



UNIWERSYTET JAGIELLOŃSKI  
W KRAKOWIE

---

# **Polityka gospodarcza Polityka fiskalna**

---

Dr Marek Porzycki

Katedra Prawa Publicznego Gospodarczego i Polityki Gospodarczej UJ



# Pojęcie i zakres polityki fiskalnej

- Działania organów publicznych dotyczące wpływów i wydatków sektora publicznego
- Element polityki finansowej państwa

## **Zakres i podstawowe pojęcia:**

- system finansów publicznych (finanse państwa i jednostek samorządu terytorialnego)
- budżet państwa – roczny plan finansowy państwa przyjmowany w formie ustawy
- system danin publicznych (w szczególności system podatkowy)
- wydatki publiczne
- stosunek dochodów i wydatków państwa → deficyt/nadwyżka budżetowa
- dług publiczny; zaspokajanie potrzeb pożyczkowych sektora publicznego



## Funkcje polityki fiskalnej

- **funkcja alokacyjna**

wpływ polityki fiskalnej na alokację w gospodarce (w sektorze publicznym i prywatnym)

- **funkcja redystrybucyjna**

polityka fiskalna jako instrument korekty rynkowego podziału dochodów – podatki i transfery socjalne

- **funkcja stabilizacyjna**

polityka fiskalna jako instrument łagodzący cykle ekonomiczne



# Funkcja alokacyjna

- wpływ na alokację w sektorze prywatnym – system zachęt i obciążeń. Korekta → zawodności rynku

Przykłady: dopłaty do działań uznawanych za pożądane, wyższe opodatkowanie działalności/dóbr/usług uznawanych za niepożądane (→ pozytywne i negatywne efekty zewnętrzne)

- alokacja w sektorze publicznym: świadczenia publiczne konieczne (czyste dobra publiczne) a świadczenia społecznie pożądane (dobra klubowe), koncepcja państwa opiekuńczego
- kwestia prywatyzacji usług publicznych



# Funkcja redystrybucyjna

- współczynnik Giniego – wskaźnik nierówności społecznej (w skali od 0 do 1, im wyższa wartość tym większa nierówność dochodów)
- narzędzia:
  - po stronie dochodów państwa: progresywny system podatkowy
  - po stronie wydatków państwa: transfery socjalne
- transfery pieniężne a usługi publiczne
- pojęcie sieci bezpieczeństwa socjalnego (*social safety net*) i państwa opiekuńczego



# Funkcja stabilizacyjna

- funkcja stabilizacyjna polityki fiskalnej a keynesizm
- aktywna polityka fiskalna – reagowanie na zmiany koniunktury:
  - finansowanie przez deficyt budżetowy
  - efekt mnożnikowy
  - czy gospodarka może „wyrosnąć z długu” przez wzrost PKB?
- pasywna polityka fiskalna – automatyczne stabilizatory:
  - progresywna skala podatku dochodowego
  - podatki pośrednie
  - zasiłki dla bezrobotnych
  - świadczenia socjalne przyznawane automatycznie
- odwrotność funkcji stabilizacyjnej: polityka oszczędności (*austerity*) w czasie kryzysu gospodarczego



## System podatkowy

- definicja podatku: publicznoprawne, nieodpłatne, przymusowe oraz bezzwrotne świadczenie pieniężne na rzecz Skarbu Państwa, województwa, powiatu lub gminy, wynikające z ustawy podatkowej (art. 6 Ordynacji podatkowej)
- podatki a daniny publiczne
- podstawy prawne: Ordynacja podatkowa oraz poszczególne ustawy podatkowe
- rodzaje podatków:
  - państwowe i samorządowe
  - bezpośrednie i pośrednie
  - przychodowe, dochodowe, majątkowe i od wydatków



## Cele podatków

- cel fiskalny – zapewnienie dochodów państwu / jednostkom samorządu terytorialnego
- cele gospodarcze – funkcja stymulacyjna lub interwencyjna
- cele społeczne – system podatkowy jako narzędzie polityki społecznej. Przykłady: podatki Pigou / „podatki od grzechu” (*Pigouvian tax* / „*sin tax*”) (→ negatywne efekty zewnętrzne); progresja podatkowa jako instrument ograniczania nierówności społecznych





## Zasady podatkowe

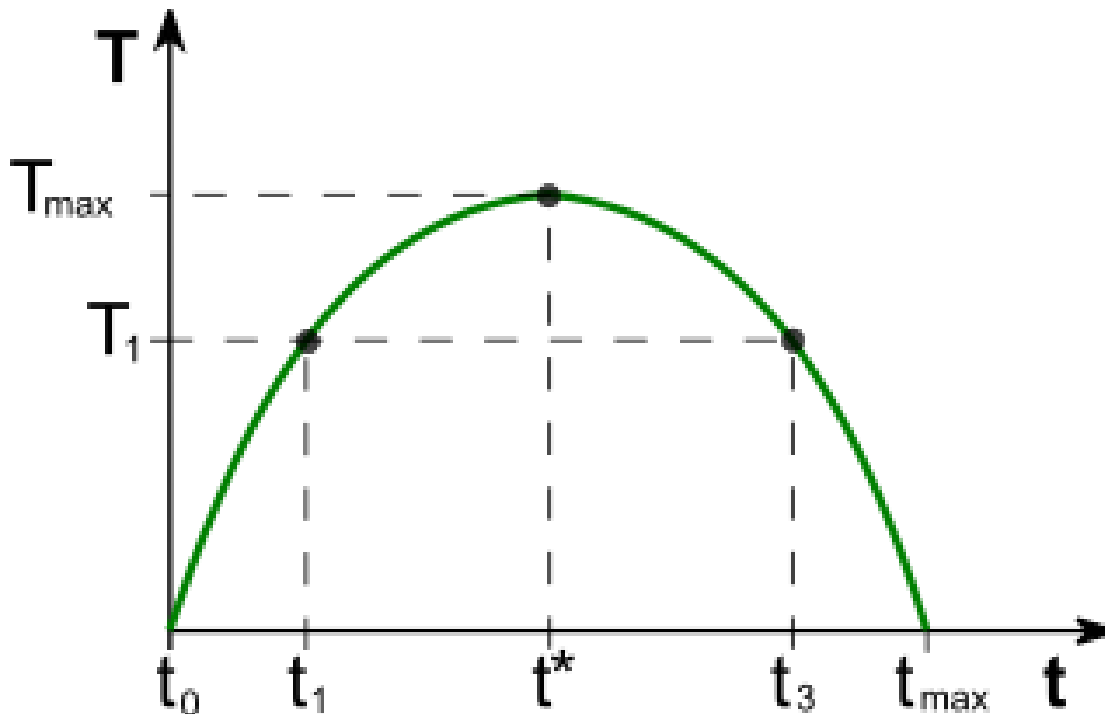
Tradycyjne zasady podatkowe (Adam Smith):

- równość opodatkowania (proporcjonalność)
- pewność i przejrzystość (brak arbitralności, jasność zasad podatkowych, stabilność przepisów podatkowych)
- dogodność opodatkowania (sposób poboru i terminy zapłaty jak najmniej uciążliwe dla podatnika)
- taniość opodatkowania (ograniczanie kosztów poboru podatku)

Dodatkowo:

- neutralność podatkowa (minimalizacja wpływu podatków na decyzje uczestników obrotu gospodarczego)(→ sprzeczność z gospodarczymi i społecznymi celami podatków)

# Krzywa Laffera



Źródło: Wikipedia

Stosunek stosowanej stawki podatkowej (oś pozioma) do wpływów do budżetu (oś pionowa)

Pytania: praktyczna przydatność dla polityki fiskalnej? Co wpływa na kształt krzywej w konkretnych przypadkach?



# Podatek liniowy a progresywny

- **Podatek liniowy**

- argumenty za: prostota, niskie koszty stosowania, przyjazny dla przedsiębiorców
- argument przeciw: sprzyja narastaniu nierówności społecznych

- **Podatek progresywny**

- argumenty za: niweluje nierówności społeczne, malejąca użyteczność krańcowa dochodu
- argumenty przeciw: może działać demotywująco zniechęcając do osiągnięcia wyższych dochodów/zwiększania skali działalności, bardziej skomplikowany w obsłudze/rozliczaniu

Z perspektywy fiskalnej funkcji podatku – zależy od stosowanych stawek podatkowych i ich wpływu na dochody podatkowe budżetu (→ zob. krzywa Laffera)



## Dochody podatkowe budżetu państwa

Dane za 2022 r. Źródło: strona MF

Dochody budżetu państwa osiągnięte w 2022 r: 504,8 mld zł

w tym:

Dochody podatkowe: 465,4 mld zł [ponad 92% dochodów budżetu]

w tym:

VAT – 234,2 mld zł [ok. 50% dochodów podatkowych]

Akcyza – 79,8 mld zł [ok. 17% dochodów podatkowych]

CIT – 70,1 mld zł [ok. 15% dochodów podatkowych]

PIT – 68,1 mld zł [ok. 14,6% dochodów podatkowych]

podatek od niektórych instytucji finansowych – 6,1 mld zł



## Konstrukcja podatku (zgodnie z Ordynacją podatkową)

- **podatnik:** podmiot podlegający na mocy ustaw obowiązkowi podatkowemu
- **płatnik:** podmiot obowiązany do obliczenia i pobrania od podatnika podatku i wpłacenia go organowi podatkowemu
- **inkasent:** podmiot obowiązany do pobrania od podatnika podatku i wpłacenia go organowi podatkowemu
- przedmiot opodatkowania: stan faktyczny łączący się z opodatkowaniem
- podstawa opodatkowania
- zwolnienia i ulgi
- stawka podatku
- obowiązek podatkowy i zobowiązanie podatkowe



## Budżet państwa

- roczny plan finansowy określający przyszłe dochody i wydatki państwa
- forma ustawy o szczególnym trybie uchwalania (art. 219-225 Konstytucji)
- ustawa budżetowa nie jest samodzielną podstawą wydatków ani dochodów → potrzebna jest odrębna podstawa prawna
- budżet państwa a wykonanie budżetu



## Zasady budżetowe

- jedność i zupełność budżetu – ujmowanie całości dochodów i wydatków państwa w budżecie. Naruszenie zasady: działalność podmiotów publicznych realizujących politykę państwa nieujmowanych w budżecie.
- jawność i jasność budżetu
- szczegółowość budżetu
- równowaga budżetowa – wzajemne dopasowanie dochodów i wydatków budżetu. Z reguły wydatki przewyższają dochody  
→ deficyt budżetowy



## Deficyt budżetowy i dług publiczny

- **Deficyt budżetowy** - stan, w którym suma wydatków budżetu państwa jest **wyższa** od możliwych do uzyskania w danym roku dochodów państwowych.
- Deficyt budżetowy jest finansowany przez zaciąganie **długu publicznego** ( → potrzeby pożyczkowe budżetu państwa)
- **Dług publiczny** – suma pozostających do spłaty finansowych zobowiązań państwa, wynikających przede wszystkim z kredytów i pożyczek, zaciągniętych w krajowych i zagranicznych instytucjach **w latach ubiegłych**, oraz wyemitowanych już papierów wartościowych, pozostających do wykupienia.





# Pokrywanie potrzeb pożyczkowych budżetu

- emisja **obligacji skarbowych** albo **bonów skarbowych** (skarbowych papierów wartościowych)
- obligacje denominowane w PLN i w walutach obcych (EUR, USD)
- obligacje przeznaczone dla instytucji finansowych (krajowych i zagranicznych) oraz dla nabywców indywidualnych (konsumentów)
  - zakaz nabywania obligacji skarbowych bezpośrednio przez bank centralny (→ zakaz finansowania monetarnego), ale dopuszczalne nabywanie na rynku wtórnym (→ instrumenty polityki pieniężnej)
- rentowność (wynikająca z oprocentowania i dyskonta) obligacji skarbowych jako miernik wiarygodności finansów publicznych danego państwa → im wyższa rentowność tym większe ryzyko
  - rentowność obligacji a rating kredytowy państwa
- „rolowanie” obligacji – emisja nowych obligacji w celu wykupu wcześniejszego długu w terminie zapadalności



# Dług publiczny

- **scenariusz negatywny**
- rosnący dług publiczny prowadzi do spadku wiarygodności kredytowej państwa → wzrost rentowności obligacji, obniżenie ratingu
- zaczyna brakować podmiotów skłonnych do nabywania kolejnych emisji obligacji → niemożność dalszego „rolowania” długu
- brak spłaty zobowiązań z tytułu obligacji (odsetek albo kapitału) w terminie wymagalności oznacza „*default*” – faktyczną niewypłacalność państwa (obniżenie ratingu do D)
- brak procedur upadłościowych dla państw, ale warunki emisji większości obecnie emitowanych obligacji zawierają klauzule umożliwiające restrukturyzację zobowiązań za zgodą kwalifikowanej większości wierzycieli (*collective action clauses*, CACs) → restrukturyzacja przez redukcję zadłużenia/wartości nominalnej obligacji („*haircut*”), wiążąca dla wszystkich wierzycieli z danej emisji
- w braku CACs – obligacje wierzycieli niezgadających się na restrukturyzację (tzw. *holdouts*) są wykupywane za ułamek wartości nominalnej przez wyspecjalizowane fundusze (tzw. *vulture funds*) próbujące zajmować aktywa państwa-dłużnika na całym świecie i wymusić pełną spłatę. Przykład: obligacje Argentyny sprzed 2001 r.



## Dług publiczny

- **wyjście ze scenariusza negatywnego – przykład kryzysu w strefie euro**
- w przypadku państw członkowskich UE w czasie kryzysu w strefie euro (od 2009 r.) – ratowanie państw członkowskich przed niewypłacalnością przez pakiety pomocowe (*bail-out*)
- warunki skorzystania z pakietów pomocowych: nadzór nad finansami publicznymi ze strony przedstawicieli instytucji koordynujących pakiety (Komisja, EBC, MFW – tzw. *Troika*), drastyczne cięcia budżetowe (*austerity*) i programy prywatyzacji aktywów sektora publicznego
- konsekwencje polityki *austerity* w momencie załamania gospodarczego: pogłębienie recesji (efekt procykliczny), zubożenie społeczeństwa (połączone ze skutkami społecznymi i politycznymi), wyprzedawanie aktywów w niesprzyjającym momencie
- w przypadku Grecji restrukturyzacja obligacji, w przypadku Grecji i Cypru przejściowe zamrożenie depozytów bankowych i wprowadzenie kontroli kapitałowych
- po kilku latach: przywrócenie wypłacalności państw objętych programami pomocowymi, odzyskanie zdolności do emitowania obligacji skarbowych



## Dług publiczny

- **scenariusze pozytywne:**
  - państwo-dłużnik zachowuje wiarygodność kredytową → stabilny wysoki rating, niska rentowność obligacji
  - możliwe jest „rolowanie” długu, nowe emisje obligacji znajdują nabywców
  - korzystnym zjawiskiem jest sprzedaż znacznej części obligacji konsumentom we własnym kraju, jako instrumentu umożliwiającego lokowanie oszczędności (przykład: Japonia)
  - wzrost PKB powoduje, że stosunek wartości nominalnej długu publicznego do PKB się obniża („wyrastanie” z długu)
  - możliwe jest bezpieczne długoterminowe utrzymywanie długu publicznego na względnie wysokim poziomie, a nawet wzrost jego wartości nominalnej