika to z tego, iż mechanizm rynkowy nie gwarantuje w pełni skutecznego zaspokojenia potrzeb ludzkich. Potrzeby publiczne rosną szybciej niż potrzeby indywidualne. Rosnące potrzeby zbiorowe wynikają przede wszystkim z rozwoju cywi-

³ Z. Fedorowicz: *Polityka fiskalna*. Wydawnictwo Wyższej Szkoły Bankowej. Poznań 1998, s. 7.

⁴ M. Pietrewicz: *Polityka fiskalna*. Poltext, Warszawa 1998, s. 10.

⁵ A. Smith: *Badania nad naturą i przyczynami bogactwa narodów*. PWN, Warszawa 1954, s. 584.

⁶ J.B. Say: *Traktat o ekonomii politycznej*. PWN, Warszawa 1960, s. 767.

lizacyjnego, w efekcie czego państwo musi w coraz większym zakresie spełniać realizowane w przeszłości zadania względem społeczeństwa. Wzrost potrzeb zbiorowych wynika również z presji społeczeństwa na organy państwowe, aby te podejmowały nowe funkcje i zwiększały obszar obowiązków wobec zbiorowości. Prawo wzrastających wydatków budżetowych, tzw. prawo Wagnera, odegrało wielką rolę w doktrynie stosowanej przez kraje zachodnie. Prawo to uzasadniało wybór koncepcji państwa dobrobytu, w którym zwiększano zakres wydatków na cele socjalne, w tym przede wszystkim na ubezpieczenia społeczne. A. Wagner swoją teorię zawarł w czterotomowym dziele poświęconym nauce finansów⁷.

Polski ekonomista Michał Kalecki zaproponował dwie skuteczne metody osiągnięcia pełnego i stabilnego zatrudnienia w gospodarce kapitalistycznej: wydatki państwowe finansowane z deficytu budżetowego i redystrybucja dochodu na rzecz uboższych grup społecznych⁸.

Teoretyczne podstawy interwencjonizmu państwowego stworzył John Maynard Keynes – wybitny ekonomista angielski, najbardziej wpływowi przedstawiciel rewolucji przeciwko klasycznym teoriom dotyczącym oszczędzania i inwestowania. Rewolucja ta bierze swój początek w jego książce „Treatise on money” (1930), natomiast jej pełny wymiar prezentuje jego słynna „General Theory of Employment, Interest and Money” (1936)⁹. Według jego poglądów, gospodarka kapitalistyczna nie może funkcjonować bez zakłóceń, których odbiciem jest brak równowagi, niepełne wykorzystanie zdolności wytwórczych i bezrobocie. Główną przyczyną powstałych zakłóceń jest niedostateczna skłonność do inwestowania prywatnych przedsiębiorców. Jedynym skutecznym lekarstwem stały się finanse publiczne. Są to zarówno instrumenty dochodowe (podatki, pożyczki), jak i instrumenty wydatkowe, czyli główne narzędzia ingerencji państwa w gospodarkę. Ich celem było przede wszystkim:

- pobudzenie w gospodarce efektywnego popytu, warunkującego rozwój inwestycji, a przez to wzrost produkcji i spadek bezrobocia,
- łagodzenie wahań cyklu koniunkturalnego przez stosowanie automatycznych stabilizatorów koniunktury (podatek dochodowy od osób prawnych, podatek dochodowy od osób fizycznych, podatki pośrednie, ubezpieczenia od bezrobocia, system podtrzymywania cen w rolnictwie).

J.M. Keynes twierdził, że w okresie depresji gospodarczej obniżenie stopy procentowej i zmniejszenie podatków nie wystarcza do odpowiedniego zwiększenia wydatków przedsiębiorstw oraz wydatków konsumpcyjnych ludności. Jedynie wzrost wydatków rządowych spowoduje zwiększenie efektywnego popytu. Z kolei

⁷ A. Wagner: Finanzwissenschaft. Leipzig. t. I – 1877. t. II – 1880. t. III – 1886. t. IV – 1889.

⁸ M. Kalecki: Dzieła. T. I: Koniunktura i zatrudnienie. PWE. Warszawa 1979, s. 350.

⁹ J.M. Keynes: Ogólna teoria zatrudnienia, procentu i pieniądza. PWN. Warszawa 1956.

wzrost wydatków rządowych doprowadzi do powstania deficytu budżetowego, ponieważ w okresie depresji wpływy budżetowe z tytułu podatków maleją.

Według teorii Milтона Friedmana polityka fiskalna, rozumiana jako regulowanie wydatkami i podatkami przy stałej ilości pieniądza, ma znaczenie tylko w przypadku redystrybucji dochodu narodowego, natomiast nie ma wpływu na przebieg cyklu koniunkturalnego.

Znacznie bardziej zdecydowane zalecenia, skierowane w stronę wykorzystania finansów publicznych, możemy znaleźć w pracach wybitnego ekonomisty A. Lenera. Jego propozycją jest skuteczne stosowanie instrumentów fiskalnych, tak po stronie dochodów, jak po stronie wydatków, w celu zapewnienia pełnego zatrudnienia oraz ograniczenia inflacji. Środkiem do osiągnięcia wyznaczonych celów jest odpowiednie regulowanie rozmiarów całości wydatków rządowych – krajowych i zagranicznych. Gdy wydatki prywatne są niewystarczające do zapewnienia pełnego zatrudnienia, Lerner zaleca wzrost poziomu wydatków publicznych, natomiast gdy nadmierny wzrost zagregowanych wydatków grozi wzrostem zjawisk inflacyjnych, proponuje zastosowanie progresywnych podatków. Zależnie od konkretnej sytuacji gospodarczej kraju należy użyć wszelkich możliwych narzędzi polityki finansowej państwa, byleby przyniosły pozytywny skutek – stąd pochodzi właśnie nazwa „finanse funkcjonalne”. Do narzędzi polityki finansowej Lerner zalicza podatki, wydatki publiczne, zaciąganie i spłatę długów oraz emisję dodatkowego pieniądza i wycofywanie go z obiegu¹⁰.

A.H. Hansen – kontynuator poglądów J.M. Keynesa – odrzucił zasadę równowagi budżetowej; stwierdził, że równowaga budżetowa powinna być jednym z elementów funkcjonowania gospodarki rynkowej, nie może być natomiast celem samym w sobie. Hansen zalecał finansowanie wydatków rządowych przez: zaciąganie kredytów w bankach handlowych, oszczędności, progresywne podatki dochodowe, podatki od konsumpcji¹¹.

W literaturze poświęconej tematyce finansów publicznych zwykle przyjmuje się, że finanse spełniają zadania: redystrybucyjne, stabilizacyjne i alokacyjne, określane często jako funkcje finansów publicznych.

2. Zadania redystrybucyjne

W zakresie redystrybucji budżetowej głównym zadaniem finansów publicznych jest korygowanie podziału dochodów ustalonych początkowo w wyniku gry rynkowej, zgodnie z poczuciem sprawiedliwości większej części społec-

¹⁰ R. Domaszewicz: *Finanse krajów kapitalistycznych*. PWE. Warszawa 1985, s. 170-171.

¹¹ *Ibid.*, s. 170.

czeństwa. Próba realizacji tego zadania może mieć formę ingerencji bezpośredniej – przez podatki i transfery, lub pośredniej – za pomocą bezpłatnego zaspokojenia poszczególnych potrzeb.

Wytwarzanie i dostarczanie różnych dóbr publicznych i społecznych wymaga posiadania dochodów. Aby spełnić konstytucyjne funkcje (obrona narodowa, bezpieczeństwo publiczne, edukacja, ochrona zdrowia itp.), państwo jest zmuszone do ponoszenia kosztów potrzebnych do alokowania dóbr publicznych i społecznych. Ze względu na to, że państwo nie wytwarza bezpośrednio żadnego dochodu, z konieczności sięga do dochodów innych podmiotów i korzysta z pożyczek. Redystrybucja dochodów społeczeństwa dokonuje się między różnymi grupami ludności, różnymi wspólnotami lokalnymi, regionalnymi i krajowymi. Transfery dochodów, dzięki którym jest pełniona funkcja redystrybucyjna, przyjmują postać przepływu pieniądza między różnymi podmiotami a władzami publicznymi. Przepływ pieniądza dla transferów o charakterze publicznym ma oblicze jednostronne – takim przykładem są podatki. Władze publiczne przejmują część dochodów podatników, po czym dokonują bezpośrednio lub pośrednio transferów na rzecz określonych podmiotów, w tym również na rzecz podatników, np. wtedy, gdy administracja publiczna dokonuje wypłat wynagrodzeń pracownikom sfery publicznej, wypłat rent, emerytur itp. Należałoby w tym miejscu nadmienić, iż zarówno system transferów do budżetu, jak i od budżetu państwa jest skomplikowanym systemem, którego zrozumienie wymaga dogłębnej analizy. W ramach systemu transferów publicznych możemy wyróżnić¹²:

- transfery jednokierunkowe, np. podatki, emerytury, renty,
- transfery dwukierunkowe, np. praca nauczyciela, lekarza, policjanta,
- transfery wewnątrz sektora publicznego, np. transfery z budżetu państwa do funduszy celowych, budżetów samorządowych itp.

Prócz wymienionych wyżej trzech grup transferów wyróżnia się transfery o charakterze zwrotnym, które są związane z zaciąganiem i spłacaniem przez państwo zobowiązań (pożyczek).

Ponieważ system transferów jest wysoce rozbudowany i skomplikowany, przynoszący korzyści jednym podmiotom kosztem innych, funkcja redystrybucyjna finansów budzi wiele kontrowersji i zastrzeżeń. Z tego powodu należy ustalić jasny dla społeczeństwa i władz publicznych podział redystrybucji dochodów. Według S. Owsiaaka „[...] kryteria redystrybucji dochodów mają wymiar zarówno makroekonomiczny oraz makrospołeczny, jak i jednostkowy”¹³.

Redystrybucja dochodów w aspekcie makroekonomicznym dotyczy zakresu redystrybucji dochodu narodowego (PKB), łącznej struktury dochodów

¹² Ibid., s. 58.

¹³ S. Owsiak: *Finanse publiczne, teoria i praktyka*. PWN, Warszawa 1999, s. 59.

i wydatków realizowanych przez władze państwowe. Redystrybucja w tym kontekście wpływa na całą gospodarkę, jej sektory, gałęzie i branże. Przez aspekt makrospołeczny należy rozumieć skutki działalności państwa dla poszczególnych grup społecznych, np. emerytów, rencistów, pracowników sektora budżetowego i prywatnego.

W warunkach gospodarki rynkowej zadania redystrybucyjne polityki fiskalnej są realizowane w różnych formach. Jedną z tych form jest redystrybucja dochodów przez system ubezpieczeń. W działalności ubezpieczeniowej funkcjonują dwa rodzaje instytucji: komercyjne zakłady ubezpieczeń, nastawione na czerpanie zysków ze swej działalności, oraz społeczne zakłady ubezpieczeń, nienastawione na osiąganie zysków, których celem jest zapewnienie otrzymywania dochodów zastępczych tym osobom, które na skutek osiągnięcia wieku emerytalnego, choroby, inwalidztwa czy bezrobocia nie mogą mieć dochodów własnych. Dziś system ubezpieczeń społecznych prawie we wszystkich krajach wchodzi w zakres finansów publicznych. Natomiast w krajach o rozwiniętej gospodarce rynkowej system ten zapewnia ubezpieczonym świadczenia na minimalnym poziomie, umożliwiające zaspokojenie podstawowych potrzeb. Z kolei komercyjne instytucje ubezpieczeniowe umożliwiają otrzymywanie świadczeń na wyższym poziomie. Również w wielu krajach obok systemu ubezpieczeń społecznych działa system zabezpieczenia społecznego. Działa on na podstawie funduszy publicznych, czyli środków pieniężnych w formie różnego rodzaju zasiłków, które są wypłacane z budżetu państwa lub budżetów samorządów terytorialnych, dlatego zasiłki te nie obciążają systemu ubezpieczeń społecznych, lecz fundusze budżetowe.

Redystrybucja dochodów może się również odbywać w innej formie, np. przez system bankowy. Nagromadzone oszczędności (dochody nieprzeznaczone na konsumpcję) podlegają redystrybucji przez system bankowy, rynek kapitałowy i pieniężny. Posiadacze wolnych środków pieniężnych lokują oszczędności w formie lokat bankowych i różnego rodzaju papierów wartościowych, czerpiąc z tego tytułu określone dochody. W miejsce tych ulokowanych dochodów (oszczędności) są tworzone dochody wtórne, m.in. kredyty bankowe, które z kolei przepływają do pożyczkobiorców. Nie rozwijając dalej tej kwestii, należy zaznaczyć, iż zagadnienia te są w gestii zainteresowań polityki pieniężnej.

Zadania redystrybucyjne mogą być realizowane w sposób bezpośredni lub pośredni. Jeżeli na przykład zasiłki lub zapomogi opierają się na podatkach i innych świadczeniach fiskalnych (np. obowiązkowe składki na ubezpieczenie społeczne, nakładane na pracowników i pracodawców), obciążających osoby fizyczne lub prawne osiągające wyższe dochody, to można mówić o sposobie

bezpośrednim. System ten często stosują kraje o wysoko rozwiniętej gospodarce rynkowej. Realizacja zadań redystrybucyjnych w sposób pośredni ma miejsce wtedy, gdy świadczenia dóbr publicznych (czyli nie zasiłki i zapomogi pieniężne) są finansowane z podatków i różnego rodzaju obciążeń finansowych, płaconych przez osoby o wyższych dochodach. Instrumentem służącym do osiągnięcia tego celu są podatki progresywne – wzrost dochodów powoduje wzrost stopy obciążeń finansowych. Osoby, które nie osiągają minimum dochodu, mogą korzystać z dóbr publicznych bez wypełniania świadczeń materialnych, natomiast osoby z niskimi dochodami, ale wyższymi od minimalnych, mogą korzystać z określonych dóbr publicznych w większym zakresie niż osoby o wyższych dochodach (np. niższe stawki czynszu w budynkach komunalnych). Pośredni sposób realizacji zadań redystrybucyjnych może polegać również na obciążaniu wysokimi stawkami podatków konsumpcyjnych dóbr najwyższej jakości, których nabywcami są głównie konsumenci o wysokim poziomie dochodów. Z kolei produkcja i sprzedaż towarów, kupowanych w większości przez konsumentów o niskim poziomie dochodów, są zwalniane od takich podatków albo nawet subwencjonowane. W praktyce nie realizuje się zadań redystrybucyjnych wyłącznie w sposób bezpośredni lub tylko w sposób pośredni. Przeważnie następuje łączenie redystrybucji bezpośredniej (zasiłki i świadczenia pieniężne finansowane z podatków) z redystrybucją pośrednią przy korzystaniu z dóbr publicznych (wysokie świadczenia dla obywateli o wysokich dochodach, niskie lub żadne dla ubogich oraz różnicowanie stawek podatków od dóbr konsumpcyjnych wysokiej jakości i dóbr powszechnego użytku). Takie różnicowanie stawek podatków konsumpcyjnych nie jest jednak ogólnie stosowane w krajach o rozwiniętej gospodarce rynkowej.

We współczesnych państwach kapitalistycznych występuje dość szeroki zakres świadczeń socjalnych finansowanych z budżetu państwa lub budżetów samorządowych. Stopień zróżnicowania systemu świadczeń między poszczególnymi państwami jest większy niż w przypadku systemów podatkowych. Ogólnie można stwierdzić, że od początku lat 80. XX w. wzrastał zakres ingerencji państwa zarówno w kwestii obciążeń obywateli na rzecz budżetu, jak i transferów z budżetu na rzecz obywateli.

3. Zadania stabilizacyjne

Stabilizacyjna polityka fiskalna polega na odpowiednim wykorzystaniu instrumentów fiskalnych do wpływania na procesy gospodarcze i społeczne w celu łagodzenia przebiegu cyklu koniunkturalnego, a także zapewnienia stałego wzrostu gospodarczego, wysokiego poziomu zatrudnienia, a łącznie z odpowiednią polityką

monetarną również stabilnego poziomu cen w relacjach wewnętrznych i stabilnego poziomu kursów walutowych w relacjach z otoczeniem zagranicznym.

Komplikacje i negatywne skutki, które powstają w związku z wykorzystywaniem funkcji redystrybucyjnej i alokacyjnej finansów publicznych, mogą być zminimalizowane przez wykorzystywanie funkcji stabilizacyjnej. Celem władz publicznych powinno być umiejętne posługiwanie się instrumentami alokacji zasobów, jak również redystrybucji dochodów do łagodzenia wahań cyklicznych. Niektórzy autorzy stoją na stanowisku, że stabilizowanie gospodarki przez przeciwdziałanie wahaniom cyklu koniunkturalnego oraz ograniczanie bezrobocia i hamowanie wzrostu poziomu cen jest głównym zadaniem polityki fiskalnej współczesnych państw kapitalistycznych¹⁴.

Aktywność gospodarcza na przemian rośnie i maleje. Mechanizm rynku nie jest w stanie samoczynnie zapewnić wysokiej stopy wzrostu gospodarczego, wysokiej stopy zatrudnienia, niskiej stopy inflacji itd. Faktem jest, że rozpiętość w wahaniami cyklicznych nie jest obojętna ani dla funkcjonowania gospodarki, ani dla społeczeństwa.

W sprawnym funkcjonowaniu gospodarki rynkowej główną rolę odgrywa popyt indywidualny i popyt globalny. Podczas nierównomiernego przebiegu procesów gospodarczych jest on uzależniony od poziomu efektywnego popytu na dobra i usługi. W warunkach ekspansji gospodarczej następuje wzrost popytu (wzrost produkcji, spadek bezrobocia, wzrost dochodów gospodarstw domowych, wzrost zysków przedsiębiorstw, wzrost cen akcji). Ogólnie możemy stwierdzić, iż występują pozytywne zależności, które jednak ciągle ulegają przyspieszeniu i w pewnym momencie następuje załamanie pozytywnych tendencji w gospodarce. Następuje ograniczenie popytu, załamuje się produkcja, wzrasta bezrobocie, spadają dochody gospodarstw domowych, maleją zyski przedsiębiorstw, spadają ceny akcji, spadają również dochody państwa przy równoczesnym wzroście potrzeb finansowych.

Jak wspomniano wcześniej, pierwszoplanowym zadaniem polityki fiskalnej jest łagodzenie wahań cyklu koniunkturalnego, a mówiąc precyzyjnie: hamowanie ekspansji gospodarki w okresie nadmiernego wzrostu i pobudzanie aktywności gospodarczej w okresie słabnących procesów gospodarczych. W tym celu najczęściej wykorzystuje się dwie grupy instrumentów: podatki i wydatki.

Podatki, jako instrument polityki fiskalnej, mogą być wykorzystywane do stabilizowania cyklu koniunkturalnego. Cel ten można osiągnąć przez odpowiednią konstrukcję podatków. Stabilizacyjne działanie podatków polega na tym, że w okresie ponadnormatywnego wzrostu gospodarczego, którego efektem

¹⁴ K. Markowski: Rola państwa w gospodarce kapitalistycznej. PWE, Warszawa 1989, s. 73-74.

jest wzrost dochodów, progresja podatkowa hamuje wzrastającą aktywność gospodarczą, co ogranicza amplitudę wahań cyklicznych. W przypadku gdy aktywność gospodarcza maleje, dochody wpadają do niższych klas opodatkowania, co zmniejsza obciążenia podatkowe i pobudza do inwestowania.

Instrumenty podatkowe można wykorzystywać do stabilizacji gospodarki na dwa sposoby:

- umieszczenie w systemie podatku dochodowego tzw. automatycznych stabilizatorów koniunktury,
- dyskrecjonalne regulowanie poziomu opodatkowania podmiotów gospodarczych, zależnie od przebiegu cyklu koniunkturalnego.

Pierwsze próby powołania do życia automatycznych stabilizatorów koniunktury miały miejsce w połowie lat 30. XX w. Zwrócono wtedy uwagę na to, iż nie można zostawić bez zabezpieczeń finansowych robotników, którzy tracą pracę w wyniku spadku koniunktury. Wtedy też powstał fundusz, który gromadził zasiłki dla bezrobotnych. Istota automatycznych stabilizatorów koniunktury polega na tym, że pewne elementy dochodów i wydatków publicznych cechuje tendencja do automatycznego (samoczynnego) reagowania na zmiany sytuacji gospodarczej w kierunku wyzwalania przeciwstawnych impulsów wobec wahań popytu. Automatyczny charakter tych reakcji oznacza, iż nie są wynikiem wcześniejszych decyzji¹⁵.

Skuteczny automatyczny stabilizator koniunktury powinien spowodować wzrost wydatków rządowych na korzyść dochodów ludności w czasie recesji (obniżenie poziomu działalności gospodarczej), natomiast spadek tych wydatków w okresie ekspansji. Stabilizator ten powodowałby równocześnie wzrost dochodów rządowych na podstawie drenażu pieniężnego od ludności w czasie ekspansji, a spadek tych dochodów w okresie recesji. Wynikiem tych zmian fiskalnych byłoby zmniejszenie rozporządzalnego dochodu ludności w czasie boomu, a zwiększenie go w okresie recesji. O ile rząd nie należałby na zrównoważenie budżetu rocznego, o tyle automatyczne stabilizatory działałyby w kierunku nadwyżki budżetowej w czasie boomu, a w kierunku deficytu podczas recesji¹⁶. W rzeczywistości tylko ten sposób działania automatycznego stabilizatora może wywołać pozytywne efekty. Dlatego rząd powinien gromadzić nadwyżki, które można by następnie użyć w celu zmniejszenia powstałych deficytów. Tak więc przy pomocy następujących po sobie deficytów i nadwyżek rząd byłby w stanie utrzymać zagregowane wydatki na ustabilizowanym poziomie. Do automatycznych stabilizatorów koniunktury można zaliczyć:

¹⁵ Ibid., s. 75.

¹⁶ J.A. Estey: Cykle koniunkturalne. Polskie Wydawnictwa Gospodarcze, Warszawa 1959, s. 449.

- podatek dochodowy od osób fizycznych,
- podatek dochodowy od osób prawnych,
- podatki pośrednie,
- ubezpieczenia od bezrobocia (zapomogi dla bezrobotnych),
- system podtrzymywania cen w rolnictwie (stabilizacja dochodów).

Podatek dochodowy od osób fizycznych jest uważany za jeden z najważniejszych stabilizatorów koniunktury i jest najczęściej spotykaną formą opodatkowania. W okresie wzrostu koniunktury progresywny podatek dochodowy hamuje wzrost popytu konsumpcyjnego. Szybko wzrastające dochody podlegają coraz wyższej stawce opodatkowania. W efekcie dochodzi do sytuacji, w której pojawia się coraz większa różnica między dochodem brutto a dochodem do dyspozycji (tzw. dochodem rozporządzalnym), co powoduje zwiększenie dochodów budżetowych z tego tytułu. Osłabienie wzrostu konsumpcji powoduje z kolei ograniczenie wzrostu produkcji, a następnie mniejszy przyrost zatrudnienia i dochodów. Jeżeli gospodarka wchodzi w etap spadku koniunktury, następuje spadek popytu konsumpcyjnego i spadek dochodów. W konsekwencji coraz więcej osób dostaje się w skalę niższego opodatkowania, a to powoduje, że dochód do dyspozycji jest relatywnie wyższy od dochodu brutto (względem okresu wzrostu koniunktury). To sprawia, że obniżający się popyt konsumpcyjny i spadająca produkcja, będą maleć w wolniejszym tempie.

Biorąc pod uwagę proporcjonalny podatek dochodowy od osób prawnych, można powiedzieć, że jego wrażliwość jest proporcjonalna do rosnących lub malejących zysków. Ze względu na to, że zyski są bardzo wrażliwe na wahania koniunkturalne i mogą gwałtownie rosnać w fazie wzrostu koniunktury lub gwałtownie spadać w fazie spadku, automatyczny stabilizator staje się również wrażliwy. Ponieważ zyski przedsiębiorstwa rosą w fazie wzrostu, a maleją w fazie spadku koniunktury, dlatego podatek ten w większym stopniu pomniejsza zyski w fazie wzrostu niż w fazie spadku. Podatek dochodowy od osób prawnych jest mniej skuteczny niż podatek dochodowy od osób fizycznych.

Podatki pośrednie spośród wszystkich podatków zajmują coraz istotniejszą pozycję wśród dochodów budżetowych. Władze państwowe wielu krajów dążą do tego, aby coraz większy ciężar finansowania państwa przechodził właśnie na podatki pośrednie, ponieważ nie odczuwamy bezpośrednio skutków tego podatku, a przez to jest on łatwiejszy do zaakceptowania przez podatników. Konstrukcja podatku polega na tym, aby dobra podstawowe były obciążone niskimi stawkami, natomiast dobra wyższego rzędu wyższymi stawkami podatkowymi. Dobra luksusowe są dodatkowo obciążone akcyzą. W okresie dobrej koniunktury dochody z pracy rosą, a tym samym zmieniają się preferencje

i konsumenci zastępują dobra podstawowe dobrami o wyższym standardzie – popyt na te dobra jest hamowany przez podatki pośrednie.

Ubezpieczenia społeczne są obciążeniem obligatoryjnym po części pracodawców, po części pracowników, proporcjonalnym do uzyskiwanych dochodów. Jeżeli rosną dochody, to wzrastają również stawki z tytułu ubezpieczeń. W okresie spadku koniunktury, kiedy coraz więcej ludzi zostaje pozbawionych pracy, brak dochodów zostaje zrekomensowany zasiłkami dla bezrobotnych. Powodują one łagodniejszy spadek popytu konsumpcyjnego. W okresie wzrostu koniunktury coraz więcej ludzi znajduje zatrudnienie, a poziom wypłacanych zasiłków maleje, co prowadzi do łagodniejszego wzrostu popytu konsumpcyjnego.

Wśród teorii cyklu koniunkturalnego występują takie teorie, które głoszą, że rolnictwo może stać się przyczyną wzrostu lub spadku koniunktury. Rola rolnictwa jest tym większa, im większy jest udział ludzi pracujących w tej sferze działalności. Stabilizacja cen w rolnictwie odgrywa bardzo ważną rolę w polityce interwencyjnej, ponieważ wpływa na dochody rolników, a te z kolei mają wpływ na całą gospodarkę. Państwo przez interwencjonizm może oddziaływać na zatrudnienie w tej gałęzi. Oddziaływanie na poziom cen przejawia się interwencyjnym zakupem lub sprzedażą produktów rolnych oraz eksportem lub importem artykułów rolnych. Każdy interwencyjny zakup hamuje spadek cen, a interwencyjna sprzedaż hamuje wzrost cen. W konsekwencji dochody rolników i popyt są stabilizowane.

Automatyczne stabilizatory koniunktury mają jedną podstawową zaletę – szybkość reakcji na wahania cykliczne. Szybkość reakcji na zmiany zachodzące w procesach gospodarczych jest ważna tak dla zwolenników ingerencji państwa w gospodarkę (ponieważ eliminuje możliwość błędów sprzyjających polityce dyskrecjonalnej), jak i dla przeciwników interwencjonizmu państwowego (ponieważ automatyczny charakter ingerencji dostosowuje działanie stabilizatorów do działania naturalnych mechanizmów rynkowych)¹⁷.

Jeśli chodzi o dyskrecjonalne decyzje podatkowe, tutaj państwo może reagować w taki sposób, jaki wymaga tego sytuacja. Nowe podatki, progresja podatkowa mogą być na tyle wysokie, aby w skuteczny sposób ostudzić rozgrzaną koniunkturę. Z kolei decyzje podatkowe w okresie recesji mogą mocniej pobudzać podmioty do zwiększonej aktywności gospodarczej (obniżenie podatków) niż automatyczne stabilizatory koniunktury. Dyskrecjonalna polityka podatkowa ma jednak istotną wadę. Zastosowanie jej instrumentów wymaga czasu. Ma to związek z długotrwałym i trudnym procesem legislacyjnym związanym z wprowadzeniem nowych podatków lub zmian w już istniejących. Przy dyskrecjonalnym regulowaniu poziomu opodatkowania występuje tzw. efekt opóźnień, który

¹⁷ R. Skarżyński: Polityka budżetowa w krajach kapitalistycznych. Instytut Finansów, Warszawa 1987, s. 184.

w znacznym stopniu ogranicza wpływ państwa na gospodarkę. Istota opóźnień polega na tym, że między okresem diagnozowania stanu gospodarki a przygotowaniem konkretnych narzędzi (środków zaradczych) polityki finansowej upływa tak dużo czasu, że w momencie gdy narzędzia te są opracowane i gotowe do zastosowania, stan gospodarki na tyle się zmienił, iż narzędzia te są już nieskuteczne, a ich zastosowanie może nawet pogorszyć stan gospodarki.

Trudności zmniejszające skuteczność polityki stabilizacyjnej wynikają z niedoskonałości prognoz ekonomicznych, ale również mają związek z programem przygotowania, uchwalania i wykonywania budżetu. Niedoskonałość prognoz ekonomicznych powoduje, iż przedsięwzięcie określonych środków zaradczych jest utrudnione i hamowane przez rozbieżne interesy poszczególnych grup nacisku.

4. Zadania alokacyjne

Zadania alokacyjne polegają na odpowiednim zastosowaniu narzędzi polityki fiskalnej powodującym lepszą alokację dóbr i usług, niż mógłby to zrobić mechanizm rynkowy. Finanse publiczne są narzędziem alokacji pewnej części zasobów w gospodarce rynkowej. Następstwem alokacji części zasobów, jakimi dysponuje gospodarka przez system finansów publicznych, jest dostarczanie towarów i usług całemu społeczeństwu, które jest finansowane z funduszy publicznych. Środki pieniężne pobierane przez władze publiczne od prywatnych podmiotów gospodarczych zmieniają przeznaczenie, a więc zmienia się również struktura końcowych wydatków.

Najczęściej produkty i usługi są przyswajane indywidualnie. Dobra są ogólnie dostępne, jednak ich nabycie jest równoznaczne z zaplaceniem odpowiedniej ceny. W pewnych wypadkach mamy jednak do czynienia z tzw. dobrami publicznymi, dostarczany nieodpłatnie lub za częściową odpłatnością. Są to przede wszystkim dobra i usługi potrzebne do normalnej egzystencji i rozwoju człowieka.

Dobra prywatne są wytwarzane przez przedsiębiorstwa państwowe lub prywatne, rozdzielane przez mechanizm rynkowy na zasadzie transakcji kupna i sprzedaży wszystkim nabywcom po określonych cenach.

Dobra publiczne natomiast, ze względu na swój specyficzny charakter, są dostarczane przez państwo lub samorządy terytorialne na zasadzie powszechnej dostępności dla wszystkich osób, przy odpłatności jedynie pośredniej, niemającej formy jednolitej ceny, lecz formę świadczeń fiskalnych (podatki, opłaty). Dobra publiczne nie są rozdzielane przez mechanizm rynkowy na zasadzie transakcji kupna i sprzedaży. Dobra publiczne to m.in. zapewnienie bezpieczeń-

stwa zewnętrznego i wewnętrznego (utrzymywanie sił zbrojnych i policji), funkcjonowanie aparatu wymiaru sprawiedliwości, służby zdrowia, szkolnictwa, budowa dróg, utrzymanie oświetlenia publicznego, świadczenia socjalne, utrzymywanie specjalnych organizacji dla zwalczania klęsk żywiołowych (straż pożarna, służby przeciwpowodziowe, nadzór sanitarny dla zwalczania epidemii) itp.

Należy zaznaczyć, że mechanizm rynkowy nie zawsze działa skutecznie, niejednokrotnie działa wadliwie, a wtedy pojawia się problem zaspokajania potrzeb. Mechanizm rynkowy jest doskonałym sposobem zaspokajania potrzeb indywidualnych (prywatnych). Konsument bardzo chętnie zapłaci za dane dobro, jeżeli będzie czerpał indywidualne korzyści z jego nabycia. Jeżeli korzyści płynące z zakupu tego dobra będą dotyczyły również innych obywateli albo całego społeczeństwa, to konsument ten nie będzie zainteresowany zakupem tego dobra. Wynika z tego, że mechanizm rynkowy nie zaspokaja potrzeb zbiorowych, a więc potrzeby te powinny być zaspokajane przez państwo lub samorząd terytorialny dzięki racjonalnemu zastosowaniu odpowiednich narzędzi polityki fiskalnej.

Tematyka dóbr publicznych i alokacji zasobów w ich wytwarzaniu jest od początku lat 50. XX w. przedmiotem wielkiego zainteresowania ekonomistów, a wyniki badań naukowych i rozważań w tym zakresie są ujmowane w różne teorie.

Zakończenie

Celem polityki fiskalnej jest wpływanie na wielkość globalnego popytu tak, aby spowodować zwiększenie produkcji, ograniczenie bezrobocia i stabilizację poziomu cen. Uściślając można stwierdzić, że jej zadaniem jest łagodzenie wahań cyklu koniunkturalnego, czyli hamowanie ekspansji gospodarki w okresie nadmiernego wzrostu i pobudzanie aktywności gospodarczej w okresie spadku koniunktury. To, jakie są efekty takiej działalności, zależy jednak od poziomu aktywności gospodarki, czyli od kształtu krzywej globalnej podaży. Ponadto działalność rządu w sferze stabilizacyjnej ma wpływ także na inne sfery. Na przykład wykorzystanie podatków jako narzędzia stabilizacyjnego ma wpływ na dystrybucję dochodów i alokację produktów.

W przypadku gdy rząd zaciąga pożyczkę, aby zwiększyć poziom transferów, dla właścicieli firm może zabraknąć funduszy kredytowych na rynkach finansowych i produkcja nie ulegnie ani zwiększeniu, ani poprawie. Innym i niejednoznacznym problemem jest zwiększanie podatków lub zaciąganie pożyczek na spłatę odsetek należnych posiadaczom obligacji.

Jak wynika z powyższych rozważań, stosowanie polityki fiskalnej jest bardzo złożonym problemem. Nie można ocenić w sposób jednoznaczny i kon-

kretny, czy prowadzona polityka fiskalna jest dobra czy zła. Jej skuteczność zależy od warunków, w jakich jest ona stosowana. Konkretnie działania rządu są różnie komentowane i oceniane nawet w gronie fachowców-ekonomistów.

THE RANGE OF THE FISCAL POLICY AND ITS TASKS IN MARKET ECONOMY

Summary

The aim of the article is to present the range of the fiscal policy and its tasks in a modern state with market economy. Taking into consideration the fact that the periods of rise and fall of the favourable market conditions are periodical, and that the market economy itself is not a crisis – free way of self-contained growth but on the contrary, it creates a lot of economic problems, and therefore the state cannot resign from influencing the economy. In this situation the only helpful means are some certain actions undertaken by the government which influence the economy in order to obtain desired goals such as for example the economic growth, increase of employment, or curbing the inflation. The government implements certain fiscal policy or acts directly. The results of such actions depend on the level of the economic activity shown as a curve of global supply. One should also mention that the very notion of “fiscal policy” is not clearly understood in the fiscal-economic literature. This problem has been discussed in the first part of the article. The second part is devoted to the redistribution issues. Different forms of redistribution have been analysed: redistribution through insurance and banking systems, and also direct and indirect one. In the third part various stabilising tasks have been described – in particular the ways of mitigating fluctuations of the market conditions’ cycle as well as methods of taxes application. The most important stabilisers of the market conditions have also been discussed here. The fourth part presents allocation tasks of the fiscal policy, that is the very essence of the allocation and also the relation between public and private goods.