

ZBIGNIEW PIROŻYŃSKI

## BUDŻET PAŃSTWOWY JAKO NARZĘDZIE POLITYKI GOSPODARCZEJ (I)

### ZAKRES BUDŻETU PAŃSTWOWEGO

1. Narastająca rola budżetu państwowego w krajach kapitalistycznych oraz podstawowe znaczenie budżetu w realizacji planowego rozwoju gospodarki narodowej w krajach socjalistycznych<sup>1</sup> skłania do rozpatrzenia zagadnień wykorzystywania budżetu jako narzędzia polityki gospodarczej. Analiza metod stosowanych w krajach kapitalistycznych i zarysowujące się na tym tle nowe ujęcie roli budżetu w rozwoju gospodarczym pozwolą na dodatkowe naświetlenie zarówno różnic, jak i analogii, które występują w mechanizmie działania budżetu państwowego we współczesnym kapitalizmie i w socjalizmie.

Podstawą gospodarki kapitalistycznej była i nadal pozostaje prywatna własność środków produkcji oraz działanie mechanizmu rynkowego. Decyzje produkcyjne i inwestycyjne podejmują przedsiębiorstwa prywatne, kierując się ekonomicznym celem swej działalności, jakim jest osiągnięcie zysku. Coraz bardziej doniosła staje się jednak rola państwa, jego organy (rząd) kształtują warunki, w których działają prywatne przedsiębiorstwa i w ten sposób oddziałują na ich decyzje gospodarcze oraz na przebieg procesów gospodarczych.

Przyczyny, które skłaniają państwa kapitalistyczne do prowadzenia w szerokim zakresie polityki interwencyjnej, mają charakter złożony. Wśród nich wymienić należy recesje gospodarcze, zbrojenia i wzrost

<sup>1</sup> Zagadnienia planowania budżetowego i jego roli w planowaniu gospodarczym były tematem Kongresu Międzynarodowego Instytutu Finansów Publicznych, który odbył się w Warszawie we wrześniu 1961. Por. M. Orłowski, *XVII Kongres Międzynarodowego Instytutu Finansów Publicznych w Warszawie*, „*Ekonomista*” 1962, nr 1, oraz Z. Pirożyński, *Planowanie budżetowe w ramach planowania ogólnogospodarczego*, „*Finanse*” 1961, nr 12.

wydatków socjalnych<sup>2</sup>. Każda z tych przyczyn skłania rząd do ingerencji zarówno w sferę podziału, jak i tworzenia dochodu narodowego. Przeciwdziałanie recesjom skłania do podejmowania robót publicznych lub zwiększania dochodów pieniężnych ludności w drodze podwyższania rent, świadczeń społecznych itp., albo subsydiowania konsumpcji. Zjawiska inflacyjne wysuwają konieczność podejmowania środków przeciwdziałania. Zbrojenia angażują znaczną część dochodu narodowego, zwłaszcza że współczesna technika wojenna wymaga wysokich nakładów materiałowych<sup>3</sup>. Ruchy społeczne, zwłaszcza działalność i umacnianie pozycji związków zawodowych, wpływają na rozszerzenie publicznej działalności socjalnej w zakresie oświaty, zdrowia i ubezpieczeń społecznych<sup>4</sup>. Procesy nacjonalizacyjne, które wystąpiły w niektórych krajach (Wielka Brytania, Francja) po drugiej wojnie światowej, zwiększyły znacznie udział państwa w pewnych gałęziach gospodarki narodowej. W sumie występuje znaczne rozszerzenie sektora publicznego i zwiększenie jego wagi, zwłaszcza w podziale dochodu narodowego. Te przyczyny, a także złożoność zagadnień gospodarczych i szybkie przemiany związane z przeżywaną obecnie drugą rewolucją przemysłową skłaniają do ingerencji państwa w wielu dziedzinach gospodarki narodowej. Na stopień i zakres interwencjonizmu w poszczególnych krajach kapitalistycznych mają również wpływ przyczyny zewnętrzne, do których można zaliczyć z jednej strony procesy integracji, z drugiej zaś strony także elementy konkurencji między poszczególnymi krajami kapitalistycznymi oraz współzawodnictwo gospodarcze między krajami kapitalistycznymi a krajami socjalistycznymi.

<sup>2</sup> A. Ivanka, *Finanse i polityka finansowa państw kapitalistycznych*, Warszawa 1961, s. 75 i nast.

<sup>3</sup> W XVIII w. wydatki na technikę wojenną stanowiły 11% kosztów wojny, w okresie pierwszej wojny światowej — 60%, a w drugiej wojnie światowej — 70—75%. A. Ivanka, op. cit., s. 81.

<sup>4</sup> W Wielkiej Brytanii wydatki rządowe na cele socjalne w cenach bieżących wyniosły (w mln £):

Rok	Oświata	Zdrowie	Ubezpieczenia społeczne	Budownictwo mieszkaniowe
1938	139	99	278	80
1950	440	478	674	162
1955	675	582	1015	47

Wskaźnik cen wzrósł w tym okresie ponad dwukrotnie i wynosił (1933 = 100): 1938 — 112, 1950 — 230 i 1955 — 289. A. J. Youngson, *The British Economy 1920—1957*, Londyn 1960, s. 216 i 269. Udział wydatków na cele oświatowo-kulturalne i socjalne w dochodzie narodowym brutto wzrósł z 1,6% w 1890 r. do 18% w 1950 r. H. Brochier, P. Tabatoni, *Economie financière*, Paryż 1959, s. 75.

Zakres i intensywność oddziaływania państwa na procesy gospodarcze oraz środki polityki gospodarczej są oczywiście różne w różnych krajach. Zależą one od wielu czynników, wśród których podstawowe znaczenie ma stopień rozwoju gospodarczego i struktura ekonomiczna. Wspólną jednak cechą polityki gospodarczej w krajach kapitalistycznych jest dążenie do utrzymania regulowania przez państwo procesów gospodarczych w takich granicach, aby nie wykluczyć działania mechanizmu rynkowego, a równocześnie zapewnić ogólny wzrost gospodarczy<sup>5</sup>.

Z tego punktu widzenia najbardziej dogodne, a zarazem pozwalające na utrzymanie podstawowej dla ustroju kapitalistycznego zasady prywatnej własności środków produkcji jest działanie za pomocą instrumentów finansowych. Stąd wypływa doniosła rola polityki finansowej we współczesnych państwach kapitalistycznych.

Podstawą współczesnej polityki gospodarczej i finansowej w kapitalizmie stała się sformułowana początkowo przez K. Wicksella, następnie zaś przez J. M. Keynesa teoria funkcjonowania gospodarki kapitalistycznej. Teoria ta — podważając tradycyjne poglądy na rolę oszczędności, podatku, kredytu publicznego i budżetu państwowego — stworzyła założenia dla nowej polityki gospodarczej, przy której pomocy państwo oddziałuje na ukształtowanie na odpowiednim poziomie popytu efektywnego przy wykorzystaniu skłonności do konsumpcji i skłonności do inwestowania.

Jednym z podstawowych narzędzi polityki gospodarczej staje się budżet państwowy. Przemiany jego funkcji oraz funkcji podatków są następstwem współczesnych tendencji polityki gospodarczej w krajach kapitalistycznych, składających się w sumie na gospodarkę interwencjonistyczną. Chodzi nie tylko o wydzielenie i rozdysponowanie przez państwo określonej części dochodu narodowego, ale o wykorzystanie budżetu i podatków jako narzędzia sterowania gospodarką narodową i włączenia ich do systemu środków współdziałających w zapewnieniu równowagi ekonomicznej<sup>6</sup>.

W procesie wykształcenia zasad nowej polityki budżetowej doniosłą rolę odegrała we współczesnych krajach kapitalistycznych praktyka gospodarcza. W niektórych państwach (np. Stany Zjednoczone — New Deal) wyprzedziła ona sformułowanie teorii Keynesa (1936 r.). Z kolei teoria ta została przyjęta i rozwinięta przez praktykę. Miało to między

<sup>5</sup> G. Colm, *Budgetary Projections in the Framework of Economic Projections and their Adaptations*, Międzynarodowy Instytut Finansów Publicznych — Kongres 1961, referat generalny. „Public Finance — Finances Publiques” 1962, nr 1, s. 5.

<sup>6</sup> J. Zajda, *Od budżetu „fiskalnego” do budżetu „ekonomicznego” w państwie kapitalistycznym*, Roczniki i sprawozdania PTE, Oddział w Poznaniu, 1958/59, t. VI, s. 177.

innymi miejsce w zakresie polityki budżetowej, zwłaszcza że Keynes w *Ogólnej teorii zatrudnienia* nie rozwinął zagadnień wykorzystania budżetu jako narzędzia interwencjonizmu państwowego<sup>7</sup>. Klasyycznym przykładem oddziaływania teorii na praktykę jest brytyjska polityka budżetowa; zatrudnieni w resorcie skarbu wybitni ekonomiści (m. in. w okresie wojny Keynes) mieli poważny wpływ na ukształtowanie się jej zasad<sup>8</sup>.

2. Wykorzystanie budżetu jako narzędzia polityki gospodarczej wiąże się z zakresem i rozmiarami gospodarki publicznej. Możliwość i efektywność wykorzystywania budżetu wzrasta bowiem w miarę wzrostu jego udziału w podziale dochodu narodowego.

Współczesną gospodarkę kapitalistyczną charakteryzuje wysoki udział wydatków publicznych (państwo, samorząd, ubezpieczenia) w dochodzie narodowym oraz szeroki zakres działalności publicznej, wykraczający poza tradycyjne zadania w zakresie zbrojeń, porządku publicznego i administracji. Dotyczy to w szczególności krajów rozwiniętych<sup>9</sup>.

W Stanach Zjednoczonych udział wydatków publicznych w dochodzie narodowym brutto (Gross National Product) wynosił w 1957 r. 26%, a przed pierwszą wojną światową (1913 r.) wynosił tylko 6%<sup>10</sup>. W Wielkiej Brytanii udział państwa i samorządu terytorialnego w dochodzie narodowym wynosił w 1954 r. 25%, podczas gdy przed drugą wojną światową (1938 r.) — 19,5%<sup>11</sup>. W Norwegii wydatki publiczne stano-

<sup>7</sup> Keynes zwraca uwagę na wpływ polityki fiskalnej na skłonność do konsumpcji. „Podatek dochodowy, zwłaszcza gdy obciąża silniej dochody nie pochodzące z pracy, podatek od zysku z kapitału, podatek spadkowy itp. odgrywają tu niemniejszą rolę od stopy procentowej”. Globalna skłonność do konsumpcji jest również uzależniona od funduszu umorzenia długu publicznego, jeśli tworzony jest on z podatków. Fundusz ten stanowi pewien rodzaj oszczędności publicznych. W związku z tym „przerzucanie się rządu z polityki zaciągania pożyczek do polityki odwrotnej — umarzania długu państwowego (lub przeciwnie) może pociągnąć za sobą silne skurczenie (względnie wyraźne rozszerzenie) popytu efektywnego”. J. M. Keynes, *Ogólna teoria zatrudnienia, procentu i pieniądza*, Warszawa 1956, s. 124 i nast.

<sup>8</sup> J. C. R. Dow, *Forecasting and Budgetary Policy in the United Kingdom since the War*, Międzynarodowy Instytut Finansów Publicznych — Kongres 1961, referat angielski, rozdz. I (maszynopis).

<sup>9</sup> P. A. Samuelson, *Economics*, wyd. 4, Nowy Jork 1958, s. 113.

<sup>10</sup> G. Colm, M. Helzner, *L'importance et la structure des recettes et des dépenses publiques*, Institut International de Finances Publiques, Bruksela 1960, s. 58 i nast.

<sup>11</sup> A. T. Peacock, *Das Finanz- und Steuersystem Grossbritaniens*, w: *Handbuch der Finanzwissenschaft*, t. III, Tübingen 1958, s. 220.

wiły w latach 1950—1953 średnio 32,6% dochodu narodowego (Nett National Product), a w 1938 r. — 17,9%<sup>12</sup>.

Przytoczone dane, jakkolwiek nie w pełni porównywalne<sup>13</sup>, wskazują zarówno na wysokie obciążenie dochodu narodowego wydatkami publicznymi, jak i na znaczny wzrost tego obciążenia po drugiej wojnie światowej<sup>14</sup>.

Przy wysokim i zbliżonym co do wielkości obciążeniu dochodu narodowego wydatkami publicznymi struktura wydatków w poszczególnych krajach wykazuje poważne różnice. W Stanach Zjednoczonych wydatki publiczne charakteryzuje wysoki udział wydatków wojskowych. W 1957 r. stanowiły one (obrona narodowa i pomoc dla weteranów) 42% wydatków publicznych, podczas gdy wydatki na cele gospodarcze (drogi, rolnictwo) — 13%, a wydatki na oświatę, zdrowie i pomoc społeczną 27%<sup>15</sup>. Natomiast w Wielkiej Brytanii wydatki na cele oświatowo-kulturalne i socjalne stanowiły w 1955 r. prawie 45% wydatków publicznych, a udział wydatków wojskowych kształtował się na poziomie 26%<sup>16</sup>. We Francji strukturę wydatków publicznych charakteryzuje wysoki udział wydatków kapitałowych. Kształtują się one obecnie na poziomie 25%, podczas gdy przed ostatnią wojną światową wynosiły za-

<sup>12</sup> A. Oien, *Staatshaushalt und Finanzsystem Norwegens*, w: *Handbuch der Finanzwissenschaft*, t. III, Tübingen 1958, s. 374.

<sup>13</sup> Nieporównywalność danych ma różne przyczyny. Metody obliczania dochodu narodowego nie są jednolite. Niektóre dane odnoszą się do dochodu narodowego brutto (Gross National Product) lub netto (Nett National Product). Ponadto porównanie budżetu państwowego lub budżetów publicznych z dochodem narodowym może być dokonane przez zestawienie dochodów lub wydatków ludności z dochodem narodowym albo przez ustalenie ostatecznego udziału państwa lub państwa i organizacji publicznych w dochodzie narodowym. W pierwszym przypadku otrzymujemy z reguły udziały wyższe niż w drugim, zarówno bowiem dochody, jak i wydatki reprezentują środki pieniężne przechodzące przez budżet, które to środki mogą być większe niż ostateczny udział budżetu w podzielonym dochodzie narodowym. Dla zilustrowania tej ostatniej różnicy można przytoczyć przykład: zestawienie wydatków publicznych z dochodem narodowym (GNP) w Wielkiej Brytanii (1954 r.) daje 31,5%, podczas gdy udział sektora publicznego w dochodzie narodowym wynosi 29% (A. T. Peacock, op. cit., s. 219).

<sup>14</sup> Wzrost obciążenia ma w znacznym stopniu charakter „skokowy”, co pozostaje w związku z przyczynami, które powodują wzrost interwencjonizmu państwowego i wydatków państwowych. Ustanie bezpośredniej przyczyny wzrostu wydatków (wojna, roboty publiczne w ramach polityki zatrudnienia) z reguły nie powoduje zmniejszenia wydatków i obniżenia obciążenia dochodu narodowego do poprzedniego poziomu. W miejsce wydatków wojennych wchodzi np. wydatki na rekonstrukcję lub na cele socjalne.

<sup>15</sup> W. J. Schultz, C. L. Harris, *American Public Finance*, Nowy Jork 1959, s. 22.

<sup>16</sup> A. T. Peacock, J. Wiseman, *The Growth of Public Expenditure in the United Kingdom*, Princeton 1961, s. 187.

ledwie 4%<sup>17</sup>. W NRF z ogólnej sumy wydatków publicznych w okresie poprzedzającym rozwinięcie na szerszą skalę zbrojeń (1953 r.) przypadało na oświatę i wydatki socjalne 43%, na budownictwo mieszkaniowe, komunikację i inne cele gospodarcze 21%<sup>18</sup>.

3. W krajach socjalistycznych udział budżetu państwowego w dochodzie narodowym jest oceniany jako wyższy niż w rozwiniętych krajach kapitalistycznych<sup>19</sup>. W Polsce udział budżetu w podzielonym dochodzie narodowym jest szacowany w 1959 r. na 37—40%<sup>20</sup>. Jeśli uwzględnimy różnice w metodach obliczania dochodu narodowego<sup>21</sup>, to wydaje się, że nie ma poważniejszych różnic ilościowych w udziale wydatków publicznych w dochodzie narodowym między rozwiniętymi krajami kapitalistycznymi a krajami socjalistycznymi<sup>22</sup>. Większe rozpiętości można raczej dostrzec w udziałach między poszczególnymi krajami kapitalistycznymi.

Wyższy udział w krajach socjalistycznych wynika z wyższej stopy akumulacji i jej finansowania z budżetu państwowego oraz z większego zakresu bezpłatnych lub niskopłatnych usług i świadczeń na rzecz ludności. Ponieważ jednak każde zwiększenie stopy akumulacji i bezpłatnych lub niskopłatnych usług i świadczeń prowadzi do zmniejszenia udziału dochodów pracowników produkcyjnych w dochodzie narodowym, zarysowują się granice, w jakich zwiększenie to może być dokonane bez ujemnego oddziaływania na przebieg procesów produkcyjnych. W Polsce udział ludności zatrudnionej w sferze produkcji materialnej (gospodarka uspołeczniona i nieuspołeczniona) w wytworzonym dochodzie narodowym można szacować w 1959 r. na około 54%<sup>23</sup>.

<sup>17</sup> P. Coulbois, *Staatshaushalt u. Finanzsystem Frankreichs*, w: *Handbuch der Finanzwissenschaft*, t. 3, Tübingen 1958, s. 243.

<sup>18</sup> F. Terhalle, *Das Finanz- und Steuersystem der Bundesrepublik Deutschland*, w: *Handbuch der Finanzwissenschaft*, t. 3, Tübingen 1958, s. 169.

<sup>19</sup> J. Lubowicki ocenia, że przez budżety socjalistyczne przechodzi z reguły ponad 50% dochodu narodowego. J. Lubowicki, *La planification budgetaire dans la cadre de la planification economiques en regime socialiste*, Międzynarodowy Instytut Finansów Publicznych — Kongres 1961, Referat" generalny, „Public Finance — Finances Publiques" 1962, nr 1, s. 53.

<sup>20</sup> J. Kole, *The Budgetary System*, „Polish Perspectives" 1961, nr 3, s. 10.

<sup>21</sup> Zaliczanie do dochodu narodowego usług niematerialnych powoduje, że dane dotyczące dochodu narodowego w krajach kapitalistycznych są odpowiednio wyższe, a udział budżetu państwowego lub wydatków publicznych w dochodzie narodowym odpowiednio niższy. Różnica wynikająca z metody liczenia dochodu narodowego jest dość znaczna. Obliczenia przeprowadzone w Związku Radzieckim określają ją np. dla dochodu narodowego Stanów Zjednoczonych w granicach 25—30%. A. G. Zwieriew, *Nacjonalnyj dochod i finasy SSSR*, Moskwa 1961, s. 51.

<sup>22</sup> Z. Pirożyński, *System budżetowy Polski Ludowej*, Warszawa 1952, s. 61.

<sup>23</sup> Obliczono na podstawie danych dotyczących pierwotnego podziału dochodu

W związku z tym wydaje się, że w europejskich krajach socjalistycznych można mówić o pewnej stabilizacji udziału państwa w dochodzie narodowym w ostatnich latach i pewnym zmniejszeniu udziału budżetu w związku z rozszerzeniem zakresu samofinansowania przedsiębiorstw. W Związku Radzieckim wzrost dochodu narodowego w ostatnim dziesięcioleciu jest większy niż wzrost budżetu<sup>24</sup>, co wskazywałoby na zmniejszenie udziału budżetu w dochodzie narodowym<sup>25</sup>.

Nie oznacza to jednak, że udział budżetu w dochodzie narodowym nie może w przyszłości wzrastać. W miarę rozszerzania bezpłatnych świadczeń na rzecz ludności — co będzie zachodzić w poszczególnych etapach budowy komunizmu — następować mają zmiany w proporcjach pierwotnego podziału dochodu między pracowników (fundusz płac) a państwo (akumulacja pieniędzy przedsiębiorstwa), a w związku z tym może wzrastać udział budżetu w dochodzie narodowym. Kształtowanie udziału pozostaje bowiem w ścisłym związku z fazą rozwoju gospodarczego i społecznego krajów socjalistycznych. W Związku Radzieckim w pierwszej fazie rozwoju państwa radzieckiego, poprzedzającej okres uprzemysłowienia, udział nie przekraczał 30% (1927/28 — 28%, 1928/29 — 29%)<sup>26</sup>.

Zbliżony poziom udziału wydatków publicznych w dochodzie narodowym w uprzemysłowionych krajach kapitalistycznych i socjalistycznych nie może przesłaniać odrębności celów, jakie są realizowane w kapitalizmie i w socjalizmie w ramach dysponowanej przez państwo części dochodu narodowego. Różnice te dotyczą również zakresu i konstrukcji budżetu.

Spółeczna własność środków produkcji oraz jedność własności środków produkcji i władzy państwowej stwarzają w socjalizmie podstawę bezpośredniego powiązania budżetu z działalnością gospodarczą. Niemal wyłączność państwa w zakresie prowadzenia instytucji oświatowo-kulturalnych i socjalnych pozwala na objęcie budżetem państwowym prawie w całości tej działalności, podczas gdy w krajach kapitalistycznych znaczna jej część wykonywana jest przez inne związki publiczne (samorząd terytorialny i zawodowy, instytucje ubezpieczeń społecznych). W socjalizmie budżet państwowy obejmuje w zasadzie całość wydatków,

narodowego w cenach bieżących (Rocznik Statystyczny 1961, s. 59), z uwzględnieniem korekty na obciążenia ludności zatrudnionej w sferze produkcji materialnej z tytułu podatków, opłat, oszczędności i przyrostu rezerw gotówkowych (szacunkowo 14—16 mld zł); bez tej korekty udział wynosi 58,3%.

<sup>24</sup> A. G. Zwieriew, op. cit., s. 122 i nast.

<sup>25</sup> A. G. Zwieriew, *Nacjonalnyj dochod i finansy SSSR*, recenzja S. Bollanda, J. Maciaszka, „Finanse” 1962, nr 3, s. 71 i nast.

<sup>26</sup> R. W. Davies, *The Development of the Soviet Budgetary System*, Cambridge 1958, s. 107.

które określamy w krajach kapitalistycznych jako wydatki publiczne. Zabezpiecza to możliwość bezpośredniego, centralnego oddziaływania na działalność wszystkich organów<sup>27</sup>. Stąd też oddziaływanie na przebieg procesów gospodarczych przy pomocy budżetów może być w krajach socjalistycznych bardziej skuteczne niż w krajach kapitalistycznych.

Odmierna jest również struktura wydatków budżetowych w socjalizmie. Cele gospodarcze (w tym inwestycje gospodarcze) stanowią około 50% wydatków budżetowych, a wydatki na cele oświatowo-kulturalne i socjalne w większości krajów socjalistycznych oscylują w granicach 25—30%<sup>28</sup>, jakkolwiek występują znaczne różnice między poszczególnymi krajami<sup>29</sup>. Przyczyną różnic w strukturze wydatków są nie tylko różnice w strukturze podziału dochodu narodowego, ale również różnice wynikające z układów cen, zakresu samofinansowania przedsiębiorstw państwowych oraz układu budżetu i metod budżetowania.

4. Podstawowe znaczenie dla oceny możliwości i skuteczności wykorzystywania budżetu jako narzędzia polityki gospodarczej ma udział sektora publicznego, a w jego ramach sektora państwowego — w nakładach inwestycyjnych. Ich rozmiary i kierunki wiążą się zarówno z zagadnieniem wzrostu gospodarczego, jak i równowagi ekonomicznej.

W większości uprzemysłowionych krajów kapitalistycznych udział sektora publicznego w ogólnej sumie inwestycji krajowych (brutto) sięga  $\frac{1}{3}$ , z tym, że w Wielkiej Brytanii przekracza 40%, w Szwecji jest bliski 40%, a w Stanach Zjednoczonych kształtuje się znacznie poniżej 20%. Rozpiętość między niektórymi krajami wiąże się w znacznym stopniu z przeprowadzoną w niektórych krajach nacjonalizacją niektórych gałęzi gospodarki narodowej. Dlatego np. udział przedsiębiorstw w ogólnej sumie inwestycji publicznych przekracza w Wielkiej Brytanii 30%, we Francji i Szwecji — 20%, a w Stanach Zjednoczonych nie sięga nawet 3%. W ramach sektora publicznego udział inwestycji państwowych, a więc tych inwestycji, które są bezpośrednio w gestii rządu, jest odpowiednio mniejszy; w Wielkiej Brytanii wynosi około 60%, we Francji i Szwecji — około 40%, a w Stanach Zjednoczonych w ostatnich latach — niewiele ponad 10% inwestycji publicznych<sup>30</sup>.

<sup>27</sup> Z. Pirożyński, E. Winter, *Budżet państwowy Polski Ludowej*, Warszawa 1961, s. 26 i nast.

<sup>28</sup> L. Kurowski, *Les finances dans les etats socialistes*, „Revue de science financière” 1961, t. LIII, nr 4, s. 640 i nast.

<sup>29</sup> A. G. Zwieriew, op. cit., s. 186, i L. Kurowski, *Planowanie budżetowe w ramach socjalistycznego planowania gospodarczego*, „Państwo i Prawo” 1961, nr 8—9, s. 272.

<sup>30</sup> *Investment Trends and Policies in the Nineteen Fifties*, World Economic Survey 1959, Nowy Jork, 1960, s. 39 i nast.

W krajach socjalistycznych niemal całość inwestycji realizowana jest w sektorze socjalistycznym (państwowym i spółdzielczym). W Polsce — przy szerokim w porównaniu z innymi krajami socjalistycznymi zakresie gospodarki nieuspołecznionej w rolnictwie — prawie 90% nakładów inwestycyjnych realizowane jest w sektorze socjalistycznym, w tym około 80% w gospodarce państwowej<sup>31</sup>. Tak wysoki udział inwestycji państwowych może nie znajdować w pełni odzwierciedlenia w wydatkach budżetowych, jeśli nakłady inwestycyjne przedsiębiorstw są finansowane z zysków lub kredytowane przez banki. W Polsce nakłady inwestycyjne w gospodarce państwowej były w 1960 pokryte w 69% dotacjami z budżetu. Oczywiście udział budżetu — przy szerszym wykorzystaniu zysków przedsiębiorstw i stosowaniu kredytów bankowych — może być jeszcze mniejszy, zawsze jednak utrzymuje się bezpośrednie powiązanie budżetu z procesem finansowania inwestycji, co stwarza możliwość bezpośredniego oddziaływania na jego przebieg.

Jak z tego wynika, odmienne założenia i podstawy ustrojowe w kapitalizmie powodują niemożność objęcia przez budżet procesów inwestowania w takim zakresie, jak w socjalizmie, co ogranicza możliwość oddziaływania budżetu na kształtowanie wzrostu gospodarczego.

#### BUDŻET JAKO NARZĘDZIE POLITYKI STABILIZACYJNEJ

5. W latach powojennych budżet był wykorzystywany w krajach kapitalistycznych przede wszystkim jako narzędzie polityki stabilizacyjnej. Wśród stosowanych metod można wyodrębnić trzy podstawowe środki działania: oddziaływanie za pomocą deficytu budżetowego (albo nadwyżki), co wiąże się z deficytowym finansowaniem odpowiednio ukształtowanych wydatków państwowych, oddziaływanie przez podatki oraz oddziaływanie przez politykę długu publicznego<sup>32</sup>.

Politykę finansową Wielkiej Brytanii można uważać za klasyczny przykład polityki stabilizacyjnej<sup>33</sup>. Zadaniem jej jest kompensowanie zmian w wydatkach rządowych oraz w nakładach inwestycyjnych i saldzie handlu zagranicznego. Opiera się ona na założeniu, że wydatki rządowe nie mogą być dostatecznie szybko zmienione w stosunku do uzyskanego poziomu, zmniejszenie zaś niektórych grup wydatków jest niewskazane ze względów politycznych lub społecznych (wydatki woj-

<sup>31</sup> Rocznik Statystyczny 1961, s. 70.

<sup>32</sup> Ch. O. Hardy, *Fiscal Operations as Instruments of Economic Stabilization*, w: *Readings in Monetary Theory*, wyd. 3, Homewood 1960, s. 426 i nast.

<sup>33</sup> J. C. R. Dow, *Forecasting and Budgetary Policy in the United Kingdom since the War*, Międzynarodowy Instytut Finansów Publicznych — Kongres 1961, referat angielski, rozdz. III (maszynopis).

skowe, wydatki socjalne). Pozostaje zatem oddziaływanie na inwestycje i konsumpcję indywidualną, przy czym szczególnie szybkie efekty daje oddziaływanie na popyt konsumpcyjny. Można więc powiedzieć, że w brytyjskiej polityce budżetowej wydatki państwowe i inwestycje przedsiębiorstw traktowane są jako elementy stałe, natomiast element zmienny stanowi konsumpcja. Na tę ostatnią oddziaływano głównie w drodze zmian stawek podatkowych, a więc w drodze kształtowania dochodów konsumentów i popytu konsumpcyjnego.

Wykorzystanie podatków jako narzędzia oddziaływania na popyt konsumpcyjny wiąże się ze strukturą brytyjskiego systemu podatkowego. Z ogólnej sumy wpływów podatkowych 2/3 przypada na podatki dotyczące bezpośrednio konsumentów (podatek dochodowy oraz podatki pośrednie). Zmiany stawek podatkowych w Wielkiej Brytanii zwiększyły w latach 1945—1960 siłę nabywczą ludności o 8,1% dochodu narodowego (GNP), a konsumpcję o 6,8%<sup>34</sup>.

W okresie ubiegłych 15 lat brytyjska polityka podatkowa prowadzona była również pod kątem widzenia oddziaływania na inwestycje. Już w 1945 r. wprowadzono system ulg inwestycyjnych, które zezwalały na uwzględnienie w opodatkowaniu przyspieszonej amortyzacji nabywanych maszyn i urządzeń oraz wznoszonych budynków. Po zwiększeniu ulg w 1949 r. i po przejściowym ich zawieszeniu w 1952 r., w 1954 r. stworzone zostały właściwe ulgi inwestycyjne, polegające na wyłączeniu z opodatkowania części wartości nabywanych urządzeń. Ulgi te były znów przejściowo zawieszane, by w 1959 r. osiągnąć ponownie rozmiary z 1954 r. W ten sposób powstało nowe narzędzie brytyjskiej polityki fiskalnej, traktowane początkowo jako ogólna zachęta do inwestowania, a później jako środek oddziaływania na inwestycje w zależności od ogólnej sytuacji ekonomicznej.

Oceniając efekty brytyjskiej polityki podatkowej należy podkreślić, że do 1951 r. starała się ona stworzyć stały, trwały stan rosnącego popytu, a od 1951 r. zaczęła działać szerzej jako narzędzie stabilizacji. Średni wzrost dochodu narodowego w ostatnim dziesięcioleciu wynosi 2—2,5% rocznie. Oddziaływanie obniżek podatków na popyt konsumpcyjny w latach 1952—1953 i ponownie w 1958 r. ocenia się na 1% i musiało mieć wpływ na tempo wzrostu. Równocześnie polityka fiskalna była narzędziem utrzymywania równowagi między podażą a popytem<sup>35</sup>.

Podczas gdy brytyjska polityka podatkowa jest raczej przykładem oddziaływania na konsumpcję, w Szwecji podejmowano w latach powojennych próby regulowania przy pomocy podatków rozmiarów inwestycji.

<sup>34</sup> Ibidem, rozdz. III.

<sup>35</sup> Ibidem, rozdz. III.

Temu celowi służy przede wszystkim podatek inwestycyjny, który obciąża przedsiębiorstwa w tych przypadkach, gdy nakłady inwestycyjne przekraczają określone rozmiary. Podatek był stosowany w okresie boomu, znoszony — w okresie recesji. Podobną rolę spełnia system rezerw inwestycyjnych, które mogą tworzyć spółki akcyjne z części zysku (około 40%). Część zysku przeznaczona na rezerwę inwestycyjną jest wolna od podatku. Połowa rezerwy inwestycyjnej musi być jednak lokowana w banku centralnym, druga zaś połowa pozostaje w dyspozycji przedsiębiorstwa. Wykorzystanie rezerwy na inwestycje wymaga zgody organów rządowych; zgoda ta jest udzielana wówczas, gdy ogólna sytuacja ekonomiczna uzasadnia podejmowanie inwestycji. Jeśli rezerwa zostanie przeznaczona na cele inwestycyjne bez zezwolenia, przedsiębiorstwo płaci podatek od całości zysku (tj. bez uwzględnienia odpisu na rezerwę), a ponadto podlega grzywnie<sup>36</sup>.

W odróżnieniu od Wielkiej Brytanii i Szwecji, w Stanach Zjednoczonych podatki nie były w zasadzie wykorzystywane jako narzędzie polityki stabilizacyjnej<sup>37</sup>. Raczej w kształtowaniu wydatków publicznych i polityce długu publicznego można się dopatrywać elementów polityki antycyklicznej, i to zarówno przed wojną („New Deal”), jak i w okresie po drugiej wojnie światowej. Tak np. w latach 1957/58 i w 1961 nastąpił wzrost wydatków rządowych m. in. na zasiłki dla bezrobotnych. Popieranie przez władze federalne budownictwa mieszkaniowego przyczyniło się do ożywienia gospodarczego w latach 1949/50, 1954/55 i 1957/58<sup>38</sup>.

6. Budżet i podatki wykorzystywane więc są dla złagodzenia wahań koniunkturalnych i przeciwdziałania recesji. Skuteczność tych narzędzi uzależniona jest w znacznym stopniu od prawidłowej oceny bieżącej sytuacji gospodarczej oraz prawidłowego przewidywania jej kształtowania w przeszłości.

W zakresie metod analizy sytuacji gospodarczej dokonano w krajach kapitalistycznych znacznego postępu, którego podstawą stały się badania nad dochodem narodowym i rachunkowością społeczną. Zastosowanie metody rachunku społecznego nie tylko do przeszłości, ale i do przyszłości pozwoliło wykształcić różne formy przewidywania przebiegu procesów gospodarczych, jak prognozy ekonomiczne, przewidywania (projections), programy (targeted models) i budżet narodowy (national budget)<sup>39</sup>.

<sup>36</sup> G. Colm, *Budgetary Projections* .. ., op. cit., s. 17 i nast.

<sup>37</sup> E. Cary Brown, *Federal Fiscal Policy in the Postwar Period*, w: *Postwar Economic Trends in the United States*, Nowy Jork 1960, s. 186.

<sup>38</sup> G. Colm, *Budgetary Projections*..., op. cit., s. 14 i nast.

<sup>39</sup> G. Colm, *Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung*, w: *Handbuch der Sozialwissenschaften* 1961, z. 37, s. 401 i nast.

Prognozy i przewidywania wychodzą z założenia „autonomicznych” zmian w poszczególnych dziedzinach działalności gospodarczej przy utrzymaniu nie zmienionych zasad bieżącej polityki, przy czym przewidywania — w odróżnieniu od prognoz — uwzględniają pewne hipotezy co do zmian niektórych warunków lub elementów (np. ceny, płace itp.).

Programy wskazują zadania, które mają być zrealizowane dla osiągnięcia ogólnych celów, założeń prowadzonej przez państwo polityki gospodarczej. O programach we właściwym znaczeniu można mówić w stosunku do tych odcinków gospodarki, które są podporządkowane kontroli państwowej (sektor publiczny). Są one stosowane również w zakresie odcinków działalności, jak np. w zakresie budowy dróg, urządzeń komunikacyjnych itp.

Budżet narodowy jest w pewnym stopniu powiązaniem programu — w stosunku do sektora publicznego, z opartym na hipotezach przewidywaniem — w stosunku do gospodarki prywatnej i konsumentów. Służy on do wypracowania i określenia środków, jakie są niezbędne dla osiągnięcia celów polityki gospodarczej państwa. W porównaniu z planowaniem w krajach socjalistycznych, budżet narodowy w krajach kapitalistycznych może najwyżej uchodzić jako wiążąca dyrektywa w stosunku do sektora publicznego, podczas gdy dla gospodarki prywatnej może służyć tylko jako jeden z elementów decyzji gospodarczych, podejmowanych przez przedsiębiorców na własną odpowiedzialność.

Próby zestawienia budżetu narodowego pochodzą z okresu drugiej wojny światowej. Jako szacunek orientacyjny był on po raz pierwszy wykorzystany w Wielkiej Brytanii i w Stanach Zjednoczonych w związku z polityką antyinflacyjną i przygotowaniem założeń polityki zatrudnienia na okres powojenny. Od tego czasu metoda budżetu narodowego rozwinęła się w wielu krajach (Wielka Brytania, Francja, Szwecja, Holandia), jednak jest jeszcze ciągle w stadium eksperymentowania<sup>40</sup>.

Z punktu widzenia stabilizacyjnej roli budżetu istotne znaczenie mają prognozy i przewidywania krótkookresowe. Dla budżetu istotne znaczenie miałyby prognozy roczne. Natomiast dla celów polityki stabilizacyjnej prognozy roczne uważane są za niewystarczające. Stąd też w niektórych krajach wykształciły się (Wielka Brytania, Szwecja) albo są w toku wprowadzania (Francja) lub eksperymentowania (Holandia) modele prognoz kwartalnych, jako bardziej dostosowane do potrzeb krótkookresowej, antycyklicznej polityki gospodarczej<sup>41</sup>. Mają one znaczenie dla realizacji rocznego budżetu.

<sup>40</sup> G. Colm, *Nationalbudget*, Handbuch der Sozialwissenschaften, 1961, z. 36, s. 536 i nast.

<sup>41</sup> G. Bombach, *Über die Möglichkeit wirtschaftlicher Voraussagen*, „Kyklos” 1962, t. XV, z. 1, s. 59 i nast.

Analizując doświadczenia w wykorzystywaniu prognoz krótkookresowych dla polityki budżetowej, G. Colm<sup>42</sup> uważa je jako niewystarczające. Nawet przy dalszym udoskonaleniu materiałów statystycznych i metod sporządzania prognoz, nie będą one tak dokładne i na tyle realne, aby mogły być wykorzystywane jako zasadnicza podstawa dla sporządzania budżetu państwowego<sup>43</sup>. Prywatne jednostki gospodarcze — podejmując decyzje produkcyjne i inwestycyjne — reagują na zmiany sytuacji ekonomicznej w miarę jak ona się rozwija. Reakcje te nie zawsze muszą być takie same jak w przeszłości, ponieważ podejmujący decyzje wynieśli także z przeszłości pewien zasób doświadczeń. Pomimo tych niepewności, potęgowanych jeszcze czasami przez świadome tendencyjne kształtowanie prognoz ekonomicznych<sup>44</sup>, polityka budżetowa w kapitalizmie nie zrezygnuje z posługiwania się wszelkimi dostępnymi metodami przewidywań ekonomicznych.

Trudności wykorzystania budżetu w polityce stabilizacyjnej wynikają nie tylko z niedoskonałości prognoz ekonomicznych i trudności prawidłowych przewidywań. Tkwią one również w samym procesie przygotowania i wykonywania budżetu. Proces przygotowania budżetu jest długotrwały i wyprzedza znacznie rok budżetowy. Stąd trudność uwzględnienia w pracach nad budżetem prognoz krótkookresowych. Dlatego między innymi brytyjska polityka budżetowa posługiwała się raczej podatkami, które w systemie brytyjskim mogą być ustalane „w ostatniej chwili”, a nawet zmieniane w ciągu roku budżetowego. Również nie wykształciły się dotąd dostatecznie elastyczne formy wykonywania budżetu, które pozwoliłyby uwzględniać potrzeby antycyklicznej, stabilizującej polityki finansowej.

Niedoskonałość prognoz ekonomicznych, złożoność i długotrwałość prac nad budżetem oraz mała elastyczność budżetu, zwłaszcza po stronie wydatków, utrudnia jego wykorzystanie jako instrumentu oddziaływania na cykl koniunkturalny. Stąd rodzą się postulaty zrezygnowania z prognoz ekonomicznych, jako podstawy wyjściowej dla budżetu i oparcie budżetu nie na prognozach krótkookresowych, a na przewidywaniach średniookresowych lub długookresowych. Nie oznacza to, że budżet przestaje wówczas spełniać rolę stabilizacyjną — pełni ją w warunkach założonego w okresie wieloletnim wzrostu, ale wyraża postulat nadania

<sup>42</sup> G. Colm, *Budgetary Projections ...*, op. cit., s. 31.

<sup>43</sup> Opracowana np. w Wielkiej Brytanii przez N. Kaldora prognoza dochodów i wydatków publicznych na rok 1949 wykazuje w zestawieniu z wykonaniem znaczne odchylenia; stosunek wydatków publicznych do dochodu narodowego (GNP) szacowany był przez N. Kaldora na 29,4%, a wyniósł faktycznie 37,0%. A. T. Peacock, op: cit., s. 224 i nast.

<sup>44</sup> G. Colm, *Budgetary Projections...*, op. cit., s. 10.

budżetowi większej elastyczności w wykonywaniu i wiązania jego wykonywania z polityką długu publicznego i polityką monetarną. Oznacza to tendencję do takiego ukształtowania mechanizmu budżetowego, aby przy jego pomocy można było oddziaływać na procesy gospodarcze nie tylko w ramach planowania rocznego, ale także w krótszych okresach czasu, tj. w toku wykonywania rocznego budżetu.

7. Regulująca rola budżetu państwowego w socjalizmie wiąże się ściśle — podobnie jak w kapitalizmie — z zagadnieniem równowagi finansowej. Równowaga finansowa oznacza zgodność wyrażonej w cenach wartości sprzedaży wytworzonego produktu społecznego z dochodami pieniężnymi, które efektywnie występują jako popyt. W gospodarce dynamicznej, jaką jest gospodarka socjalistyczna, warunkiem równowagi jest to, aby wzrostowi produktu społecznego towarzyszył wzrost dochodów i odwrotnie, aby wzrostowi dochodów odpowiadał wzrost produktu społecznego<sup>45</sup>.

W tak rozumianej równowadze finansowej chodzi o:

a) dostosowanie środków pieniężnych, przeznaczonych na odtworzenie zużytych środków produkcji, inwestycje i zapasy oraz na spożycie zbiorowe, do masy produktów, która może być przeznaczona na ten cel,

b) dostosowanie dochodów pieniężnych ludności do masy środków konsumpcji indywidualnej, która może być w danym okresie przeznaczona na ten cel<sup>46</sup>. W związku z tym równowaga finansowa obejmuje: równowagę między dochodami a wydatkami państwa oraz równowagę między dochodami ludności a sumą cen towarów i usług na rynku<sup>47</sup>. Na tym tle można mówić o roli regulującej, stabilizacyjnej budżetu w zakresie układu (sektora) socjalistycznego oraz w stosunku do rynku<sup>48</sup>.

W krajach socjalistycznych budżet spełnia przede wszystkim rolę regulującą w stosunku do sektora państwowego. Ma to znaczenie podstawowe, ponieważ każde naruszenie równowagi w sektorze państwowym powoduje naruszenie równowagi rynkowej; równowaga w sektorze państwowym jest bowiem warunkiem równowagi rynkowej<sup>49</sup>.

Równowagę w zakresie sektora państwowego zabezpiecza budżet przez:

a) podział akumulacji pieniężnej przedsiębiorstw między budżet

<sup>45</sup> J. Zajda, *Równowaga finansowa gospodarki uspołecznionej*, „Ruch Prawniczy i Ekonomiczny” 1959, z. 2, s. 183.

<sup>46</sup> T. Kierczyński, M. Kucharski, *Zagadnienie równowagi finansowej*, „Finanse” 1960, nr 7, s. 6.

<sup>47</sup> B. Minc, *Ekonomia polityczna socjalizmu*, Warszawa 1961, s. 395 i nast.

<sup>48</sup> J. Lubowicki, op. cit., s. 56 i nast.

<sup>49</sup> B. Minc, op. cit., s. 397 i nast.

a przedsiębiorstwa, co następuje w zasadzie corocznie w ramach planowania budżetowego,

b) dotacje dla przedsiębiorstw, głównie na cele inwestycyjne.

Elastyczność podziału zysku w porównaniu z systemem podatku dochodowego i udzielane z budżetu dotacje mają tym większe znaczenie regulujące, im większa jest samodzielność przedsiębiorstw w podejmowaniu decyzji gospodarczych i im węższy zakres wskaźników dyrektywnych w planowaniu gospodarczym i finansowym<sup>50</sup>. Między budżetem a przedsiębiorstwami istnieje bowiem nie tylko określona współzależność, ale i sprzeczność, która wynika z faktu, że im większa część akumulacji przechodzi do budżetu, tym mniejsza pozostaje w przedsiębiorstwach<sup>51</sup>. Podkreśla to szczególne znaczenie zadania, jakie spełnia budżet w regulowaniu wielkości funduszy pieniężnych, pozostających w dyspozycji przedsiębiorstw i to zarówno w okresie ustalania planu, jak i w okresie jego realizacji.

Możliwość wykorzystania budżetu jako narzędzia kształtowania równowagi rynkowej jest w socjalizmie nie mniejsza niż w kapitalizmie. Jednak podatki i wydatki budżetowe nie są w socjalizmie jedynymi środkami kształtowania popytu konsumpcyjnego. Dochody ludności i popyt konsumpcyjny kształtowane są bowiem także w drodze ustalania przez państwo płac i cen w skali całej gospodarki narodowej. Planowanie produkcji i ustalanie zadań produkcyjnych zarówno dla gałęzi gospodarki narodowej, jak i dla poszczególnych przedsiębiorstw pozwalają na bezpośrednie kształtowanie podaży towarów i usług<sup>52</sup>. Stąd też wykorzystanie budżetu dla celów stabilizacyjnych wiąże się w krajach socjalistycznych z równoczesnym uruchomieniem innych środków oddziaływania zarówno na popyt, jak i na podaż. Polityka podatkowa i budżetowa jest jednym ze środków, raczej nie podstawowym, lecz dodatkowym, w ogólnym zespole środków stosowanych w ramach prowadzonej przez państwo polityki równowagi w warunkach wzrostu gospodarczego.

Zadania stabilizacyjne polityki budżetowej, jej rola w zabezpieczeniu równowagi finansowej, odnoszone są zazwyczaj do etapu wykonywania planu. Budżet jako plan roczny budowany jest bowiem z reguły przy założeniu równowagi w sektorze państwowym i równowagi rynkowej<sup>53</sup>.

<sup>50</sup> J. Lubowicki, op. cit., s. 56.

<sup>51</sup> B. Minc, op. cit., s. 394 i nast.

<sup>52</sup> J. Lubowicki, op. cit., s. 57.

<sup>53</sup> Referując w sejmie rządowy projekt budżetu na rok 1962 minister finansów podkreślił, że „plan i budżet zakłada równowagę i to zarówno w odrębnie gospodarki socjalistycznej, jak i w zakresie rynku. Chodzi jednak o to, by założenia równowagi utrzymać w pełni w toku realizacji planu”. J. Albrecht, *Budżet państwowy na rok 1962*, „Finanse”, nr 1, s. 18.

Jeśli jednak w roku poprzedzającym rok planowany występowały zjawiska zakłócenia równowagi, budżet jako plan — uwzględniając aktualną sytuację — nie może nie zakładać środków przeciwdziałania, a więc posunięć stabilizacyjnych. Budżet spełnia więc rolę stabilizacyjną nie tylko w związku z zachodzącymi w toku wykonania planu rocznego odchyleniami od zadań planowanych, ale także z punktu widzenia planu wieloletniego, którego podstawowe proporcje mogą być zrealizowane tylko przy wykorzystaniu budżetu państwowego.

Możliwość wykorzystania budżetu dla celów stabilizacyjnych, tj. dla przeciwdziałania zakłóceniom równowagi, które mogą występować w toku wykonywania planu rocznego, wiąże się z zagadnieniem elastyczności wykonywania budżetu. Chodzi o to, aby rząd, w którego rękach spoczywa gestia bieżącej polityki gospodarczej, rozporządzał dostatecznym zakresem uprawnień do dokonywania zmian w uchwalonym przez parlament budżecie.

8. Przy porównaniu roli budżetu jako narzędzia polityki stabilizacyjnej w krajach kapitalistycznych i w krajach socjalistycznych zarysowują się zarówno różnice, jak i analogie w kierunkach i metodach działania. Różnice wynikają przede wszystkim z planowego charakteru gospodarki socjalistycznej. W związku z planowaniem gospodarczym istnieje w gospodarce socjalistycznej możliwość wykorzystania dla celów polityki stabilizacyjnej nakazów (dyrektyw) planu oraz systemu ustalania płac i cen, a więc takich narzędzi, które — oddziałując na budżet — wykraczają poza zakres polityki budżetowej w ścisłym znaczeniu. Oznacza to, że budżet jest wprawdzie ważnym, ale tylko jednym z instrumentów polityki stabilizacyjnej. Sprawowana przez banki kontrola nakładów inwestycyjnych oraz kontrola funduszu płac w całej gospodarce uspołecznionej pozwala bowiem na stosowanie bardziej bezpośrednich i w znacznie szerszej skali metod oddziaływania na równowagę niż przez wydatki budżetowe lub podatki. Ustalanie przez państwo cen daje również podstawę do szybkiej i skutecznej ingerencji w przypadku naruszenia równowagi.

W krajach kapitalistycznych natomiast podatki, wydatki budżetowe i kredyt publiczny są głównym instrumentem oddziaływania na równowagę, ponieważ państwo tylko w niewielkim zakresie może bezpośrednio oddziaływać na decyzje produkcyjne i inwestycyjne prywatnych przedsiębiorstw, a ceny i płace w zasadzie kształtują się w ramach mechanizmu rynkowego.