

Rozdział 17

Finanse publiczne. Polityka fiskalna

Piotr Krajewski, Anna Krajewska

- 17.1. Wstęp
- 17.2. Wydatki publiczne
- 17.3. Podatki
- 17.4. System podatkowy w Polsce
- 17.5. Elementy sektora finansów publicznych
- 17.6. Deficyt budżetowy i dług publiczny
- 17.7. Skutki polityki fiskalnej
- 17.8. Wpływ polityki fiskalnej na wzrost gospodarczy
- 17.9. Polityka fiskalna a wahania koniunktury

17.1. Wstęp

Choć często nie zdajemy sobie sprawy, z efektami polityki fiskalnej spotykamy się praktycznie na każdym kroku. Od polityki fiskalnej zależy, ile zapłacimy za chleb w sklepie, jak szybko dojedziemy autobusem na zajęcia. Na cenę chleba wpływ ma bowiem wysokość podatku nałożonego na żywność, a czas dojazdu autobusem na zajęcia w znacznym stopniu jest uzależniony od puli wydatków samorządu na komunikację miejską.

Zarówno podatki, jak i wydatki samorządu, stanowią elementy polityki fiskalnej. Polityka fiskalna polega na kształtowaniu **wydatków publicznych** oraz **dochodów publicznych** (zwanych także wydatkami i dochodami budżetowymi).

17.2. Wydatki publiczne

W każdym kraju wydatki publiczne, czyli wydatki ponoszone przez jednostki sektora publicznego (rząd, samorządy, różne fundusze publiczne), stanowią znaczną część gospodarki. W niektórych krajach łączne wydatki ponoszone przez sektor publiczny są nawet wyższe niż łączne wydatki sektora prywatnego (gospodarstw domowych i przedsiębiorstw).

Państwo ponosi wydatki z różnych powodów. Z punktu widzenia przeznaczenia można wyodrębnić trzy grupy wydatków publicznych:

- 1) wydatki związane z finansowaniem podstawowych funkcji państwa (administracja, wymiar sprawiedliwości, bezpieczeństwo wewnętrzne, obrona narodowa);
- 2) wydatki związane z realizacją celów społecznych „państwa dobrobytu” (m.in. oświata, ochrona zdrowia, świadczenia socjalne);
- 3) wydatki mające na celu pobudzanie wzrostu gospodarczego (m.in. inwestycje infrastrukturalne, wydatki na badania i rozwój).

Wydatki publiczne związane z pełnieniem przez państwo jego podstawowych funkcji, do których zalicza się administrowanie krajem, egzekwowanie prawa oraz bezpieczeństwo narodowe, stanowią najstarszą kategorię wydatków publicznych. Tego typu wydatki publiczne były ponoszone już w starożytności i stanowią relatywnie stabilną kategorię. Zapewniają one m.in. funkcjonowanie urzędów, sądów, policji i wojska. Brak finansowania tych instytucji spowodowałby zaburzenie funkcjonowania całego państwa lub znaczne zmniejszenie poziomu bezpieczeństwa obywateli. Nie jest przy tym w praktyce możliwe finansowanie usług dostarczanych przez przytoczone instytucje ze środków prywatnych, ponieważ są to dobra publiczne, co szczególnie widać w przypadku obrony narodowej (por. ramka).

<p>Dlaczego obrona narodowa jest zawsze finansowana ze środków publicznych, a ochrona zdrowia tylko czasami?</p>

Praktycznie w każdym kraju obrona narodowa jest finansowana ze środków publicznych. Wynika to z tego, że dostarczana przez państwo usługa obrony narodowej spełnia obydwie cechy dobra publicznego. Po pierwsze, nie jest możliwe wyłączenie kogokolwiek z tej usługi – wojsko pilnuje granic, niezależnie od tego, czy gdzieś w środku kraju wybrane gospodarstwo domowe płaci, czy nie płaci za dostarczaną usługę. Po drugie, korzystanie z usługi obrony narodowej przez kolejne gospodarstwo domowe nie zwiększa kosztów dostarczania usługi. To, czy w danym kraju znajduje się dodatkowe gospodarstwo domowe nie wpływa na wzrost kosztów utrzymania armii.

Odmiennie jest w przypadku ochrony zdrowia. Choć ochrona zdrowia jest często finansowana ze środków publicznych, to nie spełnia ona cech dobra publicznego. Po pierwsze, łatwo jest wyłączyć poszczególne gospodarstwa domowe z możliwości korzystania z usług medycznych. Po drugie, objęcie ochroną zdrowia kolejnego gospodarstwa domowego zwiększa z reguły koszty dostarczania usług medycznych (konieczne są dodatkowe wizyty u lekarzy, lekarstwa, szczepionki itp.).

Ze względu na przedstawione różnice obrona narodowa jest zawsze finansowana przez państwo, a ochrona zdrowia często jest dostarczana również przez sektor prywatny.

Wydatki związane z realizacją przez państwo celów społecznych „państwa dobrobytu”, a więc wydatki na oświatę i ochronę zdrowia mają zupełnie inny charakter. Teoretycznie mogłyby one być w całości ponoszone ze środków prywatnych. Zresztą kilkaset lat temu wydatki tego typu prawie wszędzie na świecie nie były wydatkami publicznymi, lecz ponoszonymi ze środków prywatnych. Obecnie wydatki na oświatę i ochronę zdrowia, mimo że nie są klasycznymi dobrami publicznymi, to stanowią bardzo dużą część wydatków publicznych. Wzrost tych wydatków nastąpił przede wszystkim z przyczyn społecznych. Powszechny dostęp do usług oświatowych i usług zdrowotnych finansowanych ze środków publicznych stanowi jeden z podstawowych mechanizmów zmniejszania nierówności społecznych i zapewniania obywatelom równych możliwości rozwoju.

Gwałtowny wzrost wydatków na edukację i ochronę zdrowia nastąpił w XX w. Proces ten, zapoczątkowany w Europie Zachodniej w latach 30. i 40. XX w., a w USA w latach 50., był ilustracją dominacji w tym okresie paradygmatu keynesowskiego (nazwa pochodzi od nazwiska angielskiego ekonomisty Johna Maynarda Keynesa), uzasadniającego rozwój wydatków na cele socjalne i ingerencję państwa w życie gospodarcze. Od połowy lat 70. XX w. można było zaobserwować większą różnorodność poglądów ekonomicznych, w tym przeplatanie się w różnych okresach dominacji poglądów keynesowskich z dominacją poglądów liberalnych, jednak mimo

to udział wydatków publicznych w relacji do PKB utrzymywał się na wysokim poziomie i nie wykazywał tendencji malejącej. Obecnie w wielu krajach Europy wydatki sektora finansów publicznych stanowią ponad 40% PKB, a w niektórych przekraczają 50%. Najbardziej jaskrawym przykładem krajów o bardzo wysokim udziale wydatków rządowych w PKB są państwa skandynawskie. Natomiast najbardziej znaną gospodarką o relatywnie niskim udziale sektora publicznego jest gospodarka amerykańska.

Analiza trendów w różnych krajach wskazuje, że wydatki budżetowe charakteryzują się wysokim stopniem inercji. Zarówno ograniczenie absolutnych rozmiarów tych wydatków, jak i zahamowanie tempa ich wzrostu w praktyce jest bardzo trudne. Z jednej strony wynika to z faktu, że część wydatków publicznych to tzw. **wydatki sztywne**, których wysokość jest sztywno określona przez przepisy prawa. Z drugiej strony zmniejszenie wydatków publicznych, szczególnie tych związanych z celami społecznymi, czyli takich jak wydatki na ochronę zdrowia, zasiłki dla bezrobotnych czy edukację, jest posunięciem niepopularnym i niechętnie przyjmowanym przez społeczeństwo. W rezultacie rządzący bardzo rzadko ograniczają tego typu wydatki, zdając sobie sprawę, że takie działanie może stanowić istotny czynnik zmniejszający popularność w społeczeństwie i szansę wygrania kolejnych wyborów.

17.3. Podatki

Państwo musi w jakiś sposób sfinansować wydatki publiczne. Wydatki te są finansowane w przeważającej mierze dochodami publicznymi. Z kolei zdecydowanie najważniejsze źródło dochodów publicznych stanowią podatki. Pozostałe źródła, takie jak np. zysk NBP i innych podmiotów publicznych czy opłaty skarbowe, odgrywają w praktyce niewielką rolę.

Podatki definiuje się jako przymusowe, bezzwrotne i nieodpłatne świadczenia pieniężne pobierane przez państwo na podstawie przepisów prawa w celu uzyskania dochodów na pokrycie wydatków publicznych.

Biorąc pod uwagę przedmiot opodatkowania, wyodrębnia się trzy rodzaje podatków:

- 1) podatki dochodowe, czyli pobierane od dochodów osobistych ludności (takich jak np. płace, odsetki od posiadanego kapitału, emerytury) oraz od zysków przedsiębiorstw. Do tej grupy zalicza się podatek dochodowy od osób fizycznych PIT (*Personal Income Tax*) oraz podatek dochodowy od osób prawnych CIT (*Corporate Income Tax*);
- 2) podatki konsumpcyjne (nazywane także podatkami od wydatków), nakładane na dobra i usługi będące przedmiotem obrotu. Głównie tego typu podatki to podatek od wartości dodanej VAT (*Value Added Tax*) oraz akcyza;
- 3) podatki majątkowe, płacone od posiadanego majątku oraz przenoszenia praw do majątku. Do tej grupy zalicza się m.in. podatek od nieruchomości oraz podatki spadkowe.

Często jest stosowany podział na podatki bezpośrednie i pośrednie. **Podatki bezpośrednie** to podatki nakładane na dochody i majątek. Termin „bezpośrednie” wywodzi się stąd, że podmiot odpowiedzialny za płacenie podatku ponosi jego ciężar. Z kolei podatki nakładane na towary są określane jako **podatki pośrednie**. Zawarte są one w cenie nabywanego dobra lub usługi. Konsument płaci je więc „pośrednio”, za pośrednictwem sprzedawcy, który jest zobowiązany do uiszczenia podatku. Może on ciężar podatku w całości lub w części przerzucić na kupujących.

Ze względu na znaczenie podatków pośrednich i bezpośrednich można wyodrębnić kraje o tzw. południowej i północnej mentalności podatkowej. Pierwszą grupę (do której zaliczyć można m.in. Grecję, Włochy i Francję) charakteryzuje przewaga podatków od spożycia. W grupie drugiej (na którą składają się m.in. Niemcy, Dania i Holandia) głównym źródłem dochodów budżetowych jest bezpośrednio opodatkowanie dochodów i majątku. Integracja ekonomiczna sprzyja przy tym ewolucji w kierunku pewnej równowagi między podatkami pośrednimi i bezpośrednimi. Kraje południowe w coraz szerszym zakresie stosują podatek dochodowy i podatki majątkowe. Z kolei kraje północne coraz częściej podnoszą podatki pośrednie, obniżając równocześnie stopy podatków bezpośrednich. Polityka taka jest podyktowana względami ekonomicznymi i społecznymi. Podatki pośrednie nie spotykają się bowiem z tak wyraźną niechęcią podatników jak podatki bezpośrednie, łatwiejszy jest też ich pobór.

Obciążenia podatkowe mogą być naliczane proporcjonalnie, progresywnie lub regresywnie. **Podatek proporcjonalny** występuje wówczas, gdy wszyscy podatnicy płacą ten sam procent swoich dochodów, czyli obowiązuje jedna stopa podatkowa. **Podatek progresywny** występuje natomiast wówczas, gdy osoby uzyskujące wyższe dochody obciążone są wyższą stopą podatkową. Zazwyczaj charakter proporcjonalny (liniowy) mają podatki nakładane na duże firmy, natomiast podatki nakładane na dochody ludności mają z reguły charakter progresywny. Trzeci, regresywny rodzaj opodatkowania polega na tym, że wraz ze wzrostem dochodu są nakładane coraz mniejsze stawki podatkowe i występuje w praktyce bardzo rzadko.

Podatki uzasadniane są głównie koniecznością:

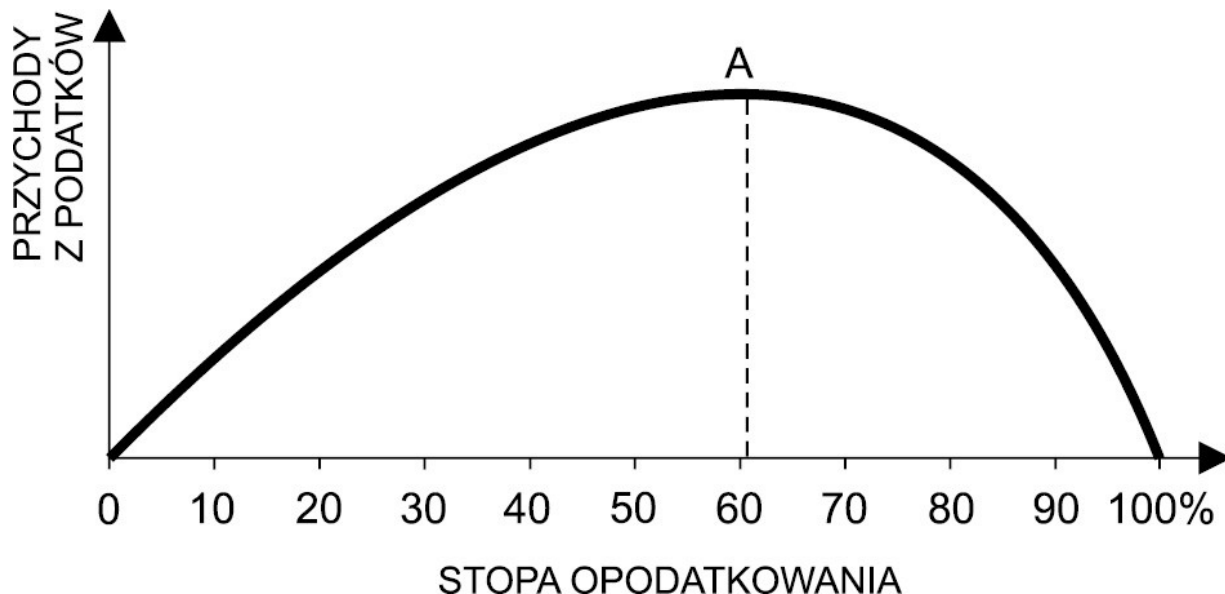
- zdobycia pieniędzy na finansowanie wydatków sektora publicznego,
- dokonywania redystrybucji dochodów między różne grupy ludności (z reguły redystrybucja następuje od osób bogatszych do biedniejszych),
- ograniczania konsumpcji niektórych produktów (np. alkoholu, papierosów),
- stosowania ich jako narzędzia polityki antycyklicznej (polityki stymulującej gospodarkę podczas recesji).

Adam Smith w *Badaniach nad naturą i przyczynami bogactwa narodów*, opublikowanych w 1776 r., wskazał na cztery zasady, na których powinien opierać się dobry system podatkowy:

- 1) podatki powinny być sprawiedliwe i nie powinny przekraczać możliwości podatnika;
- 2) wysokość podatków powinna być z góry określona;
- 3) sposób i warunki płatności powinny być wygodne dla płatnika;
- 4) koszty poboru podatku powinny być niskie, a podatki nie powinny wpływać hamująco na aktywność i przedsiębiorczość podatników.

Mimo że od publikowania przełomowego dzieła Adama Smitha minęło już około dwa i pół wieku, to zasady te są cały czas aktualne.

Z makroekonomicznego punktu widzenia szczególnie istotne jest, aby podatki nie były na zbyt wysokim poziomie, hamującym aktywność gospodarczą. Zależność między wysokością podatków a kształtowaniem się aktywności gospodarczej, a co za tym idzie także wpływów z podatków, dobrze ilustruje tzw. **krzywa Laffera**. Arthur Laffer, doradca amerykańskiego prezydenta Ronalda Reagana, pokazał związek między wysokością obciążeń podatkowych a dochodami budżetowymi z tytułu podatków. Związek ten przedstawimy na przykładzie podatku nakładanego na dochody z pracy uzyskiwane w danym roku. Przy stopie opodatkowania równej 0% dochody budżetowe z tytułu podatku wynoszą zero (por. rys. 17.1). Jeżeli stopa podatkowa rośnie, wzrastają również dochody budżetowe. Gdy jednak podatki wciąż wzrastają, ludzie zaczynają mniej pracować. Dochody ludności spadają, a w konsekwencji zmieniają się także dochody budżetowe. Punkt A na wykresie przedstawiającym teoretyczną krzywą Laffera wyznacza stopę podatkową, która zapewnia maksymalne dochody budżetowe. Dalsze zwiększanie obciążeń podatkowych prowadzi do spadku wpływów z podatków. W skrajnym przypadku, gdy urząd skarbowy zabiera 100% dochodu, ludzie nie mają żadnej motywacji finansowej do pracy, a więc nie pracują i nie otrzymują dochodu, który mógłby zostać objęty podatkiem. W rezultacie wpływy budżetowe przy stopie podatkowej 100% są równe zero.



Rysunek 17.1. Krzywa Laffera
Źródło: opracowanie własne.

Krzywą Laffera można interpretować tak jak to robił jej twórca, postulując obniżanie stóp podatkowych w celu zwiększenia dochodów budżetowych. Jednak w rzeczywistości stopy podatkowe bardzo rzadko znajdują się na tak wysokim poziomie, aby ich obniżenie mogło przyczynić się do zwiększenia wpływów podatkowych, a politycy zbyt często przed wyborami podpierają się krzywą Laffera, obiecując wyborcom, że proponowana przez nich obniżka podatków nie będzie miała negatywnych skutków dla budżetu. Nie zmienia to jednak faktu, że wkład Laffera do teorii podatków jest bardzo duży. Ostrzeżenia przed nadmiernym fiskalizmem niewątpliwie uświadomiły teoretykom, politykom i praktykom gospodarczym niebezpieczeństwa nadmiernego fiskalizmu i przyczyniły się do obniżania obciążeń podatkowych.

17.4. System podatkowy w Polsce

Najważniejsze podatki funkcjonujące w polskim systemie podatkowym to:

- podatek od wartości dodanej VAT,
- podatek akcyzowy,
- podatek dochodowy od osób fizycznych PIT,
- podatek dochodowy od osób prawnych CIT,
- składki na ubezpieczenia zdrowotne i społeczne,
- podatek od nieruchomości.

Jak wynika z klasyfikacji przedstawionej w poprzednim podrozdziale, dwa pierwsze podatki to podatki pośrednie, natomiast kolejne trzy pozycje to podatki bezpośrednie, nakładane na dochód. Dla ścisłości warto zaznaczyć, że składki na ubezpieczenie zdrowotne i społeczne nie stanowią formalnie podatków. Jednak w praktyce składki te, ze względu na ich powszechny i obowiązkowy charakter, stanowią formę opodatkowania dochodów ludności. Ostatni z wymienionych podatków jest podatkiem bezpośrednim nakładanym na majątek.

Wśród podatków pośrednich największe źródło dochodów publicznych stanowi **podatek od wartości dodanej VAT**. Podatek ten jest nakładany na kolejnych etapach wytwarzania produktu finalnego – na każdym etapie podatek płacony jest od wytworzonej wartości dodanej. Na przykład jeśli z materiału wartego 100 zł netto firma odzieżowa wyprodukuje spodnie, które są sprzedawane przez tę firmę za 300 zł netto, to wartość dodana wynosi 200 zł i od tej wartości jest płacony podatek. W Polsce podstawowa stawka podatku VAT wynosi 23%, zatem firma odzieżowa zapłaci 46 zł podatku od wartości dodanej. W praktyce poszczególni producenci przerzucają podatek VAT na kolejnego producenta, a w końcowym etapie – na konsumenta. Zatem w naszym przykładzie firma odzieżowa kupuje materiał za 123 zł brutto, płaci podatek wynoszący 46 zł i sprzedaje produkt finalny za 369 zł brutto konsumentowi. Podatek jest więc przerzucany na odbiorcę. Oznacza to m.in., że wzrost podatku VAT przekłada się silnie na wzrost cen i inflację.

Podatek VAT ma w Polsce kilka stawek. Oprócz stawki podstawowej 23% występują również stawki obniżone, m.in. na lekarstwa, książki, podstawową żywność, ubranka dziecięce. Niższe stawki podatku VAT odgrywają rolę alokacyjną – zachęcają do kupowania tych produktów, które mają szczególną rolę społeczną (związaną m.in. z żywnością, edukacją, ochroną zdrowia, wychowaniem dzieci).

Drugim, oprócz VAT, rodzajem podatku pośredniego jest akcyza. **Akcyza** stanowi dodatkowy podatek nakładany na niektóre towary – głównie na alkohol, papierosy i benzynę. Podatek ten stanowi z jednej strony dodatkowe źródło dochodów publicznych, a z drugiej strony odgrywa rolę alokacyjną – zniechęca do kupowania produktów, które mogą wywoływać negatywne skutki społeczne (np. w przypadku papierosów leczenie chorób nikotynowych ze środków publicznych, a w przypadku benzyny zanieczyszczenie środowiska). Podatek akcyzowy ma tę nietypową cechę, że czasami jest nakładany nie od wartości towaru, lecz od ilości (np. litra benzyny). Wysokość akcyzy często stanowi bardzo duży element łącznej ceny produktu, ponadto od wartości akcyzy dodatkowo jest pobierany podatek VAT. W rezultacie cena brutto produktu objętego akcyzą może wielokrotnie przekraczać wartość wytworzenia produktu.

W praktyce formę podatku pośredniego stanowi również cło. **Cło** jest nakładane na produkty sprowadzane z niektórych krajów. Jednak ze względu na liberalizację handlu światowego oraz fakt, że wewnątrz Unii Europejskiej cło nie obowiązuje, znaczenie tej daniny jest obecnie bardzo małe.

Bardzo ważnym źródłem dochodów publicznych w Polsce jest natomiast **podatek dochodowy od osób fizycznych PIT**. Podatek ten jest pobierany od dochodów uzyskiwanych z różnych źródeł, m.in. z wynagrodzenia z tytułu pracy na etat i umów cywilnoprawnych, z dochodów z działalności gospodarczej prowadzonej przez małe firmy (nieposiadające osobowości prawnej), z rent i emerytur, a także z dochodów z kapitału. Podstawą określenia wysokości podatku PIT są wszystkie dochody podatnika pochodzące z wymienionych źródeł. Dochód podlegający opodatkowaniu ustala się, odejmując od łącznej sumy przychodów koszty związane z ich uzyskaniem.

Dochody zdecydowanej większości osób znajdują się w tzw. I przedziale podatkowym i są opodatkowane według krańcowej stopy podatkowej 18%.

Niewielki odsetek najbogatszych osób płaci wyższy podatek – bardzo wysokie dochody, znajdujące się w tzw. II przedziale podatkowym, są opodatkowane według krańcowej stopy podatkowej 32%. Ważny element progresji podatkowej stanowi też tzw. kwota wolna od podatku. Polega ona na tym, że początkowy, niewielki dochód nie jest w ogóle opodatkowany, co jest równoznaczne z występowaniem wynoszącej 0% krańcowej stopy podatkowej. Warto zaznaczyć, że występowanie progresji podatkowej nie oznacza, że osoby najwięcej zarabiające płacą w formie podatku PIT aż 32% swoich dochodów. Krańcowa stopa podatkowa 32% informuje bowiem o tym, ile płacimy od dodatkowo zarobionej złotówki. Jeżeli więc podatnik o 100 zł przekracza próg podatkowy i wpada do II przedziału podatkowego, to tylko od tych 100 zł płaci wyższy podatek, a pozostałe dochody ma opodatkowane według stawki 18% (por. ramka).

Progresja podatkowa, czyli podatek rozliczany na tzw. zasadach ogólnych, dotyczy zdecydowanej większości dochodów. Jednak w przypadku części dochodów, np. dochodów z kapitału, takich jak np. odsetki w banku, dywidendy czy dochody ze sprzedaży akcji, nie występuje progresja podatkowa, lecz podatek liniowy 19%. Natomiast w przypadku przedsiębiorców rozliczających się podatkiem PIT sprawa jest bardziej złożona – mają oni bowiem do wyboru albo rozliczanie się zgodnie z progresją podatkową, albo według stawki liniowej 19% (jest to tzw. opcja podatkowa). Przedsiębiorcy muszą na początku roku określić, jaką formę wybierają: dla tych, którzy przewidują wysokie dochody, atrakcyjniejsza jest stawka liniowa, natomiast dla pozostałych – system progresywny.

Jaką część dochodu oddajemy w formie podatku PIT?

W ramach dyskusji o podatkach najczęściej operuje się stawkami krańcowymi. W Polsce wynoszą one 18% i 32% i po wypełnieniu formularza PIT w kwietniu danego roku, każdy podatnik wie, w którym przedziale się znajduje. To jednak nie krańcowa, lecz przeciętna stopa podatkowa informuje o tym, jaką część dochodu oddajemy w formie podatku PIT. Mimo to mało kto wie, nawet po wypełnieniu formularza podatkowego, ile ona wynosi. Poniżej na fikcyjnym przykładzie gospodarki *Podatkolandii* został pokazany sposób wyliczania przeciętnej stopy podatkowej.

W *Podatkolandii* dochody do 10 tys. są wolne od podatku, dochody od 10 tys. do 90 tys. są opodatkowane stawką 20%, a dochody powyżej 90 tys. stawką 50%. Nasz podatnik zarabia 100 tys. Krańcowa stopa podatkowa wynosi więc w jego przypadku 50%. Podatnik wyliczył podatek, który musi zapłacić, według następującego wzoru: $10 \text{ tys.} \times 0\% + (90 \text{ tys.} - 10 \text{ tys.}) \times 20\% + (100 \text{ tys.} - 90 \text{ tys.}) \times 50\% = 0 + 16 \text{ tys.} + 5 \text{ tys.} = 21 \text{ tys.}$ Dzielać obliczony podatek

(21 tys.) przez dochód (100 tys.), otrzymujemy przeciętną stopę podatkową w wysokości 21%. Jest więc ona znacznie niższa niż stopa krańcowa.

Wynagrodzenia w Polsce są obciążone nie tylko podatkiem PIT, ale i składkami na ubezpieczenie społeczne i zdrowotne. Składki zdrowotne są przy tym silnie powiązane z podatkiem PIT – większość składki zdrowotnej jest odliczana od tego podatku. Większe obciążenie dla osób pracujących na etat stanowią natomiast składki na ubezpieczenia społeczne. Płacone są one zarówno przez pracownika, jak i przez pracodawcę. W ramach Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, obsługiwanego przez ZUS, pracownik odprowadza składki na ubezpieczenie emerytalne, rentowe i chorobowe, natomiast pracodawca na ubezpieczenie emerytalne, rentowe i wypadkowe. Płacone przez pracodawcę składki na ubezpieczenie społeczne powodują przy tym, że koszty pracy ponoszone przez pracodawcę są wyższe, niż wynika to z kwoty widniejącej na umowie o pracę.

Firmy posiadające osobowość prawną (głównie spółki akcyjne i spółki z ograniczoną odpowiedzialnością), czyli z reguły duże firmy, płacą **podatek dochodowy od osób prawnych CIT**. W Polsce podatek ten wynosi 19%. Choć niektóre duże firmy płacą bardzo wysokie kwoty tego podatku, to jednak udział dochodów z podatku CIT w dochodach budżetowych jest jednak znacznie mniejszy niż wpływów z podatku PIT. W przypadku podatku CIT często wskazuje się, że jego wysokość ma znaczenie dla kształtowania się konkurencyjności inwestycyjnej danego kraju – duże firmy międzynarodowe mogą bowiem przy podejmowaniu decyzji o lokalizacji inwestycji kierować się wysokością w poszczególnych krajach podatku nakładanego na zyski. Jednocześnie warto zaznaczyć, że mimo iż podatek CIT nie jest bardzo wysoki, to zanim zysk ze spółki akcyjnej lub spółki z o.o. zwiększy dochód do dyspozycji jej właściciela musi być odprowadzony nie tylko podatek CIT w ramach opodatkowania zysku firmy (19%), lecz także dywidenda z tytułu opodatkowania dochodów właściciela (również 19%). Dlatego z podatkowego punktu widzenia bardziej korzystne jest prowadzenie firm nieposiadających osobowości prawnej, czyli objętych podatkiem PIT.

Spośród podatków majątkowych największe znaczenie ma **podatek od nieruchomości**. Wpływy z niego są jednak znacznie niższe niż z podatków dochodowych. W Polsce występują również inne tego typu podatki

(np. podatek rolny i podatek leśny), lecz ich rola jest znacznie mniejsza. Podatki majątkowe są podatkami lokalnymi zasilającymi budżety gmin.

17.5. Elementy sektora finansów publicznych

Wydatki publiczne i dochody publiczne składają się na sektor finansów publicznych. Jednak sektor finansów publicznych nie jest czymś jednorodnym. Można w nim wyodrębnić następujące elementy:

- 1) budżet państwa,
- 2) fundusze celowe,
- 3) fundusze samorządowe.

Budżet państwa jest najbardziej znanym składnikiem sektora finansów publicznych. Budżet ten jest przygotowywany przez Ministra Finansów w formie projektu ustawy budżetowej, następnie jest przyjmowany przez Radę Ministrów, aby wreszcie trafić do sejmu, który przyjmuje ustawę budżetową na dany rok.

W budżecie państwa jest uwzględnionych większość dochodów i wydatków publicznych, w tym m.in. dochody z podatków pośrednich, wydatki na obronę narodową oraz wydatki na wymiar sprawiedliwości. Część wydatków i dochodów znajduje się jednak poza budżetem państwa.

Po pierwsze, poza budżetem państwa są ulokowane tzw. **fundusze celowe**, spośród których największe to Fundusz Ubezpieczeń Społecznych oraz Narodowy Fundusz Zdrowia. Te wyodrębnione fundusze zajmują się pozyskiwaniem składek na ubezpieczenie społeczne i zdrowotne oraz finansowaniem świadczeń społecznych i zdrowotnych.

Po drugie, ważny element finansów publicznych stanowią **fundusze samorządowe** – tj. finanse gmin, powiatów i województw. Spośród funkcjonujących w Polsce trzech szczebli samorządu terytorialnego najwięcej środków publicznych trafia do najniższego szczebla, czyli gmin. Samorządy otrzymują dochody z podatków majątkowych oraz dużą część dochodów z PIT i finansują znaczną część dostarczanych mieszkańcom usług, np. usługi komunalne i edukacyjne. Finanse samorządów są jednak ściśle powiązane z budżetem państwa – wydatki samorządowe są w znacznym stopniu finansowane z budżetu państwa w postaci subwencji i dotacji.

17.6. Deficyt budżetowy i dług publiczny

Jeśli dochody publiczne są dokładnie równe wydatkom publicznym, wówczas występuje **równowaga budżetowa** – budżet jest równoważony. Taka sytuacja zdarza się jednak niezmiernie rzadko. Równie rzadko występuje nadwyżka budżetowa, czyli sytuacja, w której dochody publiczne są wyższe niż wydatki publiczne. Najczęściej w gospodarkach ma miejsce **deficyt budżetowy** – wydatki publiczne są wyższe od dochodów publicznych. Również w Polsce, odkąd funkcjonuje gospodarka rynkowa, nieprzerwanie występuje deficyt budżetowy.

Dlaczego prawie zawsze występuje deficyt budżetowy, a prawie nigdy nadwyżka budżetowa? Wynika to głównie z tego, że w społeczeństwie popularne jest obniżanie podatków i zwiększanie wydatków publicznych, natomiast bardzo niepopularne jest podnoszenie podatków i cięcie wydatków. Ponadto zwiększanie podatków i obniżanie wydatków publicznych może mieć wiele negatywnych konsekwencji ekonomicznych. Wyższe podatki mogą osłabiać bodźce do pracy lub inwestowania (w zależności na co nakładany jest podatek – na pracę czy na kapitał). Z kolei niższe wydatki publiczne zmniejszają agregatowy popyt w gospodarce, co skutkuje pogorszeniem się koniunktury (mechanizm ten będzie dokładnie omówiony w dalszej części rozdziału). Dlatego politycy bardzo chętnie obniżają podatki i rozdają wyborcom publiczne pieniądze, co prowadzi do powstawiania deficytu budżetowego.

Wysokość deficytu budżetowego określa się najczęściej w procentach PKB. Zgodnie z regulacjami funkcjonującymi w Unii Europejskiej (w Pakcie Stabilności i Wzrostu), a także ustaleniami traktatu z Maastricht, dotyczącymi niezbędnych kryteriów, jakie kraj powinien spełnić, aby wstąpił do strefy euro, deficyt budżetowy nie powinien być wyższy niż 3% PKB. W Polsce deficyt budżetowy kształtuje się mniej więcej na tym poziomie.

Dlaczego powszechnie uważa się, że zbyt wysoki deficyt budżetowy jest czymś szkodliwym? Jest tak przede wszystkim z powodu potencjalnych

negatywnych następstw, jakie w długim okresie może przynieść utrzymywanie się wysokiej nierównowagi finansów publicznych. Po pierwsze, deficyt budżetowy wiąże się z emisją obligacji na jego pokrycie. Może to zachęcać właścicieli kapitału do nabywania wysoko oprocentowanych i mniej ryzykownych obligacji zamiast inwestowania w rozwój przedsiębiorstwa. Po drugie, kolejne deficyty budżetowe powodują narastanie **długu publicznego**, czyli zadłużenia państwa. Dług ten generuje z kolei dodatkowe koszty – odsetki, które trzeba płacić posiadaczom obligacji. W ten sposób poważną i trwałą pozycją w budżecie stają się wydatki związane z obsługą długu publicznego. W skrajnym przypadku może dojść do **spirali zadłużenia** – państwo w celu spłacenia odsetek od istniejącego zadłużenia zwiększa wydatki publiczne, co prowadzi do powstawania deficytu budżetowego i dalszego wzrostu długu. W ten sposób dochodzi do błędnego koła – czym wyższy dług publiczny, tym większe wydatki budżetowe i dalszy wzrost długu.

Aby zapobiec ryzykom związanym z nadmiernie wysokim długiem publicznym, we wspomnianym wcześniej traktacie z Maastircht zapisano również, że dług publiczny nie powinien być wyższy niż 60% PKB. Analogiczne zapisy występują w Polsce. W polskiej konstytucji zapisano, że dług publiczny nie może przekraczać 2/3 PKB.

Podsumowując, w społeczeństwie istnieje silna presja na wzrost wydatków publicznych i obniżanie podatków. Uleganie tej presji przez rządzących skutkuje pojawianiem się wysokiego deficytu budżetowego, któremu może towarzyszyć przejściowe polepszenie się sytuacji gospodarczej. Jednak w długim okresie wysoki deficyt budżetowy i związane z nim narastanie długu publicznego przynosi głównie negatywne skutki. Dlatego w konstytucji wskazano maksymalny dopuszczalny poziom długu publicznego.

17.7. Skutki polityki fiskalnej

W poprzednim punkcie zasygnalizowano, jakie skutki może przynieść wysoki poziom deficytu budżetowego i długu publicznego. W dalszej części rozdziału bardziej szczegółowo przyjrzymy się różnym potencjalnym efektom polityki fiskalnej.

Na początek warto zaznaczyć, że **polityka fiskalna** oddziałuje zarówno na poziomie mikroekonomicznym, jak i makroekonomicznym.

Na poziomie mikroekonomicznym kształtowanie się wydatków i dochodów publicznych wpływa na alokację zasobów w gospodarce. Na przykład wysoka akcyza na alkohol może zmniejszać produkcję napoi alkoholowych, a niski VAT na leki stanowić bodziec do alokowania zasobów w produkcję leków. Natomiast wydatki publiczne na wyższe pensje dla naukowców będą prowadziły do zwiększonej alokacji zasobów ludzkich w sferze nauki, a wydatki publiczne na kontrolę nielegalnej produkcji papierosów tę działalność ograniczą. Polityka fiskalna może się również przyczyniać do **redystrybucji zasobów**. Na przykład progresywny system podatkowy redystrybuuje zasoby od osób bogatszych do biedniejszych. Natomiast wydatki na dzieci w ramach programu 500+ przesuwają zasoby od osób bezdzietnych lub rodzin wychowujących jedno dziecko do rodzin posiadających więcej dzieci.

Bardzo często polityka fiskalna wywołuje zarówno efekty alokacyjne, jak i redystrybucyjne. Jako przykład można podać niski VAT na książki, np. na niniejszy podręcznik. Powoduje on zarówno wyższą alokację zasobów w branży wydawniczej, jak i redystrybucję środków od osób nieczytających książek do osób, które je czytają. Tego typu alokacyjne i redystrybucyjne efekty polityki fiskalnej oddziałują na nasze życie na prawie każdym kroku.

Polityka fiskalna może jednak również oddziaływać na kształtowanie się PKB w całej gospodarce. W dalszej części rozdziału zostanie omówiony ten makroekonomiczny wpływ kształtowania wydatków i dochodów publicznych. W pierwszej kolejności przedstawione zostanie oddziaływanie

polityki fiskalnej na długookresowy wzrost gospodarczy, a następnie na kształtowanie się wahań koniunktury w krótkim okresie.

17.8. Wpływ polityki fiskalnej na wzrost gospodarczy

W długim okresie wzrost gospodarczy zależy od kształtowania się czynników produkcji – postępu technicznego, tempa wzrostu kapitału rzeczowego oraz tempa wzrostu zatrudnienia. Polityka fiskalna wpływa więc na wzrost gospodarczy, jeśli oddziałuje na te czynniki.

Polityka fiskalna może wpływać na postęp techniczny przede wszystkim przez wyższe wydatki publiczne na badania i rozwój albo przez ulgi podatkowe sprzyjające tego typu działalności. Do działalności badawczo-rozwojowej (określanej często skrótem B+R) zalicza się m.in. wydatki związane z opracowywaniem nowych rozwiązań dotyczących aut elektrycznych, dronów czy grafenu.

Przyrastanie kapitału rzeczowego (np. powstawanie nowych maszyn lub całych fabryk) jest z kolei uzależnione od regulacji podatkowych dotyczących opodatkowania oszczędności i inwestycji. Niższe opodatkowanie oszczędności i inwestycji sprzyja szybszemu przyrostowi kapitału, a więc i wyższemu wzrostowi gospodarczemu.

Najtrudniej chyba wpłynąć na tempo wzrostu zatrudnienia. W dłuższym okresie tempo to jest uzależnione głównie od przyrostu naturalnego, na który trudno oddziaływać środkami fiskalnymi, choć podejmowane są takie próby, czego w Polsce przykładem jest program 500+ skierowany do osób wychowujących dzieci.

Niestety, polityka fiskalna nakierowana na wzrost gospodarczy nie zawsze idzie w parze z innymi celami, zwłaszcza społecznymi. Na przykład stymulowanie rozwoju kapitału rzeczowego przez obniżenie opodatkowania inwestycji lub oszczędności przyczyniłoby się do zwiększenia nierówności dochodowych w społeczeństwie, ponieważ oszczędzają i inwestują przede wszystkim bogatsze grupy społeczne. Jednak ostatnio głośno dyskutowane za sprawą wydanej w 2013 r. książki Thomasa Piketty'ego *Kapitał w XXI wieku* rozwiązanie nierówności dochodowych, polegające na opodatkowaniu majątku, mogłoby przyczynić

się do zmniejszenia wzrostu gospodarczego. Wynika to faktu, że mniejsza byłaby motywacja do zwiększania kapitału rzeczowego, stanowiącego istotny czynnik produkcji. Zamiast rozbudowywać kapitał, który w następnych latach byłby stopniowo przejmowany przez państwo w formie podatku, część gospodarstw domowych wolałaby bowiem przeznaczyć posiadane środki na zwiększanie konsumpcji.

Choć wzrost gospodarczy zależy od tego, w jakim długofalowym tempie rośnie PKB, to często bardzo ważne jest również, czy nastąpi chociażby jednorazowe, trwałe podniesienie poziomu PKB. Przykładem takiej sytuacji może być jednorazowy wzrost zatrudnienia w wyniku wprowadzenia na stałe rozwiązania fiskalnego zachęcającego do większej aktywności zawodowej. Rozwiązanie takie trwałe podniesie poziom zatrudnienia i PKB w roku wprowadzenia zmiany fiskalnej, mimo że nie wpłynie na długofalowy wzrost gospodarczy.

Najczęściej przytaczanym przykładem rozwiązania fiskalnego, które może przynieść podniesienie poziomu zatrudnienia jest obniżenie opodatkowania dochodów z pracy. Czy jednak trwała obniżka podatków nakładanych na wynagrodzenia faktycznie może przynieść taki efekt? Z teorii ekonomii wynika, że wszystko zależy od kształtu krzywej podaży pracy. Krzywa ta ukazuje zależność między stawką płac a tym, ile ludzie chcą pracować. Co istotne w przypadku analizy podatków, podaż pracy jest uzależniona od stawki płac netto (czyli wynagrodzenia „na rękę” – po opodatkowaniu). Zatem jeśli podatki nakładane na pracę (takie jak podatek PIT) rosną, wówczas maleje płaca netto. Jeśli krzywa podaży pracy jest dodatnio nachylona, wówczas wzrost opodatkowania pracy powoduje spadek płacy netto i obniżenie się podaży pracy. Jeśli jednak krzywa podaży pracy jest ujemnie nachylona, wówczas wzrost opodatkowania pracy, powodując obniżenie się stawki płac netto, prowadzi do wzrostu podaży pracy. Może się również zdarzyć, że krzywa podaży pracy jest pionowa – wtedy zmiany stawki płacy netto wynikające ze zmian podatków w ogóle nie wpływają na podaż pracy. W krótkim okresie, np. gdy dochodzi do przejściowego zwiększenia się stawki płac, praktycznie zawsze krzywa podaży jest dodatnio nachylona. Jednak w długim okresie kształt krzywej podaży nie jest już taki oczywisty. Na przykład następujący w ramach kolejnych dziesięcioleci wzrost stawki płac w Europie wcale nie pociągał za sobą wzrostu podaży pracy. Wręcz przeciwnie, w XIX w. ludzie zarabiali

z reguły bardzo mało, a mimo to pracowali o wiele dłużej niż obecnie. Wynikało to z tego, że znaczna część społeczeństwa musiała pracować o wiele więcej niż 8 godzin dziennie, aby zarobić pieniądze konieczne do przeżycia. Osoby te byłyby skłonne (czy wręcz musiałyby) pracować jeszcze dłużej, czyli podaż pracy byłaby wyższa, gdyby zwiększyły się podatki nakładane na pracę, a zmniejszyła płaca netto. Podsumowując, trwałe podwyżki podatków nakładanych na wynagrodzenia nie muszą zmniejszyć podaży pracy i zatrudnienia. Wszystko zależy od kierunku zależności między stawką płac netto a podażą pracy. W szczególności z obserwacji zmian zachodzących w długim okresie wynika, że często takiej zależności w ogóle nie ma – wówczas zmiany wysokości podatków nakładanych na pracę nie wpływają na długofalowy poziom zatrudnienia.

Na wzrost gospodarczy w istotny sposób może wpływać natomiast wysokość deficytu budżetowego. Występowanie deficytu budżetowego oznacza bowiem, że brakuje pieniędzy na pokrycie wydatków i trzeba zaciągnąć pożyczkę w formie obligacji. Aby jednak znaleźć nabywców na dodatkowe obligacje, państwo musi zaproponować korzystniejsze warunki, czyli wyższe oprocentowanie. Zatem związana z deficytem budżetowym emisja obligacji może prowadzić do wzrostu stopy procentowej w gospodarce. Wyższa stopa procentowa powoduje, że droższe stają się kredyty oraz mniej opłaca się zaciągać kredyty i inwestować w kapitał trwały w sektorze prywatnym, np. w maszyny i fabryki. Jednocześnie, gdy dostępne są obligacje o bardzo małym ryzyku (państwo jest prawie zawsze wypłacalne), inwestorzy mogą preferować pewne obligacje od bardziej ryzykownego inwestowania w sektorze prywatnym. W rezultacie deficyt budżetowy może powodować tzw. **efekt wypychania**. Polega on na tym, że towarzysząca deficytowi emisja obligacji prowadzi do niższych inwestycji przedsiębiorstw w kapitał trwały, co z kolei skutkuje wolniejszym przyrostem tego czynnika produkcji, a więc niższym wzrostem gospodarczym w długim okresie.

17.9. Polityka fiskalna a wahania koniunktury

Polityka fiskalna może wpływać nie tylko na długookresowy wzrost gospodarczy, lecz także na kształtowanie się wahań koniunktury. Można nawet zaryzykować stwierdzenie, że krótkookresowy wpływ polityki fiskalnej jest przedmiotem ożywionej dyskusji ekonomistów o wiele częściej niż jej oddziaływanie w długim okresie. Wynika to z faktu, że większość z nas o wiele bardziej interesuje się bliższą niż dalszą przyszłością, ponieważ, jak zauważył John Maynard Keynes, w długim okresie wszyscy będziemy martwi. Keynes był pierwszym ekonomistą, który wskazał na kluczowe znaczenie polityki fiskalnej w niwelowaniu wahań koniunktury. Jego działalność przypadała na okres Wielkiego Kryzysu (tj. lata 30. XX w.) i zapewne dlatego, w obliczu ogromnego wzrostu bezrobocia w tym okresie, kwestie krótkookresowego wpływu polityki fiskalnej były dla niego o wiele ważniejsze niż długookresowe skutki polityki fiskalnej. Również obecnie, ze względu na to, że ostatni kryzys gospodarczy na świecie z 2008 r. spowodował znaczne tąpnięcie koniunktury, krótkookresowy wpływ polityki fiskalnej na sytuację gospodarczą stał się jednym z centralnych obszarów badań ekonomistów. Zresztą zainteresowanie rolą polityki fiskalnej w walce z kryzysem nie ograniczało się do sfery teoretycznej – wiele państw po 2008 r. zwiększyło znacznie wydatki publiczne, aby wyjść z kryzysu. Warto zaznaczyć, że Polska była jednym z nielicznych krajów, w których polityka fiskalna nie była nakierowana na zwalczanie efektów kryzysu, co wynikało z faktu, że akurat w Polsce skutki kryzysu z 2008 r. były stosunkowo łagodne.

Keynes wskazywał na mechanizm popytowy jako na kluczowy mechanizm oddziaływania polityki fiskalnej na fluktuacje gospodarcze. Mechanizm ten polega na tym, że część wydatków publicznych stanowi element agregatowego popytu, a pozostała część wydatków, a także podatki, wpływają na ten popyt pośrednio. W tym miejscu warto rozróżnić dwie kategorie wydatków publicznych: wydatki rządowe i transfery. **Wydatki rządowe** (inaczej: zakupy rządowe) stanowią wydatki publiczne

na zakup dóbr i usług. Można do nich zaliczyć np. zakup radiowozu czy zakup usługi edukacyjnej (wynagrodzenie nauczyciela). Wydatki rządowe bezpośrednio zwiększają agregatowy popyt. Natomiast **transfery** stanowią przesunięcie środków z sektora publicznego do sektora prywatnego. Zaliczyć do nich można np. emerytury czy zasiłki dla bezrobotnych. Transfery nie zwiększają bezpośrednio agregatowego popytu. Przez wydatki transferowe państwo nie dokonuje żadnych zakupów, a jedynie powiększa dochody podmiotów, które te transfery otrzymują.

Z tego, że wydatki rządowe stanowią składnik agregatowego popytu wynika wprost, że wzrost tego typu wydatków zwiększa agregatowy popyt. Zależność tę można zapisać następująco:

$$AD = C + I + G, \tag{17.1}$$

$$\Delta AD = \Delta G, \tag{17.2}$$

gdzie:

AD – agregatowy popyt,

C – konsumpcja,

I – inwestycje,

G – wydatki rządowe (pomijamy dla uproszczenia gospodarkę otwartą – a więc i eksport netto),

Δ – przyrost wielkości w czasie.

Z powyższego równania wynika, że wzrost wydatków rządowych o złotówkę przekłada się na wzrost agregatowego popytu również o złotówkę.

Dalszy wpływ wzrostu wydatków rządowych na produkcję (PKB) zależy od tego, jak zmiana agregatowego popytu wpływa na produkcję. W skrajnym przypadku (lansowanym przez Keynesa) można założyć, że produkcja jest uzależniona całkowicie od agregatowego popytu. W takim przypadku można zapisać, że:

$$Y = AD,$$

(17.3)

$$\Delta Y = \Delta AD,$$

(17.4)

gdzie:

Y – produkcja (PKB).

Sytuacja taka może nastąpić np. w okresie kryzysu gospodarczego, gdy barierę produkcji stanowi zbyt niski agregatowy popyt zgłaszany na dobra i usługi. Choć znaczna część ekonomistów uważa, że wielkość PKB, nawet w krótkim okresie jest uzależniona nie tylko od agregatowego popytu, to w dalszej części rozważań dla uproszczenia przyjmujemy, że w krótkim okresie produkcja jest określona całkowicie przez agregatowy popyt. W takim przypadku z powyższych równań otrzymamy:

$$\Delta Y = \Delta G,$$

(17.5)

czyli wzrost PKB jest taki sam jak wzrost wydatków rządowych. Przekształcając powyższe proste równanie, otrzymujemy wzór na mnożnik wydatków rządowych:

$$\frac{\Delta Y}{\Delta G} = 1.$$

(17.6)

Mnożnik wydatków rządowych w tym przypadku wynosi zatem jeden. Zdaniem Keynesa mnożnik jest nawet wyższy od jedności, czyli wzrost PKB wynikający ze stymulującej popyt polityki fiskalnej jest wyższy niż wyjściowy wzrost wydatków rządowych (stąd określenie „mnożnik”).

Działanie mnożnikowe wynika z przyjęcia założenia, że w wyniku podniesienia wydatków rządowych zwiększa się również konsumpcja prywatna. Konsumpcja prywatna może ulec zwiększeniu, ponieważ zależy ona od dochodu, który równy jest wytworzonej produkcji, uzależnionej z kolei od agregatowego popytu.

Zachodzi zatem następujący cykl zdarzeń:

Wydatki rządowe rosną → agregatowy popyt rośnie → PKB rośnie → dochód rośnie → konsumpcja rośnie → agregatowy popyt rośnie → ...

Trzy kropki na końcu przedstawionego cyklu oznaczają, że ten mechanizm trwa w nieskończoność, choć z reguły ma tendencję do stopniowego wygasania.

Założmy, że rząd przeznaczą dodatkowe 10 mln zł na zakup samochodów dla ministrów i są to samochody produkowane w kraju, np. reaktywowana jest produkcja Fiata 126p. W rezultacie zwiększeniu ulega agregatowy popyt na samochody. Rosną więc płace pracowników fabryki samochodów. Pracownicy fabryki samochodów część dodatkowego wynagrodzenia przeznaczoną na oszczędności, a część na dodatkową konsumpcję, np. zakup seansów filmowych w kinie. Ten dodatkowy popyt na seanse w kinie zwiększy produkcję usługi, jaką jest wyświetlanie filmów. Wzrośnie więc również dochód właściciela kina i osób sprzedających bilety w kinowej kasie. Właściciel kina może część dochodów przeznaczyć na dodatkową konsumpcję, co dalej zwiększy agregatowy popyt, np. na sprzęt wspinaczkowy. W rezultacie wyjściowy impuls polegający na wzroście wydatków rządowych pociągnie za sobą powiększanie się popytu na dobra i usługi w różnych działach gospodarki i wywoła kumulacyjne efekty w postaci przyrostu dochodu narodowego.

Siła efektu mnożnikowego jest uzależniona od tego, jaką część dodatkowego dochodu gospodarstwa domowe konsumują, a jaką oszczędzają. Założmy najpierw, że gospodarstwa domowe oszczędzają cały dodatkowy dochód. Wtedy wzrost wydatków rządowych nie pociągnie za sobą dodatkowych efektów w postaci zwiększonej konsumpcji. Mnożnik wydatków rządowych wyniesie więc 1 (wzrost agregatowego popytu będzie równy wyjściowemu wzrostowi wydatków rządowych). Jeśli jednak gospodarstwa domowe konsumowałyby cały dodatkowy dochód, wówczas

mnożnik wydatków rządowych byłby ogromny (w języku matematycznym: dążyłby do nieskończoności). Wynika to z tego, że wzrost wydatków rządowych napędzałby konsumpcję w nieskończoność. W naszym przykładzie o 10 mln wzrosły nie tylko popyt na auta, lecz także popyt na seanse w kinie i popyt na sprzęt wspinaczkowy i kolejny dodatkowy popyt właściciela firmy produkującej sprzęt wspinaczkowy. Powstałaby niekończąca się spirala.

W rzeczywistości gospodarstwa domowe konsumują tylko część dodatkowego dochodu. To, jaką część dodatkowego dochodu konsumują gospodarstwa domowe, określa się jako **krańcową skłonność do konsumpcji** (k_{sk}), czyli:

$$\frac{\Delta Y}{\Delta G} = 1.$$

(17.7)

Przyjmijmy, że krańcowa skłonność do konsumpcji wynosi 50% (czyli 0,5). W takim przypadku w naszym przykładzie wzrost konsumpcji właściciela i pracowników fabryki samochodów wyniesie połowę dodatkowego dochodu fabryki samochodów (czyli 5 mln zł). Natomiast wzrost konsumpcji właściciela i pracowników kina połowę dodatkowego dochodu kina (czyli 2,5 mln zł). Kolejne przyrosty konsumpcji i agregatowego popytu są więc coraz mniejsze. Powyższą zależność można zapisać następująco:

$$\Delta Y = 10 \text{ mln} + 0,5 \cdot 10 \text{ mln} + 0,5(0,5 \cdot 10 \text{ mln}) + 0,5(0,5 (0,5 \cdot 10 \text{ mln})) + \dots$$

(17.8)

Bardziej ogólnie, zastępując 10 mln symbolem ΔG i zapisując krańcową skłonność do konsumpcji symbolem k_{sk} , otrzymujemy:

$$\Delta Y = (1 + k_{sk} + k_{sk}^2 + k_{sk}^3 + \dots)\Delta G.$$

(17.9)

Matematycznie powyższa formuła jest sumą nieskończonego ciągu arytmetycznego, którą można zapisać wzorem:

$$\Delta Y = \frac{1}{1 - k_{sk}} \Delta G,$$

(17.10)

a więc mnożnik wydatków rządowych wynosi:

$$\frac{\Delta Y}{\Delta G} = \frac{1}{1 - k_{sk}}.$$

(17.11)

W naszym przykładzie mnożnik wydatków rządowych wynosi 2. Natomiast jeżeli przyjmiemy, że krańcowa skłonność do konsumpcji (k_{sk}) wynosi 0,8, wówczas np. dodatkowe 100 mln zł przeznaczone na zakup karetek pogotowia ze środków publicznych powoduje dodatkowy przyrost dochodu narodowego w wysokości 500 mln zł, a mnożnik wydatków budżetowych wynosi 5:

$$\frac{\Delta Y}{\Delta G} = \frac{1}{1 - 0,8} = \frac{1}{0,2} = 5.$$

(17.12)

Warto jednak zaznaczyć, że w praktyce mnożnik wydatków rządowych nigdy nie jest tak wysoki. Ponadto należy pamiętać, że mnożnik działa dwukierunkowo. Jeśli wydatki rządowe rosną, wówczas rośnie PKB (nazywamy to ekspansywną polityką fiskalną). Jeżeli jednak wydatki rządowe spadają, kumulacyjne efekty mnożnikowe prowadzą także do spadku PKB (mówimy wówczas o restrykcyjnej polityce fiskalnej).

Wydatki publiczne mogą również wpływać na krótkookresowe zmiany PKB przez zmiany wysokości transferów. Jak wskazaliśmy wcześniej,

transfery nie wpływają bezpośrednio na agregatowy popyt, lecz zwiększają dochody ludności. Z drugiej strony podatki obniżają dochody do dyspozycji (dochody po opodatkowaniu). Efekt popytowy zwiększenia transferów jest więc taki sam jak obniżenia podatków. Dlatego w analizach teoretycznych wyjaśniających zależności między podatkami i transferami a agregatowym popytem często używany jest termin podatki netto, czyli podatki pomniejszone o transfery. Jeżeli np. państwo otrzymało 40 mln zł w postaci dodatkowych podatków, ale równocześnie wypłaciło z budżetu dodatkowe 10 mln zł w postaci transferów, to podatki netto zwiększyły się o 30 mln zł i o tyle samo zmniejszył się dochód do dyspozycji ludności.

W przypadku wzrostu podatków netto zatem zachodzi następujący cykl zdarzeń:

*Podatki netto rosną → dochód do dyspozycji maleje → konsumpcja maleje
→ agregatowy popyt maleje → dochód do dyspozycji maleje → ...*

Również w tym przypadku, podobnie jak dla wydatków rządowych, następuje trwający w nieskończoność mechanizm mnożnikowy, mający tendencję do stopniowego wygasania. Jednak efekt mnożnikowy wzrostu podatków netto jest słabszy niż wzrostu wydatków rządowych – w przypadku podatków (lub transferów) brakuje bowiem bezpośredniego oddziaływania na agregatowy popyt, a pozostaje jedynie oddziaływanie pośrednie, przez dochód do dyspozycji.

Oznaczając T jako podatki netto, otrzymujemy następujący wzór na kształtowanie się **mnożnika podatkowego**:

$$\frac{\Delta Y}{\Delta T} = -\frac{k_{sk}}{1 - k_{sk}},$$

(17.13)

czyli dla krańcowej skłonności do konsumpcji równej 80% otrzymujemy:

$$\frac{\Delta Y}{\Delta T} = -\frac{0,8}{1 - 0,8} = \frac{0,8}{0,2} = 4.$$

Spadek PKB wynikający z wzrostu podatków netto o złotówkę wynosi więc 4 zł i jest mniejszy, niż wzrost PKB spowodowany wzrostem wydatków rządowych o złotówkę.

Powód, dla którego mnożnik podatkowy jest niższy niż mnożnik wydatków można wyjaśnić następująco. Jeżeli państwo przeznacza złotówkę na zakup karetki, to bezpośrednio rośnie popyt sektora publicznego na tego typu samochody, a następnie mnożnikowo rośnie dochód i konsumpcja ludności. Natomiast przy obniżeniu podatków o złotówkę nie występuje bezpośredni wzrost popytu sektora publicznego na dobra i usługi, a jedynie występuje drugi, pośredni efekt, tj. wzrost dochodu do dyspozycji ludności, prowadzący do zwiększenia się konsumpcji prywatnej.

W przedstawionych w tym podrozdziale wyliczeniach dotyczących efektów popytowych zmian wydatków rządowych, transferów i podatków kluczowe znaczenie ma kształtowanie się krańcowej skłonności do konsumpcji. Im jest ona wyższa, tym silniejsze są efekty zmian fiskalnych. Krańcowa skłonność do konsumpcji znacznie się różni, w zależności od tego, czy zmiana dochodu jest trwała, czy przejściowa. Jeśli dochód zmienia się trwale, wówczas krańcowa skłonność do konsumpcji jest z reguły wysoka – skoro dochód ulega podwyższeniu na stałe, wówczas warto go przeznaczyć raczej na dodatkową konsumpcję niż na oszczędzanie na przyszłość. Odmiennie jest jednak w przypadku przejściowych zmian dochodu. Jeśli rząd wypłaci każdemu jednorazowo 100 tys. zł (czyli przejściowo wzrosną transfery), wówczas większość z nas nie wyda wszystkiego od razu, lecz rozłoży finansowaną z tych transferów konsumpcję na wiele lat. Zjawisko takie, określane jako wygładzanie konsumpcji w czasie, powoduje, że w wyniku przejściowego wzrostu dochodu rosną głównie oszczędności, czyli krańcowa skłonność do konsumpcji jest niska. W takim przypadku wpływ polityki fiskalnej na kształtowanie się koniunktury jest relatywnie słaby – znacznie słabszy niż w przypadku trwałych zmian dochodu.