

ROZDZIAŁ 10

WPLYW DYSKRECJONALNYCH INSTRUMENTÓW POLITYKI FISKALNEJ NA ZMIANY AKTYWNOŚCI GOSPODARCZEJ

1. Wstęp

Organy państwa realizując cele polityki stabilizacji koniunktury gospodarczej stosują różnorodne instrumenty, zarówno z zakresu polityki pieniężnej jak i fiskalnej. We współczesnej literaturze występują kontrowersje w kwestii ich znaczenia w procesie stabilizacji. Zwolennicy ekonomii keynesowskiej podkreślają rolę instrumentów fiskalnych, z kolei przedstawiciele monetaryzmu większą uwagę przywiązują do instrumentów pieniężnych, zwłaszcza w procesie ograniczania zjawisk inflacyjnych. Generalnie twierdzi się, że grupa instrumentów polityki fiskalnej w szczególności winna być wykorzystywana w procesie oddziaływania na krótko- i średniookresowe zmiany aktywności gospodarczej, tj. jej celem powinna być minimalizacja negatywnych skutków makroekonomicznych dysproporcji i doprowadzenie do zrównoważonego, długookresowego wzrostu gospodarczego.

Celem poniższych rozważań jest analiza mechanizmu wpływu wybranych, dyskrecjonalnych instrumentów polityki fiskalnej na zmiany aktywności gospodarczej występujące w wysoko rozwiniętych systemach rynkowych. Zewnętrzną formą przejawiania tych zmian są krótko- i średniookresowe wahania koniunkturalne w sferze popytu rynkowego. Sekwencja w czasie tych oscylacji tworzy cykl koniunkturalny.

Przedmiotem analiz będą jedynie dyskrecjonalne instrumenty polityki fiskalnej, gdyż współcześnie uważa się, że rola tych środków w procesie realizacji polityki antycyklicznej jest nadrzędna w stosunku do preferowanych w połowie XX wieku automatycznych stabilizatorów koniunktury. Instrumenty dyskrecjonalne występują zarówno po stronie dochodów jak i wydatków budżetowych.

2. Pojęcie i zakres działania dyskrecjonalnych instrumentów polityki fiskalnej

Państwo prowadząc politykę gospodarczą, która polega na inspirowaniu, regulowaniu i kontroli aktywności podmiotów gospodarczych, działających w danym systemie, realizuje zhierarchizowany system celów. Osiąganie tych celów w wysokim stopniu zależy od ilości i charakteru instrumentów, służących do ich realizacji. Ogół tych instrumentów w momencie ich zastosowania staje się środkami polityki gospodarczej. W literaturze przedmiotu istnieją różnorodne kryteria ich podziału.¹

Polityka fiskalna polega na gromadzeniu dochodów publicznych (głównie budżetowych) w taki sposób aby ich poziom i struktura były determinowane przez proces wydatkowania środków publicznych². Obejmuje ona posunięcia rządu w sferze dochodów i wydatków budżetowych, których celem jest uzyskanie możliwości kontroli i oddziaływania na podział do-

¹ Na ten temat zob.: P.Dobias, *Wirtschaftspolitik. Einführung in ihre Grundlagen und Hauptprobleme*, Paderborn-München-Wien-Zürich 1980, s. 68-79.

² Określenie "fiskalny" jest tożsame z pojęciem "skarbowy" lub też można je interpretować jako dotyczące skarbu państwa.

chodów i na poziom aktywności gospodarczej³. W szczególności polityka ta polega na wykorzystaniu różnych instrumentów, których zadaniem jest⁴:

- zaspokajanie popytu państwa na pieniądź;
- realizacja statutowych obowiązków państwa za pomocą zgromadzonych środków pieniężnych;
- osiągnięcie pozafiskalnych celów państwa przy wykorzystaniu instrumentów fiskalnych.

Instrumenty dyskrecjonalne polityki fiskalnej to podejmowane ad hoc, świadome działania organów państwa, których celem jest wpływanie na zmiany poziomu aktywności gospodarczej. Zamiar ten jest osiągany przede wszystkim poprzez oddziaływanie na zmiany popytu globalnego i jego części składowych. W okresie fazy wysokiej dynamiki wzrostu, w czasie inflacji koniunkturalnej nadwyżka popytu rynkowego powinna zostać ograniczona poprzez restrykcyjną politykę fiskalną do momentu gdy zostanie osiągnięta równowaga, a więc optymalny poziom wykorzystania zdolności wytwórczych. W fazie niskiej dynamiki wzrostu, a więc w okresie niskiego wykorzystania czynników wytwórczych i występowania bezrobocia koniunkturalnego realizowana polityka powinna nie tylko hamować spadek popytu globalnego lecz doprowadzić do jego ponownego wzrostu.

Stabilizacyjne oddziaływanie instrumentów polityki fiskalnej na zmiany popytu i jego części składowych zakłada, że są one bezpośrednio kształtowane poprzez wydatki państwa na zakup dóbr i usług konsumpcyjnych lub środków inwestycyjnych lub poprzez dochody państwa (podatki, opłaty skarbowe itd.). Oddziaływanie to może być realizowane także w sposób pośredni np. poprzez zmiany stopy podatkowej lub i zmiany odpisów amortyzacyjnych. Jedną z ważniejszych zasad stosowanych w procesie realizacji polityki stabilizacji jest tzw. zasada równoległości, która przyjmuje, że w fazie niepomyślnej koniunktury i związanym z nią spadkiem dochodów podatkowych musi nastąpić zmniejszenie wydatków budżetowych. Z kolei w fazie poprawy koniunktury rosną dochody podatkowe, co oznacza, że w tym czasie mogą być zwiększane wydatki budżetowe⁵.

2.1. Dochody budżetowe i ich stabilizacyjne konsekwencje

Polityka dochodów budżetowych to praktycznie polityka podatkowa, która może być realizowana dwoma drogami. Po pierwsze, w sytuacji gdy dochody podatkowe są otrzymywane w warunkach progresywnych stawek podatkowych i/lub podstawa opodatkowania odzwierciedla zmiany aktywności gospodarczej, wówczas występuje pasywna zmienność instrumentów polityki podatkowej⁶. Po drugie, procentowe zmiany należności podatkowych mogą być powiązane z wystąpieniem określonych wielkości ekonomicznych, co prowadzi do występowania zmienności formalnej polityki podatkowej. Dyskrecjonalne (uznaniowe) regulowanie poziomu opodatkowania jest związane każdorazowo z decyzją podatkową państwa, które może reagować w sposób jaki jest wymagany przez istniejącą sytuację gospodarczą.

Dyskrecjonalna polityka podatkowa jest rozumiana jako świadome, skierowane na określoną sytuację lub proces działanie państwa za pomocą instrumentów fiskalnych. Może ona polegać m.in. na zmianach stawek podatkowych lub/i podstawy opodatkowania, na wprowadzeniu zwolnień podatkowych lub na obejmowaniu podatkami nowych przedmiotów. W procesie realizacji polityki tego rodzaju występuje jeden problem. Zastosowanie jej instrumentów wymaga czasu, co związane jest z długotrwałym procesem legislacyjnym dotyczącym wprowadzania nowych podatków lub zmian już istniejących obciążeń podatkowych.

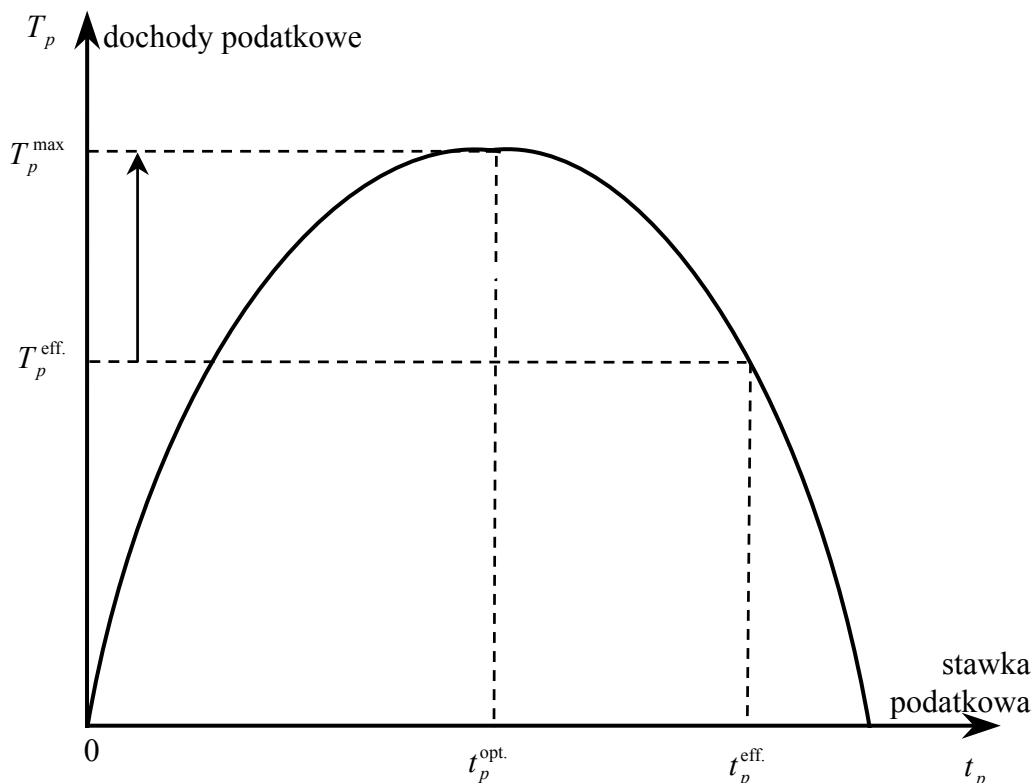
³ Zob.: M.Nasiłowski, System rynkowy. Podstawy mikro- i makroekonomii, Warszawa 1996, s. 209.

⁴ Zob.: S.Owsiak, Finanse publiczne. Teoria i praktyka, WN PWN Warszawa 1999, s.282.

⁵ Zob.:U.Teichmann, Grundriß der Konjunkturpolitik, München 1988, s. 239.

⁶ Zmienność ta jest mierzona elastycznością dochodową podatków, tj. relatywną zmianą dochodów podatkowych w stosunku do relatywnych zmian produktu socjalnego brutto.

Wykres 1. Krzywa Laffera



Źródło: J.Pätzold, Stabilisierungspolitik. Grundlagen der nachfrage – und angebotsorientierten Wirtschaftspolitik, Bonn – Stuttgart 1991, s.305.

Jednym z najważniejszych problemów występujących w procesie realizacji polityki fiskalnej jest właściwe kształtowanie dochodów podatkowych. Koncepcją teoretyczną, która interpretuje te kwestie jest krzywa A. Laffera⁷. Jest ona oparta na założeniu, że podmioty gospodarcze podejmują dodatkowe prace wówczas, gdy rosną ich płace po opodatkowaniu, a przedsiębiorstwa inwestują gdy rośnie ich zysk po opodatkowaniu. W wyniku podejmowania dodatkowej pracy i inwestycji rosną dochody podatkowe państwa⁸.

Na powyższym wykresie na osi odciętych oznaczono stawkę podatkową w procentach (t_p), a na osi rzędnych wysokość dochodów podatkowych (T_p). Zakładając, że występuje zależność:

$$1. \quad T_p = f(t_p)$$

gdzie: t_p – stawka podatkowa, której wartość jest zawarta w przedziale $\langle 0; 100 \rangle$;
 T_p – całkowity dochód z podatków,

tj. dochody podatkowe są funkcją zmian stawki podatkowej, wówczas wykresem tej funkcji jest krzywa A. Laffera. Jej wartości są dodatnie gdy stawka podatkowa będzie zawarta w przedziale $\langle 0; 100\% \rangle$, a jej kształt jest odwróconą parabolą, tj. wraz ze wzrostem stawki podatkowej całkowity dochód z podatków rośnie, przy czym szybkość tych przyrostów jest coraz niższa. Przy stawce podatkowej t_p^{opt} dochody te osiągają maksimum, a stawka w porównaniu z jakąkolwiek inną okazuje się najbardziej efektywna równocześnie dla rządu jak i po-

⁷ A.Laffer, The New Economics. A Debate, Economic Impact, 1981 nr 3, s. 22-29.

⁸ M.Pasieka, Teoretyczne źródła i treści ekonomii podaży, Acta Universitatis Lodzianensis, Folia Oeconomica 1987, nr 72, s. 222.

datników⁹. Dalsze zwiększanie stawki podatkowej może doprowadzić do spadku dochodów podatkowych, gdyż zbyt wysokie obciążenia mogą spowodować osłabienie aktywności gospodarczej, ucieczkę kapitału za granicę lub do szarej sfery. Zakładając, że w danym okresie w gospodarce jest realizowana dana efektywna stawka podatkowa t_p^{eff} , która gwarantuje dochody podatkowe na poziomie T_p^{eff} , wówczas podjęcie decyzji przez państwo o zmniejszeniu stawki podatkowej może spowodować poprawę aktywności gospodarczej, w tym również wzrost działalności podlegającej opodatkowaniu i zwiększenie dochodów podatkowych. Obniżenie stawki podatkowej jest zatem czynnikiem działającym pozytywnie zarówno dla podatników jak i dla państwa. Spowodowane jest to tym, że podatnicy, którzy będą płacili niższe podatki będą podejmowali decyzje o rozszerzeniu działalności inwestycyjnej, o tworzeniu nowych miejsc pracy. To doprowadzi nie tylko do wzrostu potencjału produkcyjnego lecz także do zwiększenia dochodów podatkowych państwa. Zbyt wysoka stawka podatkowa oznacza zmniejszenie motywacji do rozszerzania działalności gospodarczej, do inwestowania. Producenci zamiast inwestować będą podejmowali decyzje o luksusowej konsumpcji, co z całą pewnością przyczyni się do ograniczenia dochodów podatkowych państwa. To czy stawka opodatkowania będzie powodować wzrost czy spadek dochodów budżetowych może zależeć od¹⁰:

- początkowego poziomu stawki podatkowej,
- siły reakcji przedsiębiorstw na inwestycje,
- siły reakcji konsumentów na kształtowanie się krańcowej skłonności do oszczędzania i konsumpcji,
- stopy wykorzystania zdolności produkcyjnych istniejących czynników produkcji.

Ustalenie stawki podatkowej na właściwym poziomie jest decyzją związaną z realizowaną polityką państwa, która może mieć na względzie różne cele. Jednym z nich może być wzrost poparcia rządu przez społeczeństwo. Inne cele mogą mieć charakter ściśle ekonomiczny i mogą polegać na utrzymaniu wysokiego tempa wzrostu gospodarczego lub zagwarantowaniu dochodów budżetowych na takim poziomie aby umożliwiały one pokrycie wszystkich wydatków¹¹.

Realizowana polityka podatkowa powoduje określone konsekwencje na rynku dóbr konsumpcyjnych i na rynku dóbr inwestycyjnych przyczyniając się tym samym do zmian stopnia wykorzystania czynników produkcji, zmian poziomu oszczędności, inwestycji oraz do zmniejszenia się nadmiernego zróżnicowania w procesie podziału dochodów.

Wykres 2 przedstawia wpływ wprowadzonego podatku na sytuację rynkową określonego produktu. W tym przypadku można przyjąć, że podatek jest płacony według stawki procentowej w stosunku do ceny (wartości) produktu A. Krzywa D_a obrazuje zmiany popytu na to

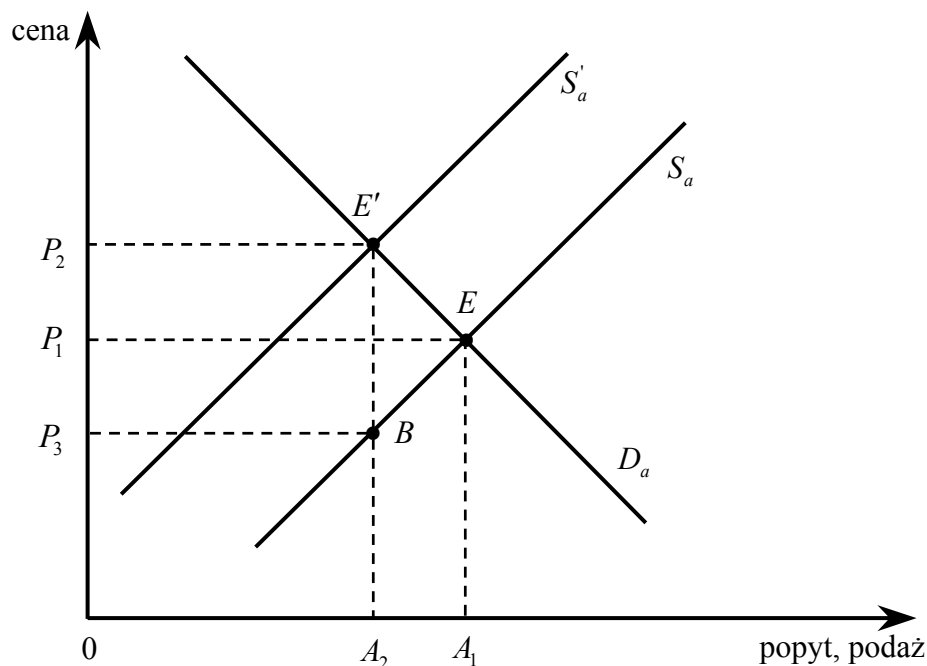
⁹ Stosunkowo niskie stawki podatkowe charakteryzują zwykle rządy, które wspierają rozwój przedsiębiorczości i zazwyczaj wiążą się z wprowadzeniem reguł państwa prawa, przy jednoczesnym poszanowaniu porozumień społecznych. Wartości t_p^{opt} są różne dla różnych krajów, a ich wysokość jest zależna od warunków gospodarczych, historii, a nawet kultury danego kraju. Na ten temat zob.: K.Ostaszewski, R.Borkowski, Porządki na krzywej Laffera, Gazeta Bankowa, nr 9/1996, s. 11.

¹⁰ Zob.: M.Nasiłowski, System rynkowy..., op.cit., s.219.

¹¹ Tym trzem celom polityki gospodarczej odpowiadają trzy punkty na krzywej A.Laffera. Pierwszy z nich to punkt przegięcia na tej krzywej. Jest to punkt w którym funkcja $T_p = f(t_p)$ zmienia znak drugiej pochodnej. Można przyjąć, że stawki podatkowe niższe aniżeli w tym punkcie będą powodowały bardziej niż proporcjonalny przyrost dochodów podatkowych. Jeżeli stawka podatkowa będzie wyższa, przyrosty dochodów podatkowych będą mniej niż proporcjonalne w stosunku do zmian stawki podatkowej. Powyżej tego punktu kończy się także społeczna akceptacja fiskalnej polityki rządu. Drugi punkt można określić jako punkt podaży, w którym realizowana stawka podatkowa gwarantuje osiągnięcie maksymalnego tempa wzrostu gospodarczego. Trzeci punkt to punkt maksymalny, w którym dochód państwa z podatków jest największy. Jeżeli celem polityki gospodarczej jest maksymalizacja bieżących dochodów, to można stwierdzić, że zbyt niskie podatki występują dopóki aktywna stawka podatkowa nie osiągnie punktu maksymalnego. Na ten temat zob.: K.Ostaszewski, R.Borkowski, Porządki na krzywej..., op.cit., s.11.

dobro.

Wykres 2. Wpływ podatku na równowagę rynkową



Źródło: St.Owsiak, *Finanse publiczne...*, op.cit., s.172; R.A.Musgrave, P.B.Musgrave, *Public Finance in Theory and Practice*, New York 1989, s. 281-283.

Natomiast S_a odzwierciedla zmiany podaży tego dobra. W sytuacji gdy nie zostaną uwzględnione obciążenia podatkowe, równowaga na rynku wystąpi w punkcie E, tj. w punkcie zrównania się wielkości popytu i wielkości podaży. W punkcie tym cena równowagi będzie wynosiła OP_1 i będzie to cena netto, w której nie będzie zawarty podatek. Przy tej cenie wolumen równowagi jest równy OA_1 , a zatem producenci będą skłonni sprzedać taką ilość produktu, a nabywcy będą zainteresowani taką ilość produktu kupić. Zakładając, że w kosztach wytworzenia tego produktu dominują koszty stałe, wówczas obciążenie wartości tego produktu podatkiem w wysokości P_1P_2 spowoduje, że krzywa podaży zostanie przesunięta w kierunku ku górze do położenia S'_a . Przedsiębiorstwa zmniejszając produkcję ograniczają jedynie koszty zmienne, co prowadzi do spadku zysków. Nałożenie podatków spowoduje, że w nowym punkcie równowagi rynkowej E' popyt zostanie zmniejszony do poziomu OA_2 w taki sposób aby był on równy oferowanej podaży. Występowanie podatku prowadzi do wzrostu ceny równowagi rynkowej do poziomu OP_2 , przy czym w tym przypadku cena ta jest ceną brutto, natomiast cena netto zmniejsza się do poziomu OP_3 .

Tak więc wprowadzenie podatku na określony produkt powoduje spadek popytu i zmniejszenie przychodów producentów. Wyższa cena brutto została w części pokryta przez producenta (sprzedającego), a w części przez kupującego. To jakie będą konsekwencje wzrostu podatku dla producenta i konsumenta będzie zależało od elastyczności cenowej popytu i elastyczności cenowej podaży oraz od możliwości producenta w zakresie kształtowania kosztów produkcji¹².

Mechanizm obrazujący wpływ obciążeń podatkowych na zmiany ceny i wolumenu równowagi na rynku określonego produktu można również wykorzystać w analizie procesu alokacji zasobów. Szczególnie istotnym jest w tym przypadku rynek czynnika

¹² Na ten temat zob.: S.Owsiak, *Finanse publiczne...*, op.cit., s.173.

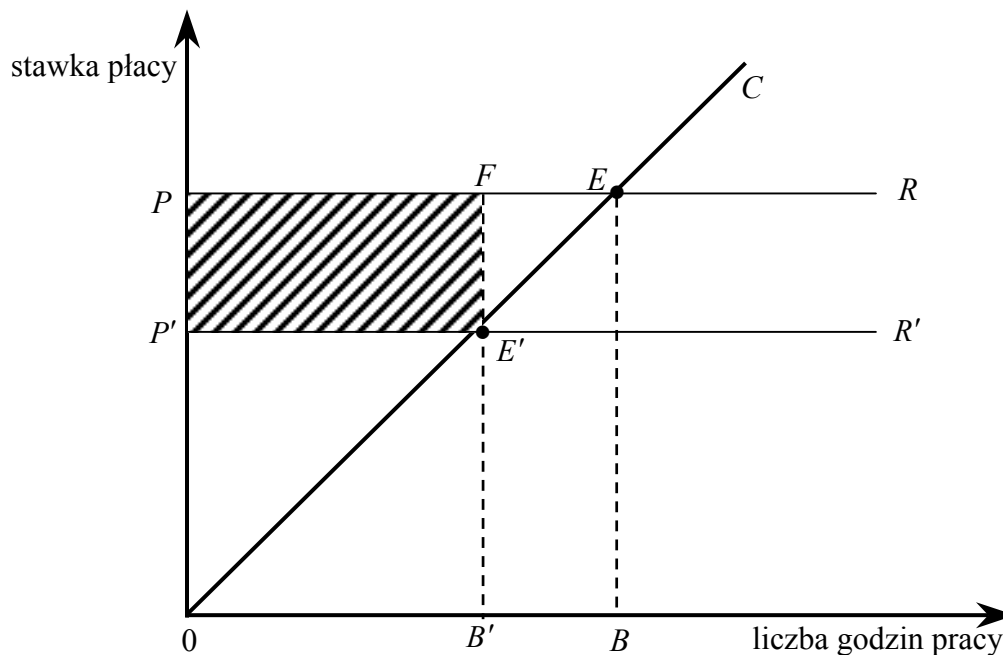
pracy (Wykres 3). Jeżeli zostanie przyjęte, że podaż czynnika pracy jest elastyczna (krzywa OC), to równowaga między podażą rynkową, a popytem (krzywa PR) wystąpi w punkcie E, przy stawce płac OP. W sytuacji przed opodatkowaniem płac liczba przepracowanych godzin pracy wynosiła OB, a poziom płacy był równy OP. Globalna wartość nakładów pracy była równa polu prostokąta OPEB. Na podstawie kształtowania się krzywej podaży można stwierdzić, że stawka płacy była zawarta w przedziale OP co będzie oznaczało, że czynnik pracy wytwarzał pewną nadwyżkę dla przedsiębiorcy równą polu trójkąta OPE, natomiast wartość wynagrodzenia dla pracowników była równa polu trójkąta OEB.

Wprowadzenie podatku od płac w wysokości P'P przyczyni się do przesunięcia krzywej popytu na pracę ku dołowi do położenia P'R'. Zmniejszenie popytu spowoduje, iż równowaga na rynku pracy będzie występowała w punkcie E', przy czym stawka płacy w tym przypadku będzie wynosiła OP', a oferowana ilość godzin pracy, równa wielkości popytu będzie równa OB'. Wystąpienie nowego punktu równowagi zmieni proporcje podziału dochodu wypracowanego przez czynnik pracy między pracodawców i pracobiorców. Podatek nałożony na płace w wysokości P'P spowoduje, iż dochody państwa będą równe polu prostokąta P'PFE', płaca netto będzie wynosiła OP', a całkowite dochody z pracy będą identyczne z polem trójkąta OE'B'. Spadnie tym samym wartość nadwyżki pracodawców.

Polityka podatkowa wykorzystywana jako instrument stabilizacji koniunktury w gospodarce rynkowej jest skierowana zarówno na dochody konsumentów jak i inwestorów bądź też na ich aktywność gospodarczą.

Wpływ polityki podatkowej na kształtowanie się dochodów konsumentów, a tym samym ich popytu może następować poprzez wprowadzanie dodatkowych obciążeń lub zwolnień podatkowych od otrzymywanych dochodów i wynagrodzeń lub poprzez zmiany stawek podatkowych od nabywanych dóbr konsumpcyjnych (np. podatku od wartości dodanej). Czynniki te w większości przypadków określają chęć lub zdolność kupna poszczególnych dóbr konsumpcyjnych. Siła wpływu zmian podatkowych na kształtowanie popytu konsumpcyjnego zależy przede wszystkim od kształtowania się krańcowej skłonności do oszczędności: im skłonność ta będzie wyższa, tym wzrost podatków będzie powodował słabszy spadek popytu na dobra konsumpcyjne. Zmiany podatków od dochodów i wynagrodzeń stosunkowo silnie kształtują popyt na dobra konsumpcyjne w przypadku podmiotów uzyskujących niskie i średnie dochody (w tej grupie marginalna skłonność do oszczędzania jest stosunkowo niska). Zmiany wysokości podatków płaconych przez osoby otrzymujące stosunkowo wysokie dochody w mniejszym stopniu wpływają na ich popyt na dobra konsumpcyjne.

Wykres 3. Wpływ podatku od płac na sytuację na rynku pracy i na dochody pracowników



Źródło: St. Owsiak, *Finanse publiczne...*, op.cit., s. 177; R.A.Musgrave, P.B.Musgrave, *Public Finance in Theory and Practice*, McGraw – Hill Book Company 1980. s.289.

Zgodnie z zasadami stosowania polityki podatkowej w okresie niskiej aktywności gospodarczej powinno nastąpić obniżanie podatków płaconych przez konsumentów po to aby doprowadzić do zahamowania spadku popytu na dobra konsumpcyjne. Tego typu działanie organów państwa do tej pory w praktyce nie było podejmowane, co wynikało z przeświadczenia, że czynnikiem, który może doprowadzić do wyjścia gospodarki z fazy niepomyślnej koniunktury jest przede wszystkim działalność inwestycyjna. Ograniczenie spadku konsumpcji w tym okresie nie jest najważniejszym kierunkiem działań państwa. W okresie fazy wysokiej aktywności gospodarczej powinno nastąpić podwyższenie podatków dochodowych płaconych przez konsumentów aby w ten sposób ograniczyć dynamikę wzrostu popytu na dobra konsumpcyjne. Tego typu działanie, właściwe z punktu widzenia prowadzonej polityki stabilizacji, jest bardzo trudne w praktycznej realizacji. Związane jest to z tym, że wzrost podatków w tym czasie może być czynnikiem przyspieszającym inflacyjny wzrost cen.

Organy państwa prowadzące określoną politykę podatkową mogą również wpływać na kształtowanie popytu na dobra inwestycyjne. Najważniejszym instrumentem stosowanym w tym zakresie są premie inwestycyjne. Polegają one na stworzeniu możliwości odpisu przez przedsiębiorstwa od podstawy opodatkowania kwot wydanych na działalność inwestycyjną. Tak zwane nietrwałe premie inwestycyjne dotyczą jedynie przedsiębiorstw, które osiągnęły zyski, natomiast trwałe premie obejmują wszystkie firmy bez względu na osiągnięty wynik finansowy. Państwo realizując politykę podatkową może także dopuszczać do powstawania w przedsiębiorstwach tzw. funduszy inwestycyjnych. Są one tworzone z wypracowanego zysku i gromadzone na specjalnych rachunkach, a ich wykorzystanie występuje najczęściej w fazie niskiej aktywności gospodarczej¹³.

Ocena skuteczności działania instrumentów polityki podatkowej, skierowanych na zmiany popytu inwestycyjnego nie jest jednoznaczna. Wprowadzenie zwolnień podatkowych w fazie niepomyślnej koniunktury, w warunkach pesymistycznych oczekiwań dotyczących możliwości sprzedaży i otrzymania zysku może doprowadzić jedynie do zamrożenia środków

¹³ Na ten temat zob.: U.Teichmann, *Grundriß...*, op.cit., s. 247-251.

finansowych przedsiębiorstw, a nie do zwiększenia wydatków na działalność inwestycyjną. Wyższa skuteczność tego typu działań będzie występowała w fazie pomyślnej koniunktury. Zniesienie w tym czasie ulg inwestycyjnych, ograniczenie wysokości odpisów amortyzacyjnych może bowiem zmniejszyć rentowność podejmowanych inwestycji, co zmniejszy przyrost popytu na środki inwestycyjne. Jeżeli skutki tych działań będą wliczane w koszty wytwarzania przyszłej produkcji może to jednak spowodować wzrost cen.

2.2. Znaczenie wydatków budżetowych w kształtowaniu aktywności gospodarczej

Polityka wydatków budżetowych może odgrywać istotną rolę stabilizacyjną ze względu na to, iż powoduje zmiany w zakresie popytu nie tylko na dobra konsumpcyjne ale i na dobra inwestycyjne. Zmiany popytu konsumpcyjnego są determinowane przez wydatki osobowe, a także w części przez wydatki transferowe. Z kolei popyt na dobra inwestycyjne jest kształtowany przez tzw. rzeczowe wydatki budżetowe oraz przez subwencje podatkowe.

Wydatki budżetowe państwa na cele osobowe i socjalne mają głównie charakter społeczny i w stosunkowo niskim stopniu mogą ulegać zmianie w zależności od poziomu aktywności gospodarczej. Płace i wynagrodzenia uzyskiwane ze środków budżetowych są w bardzo niskim stopniu zależne od stanu koniunktury. Stawki płac dla tej grupy zatrudnionych są wynikiem ustaleń taryfowych między pracodawcami z pracobiorcami, stąd też wysoce dyskusyjnym jest to czy organy państwa będą ryzykowały wzniesienie konfliktów społecznych po to aby osiągnąć określone cele stabilizacji gospodarki.

Wydatki budżetowe na cele socjalne wynoszą w niektórych krajach 30% wytworzonego produktu socjalnego brutto, a zatem jest to istotny czynnik określający wielkość popytu na dobra i usługi konsumpcyjne. Jednak możliwość krótko- i średniookresowych zmian w tym zakresie jest bardzo ograniczona. Można sobie w tym przypadku jedynie wyobrazić, że istnieją pewne możliwości wzrostu świadczeń socjalnych w warunkach niskiej aktywności gospodarczej, oczywiście na tyle na ile będzie na to pozwalała wysokość dochodów budżetowych. Ograniczenie tych świadczeń i wydatków w fazie pomyślnej koniunktury będzie praktycznie niemożliwe, głównie ze względów politycznych i społecznych. Siła wpływu wydatków budżetowych osobowych i socjalnych na kształtowanie się popytu konsumpcyjnego w wysokim stopniu zależy od kształtowania się krańcowej skłonności do konsumpcji grup społecznych uzyskujących dochody budżetowe.

Wpływ wydatków rzeczowych państwa na kształtowanie się popytu na dobra inwestycyjne jest bardziej bezpośredni, gdyż w tym przypadku nie powstają oszczędności, które mogłyby modyfikować popyt inwestycyjny. Według zwolenników ekonomii stworzonej przez J.M. Keynesa wydatki rzeczowe budżetu w wyniku których są podejmowane inwestycje są najlepszym instrumentem wpływającym na stabilizowanie koniunktury, gdyż siła działania mechanizmów mnożnikowych jest stosunkowo wysoka. Teoria mnożnika opisuje mechanizmy generowane wskutek zmian jednego z elementów popytu globalnego, których efektem jest wielokrotnie silniejszy wzrost lub spadek popytu globalnego¹⁴. W zależności od możliwych zmian poszczególnych komponentów popytu wyróżnia się mnożnik inwestycyjny, wydatków państwa, eksportu itd. W procesie analizy polityki stabilizacji koniunktury gospodarczej najważniejsze znaczenie odgrywa mnożnik inwestycyjny¹⁵. W tym przypadku jest bada-

¹⁴ Pierwsze prace dotyczące mechanizmów mnożnikowych, występujących w sferze cen zostały sformułowane przez K.Wicksella. Następnie był on przedstawiany w rozmaitej postaci przez A.L.Johansena oraz R.F.Kahna. Jednakże dopiero w pracach J.M.Keynesa został on potraktowany jako centralny problem teorii wzrostu gospodarczego i wahań koniunkturalnych. Na ten temat zob.: J.M.Keynes, *Ogólna teoria zatrudnienia, procentu i pieniądza*, PWN Warszawa 1965; R.F.Kahn, *The Relation of Home Investment to Unemployment*, *Economic Journal*, vol. 41/1931, s. 173-198.

¹⁵ Na ten temat zob. m.in.: J.Tomala, *Relacje kapitałowe w teorii wzrostu gospodarczego*, PWN Warszawa 1963, s. 36-44.

ny wpływ zmian inwestycji autonomicznych, finansowanych z wydatków budżetowych, na zmiany dochodu narodowego (popytu globalnego), przy danym poziomie konsumpcji i oszczędności.

Inwestycje podejmowane przez organy państwa, a finansowane ze środków budżetowych w praktyce gospodarczej mogą tylko w ograniczonym zakresie być wykorzystywane jako efektywny instrument polityki stabilizacji. Inwestycje te są najczęściej podejmowane w określonych branżach i mają stosunkowo wąski zakres. Najczęściej dotyczą sektora budownictwa. Jeżeli spadek poziomu aktywności gospodarczej jest powodowany przez zmniejszenie popytu wewnętrznego na dobra konsumpcyjne, na inwestycje wyposażeniowe lub popytu zagranicznego, to przyrost popytu na wskutek podejmowanych przez państwo inwestycji budowlanych nie jest w stanie w pełni zrekompensować tych negatywnych zmian. Dodatkowym elementem jest to, że struktura dodatkowego popytu jest różna od popytu, który ulega zmniejszeniu. Negatywną konsekwencją wzrostu popytu rynkowego na prace budowlane lub na środki i materiały budowlane może być wzrost ich cen. Uwagi powyższe nie oznaczają, że inwestycje państwa nie powinny być wykorzystywane w procesie stabilizacji koniunktury gospodarczej. Należy jednakże pamiętać o tym, że określone zmiany struktury zdolności produkcyjnych nie mogą być w pełni kompensowane realizowaną polityką stabilizacji¹⁶.

Inwestycje podejmowane przez państwo są najczęściej realizowane w poszczególnych regionach (województwach), gminach czy w przedsiębiorstwach publicznych. Odpowiedzialność za politykę stabilizacji ponoszą organy centralne, a wykonawcami tych działań są jednostki niższego szczebla. To może doprowadzić do tego, że skuteczność prowadzonej w ten sposób polityki stabilizacji będzie mniejsza.

Kolejnym, istotnym czynnikiem ograniczającym efektywność polityki stabilizacji, realizowanej za pomocą inwestycji państwa są ograniczenia i opóźnienia czasowe między podjęciem samej decyzji a jej wykonaniem.

Elementem wydatków budżetowych państwa są także subwencje dla poszczególnych podmiotów gospodarczych. Ten instrument polityki fiskalnej jest zdecydowanie bardziej elastyczny w działaniu aniżeli wydatki na inwestycje. Stąd też możliwości ich ograniczania w fazie pomyślnej koniunktury lub ich zwiększania w fazie niskiej aktywności gospodarczej są duże. W tym przypadku należy jednakże pamiętać, że zmiany subwencji budżetowych odgrywają nie tylko rolę instrumentu stabilizacji ale są także środkami polityki alokacyjnej, konkurencji lub podziału. Możliwości zwiększania wielkości subwencji dla przedsiębiorstw są bardzo często ograniczane możliwościami finansowymi państwa.

3. Hipotetyczny wpływ zmian dochodów i wydatków budżetowych na kształtowanie popytu rynkowego

Zmiany wydatków i dochodów budżetowych powodują określone konsekwencje w gospodarce rynkowej. Ogół tych skutków można podzielić na¹⁷:

- efekty realno-gospodarcze;
- efekty monetarne.

Efekty realno-gospodarcze zmian polityki fiskalnej są w literaturze przedmiotu przedstawione w postaci mechanizmu mnożnikowego. Mechanizm ten ukazuje w jaki sposób zmiana wydatków lub dochodów budżetowych powoduje zmiany popytu w danym okresie i w okresach następnych. Jeżeli zostanie przyjęte, iż ΔG oznacza dodatkowe wydatki państwa, to prowadzą one do takiego samego wzrostu dochodów podmiotów gospodarczych, co będzie

¹⁶ Zob. J.Pätzold, *Stabilisierungspolitik. Grundlagen der nachfrage-und angebotsorientierten Wirtschaftspolitik*, Bern-Stuttgart 1991, s. 152.

¹⁷ *Ibidem*, s. 147.

się przejawiało we wzroście płac lub/i zysków. Podmioty, które zwiększyły swoje dochody część z nich oszczędzają ($s \overline{\Delta G}$), a pozostałą część wydają na konsumpcję $[(1-s) \overline{\Delta G}]$. Wydatki na konsumpcję będą z kolei dochodem innych podmiotów, którzy podobnie jak poprzednio część oszczędzają $[s (1-s) \overline{\Delta G}]$, a część wydają na konsumpcję $[(1-s) (1-s) \overline{\Delta G}] = [(1-s)^2 \overline{\Delta G}]$. Po tym efekcie występuje słabszy efekt itd. W rezultacie zmiany wydatków na konsumpcję tworzą w czasie szereg geometryczny, który można zapisać następująco¹⁸:

$$2. \quad \overline{\Delta G} + (1-s) \overline{\Delta G} + (1-s)^2 \overline{\Delta G} + (1-s)^3 \overline{\Delta G} + \dots + (1-s)^n \overline{\Delta G}$$

Ostateczny rezultat zmian wydatków na konsumpcję będzie równy sumie:

$$3. \quad \left[\frac{1}{1-(1-s)} \right] \overline{\Delta G} = \frac{1}{1-c} \overline{\Delta G}$$

gdzie: s – krańcowa skłonność do oszczędzania;
 c - krańcowa skłonność do konsumpcji.

Siła efektu mnożnikowego jest tym większa im poszczególne podmioty gospodarcze szybciej i pełniej wydają dodatkowe dochody na konsumpcję i co nie jest uwzględnione w równaniu 3. im większa część tych dochodów będzie przeznaczana w danej gospodarce na dobra krajowe. Przyjmując, że w danym kraju zdolności wytwórcze są w pełni wykorzystywane przedstawiony mechanizm mnożnikowy prowadzi do wzrostu inwestycji (mechanizm akceleracji).

Dopełnieniem analizy mnożnikowej jest zbadanie końcowych efektów powstałych w wyniku zmian wydatków konsumpcyjnych. Na tej podstawie można zbudować mnożnik wydatków budżetowych państwa na dobra i usługi. Przyjmując, iż:

C_t – realny popyt na dobra konsumpcyjne jest funkcją zmian realnego dochodu (Y), wówczas funkcja konsumpcji w okresie t będzie równa:

$$4. \quad C_t = a + c Y_t$$

gdzie: a – stała wielkość wydatków na konsumpcję;
 Y_t – realny dochód narodowy w okresie t .

Przyjmując dalej, że wielkość popytu krajowego na produkty wytwarzane za granicą, tj. wielkość realnego importu danego kraju w okresie t (M_t) zależy od dochodu narodowego, wówczas równanie importu można zapisać:

$$5. \quad M_t = m Y_t$$

gdzie: m – krańcowa skłonność do importu.

Jeżeli inwestycje w danym okresie (\overline{I}_t), eksport (\overline{X}_t) i wydatki państwa (\overline{G}_t) nie zależą od zmian dochodu (zmiany tych elementów popytu są powodowane przez inne, zewnętrzne czynniki), wówczas dochód narodowy w warunkach równowagi $Y^* = Y_t = Y_{t-1} = Y_{t-2}$, tj. całkowity popyt na dobra i usługi wytwarzane w danym kraju będzie równy¹⁹:

¹⁸ G.Tichy, Konjunkturpolitik. Quantitative Stabilisierungspolitik bei Unsicherheit, Springer Verlag Berlin 1995, s. 77.

¹⁹ Ibidem, s. 78.

$$6. \quad Y_t^* = C_t + \bar{I}_t + \bar{G}_t + \bar{X}_t - M_t \quad \text{lub}$$

$$7. \quad Y_t^* = a + cY_t^* + \bar{I}_t + \bar{G}_t + \bar{X}_t - mY_t^* \quad \text{lub}$$

$$8. \quad Y_t^* - Y_t^*(c - m) = a + \bar{I}_t + \bar{G}_t + \bar{X}_t \quad \text{lub}$$

$$9. \quad Y_t^*(1 - c + m) = a + \bar{I}_t + \bar{G}_t + \bar{X}_t \quad \text{lub}$$

$$10. \quad Y_t^* = \frac{a + \bar{I}_t + \bar{G}_t + \bar{X}_t}{1 - c + m} = \frac{a + \bar{I}_t + \bar{G}_t + \bar{X}_t}{s + m}$$

gdz: $1 - c = s$ – krańcowa skłonność do oszczędzania.

Zmiany wydatków budżetowych państwa zwiększają dochód narodowy (popyt efektywny) o wielkość:

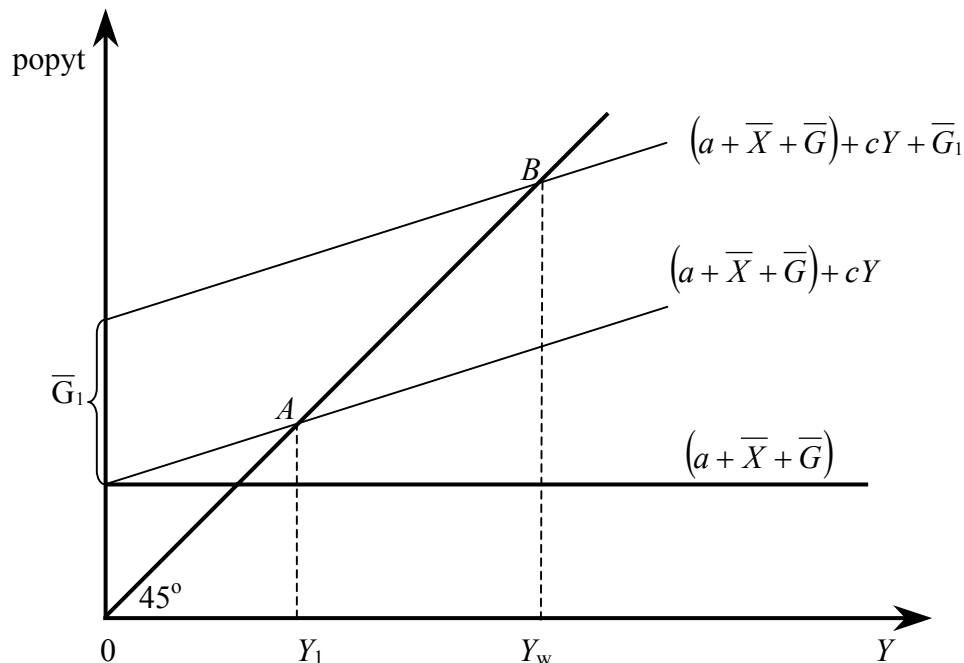
$$11. \quad \Delta Y = \frac{1}{s + m} \Delta \bar{G}$$

a wartość oszacowanego mnożnika $\left(\frac{1}{s + m}\right)$ zależy odwrotnie proporcjonalnie od krańcowej skłonności do oszczędzania (s) i krańcowej skłonności do importu (m). Mechanizm mnożnikowy działa w warunkach niepełnego wykorzystania czynników produkcji, a więc w okresie fazy niskiej aktywności gospodarczej. W tej sytuacji wzrost wydatków budżetowych powoduje przyrost dochodu narodowego, tj. popytu efektywnego na dobra i usługi wytworzone w kraju. Może to być tym samym jeden z ważniejszych czynników poprawiających aktywność gospodarczą i ułatwiających wyjście systemu z fazy niepomyślnej koniunktury. Siła tego wpływu będzie zależna od tego na co będzie przeznaczany wzrost wydatków państwa. Jeżeli w ich strukturze coraz większe znaczenie będą odgrywały inwestycje rzeczowe, realizowane przez państwo, a mniejszą rolę wydatki na cele konsumpcyjne, wówczas szybkość wychodzenia z fazy niepomyślnej koniunktury będzie coraz większa. Działanie analizowanego mechanizmu mnożnikowego można przedstawić graficznie (Wykres 4).

Na wykresie tym ukazano mnożnik wydatków państwa w gospodarce, w której nie uwzględniono importu. Linia o nachyleniu 45° obrazuje wszystkie punkty na których realna wartość dochodu, tj. suma wszystkich dóbr i usług oferowanych na rynku wewnętrznym jest równa wielkości zgłaszanego popytu. Linia $(a + \bar{X} + \bar{G})$ oznacza wielkość popytu, która jest niezależna od dochodu narodowego. Wyrażenie cY przedstawia wielkość konsumpcji, zależną od dochodu narodowego, a linia $[(a + \bar{X} + \bar{G}) + cY]$ informuje o kształtowaniu się całkowitego popytu na produkty wytworzone w kraju (bez uwzględniania importu). Punkt A wskazuje na równowagę przy której wielkość popytu wewnętrznego równa się wielkości oferowanej podaży (Y_1), przy danym stopniu wykorzystania siły roboczej. Dochód narodowy Y_1 w warunkach równowagi jest jednak mniejszy niżeli dochód Y_w w sytuacji pełnego wykorzystania czynnika pracy (punkt B). W tym przypadku państwo podejmuje decyzję o zwiększeniu wydatków budżetowych \bar{G}_1 w taki sposób aby zwiększyć zatrudnienie. Tym samym linia $[(a + \bar{X} + \bar{G}) + cY + \bar{G}_1]$ oznacza globalny popyt w warunkach wzrostu wydatków budżetowych państwa. W tej sytuacji punkt B wyznacza nową równowagę rynkową w której jest w pełni wykorzystany czynnik pracy, a mechanizm

mnożnikowy przestaje działać.

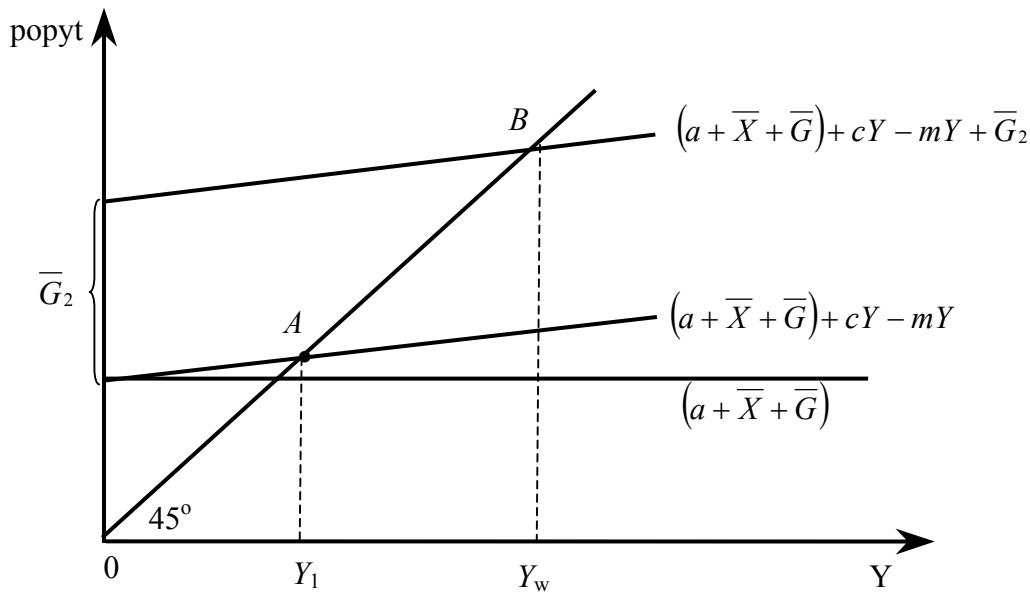
Wykres 4. Mnożnik wydatków państwa w gospodarce w której nie uwzględnia się importu



Źródło: G.Tichy, Konjunkturpolitik..., op.cit., s.79.

Wykres 5 przedstawia działanie mechanizmu mnożnikowego wydatków państwa w gospodarce otwartej, z uwzględnieniem importu, który jest funkcją zmian dochodu narodowego. Nachylenie krzywej popytu całkowitego $[(a + \bar{X} + \bar{G}) + cY - mY]$ jest mniejsze niż nachylenie krzywej popytu na wykresie poprzednim, co jest spowodowane tym, że szybkość wzrostu popytu wskutek wzrostu konsumpcji jest mniejsza wskutek występowania importu. Wartość mnożnika jest zatem mniejsza. Prosta ta została narysowana w ten sposób, że punkt równowagi A występuje przy dochodzie Y_1 , a więc przy tym samym stopniu wykorzystania czynnika pracy ($Y_w - Y_1$). Punkt A występuje jednak przy znacznie wyższym poziomie popytu, wyznaczonego przez wartość wyrażenia $(a + \bar{X} + \bar{G})$. Punkt równowagi B wystąpi wówczas, gdy państwo znacznie zwiększy wydatki budżetowe o wartość \bar{G}_2 (przy czym $\bar{G}_2 > \bar{G}_1$), co będzie oznaczało, że równowaga na rynku dóbr i usług konsumpcyjnych i na rynku czynnika pracy wystąpi wtedy, gdy w warunkach wzrostu importu państwo będzie musiało znacznie zwiększyć wydatki budżetowe. W warunkach gospodarki otwartej czynnikiem przyspieszającym jej wychodzenie z fazy niskiej aktywności będzie przyrost eksportu, który będzie wzmacniał mechanizmy mnożnikowe, uruchomione przez wzrost wydatków państwa. Czynnikiem osłabiającym te mechanizmy będzie przyrost importu (krajowej skłonności do importu), który będzie powodował spadek popytu efektywnego na dobra i usługi wytworzone w danym kraju. Oznaczać to będzie dalsze zmniejszenie stopnia wykorzystania czynników produkcji, a zwłaszcza czynnika pracy. Elementem, który może zrekompenzować te niekorzystne procesy będzie stymulowanie popytu wewnętrznego poprzez zwiększone wydatki budżetowe państwa.

Wykres 5. Mnożnik wydatków państwa w gospodarce w której uwzględniono import



Źródło: G.Tichy, Konjunkturpolitik..., op.cit., s. 79.

Aby w analizie mnożnikowej móc oddzielić efekty powodowane przez zmiany wydatków budżetowych od efektów generowanych przez zmiany dochodów podatkowych zostało przyjęte, że wydatki budżetowe są niezależne od dochodów²⁰. W tym przypadku wyróżniono także podatki stałe, niezależne od zmian dochodów (TK) i podatki bezpośrednie (TD_t), zależne od dochodu narodowego przy stawce podatkowej t_p:²¹

$$12. \quad TD_t = t_p \cdot Y_t$$

gdzie: TD_t – podatki bezpośrednie w okresie t, zależne od dochodu narodowego w tym samym okresie;

t_p – stawka podatkowa.

Wskutek przyjęcia założenia o występowaniu podatków funkcja konsumpcji (równanie 4.) zostanie zmodyfikowana i przyjmie postać²²:

$$13. \quad C_t = a + c(Y_t - TD_t - TK) \quad \text{lub}$$

$$14. \quad C_t = a + c(1 - t_p)Y_t$$

W takim przypadku mechanizm mnożnika wydatków budżetowych będzie wyznaczany przez wartość wyrażenia²³:

$$15. \quad \frac{\Delta Y}{\Delta G} = \frac{1}{1 - c(1 - t_p)} \quad \text{lub w gospodarce otwartej:}$$

²⁰ Ibidem, s.80.

²¹ Ibidem, s. 80.

²² Ibidem s. 80; Z.Fedorowicz, Polityka fiskalna, Poznań 1998, s. 34.

²³ G.Tichy, Konjunkturpolitik..., op.cit., s. 80; Z.Fedorowicz, Polityka fiskalna..., op.cit., s. 35.

$$16. \quad \Delta Y = \frac{1}{s + m + ct_p} \overline{\Delta G}$$

Występowanie podatków bezpośrednich, zależnych od zmian dochodów (TD_t) zmniejsza siłę działania mechanizmu mnożnikowego o wartość $\frac{1}{ct_p}$, gdyż w każdym okresie wzrost dochodu jest zmniejszony wskutek przyrostu podatków ($t_p \Delta Y$). Tym samym wartość mnożnika jest większa im mniejsza jest krańcowa skłonność do oszczędzania, do importu i im mniejsza jest stawka podatkowa. Oznaczać to powinno, iż w okresie niepełnego wykorzystania czynników produkcji (faza niskiej aktywności gospodarczej) organy fiskalne w żadnym razie nie powinny podnosić stawek podatkowych, gdyż będzie to prowadziło do dalszego pogarszania koniunktury. Realizowana polityka podatkowa powinna być w tej sytuacji coraz mniej restrykcyjna, co może być czynnikiem przyspieszającym wychodzenie z fazy niepomyślnej koniunktury. Spadek stopnia restrykcyjności systemu podatkowego może przyczynić się do poprawy aktywności, co nie będzie wymagało szybkiego zwiększania wydatków budżetowych. A zatem im bardziej jest otwarta gospodarka i im większy jest udział w niej państwa (poprzez stosowane podatki), tym droższe są instrumenty stabilizacyjne polityki fiskalnej i tym wyższe są niezbędne wydatki państwa aby otrzymać pożądany wzrost dochodu narodowego²⁴.

Siła mechanizmu mnożnikowego będzie mniejsza, jeżeli zostanie przyjęte założenie, że państwo nie dokonuje wydatków budżetowych na dobra i usługi lecz jedynie wydatki transferowe. W przypadku wydatków budżetowych na dobra i usługi, gdy $c = 1$, wówczas dochód narodowy rośnie w danym okresie dokładnie o wartość wydatków budżetowych. Wydatki transferowe państwa są najczęściej przeznaczane na konsumpcję, dlatego wzrost popytu rynkowego zależy nie tylko od wysokości transferów ale także od krańcowej skłonności do oszczędzania. Wzrost oszczędności może przyczynić się do osłabienia siły mechanizmu mnożnikowego, co będzie powodowało nasilenie trudności w procesie wychodzenia z fazy niskiej aktywności. Występowanie wydatków transferowych będzie modyfikowało funkcję konsumpcji. Przyjmie ona postać²⁵:

$$17. \quad C_t = a + c(Y_t + \overline{TR})$$

gdzie: \overline{TR} – wielkość transferów występujących w danym okresie.

W takiej sytuacji wyrażenie obrazujące działanie mechanizmu mnożnikowego przyjmie następującą postać:

$$18. \quad \Delta Y = \frac{c}{s + m} \overline{\Delta TR} \quad \text{lub}$$

uwzględniając występowanie podatków zależnych od dochodu:

$$19. \quad \Delta Y = \frac{c}{s + m + ct_p} \overline{\Delta TR}$$

²⁴ Powyższe zależności pokazują dlaczego w czasach J.M.Keynesa zdecydowanie bardziej podkreślano rolę polityki fiskalnej aniżeli ma to miejsce w czasach współczesnych.

²⁵ G.Tichy, Konjunkturpolitik..., op.cit., s. 81.

Zakładając, że następuje zmiana stawek podatkowych od podmiotów, niezależnych od dochodu narodowego, wówczas wartość mnożnika podatkowego będzie równa:²⁶

$$20. \quad \frac{\Delta Y}{\Delta TK} = \frac{-c}{1-c} \quad \text{lub w gospodarce otwartej}$$

$$21. \quad \Delta Y = \frac{-c}{s+m+ct_p} \Delta TK$$

W tym przypadku efekt mnożnikowy w okresie początkowym będzie mniejszy o kwotę dodatkowych oszczędności (przy zmniejszonym podatku) względnie większy o dodatkowe oszczędności (przy podwyższonym podatku).

Zakładając zmiany stawek podatkowych, zależnych od zmian dochodów (t_p), wówczas wyrażenie przedstawiające mechanizm mnożnikowy można zapisać:

$$22. \quad \Delta Y = \frac{c}{s+m+ct_p} Y \Delta t_p$$

W celu łatwiejszej interpretacji równanie 22. można przekształcić w następujący sposób:

$$23. \quad \Delta Y (s+m+ct_p) = cY \Delta t_p \quad \text{lub}$$

$$24. \quad \Delta Y (1-c+m+ct_p) = cY \Delta t_p \quad \text{lub}$$

$$25. \quad \Delta Y = (c-m-ct_p) \Delta Y + cY \Delta t_p$$

Wyrażenie ($cY \Delta t_p$) ukazuje zmiany wydatków wskutek zmian stopy podatkowej, odnoszącej się do początkowego poziomu dochodu, a więc kwotę, która uruchamia proces mnożnikowy. Iloczyn $(c-m-ct_p) \Delta Y$ odpowiada indukowanym zmianom dochodu. Zakładając w okresie początkowym równomierny spadek podatku od podmiotów (TK) i spadek podatków zależnych od dochodu (TD), wówczas efekt mnożnikowy podatków zależnych od dochodu jest mniejszy. Kwota płatności podatkowych rośnie z okresu na okres, ponieważ indukowany wzrost dochodów jest także opodatkowany, przy czym w każdym okresie działa dodatki, negatywny impuls podatkowy.

Dotychczasowa analiza mechanizmów mnożnikowych przyjmuje, że niezbędne środki finansowe znajdują się w dyspozycji państwa. Przyjmując, że środki takie pochodzą z rynku pieniądza albo z rynku kapitałowego, wówczas ekspansywny efekt dodatkowych wydatków państwa będzie zmniejszony wskutek spadku prywatnych wydatków konsumpcyjnych. W sytuacji gdy dodatkowe wydatki państwa będą finansowane przez podatki niezależne od dochodu narodowego można na podstawie mnożnika wydatków i mnożnika podatkowego wy-

prowadzić mnożnik zrównoważonego budżetu (teoria Haavelmo). Odejmując od dodatniego efektu popytowego dodatkowych wydatków państwa $\left[\frac{\Delta G}{1-c} \right]$ negatywny efekt popytowy dodatkowych

²⁶ Ibidem, s. 81; Z.Fedorowicz, Polityka fiskalna..., op.cit., s. 35-36.

podatków $\left[\frac{c\Delta TK}{1-c} \right]$ i pamiętając, że $\Delta TK = \overline{\Delta G}$ wówczas ²⁷:

$$26. \frac{(1-c)\overline{\Delta G}}{1-c} = \overline{\Delta G}$$

W tym przypadku całkowity popyt rośnie jedynie o wielkość dodatkowych wydatków państwa. Wartość mnożnika wynosi 1. Tak więc wydatki państwa finansowane przez podatki niezależne od dochodów działają w sposób ekspansywny. Przy finansowaniu wydatków przez podatki zależne od dochodu, wówczas mnożnik zrównoważonego budżetu jest mniejszy od jedności, ponieważ ekspansywne działanie wydatków państwa jest przeciwstawione mocniejszemu, restrykcyjnemu działaniu wyższego opodatkowania dochodów indukowanych.

W przedstawionej powyżej analizie mechanizmów mnożnikowych ukazano efekty realno-gospodarcze polityki fiskalnej. Wynikają one stąd, że zmiany wydatków lub dochodów państwa powodują zmiany popytu na dobra konsumpcyjne i na środki inwestycyjne nie tylko w okresie początkowym lecz także w okresach następnych. Zmiany prowadzonej polityki fiskalnej determinują nie tylko zmiany popytu ale także powodują zmiany na rynku pieniądza. Związane są one m.in. ze sposobem finansowania deficytu budżetowego lub/i z rodzajami wkładów w warunkach istnienia nadwyżki budżetowej.

4. Uwagi końcowe

Przedstawione powyżej rozważania dotyczące dochodów i wydatków budżetowych jako narzędzi polityki stabilizacji koniunktury w gospodarce rynkowej są sformułowane przede wszystkim w ekonomii, której twórcą był J.M.Keynes. Poglądy te są generalnie negowane przez monetarystów, którzy twierdzą, że instrumenty polityki fiskalnej są w wysokim stopniu nieskuteczne w procesie stabilizowania systemu gospodarczego. Ich zdaniem, zwiększenie wydatków budżetowych na cele konsumpcyjne lub inwestycyjne musi zostać sfinansowane albo poprzez wzrost podatków płaconych przez podmioty gospodarcze albo poprzez zaciąganie przez rząd pożyczek na rynku pieniężnym. W pierwszym przypadku wzrost podatków oznacza nie tylko zmniejszenie konsumpcji wskutek spadku dochodów rozporządzalnych gospodarstw domowych ale także ograniczenie wydatków na inwestycje przedsiębiorstw w związku ze zmniejszeniem zysków netto. Wzrost zadłużenia państwa ograniczać będzie dostęp do kredytów dla przedsiębiorstw (spadek podaży pieniądza kredytowego), co będzie się przejawiało we wzroście stopy procentowej oraz w zaostrzeniu przez banki komercyjne kryteriów udzielania kredytów. Spowoduje to nie tylko spadek konsumpcji prywatnej (zmniejszenie zainteresowania zakupami ratalnymi gospodarstw domowych) ale przede wszystkim ograniczanie inwestycji przedsiębiorstw. Tak więc polityka fiskalna nie ma wpływu na wielkość popytu rynkowego, a powoduje jedynie zmianę jego struktury, co może doprowadzić do zmiany struktury podaży rynkowej. W konsekwencji powstaje silny efekt wypychania wydatków prywatnych przez wydatki rządowe, a przyczyną tego jest wysoka elastyczność inwestycji względem zmian stopy procentowej ²⁸.

Monetaryści uważają, że polityka fiskalna jest nie tylko nieskuteczna w procesie oddziaływania na zmiany koniunkturalne ale także nie jest ona czynnikiem ograniczającym procesy inflacji. Restrykcyjna polityka fiskalna prowadzona bez zmniejszenia ilości pieniądza w obiegu nie powoduje spadku inflacji. Wzrost deficytu budżetowego przy-

²⁷ G.Tichy, Konjunkturpolitik..., op.cit., s. 82-83; Z.Fedorowicz, Polityka fiskalna..., op.cit., s. 36-37.

²⁸ Por. M.Belka, Doktryna ekonomiczno-społeczna Milтона Friedmana, PWN Warszawa 1986, s. 291.

czynia się do zwiększenia ogólnego poziomu cen, jeżeli jest on finansowany przez dodatkową emisję pieniądza. Ekspansywna polityka fiskalna nie będzie prowadziła do nasilania procesów inflacji jedynie wtedy, gdy państwo uzyskuje dodatkowe środki pieniężne w drodze zwiększania długu publicznego. Ten sposób finansowania deficytu budżetowego może jednak doprowadzić do wzrostu oprocentowania rządowych papierów wartościowych, co jest niezbędnym warunkiem wzrostu popytu na nie na rynku. Zwiększenie zadłużenia wewnętrznego oznacza jednocześnie dalszy wzrost obciążeń budżetowych w przyszłości wskutek wzrostu oprocentowania emitowanych papierów wartościowych.

Ważnym czynnikiem ograniczającym skuteczność realizowanej za pomocą instrumentów fiskalnych polityki stabilizacji jest także i to, iż środki te są w stosunkowo niskim stopniu elastyczne w działaniu, tj. występują stosunkowo długie opóźnienia czasowe w procesie wprowadzania i wykorzystywania tych instrumentów. Relatywnie długie okresy opóźnień można także zaobserwować w reakcjach podmiotów gospodarczych na stosowane narzędzia fiskalne.

SPIS LITERATURY:

1. Belka M., (1986), *Doktryna ekonomiczno-społeczna Milтона Friedmana*, Warszawa.
2. Dobias P., (1980), *Wirtschaftspolitik. Einführung in ihre Grundlagen und Hauptprobleme*, Paderborn-München-Wien-Zürich.
3. Fedorowicz Z., (1998), *Polityka fiskalna*, Poznań.
4. Kahn R.F., (1931), *The Relation of Home Investment to Unemployment*, *Economic Journal*, vol. 41.
5. Keynes J.M., (1965), *Ogólna teoria zatrudnienia, procentu i pieniądza*, Warszawa.
6. Laffer A., (1981), *The New Economics. A Debate*, *Economic Impact*, nr 3.
7. Nasiłowski M., (1999), *System rynkowy. Podstawy mikro- i makroekonomii*, Warszawa.
8. Ostaszewski K., Borkowski R., (1996), *Porządki na krzywej Laffera*, *Gazeta Bankowa*, nr 9.
9. Owsiak S., (1999), *Finanse publiczne. Teoria i praktyka*, Warszawa.
10. Pätzold J., (1991), *Stabilisierungspolitik. Grundlagen der nachfrage- und angebotsorientierten Wirtschaftspolitik*, Bern-Stuttgart.
11. Pasięka M., (1987), *Teoretyczne źródła i treści ekonomii podaży*, *Acta Universitatis Lodziensis. Folia Oeconomica*, nr 72.
12. Teichmann U., (1988), *Grundriß der Konjunkturpolitik*, München.
13. Tichy G., (1995), *Konjunkturpolitik. Quantitative Stabilisierungspolitik bei Unsicherheit*, Berlin.
14. Tomala J., (1963), *Relacje kapitałowe w teorii wzrostu gospodarczego*, Warszawa.