

**Jolanta Ciak**  
**Katedra Finansów**  
**Wyższa Szkoła Bankowa**

## **ROLA PAŃSTWA W OKRESIE TRANSFORMACJI – ZMIANY W BUDŻECIE I PROWADZONEJ POLITYCE BUDŻETOWEJ**

Zmiany ustrojowe, jakie się dokonały w latach osiemdziesiątych i dziewięćdziesiątych w istotny sposób wpływały na zmiany charakteru i treści finansów państwa, a zatem i jego roli w nowym systemie. Przyjęty model społeczno – gospodarczy, całkowicie odmienny od funkcjonującego w poprzednim systemie, zakładał znaczne ograniczenie regulacyjnej (interwencyjnej) funkcji państwa, szczególnie w sferze gospodarczej. Praktycznie oznaczało to oparcie interpretacji zjawisk życia gospodarczego na koncepcji monetarystycznej, a zatem odrzucenie idei społecznej gospodarki rynkowej, która mogłaby chociaż w części złagodzić zastosowaną wówczas terapię szokową wobec polskiego społeczeństwa.

Udział państwa w redystrybucji PKB stał się głównym przedmiotem polemik i kontrowersji i niestety zarówno w literaturze jak i praktyce nie można znaleźć jakiegokolwiek consensusu. Stosunek do zakresu włączania się państwa w procesy gospodarcze podlega pewnym wahaniom, które przede wszystkim uzależnione są od preferowanej w danym czasie opcji politycznej.

Celem niniejszego referatu jest ukazanie zmian jakie się dokonały w odniesieniu do roli państwa w okresie transformacji z punktu widzenia polityki budżetowej. Celowo wybrano powyższą politykę, ponieważ poprzez nią (w szczególności za pośrednictwem budżetu) państwo jest w stanie realizować wytyczone cele społeczno – gospodarcze.

Według Banku Światowego istnieje pięć funkcji, które powinny stać się domeną współczesnego państwa o gospodarce rynkowej, a których nie jest w stanie wypełnić żadna instytucja prywatna. Są nimi: tworzenie podstaw prawnych, kierowanie polityką makroekonomiczną, ochrona środowiska naturalnego, inwestowanie w sektorach podstawowych usług socjalnych, kapitału ludzkiego i infrastruktury, jak również zapewnienie najuboższym grupom społecznym pełnego zabezpieczenia. Polityka budżetowa zajmuje zatem swoje miejsce w funkcjach współczesnego państwa.

Politykę budżetową możemy zdefiniować jako operowanie wydatkami i dochodami państwa, a więc regulowanie ich wysokości, struktury, wzajemnych proporcji i sald, dla osiągnięcia różnych celów tak społecznych, ekonomicznych jak i politycznych. Zajmując się sposobami wykorzystywania dochodów i wydatków publicznych polityka ta pełni pewne zadania społeczno – gospodarcze, dzięki którym zostaje zapewniony rozwój określonych stosunków społecznych (państwo – przedsiębiorstwa, państwo – gospodarstwo domowe, przedsiębiorstwo – gospodarstwo domowe), ochrona istniejących instytucji polityczno – ustrojowych (wojsko, policja), a także rozwój określonych dziedzin i form działalności gospodarczej.

Zgodnie z podziałem jaki dokonuje H. Suchocka – Krysiak zadania polityki budżetowej można podzielić na trzy podstawowe grupy: zadania fiskalne, zadania

społeczno - ustrojowe i gospodarcze<sup>1</sup>. Przyjmując założenie, iż polityka budżetowa jest częścią polityki finansowej państwa między tymi zadaniami istnieje ścisły związek. Zadanie fiskalne sprowadza się do bezzwrotnego, nieodpłatnego i przymusowego przejmowania części dochodu narodowego od podmiotów gospodarczych, które ten dochód wytwarzają, aby zgromadzić środki finansowe dla realizacji pozostałych zadań. Stały wzrost tych zadań prowadzi do wzrostu ingerencji państwa w sferę gospodarczą. Rozszerzający się zakres ingerencji państwa w sprawy gospodarcze jak również pewien wzrost obciążeń finansów publicznych kosztami usług społecznych powoduje wzrost zapotrzebowania na środki finansowe, kumulowane w budżecie. Zapewnienie realizacji przejętych przez państwo zadań, uwidacznia się we wzroście obciążeń podatkowych, hamując i ograniczając w ten sposób aktywność podmiotów gospodarczych.

Państwo, przejmując na siebie obowiązek bezpośredniego regulowania procesów gospodarczych w obrębie własności państwowej, staje się odpowiedzialne za wyniki finansowe przedsiębiorstw, korzystających z majątku państwowego. Równocześnie realizując ustrojowe założenie sprawiedliwości społecznej przejmuje większość funkcji opiekuńczych, świadcząc usługi na rzecz ludności nieodpłatnie bądź częściowo odpłatnie. W rezultacie tego powstają nowe wydatki budżetowe, związane z dotowaniem przedsiębiorstw deficytowych, finansowaniem niektórych zadań inwestycyjnych; wydatki bezpośrednie przeznaczone na utrzymanie sfery budżetowej. Powoduje to duże zapotrzebowanie na środki finansowe. Taki schemat działania występował w modelu scentralizowanym, którego podstawą było dyrektywne planowanie podziału zasobów finansowych. Zmiana modelu zarządzania na mechanizm rynkowy pociągnęło za sobą ograniczenie roli państwa w zarządzaniu gospodarką i zawężenie pola działania polityki finansowej, a tym samym polityki budżetowej.

Deklarowanymi zasadami ustrojowymi w latach poprzedzających transformację były: dominacja własności społecznej, która w praktyce realizowana była w formie własności państwowej; deklarowanie nadrzędności interesu ogólnospołecznego, która wyrażała się w praktyce nadrzędnością interesu państwa jako instytucji przymusu, realizowana dla konserwacji istniejącego systemu oraz planowy rozwój gospodarki, który próbowano urzeczywistniać za pomocą centralnego planowania.

Wskutek posługiwania się w decyzjach gospodarczych rzeczowymi wielkościami w systemie gospodarczym realnego socjalizmu nie było syntetycznego kryterium optymalizacji decyzyjnej dla gospodarki i tym samym dla przedsiębiorstw. Ceny poszczególnych dóbr i usług były wyrażane w pieniądzu, jednak ich relacje były przypadkowe i pełniły jedynie rolę miernika wielkości agregatowych. Pieniądz natomiast służył głównie ewidencjonowaniu tych wielkości zarówno w ich strumieniach jak i zasobach.

Podstawowa część nadwyżki ekonomicznej gromadzona była na szczeblu centralnym<sup>2</sup> i to centralny planista podejmował decyzje dotyczące wielkości akumulacji (i o przekształcaniu jej w kapitał) oraz o kierunkach jej alokacji (decyzje o tempie i kierunkach rozwoju całej gospodarki). Centralny planista wykorzystywał istnienie pieniądza dla wzmocnienia kontroli i centralizacji decyzji gospodarczych. Czynił to

<sup>1</sup> Por. H. Sochacka Krysiak, Polityka budżetowa – Możliwości i Bariery, [w] „Finanse” nr 10 – 12/1989, s. 10.

<sup>2</sup> Obowiązujący w tym okresie model funkcjonowania polskiej gospodarki określić można jako monocentryczny. W modelu tym kierowniczą rolę spełniało centrum polityczne. Tam zapadały bowiem najważniejsze decyzje dotyczące przyszłych kierunków rozwoju gospodarki oraz zmian w mechanizmie jej funkcjonowania. Szerzej: P. Bożyk, Polityka gospodarcza Polski 1985 – 2000, WSH, Warszawa 1995, s. 9 i dalsze.

poprzez budżet państwa. Budżet Polski był podstawowym planem finansowym państwa, zbiorczym zestawieniem dochodów i wydatków budżetu centralnego, budżetów terenowych i środków pozabudżetowych, sporządzonym zgodnie z klasyfikacją budżetu państwa. Określał gromadzenie i podział środków pieniężnych zgodnie z narodowym planem społeczno - gospodarczym. Jako plan finansowy państwa miał charakter dyrektywny<sup>3</sup> i obejmował dochody i wydatki o charakterze bezzwrotnym.

W miarę przejmowania przez budżet coraz większej części dochodu narodowego, następował z jednej strony wzrost obciążeń podatkowych, z drugiej natomiast wzrost subwencji i dotacji budżetowych<sup>4</sup>. Budżet finansował przedsiębiorstwa<sup>5</sup> w zakresie ich wydatków inwestycyjnych i eksploatacyjnych. Przedsiębiorstwa, otrzymujące z budżetu środki finansowe, produkowały dobra i usługi, które sprzedawały na zasadzie odpłatności szczególnej, a więc uzyskiwały dochody. Ich dotowanie tworzyło sytuację hybrydową. Dotacje wypłacane tym przedsiębiorstwom traktowane były jako część ich dochodów, natomiast różnica pomiędzy tymi dochodami i wydatkami traktowana była jako zysk i od tego naliczono podatek dochodowy. Podatek ten był następnie odprowadzany do budżetu państwa. Takie rozwiązanie fiskalne miało na celu utrzymanie zasady rozrachunku ekonomicznego, czyli pokrywania (poprzez dotowanie przedsiębiorstwa) wydatków własnymi dochodami<sup>6</sup>.

W miarę wzrostu udziału dotacji budżetowych w dochodach przedsiębiorstw następowało przejmowanie tych przedsiębiorstw (oznaczało to przejmowanie przez budżet państwa odpowiedzialności za ich wydatki). Aby podołać nowym zadaniom w zakresie finansowania gospodarki budżet zaczął rozszerzać swoje własne dochody. Odbywało się to poprzez objęcie podatkami przeważającej części akumulacji przedsiębiorstw. W ten sposób zwiększona presja podatkowa doprowadzała dobrze prosperujące przedsiębiorstwa do ujemnego salda w rachunku wyników. Z kolei te przedsiębiorstwa zwracały się do budżetu po dotacje. Dążenie do maksymalnej centralizacji powodowało włączanie w ramy budżetu państwowego oddzielnych funduszy, posiadających własne dochody (tj. fundusz ubezpieczeń społecznych) oraz jednostek administracji terenowej (województw, miast i gmin). Poszczególne zabiegi państwa mające na celu osiągnięcie maksymalnej centralizacji w gromadzeniu i podziale dochodu narodowego można określić jako ekspansjonizm budżetowy.

W polskiej literaturze ekonomicznej można znaleźć wiele poglądów na temat polityki fiskalnej prowadzonej w okresie realnego socjalizmu. Wielu autorów uważa, iż trudno jest mówić o jakiegokolwiek polityce budżetowej w tym okresie, skoro nie można było stosować jej narzędzi. Niemożność ich stosowania wyrażała się w tym, że działalność podmiotów gospodarczych, wynikająca z ich celów, była całkowicie

<sup>3</sup> Charakter dyrektywny wyrażał się w tym, że budżet stanowił wiążące polecenie parlamentu, które skierowane było do rządu i ministrów. Stopień dyrektywności ustaleń budżetowych był jednak zróżnicowany. Nie wszystkie dyrektywy miały charakter nakazowy, jednakże wszystkie wyznaczały wykonawcom budżetu określone obowiązki.

<sup>4</sup> Dotacje te stanowiły bezzwrotne i nieoprocentowane transfery środków pieniężnych dla przedsiębiorstw.

<sup>5</sup> Należy tu dodać, że w gospodarce socjalistycznej przedsiębiorstwa były głównym przedmiotem, a zarazem adresatem polityki gospodarczej państwa, ponieważ produkcja, którą one wytwarzały stanowiła główny nośnik funkcjonowania i rozwoju gospodarki narodowej.

<sup>6</sup> Jak słusznie zauważył S. Kurowski, dotowanie przedsiębiorstw tworzyło sytuację hybrydową. Tak samo utrzymywanie zasady rozrachunku gospodarczego było tylko pozorne. Dotacje budżetowe były naliczane ex post jako pozycja wynikowa, uzależniona od strat czy deficytów jakie ponosiło przedsiębiorstwo. Nadwyżka jaką uzyskiwało dotowane przedsiębiorstwo nie było faktycznym zyskiem, wręcz przeciwnie było manipulowaniem rentownością przedsiębiorstwa. Szerzej: S. Kurowski, *Polityka gospodarcza PRL*, Warszawa 1990, s. 157.

niewrażliwa na narzędzia fiskalne<sup>7</sup>. Niedobory własnych środków finansowych nie stanowiły jednak bariery dla prowadzenia działalności gospodarczej. Tworzyło to sytuację, w której przedsiębiorstwa nie były wrażliwe na stosowane instrumenty polityki podatkowej, w związku z czym pobudzanie przedsiębiorstw państwowych do określonych działań za pomocą systemu podatkowego było bardzo trudne, a w niektórych przypadkach całkiem niemożliwe. Przedsiębiorstwa państwowe nie czuły się zagrożone a wszelkie koszty i straty nieracjonalnych decyzji pokrywał budżet państwa. Stosowane w tym czasie łagodne ograniczenia budżetowe umożliwiały przedsiębiorstwom przetrwanie rosnących kosztów produkcji na społeczeństwo. Stanowiły główną przyczynę nadmiernych skłonności do inwestowania, które w połączeniu z silnymi preferencjami w przydziale środków finansowych dla dziedzin priorytetowych (dotyczyło to głównie przemysłów: surowcowo - energetycznego i hutniczo - stalowego) prowadziły do gospodarki niedoborów<sup>8</sup>.

Analizując ten okres zauważa się, że w ramach polityki budżetowej państwo prowadziło jednak określoną politykę dotyczącą kształtowania struktury budżetu zarówno po stronie dochodów jak i wydatków, przy czym polityka wydatkowa była ściśle powiązana z decyzjami centralnego planu gospodarczego<sup>9</sup>. Polityka dochodowa oparta była przede wszystkim o politykę podatkową. Konieczność przejmowania przez budżet części dochodów wytworzonych w różnych sektorach gospodarki, wywoływało negatywne następstwa w postaci osłabienia motywacji materialnej w tych sektorach. Poziom tego osłabienia zależał nie tylko od przejmowanych wielkości, lecz również od formy, w jakiej to przejmowanie następowało<sup>10</sup>. Większość dochodów budżetowych przybierało prawne formy danin publicznych, przede wszystkim - podatków i opłat.

Prowadzona w tym okresie polityka podatkowa miała różne cele. Były to zarówno cele fiskalne (polegające na nakładaniu takich podatków, które najbardziej zasilały dochody budżetu), cele gospodarcze (dotyczące ukierunkowania przedmiotowego określonych podmiotów w celu stymulacji ich działań w konkretnych dziedzinach) oraz cele społeczno - polityczne (dotyczące zróżnicowania podmiotowego podatków - ochrona pewnych grup podmiotów gospodarczych)<sup>11</sup>.

Przejęcie od gospodarki centralnie planowanej do gospodarki rynkowej w Polsce wymusiło zatem wiele zmian we wszystkich dziedzinach życia gospodarczego. Dotyczyło

<sup>7</sup> Wydatki budżetowe pełniły funkcję akomodującą wobec realnych procesów gospodarczych, deficyt budżetowy musiał być monetaryzowany a system podatkowy nie stanowił dla przedsiębiorstw żadnych warunków brzegowych ich funkcjonowania. Szerzej: C. Józefiak, Zależność między zmianami systemowymi a polityką gospodarczą, [w] *Dynamika transformacji polskiej gospodarki*, Warszawa 1997, s. 164.

<sup>8</sup> Dobrym kompendium wiedzy na temat łagodnych ograniczeń budżetowych w warunkach gospodarki niedoborów jest książka J. Kornaia. W książce tej autor przeanalizował wszystkie negatywne konsekwencje łagodnego ograniczenia budżetowego. Szerzej: J. Kornai, *Gospodarka niedoborów*, Warszawa 1985.

<sup>9</sup> Zgodność budżetu z zadaniami narodowego planu społeczno - gospodarczego nie oznaczało jednostronnego dostosowywania zadań określonych budżetem do zadań określonych narodowym planem społeczno - gospodarczym. Pomiedzy jednymi i drugimi zachodził bowiem stosunek współzależności. Nie tylko określenie zadań finansowych budżetu zależało od zadań rzeczowych ustalonych w narodowym planie społeczno - gospodarczym, ale także odwrotnie: obydwa kręgi zadań musiały być wzajemnie do siebie dostosowane. Por. J. Kaleta, *Gospodarka budżetowa*, Warszawa 1970.

<sup>10</sup> Przy jednakowym poziomie dochodów zapewnianych budżetowi, skutki różnych podatków w zakresie osłabienia motywacji mogą być różne. Osłabienie to uzależnione jest generalnie od marginalnej stopy opodatkowania [ dt/dy ] tj. stopnia podatkowego obciążenia przyrostu dochodu. Szerzej: R. Skarżyński, *Budżet i polityka budżetowa*, [w] *Finanse* nr 9/1988, s. 5 i n.

<sup>11</sup> W polityce gospodarczej PRL szczególne znaczenie posiadały cele polityczne. Podatki stawały się niekiedy wręcz narzędziem dyskryminacji politycznej, której celem było ograniczenie lub zniszczenie i tak niewielkiego sektora prywatnego w gospodarce. Por. S. Kurowski, *Polityka gospodarcza ...*, op. cit., s. 182 - 183.

to również systemu finansów publicznych, tworzącego podstawy do prowadzenia przez państwo polityki budżetowej.

Gospodarka rynkowa z reguły traktowana jest jako sprawny system alokacji czynników produkcji oparty na bodźcach i konkurencji uczestników gry rynkowej. Jednak nawet w takich systemach często jest bardzo trudno zapobiec wielu negatywnym zjawiskom (recesja, monopole, nadmierne nierówności w podziale dochodu narodowego, inflacja, bezrobocie). Istniejące metody rozwiązań tych problemów nie zawsze są skuteczne. W niektórych przypadkach zauważa się, że stosowane metody w jednym kraju przynoszą oczekiwane rezultaty, w innym natomiast wręcz przeciwnie pogarszają niekiedy trudną sytuację. Uzależnione jest to od społeczno - gospodarczych uwarunkowań danego kraju, ponieważ każda gospodarka ma swoje *differentia speciffica*.

W celu dostosowania polskiej polityki budżetowej do wymogów gospodarki rynkowej musiały nastąpić między innymi zmiany w systemie budżetowym. Zmiany te polegały na jego modernizacji i dopasowaniu do zasad gospodarki rynkowej oraz wymogów demokracji i współpracy z międzynarodowymi instytucjami finansowymi.

Istota reformy tego systemu sprowadziła się do:

- dostosowania struktury systemu budżetowego do standardów rachunku makroekonomicznego produktu krajowego brutto i dochodu narodowego prowadzonego w systemie kont rachunkowości społecznej (SNA), stosowanego w krajach gospodarki rynkowej,
- wyodrębnienia z finansów państwa finansów samorządu terytorialnego,
- zlikwidowania większości poprzednio istniejących funduszy celowych,
- wyraźnego wyodrębnienia z dochodów budżetowych pożyczek oraz pozostających w posiadaniu skarbu państwa zasobów pieniężnych, które wcześniej były wykorzystywane na finansowanie wydatków,
- zmiany struktury dochodów budżetu państwa,
- wprowadzeniu nowego systemu prezentacji budżetu państwa,
- zmiany sposobu finansowania deficytu budżetowego,
- wycofaniu się budżetu z dotacji związanych z dopłatami do cen.

Należy tu podkreślić, że w związku z rozpoczętym procesem transformacji całej gospodarki nastąpiły przekształcenia w zakresie polityki budżetowej, a zatem nastąpiła zmiana roli państwa w tym zakresie. W pierwszym okresie reform polityka budżetowa podporządkowana była programowi makroekonomicznej stabilizacji gospodarki. Program ten zmierzał ku szybkiemu uzyskaniu równowagi pieniężnej i do zmniejszenia deficytu budżetowego. Polityka ta miała charakter restrykcyjny w początkowym okresie transformacji. Podstawę do tego typu działań wyznaczyła neoliberalna doktryna ekonomiczna lansowana przez ekonomistów i polityków Wielkiej Brytanii i Stanów Zjednoczonych. Wyrazem realizowanej doktryny był program stabilizacyjny i zastosowanie „terapii szokowej“ wobec gospodarki, głównie wobec przedsiębiorstw państwowych.

Pojawiło się wówczas wiele negatywnych zjawisk społeczno - gospodarczych tj. wysokie bezrobocie, inflacja, pauperyzacja społeczeństwa, powstanie tzw. szarej strefy w gospodarce, niedoinwestowanie sektora publicznego, powstanie zaległości podatkowych itp. Dla złagodzenia tychże zjawisk niezbędna była stopniowa reorientacja polityki gospodarczej. Dlatego też, po osiągnięciu pewnej stabilizacji, nastąpiło jej częściowe poluzowanie. Była ona jednak nadal prowadzona zgodnie z założeniami każdej z ustaw

budżetowych. Wprowadzony program stabilizacji wykazał swą skuteczność nie tylko w równoważeniu gospodarki, ale pozwolił Polsce znacznie szybciej, aniżeli innym krajom, przełamać kryzys spadku produkcji i dochodu narodowego i wejść w fazę wzrostu gospodarczego, który utrzymuje się do dnia dzisiejszego, chociaż wskaźnik ten nie jest zbyt wysoki (1,0 % w 2001 roku).

W początkowym okresie transformacji polityka budżetowa, a w szczególności budżet państwa opierał się na dochodach, których podstawą były podatki, funkcjonujące jeszcze w gospodarce centralnie planowanej. W związku z tym, że były one mało wydajnym źródłem dochodów budżetowych wymusiło to zmiany w systemie podatkowym. Po osiągnięciu pewnej stabilizacji i przejściu do względnie wysokiego wzrostu gospodarczego wprowadzono zmiany w postaci szeroko zakrojonej reformy podatkowej (1992 – 1994). Polegała ona między innymi na wprowadzaniu nowych tytułów podatkowych oraz likwidacji niektórych dotychczas funkcjonujących podatków, a także zmianie treści pewnych podatków.

Poniższa tabela ukazuje podatki obowiązujące w Polsce w latach 1989 – 2002.

Tabela 1

Zestawienie obowiązujących podatków w latach 1989 - 2001 w Polsce

Wyszczególnienie	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995
- podatek obrotowy	+	+	+	+	+/-	-	-
- jednorazowy podatek stabilizacyjny	+	-	-	-	-	-	-
- podatek wyrównawczy	+	+	+	-*	-	-	-
- pod. od przyrostu wynagrodzeń	+	+	+	+	+	+	+
- pod. dochodowy od przedsiębiorstw	+	-	-	-	-	-	-
- pod. dochodowy od wynagrodzeń (płac)	+	+	+	-*	-	-	-
- podatek od nieruchomości i lokali	+	+	+	+	+	+	+
- podatek od spadków i darowizn	+	+	+	+	+	+	+
- podatek rolny	+	+	+	-*	-	-	-
- podatek importowy	-	-	-	-	+	+	+
- podatek od towarów i usług VAT	-	-	-	-	-/+	+	+
- podatek akcyzowy	-	-	-	-	+	+	+
- zryczałtowany podatek od przychodów	-	-	-	-	-	+	+
- podatek dochodowy od osób prawnych	+	+	+	+	+	+	+
- podatek leśny	-	-	+	+	+	+	+
- podatek dochodowy od osób fizycznych	-	-	-	+*	+	+	+
- podatek od środków transportowych	-	-	+	+	+	+	+
- podatek od gier losowych	-	-	-	+	+	+	+
- podatek od sprzedaży akcji w obrocie publicznym	-	-	-	-	-	+	+
- podatek rolny	+	+	+	+**	+	+	+

Wyszczególnienie	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
- podatek obrotowy	-	-	-	-	-	-	-
- jednorazowy podatek stabilizacyjny	-	-	-	-	-	-	-
- podatek wyrównawczy	-	-	-	-	-	-	-
- pod. od przyrostu wynagrodzeń	-	-	-	-	-	-	-
- pod. dochodowy od przedsiębiorstw	-	-	-	-	-	-	-
- pod. dochodowy od wynagrodzeń (płac)	-	-	-	-	-	-	-
- podatek od nieruchomości i lokali	+	+	+	+	+	+	+

- podatek od spadków i darowizn	+	+	+	+	+	+	+
- podatek rolny	-	-	-	-	-	-	-
- podatek importowy	+	-	-	-	-	-	-
- podatek od towarów i usług VAT	+	+	+	+	+	+	+
- podatek akcyzowy	+	+	+	+	+	+	+
- zryczałtowany podatek od przychodów	+	+	+	+	+	+	+
- podatek dochodowy od osób prawnych	+	+	+	+	+	+	+
- podatek leśny	+	+	+	+	+	+	+
- podatek dochodowy od osób fizycznych	+	+	+	+	+	+	+
- podatek od środków transportowych	+	+	+	+	+	+	+
- podatek od gier losowych	+	+	+	+	+	+	+
- podatek od sprzedaży akcji w obrocie publicznym	+	+	+	+	+	+	+
- podatek rolny	+	+	+	+	+	+	+

\* podatek wyrównawczy, od wynagrodzeń, od płac i częściowo rolny zostały zastąpione od 1992 roku podatkiem dochodowym od osób fizycznych.

Źródło: Opracowanie własne.

Wprowadzenie nowych podatków przyczyniło się do zmiany struktury dochodów budżetowych. Pozwoliło również na przeniesienie punktu ciężkości wpływów z podatków bezpośrednich na pośrednie. Przeprowadzona reforma podatkowa poprawiła wydajność i skuteczność systemu finansów publicznych w Polsce. Upodobniła go do systemu istniejącego w krajach Unii Europejskiej. Dotyczy to głównie udziału podatków pośrednich w dochodach budżetowych. Poniższa tabela przedstawia strukturę dochodów budżetu państwa w latach 1992 – 2001.

Tabela 2

Struktura dochodów budżetu państwa w latach 1992 – 2001

Wyszczególnienie:	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
<b>Dochody ogółem:</b>	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
<b>1/ Dochody krajowe:</b>	99,9	100,0	99,9	99,9	99,9	99,6	99,8	99,9	99,9	99,9

<b>A/ Dochody podatkowe:</b>	78,7	80,6	81,7	82,4	84,1	82,4	90,8	89,5	88,1	88,9
- podatki pośrednie:	33,0	38,7	42,6	43,4	46,9	46,1	50,9	59,2	58,7	63,9
- podatki od osób prawnych:	16,2	13,6	10,8	10,6	10,7	11,1	11,7	11,9	12,4	9,0
- podatki od osób fizycznych:	32,1	26,0	27,5	28,0	26,3	25,0	27,4	18,4	17,0	16,0
- inne dochody podatkowe:	6,4	2,3	0,8	0,4	0,2	0,2	0,8	-	-	-
<b>B/Dochody niepodatkowe</b>	19,7	17,8	15,7	14,4	12,1	11,7	9,0	10,4	11,8	11,0
-dywidenda	2,6	1,4	0,9	1,0	1,2	1,0	0,8	0,5	0,7	0,1
- wpłaty z zysku NBP	3,9	3,1	3,7	3,6	0,4	0,9	0,2	0,4	1,6	3,0
- cla	8,6	9,5	7,7	6,9	6,5	5,9	4,8	4,4	3,8	2,0
- dochody jednostek budżetowych	8,6	2,8	2,4	2,4	3,4	2,9		4,3	4,8	4,0
- pozostałe dochody niepodatkowe	4,8	1,2	1,0	0,5	0,6	1,0	3,2	0,8	0,9	1,9
<b>C/Dochody z prywatyzacji:</b>	1,5	1,7	2,5	3,1	3,7	5,5	-	-	-	-
<b>2/Dochody zagraniczne:</b>	0,1	0,0	0,1	0,1	0,1	0,4	0,2	0,1	0,1	0,1

Źródło: Opracowanie własne na podstawie materiałów Ministerstwa Finansów, Sprawozdań z wykonania budżetu państwa za lata 1992, 1993, 1994, 1995, 1996, 1997, 1998, 1999, 2000, 2001.

Należy tu dodać, że od początku lat dziewięćdziesiątych następowało uwalnianie się państwa z własności majątku. Przeprowadzony został szeroko rozumiany proces prywatyzacji (prywatyzacji bezpośredniej i pośredniej zarówno przedsiębiorstw państwowych, jak i banków). Dochody z prywatyzacji majątku państwowego stały się jednym z wpływów do budżetu państwa. Widoczne jest to w tabeli 2. Dochody te miały tendencję rosnącą. Od 1998 roku w związku z nową metodologią budżetową wpływy z tytułu prywatyzacji nie są uwzględniane w dochodach budżetu państwa, lecz służą bezpośredniemu finansowaniu deficytu budżetowego i traktowane są jako przychody budżetu państwa.



Analizując strukturę dochodów budżetowych, a także konstrukcję poszczególnych podatków można zauważyć, że nastąpiło powolne obniżanie się stopnia fiskalizmu państwa. Świadczą o tym wskaźniki udziału dochodów podatkowych w relacji do PKB. W latach 1994 – 2001 zaobserwowano tendencję obniżania się relacji wszystkich dochodów budżetu państwa do PKB z 30,0 % do 19,5 %.

Jeżeli chodzi o stronę wydatkową, która w większym stopniu ukazuje rolę państwa, istotną zmianą w tej sferze było przede wszystkim ograniczenie dotacji budżetowych, zarówno podmiotowych, jak i przedmiotowych, które w latach poprzednich stanowiły wysoki procent ogółu wydatków.

Tabela 3

Struktura dotacji i subencji udzielanych z budżetu państwa w latach 1960 – 1989

Wyszczególnienie	1960	1970	1980	1989
Dotacje i dopłaty ogółem:	100,0	100,0	100,0	100,0
Dotacje i dopłaty dla przedsiębiorstw:	80,7	65,2	82,1	85,4
Dotacje i dopłaty dla innych jednostek gospodarczych:	19,3	34,8	17,9	14,6

Źródło: Opracowanie własne na podstawie Roczników Statystycznych Głównego Urzędu Statystycznego za lata 1970 – 1989.

Ponadto trudności finansowe państwa na początku okresu transformacji spowodowały zmniejszenie się wydatków majątkowych budżetu. Mimo poprawy sytuacji budżetu w kolejnych latach wydatki te były utrzymywane na niskim poziomie.

W latach 1993 - 2000 zaobserwowano systematyczne zmniejszanie się relacji wydatków budżetu państwa do PKB (32,2% - 22,1%). Niestety rok 2001 przyniósł odwrotną tendencję ponieważ wskaźnik ten wzrósł do poziomu 24,0 % PKB. Strukturę wydatków budżetu państwa kształtował udział wydatków, które musiały być sfinansowane, ponieważ wynikały z przepisów ustawowych lub wcześniej przyjętych zobowiązań ujętych w ramy prawne.

Należy tu podkreślić, że wielkość i struktura wydatków budżetowych ulega zmianie adekwatnie do zakresu ingerencji państwa w procesy gospodarcze i społeczne. Rozszerzenie przez państwo pewnych funkcji interwencyjnych sprawia, że niektóre z wydatków nabierają nie tylko koniecznego, ale i obligatoryjnego charakteru (tzw. wydatki sztywne i quasi – sztywne). Wydatki te ograniczają możliwości innej alokacji środków budżetowych, zwłaszcza na cele gospodarcze prorozwojowe.

Obecnie wydatki o sztywnym charakterze nazywane są wydatkami zdeterminowanymi (od 1999 roku) i ich udział wzrasta. Poniższa tabela ukazuje proporcje pomiędzy wydatkami, które muszą być sfinansowane, a wydatkami jakie można uznać za elastyczne.

Tabela 4

Struktura wydatków budżetu państwa wg podstawowych grup ekonomicznych w latach 1991 – 2001 (w %)

Wyszczególnie - nie	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Ogółem:	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
1.Dotacje i subwencje:	14,3	8,8	7,7	4,4	16,5	19,5	20,9	19,9	35,1*	34,9*	33,6*
2. Obsługa zadłużenia krajowego i zagranicznego:	3,0	3,1	2,4	13,4	15,8	13,2	13,0	12,8	13,6	11,9	12,1
3/ Świadczenia na rzecz osób fizycznych:	2,6	2,8	6,4	6,5	8,6	8,3	8,9	9,1	8,6	8,7	8,5
4/Dotacje do funduszy celowych:	17,8	23,2	23,2	20,8	18,2	17,1	16,2	16,5	13,6	20,4	22,4
5/Wydatki budżetowe jednostek budżetowych (w tym wynagrodz.):	50,7	46,4	49,6	47,3	34,2	33,8	33,1	33,1	18,6	17,8	16,9
6/ Rozliczenia z bankami:	4,6	11,0	12,3	3,1	2,2	2,4	1,8	1,9	1,2	1,4	1,9
7/Wydatki majątkowe (w tym inwestycje):	6,9	4,7	4,9	4,5	4,5	5,7	6,1	6,7	5,3	4,9	3,7

\* Tak znaczny udział dotacji i subwencji w wydatkach ogółem ma miejsce od czasu wprowadzenia w 1999 roku reform

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Ministrestwa Finansów za lata 1991 – 2001.

Tabela 5

Struktura wydatków budżetowych zdeterminowanych i elastycznych w latach  
1999 – 2001

Wyszczególnienie	1999	2000	2001
Wydatki ogółem:	100,0	100,0	100,0
Wydatki zdeterminowane:	58,2	61,1	65,2
Wydatki elastyczne:	41,8	38,9	34,8

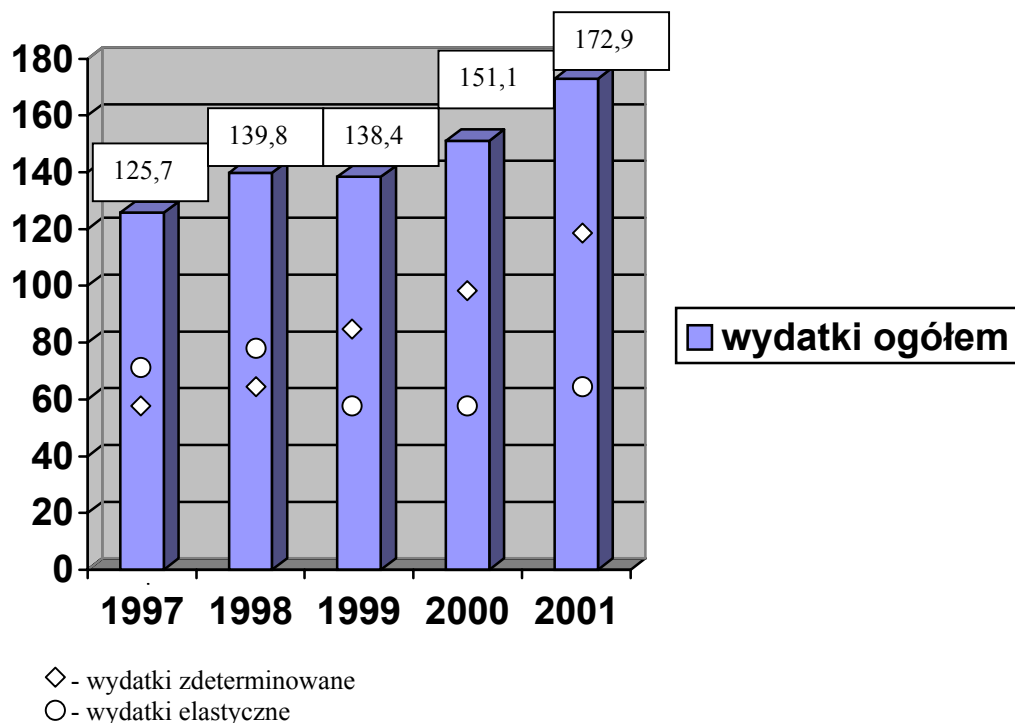
Źródło: Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2001 roku. Omówienie, Ministerstwo Finansów, Warszawa 2002, s. 119.

Z powyższej tabeli wynika, iż udział wydatków zdeterminowanych w 2000 roku był wyższy w porównaniu z latami 1999 - 2000 i wynosił 65,2 % ogólnej kwoty wydatków budżetu państwa. Postępujące ograniczenie udziału wydatków elastycznych w ogólnych wydatkach budżetu państwa, powoduje, że w przypadku konieczności ograniczenia wydatków w celu utrzymania na planowanym poziomie deficytu budżetowego, zawęża się możliwość rozłożenia tych ograniczeń i w konsekwencji dość dotkliwie odczuwają to dysponenci mający w gestii wydatki uznane za elastyczne. Wydatki elastyczne obejmują przede wszystkim: wynagrodzenia i wydatki bieżące jednostek zaliczanych do sfery budżetowej, dotacje do podmiotów gospodarczych, dotacje do jednostek samorządu terytorialnego, dotacje dla jednostek zaliczanych do sektora finansów publicznych (np. dotacje do szkół wyższych) i wydatki majątkowe. Natomiast wydatki zdeterminowane to wydatki sztywne i quasi – sztywne. Miano wydatków sztywnych mają subwencje dla jednostek samorządu terytorialnego, koszty obsługi długu publicznego i finansowanie dróg krajowych. Do wydatków quasi – sztywnych zalicza się wydatki, dla których zakres i wysokość świadczeń jest określona ustawowo, a łączna kwota zależy od liczby świadczeniobiorców<sup>12</sup>. Ta grupa wydatków obejmuje wydatki związane z ubezpieczeniem społecznym (dotacje do FUS, KRUS, wydatki na świadczenia emerytalno – rentowe dla żołnierzy i funkcjonariuszy oraz uposażenia sędziów i prokuratorów w stanie spoczynku); wydatki socjalne (zasiłki rodzinne, pielęgnacyjne i wychowawcze itp.); premie gwarancyjne i odsetki od kredytów mieszkaniowych; wydatki naczelnych organów władzy, kontroli i sądownictwa.

Należy tu podkreślić, że wzrost wydatków zdeterminowanych jest wynikiem znacznych kosztów jakie budżet państwa ponosi po wprowadzeniu w życie reformy ubezpieczeń społecznych i reformy służby zdrowia oraz rozwiązań systemowych dotyczących finansowania niektórych wydatków zaliczonych do tej grupy.

Poniższy wykres ukazuje zmiany pomiędzy wydatkami uznanymi za zdeterminowane i elastyczne w latach 1997 – 2001.

<sup>12</sup> Szerzej: Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2000 r., Omówienie, Rada Ministrów, Warszawa 2001, s. 171.



Wykres 1. Zmiany w proporcjach pomiędzy wydatkami uznanymi za zdeterminowane i elastyczne w latach 1997 – 2001 (wart. mld. zł)

Źródło: Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2001 roku. Omówienie, Ministerstwo Finansów, Warszawa 2002., s. 119.

W kolejnych latach prowadzona była zdyscyplinowana polityka budżetowa, co znalazło wyraz w niskich deficytach budżetowych i umożliwiło zahamowanie wzrostu długu, co łącznie z korzystnymi porozumieniami z wierzycielami zagranicznymi, zapewniło osiągnięcie relacji długu publicznego do PKB poniżej poziomu 60 % PKB. Wskaźnik ten jest jednym z wymogów Traktatu z Maastricht. Podobnie redukcja deficytu budżetowego z 6,0 % PKB w 1992 roku do 1,1 % PKB w 1997 roku i 2,4 % PKB w 1998 roku ukazuje pewną skuteczność prowadzonej w tych latach polityki. Niestety kolejne lata przyniosły pogorszenie się powyższego wskaźnika, który w 2001 roku wyniósł 4,5 % PKB. Poniższa tabela ukazuje tę właśnie tendencję.

Tabela 6

## Deficyt budżetowy w relacji do PKB w latach 1991 – 2001

Wyszczególnie - nie	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Deficyt budżetowy:	3,8	6,0	2,8	2,7	2,6	2,5	1,1	2,4*	2,0	2,2	4,5

\* wartość ta jest zgodna z przyjętą od tego roku konwencją interpretacyjną deficytu budżetu państwa

Źródło: Opracowanie własne na podstawie Roczników Statystycznych GUS lat 1991 – 1997 oraz danych Ministerstwa Finansów za lata 1998 – 2001.

Na podkreślenie zasługuje fakt zmiany sposobu finansowania deficytu budżetowego, gdyż to właśnie on spełnia zasadniczą rolę przy ocenie zagrożenia wypłacalności budżetu państwa. O ile w latach 80 - tych finansowany był on prawie całkowicie kredytem zaciąganym w NBP, to od 1991 roku nastąpiła radykalna zmiana w kierunku wzrostu udziału finansowania przez banki komercyjne i system pozabankowy. Deficyty w latach 1991 – 1993 tylko w 70 % były finansowane poprzez kredyt zaciągany w NBP, natomiast w 30 % z innych źródeł. W kolejnych latach występowała tendencja oddłużania się budżetu państwa w NBP. Wiązało się to z pewną stabilizacją rynku pieniężnego. Rozpoczęto zaciąganie pożyczek w systemie pozabankowym, głównie od gospodarstw domowych, a także u innych podmiotów gospodarczych (przsiębiorstw). W tych latach do sfinansowania deficytów budżetowych wprowadzono nowe instrumenty takie jak: bony skarbowe, obligacje oszczędnościowe i obligacje nominowane dolarach USA. W związku z wprowadzeniem tychże instrumentów zmniejszyła się rola kredytu bankowego udzielanego rządowi przez NBP i banki komercyjne<sup>13</sup>.

Tabela 7

## Źródła finansowania deficytu budżetowego w latach 1989 – 2000 (wartości w miliardach zł)

Wyszczególnie- nie	Lata											
	89*	90*	91*	92*	93*	94**	95**	96**	97**	98**	99**	00**
<b>Finansowanie krajowe:</b>	3,6	-	31,9	71,9	49,2	6,9	6,6	9,7	8,0	16,5	13,6	20,4
<b>1. NBP:</b>	3,6	-	19,4	66,2	37,5	4,9	-7,2	3,5	1,7	-2,3	2,9	-13,4
<b>2. Banki komercyjne:</b>	-	-	2,2						8,8			

<sup>13</sup> Szerzej: J. Ciak, Deficyt budżetowy – wybór czy konieczność, [w] „Bank i Kredyt” nr 4/1997, s.43.

<b>3. Sektor pozabankowy:</b>	-	-	5,8	5,7	11,7	2,0	5,0	6,2	4,8	11,7	2,7	7,1
<b>4. Nadwyżki z lat ubiegłych:</b>	-	-	1,1	-	-	-	-	-	-	-	-	-
<b>5. Inne:</b>	-	-	3,4	-	-	-	-	-	-	7,11	8,01	26,7 1
<b>Finansowanie zagraniczne:</b>	-	-	-	-2,8	-5,8	-1,2	+0,9	-0,6	-2,1	-3,3	-1,1	-5,0
<b>Ogółem:</b>	3,6	-	31,9	69,1	43,4	5,7	7,5	9,1	5,9	13,2	12,5	15,4

\* wartości w mld zł. przed denominacją

\*\* wartości w mld zł. po denominacji

1-przychody z prywatyzacji zgodnie z nową metodologią budżetową

Źródło: Opracowanie własne na podstawie *Roczników Statystycznych* lat 1990 - 1997 oraz danych Ministerstwa Finansów za 1998r. Za 1999 rok dane z Rocznika Statystycznego GUS.

Należy tu podkreślić, że stopniowe ograniczenie skali redystrybucji budżetowej nastąpiło w Polsce (i następuje nadal) przy jednoczesnej zmianie roli innych elementów całego systemu finansów publicznych tj. budżetów lokalnych (gmin) oraz budżetów funduszy celowych i gospodarki pozabudżetowej (państwa i gmin). Nastąpiła zatem decentralizacja systemu zarządzania, przesunięte zostały kompetencje i odpowiedzialność za gospodarkę na niższe szczeble.

Wprowadzono również zmiany w istniejącym systemie prawnym dotyczącym systemu finansów publicznych. Obowiązujący od 1991 roku akt prawny regulujący budżet, a mianowicie Prawo budżetowe został zastąpiony Ustawą o finansach publicznych, która weszła w życie z dniem 1 stycznia 1999 roku.

Kolejnymi zmianami było opracowanie przez Ministerstwo Finansów *Średniookresowej strategii finansowej na lata 1999 - 2001*, a następnie wspólnie z Komitetem Ekonomicznym Rady Ministrów *Strategii finansów publicznych i rozwoju gospodarczego, Polska 2000 - 2010*<sup>14</sup>. Ta ostatnia jest dokumentem, który ma służyć realizacji podstawowych celów społeczno - gospodarczych państwa, jakimi są:

- zapewnienie utrzymania średniego tempa rozwoju gospodarki na wysokim poziomie, co powinno umożliwić wyraźne i systematyczne redukcje luki rozwojowej między Polską a krajami Unii Europejskiej

<sup>14</sup> Strategia finansów publicznych i rozwoju gospodarczego, Polska 2000 – 2010, Ministerstwo Finansów i Komitet Ekonomiczny Rady Ministrów, Warszawa 1999.

- oraz wyraźne powiększenie zdolności i skłonności przedsiębiorstw do tworzenia produktywnych miejsc pracy, tak aby można było obniżyć wielkość bezrobocia jawnego i ukrytego i w ten sposób zwiększać ekonomiczną samodzielność osób i rodzin.

Podsumowując powyższe rozważania na temat roli państwa w okresie transformacji z punktu widzenia zmian w budżecie państwa i realizowanej w związku z tym polityki budżetowej należy stwierdzić, że zmieniała się ta rola w zależności od przyjętej strategii społeczno – gospodarczej. Początkowy okres transformacji przyniósł wielkie zmiany w zakresie realizowanej polityki gospodarczej, jak i polityki budżetowej. Sytuacja społeczno – gospodarczo – polityczna jaka się wówczas ukształtowała wpłynęła w znaczący sposób na stosowane narzędzia polityki budżetowej. Jak już wcześniej podkreślano stosowane metody rozwiązywania problemów gospodarczych w danym kraju nie zawsze są skuteczne w innych krajach. Zastosowane w podobnych przypadkach w danym kraju mogą nie przynieść oczekiwanych rezultatów, a wręcz przeciwnie mogą pogorszyć niekiedy i tak trudną już sytuację. Wszystko bowiem uzależnione jest od społeczno – gospodarczych uwarunkowań danego kraju, ponieważ każda gospodarka ma swoje *differentia specifica*.

Należy zatem brać pod uwagę kwestię wielkości państwa mierzoną relacją dochodów budżetowych lub wydatków budżetowych do PKB a jego rolą lub zakresem wypełnianych funkcji. Można by tu postawić tezę, że większy zakres sprawowanych przez państwo funkcji znajduje odzwierciedlenie w wyższej relacji wydatków do PKB. Chociaż nie zawsze tak musi być. Efektywnym państwem może być również państwo, które będzie sprawować szeroki zakres funkcji przy relatywnie niewielkim sektorze publicznym. Stąd w dyskusjach nad rolą państwa ważne miejsce zajmuje różnica pomiędzy silnym a dużym państwem<sup>15</sup>.

Idąc tokiem rozumowania V. Tanziego<sup>16</sup> duże znaczenie ma jakość sektora publicznego, a zatem „cechy pozwalające państwu realizować swe cele w najbardziej efektywny sposób“.

Dobrze zorganizowany sektor publiczny jest instrumentem ułatwiającym formułowanie i prowadzenie polityki państwa i to nie tylko polityki budżetowej. Sprawny sektor publiczny ułatwia prowadzenie dobrej polityki, ale niekiedy sektor ten nie jest w stanie zapobiec okresowemu prowadzeniu przez państwo niewłaściwej polityki. Jakość sektora publicznego może być determinowana przez brak wielu ważnych instytucji lub mało efektywne funkcjonowanie tych istniejących. Przykładowo trudno jest stworzyć dobry system administracji podatkowej w otoczeniu, w którym funkcjonujące instytucje są niesprawne.

Jeżeli chodzi o Polskę i rolę państwa w kolejnych latach koniecznym będzie zastosowanie umiarkowanego interwencjonizmu państwowego. Przemawiają za tym zarówno czynniki strukturalne, systemowe jak i społeczne. Te pierwsze przejawiają się w petryfikacji przestarzałych od lat układów wewnątrz sfery realnej. Jest w związku z tym rzeczą nie budzącą wątpliwości, iż racjonalny interwencjonizm w tym względzie nie może być sprowadzony tylko do programu jednozadaniowego (np. walka z inflacją), ale raczej do programu przypominającego sterowanie globalne, które w Polsce zaczyna być stosowane, a znane jest z praktyki niemieckiej. Drugą grupę stanowią przesłanki

<sup>15</sup> Szerzej: A. Wojtyła, Nowe kierunki badań nad ekonomiczną rolą państwa, [w] „Ekonomista” 1/2001., s. 25.

<sup>16</sup> V. Tanzi, The role of the State and the Quality of the Public Sector, „IMF Working Paper” WP/2000/36, marzec.

systemowe dotyczące sposobu działania starego i nowego systemu. Istniejący w Polsce system nakazowo - rozdzielczy dał się częściowo przekształcić w strukturę zbliżoną do gospodarki rynkowej. Dalsze zabiegi w kierunku gospodarki rynkowej dały kolejne rezultaty. Dokonano reformy systemu podatkowego, której celem było zrównanie sektorów własnościowych pod względem ciężarów nakładanych przez system finansowy, uproszczenie systemu podatkowego (zniesienie niektórych, mało wydajnych podatków i wprowadzenie nowych - funkcjonujących w innych krajach o rozwiniętej gospodarce rynkowej) i dostosowanie do standardów Unii Europejskiej. Zmiany w systemie podatkowym nakierowane były ponadto na osiągnięcie pożądaných standardów prawnych - odpowiadających wymogom stawianym demokratycznemu państwu prawnemu. Wcześniejsze zmiany dotyczące podziału władzy publicznej na władzę państwową i samorządową, pozwoliły na przesunięcie kompetencji odpowiedzialności za gospodarkę na niższe szczeble.

Ostatnią grupę stanowią przesłanki społeczne, ponieważ mechanizm rynkowy, zwłaszcza gdy towarzyszy mu inflacja, kryje w sobie zbyt wiele negatywnych efektów redystrybucyjnych, rodzących olbrzymie dysproporcje. Chodzi tu głównie o dysproporcje dochodowe, majątkowe, w rozwoju przestrzennym i inne. Do tego dochodzi aspekt społeczny w wymiarze niematerialnym, jakim jest świadomość społeczna, będąca motorem z jednej strony i weryfikatorem słuszności wszelkich przemian w sferze zjawisk społecznych z drugiej.

Podsumowując należy dodać, że w Polsce nastąpiła już znacząca zmiana roli państwa, chociaż jest ona nieproporcjonalna w różnych dziedzinach. Rola państwa powinna być adekwatna do poziomu rozwoju stosunków rynkowych i instytucjonalnej infrastruktury rynku. W przeciwnym razie wystąpi paradoks: skutkiem słabego państwa będą różnorodne nieprawidłowości, które powstaną także w ramach instytucji państwa. To w konsekwencji przyczyni się do osłabienia pozycji państwa i spadku zaufania do tegoż państwa.