

Agata Szymańska

Uniwersytet Łódzki, Wydział Ekonomiczno-Socjologiczny, Instytut Ekonomii,
Katedra Funkcjonowania Gospodarki
agata.szymanska@uni.lodz.pl

POZYCJA POLITYKI FISKALNEJ W WYBRANYCH KRAJACH UNII EUROPEJSKIEJ W OKRESIE SPOWOLNIENIA GOSPODARCZEGO

Streszczenie: W artykule przedstawiono zagadnienia związane z oceną pozycji polityki fiskalnej w krajach Unii Europejskiej objętych derogacją. W tym celu przybliżono koncepcję salda budżetowego skorygowanego o wahania cykliczne. Saldo to ujmuje wszelkie niecykliczne komponenty polityki fiskalnej, dlatego w opracowaniu przybliżono również problem polityki dyskrecjonalnej oraz zagadnienia z nią związane. Jak wynika z przeprowadzonych analiz, zmiany salda skorygowanego o wahania cykliczne pozwalają określić, że w czasie spowolnienia poddane ocenie kraje wykazywały procykliczne zacieśnienie. Taki trend w polityce fiskalnej krajów objętych derogacją wyjaśnić można m.in. wysiłkami podjętymi na rzecz wypełniania fiskalnych kryteriów konwergencji lub też działaniami zaleconymi przez Komisję i Radę w ramach procesów redukcji nadmiernych deficytów.

Słowa kluczowe: dyskrecjonalna polityka fiskalna, nadmierny deficyt, pozycja fiskalna, saldo skorygowane o wahania cykliczne.

Klasyfikacja JEL: E62, H60.

FISCAL STANCE IN THE SELECTED EUROPEAN UNION MEMBER STATES IN THE TIMES OF THE ECONOMIC SLOWDOWN

Abstract: This article presents issues related to the assessment of the fiscal stance in the selected European Union countries with a derogation. For this purpose, the paper discusses the concept of discretionary fiscal policy and the key issues associated with it. The main assessment focuses on the fiscal stance of the analysed countries. The analysis shows that changes in the cyclically adjusted balance make it pos-

sible to state that in times of slowdown the analysed countries showed pro-cyclical tightening. Such a trend in the fiscal policy of countries with a derogation can be explained, among other things, by efforts to fulfil the fiscal convergence criteria, or the implementation of actions recommended under the excessive deficit procedures.

Keywords: cyclically adjusted balance, excessive deficit, fiscal discretion, fiscal stance, structural balance.

Wstęp

W kontekście ostatniego spowolnienia gospodarczego wróciła ożywiona debata nad skutecznością stabilizacji koniunktury za pośrednictwem narzędzi uznaniowej polityki fiskalnej. Dotychczasowa automatyczna stabilizacja, ograniczona głębokimi wahaniami koniunktury, nie była w stanie pobudzić procesów wzrostu w gospodarce. Co więcej, ograniczenie podstawowego mechanizmu transmisji monetarnej (kanału stopy procentowej) zjawiskiem niskich rozmiarów nominalnych stóp procentowych, a nawet ich poziomu bliskiego zerowej granicy, zablokowało skuteczność stymulacji agregatowego popytu za pomocą podstawowych narzędzi polityki pieniężnej. Liczne dowody empiryczne [np. Christiano, Eichenbaum i Rebelo 2011; Eggertsson 2011; Cogan i in. 2010] wykazują, że w obliczu warunków kształtowanych przez poziom bardzo niskich nominalnych stóp procentowych (a w skrajnych przypadkach przy założeniu osiągnięcia przez nie zerowej granicy – *zero lower bound*) i występowania akomodacji monetarnej, ekspansja fiskalna przynosi wyższy przyrost produkcji niż w warunkach ścieżki stóp procentowych kształtowanych na podstawie typowej reguły polityki pieniężnej. Stąd też w gospodarce, w której funkcjonuje wbudowany system narzędzi w postaci automatycznych stabilizatorów, wywołanie pożądanego impulsu fiskalnego jest możliwe z zastosowaniem uznaniowej stymulacji. Uznaniowe działania w formie różnorodnych pakietów fiskalnych podejmowały w ostatnich latach liczne kraje. Ich przeznaczeniem było świadome pobudzanie aktywności gospodarczej i bezpośrednia walka ze skutkami kryzysu w sferze realnej.

Celem artykułu jest przedstawienie pozycji fiskalnej wybranych krajów Unii Europejskiej (podlegających derogacji) w okresie spowolnienia gospodarczego. Z uwagi na fakt, że przeprowadzona analiza opiera się na niecyklicznym saldzie budżetowym, w artykule poruszono kwestie dotyczące uznaniowości w polityce fiskalnej oraz sposobów jej pomiaru. Wskazano także na problemy szacowania salda skorygowanego o wahania cykliczne oraz możliwości jego zaadaptowania na potrzeby analiz polityki fiskalnej.

Układ artykułu jest następujący. W punkcie pierwszym i drugim przedstawiono kwestie teoretyczne dotyczące uznaniowości polityki fiskalnej, w tym wskazano na jej najważniejsze wady. W punkcie trzecim dokonano rozważań na temat problemu skłonności do deficytów, przyczyn tego zjawiska oraz mechanizmu redukcji nadmiernych deficytów w Unii Europejskiej. Rozdział czwarty i piąty łącznie dostarczają informacji w zakresie metod pomiaru uznaniowości w polityce fiskalnej. Punkt czwarty akcentuje trzy ujęcia wyodrębniania uznaniowości, natomiast rozdział piąty pozwala na dokonanie oceny pozycji fiskalnej w tych krajach Unii Europejskiej, które podlegają derogacji. Przeanalizowano w nim rozmiary salda skorygowanego o wahania cykliczne oraz jego zmiany w celu scharakteryzowania polityki fiskalnej w badanych krajach. Ostatni punkt podsumowuje rozważania i zawiera ogólne rekomendacje.

1. Dyskrecjonalna polityka fiskalna w literaturze ekonomicznej

Komisja Europejska w raportach na temat stanu finansów publicznych [np. European Commission 2009, 2012] uznaniową (dyskrecjonalną) politykę fiskalną rozpatruje w kategorii zmian tych komponentów salda budżetowego, które znajdują się pod bezpośrednią kontrolą rządu. W takim ujęciu dyskrecjonalna polityka fiskalna określona została jako ta, której pomiar możliwy jest poprzez oszacowanie tej części salda budżetowego, która pozostaje po jego korekcie wynikającej z działania automatycznych stabilizatorów. Zaproponowane przez Komisję podejście wskazuje na pewien uproszczony miernik dyskrecjonalności, natomiast niewiele mówi o samej definicji tego typu polityki. Niemniej jednak dyskrecjonalną politykę fiskalną charakteryzuje celowe działanie polegające na dokonywaniu zmian w wydatkach i/lub dochodach budżetowych, podejmowanych na rzecz kształtowania warunków wzrostu gospodarczego [Ambriško i in. 2012, s. 3]. Wspomniana celowość działań rządu wydaje się jedną z najważniejszych cech charakteryzujących uznaniowy charakter polityki fiskalnej. Zaznaczyć należy, że aby mówić o uznaniowości w polityce fiskalnej, należy wydzielić te efekty i działania rządu, które bezpośrednio wynikają z aktywności automatycznych stabilizatorów koniunktury, oraz te działania, które mają charakter obligatoryjny i są pochodną zobowiązań ustawowych czy umów. W tym ostatnim przypadku m.in. rozpatrywane są tak zwane wydatki prawne zdefiniowane, znane również jako wydatki sztywne. Wydatki te wymagają koniecznego finansowania, gdyż ich powstanie jest rezultatem podjętych zobowiązań lub przepisów

ustawowych, którym nadano moc prawnie obowiązującą [Markiewicz i Siwińska 2003, s. 6], natomiast ich wykonanie zagwarantowane jest ustawą lub innym prawnym zobowiązaniem Skarbu Państwa [Osiatyński 2006, s. 47].

Na gruncie polskiej literatury pojęcie dyskrecjonalnej polityki fiskalnej wydaje się zbliżone do akcentowanego w wielu podręcznikach akademickich pojęcia polityki aktywnej rządu. W rzeczywistości jednak dyskrecjonalną politykę fiskalną należałoby przeciwstawić polityce opartej na regułach. Aktywna polityka fiskalna traktowana jest bowiem jako świadomy interwencjonizm państwa, a jej charakter jest zaprzeczeniem własności polityki pasywnej opartej na działaniu automatycznych stabilizatorów koniunktury. W jednym z najbardziej poczytnych podręczników ekonomii na świecie, autorzy Begg, Fisher i Dornbusch (wydanie polskie z 2000 roku) politykę aktywną traktują jako synonim polityki dyskrecjonalnej. W polskiej literaturze, na przykład Caban [1998] określa, że polityka aktywna ma charakter polityki dyskrecjonalnej. Przypisanie aktywnej polityce fiskalnej uznaniowego charakteru nie oznacza tożsamości pomiędzy dwoma pojęciami.

Wydaje się, że na gruncie polskiej literatury częściej niż o definicji polityki dyskrecjonalnej pisze się natomiast o jej instrumentach. Dyskrecjonalne instrumenty polityki fiskalnej są doraźnymi (*ad hoc*) i celowymi działaniami państwa, które koncentrują się na zmianie zastanego stanu aktywności gospodarczej [Barczyk i Lubiński 2009, s. 98]. Celem zastosowania instrumentów dyskrecjonalnej polityki fiskalnej jest głównie oddziaływanie na rzecz kształtowania popytu globalnego [Barczyk 2004]. Wydaje się zatem, że dyskrecjonalną politykę fiskalną należy określić jako tę, która zmierza do dostrajania agregatowego popytu za pomocą narzędzi w postaci dochodów i wydatków budżetowych. Przebiega zatem w myśl koncepcji tak zwanego ręcznego dostrajania (*fine tuning*). Niestety, konsekwencje polityki uznaniowej, a zwłaszcza problemy jej optymalnej implementacji oraz zgubne skutki nieuzasadnionego dostrajania, kształtują zalecenia na rzecz odejścia od uznaniowości na rzecz działań opartych na automatycznych stabilizatorach. Takie podejście akcentuje przede wszystkim Komisja Europejska.

Agregaty fiskalne łącznie ujmują zarówno składowe cykliczne i niecykliczne, przy czym na te ostatnie składają się efekty działań uznaniowych oraz wszelkie inne aspekty będące przejawem aktywności rządu. W związku z powyższym rzeczywiste zmiany rozmiarów tych agregatów (w tym salda budżetowego) nie są odpowiednim wskaźnikiem oceny trendu w polityce fiskalnej. Co więcej, równowaga budżetowa (tzn. saldo rzeczywiste równe zero) wydaje się bardziej deklarowanym postulatem niż realizowaną zasadą budżetową. Stąd też w pakcie stabilności i wzrostu sformułowano zalecenia na rzecz utrzymania równowagi na poziomie strukturalnym, tak aby nawet w obliczu

fluktuacji gospodarczych rzeczywiste saldo budżetowe nie przekraczało reguły deficytu budżetowego, określonej na poziomie nie wyższym niż 3% w relacji do PKB. Ponieważ całkowita zmiana salda budżetowego odzwierciedla m.in. zmiany wynikające zarówno z działania automatycznych stabilizatorów, jak i posunięć dyskrejonalnych, stąd zmiany salda rzeczywistego nie są wystarczającym narzędziem do wydzielenia uznaniowości w polityce fiskalnej [np. Fatas i Mihov 2009]. Wobec tego zachodzi konieczność wyodrębnienia w stosownych agregatach (np. wydatkach rządowych, dochodach budżetowych czy łącznym saldzie rzeczywistym) ich dwóch składowych: części związanej z działaniami automatycznej stabilizacji i pozostałej części, na którą wpływ wywierają wszystkie inne czynniki niecykliczne, zwanej również tą częścią dochodów/wydatków budżetowych i/lub salda budżetowego pozostającą po korekcie z tytułu wahań cyklicznych. Niestety, część skorygowana o wahania cykliczne nie jest właściwym odzwierciedleniem polityki uznaniowej, gdyż ujmuje wszystkie niecykliczne aspekty polityki fiskalnej. Kwestie te zostaną rozszerzone w dalszej części opracowania.

2. Wady polityki uznaniowej

Przegląd literatury w zakresie polityki fiskalnej pozwala na dostrzeżenie licznych argumentów wysuwanych przeciwko dyskrejonalnej polityce fiskalnej. O ile polityka ta przeżywała swoją świetność w zakresie stabilizacji koniunktury w czasach J.M. Keynesa, o tyle obecnie odchodzi się od jej prowadzenia. Przyczynami odwrotu od działań dyskrejonalnych jest ich negatywny wpływ na aktywność gospodarczą, a zwłaszcza udowodnione empirycznie efekty destabilizującego wpływu na procesy wzrostu gospodarczego.

Wśród najważniejszych zastrzeżeń wysuwanych przeciwko uznaniowej polityce fiskalnej czołowe miejsce zajmuje problem istnienia opóźnień czasowych oraz kwestia ich potencjalnego negatywnego oddziaływania na zsynchronizowanie zmian zachodzących pomiędzy zakładanym a rzeczywistym rozwojem sytuacji gospodarczej. Problem ten narasta w miarę silniejszych odchyłeń przebiegu fluktuacji gospodarczych od zakładanego scenariusza (tj. tego, na podstawie którego podjęto działania o zastosowaniu konkretnych dyskrejonalnych narzędzi fiskalnych oraz oceniono ich wpływ na koniunkturę).

Jak podkreśla T. Kowalski [2001], opóźnienia w polityce fiskalnej dzielą się na zewnętrzne (kształtowane poprzez rodzaje mechanizmów transmisji, fazę polityki fiskalnej, istniejące rozwiązania instytucjonalne, oczekiwania podmiotów gospodarczych czy też proporcje między działaniami

dyskrecjonalnymi a efektami inicjowanymi za pośrednictwem automatycznych stabilizatorów) i opóźnienia wewnętrzne (kształtowane głównie poprzez właściwy proces budżetowy, w tym długość fazy rządowej i fazy parlamentarnej). Autor definiuje opóźnienia wewnętrzne jako te, które obejmują czas pomiędzy dostrzeżeniem konieczności wprowadzenia korekty a momentem podjęcia ostatecznej decyzji o jej wprowadzeniu. Opóźnienia zewnętrzne z kolei dotyczą czasu upływającego pomiędzy momentem uruchomienia impulsu (podjęta decyzja) a momentem wywołania przez te impulsy obserwowalnych zmian w gospodarce. Czas trwania obu opóźnień jest odmienny i w przypadku polityki fiskalnej dłuższy wymiar ma opóźnienie wewnętrzne niż zewnętrzne [Kowalski 2001]. Klasyczny podział opóźnień w polityce fiskalnej rozróżnia opóźnienia diagnostyczne, decyzyjne, wdrożeniowe oraz związane z reakcją na zastosowany bodziec [np. Moździerz 2009; Bain i Howells 1987]. Uwzględniając podział na opóźnienia wewnętrzne i zewnętrzne, trzy pierwsze należy zaliczyć do grupy opóźnień wewnętrznych, zaś ostatni – zewnętrznych.

Wspomnieć należy, że swobodna dyskrecjonalna polityka fiskalna jest szczególnie dotkliwa dla funkcjonowania strefy euro, w której nierównowaga finansów publicznych poszczególnych krajów może zagrozić skuteczności jednolitej polityki Europejskiego Banku Centralnego. W tym celu w Unii Europejskiej wprowadzono ponadnarodowe reguły fiskalne, zapisane pierwotnie w traktacie z Maastricht. Cechą reguł fiskalnych jest nadanie numerycznych ograniczeń wybranym agregatom fiskalnym [szerzej: Kopits i Symansky 1998]. W przypadku krajów UE ponadnarodowe reguły odgrywają rolę fiskalnych kryteriów konwergencji nominalnej. Ich celem jest nakładanie ograniczeń dyscyplinujących finanse publiczne poszczególnych krajów. Reguły te są ważnym narzędziem limitującym zakres dyskrecjonalności, a z drugiej strony stanowią jedno z kryteriów, których przyjęcie ma znaczenie dla oceny zdolności kraju objętego derogacją do przystąpienia do strefy euro.

W obliczu kryzysu finansowo-gospodarczego, który dotknął kraje UE na początku 2009 roku, wydawać by się mogło, że polityka uznaniowa potraktowana została jako ta, która w sposób szybki i (z uwagi na stan wskaźników makroekonomicznych) mało szkodliwy dla gospodarki, mogłaby stanowić impuls do wsparcia procesów wzrostu gospodarczego. W tym celu wiele krajów lub ich organizacje wprowadziło liczne pakiety fiskalne na rzecz ratowania gospodarek pogrążonych w recesji¹.

¹ Przykładowo, w USA wprowadzono na początku 2009 roku pakiet stymulacyjny ARRA (American Recovery and Reinvestment Act) z łączną alokacją funduszy na kwotę około 840 mld dolarów, w tym około 290,7 mld dolarów z przeznaczeniem na korzyści w obsza-

Działania rządów w formie pakietów fiskalnych stanowią przykład implementacji uznaniowości w polityce fiskalnej za pośrednictwem celowo zaprojektowanych zmian w dochodach i wydatkach budżetowych. Jak podkreśla R. Barczyk [2004], w niemieckiej literaturze przedstawia się dwa skutki zmian dochodów i wydatków budżetowych. Zalicza się do nich efekty realno-gospodarcze (związane z przenoszeniem zmian w rozmiarach instrumentów fiskalnych na gospodarkę za pośrednictwem mechanizmów mnożnikowych) oraz efekty monetarne (dotyczące zmian na rynku pieniądza wywoływanych przez aplikację instrumentów fiskalnych, zwłaszcza wydatków budżetowych). Obserwując procesy wprowadzania pakietów fiskalnych w licznych gospodarkach, podkreślić należy ich cel skierowany na uruchomienie pożądaných efektów mnożnikowych. Konsekwencją tak szerokiej skali uznaniowości mogą być jednak narastające rozmiary niekorzystnych procesów monetarnych, których siła uzależniona będzie od stanu gospodarki. W tabeli 1 przedstawiono niektóre pakiety fiskalne dla wybranych krajów UE. Ich rozmiary oszacowane zostały w pierwszych latach załamania gospodarczego.

Tabela 1. Szacunki dla składników pakietów stymulacyjnych w wybranych krajach UE

Kraj	Całkowity efekt netto	Wybrane pozycje podatkowe					Wybrane pozycje wydatkowe					
		R	PI	F	K	US	R	KF	I	TG	TF	TJST
Czechy	-3,0	-2,5	0,0	-0,4	-0,1	-2,0	0,5	-0,1	0,2	0,0	0,4	0,5
Węgry	4,4	0,0	-0,1	-1,5	1,6	0,0	-4,4	×	0,0	×	×	0,0
Polska	-1,0	-0,4	0,0	-0,1	-0,2	0,0	0,6	0,0	1,3	0,1	0,0	0,0
Niemcy	-3,0	-1,6	-0,6	-0,3	0,0	-0,7	1,4	0,0	0,8	0,2	0,3	0,0
Szwecja	-2,8	-1,8	-1,5	-0,2	0,0	-0,2	0,9	0,7	0,3	0,1	0,0	0,0
Luksemburg	-3,6	-1,7	-1,2	-0,5	0,0	0,0	1,9	0,0	0,7	1,0	0,2	0,0
Irlandia	4,4	3,5	2,0	-0,2	0,5	1,2	-0,9	-0,7	-0,2	-0,1	0,0	0,0

Oznaczenia: R – razem, po stronie podatkowej; PI – podmioty indywidualne, F – firmy, K – konsumpcja, US – ubezpieczenia społeczne, po stronie wydatkowej: KF – konsumpcja finalna, I – inwestycje, TG – transfery do gospodarstw domowych, TF – transfery do firm, TJST – transfery do jednostek samorządowych. X – brak dokładnych szacunków. Znak minus po stronie wydatkowej i podatkowej oznacza redukcję. Szacunki za okres lat 2008–2010, przedstawione jako procent PKB z 2008 roku.

Źródło: [OECD 2009, s. 6].

rze podatkowym dla społeczeństwa [szerzej: <http://www.recovery.gov>]. Z kolei w listopadzie 2008 roku, z inicjatywy Komisji Europejskiej wprowadzono European Economic Recovery Plan, w którym natychmiastowy impuls ustalono na kwotę około 200 mld euro (tj. około 1,5% PKB UE), w tym około 170 mld euro (tj. około 1,2% PKB UE) na bezpośrednią walkę ze skutkami kryzysu ekonomicznego w UE [szerzej: <http://ec.europa.eu/environment>].

Na podstawie powyższej tabeli zaobserwować należy, że większość prognozowanych pakietów fiskalnych opierała się na stymulacji podatkowej (nawet do 2,5% PKB z 2008 roku w przypadku Czech). W odniesieniu do Węgier, Polski i Luksemburga zakładane efekty pobudzania PKB poprzez wydatki rządowe przeważały nad efektami podatkowymi. W Czechach planowane cięcia podatkowe oszacowane zostały na poziomie około 2,5% PKB z 2008 roku i koncentrowały się przede wszystkim na redukcji składek na ubezpieczenia społeczne. W analizowanych krajach zakładane cięcia podatkowe dotyczyły głównie podatków nakładanych na dochody gospodarstw domowych oraz firm. Po stronie wydatkowej stymulacja fiskalna zakładana była w obszarze inwestycji publicznych oraz transferów kierowanych do podmiotów prywatnych.

3. Problem w obszarze nadmiernych deficytów

Zjawisko skłonności do deficytów (*deficit bias problem*) należałoby wyjaśniać jako obserwowalną, trwającą w czasie tendencję do utrzymywania się nadwyżki wydatków budżetowych nad dochodami budżetowymi. Deficyty są nieuniknionym zjawiskiem w okresach wojen lub przedłużających się recesji, stąd też utrzymująca się nierównowaga salda budżetu w okresach recesji nie jest faktem niepokojącym. Jeżeli natomiast występowanie wysokich deficytów jest trwałe i niezwiązane z „naturalnymi” czynnikami, wówczas w rozpatrywanej gospodarce najprawdopodobniej zachodzą procesy, które generują ich nieuzasadnione ekonomicznie powstanie.

Nadmierny deficyt nie tylko ogranicza dobrobyt², ale i uruchamia zakres sprzężeń zwrotnych, które wpływają na rynki finansowe oraz sferę realną gospodarki. Największe zagrożenia dotyczące nadmiernych deficytów mogą ujawnić się w następujących obszarach: (1) obawa, że rząd zaakceptuje wyższą inflację w celu wpłynięcia na wywołanie efektów korygujących w rozmiarach zadłużenia realnego; (2) równoległe występowanie deficytu budżetowego oraz deficytu na rachunku obrotów bieżących (problem bliźniaczych

² Jak dowodzi D. Romer [1988], nadmierne deficyty mogą negatywnie wpłynąć na kształtowanie bogactwa w gospodarce, co odbywa się za pośrednictwem kanałów przenoszenia efektów takich deficytów na powstawanie strat w dobrobycie. Wspomniane przez D. Romera mechanizmy transmisji są trzy i uwzględniają: (1) efekty niedoskonałych powiązań pomiędzy pokoleniami, które dotyczą kosztów bieżących wydatków, ponoszonych nie przez obecne, lecz przyszłe pokolenia; (2) mechanizm oddziaływania bieżącego deficytu na poziom bieżącej konsumpcji oraz (3) problem finansowania deficytu niezryczałowanymi podatkami i związany z tym problem wygładzania podatkowego.

deficytów *twin deficits effects*), wynikający ze wzrostu stóp procentowych, które w systemie kursów płynnych i przy nierównowadze bilansu płatniczego, przekładają się na umacnianie waluty, czy też (3) na możliwe do wystąpienia ograniczenie wiary w zdolność rządu do przywrócenia równowagi [Lubiński 2010].

W UE jednym z mechanizmów zapobiegających powstawania nadmiernych deficytów jest mechanizm procedury nadmiernego deficytu, funkcjonujący na bazie obecnego Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE) oraz paktu stabilności i wzrostu (PSW). Traktat zapewnia formalne podstawy procedury, formułując zestaw kolejnych kroków zmierzających do redukcji zbyt wysokich deficytów. Artykuł 126, pkt 1. Traktatu określa wprost, że państwa członkowskie UE zobowiązane są do unikania nadmiernych deficytów. Artykuł ten w kolejnych punktach rozwija kwestie postępowania na okoliczność wystąpienia zbyt wysokich deficytów. Wsparciem dla Traktatu jest PSW (obecnie po II reformie, przeprowadzonej w 2011 roku) oraz postanowienia dwupaku i sześciopaku. Korekcyjne ramie PSW gwarantuje działania na rzecz redukcji nadmiernych deficytów. Na gruncie wspomnianych dokumentów za nadmierny deficyt należy uznać ten, który nie jest bliski wartości odniesienia, nie wynika z wyjątkowych okoliczności (np. ostrej recesji) oraz nie ma charakteru przejściowego (tymczasowego). Warto wspomnieć, że z dotychczasowej wykładni Komisji Europejskiej za deficyt spełniający warunek dotyczący poziomu zbliżonego do wartości odniesienia należałoby uznać ten, który w relacji do PKB jest nie wyższy niż 3,5%. Przypomnijmy, zgodnie z protokołem nr 12 w sprawie procedury nadmiernego deficytu, dołączonego do TFUE, za wartości odniesienia przyjęto: 3% dla stosunku planowanego lub rzeczywistego deficytu publicznego do produktu krajowego brutto wyrażonego w cenach rynkowych oraz 60% dla stosunku zadłużenia publicznego do produktu krajowego brutto wyrażonego w cenach rynkowych. Kryteria fiskalne, tzn. przestrzeganie wartości odniesienia dla długu publicznego oraz deficytu budżetowego (obu kategorii rozpatrywanych na poziomie *of general government*, tj. jednostek sektora rządowego i samorządowego) stanowią jedno z kryteriów oceny stopnia spełnienia konwergencji nominalnej przez kraje członkowskie UE. Przykładowo, wielopłaszczyznową ocenę zbieżności nominalnej, dokonaną z perspektywy ostatniej recesji, przedstawiają M. Ochrymiuk i A. Rogut [2010] dla strefy euro oraz A. Szymańska [2013a] dla Polski na tle pozostałych krajów UE.

Trwale nadmierny deficyt, zrealizowany zwłaszcza na poziomie systemowym (strukturalnym i niecyklicznym), wpisuje się w koncepcję skłonności do deficytów. Na gruncie teoretycznym, dwie najważniejsze koncepcje wyjaśniające powstawanie zjawiska skłonności do deficytów związane

są z teorią preferencji, którymi kierują się decydenci polityczni oraz problemie ich czasowych niespójności, a z drugiej strony wyjaśniane są za pomocą teorii wspólnego zasobu. O ile pierwsza z wymienionych jest szeroko popularyzowana między innymi przez Alesinę i Tabelliniego [1990], wśród przedstawicieli akcentujących wpływ koncepcji wspólnego zasobu przeważają m.in. Velasco [1999, 2000], Hallerberg i von Hagen [1999], von Hagen i Harden [1995], Krogstrup i Wyplosz [2006]. Jak wskazują m.in. prace Perssona, Rolanda i Tabelliniego [2003] oraz von Hagen i Hardena [1994], problem wspólnego zasobu wyjaśniał przyczyny istnienia zaobserwowanych skłonności do deficytów w krajach OECD. Stąd też przyczyn nadmiernych deficytów uparywano m.in. w licznych aspektach systemowych. Stwierdzić można, że polityczny aspekt instytucji fiskalnych i inne wyznaczniki ich jakości odgrywają ważną rolę w kształtowaniu równowagi na poziomie strukturalnym. Na przykład, doświadczenia wielu państw wykazują, że niższa przejrzystość polityki prowadzi do wyższych deficytów, głównie z tego powodu, że w takich warunkach politycy starają się przeprowadzić własne oportunistyczne lub stronnice zamierzenia [szerzej m.in. Działo 2009]. Przeprowadzone pod tym kątem przez Fatasa i Mihova [2003a] badania wykazują, że im wyższe ograniczenia nakładane na instytucje polityczne tym mniejsza częstotliwość stosowania uznaniowej polityki fiskalnej i mniejszy jej negatywny wpływ na procesy wzrostu gospodarczego.

W tabeli 2 zaprezentowano obecnie obowiązujące (maj 2014) procedury nadmiernego deficytu w krajach UE. Jak wynika z tabeli 2, problem nadmiernych deficytów dotyczy zwłaszcza krajów strefy euro (12 z 17 wymienionych w tabeli krajów). Wśród pozostałych pięciu krajów z tabeli, trzy posiadają zobowiązanie do przystąpienia do strefy euro (Polska, Czechy, Chorwacja). W przypadku pięciu krajów (z terminem korekty przewidzianym na 2013 roku) decyzja o kolejnych krokach w ramach procedury (zniesienie lub dalsza korekta) zapewne zapadnie jeszcze w I połowie 2014 roku. Generalnie mechanizm procedury składa się z kolejnych kroków, które mają na celu doprowadzenie do podjęcia przez rządy skutecznych działań na rzecz redukcji nadmiernych deficytów. W Polsce obecnie otwarta jest druga z kolei procedura nadmiernego deficytu, dla której możliwie najbliższy termin skutecznej korekty ustalono na 2015 rok. Proces implementacji i dotychczasowe decyzje wydawane wobec poszczególnych krajów można prześledzić na oficjalnej stronie Komisji Europejskiej. Przykładowo, A. Szymańska [2013b] prezentuje przygotowane na podstawie wspomnianych informacji zestawienie dotychczasowych rekomendacji i zaleconych działań oraz ich wykonanie w odniesieniu do dwóch dotychczasowych procedur wystosowanych wobec Polski.

Tabela 2. Kraje obecnie poddane procedurze nadmiernego deficytu budżetowego

Lp.	Kraj	Data raportu Komisji	Data decyzji Rady o nałożeniu procedury	Termin korekty (aktualizacja z dn. 5.03.2014 r.)
1	Austria	7.10.2009	2.12.2009	2013
2	Belgia	7.10.2009	2.12.2009	2013
3	Chorwacja	15.11.2013	21.01.2014	2016
4	Cypr	12.05.2010	13.07.2010	2016
5	Czechy	7.10.2009	2.12.2009	2013
6	Dania	12.05.2010	13.07.2010	2013
7	Francja	18.02.2009	27.04.2009	2015
8	Grecja	18.02.2009	27.04.2009	2016
9	Hiszpania	18.02.2009	27.04.2009	2016
10	Holandia	7.10.2009	2.12.2009	2014
11	Irlandia	18.02.2009	27.04.2009	2015
12	Malta	21.05.2013	21.06.2013	2014
13	Polska	13.05.2009	7.07.2009	2015
14	Portugalia	7.10.2009	2.12.2009	2015
15	Słowacja	7.10.2009	2.12.2009	2013
16	Słowenia	7.10.2009	2.12.2009	2015
17	Wielka Brytania	11.06.2008	8.07.2008	rok finansowy 2014/2015

Kolorem szarym zaznaczono kraje poza obecną (maj 2014) strefą euro.

Źródło: Na podstawie raportów Komisji Europejskiej: [<http://ec.europa.eu/economy/>].

4. Pomiar zakresu uznaniowości w polityce fiskalnej

W literaturze przedmiotu doszukać się można kilku ujęć pomiaru uznaniowości w polityce fiskalnej. Koncentrują się one na [Coricelli i Fiorito 2013]:

- ocenie salda budżetowego skorygowanego o wahania cykliczne;
- analizie wykorzystującej resztę estymowanych równań (np. stosownego równania wydatków rządowych do oceny uznaniowości tego instrumentu);
- podejściu narracyjnym opartym na egzogenicznych epizodach polityki fiskalnej.

Podjęcie narracyjne dotyczy szerokiego ujęcia analiz w zakresie zmian polityki fiskalnej rządu. Podstawą wyodrębnienia działań dyskrecjonalnych jest analiza dokumentów rządowych w zakresie zastosowanych instrumentów dochodowych i wydatkowych, które mają charakter ściśle związany z działaniami uznaniowymi. Przykłady zastosowań podejścia narracyjnego, wykorzystywanego na rzecz badań w zakresie analiz mnożnikowych, przedstawiają między innymi Ramey i Shapiro [1998] i Ramey [2009].

W przypadku podejścia opartego na wykorzystaniu np. równania wydatków rządowych zakłada się, że reszta z oszacowanego równania wskazywać powinna na składnik dyskrecjonalny. Przykładem służy szeroko cytowana praca Fatasa i Mihova [2003a]. Autorzy wskazują, że w oszacowanym przez nich równaniu wydatków rządowych reszty (które są pozbawione elementów cyklicznych) wskazują na komponenty dyskrecjonalne. Wspomnieć należy, że autorzy estymowali zlogarytmowane równanie konsumpcji publicznej (w relacji do PKB) jako funkcję opóźnień zmiennej objaśnianej, zmian realnego PKB, jednocześnie rozszerzając analizy o dodanie zmiennych o charakterze instytucjonalnym. Autorzy w swoim badaniu przyjęli założenie, że polityka fiskalna może ulegać dekompozycji na części składowe związane z: (1) działaniem automatycznych stabilizatorów; (2) uznaniowością związaną z potrzebą reakcji na bieżącą aktywność gospodarczą oraz (3) uznaniowością, która ma swoje podłoże w innych czynnikach niż wahania aktywności gospodarczej. To właśnie ten trzeci komponent stanowi przedmiot badań w pracy Fatasa i Mihova [2003a]. Wyniki poczynionych badań wskazują, że tak rozumiana dyskrecjonalność destabilizuje gospodarkę. Efekty dyskrecjonalności są bardzo poważne. Analiza przeprowadzona na próbie 91 krajów w latach 1960–2000 pozwoliła autorom określić, że konsekwencją implementacji dyskrecjonalnej polityki fiskalnej jest wysoka zmienność produkcji – każdy jednoprocentowy wzrost w zakresie niecyklicznej uznaniowości obniża wzrost gospodarczy o około 0,8 pkt proc. Uzyskane dowody wskazują na konieczność ograniczania uznaniowości w polityce fiskalnej, co również obaj autorzy akcentują także w innym opracowaniu [Fatas i Mihov 2003b], w którym podjęli się badań na grupie krajów strefy euro.

Najbardziej powszechnym sposobem dekompozycji polityki fiskalnej jest podejście oparte na ocenie salda cyklicznego i salda skorygowanego o wahania cykliczne. Komisja Europejska w raportach na temat stanu finansów publicznych za miernik dyskrecjonalnej polityki fiskalnej przyjmuje zmiany w rozmiarach salda budżetowego, które pozostają po wyłączeniu części związanej m.in. z działaniem automatycznych stabilizatorów koniunktury [np. European Commission 2009, s. 268; 2012, s. 310]. Podejście to jest najbardziej znanym sposobem ujęcia rozmiarów uznaniowości w polityce fiskalnej

(na co wskazują m.in. [Coricelli i Fiorito 2013]), lecz jednocześnie uproszczonym, a tym samym niedoskonałym. Rozmiary skorygowanego cyklicznie salda rzeczywistego oraz skorygowanego cyklicznie salda pierwotnego są szeroko wykorzystywane w raportach Komisji Europejskiej czy OECD w zakresie analiz polityki fiskalnej, a zwłaszcza dla oceny jej trendu i pozycji (tzw. *fiscal stance*). Także O. Blanchard [1990] saldo takie określa jako kategorię miernika (indeksu) zmian dyskrecjonalnych w polityce fiskalnej, jednakże silnie akcentuje niekompletność tego podejścia. Stąd też miernik oparty na korekcie salda budżetowego o składniki cykliczne nie jest doskonałym narzędziem pomiaru stopnia uznaniowości generowanej przez władze rządowe. Jak podkreślają m.in. Coricelli i Fiorito [2013] ocena skorygowanego cyklicznie salda budżetowego jako krótkookresowego miernika uznaniowości polityki fiskalnej nie jest doskonała. Na przykład, wykazują oni, że na podstawie takiego podejścia należałoby uznać, że poza wydatkami na zasiłki dla bezrobotnych pozostałe wydatki rządowe powinny być traktowane jako niecykliczne, co wszakże nie oznacza, że są one *stricte* dyskrecjonalne. Podejście do wyodrębniania salda cyklicznego i strukturalnego jest szeroko wykorzystywane przez międzynarodowe instytucje (wykorzystują je także m.in. Blanchard [1990], Girouard i Price [2004], Girouard i André [2005]). Podejście przyjmujące tożsamość pomiędzy strukturalnym i dyskrecjonalnym komponentem jest nie do końca poprawne. W literaturze przedmiotu wskazuje się na wady takiej tożsamości. Co więcej, błędy w obliczeniach salda cyklicznego wpływają na błędy w pomiarze części korygowanej. Nie mniej jednak podejście to jest najbardziej popularnym sposobem pomiaru niecyklicznej aktywności władz rządowych.

4.1. Podejście pośrednie oraz bezpośrednie do analiz składnika dyskrecjonalnego w polityce fiskalnej

Zmiana rzeczywistego salda skorygowanego o wahania cykliczne lub salda pierwotnego skorygowanego o wahania cykliczne traktowana jest jako narzędzie oceny trendu i pozycji polityki fiskalnej. Komisja Europejska [np. European Commission 2009] podkreśla, że pozycja fiskalna jest jednym z mierników uznaniowości w polityce fiskalnej. W praktyce istnieją dwa główne podejścia do jej oszacowania: podejście pośrednie (*top-down approach*, które można byłoby określić również mianem podejścia odgórnego) oraz podejście bezpośrednie (*bottom-up approach* albo podejście oddolne)

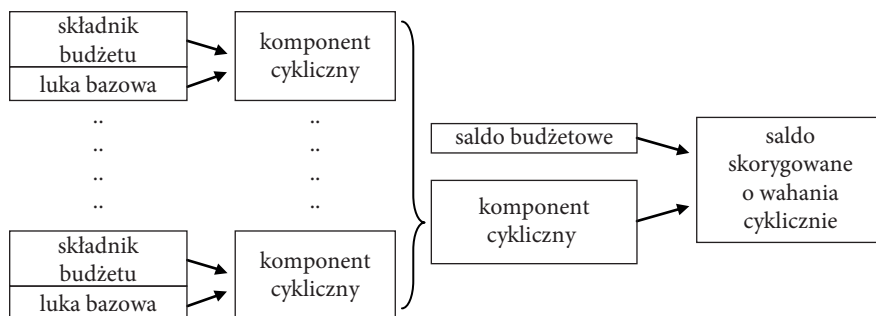
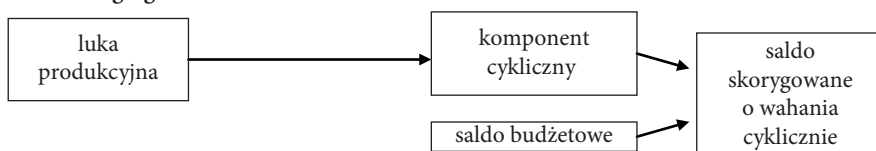
Do niedawna, w wielu opracowaniach tematycznych za poprawny miernik pozycji fiskalnej (*fiscal stance*) przyjmowało się ten, bazujący na szacowaniu salda pierwotnego skorygowanego o wahania cykliczne na podstawie podejścia pośredniego [por. European Commission 2013, s. 103]. Jak podkreśla

Komisja Europejska, obecnie coraz częściej za podstawy oszacowania charakteru zmian polityki fiskalnej uznaje się techniki wykorzystujące podejście bezpośrednie lub podejście narracyjne [European Commission 2013].

Podejście pośrednie koncentruje się na ocenie dyskrecjonalności poprzez analizę zmian salda budżetowego (zarówno rzeczywistego, jak i skorygowanego o wahania cykliczne). W rzeczywistości podejście to służy do oceny trendu polityki fiskalnej, gdyż zmiany tak oszacowanego salda skorygowanego o wahania cykliczne (zwłaszcza salda pierwotnego) określają charakter polityki fiskalnej, np. ujemna wartość takiej zmiany wskazywać będzie na poluzowanie polityki fiskalnej i jej ekspansywny charakter.

W przypadku Unii Europejskiej w podejściu pośrednim wyraźnie zarysowały się dwie metody szacowania salda cyklicznego. Jedna, zwana także metodą zagregowaną, wykorzystywana jest na szeroką skalę nie tylko przez Komisję Europejską, ale również przez OECD oraz IMF. Podejście drugie, zwane zdezagregowanym, propagowane jest przez System Europejskich Banków Centralnych oraz Europejski Bank Centralny. Niezależnie jednak od przyjętej metody saldo skorygowane o wahania cykliczne stanowi różnicę pomiędzy saldem budżetowym a oszacowanym komponentem cyklicznym.

Podejście zagregowane Komisji Europejskiej opiera się na korygowaniu salda budżetowego o wpływ składników cyklicznych. Ocena wrażliwości poszczególnych składników dochodów i wydatków budżetowych przebiega w powiązaniu z kształtowaniem się produkcji w danej gospodarce. Za najważniejsze składniki dochodów budżetowych wrażliwych na wahania cykliczne uznaje się podatek VAT, akcyzę, podatki bezpośrednie obciążające dochody przedsiębiorstw, podatki bezpośrednie obciążające dochody ludności oraz składki na ubezpieczenia społeczne, zaś po stronie wydatków jedynie wydatki związane z polityką rynku pracy – zasiłki dla bezrobotnych [Bezdek, Dybczak i Krejdl 2003]. W metodzie tej zakłada się, że komponent cykliczny jest pewną stałą frakcją luki produkcyjnej. Istotną kwestią jest więc oszacowanie luki produkcyjnej, którą Komisja Europejska ustala na podstawie oszacowania produkcji potencjalnej, wykorzystując w tym celu dwie metody, albo (1) metodę opartą na funkcji produkcji Cobba-Douglasa z wykorzystaniem stopy bezrobocia NAWRU, albo (2) metodę z wykorzystaniem narzędzi filtracji opartych na filtrze Hodricka-Prescotta [por. np. European Commission 2013a]. Podejście zagregowane wykorzystuje założenie o wrażliwości finansów publicznych na zmiany PKB, którą wyraża elastyczność wymienionych powyżej dochodów i wydatków budżetowych względem luki produkcyjnej. Luka produkcyjna i elastyczność służą następnie oszacowaniu cyklicznych komponentów dochodów i wydatków rządowych. Przykładowo, P. Krajewski [2006] za pomocą metody zagregowanej przeprowadził analizę

Metoda zdezagregowana**Metoda zagregowana**

Rysunek 1. Alternatywne rodzaje podejścia do szacowania salda cyklicznego i skorygowanego o wahania cykliczne

Źródło: [Andersen 2002, s. 49]

składników cyklicznych i niecyklicznych deficytu budżetowego dla polskiej gospodarki w latach 1995–2002.

Podejście zdezagregowane polega z kolei na wyodrębnianiu komponentów cyklicznych poszczególnych składników salda budżetowego. W tym podejściu łączna produkcja lub luka produkcyjna nie odgrywają istotnej roli, gdyż elastyczność szacowana jest w stosunku do mniej zagregowanych danych. Metoda ta wiąże wrażliwość poszczególnych składników dochodów i wydatków budżetowych z przypisanymi im makroekonomicznymi agregatami służącymi jako podstawa opodatkowania lub podstawa kształtowania rozmiarów wydatków rządowych. Przykładowo, podstawą dla podatków pośrednich jest prywatna konsumpcja, podstawą dla wydatków związanych z bezrobociem jest liczba bezrobotnych, dla podatków korporacyjnych – wskaźnik zysków brutto przedsiębiorstw (lub nadwyżka operacyjna), natomiast dla określenia składek na ubezpieczenia społeczne gospodarstw domowych – zatrudnienie w sektorze prywatnym oraz przeciętne wynagrodzenie w sektorze prywatnym [Bouthevillain i in. 2001, Ambriško i in. 2012]. Na ich podstawie określa się składniki cykliczne. Suma tak określonych składników cyklicznych stanowi następnie o całkowitym rozmiarze salda cyklicznego. Jak podkreśla się w literaturze przedmiotu, rozmiary tego salda mogą się istotnie różnić od wcześniejszego podejścia, zwłaszcza z tego powodu, że poszczególne komponenty

bazowe mogą znajdować się w innej fazie cyklu niż PKB [np. Bezděk, Dybczak i Krejdl 2003]. Podejście to akcentuje występowanie efektu kompozycji przy szacowaniu salda cyklicznego i skorygowanego o wahania cykliczne. O ile w poprzednim podejściu wykorzystywano założenie o wrażliwości dochodów i wydatków publicznych względem luki PKB, o tyle w tym rozpatruje się ich wrażliwość względem mniej zagregowanych danych. Podejście to jest szeroko opisane m.in. w Bouthevillain i in. [2001], Bezděk, Dybczak i Krejdl [2003].

Alternatywne podejście do szacowania uznaniowości w polityce fiskalnej nazywane jest podejściem bezpośrednim, bowiem określa wpływ poszczególnych narzędzi dochodowych i wydatkowych na budżet. W tym podejściu dyskrecjonalność w zakresie instrumentów dochodowych szacowana jest przede wszystkim na podstawie zmian w ustawach podatkowych, czyli w pewnym sensie poprzez analizy z wykorzystaniem podejścia narracyjnego. Ważną kwestią jest decyzja o pomiarze uznaniowości dochodów dokonywana z perspektywy *ex ante* lub *ex post* zmian podatkowych, np. Ambriško i in. [2012] podkreślają rolę efektów zmian podatkowych *ex post* jako bardziej odpowiednią do analiz. Ponadto ważną kwestią jest rozróżnienie zmian trwałych i tymczasowych, zachodzących w analizowanych instrumentach. O wiele trudniej jest określić rozmiary dyskrecjonalnych wydatków rządowych, zwłaszcza z uwagi na ich definicję. Jak podkreślają Ambriško i in. [2012], trudności w takiej ocenie wynikają przede wszystkim z dostępności stosownych danych, gdyż informacje na temat mierników wydatków dyskrecjonalnych są niepełne i niekompletne, zwłaszcza nie są one systematycznie dokumentowane. Z tych powodów Ambriško i in. [2012] oceniają uznaniowość wydatków w odniesieniu do zmian całkowitych wydatków korygowanych o zasiłki dla bezrobotnych i płatności odsetkowe, które to wykazują istotne średnio- oraz długookresowe powiązanie z wahaniami koniunkturalnych. W ten sposób, na podstawie dostępnych informacji, uzyskują tak zwane autonomiczne wydatki rządowe, niezależne od zmian PKB. Ostatecznie o rozmiarach uznaniowości decyduje różnica pomiędzy miernikiem uznaniowych dochodów i wydatków. Szczegółowy proces ustalania uznaniowości fiskalnej autorzy opisują w załączniku do swojego artykułu.

Jak podkreślają m.in. Mourre i in. [2013], oba typy podejścia istotnie różnią się w zakresie identyfikacji uznaniowej polityki fiskalnej. W przypadku podejścia pośredniego dyskrecjonalność ustala się poprzez korygowanie rzeczywistego salda budżetowego o składniki niestrukturalne. Przeciwnie postępuje się w podejściu bezpośrednim, gdzie następuje coroczna identyfikacja uznaniowego charakteru poszczególnych środków budżetowych w sposób bezpośredni (na bazie decyzji legislacyjnych lub administracyjnych), po czym łączy się je w celu uzyskania miary agregatywnej.

5. Ocena charakteru polityki fiskalnej w wybranych krajach UE

Ocenę kierunku zmian polityki fiskalnej w krajach UE przeprowadzono na podstawie analizy salda skorygowanego o wahania cykliczne. Szczególną przydatność tego salda do oceny zmian w polityce fiskalnej akcentuje podejście pośrednie do wyznaczania uznaniowości w polityce fiskalnej. Co więcej, jak podkreśla Komisja Europejska w swoich raportach, ważne jest zapewnienie równowagi finansów publicznych zwłaszcza na poziomie niecyklicznym. Stąd też głębokie zmiany salda skorygowanego o wahania cykliczne świadczą o nierównowadze strukturalnej w danej gospodarce [szerzej: Możdziej 2009].

W tabeli 3 przedstawiono wybrane dane z zakresu stanu finansów publicznych w tych krajach UE, które zobowiązane są do przyszłego uczestnictwa w strefie euro. Ze względu na istotne braki w szacunkach wybranych wskaźników dla Chorwacji, kraj ten został pominięty w poniższych analizach.

Zaprezentowane w tabeli 3 dane uwzględniają powiązanie zmian wybranych agregatów fiskalnych. Jak wynika z analiz, w przypadku większości rozważanych krajów, zmiana salda skorygowanego o wahania cykliczne w okresie przypadającym na spowolnienie gospodarcze była dodatnia. Zgodnie z przyjętymi założeniami, taki wynik wskazywał na zacieśnianie polityki fiskalnej, a tym samym na restrykcyjność fiskalną. W latach 2008–2012 okresy zacieśnienia fiskalnego obejmowały w Bułgarii cztery epizody, po trzy w Rumuni i na Węgrzech oraz po dwa w przypadku Czech, Litwy i Polski. Dokładniejszy obraz zmian w polityce fiskalnej oddaje naniesienie okresów restrykcyjności na rozmiary luki PKB. W przypadku występowania zarówno dodatniej zmiany w saldzie skorygowanym o wahania cykliczne, jak i ujemnej luki produkcyjnej można mówić o procyklicznym zacieśnianiu [European Commission 2013c], co prowadzić może do pogłębiania wahań koniunkturalnych (tzw. „zaciskanie pasa” w kryzysie). Taka sytuacja wystąpiła w okresie 2009–2012 przede wszystkim w przypadku Rumunii – 3 epizody, po 2 epizody w Bułgarii, Czechach, na Węgrzech i na Litwie oraz raz w Polsce.

Ograniczanie rozmiarów salda skorygowanego o wahania cykliczne świadczy o zwiększeniu zakresu funkcjonowania automatycznych stabilizatorów w kształtowaniu rzeczywistego salda, co ma swoje pozytywne konsekwencje dla krajów ubiegających się o członkostwo w strefie euro. Ponadto wyeliminowanie działań o charakterze uznaniowym zwiększać powinno zdolność krajów objętych derogacją do bardziej trwałego wypełniania fiskalnych kryteriów konwergencji nominalnej. Z analizy danych zawartych w tabeli 3

Tabela 3. Wybrane charakterystyki dla oceny pozycji finansów publicznych w krajach UE

Kraj	Charakterystyki	2004	2008	2009	2010	2011	2012	2013*
Bułgaria	saldo cykliczne	1,0	2,0	-0,7	-0,8	-0,3	-0,3	-0,5
	saldo SWC	0,8	-0,3	-3,6	-2,4	-1,7	-0,4	-1,5
	zmiana salda SWC	+0,6	+0,2	-3,3	+1,2	+0,7	+1,3	-1,1
	saldo rzeczywiste	1,9	1,7	-4,3	-3,1	-2,0	-0,8	-2,0
	luka produkcyjna	3,2	6,2	-2,2	-2,4	0,0	-1,0	-1,7
Czechy	saldo cykliczne	0,2	2,1	-0,7	-0,4	-0,1	-0,7	-1,3
	saldo SWC	-3,1	-4,3	-5,1	-4,3	-3,1	-3,7	-1,6
	zmiana salda SWC	+3,6	-1,1	-0,8	+0,8	+1,2	-0,6	+2,1
	saldo rzeczywiste	-2,8	-2,2	-5,8	-4,7	-3,2	-4,4	-2,9
	luka produkcyjna	0,6	5,3	-1,8	-1,0	-0,2	-1,8	-3,4
Litwa	saldo cykliczne	1,0	2,1	-3,2	-2,5	-0,6	-0,2	0
	saldo SWC	-2,5	-5,4	-6,2	-4,7	-4,8	-3,0	-3,0
	zmiana salda SWC	-0,7	-1,4	-0,8	+1,5	-0,1	+1,8	0,0
	saldo rzeczywiste	-1,5	-3,3	-9,4	-7,2	-5,5	-3,2	-3,0
	luka produkcyjna	3,2	6,9	-10,5	-8,1	-2,1	-0,7	0,0
Polska	saldo cykliczne	-0,6	1,3	0,4	0,3	0,3	-0,3	-0,8
	saldo SWC	-4,8	-5,0	-7,9	-8,2	-5,3	-3,6	-4,0
	zmiana salda SWC	+0,1	-1,9	-2,9	-0,3	+2,9	+1,7	-0,4
	saldo rzeczywiste	-5,4	-3,7	-7,5	-7,9	-5,0	-3,9	-4,8
	luka produkcyjna	-1,5	3,2	1,0	0,8	0,8	-0,7	-2,1
Rumunia	saldo cykliczne	1,3	2,6	-0,1	-0,7	-0,5	-0,8	-0,6
	saldo SWC	-2,5	-8,3	-9,0	-6,1	-5,1	-2,2	-1,9
	zmiana salda SWC	-0,9	-3,4	-0,7	+2,9	+1,0	+2,9	+0,3
	saldo rzeczywiste	-1,2	-5,7	-9,0	-6,8	-5,6	-3,0	-2,5
	luka produkcyjna	3,9	7,8	-0,2	-2,2	-1,4	-2,3	-1,8
Węgry	saldo cykliczne	1,4	1,3	-2,1	-1,7	-1,0	-1,8	-1,6
	saldo SWC	-7,8	-5,1	-2,5	-2,6	5,3	-0,2	-1,3
	zmiana salda SWC	+0,3	+1,7	+2,6	-0,1	+7,9	-5,5	-1,1
	saldo rzeczywiste	-6,5	-3,7	-4,6	-4,3	4,3	-2,0	-2,9
	luka produkcyjna	2,9	2,8	-4,5	-3,6	-2,2	-3,9	-3,5

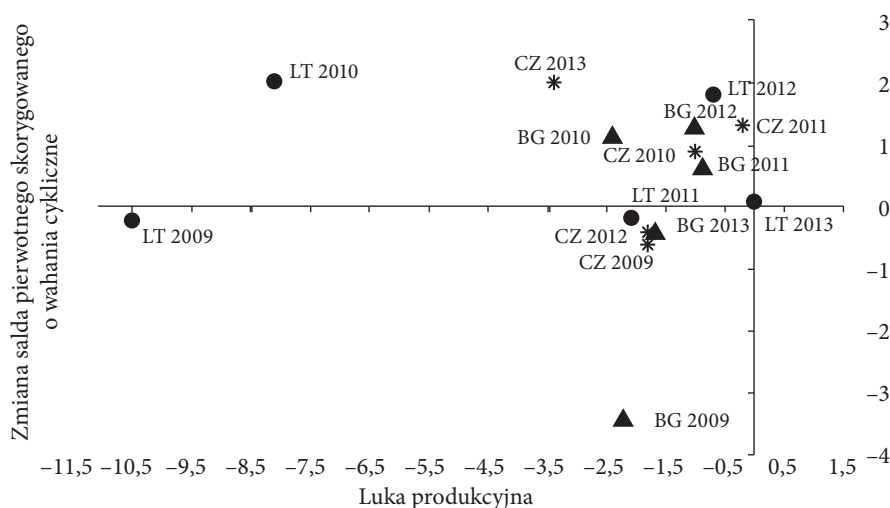
* 2013 – prognoza.

Saldo SWC – saldo skorygowane o wahania cykliczne.

Źródło: Na podstawie [European Commission 2013a], wartości salda skorygowanego o wahania cykliczne i salda cyklicznego na podstawie funkcji produkcji.

wynika, że w okresie lat 2009–2012 w większości analizowanych krajów saldo skorygowane o wahania cykliczne było niższe od salda rzeczywistego, co świadczy o istotnym wpływie cyklu koniunkturalnego na deficyt budżetowy w tym okresie. Trochę odmiennie przedstawia się sytuacja w przypadku Polski, gdzie w latach 2008–2011 saldo niecykliczne przewyższało rozmiary deficytu rzeczywistego. Oznacza to, że w badanym okresie saldo to skorygowane zostało nadwyżką cykliczną, a w konsekwencji powstały deficyt rzeczywisty nie miał uzasadnienia w negatywnych wahaniami koniunkturalnych. Brak powiązania okresów wysokich deficytów z okresami recesji stanowił podstawowy argument dla rekomendacji Komisji i decyzji Rady o wprowadzeniu w Polsce procedur, zmierzających do korekty nadmiernego deficytu [zob. Szymańska 2013b].

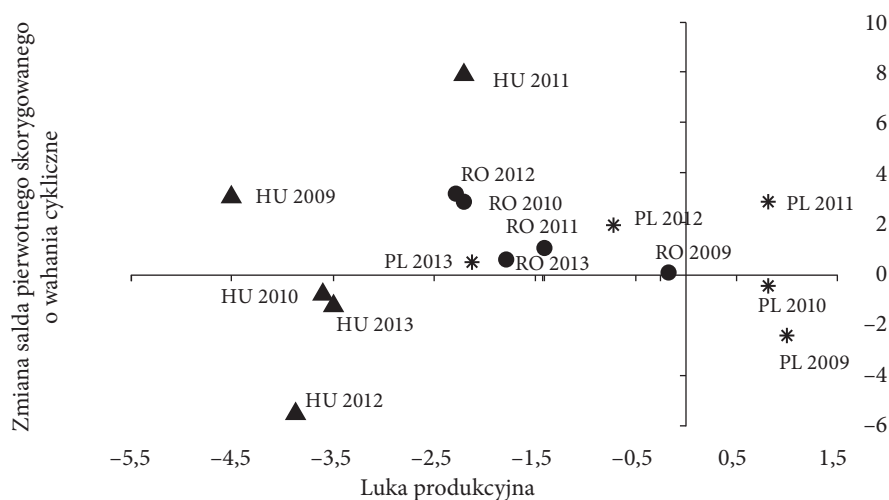
Bardziej przejrzystym wskaźnikiem do oceny pozycji polityki fiskalnej wydaje się saldo pierwotne skorygowane o wahania cykliczne, co podkreśla także Komisja Europejska. W przypadku salda pierwotnego pomija się bowiem część wydatków sztywnych związanych z obsługą długu publicznego. Na rysunkach 2 i 3 przedstawiono charakter polityki fiskalnej w analizowanych krajach, oceniany z punktu widzenia zmian salda pierwotnego skorygowanego o wahania cykliczne oraz zmiany poziomu luki PKB.



Rysunek 2. Pozycja polityki fiskalnej w latach 2009–2013 w Bułgarii (BG), Czechach (CZ) oraz na Litwie (LT)*

* dla roku 2012 oraz 2013 – prognoza, saldo pierwotne skorygowane o wahania cykliczne jako procent PKB, luka produkcyjna jako procent produkcji potencjalnej

Źródło: Na podstawie [European Commission 2013a, 2013b]



Rysunek 3. Pozycja polityki fiskalnej w latach 2009–2013 w Polsce (PL), Rumunii (RO) oraz na Węgrzech (HU)*

* dla roku 2012 oraz 2013 – prognoza, saldo pierwotne skorygowane o wahania cykliczne jako procent PKB, luka produkcyjna jako procent produkcji potencjalnej

Źródło: Na podstawie [European Commission 2013a, 2013b]

Dokonując oceny wskaźników zmian salda pierwotnego skorygowanego o wahania cyklicznie względem rozmiarów luki PKB, stwierdzić można, że w analizowanych krajach polityka fiskalna wykazywała na ogół procykliczne zacieśnienie. W przypadku Polski w latach 2009–2010 polityka fiskalna miała charakter procyklicznego rozluźnienia, z prognozowanym na lata 2012–2013 procyklicznym zacieśnieniem. Procykliczne rozluźnienie świadczy zatem o występowaniu w Polsce skłonności do generowania deficytu, który, co już podkreślono, nie miał uzasadnienia w wahaniami koniunkturalnych. Z kolei w przypadku Rumunii polityka fiskalna w całym badanym okresie wykazywała trwałe procykliczne zacieśnienie. Odzwierciedleniem takiego charakteru polityki fiskalnej była trwała i postępująca redukcja salda pierwotnego oraz salda rzeczywistego w tym kraju w latach 2009–2013.

Zakończenie

W niniejszym artykule zaprezentowano kwestie dotyczące oceny uznaniowego komponentu w polityce fiskalnej oraz oceny pozycji fiskalnej krajów UE, które w niedalekiej przyszłości powinny przystąpić do strefy euro.

Jak wynika z przeprowadzonych rozważań, ocena komponentu dyskrecyjnego jest dość trudna do przeprowadzenia z uwagi na problemy z jego szczegółowym wyodrębnieniem. Istniejące metody traktują jako przybliżenie działań dyskrecyjnych te komponenty dochodów, wydatków lub salda budżetowego, które głównie pozostają po usunięciu składników cyklicznych. Pamiętać należy, że w przypadku wydatków budżetowych takie podejście może być niepełne, co wynika z ich złożoności i różnorodności, w tym istnienia wydatków sztywnych.

Należy pamiętać, że część niecykliczną salda budżetowego nie kształtują wyłącznie świadome działania rządu, lecz również wiele procesów wynikających np. ze zobowiązań, których trudno uniknąć we współczesnym świecie. Dynamiczne otoczenie państw, w tym silne procesy globalizacji i integracji międzynarodowej, nie pozostaje bez wpływu na kształt narodowych finansów publicznych. Zgodnie z definicjami uznaniowa polityka fiskalna odnosi się do celowego dostrajania agregatowego popytu. Stąd też saldo skorygowane o wahania cykliczne nie jest do końca adekwatne do oceny uznaniowości w polityce fiskalnej, aczkolwiek jego szacowanie za pomocą podejścia pośredniego (*top-down*) pozwala na identyfikację niecyklicznych rozmiarów aktywności rządu.

Zastosowanie salda skorygowanego o wahania cykliczne w finansach publicznych ma również inne przeznaczenie niż ocena uznaniowości władz rządowych. Po pierwsze, saldo to umożliwia ocenę nierównowagi strukturalnej finansów publicznych. Saldo strukturalne (tzn. saldo budżetowe skorygowane o efekty wahań cyklicznych, efekty tymczasowe i jednorazowe oraz efekty nadzwyczajne) informuje o różnicy pomiędzy strukturalnymi dochodami i wydatkami, wskazując na możliwe kierunki procesów konsolidacji. Stanowi ono również podstawę oceny stanu finansów publicznych, dokonywaną w ramach nadzoru budżetowego. W Unii Europejskiej, w następstwie pierwszej reformy PSW (2005 rok), saldo budżetowe, skorygowane łącznie o wahania cykliczne oraz środki tymczasowe i jednorazowe, stanowi podstawę określenia pożądanego rozmiaru salda strukturalnego w relacji do sformułowanych w części prewencyjnej PSW tzw. średniookresowych celów budżetowych (MTO – *medium-term objectives*), doprecyzowanych następnie w krajowych programach konwergencji lub programach stabilności. Zgodnie z ustaleniami saldo skorygowane o wspomniane komponenty nie powinno być wyższe niż określone w tych programach MTO. Ponadto saldo strukturalne uwzględniane jest przez Komisję przy formułowaniu zaleceń w zakresie działań na rzecz redukcji nadmiernego deficytu.

Po drugie, zmiany salda skorygowanego o wahania cykliczne świadczą o pozycji fiskalnej danego kraju, wskazując na jej ekspansywny lub restrykcyjny charakter.

W większości przeanalizowanych krajów, polityka fiskalna w okresie spowolnienia gospodarczego wykazywała procykliczne zacieśnienie. Co więcej, w badanym okresie negatywne saldo cykliczne wpływało na powiększanie rozmiarów rzeczywistego deficytu. W przypadku Polski wprawdzie zaobserwowano nadwyżkę cykliczną, która ograniczała rozmiary deficytu niecyklicznego, to jednak nie była ona wystarczająca do redukcji deficytu rzeczywistego. Powstałe (nadmierne) deficyty w Polsce nie miały zatem charakteru związanego z cyklem koniunkturalnym, lecz były pochodną procesów strukturalnych i systemowych. W konsekwencji znacznego przekraczania fiskalnych kryteriów konwergencji nominalnej, Polska w 2009 roku poddana została drugiej procedurze nadmiernego deficytu. Zaznaczyć należy, że obecnie (maj 2014 roku) oprócz Polski, procedura ta dotyczy tylko dwóch krajów ubiegających się o uczestnictwo w strefie euro (Chorwacji i Czech). Obecny stan polskich finansów publicznych wymaga zatem koniecznych reform o charakterze strukturalnym, umożliwiających zapewnienie równowagi. Komisja Europejska wielokrotnie w swoich raportach wskazywała na niewykorzystanie przez polski rząd okresów pomyślnego rozwoju koniunktury do przeprowadzenia skutecznych reform. Zaniechane okazje wymagać będą ponoszenia zdecydowanie wyższych kosztów tych reform w przyszłości.

Bibliografia

- Alessina, A., Tabellini, G., 1990, *A Positive Theory of Fiscal Deficits and Government Debt*, Review of Economic Studies, vol. 57, no. 3.
- Ambriško, R., Augusta, V., Hájková, D., Král, P., Netušilová, P., Říkovský, M., Soukup, P., 2012, *Fiscal Discretion in the Czech Republic in 2001–2011: Has It Been Stabilizing?*, Research and Policy Notes, no. 1, Czech National Bank, Prague.
- Andersen, A.B., 2002, *Cyclically Adjusted Government Budget Balances*, Danmarks Nationalbank Monetary Review.
- Bain, K., Howells, P.G.A., 1987, *Government and the Economy*, Longman, London.
- Barczyk, R., 2004, *Teoria i praktyka polityki antycyklicznej*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Poznaniu, Poznań.
- Barczyk, R., Lubiński, M., 2009, *Dylematy stabilizowania koniunktury*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu, Poznań.
- Begg, D., Fisher, S., Dornbusch, R., 2000, *Ekonomia. Makroekonomia*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa.
- Bezděk, V., Dybczak, K., Krejdl, A., 2003, *Cyclically Adjusted Fiscal Balance – OECD and ESBC Methods*, Czech Journal of Economic and Finance, vol. 53.

- Blanchard, O., 1990, *Suggestions for a New Set of Fiscal Indicators*, OECD Economics Department Working Papers, no. 79.
- Bouthevillain, C., Cour-Thimann, P., Van Den Dool, G., Hernández De Cos, P., Langenus, G., Mohr, M., Momigliano, S., Tujula, M., 2001, *Cyclically Adjusted Budget Balances: an Alternative Approach*, ECB Working Paper, no. 77.
- Caban, W., 1998, *Państwo, budżet, polityka fiskalna* w: Caban, W. (red.) *Ekonomia*, Wydawnictwo ABSOLWENT, Łódź.
- Christiano, L., Eichenbaum, M., Rebelo, S., 2011, *When Is the Government Spending Multiplier Large?*, Journal of Political Economy, vol. 119, no. 1.
- Cogan, J.F., Cwik, T., Taylor, J.B., Wieland, V., 2010, *New Keynesian versus Old Keynesian Government Spending Multipliers*, Journal of Economic Dynamics and Control, vol. 34, no. 3.
- Coricelli, F., Fiorito, R., 2013, *Myths and Facts about Fiscal Discretion: a New Measure of Discretionary Expenditure*, CES Working Paper, no. 2013.33.
- Działo, J., 2009, *Polityczne uwarunkowania jakości instytucji fiskalnych*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź.
- Eggertsson, G.B., 2011, *What Fiscal Policy is Effective at Zero Interest Rates?* w: Acemoglu, D., Woodford, M. (eds.), *NBER Macroeconomics Annual 2010*, vol. 25, MIT Press.
- European Commission, 2009, *Public Finances in EMU*.
- European Commission, 2012, *Report on Public Finances in EMU*.
- European Commission, 2013a, *Cyclical Adjustment of Budget Balances*, Autumn 2013.
- European Commission, 2013b, *Statistical Annex, European Economic Forecast – Spring 2013*.
- European Commission, 2013c, *Report on Public Finances in EMU 2013*.
- Fatás, A., Mihov, I., 2003a, *The Case for Restricting Fiscal Policy Discretion*, Quarterly Journal of Economics, vol. 118 (4).
- Fatás, A., Mihov, I., 2003b, *On Constraining Fiscal Policy Discretion in EMU*, Oxford Review of Economic Policy, vol. 19 (1).
- Fatás, A., Mihov, I., 2009, *The Euro and Fiscal Policy*, NBER Working Paper, no. 14722. National Bureau of Economic Research, Cambridge.
- Girouard, N., Andre, C., 2005, *Measuring Cyclically Adjusted Budget Balances for OECD Countries*, Economics Department Working Papers, no. 434.
- Girouard, N., Price, R., 2004, *Asset Price Cycles, "one-off" Factors and Structural Budget Balances*, Working Paper, OECD.
- Hallerberg, M., Von Hagen, J., 1999, *Electoral Institutions, Cabinet Negotiations, and Budget Deficits in the European Union*, w: Poterba, J., Von Hagen, J. (eds.), *Fiscal Institutions and Fiscal Performance*, s. 209–232, University of Chicago Press, Chicago.
- http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/sgp/corrective_arm/index_en.htm [dostęp: 02.05.2014].
- http://ec.europa.eu/environment/integration/recovery_plan.htm, [dostęp: 30.04.2014].

- <http://www.recovery.gov/arra/Pages/default.aspx>, [dostęp: 30.04.2014].
- Kopits, G., Symansky, S.A., 1998, *Fiscal Policy Rules*, IMF Occasional Paper, no. 162/1998.
- Kowalski, T., 2001, *Proces formułowania oczekiwań a teoria cyklu wyborczego. Implikacje dla polityki gospodarczej*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Poznaniu, Poznań.
- Krajewski, P., 2006, *Strukturalny i cykliczny komponent deficytu budżetowego w Polsce*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź.
- Krogstrup, S., Wyplosz, Ch., 2006, *A Common Pool Theory of Deficit Bias Correction*, CEPR Discussion Paper, no. 5866.
- Lubiński, M., 2010, *Polityka fiskalna wobec kryzysu finansowego. Próba oceny*, Gospodarka Narodowa, nr 9 (229).
- Markiewicz, M., Siwińska J., 2003, *Wydatki sztywne budżetu państwa*, Centrum Analiz Społeczno-Ekonomicznych, Studia i Analizy CASE, Warszawa.
- Mourre, G., Isbasoiu, G.M., Paternoster, D., Salto, M., 2013, *The Cyclically-adjusted Budget Balance Used in the EU Fiscal Framework: an Update*, European Economy Economic Paper, no. 478.
- Moździerz, A., 2009, *Nierównowaga finansów publicznych*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa.
- Ochrymiuk, M., Rogut, A., 2010, *Konwergencja nominalna w strefie euro. Implikacje dla Polski*, NBP, Warszawa.
- OECD, 2009, *Fiscal Packages Across OECD Countries: Overview and Country Details*.
- Osiatyński, J., 2006, *Finanse publiczne. Ekonomia i Polityka*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- Persson, T., Roland, G., Tabellini, G., 2003, *How do Electoral Rules Shape Party Structures, Government Coalitions, and Economic Policies?* NBER Working Paper no. 10176.
- Ramey, V., 2009, *Identifying Government Spending Shocks: It's All the Timing*, NBER Working Paper, no. 15464.
- Ramey, V., Shapiro, M.D., 1998, *Costly Capital Reallocation and the Effects of Government Spending*, Carnegie-Rochester Conference on Public Policy, vol. 48, no. 1.
- Romer, D., 1988, *What Are the Costs of Excessive Deficits?* w: Fisher, S. (ed.), *NBER Macroeconomics Annual 1988*, vol. 3, MIT Press.
- Szymańska, A., 2013a, *Trwałość konwergencji nominalnej w Polsce z perspektywy uczestnictwa w Unii Gospodarczej i Walutowej*, Acta Universitatis Lodzensis Folia Oeconomica, nr 281.
- Szymańska, A., 2013b, *Mechanizm korekty nadmiernego deficytu w krajach Unii Europejskiej – analiza na przykładzie Polski* w: Urbanek, P. (red.), *Ekonomia i zarządzanie w teorii i praktyce. Determinanty konkurencyjności przedsiębiorstw, regionów, gospodarek*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź.

-
- Velasco, A., 1999, *A Model of Endogenous Fiscal Deficits and Delayed Fiscal Reforms* w: Poterba, J., Von Hagen, J. (ed.), *Fiscal Institutions and Fiscal Performance*, University of Chicago Press, Chicago.
- Velasco, A., 2000, *Debts and Deficits with Fragmented Fiscal Policymaking*, *Journal of Public Economic*, vol. 76, no. 1.
- Von Hagen, J., Harden, I., 1994, *National Budget Processes and Fiscal Performance*, *European Economy Reports and Studies*, no. 3.
- Von Hagen, J., Harden, I., 1995, *Budget Processes and Commitment to Fiscal Discipline*, *European Economic Review*, vol. 39, no. 3–4.