

Rozdział 1

O RACJONALNE WYKORZYSTYWANIE FUNKCJI FINANSÓW PUBLICZNYCH W WARUNKACH KRYZYSU

Wstęp

Finanse publiczne są narzędziem, którym posługuje się państwo. Nie są więc samoistnym bytem, lecz kategorią ekonomiczną i społeczną ściśle powiązaną z instytucją państwa i jego organami. Ten oczywisty skądinąd fakt wymaga jednak silnej artykulacji dlatego, że zarówno w literaturze, jak też w polityce, często próbuje się nadać tej kategorii znamiona podmiotu. Jest to o tyle niebezpieczne, że podejście takie usuwa w cień rzeczywisty, a nie iluzoryczny podmiot związany z finansami publicznymi. Ta cecha finansów publicznych nakazuje ostrożne, wyważone, racjonalne właśnie podejście do ich funkcji.

Niebezpieczne jest obserwowane zjawisko odrywania działalności władz, zwłaszcza wykonawczych oraz podejmowanych przez nie decyzji od ekonomicznej i społecznej treści finansów publicznych. Współczesne państwo jest państwem podatkowym, w znacznie większym stopniu niż przed laty uzależnionym od dochodów podatników¹. Dlatego konieczne jest nieustanne zainteresowanie podatników działalnością organów państwa, zarówno przy tworzeniu funduszy publicznych, jak też przy alokowaniu środków, tym bardziej, że działalność tych organów próbuje się czasami przedstawiać jako autonomiczną w stosunku do źródeł pochodzenia środków finansowych (daniny). Zewnętrznym wyrazem są różne eufemizmy używane przez polityków, takie jak np. „rząd daje”, „rząd finansuje” itd. W sensie wykonawczym tak, w sensie ekonomicznym i społecznym – nie. Jasno ujęła to M. Thatcher: „Nie ma czegoś takiego jak publiczne pieniądze. Jeśli rząd mówi, że komuś coś da, to znaczy, że zabierze tobie, bo rząd nie ma żadnych własnych pieniędzy”². W poglądach na temat finansów publicznych nie można, rzecz jasna, popadać w skrajności. W systemie demokracji pośredniej, suweren przekazują swoje preferencje odnośnie do danin w gestii rządu (państwa)³. Demokracja pośrednia, w ramach której wykorzystywane są finanse publiczne, mimo wielu zalet, ma także słabsze strony⁴. W rozważanym kontekście mogą one przejawiać w nieracjonalnych decyzjach angażujących środki

¹ Koncepcja państwa podatkowego przypisywana jest J. A. Schumpeterowi. Zob. J.A Schumpeter *The Crisis of the Tax State*, Macmillan, London–New York 1954.

² Źródło: „Metro”, 9 kwietnia 2013, ISSN 16428684, s. 2.

³ J.M. Buchanan, *Finanse publiczne w warunkach demokracji*, WN PWN, Warszawa 1997, s. 170.

publiczne, marnotrawstwie, korupcji itd. Imperatyw racjonalnego podejścia do finansów publicznych nabiera szczególnego ciężaru gatunkowego w sytuacjach kryzysowych.

Celem pracy jest wykazanie, że analiza finansów publicznych według klasycznych funkcji w warunkach kryzysowych jest niewystarczająca. W pracy podjęta została próba oceny klasycznych funkcji finansów publicznych i wykazanie, że w warunkach głębokich kryzysów gospodarczych i społecznych konieczne jest nowsze spojrzenie na funkcje finansów publicznych – funkcję ratunkową

1. Czy klasyczne funkcje finansów publicznych wyjaśniają istotę kryzysu?

Klasyczne funkcje finansów publicznych sformułował R. A. Musgrave⁵, do których zaliczył funkcje: a) alokacyjną, b) redystrybucyjną, c) stabilizacyjną. Zakres ich stosowania w Polsce zostanie przeanalizowany w dalszej części pracy.

Nie kwestionując poznawczego i praktycznego znaczenie klasycznych funkcji finansów publicznych, rozważanych zwłaszcza na wysokim szczeblu abstrakcji, warto postawić pytania fundamentalne, w jakim zakresie funkcje te są wykorzystywane, z jaką intensywnością, w jakich warunkach instytucjonalnych, społecznych i ekonomicznych. Analiza danych empirycznych prowadzona z szerokiej perspektywy wielu krajów, wielu okresów, prowadzi do jednoznacznego wniosku, że nasycenie tych ogólnie sformułowanych funkcji finansów publicznych treścią jest wielce zróżnicowane ze względu na czas i przestrzeń. Syntetyczną miarą tego zróżnicowania jest poziom fiskalizmu, jako relacja danin i wydatków publicznych do Produktu Krajowego Brutto (PKB). Miara ta wskazuje na dużą arbitralność w stosowaniu funkcji finansów publicznych, przez różne kraje, w różnych okresach. Relacja wydatków do PKB zamyka się granicach 30% PKB – 60% PKB⁶.

2. Funkcja ratunkowa finansów publicznych

Sytuacja społeczeństwa w warunkach załamania się gospodarki, krachu sektora finansowego, kryzysów spowodowanych przyczynami naturalnymi, stanowi wystarczającą przesłankę do sformułowania czwartej funkcji finansów publicznych. Jest nią

⁴ E. Kirejczyk, *Między demokracją przedstawicielską a bezpośrednią*, s. 73–78. <https://journals.pan.pl/Content/94990/mainfile.pdf> (dostęp: 30.05.2021).

⁵ R.A. Musgrave, P.B. Musgrave, *Public Finance in Theory and Practice*, wyd. 5, McGraw-Hill, New York 1989, s. 7.

⁶ V. Tanzi V., L. Schuknecht, *Public Spending in the 20th Century. Global Perspective*, Cambridge University Press, Cambridge, U.K. 2000, s. 12–13, <http://catdir.loc.gov/catdir/samples/cam032/99040258.pdf> (10.06.2021).

funkcja ratunkowa w stosunku do społeczeństwa i gospodarki. Należyte wyeksponowanie potrzeby nadzwyczajnej aktywności państwa przy pomocy finansów publicznych w okresach głębokich kryzysów ma nie tylko znaczenie poznawcze, ale i praktyczne. Wyrazem tego jest m.in. list 166 ekonomistów amerykańskich, w tym trzech noblistów, do Kongresu Stanów Zjednoczonych, w którym protestowali przeciwko ratowaniu banków komercyjnych przy pomocy finansów publicznych, zarusza to paradygmat kapitalizmu. Państwo (podatnik) nie może ponosić odpowiedzialności za skutki podejmowanych przez właścicieli ryzykownych decyzji⁷. Rząd amerykański jednak nie ugiął się pod presją środowiska akademickiego i działania ratunkowe wdrożył. Przesłanki takiego pragmatycznego podejścia rządu leżały w doświadczeniach wyniesionych z Wielkiego Kryzysu lat trzydziestych ubiegłego wieku, kiedy to bierność rządu i błędy banku centralnego (Fed) doprowadziły do katastrofy. Działalność ratunkowa rządu w kryzysie 2007 plus dostarcza więc dowodów na to, że była ona niezbędna, do czego powrócimy.

Drużga przyczyna wyodrębnienia funkcji ratunkowej finansów publicznych wynika ze zmian systemowych (instytucjonalnych), w których rząd został pozbawiony dostępu do pieniądza banku centralnego. Jest to sytuacja paradoksalna w tym sensie, że – jak wykazuje doświadczenie – to nie bank centralny, lecz rząd właśnie jawi się jako instytucja ostatniej szansy dla społeczeństwa, gospodarki, sektora finansowego. W ukształtowanym modelu polityki finansowej występuje więc wyraźna asymetria w pozycji i odpowiedzialności podmiotów prowadzących politykę finansową (mone-tarną, fiskalną).

3. Analiza skutków wybranych działań ratunkowych

Dla zrozumienia przesłanek, którymi kierował się rząd amerykański, podobnie jak rządy wielu innych krajów, w wykorzystaniu ratunkowej funkcji finansów publicznych, pomocna będzie analiza podstawowych wielkości makroekonomicznych po zastosowaniu nadzwyczajnych środków.

W najgorszym w okresie kryzysu w roku 2007 w USA ujemna stopa wzrostu gospodarczego wyniosła – 2,8% w stosunku do roku poprzedniego. W 2010 roku stopa osiągnęła poziom 2,6%, zaś w latach następnych aż do roku 2019 uśredniona stopa wzrostu gospodarczego w USA wyniosła około 2%, nastąpiła też stopniowa stabilizacja sektora bankowego i finansowego⁸. Ceną za tę działalność ratunkową był jednak skokowy wzrost długu federalnego z powodu kryzysu finansowego⁹. W relacji do PKB w latach 2008–2012 dług publiczny wzrósł o około 40 punktów procentowych do

⁷ *Ekonomiści krytykują „Plan Paulsona”*, „Bankier.pl.” 2008-09-26.

⁸ *Economic Report of the President*, United States Government Printing Office, Washington D.C. January 2021, s. 454. <https://www.govinfo.gov/app/collection/erp/2021> (dostęp: 20.06.2021).

⁹ C.M. Reinhart, K.S. Rogoff, *From Financial Crash to Debt Crisis*, NBER Working Paper No. 15795, Issued in March 2010.

poziomu około 100% PKB. Do ponownego radykalnego wzrostu długu w tym kraju doszło na skutek działań ratunkowych związanych z pandemią, kiedy to wskaźnik ten skoczył do około 130% PKB w roku 2020¹⁰. Fed wspierał finanse publiczne dwoma kanałami: a) radykalnym obniżeniem stóp procentowych, b) zakupem skarbowych papierów wartościowych. Amerykański bank centralny (Fed) poczynając od marca 2020 obniżył podstawową stopę procentową o 150 punktów bazowych do obowiązującego nadal poziomu 0,25%¹¹. Programy pożyczkowe Fed-u skierowane zostały bezpośrednio na przedsiębiorstwa prywatne, osoby fizyczne i jednostki samorządu terytorialnego. Ponadto, Fed zadeklarował nieograniczony zakup obligacji w celu obniżenia kosztów finansowania działalności. Znaczenie Fed-u w finansowaniu długu publicznego wzrastało systematycznie po kryzysie 2007 plus. O ile na początku okresu kryzysowego udział Fed-u w finansowaniu długu federalnego wyniósł około 5% PKB, o tyle w roku 2020 relacja ta wyniosła już 24% PKB.

Pomimo systematycznego wzrostu podaży pieniądza w latach pokryzysowych inflacja USA oscylowała wokół 2% (wyjątek stanowił rok 2011 – 3,0%)¹². Ogólnie można więc stwierdzić, że wzrost podaży pieniądza, związany także z aktywnością pożyczkową rządu federalnego i zakupem papierów wartościowych rządu był neutralny aż do roku 2021. Jednak sytuacja cenowa radykalnie zmieniła się w maju 2021, kiedy to inflacja osiągnęła 5%¹³. Nie można więc wykluczyć, że wzrost inflacji jest generowany przez wzrost podaży pieniądza.

W strefie euro podczas kryzysu pandemicznego nastąpił wyraźny wzrost podaży pieniądza (M2). O ile w styczniu 2020 r. podaż pieniądza wyniosła 12,4 bln euro, o tyle w styczniu 2021 wartość ta wzrosła do 13,9 mld euro¹⁴. W roku 2020 wskaźnik inflacji oscylował wokół 0,3%, jednak w ostatnich miesiącach 2021 roku zaobserwowano wyraźny wzrost inflacji do 2,0% w maju 2021 r.¹⁵ Jakkolwiek inflacja w strefie euro znajdującej się pod kontrolą, to jednak można doszukiwać się związku między wzrostem podaży pieniądza a wzrostem cen. Niski, uśredniony, wskaźnik inflacji w strefie euro w 2020 r. wynikał też stąd, że w wielu krajach strefy euro wystąpiła deflacja (Estonia, Irlandia, Grecja, Włochy, Cypr, Portugalia, Słowenia)¹⁶.

¹⁰ <https://fred.stlouisfed.org/series/GFDEGDQ188S#0> (dostęp: 20.06.2021).

¹¹ Źródło jak wyżej

¹² Źródło jak wyżej s. 502 (dostęp: 20.06.2021).

¹³ <https://www.bls.gov/news.release/cpi.nro.htm> (dostęp: 29.06.2021).

¹⁴ [money-supply-in-euro-area/](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Inflation_in_the_euro_area#Euro_area_annual_inflation_rate_and_its_main_components) (dostęp 29.06.2021).

¹⁵ https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Inflation_in_the_euro_area#Euro_area_annual_inflation_rate_and_its_main_components (dostęp 30.06.2021).

¹⁶ <https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/teco0118/default/table?lang=en>

4. Pułapki związane z funkcją ratunkową finansów publicznych

Intencją wyodrębnienia funkcji ratunkowej finansów publicznych nie jest tworzenie nowych bytów ponad potrzeby, lecz zwrócenie uwagi na fakt, że wykorzystanie finansów publicznych do nadzwyczajnych działań państwa w funkcji redystrybucyjnej, stabilizacyjnej czy alokacyjnej w sytuacji nadzwyczajnej w sytuacji. Przez normalną sytuację można rozumieć taką, w której wahania cyklu koniunkturalnego, naturalne dla gospodarki rynkowej, są stabilizowane automatycznie (podatki, wydatki). Sytuacja normalna to taka, w której gromadzenie i alokacja funduszy publicznych, redystrybucja dochodów dokonuje się w ramach umowy społecznej.

Dostrzegając potrzebę wykorzystywania finansów publicznych w funkcji ratunkowej należy jednak wskazać wiele niebezpieczeństw dla państwa, gospodarki i społeczeństwa, wreszcie samych finansów publicznych. Zaliczyć do nich należy zwłaszcza:

- a) ignorowanie przez dłuższy czas zależności między przebiegiem cyklu koniunkturalnego a finansami publicznymi;
- b) pokusa nadużycia finansów publicznych przez rządy dla celów politycznych nie związanych z działalnością ratunkową, czemu sprzyja stan zagrożenia, niepewne perspektywy, chaos w społeczeństwie i gospodarce;
- c) słabo rozpoznawalne i niekontrolowane przez społeczeństwo (podatników) skutki międzypokoleniowej redystrybucji dochodów w związku z lawinowym wzrostem długu;
- d) ignorowanie dyscypliny rynkowej przez rządy przy zaciąganiu długu w związku z bieżącymi zerowymi stopami procentowymi;
- e) zagrożenie inflacyjne w związku z pośrednim lub bezpośrednim wzrostem podaży pieniądza, czyli monetyzacją długu publicznego;
- f) pokusę nadużycia finansów publicznych przez prywatny kapitał dla ratowania się przed upadkiem (*moral hazard*)¹⁷;
- g) podtrzymywanie przy życiu podmiotów gospodarczych niezorientowanych na rozwój, restrukturyzację przywrócenie zdolności do generowania zysków, spłat zaciągniętych długów¹⁸;
- h) trudności z zachowaniem jawności i przejrzystości finansów publicznych wobec stosowanych w okresach kryzysowych różnych narzędzi implikujących finanse publiczne;
- i) zacieranie granic odpowiedzialności za skutki działań ratunkowych między podmiotami wykorzystującymi finanse publiczne.

¹⁷ COVID-19 Government Financing Support Programmes for Businesses, s. 20–22. <https://www.oecd.org/finance/COVID-19-Government-Financing-Support-Programmes-for-Businesses.pdf>, (dostęp: 30.06.2021).

¹⁸ J. Janecki Działanie banków centralnych w trakcie pandemii, „Obserwator Finansowy”, 25.01.2021.

Na kształtowanie się dochodów publicznych istotny wpływ ma cykl koniunkturalny. Jednym z zasadniczych błędów popełnianych przez część rządów jest optymistyczne, założenie, że korzystna koniunktura będzie trwała nieustannie, wobec tego alokują wszystkie dochody. Cykliczny charakter dochodów nakazywałby tworzenie, nadwyżek, co ułatwiłoby przeciwstawienie się kryzysowi, przynajmniej w pierwszej fazie. Dowodzą tego doświadczenia niektórych krajów z ostatniego kryzysu finansowego (np. Szwecji)¹⁹. Takie racjonalne do cyklu koniunkturalnego napotyka trudności. Tkwią one w ortodoksji fiskalnej, według której nadwyżki budżetowe są przejawem drenażu dochodów. Podatek powinien być jak najmniejszy²⁰. W nowszych podejściach antyfiskalne podejście do zależności między finansami publicznymi a wzrostem gospodarczym można zauważyć w tzw. ekonomii niekeynesowskich efektów fiskalnych²¹.

5. W kierunku pułapki zadłużenia Unii Europejskiej?

Jeżeli chodzi o dług publiczny w Unii Europejskiej po kryzysie 2007 plus, to relacja długu do PKB wzrosła skokowo z 61% PKB w roku 2008 i do 73% PKB w 2009 r. W kolejnych latach dług też wzrastał, lecz tempo wzrostu było wolniejsze.²² Maksymalny poziom długu wzrósł do 87% PKB w 2015 roku. Jednak w następnych latach poziom długu spadał i w roku 2019 wynosił 77% PKB. Było to rezultatem wprowadzenia szeregu rozwiązań instytucjonalnych²³, w tym tzw. Paktu fiskalnego i bardziej rygorystycznego podejścia do takiego instrumentu jak Procedura Nadmiernego Deficytu²⁴. Ze względu na kryzys pandemiczny oraz działalność ratunkową przy pomocy finansów publicznych wystąpił ponowny skokowy wzrost długu do około 91% PKB w 2020 roku²⁵. W związku z potężnym wzrostem długu w państwach strefy euro pojawiają się, na razie nieśmiało, pomysły na oddłużenie strefy euro przez Europejski Bank Centralny²⁶.

¹⁹ P.B. Sørensen *Swedish Tax Policy: Recent Trends and Future Challenges*. Report to the Expert Group on Public Economics. 2010(4), Ministry of Finance. Stockholm. s.61-89.

²⁰ J. B. Say *Traktat o ekonomii politycznej*, PWN, Warszawa 1960, s. 767.

²¹ A. Afonso, *Non-Keynesian Effects of Fiscal Policy in the EU-15*. <https://www.repository.utl.pt/bitstream/10400.5/2744/1/wp72001.pdf>; A. Rzońca, *Niekeynesowskie skutki zacieśnienia polityki fiskalnej. Zmodyfikowany model Blancharda*, część I, „Bank i Kredyt” 2004, nr 10; część II, 2004, nr 11-12.

²² K. Łaski, J. Osiatyński, *Konsolidacja finansów publicznych a kryzys strefy euro*, „Ekonomista” 2013, nr 1, s. 9-30.

²³ P. Ptak, *Proces wyrastania z długu przez Europę w perspektywie krótko i długookresowej*, *Studia Ekonomiczne. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach* 2018, nr 347, s. 59-60.

²⁴ Unijne ramy polityki budżetowej, https://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/pl/FTU_2.6.6.pdf (dostęp: 15.06.2021)

²⁵ R. Adamus, *Toksyczny dług XXI wieku*, Difin, Warszawa 2020, s. 15-28.

²⁶ S. Płóciennik *Oddłużenie strefy euro przez EBC*, *Biuletyn, Polski Instytut Spraw Międzynarodowych*, 09, marzec 2021.

Atak kryzysu pandemicznego w latach 2019–2020 w Unii Europejskiej zmusił do wykorzystania finansów publicznych w funkcji ratunkowej, czego wyrazem był skokowy wzrost wydatków oraz gwałtowny wzrost długu publicznego. W całej Unii Europejskiej wydatki publiczne w roku 2020 wzrosły do 53,4% z 46,6% PKB w roku poprzednim. Z kolei dług publiczny w największym stopniu w Grecji (205% PKB), Hiszpanii (120% PKB), Włoszech (160% PKB), w pozostałych krajach w różnym stopniu.

Jeżeli chodzi o Polskę, to wydatki publiczne w roku 2020 wyniosły 48,7% PKB wobec 41,8% PKB w roku poprzednim²⁷.

Uruchomienie ratunkowej funkcji finansów publicznych nie byłoby jednak możliwe bez zaangażowania banków centralnych, Fed, Bank Anglii, EBC i inne stosunkowo szybko zareagowały na pandemię poprzez obniżki stóp procentowych. Jednak adresatem podejmowanych decyzji w przypadku tego kryzysu były przede wszystkim przedsiębiorstwa sfery realnej oraz rządy²⁸. Dzięki zaangażowaniu Fed-u w finansowanie potrzeb pożyczkowych rządu możliwe było stworzenie w USA dwóch potężnych programów stymulacyjnych. Pierwszy z nich, uruchomiony w marcu 2020, opiewał na kwotę 2 bln USD, zaś drugi, który powstał w grudniu 2020, opiewał na kwotę 900 mld USD²⁹.

Komisja Europejska w marcu 2020 w odpowiedzi na kryzys COVID-19 uruchomiła tzw. ogólną klauzulę wyjścia, czyli przejściowe odejście od ram budżetowych. Stworzony został Instrument na Rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności (RFF), w ramach którego przewidziano 312,5 mld euro w formie dotacji i do 360 mld euro w formie pożyczek w celu wsparcia wdrażania reform i inwestycji. Zapewni to znaczny impuls fiskalny i pomoże zmniejszyć ryzyko rozbieżności w strefie euro i w UE. Paolo Gentiloni, Komisarz do spraw gospodarki, w marcu 2021 stwierdził, że decyzja z marca ubiegłego roku o uruchomieniu ogólnej klauzuli wyjścia była dobra, że nie można powtórzyć błędów sprzed dekady i nie wycofać wsparcia fiskalnego zbyt wcześnie, że wsparcie takie będzie konieczne także w 2022 roku.³⁰

W sytuacjach bezkryzysowych powierzenie bankom centralnym wyłącznej odpowiedzialności za inflację i wartość pieniądza jest wystarczające, ale w warunkach kryzysowych – wątpliwe. Stąd też zasadne jest rozważenie większego zaangażowania się rządu w ochronę wartości pieniądza.

²⁷ <https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/tec00023/default/table?lang=en> (dostęp: 30.06.2021)

²⁸ P. Cavallino, F. De Fiore (2020). Central banks' response to Covid-19 in advanced economies, BIS Bulletin, (2020) no.21 https://www.bis.org/publ/bisbull21_appendix.pdf (dostęp: 20.06.2021).

²⁹ Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2020, Rada Ministrów, Warszawa 2021, s. 383.

³⁰ Pomoc państwa nadal konieczna https://ec.europa.eu/poland/news/210303_fiscal_pl (dostęp: 12.06.2021)

6. Funkcje finansów publicznych z perspektywy polskiej

6.1. Funkcja redystrybucyjna

Redystrybucja dochodów przez państwo może dokonywać się dwoma podstawowymi kanałami: a) podatkowym, b) wydatkowym. Dodatkowym kanałem może być inflacja. Dwa pierwsze kanały mają charakter jawny, natomiast trzeci inflacyjny jest ukryty, a tym samym groźnym, gdyż redystrybucja wymyka się spod kontroli.

W ujęciu empirycznym Polska nie należy do krajów, w których ingerencja w dochody pierwotne jest wysoka. O ile dochody publiczne w relacji do PKB w UE-27 wyniosły 46,5%, o tyle w Polsce tylko 41,7%. Najwyższy wskaźnik zanotowano we Francji – prawie 53% PKB, a najniższy w Irlandii – 23% PKB.³¹

Poziom fiskalizmu w Polsce w latach dziewięćdziesiątych był znacznie wyższy i sięgał w niektórych latach 47% PKB – 48% PKB. Na początku lat dziewięćdziesiątych stawka CIT wynosiła 40% podstawy, zaś w kolejnych latach była obniżana i w roku 2004 ustanowiona na poziomie 19% podstawy. W latach 1994 – 1996 krańcowa stawka w podatku dochodowym od osób fizycznych wynosiła 45%, w 1997 zaś 44%. W latach 1998 – 2008 krańcowa stawka w PIT ustabilizowała się na poziomie 40%. Radykalna zmiana w PIT nastąpiła w 2009 roku, kiedy to wprowadzona została dwuszczeblowa stawka od dochodów osobistych 18% i 32% podstawy opodatkowania.

Liczba podatników PIT w Polsce wynosiła w 2020 roku około 26 milionów. Podstawowa część podatników, czyli około 97%, zaliczana była do I grupy podatników, co nadaje temu podatkowi charakter podatku liniowego. Przed zmianami w roku 2008 podatnicy z grupy II i III stanowili 6–7% ogólnej liczby podatników, od roku 2009 jest to zaledwie 2,5% podatników. Na skutek zmian w 2009 r. zmieniła się też istotnie struktura dochodów z tytułu PIT. O ile przed rokiem 2009 podatnicy z grupy II i III płacili około 48 % dochodów z tego podatku, o tyle od roku 2009 udział II grupy w dochodach z PIT wynosi zaledwie 25%³².

Ocena redystrybucyjnej funkcji finansów publicznych nie jest jednoznaczna, gdyż w obserwowanym okresie zauważalne były działania wewnętrznie sprzeczne. Nie wprowadzono wprawdzie podatku liniowego od dochodów osobistych, ale spłaszczone progresję w PIT w roku 2008 z krańcowej stawki wynoszącej w poprzednich latach 40% podstawy do 32% podstawy. Dokonywane były zmiany w podatkach z motywów politycznych (wybory parlamentarne 2019) trakcie roku podatkowego. W sierpniu 2019 roku stawka PIT w I progu została obniżona do 17% (od 1 października 2019 r).³³ Stawka ta obowiązuje. Spektakularna była, również przed wyborami, decyzja o zwolnieniu z podatku osób, które nie ukończyły 26 roku życia, i których przychód

³¹ Źródło: Eurostat <https://ec.europa.eu/eurostat/data/database> (dostęp: 15.06.2021).

³² Wszystkie dane na podstawie Informacji Ministerstwa Finansów dotyczące rozliczenia podatku dochodowego od osób fizycznych za poszczególne lata.

³³ Ustawa dnia 30 sierpnia 2019 r. o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych oraz ustawy o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych oraz niektórych innych ustaw, Dz. U. 2019, poz. 1835.

nie przekroczył 85 528 zł.³⁴ Jednocześnie w ostatnich latach wprowadzane były kolejne opłaty (mocowa³⁵, cukrowa³⁶), które w istocie są podatkami i wbrew eufemizmom, mają znaczenie fiskalne. Jednocześnie utrzymano podwyższone stawki VAT, które miały mieć charakter przejściowy. Pojawiła się wreszcie refleksja, że bez progresywnych skal podatkowych nie jest możliwe dokonanie zmian w rozkładzie dochodów w społeczeństwie. Dlatego w roku 2018 wprowadzona została tzw. opłata solidarnościowa³⁷. Do zapłaty tej daniny zobowiązane są osoby w wysokości 4% podstawy, którą jest nadwyżka ponad 1 000 000 zł sumy dochodów podlegających opodatkowaniu. W wyniku nałożenia tej daniny podatnicy wpłacili w roku 2020 roku 1845,0 mln zł.

W ramach tzw. Polskiego Ładu przedstawione zostały wstępne zamiary zmian w systemie opodatkowania ludności. Zapowiadane zmiany zmierzają do relatywnie większego obciążenia dochodów osobistych ludzi o wyższych dochodach, tzw. klasy średniej. W momencie powstawania tej pracy brak jest szczegółów proponowanych rozwiązań, jednak jest idea relatywnie wyższego zwiększenia ciężarów na osoby o wyższych dochodach, to oznaczałoby to powrót do skal progresywnych podatkowych, które formacja obecnie sprawująca władzę spłaszczyła, od roku 2009. Nie odnosząc się zatem do planowanych zmian, warto jednak zauważyć, że nie przewidują one zmiany opodatkowania nieruchomości. Obecna konstrukcja tego podatku ma charakter prymitywny, co pozbawia możliwości wykorzystania go zarówno w funkcji fiskalnej, jak też pozafiskalnej. Oczekiwana od dwóch dekad zmiana konstrukcji podatku od nieruchomości mogłaby być ważnym narzędziem redystrybucji dochodów z majątku, wzmocniłaby źródła zasilania gmin, jak też ograniczyłaby spekulacje na rynku nieruchomości³⁸, w tym nieustający wzrost cen mieszkań. Zmiany w konstrukcji w podatku od nieruchomości w kierunku wprowadzenia podstawy *ad valorem* musiałyby być powiązane z reformą podatku od dochodów osobistych, także ze zmianami w systemie zasilania jednostek samorządu terytorialnego.³⁹

W podejściu do funkcji redystrybucyjnej dominowały następujące trendy:

Po pierwsze, obniżanie podatków w konsekwencji czego część wydatków finansowana była długiem, a skutki redystrybucji przerzucane na przyszłe pokolenia;

Po drugie, zgodnie z doktryną neoliberalną zakładającą równość podatników, ograniczana była progresja w podatku dochodowym, co zmniejszało możliwości wykorzystania tego instrumentu w funkcji redystrybucyjnej;

³⁴ Ustawa z dnia 4 lipca 2019 r. o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych, ustawy o świadczeniach rodzinnych oraz ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych, Dz.U. 2019, poz. 1394.

³⁵ Ustawa z dnia 8 grudnia 2017 r. o rynku mocy, Dz. U. 2018 poz. 9.

³⁶ Ustawa z dnia 14 lutego 2020 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z promocją prozdrowotnych wyborów konsumentów, Dz.U. 2020 poz. 1492.

³⁷ Ustawa z dnia 23 października 2018 r. o Solidarnościowym Funduszu Wsparcia Osób Niepełnosprawnych, Dz. U. 2018, poz. 2192.

³⁸ W. Brzeski *Korzyści fiskalne i pozafiskalne podatku w formule ad valorem*, [w:] Czerwińska E. (red.), Konferencje i seminaria, Biuletyn Biura Studiów i Ekspertyz Kancelarii Sejmu, Warszawa 1999.

³⁹ P. Para, *Redystrybucyjne skutki wprowadzenia podatku od nieruchomości ad valorem*, Poltext, Warszawa 2020.

Po trzecie, w polityce podatkowej zaobserwować można było odwrót od ulg podatkowych, jako narzędzia polityki gospodarczej⁴⁰, a w polityce społecznej zwiększenie roli transferów⁴¹.

Po roku 2015 przyjęto wyraźną orientację na stosowanie transferów dla rodzinne,⁴² dla emerytów, ludzi ubogich. Efekty redystrybucyjne można było osiągnąć w znacznie większym stopniu, przy tym samym poziomie wydatków socjalnych, gdyby były one kierowane do ograniczonej grupy osób. Nie można też nie zauważyć, że takie rozwiązanie było motywowane także względami politycznymi, czyli pozyskiwaniem wyborców. Podstawowy cel programu „500 plus” – wzrost dzietności rodzin nie został osiągnięty, natomiast transfery socjalne, oprócz innych narzędzi, takich jak wzrost płacy minimalnej, czy wspomniane wcześniej obniżki podatków przyniosły korzystne zmiany w sferze nierówności dochodowych, ograniczaniu ubóstwa⁴³. O ile w roku 2011 współczynnik Giniego wynosił 31,1% i w kolejnych latach spadał, to spadek tego współczynnika jest bardziej zauważalny po roku 2016, gdyż w 2018 wyniósł 27,8%, zaś 2019 roku 28,5%. Średnia dla UE-27 w obserwowanych okresie 2011–2019 oscylowała wokół 30,5%. Wśród krajów UE-27 najwyższy współczynnik Giniego ma Bułgaria (40,0%), a najniższy Słowacja (22,5%)⁴⁴.

6.2. Alokacyjna funkcja finansów

Funkcjonowanie systemu alokacji środków publicznych niemal zawsze i wszędzie nasuwa szereg uwag krytycznych. Ze względu na objętość pracy skoncentrujemy się tutaj na formach alokowanych środków publicznych. Z tego punktu widzenia zauważalne są w naszym kraju niepokojące praktyki. Zasadniczy zarzut jaki można postawić tutaj jest ograniczanie uprawnień parlamentu nad kontrolą finansów publicznych. Odbywa się to poprzez ograniczanie zakresu budżetu państwa i rozbudowę sektora pozabudżetowych form. Proces ten nasilił się w ostatnich latach, w których powstał szereg podmiotów, na który ograniczony wpływ mają władze stanowiące. Po reformie systemu (sektora) finansów publicznych zainicjowanej przez minister finansów Z. Gilowską, której efektem była ustawa o finansach publicznych z 2009 roku⁴⁵, nasilał się z roku na rok jej demontaż. Ideą reformy było skonsolidowanie sektora finansów publicznych, zwłaszcza ograniczenie liczby funduszy celowych, których kontrola przez parlament jest ograniczona.

⁴⁰ W. Wykrykowski, P. Kasprzak *Ulgą podatkowa jako instrument realizacji pozafiskalnych funkcji podatków*, „Zarządzanie Finansami i Rachunkowość”, 4 (1) 2016, s. 17– 31.

⁴¹ A. Szulc *Transfery socjalne w Polsce w kontekście ubóstwa monetarnego i wielowymiarowego*, Wiadomości Statystyczne. The Polish Statistician, 2019, vol. 64, 3, 7–26.

⁴² Ustawa z dnia 11 lutego 2016 r. o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci, Dz. U. 2016 poz. 195 z późn. zm.,

⁴³ *Raport „5 lat programu Rodzina 500+”*, <https://www.gov.pl/web/rodzina/raport-5-lat-programu-rodzina-500> (dostęp: 17.06.2021).

⁴⁴ https://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=ilc_di12 (dostęp: 26.06.2021)

⁴⁵ Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych. Dz. U. 2009 nr 157, poz. 1240.

O ile po zreformowaniu sektora finansów publicznych, czyli w roku 2010 funkcjonowało w naszym kraju 29 państwowych funduszy celowych, o tyle w 2020 r. ich liczba zwiększyła się do 37. Powraca więc mit, że najlepszym sposobem rozwiązania jakiegoś problemu społecznego lub gospodarczego jest utworzenie funduszu celowego.

Zasadniczy problem z funduszami polega na tym, że sformułowane przeznaczenie wydatków jest nieprecyzyjne określone, albo może ignorowane przez dysponentów. Fundusze wykorzystywane mogą być dla doraźnych celów politycznych. Znamiennym tego przykładem jest Fundusz Pomocy Pokrzywdzonym oraz Pomocy Postpenitencjarnej, którego środki były przeznaczane dla gmin, które nie uzyskały finansowania z Unii Europejskiej ze względu na podejmowane uchwały dyskryminujące mniejszości⁴⁶. Sprawa ta spowodowała reakcję Rzecznika Praw Obywatelskich.⁴⁷

Nie mniejsze kontrowersje budziło utworzenie Rządowego Programu Inwestycji Lokalnych⁴⁸, który został wykorzystywany w kampanii wyborczej prezydenta prowadzonej przez premiera jeszcze przed przyjęciem tej uchwały, co wywoływało krytyczne opinie części opinii publicznej⁴⁹. Podstaw do krytyki co do alokacji środków publicznych w tym przypadku było znacznie więcej, gdyż według oceny samorządowców⁵⁰ większy udział w tych środkach otrzymywały jednostki samorządowe, w których władze sprawują przyjazne rządowi gminy, miasta i województwa⁵¹. Sytuację z przejrzystością finansów publicznych dodatkowo komplikuje też praktyka rozbudowywania struktury danego funduszu celowego. Przykładem może być Fundusz Medyczny, utworzony w październiku 2020 roku.⁵²

Państwowe fundusze celowe alokują potężne kwoty mogą, o czym świadczą dane z roku 2020, w którym łączne koszty funduszy wyniosły 377,6 mld zł. Dla porównania wydatki budżetu państwa w tym samym roku wyniosły 504,8 mld zł

Od roku 2010 do roku 2020 nastąpił też niepokojący rozrost liczby agencji oraz państwowych osób prawnych. O ile w roku 2010 takich podmiotów było 24, o tyle w roku 2020 już 40. Wśród tych podmiotów znajdują się takie, których przychody pochodzą w całości z budżetu państwa (np. Agencja Antydopingowa), co poddaje wątpliwość sens ich wyłaniania z budżetu państwa.⁵³

⁴⁶ *Jak Minister Sprawiedliwości dysponuje Funduszem Sprawiedliwości? Niech NIK to skontroluje.* <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/jak-minister-sprawiedliwosci-dysponuje-funduszem-sprawiedliwosci-rpo-do-nik> (dostęp: 25.06.2020).

⁴⁷ Brak treści przypisu nr 27.

Zostawiam dwa wiersze

⁴⁸ Uchwała nr 102 Rady Ministrów z dnia 23 lipca 2020 r. w sprawie wsparcia na realizację zadań inwestycyjnych przez jednostki samorządu terytorialnego. *Monitor Polski* 2020 nr 662.

⁴⁹ <https://oko.press/morawiecki-jezdzi-po-polsce-i-rozdaje-wirtualne-pieniadze-w-imieniu-dudy-rafal-zapominalski/> (dostęp: 20.06.2020)

⁵⁰ ZMP idzie do sądu w sprawie Funduszu Inwestycji Lokalnych. <https://urbnews.pl/zmp-do-sadu-ws-funduszu-inwestycji-lokalnych/>

⁵¹ <https://oko.press/fundusz-inwestycji-lokalnych-dla-swoich-tak-pis-uzaleznia-od-siebie-samorzady/> (dostęp: 25.06.2020).

⁵² Ustawa z dnia 7 października 2020 r. o Funduszu Medycznym, Dz.U. 2020 poz. 1875.

⁵³ Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2020, Rada Ministrów, Warszawa 2021, s. 325-368.

6.3. Stabilizacyjna funkcja finansów

Stabilizacyjna funkcja finansów publicznych analizowana jest z reguły z makroekonomicznego punktu widzenia. Odpowiedź na pytanie, czy i w jakim zakresie była efektywna, wymagałaby pogłębionych analiz przy pomocy modeli ekonometrycznych, a ich wyniki nie są jednoznaczne⁵⁴. Nie odnosząc się do tak postawionego pytania, można natomiast rozważyć, czy realizowana w naszym kraju strategia fiskalna i stosowane instrumenty mogą stanowić wystarczające przesłanki do stabilizowania cyklu koniunkturalnego. W ujęciu klasycznym rozróżnia się automatyczne stabilizatory koniunktury, którymi są zwłaszcza podatki dochodowe.

Jeżeli chodzi o możliwości wykorzystywania instrumentów podatkowych, to możliwości takie tkwią w podatkach dochodowych, w zmiennych skalach podatkowych i wbudowanych ulg. System podatkowy w naszym kraju nie stwarza dużych możliwości. W dochodach budżetu państwa systematycznie spadał udział dochodów z tytułu podatków bezpośrednich – od 40% w roku 1995 do 25% w 2020 roku⁵⁵. Jest to rezultatem obniżania stawek podatków oraz spłaszczania skali podatkowej w przypadku PIT.

Pewne nadzieje na wzmocnienie stabilizującej roli podatków daje tzw. estoński CIT (ryczałt od dochodów spółek kapitałowych), który w Polsce zaczął obowiązywać w 2021 roku. Zdaniem Ministerstwa Finansów to nowoczesny sposób opodatkowania, który promuje inwestycje. Podatek nie jest płacony tak długo, jak długo zysk pozostaje w firmach, których przychody nie przekraczają 100 mln zł. Jest adresowany do mikro, małych i średnich spółek kapitałowych (z ograniczoną odpowiedzialnością i akcyjnych). Według Ministerstwa Finansów kryterium przychodowe spełnia ok. 98% podmiotów⁵⁶,

Z punktu widzenia stabilizacji realnej gospodarki istotne jest też stabilizowanie samych finansów publicznych w średnim i długim okresie oraz wiarygodna informacja o ich stanie. W Polsce od wielu lat stosowane jest podwójne ujęcie salda sektora finansów publicznych oraz długu publicznego wielkości z powodu różnic zakresowych dotyczących definicji sektora finansów publicznych. Chodzi o Krajowy Fundusz Drogowy, Bank Gospodarstwa Krajowego, Polski Funduszu Rozwoju (od 2017 r.). O ile w poprzednich latach różnice w relacji długu do PKB liczone jedną czy drugą metodą, nie były zbyt duże, o tyle w roku 2020 są więcej niż rażące. W 2020 roku relacja ta według metody krajowej wynosiła 44,5%, zaś według metody unijnej 57,5%⁵⁷. Jest to częściowo usprawiedliwione pandemią, w związku z którą utworzony został Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 oraz Tarcza finansowa Polskiego Funduszu Rozwoju. Na ogólną kwotę długu sektora rządowego i samorządowego liczonego metodą unijną wynoszącą 1 336,1 mld (57,5% PKB) różnice zakresowe wynosiły 224,6 mld zł.⁵⁸

⁵⁴ Por. np. A. Szymańska, *Efekty polityki fiskalnej w Polsce*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2020, s. 157–159.

⁵⁵ Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa za poszczególne lata.

⁵⁶ <https://www.gov.pl/web/finanse/estonski-cit> (dostęp: 24.06.2021)

⁵⁷ Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2020, Rada Ministrów, Warszawa 2021, s. 383.

⁵⁸ Źródło: jak wyżej s. 384.

Wykorzystywanie finansów publicznych w funkcji stabilizacyjnej to nie tylko oddziaływanie na agregaty makroekonomiczne takie jak popyt łączny, zatrudnienie, inwestycje czy konsumpcja, to także warunki i reguły, jakimi powinno posługiwać się państwo, zwłaszcza podatkami. Dlatego daniny publiczne muszą być stanowione ustawami z zachowaniem zasady *vacatio legis*. Nakładanie ciężarów podatkowych, zmiany w istniejących obciążeniach w trakcie roku podatkowego należy ocenić negatywnie, zarówno z punktu widzenia ekonomicznego, jak też psychologicznego, gdyż podważają zaufanie podatnika do państwa. O nadmiernej fluktuacji przepisów podatkowych, które destabilizują warunki działania, przekonać studiując coroczną edycję publikacji Unii Europejskiej pt. *Taxation Trends in the European Union*⁵⁹. Nie wszystkie zmiany skutkują zmianami ciężaru podatkowego, ale każda z nich wymaga ich śledzenia i odpowiedniej reakcji.

6.4. Funkcja ratunkowa

Kryzys pandemiczny spotkał się z reakcją ratunkową państwa, w którą zaangażowany został zarówno rząd (parlament), jak też Narodowy Bank Polski. Jeżeli chodzi o rząd, to walka z kryzysem pandemicznym realizowana była w dwóch formach: a) Fundusz Przeciwdziałania COVID-19, b) Tarcze finansowe Polskiego Funduszu Rozwoju (PFR).

Podstawowym narzędziem zwalczania skutków pandemii był utworzony Fundusz Przeciwdziałania COVID-19⁶⁰. Fundusz ten został umiejscowiony w Banku Gospodarstwa Krajowego (BGK). Na rok 2020 zaplanowana została kwota 100 mld zł. W trakcie roku kwota (plan) została powiększona do 112 mld zł. Określonych zostało 14 dysponentów⁶¹. Podstawowym źródłem funduszy były wpływy z tytułu emisji obligacji na kwotę 100,8 mld zł. Budżet państwa przekazał do Funduszu kwotę około 9,6 mld złotych, co wiązało się utworzeniem rezerwy. Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa za rok 2020 przedstawia dokładne kwoty wydatkowane przez poszczególnych dysponentów w przekroju różnych zadań⁶².

Tarcza finansowa PFR jest zorientowana na udzielanie przedsiębiorcom wsparcia finansowego w różnych formach: pożyczki, gwarancje oraz poręczenia, obejmowania lub nabywania udziałów, akcji i inne. Utworzone zostały następujące tarcze:

1. Tarcza finansowa Polskiego Funduszu Rozwoju dla małych i średnich firm,
2. Tarcza finansowa Polskiego Funduszu Rozwoju dla dużych firm,
3. Program wsparcia dla PLL LOT S.A.

⁵⁹ *Taxation Trends in the European Union. Data for the EU Member States, Iceland and Norway, 2020 Edition*

⁶⁰ Ustawa z dnia 31 marca 2020 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. 2020, poz. 568, z późn. zm.)

⁶¹ Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2020, Omówienie, Rada Ministrów, Warszawa 2021, s. 27.

⁶² Źródło: jak wyżej s. 27–37.

Od czasu utworzenia Tarczy dla MŚP (27.04 2020 – 31.12. 2020) różne formy pomocy zwrotnej i bezzwrotnej wyniosły około 61 mld zł adresowanych dla ponad 341 tys. firm, przy czym mikrofirmy otrzymały blisko 19,0 mld zł i MŚP 42,0 mld zł. Źródłem finansowania tej Tarczy były wyemitowane przez PFR obligacje na kwotę 65,4 mld zł. Program dla dużych firm opiewał na kwotę 25 mld zł, a kwota wypłacona przedsiębiorstwu ultimo 2020 wyniosła 1,9 mld. Informacja o tym Programie w cytowanym Sprawozdaniu z wykonania budżetu państwa, jest więcej niż lakoniczna.

Najpóźniej, bo 21 grudnia 2020 r oku uruchomiony został Program wsparcia dla PLL LOT S.A. Program składa się z dwóch komponentów: a) dokapitalizowania PLL LOT ze środków budżetu państwa w wysokości maksymalnie 250 mln euro, b) udzielenia pożyczki przez PFR w wysokości 1,8 mld zł. W 2020 r., czyli niemal natychmiast po stworzeniu Programu uruchomiona została I transza pożyczki w kwocie 893,7 mln zł.⁶³

Na obecnym etapie trudno jest jednoznacznie ocenić skutki omówionych programów. Wprowadzane one były w nadzwyczaj trudnych warunkach. I chociaż tarcze i fundusz covidowy spotykały się krytyką ze strony różnych środowisk, to jednak działalność ratunkowa podjęta przez państwo była bez wątpienia niezbędna.⁶⁴

Jeżeli chodzi o zaangażowanie NBP w działania ratunkowe, to w 2020 roku uruchomiono operacji zakupu na rynku wtórnym obligacji skarbowych oraz obligacji gwarantowanych przez Skarb Państwa w celu utrzymania płynności tego rynku. NBP zakupił obligacje tego rodzaju o wartości nominalnej 107,1 mld zł.⁶⁵

W okresie kryzysu pandemicznego nastąpił wyraźny wzrost podaży pieniądza (M2). O ile w grudniu 2019 r. podaż ta wynosiła 1 553 mld zł, o tyle w grudniu 2020 już 1 815 mld zł, zaś na koniec maja 1 866 mld zł⁶⁶. Poglądy ekonomistów na przyczyny inflacji w naszym kraju są spolaryzowane. Nie jest jasne w jakim stopniu jej przyczyna jest ekspansja monetarna, skądinąd nieodzowna dla wykorzystania finansów publicznych w funkcji ratunkowej.

Podsumowanie

Przedstawione rozważania i analizy empiryczne skłaniają do konstatacji, że klasyczne funkcje finansów publicznych nie umożliwiają pełnego zrozumienia skutków zjawisk kryzysowych. Konieczne jest wyodrębnienie i wyeksponowanie funkcji ratunkowej. W warunkach kryzysu konieczne było odejście od modelu *policy mix*, i przejście na koordynowaną politykę finansową, Istniejący w Polsce Komitet Stabilności Finansowej do pewnego stopnia funkcję taką może spełniać. W ramach ratunkowej funkcji

⁶³ Jak wyżej s. 38– 39.

⁶⁴ *Koronawirus w Polsce. „To nie tarcza, tylko sito”. Pracodawcy o pakiecie antykryzysowym.* „Forbes” 27.03. 2020

⁶⁵ Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2020, Rada Ministrów, Warszawa 2021, s. 372.

⁶⁶ https://www.nbp.pl/home.aspx?f=/statystyka/pieniezna_i_bankowa/m3.html (dostęp: 30.06.2021).

finansów publicznych powinny być zredefiniowane cele Narodowego Banku Polskiego oraz rządu. NBP, jako bank emisyjny, musi przejąć częściową odpowiedzialność także za finanse publiczne. Z kolei rząd, w warunkach kryzysowych musi przejąć część odpowiedzialności za wartość pieniądza, która może być zagrożona przez nadmierną ekspansję długu. Jest to szczególnie istotne ze względu na zerowe stopy procentowe, które prowadzą do erozji wartości oszczędności gospodarstw domowych. W Polsce, gdzie inflacja wynosiła około 5% (maj 2021), kwestię tę bagatelizuje się argumentując, że sprawę załatwia waloryzacja emerytur i wzrost płac. Oszczędności są zasobem, a emerytury i płace są strumieniem. A poza tym argumentacja taka grozi niebezpieczeństwem rozkręcenia spirali cenowo płacowej. Ochrona realnej wartości oszczędności pieniężnych gospodarstw domowych powinna być misją państwa, inaczej spada zaufanie do tegoż państwa.

Jakakolwiek ekipa sprawująca władzę musi należycie uwzględnić fakt, że na sytuację finansów publicznych silny wpływ ma cykl koniunkturalny. W okresie prosperity nie można wydatkować wszystkich rosnących cyklicznie dochodów, także dlatego, że ekspansja wydatkowa powoduje efekt akceleracji i przegrzania gospodarki.

Przy wykorzystaniu finansów publicznych w funkcji redystrybucyjnej konieczne jest dążenie państwa do konsensusu w kwestiach poziomu fiskalizmu, także rodzajów podatków, stawek, skal, ulg, gdyż będzie to sprzyjać budowaniu zaufania do państwa.

Elementem tej umowy powinno być respektowanie zasad nakładania danin publicznych, czyli zarzucenie praktyki stanowienia podatku w trakcie roku fiskalnego. Dla podatnika irytująca jest też ucieczka w terminologię opłat, rozbudowywanych w ostatnich latach, podczas gdy w percepcji obywatela jest to podatek i lepiej go nazywać po imieniu.

Finanse publiczne wymagają jawności i przejrzystości, muszą być poddane kontroli społeczeństwa. Ten oczywisty fakt musi być respektowany niezależnie od formacji sprawującej władzę. Finanse publiczne nie mogą być wykorzystywane w sposób jaskrawy do bieżącej walki politycznej. Objęcie czy sprawowanie władzy musi oznaczać jednoznaczną akceptację możliwości ich kontroli i krytycznej oceny. Taka jest natura finansów publicznych.