

Spis treści

Wprowadzenie	7
Rozdział 1. Cele, uwarunkowania i obszary działania współczesnej polityki fiskalnej	11
1.1. Istota, zarys historyczny i uwarunkowania polityki fiskalnej	12
1.2. Obszary działania polityki fiskalnej	19
1.3. Cele polityki fiskalnej	27
1.4. Rodzaje polityki fiskalnej	29
1.5. Podstawy instytucjonalne polityki fiskalnej	34
Polecenia i pytania kontrolne	40
Rozdział 2. Instrumenty podatkowe polityki fiskalnej	41
2.1. Podatki i zasady podatkowe w realizacji polityki fiskalnej	42
2.2. Preferencje podatkowe a cele polityki fiskalnej	52
2.3. Podatki bezpośrednie a podatki pośrednie	63
2.4. Harmonizacja podatkowa a cele polityki fiskalnej	70
2.5. Instrumenty podatkowe w polityce fiskalnej krajów Unii Europejskiej w latach kryzysu finansowego i gospodarczego 2007-2013	76
Polecenia i pytania kontrolne	92
Rozdział 3. Instrumenty wydatkowe polityki fiskalnej	93
3.1. Istota, klasyfikacja i zakres oddziaływania wydatkowych instrumentów polityki fiskalnej.....	94
3.2. Współczesne uwarunkowania polityki wydatkowej.....	103
3.3. Funkcje planowania wydatków publicznych w układzie zadaniowym w realizacji celów polityki fiskalnej	107
3.4. Fiskalne reguły wydatkowe jako wyznaczniki dla polityki wydatkowej państwa	110

3.5. Polityka wydatkowa państw Unii Europejskiej w latach kryzysu finansowego i gospodarczego 2007-2013	119
Polecenia i pytania kontrolne	135
Rozdział 4. Deficyt budżetowy i dług publiczny a polityka fiskalna w warunkach globalizacji	137
4.1. Deficyt budżetowy i dług publiczny jako wskaźniki sytuacji fiskalnej państwa	138
4.2. Konsekwencje polityki fiskalnej charakteryzującej się nadmiernym deficytem budżetowym	147
4.3. Instrumenty finansowania deficytu i długu publicznego	152
4.4. Znaczenie reguł fiskalnych dotyczących deficytu i długu publicznego	158
Polecenia i pytania kontrolne	167
Literatura	169
Spis rysunków	175
Spis tabel	177

Wprowadzenie

Polityka fiskalna stanowi obok polityki monetarnej jeden z dwóch podstawowych obszarów polityki finansowej państwa. O ile decyzje z zakresu polityki monetarnej koncentrują się na utrzymaniu stabilnego poziomu cen, o tyle wybory i decyzje z zakresu polityki fiskalnej koncentrują się na stymulowaniu wzrostu gospodarczego, pobudzaniu lub hamowaniu popytu w gospodarce, łagodzeniu wahań cyklu koniunkturalnego, ograniczaniu bezrobocia i zapewnieniu stabilności sektora finansów publicznych. Za pomocą różnych instrumentów dochodowych i wydatkowych rządy państw podejmują decyzje fiskalne, które nie tylko mają stabilizować produkcję i zatrudnienie, ale także przyczyniać się do poprawy funkcjonowania różnych dziedzin życia publicznego i społecznego (wymiaru sprawiedliwości, obrony narodowej, ochrony zdrowia itd.).

W warunkach globalizacji polityka fiskalna zmienia charakter. Jeśli dotychczas rozwiązywania w zakresie wyboru źródeł i metod gromadzenia dochodów publicznych, jak też kierunków i sposobu realizacji wydatków publicznych miały charakter narodowy, ukształtowany historycznie pod wpływem specyficznych, krajowych czynników społeczno-ekonomiczno-politycznych, to współcześnie – w warunkach globalizacji – w coraz większym stopniu są one przyjmowane pod wpływem zjawisk wynikających bezpośrednio z intensyfikacji istniejących i powstawania nowych powiązań i zależności ekonomicznych, finansowych, społeczno-kulturowych i politycznych między państwami i społecznościami.

Globalny kryzys ekonomiczny spowodował nasilenie i upowszechnienie problemu szybko narastającego zadłużenia państw członkowskich Unii Europejskiej, który to problem wymaga podejmowania coraz bardziej radykalnych

i skutecznych działań na poziomie ponadnarodowym. Przyjmowane bowiem przez poszczególne krajowe władze fiskalne różne działania – w jednej grupie państw powodujące ekspansję wydatków budżetowych w celu umiarkowanego ożywienia gospodarczego, a w drugiej grupie państw mające na celu konsolidację fiskalną, oszczędności budżetowe i zmniejszenie poziomu wydatków publicznych – w coraz większym zakresie wymuszane są poprzez funkcjonujący mechanizm koordynacji narodowych rozwiązań fiskalnych. Jego celem jest dążenie do minimalizowania potencjalnych negatywnych skutków polityki fiskalnej realizowanej odrębnie przez kraje członkowskie. Te negatywne skutki wynikają z utrzymywania się nadmiernego deficytu sektora finansów publicznych i narastającego długu publicznego oraz związanego z tym ryzyka niewypłacalności państw członkowskich Unii Europejskiej. Koordynacja narodowych polityk fiskalnych ma zatem zapobiegać tym zjawiskom i ograniczać ich skalę, a także przyczyniać się do zrównoważonego rozwoju działalności gospodarczej, wysokiego poziomu zatrudnienia oraz minimalizowania ryzyka napięć na jednolitym rynku finansowym Unii Europejskiej.

Na szczelbu organów Unii Europejskiej opracowano i przyjęto szereg regulacji ponadnarodowych dotyczących zasad zarządzania długiem publicznym, polityki podatkowej, kwestii świadczeń społecznych, zasad udzielania pomocy publicznej podmiotom gospodarczym, nadzoru budżetów publicznych (państwa i samorządu terytorialnego) ze strony organów Unii Europejskiej czy też regulacji mających na celu zwiększenie dyscypliny krajowej polityki fiskalnej (np. regułę europejskiego semestru, nakładającą obowiązek przekazywania Komisji Europejskiej projektów budżetów publicznych). Oznacza to, że polityka fiskalna, która pomimo pewnych tendencji do konwergencji nadal charakteryzuje się narodowymi rozwiązaniami, podlegać będzie coraz większym wpływom związanym z rozbudową ponadnarodowych ram instytucjonalnych jednoczącej się Europy oraz w coraz większym stopniu uwarunkowana będzie szokami zewnętrznymi związanymi z umiędzynarodowieniem procesów gospodarczych i wpływem globalizacji na dochody i wydatki publiczne.

Niniejszy podręcznik akademicki, który ma na celu przedstawienie w sposób usystematyzowany celów i instrumentów polityki fiskalnej w warunkach globalizacji, jest adresowany głównie do studiujących na kierunkach związanych z finansami oraz na kierunku ekonomia. Tematyka podręcznika pomyślana jest tak, że może stanowić uzupełnienie podstawowego podręcznika do przedmiotu finanse publiczne, realizowanego na pierwszym stopniu studiów, bądź też może być jednym z podręczników do przedmiotu polityka fiskalna,

polecanych studentom drugiego stopnia. Drugą grupą adresatów tej książki są specjaliści z dziedziny finansów publicznych, słuchacze studiów podyplomowych oraz osoby zajmujące się polityką finansową w praktyce gospodarczej.

Podręcznik składa się z czterech rozdziałów. W rozdziale pierwszym przedstawiono istotę, rodzaje, cele i uwarunkowania polityki fiskalnej. Wskazano w nim różnorodność klasyfikacji przedstawiających jej charakterystykę i stawiane przed nią cele. Zwrócono też uwagę na zmieniające się relacje między polityką fiskalną a polityką monetarną, a także wskazano, w jakim stopniu globalizacja wpływa na konieczność modyfikacji celów i zakresu stosowania instrumentów polityki fiskalnej, oraz scharakteryzowano podejście instytucjonalne do polityki fiskalnej.

Rozdział drugi poświęcony został instrumentom podatkowym polityki fiskalnej. Przedstawiono w nim klasyfikację instrumentów podatkowych, uwzględniającą cele i zakres oddziaływania polityki fiskalnej. Następnie przeanalizowano, jak w dobie globalizacji i umiędzynarodowienia gospodarki interpretuje się sprawiedliwość, dogodność i pewność jako zasady podatkowe. W dalszej kolejności scharakteryzowano standardy podatkowe we współczesnej polityce fiskalnej oraz opisano zasadność i zakres stosowania preferencji podatkowych. W rozdziale podjęto rozważania na temat harmonizacji podatków pośrednich oraz różnych koncepcji harmonizacji opodatkowania przedsiębiorstw. W końcowej części wykazano, jak kształtowały się obciążenia fiskalne w krajach Unii Europejskiej po kryzysie finansowym 2007-2009.

W rozdziale trzecim podręcznika scharakteryzowano wydatkowe instrumenty polityki fiskalnej. Na początku ustalono zakres instrumentów wydatkowych o popytowym i podażowym oddziaływaniu polityki fiskalnej i wykazano różnice w ich wykorzystaniu. Zwrócono też uwagę na potrzebę usystematyzowania instrumentów wydatkowych w trzech obszarach działania polityki fiskalnej, tj. alokacji, redystrybucji i stabilizacji. W dalszej części rozdziału omówiono współczesne uwarunkowania polityki wydatkowej – związane z ponadnarodowymi regułami fiskalnymi, uczestnictwem państw w organizacjach międzynarodowych czy też decentralizacją i rozwojem koncepcji Nowego Zarządzania Publicznego. Następnie scharakteryzowano planowanie wydatków w układzie zadaniowym jako narzędzie racjonalizacji polityki wydatkowej oraz omówiono wydatkowe reguły fiskalne przyjęte i realizowane w krajach Unii Europejskiej.

W rozdziale czwartym przedstawiono problematykę deficytu i długu publicznego jako narzędzi polityki fiskalnej. We wstępnej części rozdziału przedstawiono istotę równowagi budżetowej i stabilności fiskalnej oraz klasyfikację

deficytu budżetowego jako podstawowego wyznacznika charakteru realizowanej polityki fiskalnej. W dalszej części opisano metody obliczania długu publicznego w Polsce i Unii Europejskiej oraz ewolucję poglądów przedstawicieli nurtu keynesowskiego i monetarystycznego na temat deficytu i długu publicznego jako narzędzi polityki fiskalnej charakteryzującej się nadmiernym deficytem budżetowym. Zwrócono też uwagę na różnorodność instrumentów finansowania deficytu i długu publicznego, a w końcowej części rozważań omówiono reguły fiskalne dotyczące deficytu i długu publicznego oraz problem ich skuteczności w dyscyplinowaniu polityki fiskalnej.

W imieniu autorów składam serdeczne podziękowania Recenzentkom prof. zw. dr hab. Teresie Famulskiej i dr hab. Beacie Guziejewskiej za cenne uwagi zawarte w recenzjach. Oczywiście za wszelkie niedoskonałości tego podręcznika sami ponosimy pełną odpowiedzialność.

Leszek Patrzalek