

Rozdział 19. Podręcznika „Wolna przedsiębiorczość” – budżet państwa i finanse publiczne

Autor: **Mateusz Machaj**

#budżety publiczne #polityka fiskalna #podatki #deficyt budżetowy #wydatki państwa

W tym rozdziale nauczysz się:

- Czym jest budżet państwa i finanse publiczne
- Jak są zorganizowane finanse publiczne
- Z czego finansowane są wydatki państwa
- Jakie są główne pozycje w budżecie państwa
- Z czego wynikają spory o wydatki państwa

Finanse publiczne obejmują swoim zakresem wydatki pieniądze dokonywane przez wszystkie urzędy i jednostki państwowe, które głównie pozyskują swoje środki dzięki daninom przymusowym (podatkom i innym opłatom). Obywatel nie może wybierać, czy chce te opłaty ponosić — jest do ich uiszczania zmuszony przez aparat państwa, bez względu na to, co otrzymuje w zamian. Dlatego podatki nazywa się w języku prawnym świadczeniem pieniężnym: **przymusowym** (nie mamy wyboru, żeby nie płacić), **bezwrotnym** (podatek pobrany — zgodnie z przepisami prawa – nigdy już do nas nie wróci), **nieodpłatnym** (nie mamy gwarancji otrzymania czegokolwiek w zamian od państwa) i **powszechnym** (nikt teoretycznie nie może się opodatkowaniu wymknąć — choć w praktyce, jak wiadomo, są od tego wyjątki). Świadczenie podatkowe jest też ustalane jednostronnie, to znaczy aparat państwa stwierdza, że osoba ma zapłacić podatki i jest zmuszona to zrobić. Teoretycznie człowiek może zdecydować się na niepłacenie podatków, ale konsekwencje tego mogą być bardzo przykre: utrata majątku albo wtrącenie do więzienia. Wszelkie kontrowersje wiążące się z funkcjonowaniem aparatu państwa w dużej mierze wynikają właśnie z tego, że nie istnieje prawie żadne

formalne powiązanie opłat i podatków z tym, co państwo oferuje swoim obywatelom w zamian. Tym przede wszystkim finanse publiczne różnią się od sektora prywatnego, gdzie transakcje są dobrowolne.

Spśród wszystkich składowych finansów publicznych najważniejszy jest budżet państwa, czyli budżet centralny, uchwalany przez władze centralne i realizowany przez rząd. Jednakże finanse publiczne, czyli związane ze środkami publicznymi, nie kończą się na budżecie centralnym. Kolejnymi istotnymi pozycjami są finanse samorządowe, czyli bardziej lokalnych jednostek państwowych (powiaty, gminy i województwa). I samorzady, i rząd centralny finansowane są za pomocą przymusowych opłat, czyli podatków. Poszczególne podatki wpływające z różnych źródeł (więcej o tym w rozdziale o podatkach) są odpowiednio rozdzielane między budżety lokalne i centralne.

Oprócz tego w finansach publicznych szczególnie wyróżnia się także **Zakład Ubezpieczeń Społecznych (ZUS)** i **Narodowy Fundusz Zdrowia (NFZ)**. Pierwszy z nich służy m.in. do wypłacania emerytur, zasiłków i rent, a drugi zajmuje się finansowaniem państwowej służby zdrowia. Choć niejednokrotnie zaznacza się je osobno w analizie sektora finansów publicznych, to w praktyce działają analogicznie do pozostałych finansów publicznych, gdy chodzi o źródło pozyskiwanych pieniędzy. Na ZUS i na NFZ pobierane są przymusowo „składki” od pensji w sposób analogiczny do podatków płaconych do budżetu państwa. Choć z prawnego punktu widzenia są to rzeczy odmienne, to z ekonomicznego punktu widzenia są tym samym: obowiązkowym potrąceniem z pensji określonej kwoty, przejętej przymusowo przez finanse publiczne.

W roku 2013 całość wydatków publicznych wynosiła ponad 700 miliardów złotych. Wydatki publiczne (podobnie jak wiele innych wskaźników) przyrównuje się często do produktu krajowego brutto, żeby dostrzec ich skalę. W roku 2013 PKB Polski w złotych wyniósł około 1600 miliardów. Oznacza to, że wydatki publiczne stanowiły w Polsce blisko 44% PKB. Prawie 10% z tych wydatków musiało zostać pokryte zwiększeniem zadłużenia publicznego (czyli deficyt wyniósł w okolicach 4,5% PKB). Była to liczba w wysokości 76 miliardów złotych. O tyle wzrosło państwowe zadłużenie (o długu i deficycie będzie w następnym rozdziale). A zatem pozostałą część, 634 miliardy sfinansowano różnego rodzaju podatkami i opłatami na rzecz państwa. Stanowiło to prawie 40% PKB w tamtym okresie.

Co jest głównym źródłem finansowania wydatków budżetowych w Polsce? Około jedną piątą wpływów stanowią „składki” na rzecz Zakładu Ubezpieczeń

Społecznych. Są w całości przeznaczane na emerytury, zasiłki i świadczenia ZUS. W sumie wpływów ze składek było ok. 135 miliardów złotych, a i tak nie wystarczyło to na wydatki ZUS. Budżet centralny musi co roku wpłacać dotację do ZUS, która ciągle się powiększa. W roku 2013 wydatki ZUS wyniosły około 217 miliardów złotych. Oznacza to, że z budżetu państwa wpłynęło do ZUS dodatkowo ponad 80 miliardów. Wydatki ZUS w wysokości 217 miliardów oznaczały, że w tym roku prawie 14% PKB było przeznaczane na wydatki rentowne, emerytalne i związane ze świadczeniami ZUS.

Pozostałym źródłem z około 630 miliardów dochodów są przede wszystkim wpływy z VAT (18% z tej kwoty). 10% pochodzi z akcyzy, kolejne 10% ze „składki” na Narodowy Fundusz Zdrowia. 11% jest pokrywane z funduszy unijnych. Stosunkowo niewielki udział we wpływach ma opodatkowanie osób fizycznych, czyli tak zwany PIT, bo tylko 11%.

Procentowy stosunek wydatków budżetowych do Produktu Krajowego Brutto pokazuje wielkość sektora publicznego i obszar, którym zajmują się państwowe instytucje. Różnice między poszczególnymi krajami w tym wskaźniku pokazują odmienności w rozumieniu roli instytucji współczesnego państwa. Zaś poszczególne pozycje w budżecie oraz wielkość wydatków państwa pokazują, że mamy do czynienia z ogromnym tortem do podziału, o który kłóć się nie tylko różne partie polityczne, ale grupy interesów za nimi stojące.

Jedna grupa domaga się większych wydatków na zdrowie, inna większych wydatków na kulturę, inna na infrastrukturę, inna na naukę i uniwersytety, a jeszcze inna na wydatki socjalne. Konkurentów o pieniądze jest sporo, a środki nie są małe. Żeby uświadomić sobie, jak bardzo problematyczny jest system polityczny, przeprowadźmy sobie prostą kalkulację. Wydatki publiczne wyniosły w 2013 r. ponad 700 miliardów złotych. W swoim przekazie politycy często odwołują się do tego, że należy przede wszystkim pomagać najbiedniejszym i potrzebującym. Załóżmy, że w tym roku było w Polsce naprawdę potrzebujących 10 milionów ludzi (co trzeci, czwarty Polak). Dzieląc tę kwotę przez liczbę potrzebujących otrzymalibyśmy 70 tysięcy złotych na głowę, co dawałoby prawie 6 tysięcy na miesiąc dla każdego potrzebującego. Ta kalkulacja jest oczywiście upraszczająca, ale uświadamia nam, że system polityczny wcale nie działa tak, aby służyć najbiedniejszym i najbardziej potrzebującym. System polityczny działa tak, aby celować w mgliste usatysfakcjonowanie potrzeb przeciętnego wyborcy.

Z wydatkami państwa wiążą się trzy techniczne pojęcia. Pierwsze dwa z nich to **redystrybucja** i **alokacja**. Redystrybucja to określenie, którego używamy na przymusowe przejmowanie pieniędzy przez państwo (albo innych wartości majątkowych) i przekazywanie ich następnie innym grupom. Zazwyczaj rozumie się przez to „zabieranie biednym i dawanie bogatym”, ale jest to bardzo stereotypowe postrzeganie polityki redystrybucji, która przebiega raczej płaszczyznowo, a nie majątkowo. To znaczy, że państwo decyduje się na wspieranie jednych sektorów kosztem innych. Przykładowo opłacanie państwowego uniwersytetu przez państwo oznacza, że biedni ludzie niezwiązani z nauką, albo niemający dzieci muszą łożyć podatki na bardziej zamożną grupę społeczną (np. dzieci z trochę bogatszych rodzin uczące się na uczelniach).

Alokacja natomiast to inaczej określenie na umieszczanie czynników produkcji w określonych branżach. Na przykład gdy państwo decyduje o zbudowaniu nowego budynku za środki publiczne, to dokonuje przesunięcia pracowników budowlanych i materiałów do nowego projektu — dokonuje realokacji. Funkcja alokacyjna wydatków państwa oznacza też, że zasoby wykorzystane i zatrudnione w sektorze publicznym nie zostaną wykorzystane przez sektor prywatny. Zjawisko to nazywa się **efektem wypychania**.

Trzecim pojęciem, które często jest przywoływane w wypadku wydatków publicznych jest pojęcie funkcji stabilizacyjnej finansów publicznych. W największym możliwym skrócie — według niektórych ekonomistów zwiększone wydatki budżetowe wywołują wzrost zatrudnienia oraz pomagają w przezwyciężeniu kryzysów gospodarczych, przez co niejako wygładzają wahania koniunktury. Jest to jednak określenie kontrowersyjne: tylko część ekonomistów uważa, że wydatki publiczne są w tym sensie „stabilizujące” oraz że odgrywają pozytywną dla gospodarki rolę, podczas gdy wielu ekonomistów próbuje dowodzić, że w rzeczywistości wydatki budżetowe są zawsze lub prawie zawsze destabilizujące.

Współcześnie w większości krajów wydatki publiczne wynoszą zazwyczaj kilkadziesiąt procent PKB. Różnie to w poszczególnych krajach rozwiniętych wygląda (zobacz ramkę), ale generalna historia gospodarcza jest taka, że zakres wydatków ze strony sektora publicznego znacznie się zwiększył przez ostatnie 150 lat. Wcześniej stanowiły one procentowo dużo mniejszą część gospodarki. Wraz ze wzrostem gospodarczym i znaczącym zwiększeniem poziomu życia, wzrosła również pula dóbr i usług, które jest w stanie uzyskać państwo w drodze opodatkowania.

Ramka: Tabelka z krajami pokazującymi wysokość wydatków budżetowych do PKB

Zadania:

- Wyjaśnij, czym jest budżet państwa i czym się różni od innych finansów publicznych.
- Wyjaśnij, czym się różnią wydatki publiczne od sektora prywatnego.
- Która pozycja finansów publicznych jest największa?
- Jakie są główne wpływy finansów publicznych?
- Co pokazuje stosunek wydatków publicznych do PKB?
- Jakie są trzy funkcje wydatków publicznych i czym się charakteryzują?