

Danuta Miłaszewicz

Wielkość i struktura budżetu państwa wyrazem roli państwa we współczesnej gospodarce

Studia i Prace Wydziału Nauk Ekonomicznych i Zarządzania 14, 25-47

2009

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

DANUTA MIŁASZEWICZ

WIELKOŚĆ I STRUKTURA BUDŻETU PAŃSTWA WYRAZEM ROLI PAŃSTWA WE WSPÓŁCZESNEJ GOSPODARCE

Wprowadzenie

Pojęcie „państwo” może mieć różne znaczenia i można je rozpatrywać na gruncie różnych nauk, dlatego nie ma jednej definicji państwa. Różne definicje mają więc odmienne zabarwienia wynikające z zakresu analizy, jakiemu jest poddawane zjawisko państwa¹. W każdym z typów definicji państwa podkreślane są różnorodne atrybuty, własności i cechy opisujące jego istotę, a jednocześnie wszystkie razem nie wyczerpują problemu wieloznaczności tego pojęcia.

W naukach ekonomicznych stosuje się definicję wskazującą, że państwo jest złożoną instytucją publiczną lub zbiorem instytucji publicznych, spójnych i wzajemnie powiązanych, a pojęcie państwo rozciąga na całą strukturę władzy publicznej, a nawet na podlegające jej podmioty formalnie wyposażone w samodzielność prawną². Definicja ta obejmuje szeroko rozumiany publiczny sektor gospo-

¹ Współczesne definicje państwa są z reguły dzielone na definicje funkcjonalne, elementarne, psychologiczne, socjologiczne, klasowe. Por. *Polityka, ustrój, idee. Leksykon politologiczny*, red. M. Chmaj, W. Sokół, MORPOL, Lublin 1999, s. 246.

² Por. W. Szpringer, *Pomoc publiczna jako instrument restrukturyzacji w świetle rozwiązań europejskich*, w: *Władza publiczna wobec przedsiębiorstw. Wybrane zagadnienia*, red. K. Sobczak, Materiały i Prace Instytutu Funkcjonowania Gospodarki Narodowej, SGH, t. 72, Warszawa 1996, s. 37.

darki, który w ujęciu instytucjonalnym (przedmiotowym) składa się także z przedsiębiorstw państwowych. W nowszej literaturze rezygnuje się jednak z zaliczania przedsiębiorstw państwowych do sektora publicznego³, gdyż istotę państwa w sensie ekonomicznym lepiej odzwierciedla sektor publiczny w ujęciu funkcjonalnym. Obejmuje on wówczas podmioty tworzące odpowiednie warunki do realizacji celów tym podmiotom, w stosunku do których sprawują funkcje władcze⁴. Udział sektora publicznego w podstawowych agregatach makroekonomicznych przyjmowany jest jako wymiar roli państwa i miara jego wielkości lub zakresu, a wydatki państwa są związane z realizacją jego funkcji⁵. Działanie państwa opiera się na określonej strukturze organów władzy publicznej, aparacie władzy publicznej nazwanym „piramidą” urzędów⁶ lub „maszynierią” państwa⁷, służącą do kierowania życiem zbiorowym ludzi w sposób pozwalający na realizację interesu publicznego, czyli celów zbiorowych. Tak definiowane państwo jest w literaturze anglojęzycznej określane mianem rządu (*government*) i rozumiane jako zespół instytucji władczych.

W naukach ekonomicznych bardzo często jest także stosowana funkcjonalna definicja państwa, opisująca jego istotę przez przedstawienie funkcji, które powinien pełnić (lub pełni) ten podmiot w danym układzie społeczno-gospodarczym. Państwo jest wówczas rozumiane jako organizacja społeczna mająca rozstrzygającą władzę nad wszystkimi osobami zamieszkującymi określone terytorium, której głównym celem jest rozwiązywanie wspólnych problemów i zapewnienie wspólnych dóbr, a przede wszystkim utrzymanie porządku⁸. Tak zdefiniowane państwo ma do odegrania określoną rolę w każdej współczesnej gospodar-

³ Por. U. Kalina-Prasznica: *Sektor publiczny w gospodarce w Regulowana gospodarka rynkowa*, red. U. Kalina-Prasznica, Oficyna Ekonomiczna, Kraków 2003, s. 25.

⁴ Por. Z. Gilowska, A. Mierzwa, W. Misiąg, *Organizacja i funkcjonowanie sektora publicznego w Polsce. Opis stanu obecnego, wstępne wnioski*, seria „Transformacja Gospodarki” nr 76, IBnGR, Warszawa 1996, s. 22–24; E. Malinowska, W. Misiąg, *Finanse publiczne w Polsce. Przewodnik 2002*, ODDK, Gdańsk 2002, s. 34–37.

⁵ Por. S. Owsiak, *Finanse publiczne. Teoria i praktyka*, PWN, Warszawa 1997, s. 76; E. Malinowska, W. Misiąg, *op.cit.*, s. 12.

⁶ Zob. P. Winczorek, *Wstęp do nauki o państwie*, Wyd. Liber, Warszawa 1998, s. 52.

⁷ Zob. J. Kochanowicz, *Znękany Lewiatan. Państwo wobec gospodarki w Polsce schyłku lat dziewięćdziesiątych w świetle badań porównawczych*, w: J. Kochanowicz, T. Kowalik, A. Koźmiński, W. Morawski, J. Staniszkis, J. Wilkin, *Ustrojowa wizja gospodarki polskiej*, Raport nr 55, Instytut Rozwoju i Studiów Strategicznych, Warszawa 1997, s. 25.

⁸ Por. *Wybrane problemy teorii polityki*, red. A. Wojtaszek, D. Wybranowski, Rozprawy i Studia t. 420, Wyd. Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin 2002, s. 160.

ce, w której przypisuje się temu podmiotowi pewne funkcje, a formalnym wyrazem jego roli w gospodarce jest wielkość i struktura budżetu. Przedmiotem artykułu jest przedstawienie roli państwa i jego funkcji, wskazywanych we współczesnej teorii ekonomii oraz analiza empiryczna roli państwa w Polsce na początku XXI wieku. Omawiane w literaturze ekonomicznej klasyfikacje funkcji państwa pojawiały się w różnym czasie, opierają się na różnych podstawach ideologicznych i dotyczą różnych systemów gospodarczych, a zatem także różnego zakresu roli państwa w gospodarce. Dalsze rozważania oparto zatem jedynie na współczesnej literaturze, głównie na poglądach polskich autorów na ten temat, gdyż przedstawione tu badania empiryczne dotyczą współczesnych warunków polskiej gospodarki. W części badawczej analizie empirycznej poddano więc dane dotyczące wielkości dochodów i wydatków państwa oraz ich struktury (w różnych przekrojach) w Polsce w latach 2000–2006.

1. Rola państwa we współczesnej gospodarce

W naukach ekonomicznych państwo jest bardzo często przeciwstawiane rynkowi na zasadzie substytucyjności tych instytucji albo ukazywane jako komplementarna instytucja rynku. Obydwa podejścia do zagadnienia współzależności między tymi instytucjami wynikają z różnych ujęć roli rynku i państwa w gospodarce wyrażanej przez przypisywane im funkcje. W podejściu substytucyjnym wskazano, że w pewnych warunkach mechanizm rynkowy nie działa w pełni efektywnie, a pojawiająca się zawodność rynku wymaga interwencji państwa, regulacji mechanizmu rynkowego lub jego całkowitego wykluczenia⁹. Według tego podejścia, często określanego mianem interwencjonizmu lub nawet etatyzmu, i zawodność rynku jest z reguły zjawiskiem statycznym, a interwencje państwa nie mają wpływu na rozwój rynku. W drugim podejściu przyjęto założenie, że rynek jest doskonałym mechanizmem koordynacji działań gospodarczych, a jego funkcjonowanie prowadzi do rozwiązywania wszystkich problemów gospodarczych. W tym podejściu państwo powinno jedynie tworzyć warunki do pełnej swobody działania rynku. Nie powinno go zastępować ani ograniczać funkcjo-

⁹ Opis niesprawności rynku będących przyczyną aktywności państwa, przedstawiono np. w *Sektor publiczny a gospodarka Polski w okresie transformacji*, red. G. Szczodrowski, Wyd. Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 1999, s. 31–60.

nowania jego mechanizmu przez ingerowanie w gospodarkę, gdyż taka aktywność państwa jest związana z jego zawodnością i prowadzi do zmniejszenia efektywności gospodarczej¹⁰. Podejście to jest oparte na zasadzie *laissez faire* i określane mianem liberalizmu gospodarczego. Znalezienie właściwej równowagi między przeciwstawnymi koncepcjami interwencjonizmu i liberalizmu gospodarczego powinno być celem ekonomistów i decydentów¹¹.

Poglądy polskich ekonomistów na temat roli państwa i rynku, chociaż nie są bardzo skrajne czy radykalne, pozwalają na podzielenie ich z punktu widzenia tych dwóch, bardzo często przeciwstawianych sobie podejść. Zwolennicy ograniczenia roli państwa i liberalizmu gospodarczego koncentrują swoje argumenty na podkreślaniu zalet mechanizmu rynkowego jako głównego regulatora procesów gospodarczych i najważniejszego mechanizmu alokacji zasobów. Zwracają uwagę na wiele niesprawności państwa w tym zakresie i koncentrują się na określeniu tego, czego państwo nie powinno robić¹². Druga grupa ekonomistów przeciwstawia się natomiast mitowi, głoszącemu możliwość rozwiązywania wszystkich problemów gospodarczych przez mechanizm rynkowy, wskazuje na jego zawodność, podkreśla znaczenie roli państwa w tych obszarach, w których widoczna jest niesprawność rynku, oraz szczególną rolę państwa w gospodarkach przechodzących transformację. Opowiada się więc za aktywnością państwa w wielu dziedzinach, szczególnie w kwestiach socjalnych w okresie prze-

¹⁰ Opis zawodności państwa w sferze ekonomicznej przedstawianych w ramach antyetatystycznego nurtu ekonomii przedstawiono w A. Lipowski, *Ekonomiczna zawodność państwa – krytyczna analiza ujęcia antyetatystycznego*, „*Ekonomista*” 2001, nr 2.

¹¹ Por. V. Tanzi: *Gospodarcza rola państwa w XXI wieku*. „*Materiały i Studia*” z. 204, NBP, Warszawa 2006, s. 5.

¹² Por. np. J. Bauc, B. Grabowski, C. Józefiak, A. Raczko, *Zależność między zmianami systemowymi a polityką gospodarczą*, w: *Dynamika transformacji polskiej gospodarki. Makroekonomia i polityka gospodarcza w okresie transformacji systemowej*, red. M. Belka, Wyd. Poltext, Warszawa 1996; J. Winiecki, *Źródła ekonomicznego sukcesu; eliminacja barier dla ludzkiej przedsiębiorczości*, w: *Pięć lat po czerwcu*, red. J. Winiecki, Warszawa 1995; W. Wilczyński, *Trudny powrót Polski do gospodarki rynkowej*, w: *Drogi wyjścia z polskiego kryzysu gospodarczego*, red. W. Dymarski, PWN, Warszawa–Poznań 1993; W. Wilczyński, *Wrogi państwo opiekuńcze. Felietony z „Wprost” 1995–1999*, PWN, Warszawa 1999; L. Balcerowicz, *Wolność i rozwój. Ekonomia wolnego rynku*, Wyd. Znak, Kraków 1995; idem, *Socjalizm, kapitalizm, transformacja. Szkice z przełomu epok*, PWN, Warszawa 1997; idem, *Toward A Limited State*, „*Coto Journal*” 2004, vol. 24, No. 3, s. 185–204; J. Beksiak, *O zmianach ustrojowych w gospodarce polskiej*. „*Kapitalista powszechny*” 1993, nr 14; J. Beksiak, *Państwo w polskiej gospodarce w latach 90*, „*Gospodarka Narodowa*” 2001, nr 1–2; idem, *Etatyzm w dzisiejszej Polsce*, „*Gospodarka Narodowa*” 2001, nr 9.

kształceń strukturalnych, oraz wskazuje, że państwo nie musi działać wbrew rynkowi¹³.

W obu podejściach, liberalnym i interwencjonistycznym, państwu wyznaczono określoną rolę w gospodarce, wyrażaną mniejszym albo większym zakresem funkcji ekonomicznych przypisywanych temu podmiotowi. Funkcje ekonomiczne są związane z całym spektrum działań państwa dotyczących gospodarczego życia danego społeczeństwa i powinny być rozpatrywane w sposób dualny, gdyż można je dostrzec analizując jego aktywność w dwóch sferach gospodarki: regulacyjnej i realnej¹⁴. W sferze regulacyjnej funkcje państwa uwidaczniają się przede wszystkim w tworzeniu przez nie ładu społeczno-gospodarczego, na którym opiera się funkcjonowanie danej gospodarki. W tej sferze odgrywa ono rolę organizatora systemu gospodarczego, dostarczając w ten sposób informacji innym podmiotom podejmującym decyzje gospodarcze. Inaczej mówiąc, państwo jest odpowiedzialne za określanie jasnych i czytelnych „reguł gry” lub „reguł ruchu” w gospodarce i kontrolę ich przestrzegania. W każdej gospodarce regulacyjny aspekt funkcji państwa jest bardzo istotny z dwóch głównych powodów. Po pierwsze, oparcie systemu gospodarczego jedynie na rynkowym mechanizmie regulacji nie jest możliwe. Po drugie, państwo, często nazywane „regulatorem re-

¹³ Por. np. E. Łukawer, *O mechanizmie rynkowym bez gloryfikacji*, w: *Rynek – konsumpcja – rolnictwo*, red. E. Hejner-Skowrońska, Warszawa 1996; S. Zawadzki: *Państwo o orientacji rynkowej*, Wyd. Scholar, Warszawa 1997; K. Porwit: *Państwo i rynek w rozwoju gospodarczym*, „Gospodarka Narodowa” 1995, nr 4; J. Wilkin: *Jaki kapitalizm? Jaka Polska?* PWN, Warszawa 1995; *Efektywność a sprawiedliwość*, red. J. Wilkin, Wyd. Key Text, Warszawa 1997; J. Wiklin, *Był, jest i będzie?* „Nowe Życie Gospodarcze” 2003, nr 8; M. Ratajczak, *Infrastruktura społeczna w warunkach przejścia od gospodarki centralnie zarządzanej do gospodarki rynkowej*, „Gospodarka Narodowa” 1995, nr 12; S. Lis, *Rola państwa w okresie transformacji gospodarki polskiej*, w: *Transformacja systemu ekonomicznego w Polsce*, red. S. Lis, Wyd. Secesja, Kraków 1994; M. Klamut, *Rola państwa w kształtowaniu dostosowań strukturalnych w gospodarce*, w: *Jednolitość i różnorodność w polityce rozwoju*, red. A. Dobroczyńska, Wyd. Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 1998; A. Głapiński, *Spór o ekonomiczne instrumenty wspierania aktywności gospodarczej w Polsce*, w: *Ekonomiczne instrumenty wsparcia ożywienia gospodarki w Polsce*, red. M. Garbicz, SGH, Warszawa 2003, s. 29–30; G.W. Kołodko, *Kwadratura pięciokąta. Od załamania gospodarczego do trwałego wzrostu*, Wyd. Poltext, Warszawa 1993; idem, *Od szoku do terapii. Ekonomia i polityka transformacji*, Wyd. Poltext, Warszawa 1999; J. Kaleta, *Polityka pieniężna i finansowa w procesie urynkwienia gospodarki*, Wyd. Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu, Wrocław 1993; idem, *Jak wyjść z kryzysu – alternatywny program gospodarczy*, Wyd. Poltext, Warszawa 1994; Z. Sadowski, *Podstawowe założenia strategii rozwoju Polski*, „Ekonomista” 1993, nr 2; idem, *Społeczne aspekty transformacji systemowej*, „Ekonomista” 1996, nr 6.

¹⁴ Zob. A. Wojtyna, *Nowoczesne państwo kapitalistyczne a gospodarka*, Wyd. PWN, Warszawa 1990, s. 26–35; Z. Madej, *Mały budżet versus duży budżet*, „Ekonomista” 1998, nr 5–6.

regulatorów”, przez swoje świadome działania może, jak w przypadku krajów przechodzących zmiany systemowe, współuczestniczyć w tworzeniu rynku i jego instytucji. Aspekt regulacyjny wiąże się również z koniecznością budowy i zapewnienia przez państwo sprawnie funkcjonującego systemu finansowego w gospodarce. Jak pokazują badania empiryczne w krajach OECD, dojrzałość i sprawność systemu finansowego jest ważnym czynnikiem efektywnego działania wszystkich podmiotów i zapewnienia możliwości rozwojowych gospodarce¹⁵. Ważną częścią systemu finansowego są finanse publiczne, z którymi aktywność państwa jest nierozzerwalnie związana zarówno po stronie gromadzenia, jak i wydatkowania środków pieniężnych na różne cele działania państwa.

O ile aspekt regulacyjny, w którym rozpatrywane są funkcje państwa, wiąże się z zasobem informacji w gospodarce i finansową stroną aktywności państwa, o tyle drugi aspekt funkcji państwa związany jest z wykorzystaniem przez państwo zasobów rzeczowych i ludzkich. W sferze realnej państwo jest właścicielem zasobów i odgrywa rolę wykorzystującego je przedsiębiorcy. Państwu są zatem przypisywane takie funkcje, jakie pełni każdy właściciel zarządzający swoimi zasobami przez wynajętych menedżerów. Do realnego aspektu aktywności państwa należy zaliczyć również to, że jest ono podmiotem władczym w stosunku do budżetu państwa i wykorzystuje go do wpływania na realne procesy zachodzące w gospodarce.

2. Funkcje państwa

Określenie „funkcje państwa” jest wieloznaczne. Może być ono używane jako pojęcie:

- opisowe, charakteryzujące aktywność państwa,
- określające podstawowe kierunki działalności państwa i jego agend¹⁶,
- używane do określenia celów państwowych w przyszłości,
- określające metody i środki realizacji celów państwa,

¹⁵ Zob. M. Leahy, S. Schich, G. Wehinger, F. Pelgrin, T. Thorgeirsson, *Contributions of Financial Systems to Growth in OECD Countries*, Economics Department OECD, Working Papers 2001, No. 280.

¹⁶ Zob. L. Dziewięcka-Bokun, *Systemowe determinanty polityki społecznej*, Wyd. Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 1999, s. 131.

- określające skutki (rezultaty, konsekwencje) aktywności państwa w czasie przeszłym¹⁷.

Wielowymiarowość tego pojęcia wskazuje na wiele aspektów interpretowania roli państwa i częstego utożsamiania funkcji, celów i instrumentów ich realizacji. Mimo że, te różne wymiary roli państwa często używane są zamiennie, to dopiero rozpatrywane razem dają pełny obraz tego, czym zajmuje się (powinno się zajmować) państwo, w jakim celu, w jaki sposób i z jakim skutkiem.

Funkcje państwa mogą być ujęte normatywnie lub pozytywnie. Z tego punktu widzenia można wyróżnić funkcje założone (co państwo powinno robić) i funkcje realizowane (co państwo robi)¹⁸. Powinny się one pokrywać, jednak w praktyce nie zawsze tak się dzieje. Zarówno jedne jak i drugie obejmują wpływ państwa na różne dziedziny życia danego społeczeństwa. Według kryterium terytorialnego zasięgu skutków działania organów państwa można zatem wyróżnić jego funkcje zewnętrzne i wewnętrzne¹⁹. Pierwsze wynikają z całokształtu działalności państwa prowadzonej na arenie międzynarodowej, natomiast drugie związane są z zakresem działalności państwa na jego terytorium i dotyczą wewnętrznej sfery stosunków społeczno-gospodarczych. Wśród nich wyróżnić można funkcję ochronną, regulacyjną, kulturalno-wychowawczą, adaptacyjną, innowacyjną, socjalną, ekonomiczną (gospodarczą)²⁰. Na podstawie kryterium dziedzin życia społecznego, w których podejmowane są działania państwa można wyróżnić funkcje polityczne, w tym regulacyjne i kontrolne, organizacyjne (ekonomiczne i socjalne), oświatowe i kulturalne²¹. Ekonomiczne funkcje państwa są więc tylko częścią funkcji przypisywanych temu podmiotowi.

Kształtowanie się ekonomicznych funkcji państwa jest procesem historycznym. Podkreśla to klasyfikacja funkcji państwa wskazująca na ich następstwo czasowe i historyczną zmianę roli państwa w gospodarce. Wyróżnia ona funkcje tradycyjne i współczesne²². Do tradycyjnych funkcji zalicza określenie i ochro-

¹⁷ P. Winczorek, *op.cit.*, s. 125. Jest to ujęcie funkcji państwa w znaczeniu analizy systemowej.

¹⁸ Por. L. Dziewięcka-Bokun, *op.cit.*, s. 129.

¹⁹ Zob. *Polityka – ustrój – idee...*, s. 249; *Wybrane problemy...*, s. 123.

²⁰ Inny podział wewnętrznych funkcji państwa proponuje E. Zieliński, *Nauka o państwie i polityce*, Dom Wydawniczy Elipsa, Warszawa 1999, s. 130–140.

²¹ Por. W. Szostak, *Problem „ciężaru państwa”. Optymalizacja roli państwa liberalno-demokratycznego*, Wyd. Księgarnia Akademicka, Kraków 1998, s. 132–135.

²² Por. D.R. Kamerschen, R.B. McKenzie, C. Nardinelli, *Ekonomia*, Fundacja Gospodarcza NSZZ „Solidarność”, Gdańsk 1993, s. 82 i n.

nę praw własności, ochronę przed przestępstwami i wymierzanie sprawiedliwości, zapewnienie obrony narodowej, powszechną oświatę i ustanowienie stabilnego systemu pieniężnego. Funkcje współczesne stanowią rozszerzenie odpowiedzialności współczesnego państwa za stabilizowanie gospodarki, zapewnienie bezpieczeństwa dochodów i opieki zdrowotnej oraz kontrolę wykorzystania środowiska naturalnego.

Tradycyjne funkcje państwa należą do grupy funkcji powszechnie akceptowanych. Oprócz nich współczesnym państwom przypisywane są także te funkcje, które budzą mniejsze lub większe kontrowersje. W przypadku wykonywania przez państwo funkcji zaliczonych do pierwszej grupy podkreśla się ich pozytywne oddziaływanie na sprawy gospodarcze i społeczne oraz fakt, że ich pełnienie przynosi pozytywne skutki dla gospodarki. Korzyści z wykonywania przez państwo funkcji z drugiej grupy nie są już tak oczywiste dla wszystkich, a czasami wręcz neguje się możliwość ich pełnienia przez państwo. Do pierwszej grupy funkcji zalicza się: ochronę ładu, ochronę zdrowia i środowiska człowieka, organizację systemu pieniężnego oraz gospodarowanie innymi dobrami publicznymi. Drugą grupę funkcji tworzą: polityka stabilizacyjna, pobudzanie działalności gospodarczej, protekcyjność socjalny i gospodarczy, ingerencja w międzynarodowe kontakty gospodarcze, zarządzanie produkcją, czyli utrzymanie sektora przedsiębiorstw państwowych²³. Pozytywny lub negatywny stosunek do funkcji wymienionych w drugiej grupie oraz przypisywanie państwu lub negowanie możliwości ich pełnienia odróżnia etatystów od liberałów.

Grupa funkcji, co do których panuje niemal pełna zgodność, pokrywa się z funkcjami tak zwanego państwa minimalnego²⁴, określanego również mianem „państwa dóbr publicznych”²⁵. Ich celem jest zapewnienie powstania, ochrony

²³ Zob. *Państwo w polskiej gospodarce lat dziewięćdziesiątych XX wieku*, red. J. Beksiak, Wyd. PWN, Warszawa 2001, s. 24, 27–31.

²⁴ Zakres funkcji przypisywanych takiemu państwu wyraża cytat: „ważne funkcje do spełnienia miałby rząd, który by zapewniał poszanowanie prawa i porządku, określał prawa własności oraz pozwalał na modyfikację tych, jak również innych, reguł gry gospodarczej, który rozsądzałby spory dotyczące ich interpretacji, egzekwował realizację umów, popierał konkurencję, stwarzał system monetarny, przeciwdziałał monopolom technicznym i występowaniu efektów ubocznych, powszechnie uważanych za powody wystarczająco uzasadniające interwencję rządu, i który uzupełniałby prywatną dobroczynność i opiekę rodzin nad osobami nie w pełni odpowiedzialnymi”. M. Friedman, *Kapitalizm i wolność*. Centrum im. A. Smitha & „Rzeczpospolita”, Warszawa 1993, s. 43.

²⁵ Zob. W. Morawski, *Państwo a instytucjonalizacja rynkowa*, „Gospodarka Narodowa” 1997, nr 4–5.

istnienia i prawidłowego funkcjonowania rynków w tych sferach, w których same są w stanie zapewnić efektywną produkcję. Do minimalnych zadań państwa zalicza się ustanawianie prawa (w tym praw własności), ochronę ładu społeczno-gospodarczego, ochronę przed szkodliwą działalnością (ochrona zdrowia i środowiska człowieka) oraz organizację systemu pieniężnego²⁶. Gwarantem właściwego pełnienia tych funkcji jest sprawna administracja państwowa działająca w ramach ukształtowanego systemu instytucjonalnego. Realizacja funkcji „minimalnego państwa” jest warunkiem koniecznym do istnienia i sprawnego funkcjonowania rynku, ale podejmowane w ich ramach działania wywierają określone wpływy na efektywność gospodarki oraz podział dochodu, gdyż pełnienie przez państwo wymienionych funkcji wymaga sprawowania funkcji pomocniczych wynikających z konieczności ponoszenia wydatków i zdobywania środków na te wydatki.

Dość powszechny jest pogląd, że państwo powinno uczestniczyć w gospodarce w tych dziedzinach, w których jest widoczna zawodność mechanizmu rynkowego. Zawodność ta, będąca argumentem za wypełnianiem ekonomicznej roli państwa, dotyczącej kwestii makroekonomicznych i mikroekonomicznych, występujących w sferze alokacji zasobów, stabilizacji gospodarki i podziału dochodu. Wielu autorów wymienia zatem alokacyjną, stabilizacyjną i redystrybucyjną funkcję państwa²⁷. Sprawowanie identycznych funkcji przypisuje się także finansom publicznym, które są instrumentem i atrybutem władzy państwa²⁸.

Według Banku Światowego, państwo musi być podporą i regulatorem życia gospodarczego, a jego domeną są funkcje, których nie są w stanie pełnić ani instytucje rynku, ani instytucje prywatne. Do funkcji tych zaliczono tworzenie podstaw prawnych, kierowanie polityką makroekonomiczną, inwestowanie w sektorach podstawowych usług socjalnych, kapitału ludzkiego i infrastruktury, zapewnienie najuboższym grupom społecznym pełnego zabezpieczenia, ochrona środo-

²⁶ Por. A. Ząbkiewicz, *Państwo a źródła niepewności instytucjonalnej*, „*Ekonomista*” 1998, nr 5–6.

²⁷ Zob. *Polityka gospodarcza*, red. H. Ćwikliński, Wyd. Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 1997, s. 24; *Polityka ekonomiczna*, red. A. Fajferek, Wyd. Akademii Ekonomicznej w Krakowie, Kraków 1999, s. 24; D. Hübner, M. Lubiński, W. Małecki, Z. Matkowski: *Koniunktura gospodarcza*, PWE, Warszawa 1994, s. 83.

²⁸ Zob. R.A. Musgrave, P.B. Musgrave, *Public Finance in Theory and Practice*, McGraw Hill International Editions, New York 1989, s. 6; S. Owsiak, *op.cit.*, s. 49; A. Komar: *Finanse publiczne*, PWE, Warszawa 1995, s. 58; W. Ziółkowska, *Finanse publiczne. Teoria i zastosowanie*, Wyższa Szkoła Bankowości, Poznań 2000, s. 43.

wiska naturalnego²⁹. Na cztery istotne funkcje państwa, będące przejawem jego władczej roli w gospodarce, wskazuje inna klasyfikacja. Są to: tworzenie instytucjonalno-prawnych podstaw działania rynku, dążenie do makroekonomicznej stabilizacji gospodarki, inspirowanie bądź tylko korygowanie sformułowanych przez rynek kierunków alokacji zasobów, opracowanie programów obejmujących bezpośrednie lub pośrednie metody i/albo narzędzia redystrybucji dochodów³⁰.

Na funkcje państw można spojrzeć nie tylko od strony teorii ekonomii, ale także z punktu widzenia teorii i praktyki polityki gospodarczej. Na tej podstawie można wyróżnić następujące ich rodzaje: koncepcyjno-ustrojową, instytucjonalno-organizacyjną, sterowniczą (celowościową), regulacyjną, informacyjną i kontrolną³¹. Pierwsza z nich sprowadza się do wyboru przez władze państwowe formy ustroju społeczno-gospodarczego, druga polega na wyborze i ukształtowaniu określonych instytucji, organizacji, biur i urzędów niezbędnych do wykonywania wszystkich funkcji państwa. Funkcja celowościowa polega na formułowaniu celów długookresowego rozwoju gospodarczo-społecznego zgodnych z przyjętym ustrojem społeczno-gospodarczym. Funkcja regulacyjna polega na wyborze sposobów osiągania zamierzonych celów przez uruchamianie określonych instrumentów, które mają stymulująco ukierunkowywać gospodarkę i usuwać zakłócenia powstające podczas realizacji tych celów. Funkcja informacyjna, uznawana za najnowszą gospodarczą funkcję państwa, wynika z faktu, że do właściwego funkcjonowania każdego systemu gospodarczego niezbędny jest prawidłowy przepływ informacji od państwa do pozostałych uczestników życia gospodarczego, zasilający ich informacjami na temat możliwości występowania określonych zdarzeń, perspektyw rozwoju, pojawiających się tendencji oraz procesów gospodarczych i akumulacji. Ostatnia z wymienionych funkcji państwa, kontrolna, ma na celu zapewnienie sprawnego i skutecznego funkcjonowania polityki gospodarczej. Stwarza ona podstawy do oceny istniejącej sytuacji, weryfikacji dotychczasowych działań państwa i kształtowania przyszłej polityki gospodarczej.

²⁹ *The State in a Changing World, World Development Report 1997*, World Bank 1997, s. 14.

³⁰ Por. W. Jakóbiak, *Zmiany systemowe w Polsce a struktura gospodarki*, Wyd. Naukowe PWN, Warszawa 2000, s. 70.

³¹ Zob. Z. Dąbrowski, *Współczesne funkcje gospodarcze państwa*, w: *Polityka gospodarcza*, red. J. Kabaj, Wyd. SGH, Katedra Polityki Gospodarczej, Warszawa 2000, s. 34 i n.

3. Rola państwa w gospodarce – analiza wielkości i struktury budżetu państwa w Polsce w latach 2000–2006

Przedstawione klasyfikacje są wyłącznie przykładowymi ujęciami tego zagadnienia. Pozwalają jednak na podkreślenie różnorodności i niejednoznaczności omawianego tu zagadnienia oraz braku zgodności we współczesnej ekonomii co do zakresu roli państwa w gospodarce. Zawsze jednak większy zakres funkcji państwa wiąże się ze wzrostem jego uczestnictwa w realnej lub regulacyjnej sferze gospodarki, a mniejszy – ze zmniejszeniem udziału państwa w tych sferach. Trudno jest mierzyć udział państwa w sferze regulacji. Zadanie to jest ułatwione w przypadku sfery realnej, a udział państwa w tej sferze przyjmuje się za miernik wielkości państwa. Wielkość państwa można także wyrazić przez uwzględnienie wartości dochodów i wydatków państwa w danej gospodarce, czyli wielkością jego budżetu lub stopniem fiskalizmu i redystrybucji dochodów przez państwo, wyrażanym jako procentowy udział dochodów państwa i jego wydatków w wartości PKB. Wymienione miary wielkości państwa są zatem uzależnione od prowadzonej w danej gospodarce polityki budżetowej (zwanej także fiskalną), która jest częścią składową polityki finansowej. Polityka budżetowa polega na regulowaniu ogólnej wysokości i proporcji dochodów oraz wydatków państwa i jest nierozzerwalnie związana z finansami publicznymi. Obejmuje więc politykę podatkową i politykę wydatków państwa. Polityka fiskalna jest wyodrębniana ze względu na specyfikę środków, którymi się posługuje, a nie ze względu na specyfikę celów, do których realizacji zmierza, gdyż cele polityki fiskalnej muszą być zgodne z nadrzędnym celem funkcji sprawowanych przez państwo. Polityka fiskalna powinna wynikać zatem z dążenia państwa do zapewnienia odpowiedniego wzrostu i rozwoju gospodarczego w celu podniesienia poziomu życia obywateli, a narzędzia tej polityki, którymi są dochody i wydatki państwa, powinny być tak kształtowane, aby zapewniać osiągnięcie ostatecznego celu działania całego systemu społeczno-gospodarczego. Kanały transmisji impulsów polityki fiskalnej do gospodarki mogą być różnorodne. Mimo że nie ma jednego, powszechnie akceptowanego stanowiska w sprawie możliwości i skutków wpływu państwa na procesy gospodarcze w ramach polityki fiskalnej, to w wielu współczesnych gospodarkach jej narzędzia są wykorzystywane, a pozytywne efekty w postaci stabilizacji procesów gospodarczych powszechnie oceniane za pożądane.

W tabeli 1 zawarto dane obrazujące stopień fiskalizmu i redystrybucji w Polsce, wyrażony jako udział dochodów i wydatków sektora finansów publicznych w PKB, oraz porównano je ze średnim poziomem tych wskaźników dla krajów należących obecnie do Unii Gospodarczej i Walutowej (bez nowych krajów członkowskich). Porównanie wielkości udziałów dochodów i wydatków finansów publicznych w PKB wskazuje, że były one w Polsce w analizowanym okresie niższe niż średni ich poziom w krajach Unii Gospodarczej i Walutowej (UGiW). Należy jednak pamiętać, że w krajach tych, które są od Polski bardziej rozwinięte i zdecydowanie bogatsze, wysoki poziom fiskalizmu i redystrybucji nie wywiera na gospodarkę tak negatywnych skutków, jak w naszym kraju³². Podobne wnioski można wyciągnąć na podstawie oceny salda finansów publicznych. Duży deficyt finansów, zdecydowanie większy w Polsce niż średnia w krajach UGiW, który trzeba sfinansować, ogranicza możliwości wykorzystania dostępnych w gospodarce środków pieniężnych na jej procesy rozwojowe.

Tabela 1

Dochody, wydatki i saldo finansów publicznych (% PKB) w Polsce i w krajach UGiW w latach 2000–2006

Saldo	2000	2001	2002	2003	2004*	2005*	2006*
Dochody (Polska)	39,7	40,1	38,5	39,9	40,3	38,8	39,7
Wydatki (Polska)	42,9	45,4	44,4	45,3	45,1	41,8	41,8
Saldo (Polska)	-3,2	-5,3	-5,9	-5,4	-4,8	-3,0	-2,1
Dochody (kraje UGiW)	46,6	45,8	45,3	45,2	44,7	45,1	45,7
Wydatki (kraje UGiW)	47,6	47,7	47,8	48,2	47,5	47,5	47,3
Saldo (kraje UGiW)	-1,0	-1,9	-2,5	-3,0	-2,8	-2,4	-1,6

* Bez nowych członków UE.

Źródło: *Raport miesięczny EBC*, Frankfurt 2007, s. 86; Ministerstwo Finansów; obliczenia własne.

³² W tym celu wystarczy porównać udział szarej strefy w Polsce i innych krajach należących do UE. Ogólnie się przyjmuje, że dopuszczalna stopa redystrybucji produktu społecznego zależy od jego wielkości przypadającej na jednego mieszkańca. Im mniejszy produkt społeczny *per capita*, im kraj słabszy gospodarczo, tym niższa powinna być stopa jego redystrybucji. Zależność ta jest związana z zapotrzebowaniem słabiej rozwiniętej gospodarki na inwestycje rozwojowe. Ponieważ w Polsce wydatki budżetowe mają głównie charakter konsumpcyjny, a nie rozwojowy, stopa redystrybucji produktu krajowego uważana jest za znacznie wyższą od wskazanej dla krajów o zbliżonym do polskiego poziomie rozwoju i produktu *per capita*. Nie powinna ona przekraczać 30%. Por. W. Wilczyński, *Rynek i pieniądz u progu XXI wieku*, Wyd. Wyższej Szkoły Bankowej, Poznań 2000, s. 117, V. Tanzi, *op.cit.*, s. 20.

Możliwości państwa w oddziaływaniu na procesy gospodarcze są ograniczone jednak przede wszystkim do budżetu państwa i dlatego poddano go głębszej analizie. Budżetowi państwa, który jako roczny plan finansowy obejmuje zestawienie stałych wpływów i wydatków państwa oraz wskazuje źródła pokrycia niedoboru lub kierunki rozdysponowania nadwyżki, przypisywana jest szczególna rola wśród środków realizacji polityki fiskalnej³³. Jest on finansowym wyrazem polityki społeczno-gospodarczej państwa, a jednocześnie instrumentem jej realizacji niekreującym tej polityki, ale wskazującym na jej zakres. Większość współczesnych państw nie kieruje się klasyczną regułą budżetową równoważenia wpływów i wydatków budżetowych, lecz obie strony budżetu państwa wykorzystuje do oddziaływania na procesy społeczno-gospodarcze. We współczesnych państwach wydatki i przychody budżetowe osiągają więc taki poziom, że mają istotny wpływ na ich funkcjonowanie, a udział budżetu państwa w PKB jest uważany za ważny wskaźnik stopnia ingerencji państwa w gospodarkę³⁴. W tabeli 2 umieszczono podstawowe dane charakteryzujące budżet państwa w Polsce. Pozwalają one na ocenę roli państwa w gospodarce z punktu widzenia stopnia fiskalizmu i redystrybucji dochodu przez budżet państwa. W takim ujęciu rola ta jest wiązana z wielkością budżetu państwa. Mały budżet, oznaczający niewielki udział wydatków i dochodów budżetu państwa w wielkości wytworzonego w gospodarce PKB, jest przyjmowany jako reprezentant małego państwa, a duży budżet – przeciwnie.

Z analizy danych dotyczących kształtowania się podstawowych wielkości charakteryzujących budżet państwa w Polsce wynika niewielkie zmniejszenie względnego poziomu zarówno wydatków, jak i dochodów budżetowych w analizowanym okresie. Spadek udziału dochodów budżetu państwa w PKB był nieco większy niż spadek udziału wydatków budżetowych. Świadczy to niewątpliwie o nieznacznym zmniejszeniu ogólnego udziału państwa w gospodarce, ale zmian tych nie można interpretować jako ograniczenia wykonywanych przezeń funkcji. Zgodnie z prawem Wagnera³⁵, realna wartość dochodów i wydatków budżeto-

³³ Zob. P.M. Gaudemet, *Finanse publiczne*, PWE, Warszawa 1990, s. 178.

³⁴ Por. J. Bernat, *Polityka gospodarcza Polski w latach 1995–2003*, Wyższa Szkoła Ekonomiczna, Warszawa 2004, s. 82.

³⁵ Prawo Wagnera lub inaczej prawo wzrastających wydatków publicznych stwierdza, że wraz z rozwojem społecznym rosną wydatki publiczne państwa, na których pokrycie niezbędne są coraz większe dochody. Zob. S. Owsiak, *op.cit.*, s. 38.

wych rosła w Polsce w badanym okresie i w dalszym ciągu stopień fiskalizmu oraz redystrybucji dochodów przez budżet państwa jest niemal powszechnie oceniany jako zbyt wysoki. Pozostawia on podmiotom gospodarczym mało swobody finansowej i wpływa na pogorszenie poziomu dobrobytu, gdyż każda forma redystrybucji dochodów może powodować bezpowrotną stratę społeczną.

Prawie każde działanie państwa w ramach polityki gospodarczej wywołuje redystrybucję dochodów i majątku. W teorii i praktyce uwypukla się jednak szczególnie związek między bogactwem pojedynczych podmiotów i społeczeństwa a polityką podatkową państwa. Polityka podatkowa państwa, będąca składową polityki budżetowej, decyduje o wysokości dochodów podatkowych i możliwościach finansowania z budżetu państwa sprawowanych przez nie funkcji.

Tabela 2

Dochody, wydatki i saldo budżetu państwa w Polsce oraz źródła jego finansowania w latach 2000–2006

Wyszczególnienie	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Dochody:							
– mln zł	135 663,9	140 526,9	143 519,8	152 110,6	156 281,2	179 772,2	197 639,8
– % PKB	19,8	19,5	18,6	18,7	17,6	18,3	18,7
Wydatki:							
– mln zł	151 054,9	172 885,2	182 922,4	189 153,6	197 698,3	208 132,9	222 702,9
– % PKB	22,0	24,0	23,7	23,2	22,3	21,2	21,1
Saldo:							
– mln zł	–15 391,0	–32 358,3	–39 402,6	–37 043,0	–47 041,9	–28 360,7	–25 063,1
– % PKB	–2,3	–4,5	–5,1	–4,5	–4,7	–2,9	–2,4
Finansowanie (% PKB):							
– krajowe	2,3	4,5	5,1	4,5	4,7	2,9	2,4
– zagraniczne	3,0	6,1	4,7	3,8	4,1	2,4	1,7
	0,7	–1,6	0,4	0,7	0,6	0,5	0,7

Źródło: dane z Rocznika Statystycznego GUS, Warszawa, za lata 2000–2005; za 2006 rok dane z Ministerstwa Finansów i obliczenia własne.

Z powodu wielu rozbieżności między interesami podmiotów i państwa należy poszukiwać pewnych kompromisów w ramach omawianej polityki. Poglądy poszczególnych współczesnych szkół ekonomii wskazują na różne wpływy polityki podatkowej (i kształtowanej w jej ramach wysokości, stabilności, a szczególnie struktury podatków) na aktywność w gospodarce.

W tabelach 3 i 4 przedstawiono strukturę dochodów i wydatków budżetowych według podstawowych grup ekonomicznych. Takie ujęcie dochodów budżetu państwa wskazuje źródła ich pochodzenia, a wydatków – podstawowe kierunki ich rozdysponowania. Dochody wydankowywane na realizację roli państwa pochodziły w analizowanym okresie przede wszystkim z podatków (przeszło 88% dochodów budżetowych), głównie pośrednich, których udział w dochodach budżetu państwa wzrósł o przeszło 6 punktów procentowych. Podobnie obniżył się udział podatków dochodowych w całkowitych dochodach budżetu państwa. Tę zmianę struktury dochodów budżetowych należy ocenić jako korzystną dla gospodarki, gdyż oznacza ona zmniejszenie udziału tak zwanych podatków zniekształcających (czyli podatków bezpośrednich – dochodowych) w całkowitych dochodach budżetu państwa.

Tabela 3

Struktura dochodów budżetowych według podstawowych grup ekonomicznych (%)
w Polsce w latach 2000–2006

Wyszczególnienie	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Dochody budżetowe	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Dochody krajowe	99,9	99,2	99,7	99,9	98,2	98,4	99,0
1. Dochody podatkowe	88,2	84,4	89,7	88,9	86,7	86,7	88,5
w tym:							
a) podatki pośrednie:	58,7	58,7	62,4	62,7	64,6	64,3	65,1
– podatek VAT	38,1	37,6	40,0	39,7	39,8	41,9	42,7
– akcyzowy	20,1	20,6	21,9	22,6	24,3	22,0	21,3
b) podatki dochodowe:	29,4	26,1	27,3	26,2	22,1	22,4	24,0
– osoby prawne	12,4	9,4	10,5	9,3	8,3	8,8	14,2
– osoby fizyczne	17,0	16,7	16,8	16,9	13,8	13,6	9,8
2. Dochody niepodatkowe	11,7	14,4	10,0	11,0	11,5	11,7	10,1
Dochody zagraniczne	0,1	0,8	0,3	0,1	0,1	0,2	0,4
Wpłaty z UE	–	–	–	–	1,7	1,4	1,0

Źródło: jak pod tabelą 2.

Polityka wydatków budżetowych może odgrywać istotną rolę w gospodarce, ponieważ powoduje zmiany w popycie globalnym nie tylko konsumpcyjnym (wydatki osobowe, socjalne, płatności transferowe), ale i inwestycyjnym (przede wszystkim wydatki majątkowe). Z budżetu państwa ponoszone są różnego rodzaju

ju wydatki, które mogą mieć odmienne znaczenie dla procesów gospodarczych, a analiza ich struktury pozwala na badanie zakresu sprawowanych przez państwo funkcji.

Tabela 4

Struktura wydatków budżetowych według podstawowych grup ekonomicznych (%)
w Polsce w latach 2000–2006

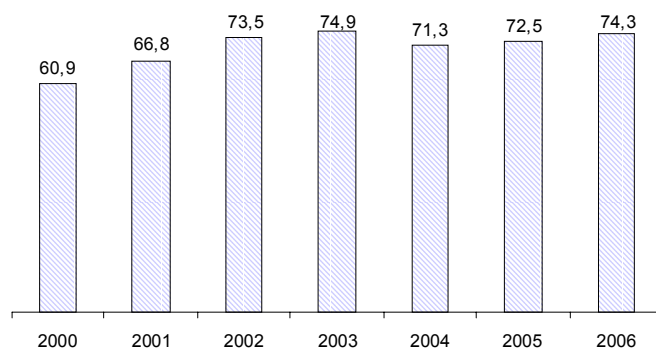
Wyszczególnienie	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Wydatki budżetowe	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Dotacje i subwencje	55,3	59,9	57,0	55,6	51,4	48,9	50,7
w tym:							
– dotacje podmiotowe	1,3	7,2	6,5	6,8	7,3	7,4	6,9
– dotacje przedmiotowe	0,4	0,7	0,5	0,4	0,3	0,3	0,2
– dotacje do FUS i KRUS	18,9	20,8	28,9	22,9	19,3	19,3	17,7
– dotacje dla jednostek samorządu terytorialnego	3,0	2,5	2,7	2,3	3,0	6,2	7,3
– subwencje dla jednostek samorządu terytorialnego	17,1	17,0	16,2	16,8	15,9	10,6	15,5
Świadczenia na rzecz osób fizycznych	8,7	8,5	7,7	8,4	9,3	9,9	8,0
Wydatki bieżące jednostek budżetowych	17,8	16,9	16,3	18,1	18,8	19,2	18,9
Rozliczenia z bankami	1,3	1,9	1,0	0,7	0,6	0,5	0,5
Obsługa długu publicznego	11,9	12,1	13,2	12,7	11,5	12,0	12,5
w tym:							
– krajowego	9,1	9,9	11,1	11,7	9,4	10,2	10,4
– zagranicznego	2,8	2,2	2,1	1,0	2,1	1,8	2,1
Wydatki majątkowe	4,9	3,7	4,3	4,5	5,6	4,9	5,0
Środki własne UE	–	–	–	–	2,9	4,7	4,4

Źródło: jak pod tabelą 3.

Pierwszy wniosek, który wynika z tej analizy, to negatywna ocena wysokiego udziału wydatków zdeterminowanych, czyli gwarantowanych ustawowo lub związanych z wcześniej przyjętym zobowiązaniami ujętymi w ramy prawne, w całości wydatków z budżetu państwa. Na wydatki te składają się tak zwane wydatki sztywne i quasi-sztywne. Pozostała część wydatków budżetowych to wydatki elastyczne. Do wydatków sztywnych zaliczane są subwencje dla jednostek samorządowych, koszty obsługi długu publicznego i wydatki związane z finansowaniem dróg krajowych. Od roku 2004 należy także do nich składka do budżetu UE. Wydatki quasi-sztywne to wydatki na ubezpieczenia społeczne, wydatki socjalne, premie gwarancyjne i odsetki od kredytów mieszkaniowych, wydat-

ki naczelných organów władzy, kontroli i sądownictwa. Do wydatków elastycznych zaliczane są natomiast wynagrodzenia i wydatki rzeczowe (bieżące) jednostek budżetowych, dotacje dla jednostek samorządu terytorialnego, dotacje dla jednostek zaliczanych do sektora finansów publicznych (szkół wyższych, jednostek naukowo-badawczych itp.), dotacje dla podmiotów gospodarczych, dotacje dla jednostek nie zaliczanych do sektora finansów publicznych i wydatki majątkowe.

Wysokość udziału wydatków zdeterminowanych w całości wydatków budżetowych i widoczny na wykresie 1 jego wzrost w analizowanym okresie o przeszło 14 punktów procentowych wskazują na znaczne ograniczenie możliwości zmiany alokacji środków budżetowych. Na początku lat 90. ubiegłego wieku wydatki zdeterminowane stanowiły jedynie 7,2% całkowitych wydatków z budżetu państwa, w 1995 roku – ponad 24%, a w 1997 roku ich udział podwoił się i wynosił 45%. Po wprowadzeniu pewnych regulacji prawnych i przyjęciu ustawowych zobowiązań państwo zostawiło sobie niewielkie pole manewru w dostosowaniu wydatków budżetowych do ewentualnej zmiany zakresu pełnionych przez siebie funkcji i w ten sposób także możliwości wpływania na procesy gospodarcze.



Wykres 1. Wydatki zdeterminowane budżetu państwa w Polsce w latach 2000–2006 (% całości wydatków budżetowych)

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych Ministerstwa Finansów.

Wyraźny wzrost wydatków zdeterminowanych Ministerstwo Finansów wiąże ze wzrostem kosztów budżetu państwa po wprowadzeniu w życie reformy ubezpieczeń społecznych i reformy służby zdrowia oraz rozwiązań systemowych

dotyczących finansowania niektórych wydatków budżetowych³⁶. Obniżenie ich udziału w 2004 roku nastąpiło głównie na skutek zmian sposobu refundacji Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (FUS) i sposobu finansowania niektórych zadań z budżetu państwa³⁷. Ponowny wzrost wydatków prawnie zdeterminowanych w 2005 roku był spowodowany przede wszystkim wzrostem składki do budżetu UE, zwiększeniem wydatków na zasiłki i świadczenia przedemerytalne, wzrostem wydatków na obsługę długu publicznego spowodowanym wyższymi kosztami obsługi skarbowych papierów wartościowych wyemitowanych na rynku krajowym, zwiększeniem subwencji dla jednostek samorządu terytorialnego oraz wzrostem wydatków na obronę narodową spowodowanym wzrostem PKB.

Dalsze zwiększenie wydatków prawnie zdeterminowanych w 2006 roku zostało spowodowane zmianami zasad ujmowania wydatków przeznaczonych na realizację programów i projektów finansowanych w ramach funduszy strukturalnych i inicjatyw wspólnotowych, które podlegają refundacji ze środków UE. Po raz pierwszy wydatki te włączono do ustawy budżetowej, co spowodowało nie tylko zwiększenie wydatków ogółem, ale także wydatków zdeterminowanych w porównaniu z 2005 rokiem³⁸. Wpłynęło to także na zmianę struktury wydatków budżetowych w układzie zadaniowym przedstawionym w tabeli 5.

Pogłębiona analiza struktury wydatków państwa w tym układzie wskazuje, że największą część wydatków państwa pochłaniały trzy grupy funkcji: ubezpieczenia społeczne, podstawowe funkcje państwa i obsługa długu publicznego. W grupach tych dostrzegalny jest niewielki spadek wydatków przeznaczanych na realizację podstawowych funkcji państwa (administracja publiczna, wymiar sprawiedliwości i zapewnienie bezpieczeństwa wewnętrznego i zewnętrznego). W większości są to wydatki na tworzenie nieodpłatnych dóbr publicznych, do których dostępność jest warunkiem koniecznym trwałego rozwoju społeczno-gospodarczego. Pod koniec analizowanego okresu zmalał także udział wydatków przeznaczonych na ubezpieczenia społeczne (o 5 punktów procentowych w porównaniu z największym ich udziałem w 2002 roku), co zostało spowodowane

³⁶ Por. *Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa za rok 2003*, Ministerstwo Finansów 2004, s. 111.

³⁷ Por. *Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa za rok 2004*, Ministerstwo Finansów 2005, s. 128.

³⁸ *Ibidem*, s. 99.

Tabela 5

Struktura wydatków budżetu państwa w układzie zadaniowym (%) w latach 2000–2006

Wyszczególnienie	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Wydatki ogółem	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Ubezpieczenia społeczne	24,2	25,2	27,6	27,4	23,8	21,1	22,6
Wydatki socjalne	8,4	11,4	10,5	10,3	9,8	11,0	9,8
Obsługa długu publicznego	11,9	12,1	13,2	12,8	11,5	12,0	12,5
Podstawowe funkcje państwa	19,1	16,5	16,6	17,1	18,3	18,8	17,4
Nauka i edukacja	A*	19,5	18,7	19,0	19,4	19,5	19,4
Ochrona zdrowia	2,3	1,9	1,7	1,7	1,6	1,5	2,4
Infrastruktura i środowisko	B*	4,3	4,5	4,5	3,3	2,6	2,2
Rolnictwo	2,4	2,3	2,0	2,3	3,6	3,3	3,2
Gospodarka	C*	1,2	0,9	1,1	1,1	1,2	2,1
Gospodarka mieszkaniowa	1,3	2,2	1,2	0,9	0,8	0,6	0,4
Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego oraz kultura fizyczna i sport	D*	0,7	0,5	0,5	0,6	0,6	0,9
Pozostałe wydatki	3,7	2,7	2,6	2,8	6,2	7,8	7,1

* W roku 2000 obowiązywał inny podział wydatków, tzw. funkcjonalny, pozwalający na ocenę skali finansowania środkami publicznymi określonych zadań, bez względu na to, kto jest dysponentem środków. Suma wydatków A, B, C i D stanowiła 26,7% całości poniesionych w tym roku wydatków z budżetu państwa. Wydatki te były grupowane w postaci:

- subwencji dla jednostek samorządu terytorialnego (dla gmin subwencja ogólna składająca się z części podstawowej, oświatowej i wyrównawczej, a dla powiatów, miast na prawach powiatów i województw samorządowych subwencja ogólna składająca się z części oświatowej, drogowej i wyrównawczej) stanowiących 17,1% wydatków z budżetu państwa;
- wydatków prorozwojowych (na naukę, szkolnictwo wyższe, oświatę i wychowanie bez subwencji oświatowych, budowę i modernizację dróg, infrastrukturę komunikacyjną, promocję eksportu, programy restrukturyzacyjne) stanowiących 9,0% całości wydatków;
- pozostałych dotacji do podmiotów gospodarczych i zadań gospodarczych, które stanowiły 0,6% całkowitych wydatków z budżetu.

Źródło: dane Ministerstwa Finansów i obliczenia własne.

głównie zmianą sposobu refundacji FUS w 2005 roku. Jeżeli do wymienionych trzech rodzajów wydatków doda się wydatki socjalne ponoszone z budżetu państwa, wartość całej tej grupy wydatków świadczy o zdecydowanie największym zakresie redystrybucyjno-socjalnych funkcji państwa w analizowanym okresie. Oznacza to, że największą wartość mają wydatki „konsumpcyjne” budżetu państwa, natomiast mniejsze znaczenie mają funkcje gospodarcze i prorozwojowe. Struktura wydatków budżetowych jest zatem wysoce nieproduktywna, nie służy

rozwojowi gospodarczemu, a budżet państwa zaspokaja przede wszystkim doraźne potrzeby i ma charakter świadczeniowo-konsumpcyjny. Uwidacznia się to także w coraz mniejszym udziale sumy wydatków gospodarczych, majątkowych, na infrastrukturę oraz naukę i oświatę³⁹. Taka struktura wydatków obniża skuteczność państwa i realizowanej polityki fiskalnej w oddziaływaniu na wzrost gospodarki, a przede wszystkim jest wynikiem zwiększenia wydatków zdeterminowanych, które uniemożliwiają przeprowadzenie odmiennej alokacji środków budżetowych.

Konsekwencją zbyt dużych wydatków w porównaniu z dochodami budżetowymi i niemożliwościami ich obniżenia przede wszystkim z przyczyn politycznych jest deficyt budżetowy, którego bezwzględną i względną wielkość przedstawiono w tabeli 1. Deficyt budżetu państwa stanowił w analizowanym okresie zdecydowanie największą część deficytu finansów publicznych – w latach 2001–2003 przekroczył pułap uznany za maksymalny według kryteriów pakietu stabilizacyjnego z Maastricht.

Zgodnie z teoretycznymi twierdzeniami, makroekonomiczne konsekwencje deficytu budżetowego i sposobu jego finansowania mogą być różne. Występujący w analizowanym okresie w Polsce deficyt budżetu państwa wymagał źródeł finansowania, a ważnym źródłem okazał się krajowy rynek finansowy, na którym państwo sprzedawało skarbowe papiery dłużne i zaciągało kredyty. Zostało więc zmuszone do typowych rynkowych zachowań, zgłaszając na rynku finansowym popyt na pieniądź służący do finansowania deficytu. Skarb Państwa, działający wyłącznie po stronie popytu na rynku pieniężnym, był w analizowanym okresie

³⁹ Podkreślić należy, że znaczny udział wydatków konsumpcyjnych w całości wydatków finansów publicznych nie jest charakterystyczny wyłącznie dla polskiej gospodarki. W krajach UGiW wydatki konsumpcyjne stanowiły na początku analizowanego okresu 39,6%, a w 2006 roku 40,7% łącznego PKB wytworzonego w tych krajach. Udział wydatków konsumpcyjnych w PKB (%) w wybranych krajach europejskich przedstawiono w poniższej tabeli.

Wyszczególnienie	2000	2006
Polska	35,2	36,1
Dania	47,7	47,0
Estonia	32,0	29,1
Francja	44,8	46,7
Grecja	36,1	36,7
Wielka Brytania	34,6	39,2

Źródło: „Government Finance Statistics 2007”, EUROSTAT.

największym pożyczkobiorcą. Wzrost popytu na pieniądź ze strony państwa mógł przyczynić się do utrzymywania w gospodarce wysokich stóp procentowych, głównie średnio- i długoterminowych. Dodatkowo zachęcanie pożyczkodawców do udostępnienia wolnych środków pieniężnych na potrzeby finansowania chronicznego i rosnącego w latach 2001–2004 deficytu wymagało oferowania przez państwo korzystnych warunków zakupu rządowych papierów wartościowych, a skutkiem tego była wysoka wartość długu publicznego Skarbu Państwa. Przeszło 2/3 tego długu stanowią wyemitowane przez państwo skarbowe papiery wartościowe, które nie tylko są obciążone niskim ryzykiem, ale również oferują atrakcyjne oprocentowanie. W takiej sytuacji dług publiczny powoduje powstawanie zjawiska nadpłynności w sektorze bankowym i niewykorzystania potencjału kredytowego tego sektora na potrzeby rozwojowe gospodarki. Może także przyczynić się do utrzymywania wysokiego poziomu stopy procentowej na rynku finansowym, zmniejszenia stopnia wrażliwości gospodarki na ewentualne jej spadki i negatywnie oddziaływać na sferę realną.

Analizując konsekwencje deficytu budżetowego i długu publicznego w polskiej gospodarce, nie można pominąć pewnego efektu pozytywnego. Niejako przy okazji stały się one katalizatorem rozwoju rynków finansowych i sektora finansowego⁴⁰. Emisja rządowych papierów wartościowych oferowanych na ogół na krajowym rynku finansowym przyczyniła się nie tylko do wzbogacenia oferty udostępnionych na nim aktywów finansowych, ale także do stabilizacji oraz rozwoju sektora i rynku finansowego. Rządowe papiery dłużne są także aktywem chętnie trzymanym w portfelach pozostałych inwestorów, szczególnie w okresie spadku koniunktury na giełdzie, gdyż pozwalają na ograniczenie strat związanych ze spadkiem wartości ich portfeli.

Występowanie w polskiej gospodarce długu publicznego i jego wysokość powodują, że znaczną pozycją po stronie wydatków budżetowych są koszty obsługi tego długu, których udział w całości wydatków budżetowych wzrósł w analizowanym okresie i w 2006 roku ukształtował się na poziomie 12,5%. Oznacza to, że duża część wydatków budżetowych musi być corocznie blokowana na obsługę długu publicznego i nie może zostać rozdysponowana na realizację gospodarczych funkcji państwa.

⁴⁰ Por. S. Owsiak, *Perspektywy polskiego sektora finansowego*, w: *Sektor finansowy w Polsce*, red. S. Owsiak, PWE, Warszawa 2002, s. 299.

Zakończenie

Działanie współczesnych gospodarek rynkowych, wbrew nazwie, oparte jest na dualnym mechanizmie koordynacji decyzji podejmowanych przez podmioty, a nie jedynie na koordynacji dokonywanej przez rynek. Dlatego również państwo ma określoną rolę w gospodarce i zakres funkcji tradycyjnie znajdujących uzasadnienie w zawodności i niedoskonałości rynku w obszarze alokacji zasobów, stabilizacji gospodarki i redystrybucji dochodów. Podmiotowi temu przypisywane są funkcje, których sprawowanie ma na celu poprawę funkcjonowania rynku lub ewentualnie zastępowanie go w tych obszarach. Jednak funkcjonowanie państwa, tak jak rynku, nie jest doskonałe, a na temat szczegółowego zakresu roli państwa i funkcji, które są współcześnie przypisywane temu podmiotowi, nie ma w teorii ekonomii pełnej zgodności. Zagadnienie zakresu roli państwa jest nie tylko płaszczyzną dyskusji teoretycznych, ale także praktycznych dociekań, które są prowadzone w każdej gospodarce, szczególnie wtedy, gdy w rzeczywistych działaniach państwa upatruje się przyczyn pojawiających się problemów lub sposobu ich rozwiązania. Bez wątplenia jednak mniejsza lub większa rola państwa wskazywana w ramach tych dyskusji powinna być wypełniona efektywnie, czyli w sposób umożliwiający realizację nadrzędnego celu działania, jakim jest wzrost i rozwój danej gospodarki oraz społeczeństwa.

Większy lub mniejszy zakres roli państwa w gospodarce znajduje odzwierciedlenie w wielkości jego budżetu, a rodzaj funkcji sprawowanych przez ten podmiot – w strukturze dochodów i wydatków budżetowych. Przeprowadzona w artykule analiza wykazała, że w polskiej gospodarce:

- a) na podstawie oceny wielkości dochodów i wydatków budżetowych państwu należy przypisać ważną rolę;
- b) konieczne jest uzdrowienie finansów publicznych, co musi być powiązane z pewną restrykcyjnością polityki fiskalnej w zakresie „konsumpcyjnych” wydatków z budżetu; oznacza to jednocześnie zmniejszenie ingerencji państwa w przebieg procesów gospodarczych i społecznych oraz obniżenie jego udziału w redystrybucji PKB, a w przyszłości także stopnia fiskalizmu;
- c) konieczne są zmiany struktury wydatków publicznych polegające na zwiększeniu udziału wydatków elastycznych, gdyż wydatki budżetowe cechuje obecnie bardzo duży długookresowy stopień sztywności na sku-

- tek obrony raz uzyskanych korzyści przez określone grupy interesów; zmiana ta powinna pozwolić na zwiększenie stopnia elastyczności reakcji państwa na pojawiające się w gospodarce problemy;
- d) konieczne są zmiany struktury wydatków publicznych polegające na zwiększeniu udziału wydatków prorozwojowych, w których ramach państwo może, nie zmieniając skali fiskalizmu w gospodarce, przyczynić się do przyspieszenia tempa wzrostu gospodarki i poziomu życia.

Są to postulaty od dawna wysuwane wobec państwa i jego roli w polskiej gospodarce, a ich realizacja wymaga wielu zmian w dziedzinie finansów publicznych, których sztywna struktura, ze zdecydowanie największym udziałem wydatków „konsumpcyjnych”, i konieczność większego dyscyplinowania, nie pozwalają obecnie na zwiększenie zakresu prorozwojowych funkcji państwa.

SIZE AND STRUCTURE OF THE CENTRAL BUDGET AS EXPRESSION OF THE GOVERNMENT'S ROLE IN CONTEMPORARY ECONOMY

Summary

In each contemporary economy that assigns certain functions to the government, the latter has a role to play. Formal expression of the government's role and functions in the economy is the size and structure of its budget. The aim of this study is to present the role of the government and its functions as discussed in the contemporary theory of economics, as well as to analyse the empirical role of the government in Poland in the early 21st century. Theoretical considerations have been based on modern literature on the subject, mainly Polish authors, since the research part refers to today's conditions in Polish economy. The empirical part of the study analyses the data describing the government's income and spending as well as their structures (in various cross-sections) in Poland in the years 2000–2006.

Translated by Joanna Bajera