

**Józef Pająkiewicz**

Akademia Ekonomiczna we Wrocławiu

## **CZYNNIKI DETERMINUJĄCE EWOLUCJĘ POLITYKI FISKALNEJ W POLSCE**

Istotą współczesnych systemów gospodarki rynkowej jest dominujące oddziaływanie mechanizmów rynkowych na alokację czynników wytwórczych i regulację procesów gospodarczych w różnych dziedzinach gospodarki. Oprócz tego głównego regulatora istotnym, aktywnym elementem gry rynkowej jest działalność regulacyjna państwa. Celowość uzupełniania mechanizmów rynkowych przez mechanizmy państwowej regulacji gospodarki uzasadniają następujące przyczyny:

- regulowanie funkcjonowania takich dziedzin gospodarki i procesów, w których nie działają mechanizmy rynkowe,
- uzupełnianie i wzmacnianie regulującego działania mechanizmów rynkowych,
- ochrona i kreowanie warunków umożliwiających sprawne działanie mechanizmów rynkowych,
- zapobieganie możliwości powstawania oraz likwidowanie negatywnych skutków działania mechanizmów rynkowych.

Działania regulacyjne podejmowane z wymienionych przyczyn mogą polegać na:

- 1) gromadzeniu, przetwarzaniu i przekazywaniu niezbędnych informacji,
- 2) procesie podejmowania decyzji gospodarczych na różnych szczeblach gospodarki (może to być np. określanie celów rozwoju gospodarczego, pożądaných kierunków działalności, ewentualnych ograniczeń i zagrożeń),
- 3) kształtowaniu odpowiednich postaw i pożądaných reakcji podmiotów gospodarczych, wpływaniu na podejmowane przez nie decyzje i metody ich realizacji,
- 4) bezpośrednim określaniu niektórych celów gospodarczych i społecznych oraz koordynacji ich realizacji,
- 5) regulacji kształtowania się pewnych wielkości makroekonomicznych, takich jak: rozmiary i struktura inwestycji, rozmiary konsumpcji, ilość pieniądza w obiegu, docho-

dy i wydatki budżetu państwa, rozmiary deficytu budżetowego, saldo bilansu płatniczego itd.

Działalność regulacyjna państwa, a zwłaszcza jej cele oraz stosowane narzędzia, są od wielu lat przedmiotem trwających sporów. Wyraźnie widoczne są w tym względzie dwa przeciwstawne nurty. Pierwszy wychodzi z założenia, iż wobec niepełnej skuteczności mechanizmów rynkowych jako regulatorów gospodarki państwo powinno oddziaływać na przebieg niektórych procesów gospodarczych i społecznych. Stanowisko takie reprezentują głównie keynesiści oraz partie socjaldemokratyczne. Drugi nurt reprezentuje poglądy przeciwstawne, opowiadające się za ograniczaniem aktywności państwa zarówno w sferze regulacyjnej, jak i w bezpośredniej działalności gospodarczej. Zwolennicy tego nurtu uważają, iż działania takie zakłócają i osłabiają alokacyjno-regulacyjne funkcje mechanizmów rynkowych, w konsekwencji czego także obniżają sprawność funkcjonowania współczesnej gospodarki. Poglądy takie głoszą przedstawiciele współczesnego liberalizmu i opierające się na ich założeniach partie liberalno-demokratyczne.

Pomimo występujących sporów doktrynalnych, każde państwo realizuje swoje zadania gospodarcze, określa pewien wzorzec pożądanego stanu gospodarki i związaną z nim wiązkę celów, które stara się osiągnąć za pomocą dostępnych środków polityki ekonomicznej. Oczywiście wzorzec ten oraz związane z nim cele gospodarcze i społeczne są zazwyczaj wynikiem pewnego kompromisu, wypadkową układu sił politycznych i wyznawanych przez nie idei, istniejącego stanu gospodarki, układu stosunków międzynarodowych, stanu prawnego, oczekiwań społecznych itd.

Wymienione uwarunkowania nie tylko wyznaczają pożądaną, docelową wizję stanu gospodarki, lecz również determinują pewną hierarchiczną strukturę zadań, których realizacja może być wspierana środkami polityki ekonomicznej. Zmiany uwarunkowań wewnętrznych i zewnętrznych następujące w czasie, a także postępy lub zahamowania w realizacji tych zadań oddziałują z kolei na ewolucję charakteru tej polityki i stosowanych przez nią narzędzi oddziaływania.

W początkowym okresie transformacji polskiej gospodarki politykę gospodarczą oparto na zasadach monetarystycznej koncepcji sterowania procesami gospodarczymi. Założenia doktrynalne tej koncepcji, sugestie międzynarodowych instytucji finansowych (głównie MFW), stan polskiej gospodarki – wszystko to określiło główne cele realizowanej polityki gospodarczej. Do najważniejszych z nich należy zaliczyć:

- 1) konieczność szybkiego przewyciężenia wysokiej inflacji jako niezbędny warunek stabilizacji gospodarki,
- 2) stabilizowanie gospodarki, eliminowanie przyczyn występującej recesji, tworzenie warunków umożliwiających trwały, stabilny wzrost gospodarczy,
- 3) szybkie uzyskanie równowagi wewnętrznej przy możliwie wysokim poziomie wykorzystania istniejących zasobów czynników wytwórczych,
- 4) przewyciężanie nierównowagi zewnętrznej, umacnianie konkurencyjności polskiej gospodarki,

5) kształtowanie prawidłowego, zgodnego z międzynarodowymi standardami, stabilnego systemu finansów publicznych.

W polityce gospodarczej, nastawionej na osiągnięcie tych celów, dominowały instrumenty polityki pieniężnej. Ich przewaga wynikała głównie z przyjętego modelu przekształceń społeczno-gospodarczych oraz hierarchii celów realizowanej polityki. Model przeobrażeń systemu ekonomicznego polskiej gospodarki zakładał radykalne ograniczenie regulacyjno-interwencyjnej funkcji państwa w sferze gospodarczej i coraz szersze wykorzystywanie w tej roli mechanizmów rynkowych. To z kolei miało zmniejszyć udział państwa w redystrybucji produktu narodowego brutto, ograniczyć jego wydatki, a przez to także umożliwić redukcję podatków i innych obciążeń ponoszonych na rzecz budżetu.

Natomiast następstwem uznania konieczności szybkiego obniżenia wysokiej inflacji za nadrzędny, strategiczny cel polityki gospodarczej było wprowadzenie restrykcyjnej polityki pieniężnej i podporządkowanie jej rygorom instrumentów polityki fiskalnej. Pierwsza z nich miała doprowadzić do szybkiego obniżenia wysokiej, wyniszczającej gospodarce inflacji, głównie poprzez zmniejszenie siły nabywczej społeczeństwa i ograniczenie rozmiarów popytu wewnętrznego. Natomiast restrykcyjny charakter polityki fiskalnej polegał głównie na ograniczaniu dotacji dla przedsiębiorstw państwowych, co miało wymusić procesy ich restrukturyzacji i funkcjonowania na zasadach rynkowych. Twarde ograniczenia finansowe wynikające z restrykcyjności tych polityk i realizowane pod ich wpływem przeobrażenia strukturalne w polskiej gospodarce doprowadziły do uzyskania stanu równowagi wewnętrznej i radykalnego obniżenia inflacji. Niemniej jednak restrykcyjny charakter polityki gospodarczej przyczynił się także do powstania innych, negatywnych zjawisk, takich jak:

- wyczerpanie się płynnych, łatwo dostępnych rezerw wzrostu gospodarczego, zapewniających dość wysokie tempo jego wzrostu w latach 1992-1997,
- nasilanie się zjawisk stagnacyjnych z tendencją do recesji w latach 1998-2002,
- utrzymywanie się wysokiego, trwałego bezrobocia i brak realnych możliwości jego szybkiego obniżenia,
- wzrost deficytu obrotów bieżących i przyrost zadłużenia zagranicznego,
- rosnące napięcia w systemie finansów publicznych, wzrost deficytu budżetowego i realna groźba wystąpienia kryzysu systemu finansowego państwa.

Przewyciężenie tych negatywnych zjawisk wymagało zmiany charakteru polityki makroekonomicznej. Systematyczne obniżanie się stopy inflacji, utrwalanie się stanu równowagi rynkowej i niski popyt wewnętrzny umożliwiły zmianę charakteru polityki pieniężnej. Restrykcyjny dotychczas jej charakter, zdeterminowany koniecznością obniżania inflacji, stopniowo przekształcał się w politykę ekspansywną, zmierzającą do pobudzania popytu wewnętrznego i wzrostu aktywności gospodarczej poprzez obniżanie stóp procentowych i łatwiejszy dostęp do kredytów bankowych<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Redukcja stóp procentowych rozpoczęta w lutym 2001 r. doprowadziła do obniżenia stopy referencyjnej NBP z 19 do 5,25% w połowie 2003 r. Obniżeniu uległa także wysokość stopy rezerw obowiązkowych z prawie 19% w 1999 r. do 3,5% na początku 2003 r. [Polański 2004, s. 29].

Jednocześnie ze zmniejszaniem rygorów polityki monetarnej podejmowane były próby wprowadzenia bardziej restrykcyjnej polityki fiskalnej, a szczególnie budżetowej. Zamiar jej zaostrzenia został powiązany z reformowaniem wielu dziedzin gospodarki, funkcjonujących do tej pory głównie dzięki dotacjom budżetowym (system ubezpieczeń społecznych, ochrony zdrowia, edukacji). Założeniem tych reform było ograniczenie lub wyeliminowanie konieczności subwencjonowania przez budżet państwa reformowanych dziedzin sfery budżetowej i zwiększenie udziału środków prywatnych w procesie ich funkcjonowania. Oczekiwano zatem, że realizacja reform instytucji sfery budżetowej oraz dalsza prywatyzacja przedsiębiorstw państwowych umożliwią częściowe lub całkowite ograniczenie dotacji budżetowych na te dziedziny, a tym samym doprowadzą do redukcji wydatków publicznych. To z kolei pozwoliłoby na zmniejszenie deficytu budżetowego i długu publicznego oraz na obniżenie w przyszłości wysokości obciążeń podatkowych.

Realizacja tych reform zapobiegła wprawdzie ostremu kryzysowi systemu finansów publicznych, lecz od 2001 r. znów zaczęły się pojawiać napięcia sygnalizujące groźbę ponownej destabilizacji tego systemu. Ich głównymi przyczynami były przede wszystkim:

1) silne obniżenie się tempa wzrostu gospodarczego w latach 2001-2002 i związana z tym malejąca dynamika dochodów budżetowych<sup>2</sup>,

2) sztywny, niezależny od aktywności gospodarczej i stanu budżetu, charakter znacznej części wydatków budżetowych, wynikających z obowiązujących przepisów prawa<sup>3</sup>,

3) pogorszenie ściągальności należności podatkowych i narastanie zaległości z tego tytułu<sup>4</sup>,

4) rosące koszty obsługi długu publicznego (krajowego i zagranicznego), będące następstwem wysokich deficytów budżetowych w 2001 i 2002 r. oraz refinansowania części długu zagranicznego, oprocentowanego na warunkach preferencyjnych, nowymi pożyczkami zagranicznymi, oprocentowanymi już na warunkach rynkowych<sup>5</sup>.

<sup>2</sup> W ustawie budżetowej na 2001 r. zakładano wzrost PKB o 4,5%, faktyczny zaś wzrost wyniósł tylko 1,0%. W rezultacie uzyskane dochody budżetowe były niższe o prawie 20 mld zł, tj. o 12-13% poniżej przyjętych w ustawie budżetowej [Pietrewicz 2001].

<sup>3</sup> Wydatki tego typu są związane z dofinansowywaniem przez budżet państwa systemu ubezpieczeń społecznych, obsługą długu publicznego, subwencjami dla samorządów terytorialnych. W całokształcie wydatków budżetu państwa udział tej grupy wydatków systematycznie wzrastał z 46,4% w 1999 r. do 55,1% w 2001 r. W latach 2002-2003 zahamowano, w wyniku częściowego zaostrzenia polityki budżetowej, wzrostową tendencję tej grupy wydatków, ich udział zmniejszył się do 54,5% w 2003 r. Według założeń ustawy budżetowej na 2005 r. ich udział ma się kształtować na poziomie 43,9% ogółu wydatków budżetowych. Obliczenia własne na podstawie: [Informacja o sytuacji ... 1999, s. 29; 2000, s. 29; 2002, 2003, 2004, s. 11, 29; „Rocznik Statystyczny” 2002, s. 502; Ustawa budżetowa... 2005.

<sup>4</sup> Po 11 miesiącach 2001 r. zaległości z tytułu podatków, wynoszące 12,6 mld zł, były wyższe niż w grudniu 2000 r. o przeszło 25% [Bieńkowska, Ambroch 2002, s. 114].

<sup>5</sup> W strukturze wydatków budżetu państwa koszty obsługi długu publicznego w poszczególnych latach wynosiły: 1999 r. – 13,6%; 2000 r. – 11,9%; 2001 r. – 12,1%; 2002 r. – 13,1%; 2003 r. – 12,8%; 2004 r. – 13,4%. Zob. [Informacja o sytuacji... 2000, s. 29; 2003, s. 29; 2004, s. 11; „Rocznik Statystyczny” 2002, s. 02; 2003, s. 34].

Bezpośrednim następstwem oddziaływania wymienionych zjawisk był szybki wzrost deficytu budżetowego w latach 2001-2004 (tab. 1).

Tabela 1. Deficyt budżetowy Polski (w % PKB)

Rok	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Deficyt	6,0	2,8	2,7	2,6	2,5	1,3	2,7	2,2	2,3	4,4	5,1	4,1	4,1

Źródło: [Nowak 2000, s. 21; Wemik 2002, s. 19; Bińczak 2005, s. 5].

Rosnąco szybko deficyt budżetowy i dług publiczny, realna możliwość przekroczenia ustawowych granic ich dopuszczalnej wysokości, a także obawa przed ewentualnymi sankcjami ze strony Unii Europejskiej, w związku z przekroczeniem wysokości deficytu budżetowego określonej w Traktacie z Maastricht, wymusiły konieczność wprowadzenia bardziej restrykcyjnej polityki fiskalnej. Zapoczątkowało ją zamrożenie progów podatkowych od dochodów osobistych w latach 2002-2004, radykalne ograniczenie większości stosowanych wcześniej ulg w tych podatkach, wzrost składek na ubezpieczenia zdrowotne, wzrost stawek podatku VAT. Podjęto także działania mające doprowadzić do obniżenia niektórych wydatków budżetowych lub obniżenia ich dotychczasowej dynamiki wzrostu.

Bardziej konsekwentne zaostrzenie polityki fiskalnej jest ściśle powiązane z koniecznością przeprowadzenia reformy systemu finansów publicznych, umożliwiającej zmianę wysokości i struktury wydatków budżetu państwa, w tym głównie tzw. sztywnych wydatków. Są one zdeterminowane obowiązującymi przepisami prawa oraz sytuacją demograficzną i zdrowotną polskiego społeczeństwa, ich rozmiary zaś i struktura są praktycznie niezależne od dochodów budżetu. Szybki wzrost ich udziału w ogólnych wydatkach budżetowych zmniejsza możliwości finansowania innych zadań lub wymaga finansowania wydatków poprzez zaciąganie pożyczek, co z kolei powoduje wzrost deficytu budżetowego.

Reformowanie systemu finansów publicznych, ograniczanie wydatków budżetowych i zmiana ich struktury, a także związane z tym redukowaniem deficytu budżetowego do bezpiecznych granic mogą nie tylko zapobiec niebezpieczeństwu wystąpienia kryzysu finansowego, lecz także doprowadzić do powstania wielu zjawisk wpływających na poprawę warunków funkcjonowania gospodarki. Należy do nich zaliczyć:

- Obniżanie się krajowych stóp procentowych, będące następstwem redukcji popytu na pieniądź, wynikającej ze zmniejszania deficytu budżetowego, finansowanego w głównym stopniu pożyczkami na krajowym rynku finansowym.
- Zwiększanie dostępu podmiotów gospodarczych do tańszego kredytu bankowego, wynikające z zanikania „efektu wypierania”, powstającego na skutek finansowania deficytu budżetowego przez pożyczki zaciągane na krajowym rynku finansowym.
- Możliwość zmniejszania obciążeń podatkowych, wynikająca z obniżania tempa wzrostu lub redukcji nadmiernych wydatków budżetowych. To z kolei może prowadzić do wzrostu dyspozycyjnych dochodów osobistych ludności i podmiotów gospo-

darczych, w efekcie zaś także do przyrostu popytu krajowego pobudzającego aktywność gospodarczą.

- Występowanie tendencji do deprecjacji kursu walutowego w krótkim okresie, będące następstwem obniżki krajowych stóp procentowych i związanego z tym zmniejszenia napływu spekulacyjnych, krótkoterminowych kapitałów zagranicznych. Obniżenie kursu walutowego może poprawiać opłacalność eksportu, zwiększać jego rozmiary i wpływać na poprawę salda rachunku obrotów bieżących.
- Wzrost ekspansji eksportowej, poprawa kondycji finansowej przedsiębiorstw na skutek zmniejszenia ich obciążeń podatkowych, obniżanie krajowych stóp procentowych oraz wzrost popytu konsumpcyjnego mogą się przyczynić do wzrostu realnych inwestycji i wpływać na dalsze pobudzanie aktywności gospodarczej.
- Uzdrawianie systemu finansów publicznych, przewyciężanie groźnego dla gospodarki deficytu budżetowego i długu publicznego, może wpłynąć korzystnie na ocenę ryzyka inwestycyjnego w Polsce i przyczynić się do zwiększenia napływu bezpośrednich inwestycji zagranicznych.
- Zmiana struktury wydatków budżetowych, zmniejszenie udziału sztywnych wydatków, stworzy możliwości wzrostu finansowania środkami budżetowymi innych zadań prorozwojowych, wpływających na wzrost efektywności gospodarowania, poprawę warunków funkcjonowania gospodarki i wzrost jej konkurencyjności (edukacja, nauka, postęp techniczny, rozbudowa infrastruktury). Wiąże się z tym również powiększenie możliwości wspomagania środkami budżetowymi realizacji projektów inwestycyjnych współfinansowanych przez unijne fundusze pomocowe.

Niezależnie od wewnętrznych uwarunkowań istotny wpływ na ewolucję charakteru polityki fiskalnej w Polsce wywierają także uwarunkowania zewnętrzne. Zachowanie kryteriów dyscypliny budżetowej, określonych w Traktacie z Maastricht, formalnie obowiązujące w krajach strefy euro, praktycznie zobowiązuje wszystkie kraje członkowskie Unii Europejskiej do ich przestrzegania. Spełnienie tych wymagań jest także jednym z koniecznych warunków umożliwiających wejście polskiej gospodarki do tej strefy. Program konwergencji polskiej gospodarki (tzn. jej dostosowania do wymagań unii walutowej) przewiduje szybką redukcję deficytu sektora finansów publicznych z 4,2% PKB w 2005 r. do 3,3% w 2006 r. i 1,5% w 2007 r. [Błajer 2004]. Redukcja deficytu będzie osiągana głównie poprzez dalsze ograniczanie wydatków publicznych. Zgodnie bowiem z obowiązującymi w Unii Europejskiej rozwiązaniami udzielanie pomocy publicznej jest dopuszczalne jedynie w wyjątkowych, ściśle określonych sytuacjach. Uważa się bowiem, iż pomoc taka przyczynia się do uprzywilejowania niektórych podmiotów gospodarczych, co zakłóca swobodę konkurencji na rynku. Założenia tzw. strategii lizbońskiej zalecają krajom członkowskim redukcję rozmiarów tej pomocy oraz wprowadzanie bardziej przejrzystego systemu jej przyznawania (por. [Karpińska-Mizielińska, Smuga 2005, s. 67-89]).

Wzrost restrykcyjności polityki fiskalnej, a zwłaszcza zacieśnianie polityki budżetowej, może być utrudnione z przyczyn społecznych i politycznych. Jednakże uleganie naciskom różnych grup społecznych i ugrupowań politycznych domagających się dalszego wzrostu wydatków budżetowych grozi zahamowaniem rozpoczętych i zamierzanych re-

form, utratą wiarygodności finansowej, obniżeniem międzynarodowego prestiżu, zahamowaniem napływu bezpośrednich inwestycji zagranicznych, odpływem kapitałów, co w ostatecznym wyniku pogorszyłyby warunki funkcjonowania polskiej gospodarki, doprowadziło do zaniku tendencji wzrostowych, a w konsekwencji także do destabilizacji systemu finansowego.

## Literatura

- Bieńkowska M., Ambroch M., *Sytuacja społeczno-gospodarcza Polski w 2001 roku*, „Gospodarka Narodowa” 2002 nr 1-2.
- Bielecki J., Ostrowska K., *Euro bliżej Polski*, „Rzeczpospolita” z 15 listopada 2004 r.
- Bińczak H., *Reformatorzy i spóźnialscy*, „Rzeczpospolita” z 31 maja 2005 r.
- Blajer P., *Dobrze o gospodarce źle o finansach publicznych*, „Rzeczpospolita” z 9 kwietnia 2004 r.
- Blajer P., *Obietnice na papierze*, „Rzeczpospolita” z 26 kwietnia 2004 r.
- Blajer P., *Mniejszy deficyt, podatki bez zmian*, „Rzeczpospolita” z 10 września 2004 r.
- Informacja o sytuacji społeczno-gospodarczej kraju. Rok 1999*, GUS, Warszawa 2000.
- Informacja o sytuacji społeczno-gospodarczej kraju. Rok 2000*, GUS, Warszawa 2001.
- Informacja o sytuacji społeczno-gospodarczej kraju. Rok 2002*, GUS, Warszawa 2003.
- Informacja o sytuacji społeczno-gospodarczej kraju. Rok 2003*, GUS, Warszawa 2004.
- Informacja o sytuacji społeczno-gospodarczej kraju. Luty 2004*, GUS, Warszawa 2004.
- Karpińska-Mizielińska W., Smuga T., *Pomoc publiczna w Polsce na tle krajów Unii Europejskiej*, „Gospodarka Narodowa” 2005 nr 3.
- Lubińska T., *Wyzwanie dla polityki gospodarczej*, „Rzeczpospolita” z 1 października 2004 r.
- Nowak A. Z., *Determinanty polskiej polityki gospodarczej*, „Ekonomista” 2000 nr 1.
- Pietrewicz M., *Na bezpieczne wyjście z kryzysu*, „Gazeta Wyborcza” z 16 listopada 2001 r.
- Polański Z., *Przemiana i ciągłość. Refleksje o polskiej polityce pieniężnej w okresie piętnastolecia transformacji ustrojowej*, „Bank i Kredyt” 2004 nr 2.
- „Rocznik Statystyczny” 2002, GUS, Warszawa 2002.
- „Rocznik Statystyczny” 2003, GUS, Warszawa 2003.
- „Rocznik Statystyczny” 2004, GUS, Warszawa 2004.
- Ustawa budżetowa na rok 2005 z dnia 22 grudnia 2004 (DzU z dnia 29 grudnia 2004).
- Wernik A., *Budżetowe szaleństwo*, „Gazeta Bankowa” 2002 nr 6.

## DETERMINERS OF THE EVOLUTION OF THE POLISH FISCAL POLICY

### Summary

Monetary and fiscal policies are main instruments that governments can use to control economic processes. Their nature and evolution result from interaction of internal and external circumstances affecting the national economy. At the onset of economic transformation in Poland, the introduction of restrictive monetary and fiscal policies was determined by the need to halt a rocketing inflation. Bringing down the inflation, the need for stimulating economic growth and the reform of public finances have resulted in gradual removal of the restrictions in monetary policy, but also in the necessity to tighten the fiscal policy. Such an evolution line of fiscal policy has also been rooted in the need to adjust public finances in Poland to European standards.