

SKUTKI STABILIZACYJNEJ POLITYKI FISKALNEJ W KRAJACH UNII EUROPEJSKIEJ W OKRESIE KRYZYSU GOSPODARCZEGO – PRÓBA OCENY

DOI: 10.26399/meip.1(60).2018.02/j.dzialo

WPROWADZENIE

Kryzys finansowy zapoczątkowany w roku 2007 w Stanach Zjednoczonych, który rozprzestrzenił się także na sferę realną gospodarki i przybrał charakter globalny, wywołał gwałtownie ożywienie prowadzonej w całym okresie po II wojnie światowej dyskusji na temat celowości, form oraz zakresu makroekonomicznej polityki stabilizacyjnej państwa. Opinie w tej dyskusji były bardzo zróżnicowane, gdyż ścierali się w niej zwolennicy i krytycy interwencjonizmu. W konsekwencji nastąpiło przewartościowanie wielu dotychczas ugruntowanych poglądów teoretycznych. Jednym z przejawów takiej reorientacji był renesans polityki stabilizacyjnej i nawiązanie do poglądów J.M. Keynesa, zgodnie z którymi krótkookresowe fluktuacje produkcji i zatrudnienia wywoływane są głównie zmianami agregatowego popytu. W takiej sytuacji polityka stabilizacyjna państwa jest uzasadniona, gdyż może wpływać na popyt w celu zapobiegania wahaniom produkcji i zapewnienia pełnego wykorzystania czynników produkcji. Ekonomia keynesowska osiągnęła szczyt swojej popularności w latach 60. XX wieku, kiedy to wydawało się, że na trwałe udało się gospodarkom osiągnąć i utrzymać okres gospodarczej ekspansji i stabilnych cen. Poparcie dla keynesizmu zaczęło ulegać radykalnemu ograniczeniu w latach 70., gdy za lata prosperity przyszło „płacić rachunki” w postaci

* Joanna Działo – dr hab., profesor Uczelni Łazarskiego w Warszawie, Wydział Ekonomii i Zarządzania, jdzialo67@gmail.com

inflacji. W obliczu stagflacji lat 70. rozpoczął się okres szybkiej ekspansji monetaryzmu. Następną fundamentalną zmianą była rewolucja racjonalnych oczekiwań dająca podstawy do rozwoju nowej ekonomii klasycznej. Z kolei we wczesnych latach 80. XX wieku, w wyniku zaistniałych problemów z empiryczną weryfikacją wniosków płynących z teorii stworzonej przez nowych klasyków, nastąpił szybki rozwój i umacnianie się nowej ekonomii keynesowskiej. I wreszcie obecny kryzys finansowy doprowadził do kolejnego przewartościowania poglądów dotyczących znaczenia polityki stabilizacyjnej, nawiązując wyraźnie do istotnej roli antykryzysowej teorii Keynesa w procesie stabilizacji gospodarek. Przejawem powrotu do idei Keynesa było wykorzystanie antykryzysowej polityki stabilizacyjnej, głównie poprzez stosowanie na szeroką skalę w krajach OECD interwencji rządów, przede wszystkim (biorąc pod uwagę występowanie pułapki płynności) za pośrednictwem polityki fiskalnej. Mimo powszechnego implementowania keynesowskich instrumentów stabilizacyjnych ekonomiści podkreślają jednocześnie, że koncepcja Keynesa może być traktowana jako wskazówka dla współczesnej polityki gospodarczej jedynie w warunkach kryzysu, a nie jako teoria ogólna i długookresowa. Dzisiejsze ograniczenia teorii keynesowskiej powstałej w okresie Wielkiego Kryzysu wynikają z odmienności współczesnych uwarunkowań gospodarczych.

Rodzaj zastosowanej polityki stabilizacyjnej oraz jej skuteczność determinowane są cechami obecnego kryzysu, który charakteryzuje się silną złożonością natury oraz współwystępowaniem zjawisk o różnym zakresie geograficznym i przedmiotowym. W piśmiennictwie ekonomicznym podkreśla się, że współczesna ekonomia ma trudności w wyjaśnieniu mechanizmów obecnego kryzysu, co jest spowodowane przede wszystkim jego wyjątkowością. Co prawda kryzysy finansowe zdarzały się stosunkowo niedawno, lecz objęły one głównie gospodarki wschodzące, co znacznie utrudniało wyjaśnienie ich przyczyn ze względu na występujące różnice instytucjonalne i strukturalne między tymi gospodarkami a krajami rozwiniętymi. Natomiast kraje wysoko rozwinięte nie doświadczały do czasu kryzysu zapoczątkowanego w 2007 roku istotnych perturbacji na rynkach finansowych, które skutkowałyby recesją, dlatego badania ekonomistów nad wahaniami koniunktury ograniczały się do sfery realnej gospodarki.

Biorąc pod uwagę złożoność i wieloaspektowość obecnego kryzysu finansowego, jak i jego globalny zasięg, niezwykle ważne jest określenie właściwych ram stosowania makroekonomicznej polityki stabilizacyjnej, jak i odpowiednich jej instrumentów, aby mogła ona stać się efektywnym narzędziem ograniczania negatywnych skutków kryzysu oraz stwarzać podwaliny dla powrotu gospodarek na ścieżkę wzrostu gospodarczego, a także dla stabilizowania finansów publicznych. Ponadto, niezmiernie istotna jest także skutecz-

na implementacja przyjętych instrumentów polityki stabilizacyjnej, a więc określenie, czy jest ona właściwie realizowana w praktyce. Dlatego celem niniejszego opracowania stała się analiza i ocena reakcji fiskalnej polityki stabilizacyjnej na kryzys finansowy i jego skutki w krajach Unii Europejskiej. Autorka wskazuje na dwa etapy polityki stabilizacyjnej podejmowanej w okresie kryzysu oraz podejmuje próbę ewaluacji skuteczności podejmowanych w tym czasie działań stabilizacyjnych. Pierwszy etap, od początku kryzysu do przełomu lat 2009/2010, charakteryzował się wdrożeniem działań stymulujących gospodarkę za pomocą ekspansji fiskalnej, które w konsekwencji przyczyniły się do gwałtownego wzrostu deficytów sektora finansów publicznych i długu publicznego w większości państw UE. Dlatego drugi etap unijnej polityki stabilizacyjnej, od 2010 roku, zakładał odejście od dotychczasowej polityki fiskalnej (ze względu na narastający dług publiczny) oraz powrót do koncepcji zrównoważonych finansów publicznych i redukcji długu. Kilkanaście krajów UE zostało objętych procedurą nadmiernego deficytu i rozpoczęło konsolidację fiskalną, w przypadku niektórych wdrożono drastyczne programy oszczędnościowe.

1. STABILIZACYJNA FUNKCJA POLITYKI GOSPODARCZEJ W ŚWIETLE GŁÓWNYCH DOKTRYN MAKROEKONOMICZNYCH

Podstawową funkcją stabilizacyjnej polityki gospodarczej jest dążenie do zapewnienia równowagi makroekonomicznej w gospodarce poprzez stworzenie możliwości ingerencji państwa w przebieg cyklu koniunkturalnego. Ingerencja ta ma przede wszystkim na celu przedłużenie okresu ekspansji gospodarczej oraz skrócenie i spłycenie okresu recesji. Jednak sposób realizacji polityki stabilizacyjnej państwa od lat rodzi wiele kontrowersji i jest przedmiotem polemik pomiędzy przedstawicielami głównych nurtów ekonomii. Głównym obszarem tych różnic jest przede wszystkim określenie skali i mechanizmu oddziaływania państwa na procesy gospodarcze. Podstawowy problem dotyczy znalezienia odpowiednich proporcji pomiędzy polityką opartą na regułach a dyskrecjonalnymi działaniami państwa. Przedstawiciele ekonomii keynesowskiej, monetaryzmu i nowej ekonomii klasycznej formułują w tej kwestii zupełnie odmienne i nierzadko kolidujące ze sobą zalecenia pod adresem funkcji stabilizacyjnej państwa¹.

¹ A. Wojtyna, *Neoliberalne poglądy we współczesnej polskiej myśli ekonomicznej i ich wpływ na kształt modelu transformacji*, DiG, Warszawa 1994, s. 6–11.

Wielki kryzys gospodarczy lat 1929–1933 położył podwaliny pod stworzenie przez J.M. Keynesa teorii ekonomicznej, której praktyczna realizacja miała na celu łagodzenie kryzysów ekonomicznych, a która została nazwana interwencjonizmem państwowym. Postulaty przedstawione przez Keynesa w *Ogólnej teorii zatrudnienia, procentu i pieniądza* akcentują zwiększenie zakresu interwencji państwa, ale już nie wzrost intensywności podejmowanych przez nie działań. Keynes wskazuje przede wszystkim na konieczność ingerencji państwa w mechanizm rynkowy; państwo powinno spełniać funkcję czynnika zewnętrznego, który stymulowałby popyt wewnętrzny przy wykorzystaniu aktywnej polityki fiskalnej i monetarnej. Według keynesistów funkcja stabilizacyjna państwa umożliwia ograniczenie wahań PKB przez równoważenie poziomu produkcji, zatrudnienia i cen, przy czym głównym celem działalności państwa jest ograniczenie bezrobocia. Walka z inflacją i równowaga zewnętrzna mają znaczenie drugorzędne². Należy jednak pamiętać, że:

istoty keynesizmu nie jest łatwo oddać przede wszystkim z powodu wielości składających się nań nurtów³.

Wydaje się, że keynesowską teorię interwencjonizmu państwowego można przedstawić za pomocą wyodrębnienia w tej szkole ekonomii dwóch nurtów: postkeynesistowskiego i neokeynesistowskiego⁴.

Generalnie, postkeynesiści uważają, że system kapitalistyczny nie ma żadnych automatycznych mechanizmów zapewniających osiągnięcie stanu równowagi w krótkim i długim okresie. Stabilizacyjną funkcję państwa sprawdzają do ekspansywnej krótko- i długookresowej polityki fiskalnej, pieniężnej i dochodowej. Większość wierzy przede wszystkim w skuteczność polityki fiskalnej w podtrzymywaniu globalnego popytu. Bardzo sceptycznie odnoszą się oni natomiast do roli polityki monetarnej⁵.

Neokeynesizm łączy elementy tradycyjnej analizy keynesistowskiej z elementami monetaryzmu. Neokeynesiści dostrzegają rolę podażowej strony

² G. Przesławska, *Rola państwa w gospodarce w ujęciu szkół ekonomicznych*, [w:] U. Kalina-Prasznic (red.), *Regulowana gospodarka rynkowa*, Oficyna Ekonomiczna, Kraków 2003, s. 11.

³ A. Wojtyna, *Ewolucja keynesizmu a główny nurt ekonomii*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2000, s. 94.

⁴ J. Woś, A. Hnatyszyn-Dzikowska, *Stabilizacyjna funkcja państwa w teoriach współczesnych szkół ekonomicznych*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny”, 4/2006, s. 99–109.

⁵ A. Wojtyna, *Nowe trendy w zachodniej teorii ekonomii*, Wydawnictwo AE, Kraków 1998, s. 59.

gospodarki w analizach długookresowych i nie widzą sprzeczności między nią a krótkookresową popytową polityką stabilizacyjną. Neokeynesizm akceptuje stosowanie polityki bezpośredniego regulowania cen i dochodów w sposób administracyjny lub przez wykorzystanie instrumentów fiskalnych.

Podsumowując, większość keynesistów zaleca aktywną politykę stabilizacyjną uważając, że wahania w wielkościach makroekonomicznych istotnie ograniczają poziom dobrobytu społecznego. Ponadto, stoją oni na stanowisku, że państwo dysponuje wiedzą i możliwościami uzyskania efektu lepszego w porównaniu ze skutkami działania samoczynnego mechanizmu rynkowego. Nie oznacza to jednak, że keynesiści nadal wierzą w skuteczność precyzyjnego dostrajania (*fine tuning*), tak jak było ono rozumiane w latach 60. XX w. Dostrzegają konieczność uwzględnienia opóźnień czasowych wynikających z formułowania i implementacji polityki ekonomicznej i opowiadają się raczej za przybliżonym dostrajaniem (*course tuning*)⁶.

Podstawową przyczyną powstania i rozwoju koncepcji monetarystycznej była „wielka inflacja” lat 70. XX w. Głównym przedstawicielem tej szkoły był M. Friedman, według którego działalność państwa, z wyjątkiem krótkiego okresu, jest nieskuteczna i nie wpływa na cechy strukturalne systemu ekonomicznego⁷. Najbardziej charakterystyczny dla stanowiska monetarystycznego jest negatywny stosunek do stabilizacyjnej polityki typu keynesowskiego, przekonanie o wewnętrznej stabilności gospodarki i jej zdolności do automatycznej samoregulacji oraz akceptacja tezy o neutralności pieniądza. Według monetarystów podstawowym celem polityki państwa jest utrzymanie stabilności gospodarczej, przede wszystkim stabilizacja poziomu cen⁸. Długookresowym celem interwencjonizmu państwowego staje się więc walka z inflacją, a polityka zatrudnienia ma się ograniczać do prób zmniejszenia naturalnej stopy bezrobocia za pomocą oddziaływania na podażową stronę gospodarki. Przedstawiciele nurtu kwestionują często wykorzystanie polityki pieniężnej dla realizacji celów krótkookresowych ze względu na opóźnienia w dostosowaniu się podmiotów gospodarczych do zmian w podaży pieniądza. W takiej sytuacji aktywna polityka stabilizacyjna państwa przynosi rezultaty odwrotne od zamierzonych: oddziałuje destabilizująco na system gospodarczy, gdyż zakłóca naturalną grę sił rynkowych. Tym samym ekspansywna

⁶ A. Wojtyna, *Rola państwa we współczesnej ekonomii*, „Ekonomista” 1992, nr 3, s. 362.

⁷ N. Acocella, *Zasady polityki gospodarczej: wartości i metody analizy*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2002, s. 181.

⁸ M. Belka, *Doktryna ekonomiczno-społeczna Milтона Friedmana*, PWN, Warszawa 1986, s. 265.

polityka pieniężna jest sama w sobie źródłem inflacji⁹. Polityka ekonomiczna państwa powinna być podporządkowana realizacji celów długookresowych, a środki świadomego oddziaływania na gospodarkę powinny być zastąpione przez trwale obowiązujące reguły i automatycznie funkcjonujące rozwiązania instytucjonalne¹⁰.

Monetaryści sprzeciwiają się stosowaniu polityki fiskalnej ze względu na jej całkowitą nieskuteczność. Według nich antycykliczna polityka fiskalna nie jest w stanie przeciwdziałać fluktuacjom koniunktury, wywołuje jedynie tendencje inflacyjne w gospodarce. Co więcej, jest także nieskuteczna jako narzędzie stabilizacji poziomu cen. Rolę polityki fiskalnej monetaryści ograniczają do wpływu na podział dochodu narodowego i alokację zasobów w gospodarce. M. Friedman ocenia politykę fiskalną zdecydowanie negatywnie, nieco inna jest jednak ocena tej polityki przez przedstawicieli tzw. monetaryzmu fiskalnego. K. Brenner i A. Meltzer nie negują polityki fiskalnej tak radykalnie, jak inni monetaryści, zwracając uwagę na to, że podaż pieniądza nie jest autonomiczna, jak to głosi M. Friedman, ale zależy także od rodzaju polityki fiskalnej. Rozmiar deficytu budżetowego, finansowanego przez wzrost podaży pieniądza, a także przez sprzedaż obligacji rządowych musi mieć wpływ na inflację. Dlatego więc kontrola inflacji wymaga także kontroli nad budżetem¹¹.

Podsumowując, monetarystyczna koncepcja interwencjonizmu gospodarczego państwa różni się od keynesowskiej zarówno inną hierarchią celów polityki ekonomicznej, jak i zakresem interwencji. Jeśli chodzi o cele polityki, to świadczy o tym wyraźnie odmienny stosunek obu szkół do bezrobocia. W teorii keynesowskiej problem ten odgrywa kluczową rolę. W ekonomii monetarystycznej największe znaczenie ma inflacja, a jej zredukowanie i ustabilizowanie prowadzi do globalnej równowagi, w tym również na rynku pracy¹². Natomiast co do zakresu interwencji, to monetaryści są zwolennikami znacznego jej ograniczenia, postulując obniżenie podatków i wydatków budżetowych, zaniechanie rządowych programów gospodarczych i społecznych, itp. Podstawową rolę odgrywa tutaj przekonanie o stabilności gospodarki wol-

⁹ D. Hubner, *Makroekonomiczna polityka stabilizacyjna*, IRiSS, Warszawa 1992, s. 45.

¹⁰ M. Belka, *Doktryna...*, *op. cit.*, s. 230–233.

¹¹ E. Drabowski, *Wpływ pieniądza na gospodarkę w teoriach keynesizmu i monetaryzmu*, PWN, Warszawa 1987, s. 137.

¹² T. Kowalski, *Monetaryzm a ekonomia keynesowska – przesłanki teoretyczne polityki stabilizacji gospodarczej*, [w:] M. Rekowski (red.), *Studia nad współczesną gospodarką kapitalistyczną*, nr 1 (197), Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Poznaniu, Poznań 1990, s. 29.

norynkowej i o tym, że funkcjonuje ona na ogół w warunkach zbliżonych do stanu równowagi przy „pełnym” zatrudnieniu, co neguje podstawową tezę J.M. Keynesa¹³.

Przełom lat 70. i 80. XX w. to okres kształtowania się nowego głównego nurtu ekonomii – nowej ekonomii klasycznej, który był odpowiedzią na nieskuteczność polityki gospodarczej opierającej się na systemie keynesowskim¹⁴. Teoria ta neguje wykorzystanie instrumentów polityki ekonomicznej w celu stabilizowania gospodarki twierdząc, że polityka stabilizacyjna państwa jest nieskuteczna, gdyż państwo nie ma możliwości trwałego oddziaływania na takie zmienne realne, jak produkcja czy zatrudnienie. Przyczyną nieskuteczności tej polityki jest przede wszystkim to, że podmioty gospodarcze w swoich decyzjach kierują się jedynie zmianami wielkości realnych, gdyż zjawisko iluzji pieniądza nie występuje ani w długim, ani w krótkim okresie. Racjonalność zachowania się podmiotów gospodarczych oznacza, że popytowa polityka gospodarcza jest zupełnie nieefektywna, gdyż jej cele i reguły są rozpatrywane przez rynki, które na nie natychmiast reagują i niwelują jej zamierzone efekty¹⁵. Dlatego tylko nieoczekiwane lub przypadkowe działania władz, będące zaskoczeniem dla podmiotów gospodarczych, wywierają wpływ na sferę realną gospodarki. Ponadto, efektywność polityki państwa jest także ograniczona wskutek opóźnień pomiędzy czasem podjęcia decyzji a jej skutkiem.

Według założeń omawianej teorii zarzut nieskuteczności dotyczy zarówno polityki fiskalnej, jak i monetarnej, a rezultatem ich stosowania może być jedynie zwiększenie amplitudy wahań koniunkturalnych. Co więcej, nieskuteczna jest zarówno polityka ekspansywna, jak i restrykcyjna, a więc rząd nie jest w stanie wywołać w gospodarce nie tylko ekspansji, ale także spadku aktywności gospodarczej¹⁶. W rezultacie działania państwa ograniczają się jedynie do zapewnienia stabilności cen i stymulowania podażowej strony gospodarki. Działanie te nie powinny jednak polegać na ingerencjach dyskrejonalnych, lecz na ustalaniu pewnych ogólnych reguł polityki gospo-

¹³ M. Belka, *Monetarizm – negacja keynesizmu*, „*Ekonomista*” 1984, nr 3, s. 470.

¹⁴ T. Kowalski, *Proces formułowania oczekiwań a teoria cyklu wyborczego: implikacje dla polityki gospodarczej*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Poznaniu, Poznań 2001, s. 161.

¹⁵ E. Wojnicka, *Spory wokół teorii optymalnych obszarów walutowych*, „*Ekonomista*” 2002, nr 1, s. 70.

¹⁶ A. Wojtyna, *Nowoczesne państwo kapitalistyczne a gospodarka: teoria i praktyka*, PWN, Warszawa 1990, s. 59.

darczej¹⁷. Teoria ta relatywnie niewielką wagę przykłada do rodzaju działań państwa, większą natomiast do ich stabilności. Kluczowe znaczenie ma tu wiarygodność rządu i banku centralnego, na którą wpływa przede wszystkim konsekwencja tych instytucji w realizowaniu przyjętej polityki gospodarczej. Natomiast mniej ważne jest to, czy polityka ta będzie oparta na celach dotyczących podaży pieniądza, równowagi budżetowej, czy też realnego kursu walutowego¹⁸.

Podsumowując powyższy przegląd tez głównych nurtów ekonomii, stwierdzić można, że niezależnie od dominujących doktryn ekonomicznych, preferujących koncepcje liberalne lub etatystyczne, istnieje na ogół przekonanie, że formuła interwencjonizmu państwa w gospodarce powinna być elastyczna. Wynika to z tego, że zmieniają się cele, metody oraz warunki gospodarowania, a także stopień sprawności państwa i stopień sprawności rynku¹⁹. Dlatego formuła interwencjonizmu państwa w gospodarce nie może mieć jednolitej i sztywnej struktury. Istotne uelastycznienie ingerencji państwa w procesy gospodarowania i respektowanie przemian zachodzących w gospodarce światowej może przynieść korzyści w postaci wzrostu efektywności działania państwa.

2. POLITYKA FISKALNA ODPOWIEDZIALNA CZY OPTYMALNA?

Prowadzone dotychczas rozważania pozwalają stwierdzić, że polityka fiskalna jest ważnym elementem polityki gospodarczej, choć różne nurty ekonomii niejednoznacznie oceniają jej znaczenie. Jedną z podstawowych funkcji polityki fiskalnej jest funkcja stabilizacyjna. Jej głównym celem jest określone kształtowanie podstawowych zmiennych makroekonomicznych (PKB, stopa bezrobocia), a instrumentami umożliwiającymi realizację tego celu są dochody i wydatki budżetowe, saldo budżetu i dług publiczny²⁰. Znaczenie stabilizacyjnej polityki fiskalnej dla właściwego funkcjonowania gospodarki nie budzi większych wątpliwości, dlatego tak ważne jest określenie, czy polityka ta jest poprawnie realizowana. Ekonomiści proponują różne definicje

¹⁷ M. Belka, *Ekonomiczne strategie krajów wysoko rozwiniętych*, Zakład Narodowy im. Ossolińskich, Wrocław 1992, s. 20.

¹⁸ K. Lutkowski, *Od złotego do euro. Źródła obaw i nadziei*, TWIGGER 2004, s. 283.

¹⁹ W. Wrzosek, *Funkcjonowanie rynku*, PWE, Warszawa 1997, s. 378.

²⁰ J. Stiglitz, *Ekonomia sektora publicznego*, PWE, Warszawa 2007.

odpowiedzialnej polityki fiskalnej. Według Belki²¹ i Owsiaka²², odpowiedzialna polityka fiskalna powinna zawierać kilka cech:

- być w krótkim okresie na tyle elastyczna, aby reagować na cykliczne wahania koniunkturalne. Powinno być możliwe kreowanie deficytu budżetowego w warunkach recesji oraz jego redukcja (lub wypracowanie nadwyżki) w warunkach ekspansji gospodarczej;
- zagregowany poziom wydatków powinien zapewnić realizację celów mikroekonomicznych, określonych przez społeczne preferencje dotyczące oczekiwanej roli państwa w gospodarce. Państwo powinno być zdolne do zapewnienia społeczeństwu niezbędnego minimum dóbr i usług;
- preferowany poziom wydatków powinien być utrzymywany w sposób trwały, by można było osiągnąć „sprawiedliwy” podział zasobów pomiędzy kolejnymi pokoleniami. Bieżąca polityka fiskalna powinna więc unikać generowania nadmiernych deficytów budżetowych, które ograniczają możliwości realizacji wydatków w przyszłości.

Ponadto, polityka odpowiedzialna przyczynia się do stabilizacji finansów publicznych w średnim i długim okresie, co przekłada się na zwiększenie wiarygodności i przejrzystości polityki fiskalnej, a w konsekwencji na wzrost stabilności makroekonomicznej i długookresowej stabilności fiskalnej. To z kolei powoduje poprawę zaufania inwestorów do gospodarki i umacnia wzrost gospodarczy²³. Odpowiedzialna polityka fiskalna może być także rozumiana jako stosowanie procedur, dzięki którym politycy pozostają pod nadzorem obywateli. Uważa się, że jest to jeden z podstawowych czynników wpływających na jakość zarządzania sektorem publicznym w demokratycznych państwach²⁴.

Realizacja odpowiedzialnej polityki fiskalnej jest bardzo istotnym czynnikiem sprzyjającym osiągnięciu przez politykę fiskalną cech polityki optymalnej. W literaturze przedmiotu powszechnie przyjmuje się funkcję społecznego

²¹ M. Belka, *Co to są zdrowe finanse publiczne?*, [w:] *Polska transformacja. Sukcesy i bariery. Refleksje z okazji jubileuszu Profesora Jana Mujzela*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2003, s. 43.

²² S. Owsiak, *Finanse publiczne w zagrożeniach i szansach wzrostu gospodarki Polski*, tekst wystąpienia na posiedzeniu Rady Strategii Społeczno-Gospodarczej z dn. 8.12.2001 r.

²³ J. Działo, *Polityczne uwarunkowania jakości instytucji fiskalnych*, Wydawnictwo UŁ, Łódź 2009, s. 71.

²⁴ R. Piwowarski, *Reguły fiskalne oraz instrument nowego zarządzania publicznego jako narzędzia przejrzystej polityki fiskalnej*, „*Studia Ekonomiczne*” nr 3(LXX)/2001, s. 251–274.

dobrobytu jako podstawowe kryterium optymalności polityki fiskalnej²⁵. Jeżeli prowadzona polityka fiskalna pozwala maksymalizować funkcję społecznego dobrobytu, znaczy to, że ma ona cechy polityki optymalnej²⁶. Analiza modeli teoretycznych, np. klasycznego modelu wygładzania podatkowego Barro oraz dynamicznego stochastycznego modelu równowagi ogólnej Galego i Monacellego pozwala sformułować wniosek, że optymalna polityka fiskalna posiada dwie podstawowe cechy: powinna być antycykliczna i stabilna²⁷. Antycykliczny charakter polityki fiskalnej oznacza prowadzenie restrykcyjnej polityki fiskalnej mającej na celu gromadzenie nadwyżek budżetowych w okresie prosperity oraz ekspansji fiskalnej w wypadku stagnacji i/lub recesji w gospodarce. Działania te mają na celu zmniejszenie wahań zagregowanego popytu i łagodzenie skutków szoków makroekonomicznych. Natomiast stabilność oznacza zdolność utrzymywania względnej równowagi budżetowej w ramach cyklu koniunkturalnego, co jest możliwe poprzez utrzymywanie względnie niskiego poziomu deficytu budżetowego pozwalającego na utrzymanie długookresowej płynności sektora finansów publicznych. Antycykliczny i stabilizacyjny charakter polityki fiskalnej sprowadza się więc do postulatu prowadzenia restrykcyjnej polityki fiskalnej mającej na celu gromadzenie nadwyżek budżetowych w okresie pojawiania się luki inflacyjnej PKB oraz ekspansji fiskalnej w sytuacji wystąpienia luki Okuna²⁸.

Trzeba jednak podkreślić, że badania prowadzone w ramach nurtu nowej ekonomii politycznej dowodzą, iż w praktyce gospodarczej polityka fiskalna często nie jest optymalna. Na przykład stosunkowo rzadko występują

²⁵ Termin dobrobyt społeczny określa wartość interesów całej społeczności (stopień zadowolenia konsumentów). Funkcja dobrobytu społecznego jest funkcją indywidualnych funkcji użyteczności: $W[u_1(x), \dots, u_n(x)]$, gdzie x jest pewną alokacją bogactwa całej populacji, natomiast X jest to zbiór wszystkich możliwych alokacji dóbr. Znając preferencje indywidualne konsumentów, można uzyskać, poprzez ich agregowanie, preferencję społeczną, a stąd funkcję dobrobytu społecznego. Więcej na ten temat w: M. Biernacki, *Kilka uwag o pomiarze dobrobytu społecznego*, „Mathematical Economics”, No. 3/2006, s. 115–124.

²⁶ R. Barro, *On the Determination of the Public Debt*, „Journal of Economic Perspectives”, No. 87/1979, s. 37–54; R. Lucas, N. Stokey, *Optimal Fiscal and Monetary Policy in an Economy without Capital*, „Journal of Monetary Economics”, 12/1983, s. 49–62; A.M. Feldman, R. Serrano, *Welfare Economics and Social Choice Theory*, Springer 2006, s. 91.

²⁷ Za: M. Mackiewicz, *Stabilizacyjna polityka fiskalna*, PWE, Warszawa 2010, s. 14.

²⁸ A.P. Balcerzak, *Współczesna polityka stabilizacyjna wobec problemów informacyjnej nieefektywności decydentów gospodarczych: przypadek Stanów Zjednoczonych*, „PTE, Zeszyty Naukowe” nr 6/2008, s. 181–204.

restrykcyjne działania władz fiskalnych, które miałyby na celu ograniczenie popytu dla ustabilizowania przegrzanej gospodarki. Z reguły pojawiające się wysokie wpływy budżetowe oraz ewentualne nadwyżki budżetowe mają charakter endogeniczny i nie są efektem dyskrecjonalnego antycyklicznego i stabilizacyjnego działania rządu. Natomiast silne restrykcje fiskalne pojawiają się zazwyczaj ze względu na konieczność naprawy czy stabilizacji finansów publicznych, których zła kondycja stanowi zagrożenie dla długookresowego wzrostu gospodarczego²⁹. Działania takie często skutkują prowadzeniem procyklicznej polityki fiskalnej, która charakteryzuje się wzrostem wydatków rządowych i spadkiem podatków w okresie ekspansji gospodarczej i/lub spadkiem wydatków rządowych i wzrostem podatków w okresie stagnacji czy recesji. W konsekwencji polityka fiskalna wzmaga negatywne skutki oddziaływania cyklu koniunkturalnego na gospodarkę, zamiast im przeciwdziałać. Innym rezultatem prowadzenia nieoptymalnej polityki fiskalnej jest często wysoki deficyt budżetowy i dług publiczny.

Ważnym czynnikiem ograniczającym efektywność stabilizacyjnej polityki fiskalnej są także opóźnienia czasowe związane z długotrwałym procesem politycznym i legislacyjnym. Mimo powszechnego występowania automatycznych stabilizatorów wysoka efektywność polityki fiskalnej w zakresie działań antycyklicznych wymagałaby ponadto zdolności do generowania szybkich i odpowiednio adresowanych bodźców popytowych. Z reguły jednak bodźce te są zazwyczaj uruchamiane oraz zaczynają działać po upływie co najmniej kilku miesięcy, gdy gospodarka samoczynnie zdążyła dostosować się już do ujemnego szoku. Z tych powodów obecnie przyjmuje się, że fiskalna polityka stabilizacyjna jest głównie wykorzystywana jako narzędzie służące tworzeniu podstaw dla długookresowego wzrostu gospodarczego³⁰.

W teorii ekonomii wskazuje się również na wiele czynników politycznych, mogących utrudniać prowadzenie optymalnej polityki fiskalnej. Analizą tych czynników zajmuje się dynamicznie rozwijający się nurt nowej ekonomii politycznej, który szuka zależności pomiędzy określonymi czynnikami politycznymi a ich wpływem na zmienne fiskalne (np. wydatki budżetowe, deficyt, dług). Uważa się, że politycy mają tendencję do wykorzystywania sprawowanej władzy aby realizować własne interesy. W tym celu używają polityki fiskalnej, skutkiem czego często staje się ona nieoptymalna. Co ciekawe, w większości prowadzonych badań makroekonomicznych czynniki polityczne traktowane są

²⁹ A. Alesina, *The Political Economy of the Budget Surplus in the U.S.*, „Journal of Economic Perspectives” 2000, vol. 14, No. 3, s. 3–19.

³⁰ S.G. Cecchetti, *The New Economy and the Challenges for Macroeconomic Policy*, „NBER Working Paper Series” 2002, Working Paper 8935, May.

jako egzogeniczne. Inaczej jest w przypadku analiz prowadzonych w ramach nurtu nowej ekonomii politycznej, które koncentrują się na funkcjonowaniu gospodarki w sytuacji wzajemnych interakcji pomiędzy czynnikami ekonomicznymi i politycznymi.

W ramach wspomnianego nurtu wyróżnia się wiele teorii tłumaczących przyczyny i konsekwencje wpływu określonych czynników politycznych na kształtowanie polityki fiskalnej. Do najważniejszych z nich można zaliczyć teorie:

- politycznego cyklu koniunkturalnego;
- problemu wspólnego zasobu (konfliktu grup interesów);
- deficytu budżetowego i długu publicznego jako zmiennych strategicznych;
- procykliczności polityki fiskalnej³¹.

3. MAKROEKONOMICZNE SKUTKI STOSOWANIA STABILIZACYJNEJ POLITYKI FISKALNEJ W PIERWSZEJ FAZIE KRYZYSU

Z rozważań prowadzonych w poprzednim podrozdziale wynika, że skuteczność polityki fiskalnej w jej funkcji stabilizacyjnej determinowana jest różnorodnymi czynnikami, które mogą powodować, iż faktycznie realizowana polityka odbiega od teoretycznego modelu polityki optymalnej. Uważa się jednak, że aby polityka ta spełniała cechy polityki odpowiedzialnej, jej stosowanie powinno opierać się na kilku zasadach. Przede wszystkim, ze względu na mniejsze opóźnienie adaptacyjne, należy preferować wykorzystanie polityki pieniężnej w stosunku do fiskalnej. Także dlatego, że polityka monetarna w mniejszym stopniu podlega naciskom politycznym. Polityka fiskalna natomiast powinna opierać się na wykorzystaniu automatycznych stabilizatorów koniunktury właśnie ze względu na wspomniane opóźnienia polityki fiskalnej, a także jej relatywnie silne uzależnienie od czynników politycznych. Preferowana powinna być polityka podporządkowana regułom, a nie działania dyskrecjonalne o charakterze uznaniowym, gdyż dyskrecjonalna polityka fiskalna nie tylko nie przyczynia się do stabilizowania koniunktury, ale może być wręcz czynnikiem destabilizującym.

Wymienione zasady stosowania polityki stabilizacyjnej były dość powszechnie akceptowane do wybuchu ostatniego globalnego kryzysu finansowego przełomu lat 2007/2008, który wywołał ożywioną dyskusję na temat

³¹ Ze względu na ograniczony rozmiar publikacji, teorie te nie będą omawiane w niniejszym artykule.

roli polityki fiskalnej w stabilizowaniu gospodarki, podkreślając znaczenie antykryzysowej teorii Keynesa w tym procesie. Nastąpiło przewartościowanie poglądów w kwestii znaczenia fiskalnej polityki stabilizacyjnej, co przejawiało się poprzez stosowanie na całym świecie antykryzysowej polityki stabilizacyjnej wykorzystującej instrumenty keynesowskie. Nawiązanie do idei keynesowskich oznaczało stosowanie w krajach OECD ekspansywnej polityki fiskalnej poprzez zwiększanie wydatków i deficytów budżetowych w celu podtrzymywania koniunktury, w warunkach zbyt niskich wydatków prywatnych³². Podkreśla się także, że finansowe przyczyny kryzysu ograniczają skuteczność polityki monetarnej, gdyż kryzys zaufania na rynkach finansowych i w konsekwencji niewystarczająca płynność mogą spowodować wystąpienie tzw. pułapki płynności. W rezultacie polityka monetarna traci swoją skuteczność, gdyż ewentualna dodatkowa podaż pieniądza jest absorbowana przez system bankowy w celu pokrycia niedoborów płynności i nie trafia na rynek w postaci dodatkowych kredytów, nie zwiększając tym samym popytu w gospodarce³³. Oczywiście, zbliżenie się do granicy zerowych stóp procentowych nie oznacza całkowitej bezradności polityki pieniężnej, gdyż można wtedy wykorzystać narzędzia niestandardowe. Jednak stosowanie tych narzędzi jest obciążone pewną dozą niepewności, bowiem brak doświadczenia w ich wykorzystaniu nie pozwala na właściwą ocenę ich efektywności. Za stosowaniem dyskrecjonalnej polityki fiskalnej przemawia również to, że w przypadku niepewności odnośnie do skuteczności poszczególnych instrumentów racjonalne jest ich łączne stosowanie, aby wykorzystać wszystkie dostępne rozwiązania. Uważa się, że łączne zastosowanie narzędzi fiskalnych i pieniężnych do pewnego stopnia eliminuje niepewność dotyczącą skuteczności każdego z nich oddzielnie i zwiększa szanse sukcesu³⁴. Dodatkowym argumentem za szerszym wykorzystaniem polityki fiskalnej podczas obecnego kryzysu jest także fakt, że możliwe stało się finansowanie deficytu budżetowego przy niskich stopach procentowych, co ogranicza koszty tej polityki. Ponadto, przewidywana długość recesji gospodarczej pozwalała ograniczyć wpływ istotnej wady związanej ze stosowaniem polityki fiskalnej, jaką są wspomniane opóźnienia. Co więcej, w warunkach silnej recesji polityka fiskalna może być prowadzona bez ryzyka nadmiernego wzrostu inflacji. Należy także pamiętać, że polityka pieniężna charakteryzuje się niską selektywnością, a więc w podobnym stop-

³² M. Lubiński, *Polityka fiskalna wobec kryzysu finansowego. Próba oceny*, „Gospodarka Narodowa” 2010, nr 9, s. 5–6.

³³ J. Stiglitz, *The Fruit of Hypocrisy*, „The Guardian”, September 2008.

³⁴ W.C. Brainard, *Uncertainty and the Effectiveness of Policy*, „The American Economic Review” 1967, No. 2.

niu wpływa na wszystkie podmioty gospodarcze. Pod tym względem polityka fiskalna ma wyraźną przewagę nad monetarną, ponieważ pozwala działać selektywnie, umożliwiając osiąganie nie tylko celów ściśle ekonomicznych, ale także społecznych. Realizacja celów społecznych jest szczególnie istotna w przypadku obecnego kryzysu, ponieważ pozwala w pewnym stopniu chronić słabsze ekonomicznie grupy społeczne. Wydaje się również, że ekspansja fiskalna w postaci stosowania pakietów fiskalnych pozwala na uzyskiwanie określonych korzyści politycznych poprzez zademonstrowanie społeczeństwu woli walki z kryzysem. W rezultacie zastosowanie dyskrecjonalnej polityki fiskalnej w czasie recesji może wynikać z oportunistycznych przesłanek osiągnięcia politycznych korzyści. Nie można także zapominać o wpływie polityki fiskalnej na nastroje społeczne. O skali kryzysu w pewnej mierze decydują czynniki psychologiczne i w tej sytuacji przekonanie społeczeństwa, że rząd przeznacza na walkę z kryzysem duże nakłady finansowe może stać się samodzielnym czynnikiem ułatwiającym wyjście z recesji.

Stosunkowo szerokie wykorzystanie polityki fiskalnej podczas obecnego kryzysu nie oznacza jednak, że nie wywoływało ono wątpliwości ekonomistów. Zastrzeżenia związane z interwencją fiskalną formułuje G. Mankiw, zwracając uwagę na stosunkowo niską wartość mnożników fiskalnych spowodowanych wysoką skłonnością do oszczędzania, co jest z kolei konsekwencją okresowych cięć podatkowych. Kolejnym zagrożeniem jest nieracjonalny charakter wydatków, które statystycznie mogą podnosić PKB, ale nie muszą zwiększać dobrobytu społecznego. Dlatego każdy projekt inwestycyjny finansowany z budżetu państwa musi poprzedzać rzetelna analiza kosztów i korzyści, co z kolei może nadmiernie wydłużać podjęcie interwencji³⁵. W rachunku kosztów uwzględnia się najczęściej koszty fiskalne (bezpośrednie i pośrednie) oraz koszty ekonomiczne. Bezpośrednie koszty fiskalne obejmują wydatki skierowane do sektora finansowego (np. dokapitalizowanie, zakup „trudnych” aktywów, poprawa płynności), natomiast koszty pośrednie związane są ze stymulowaniem popytu za pomocą automatycznych stabilizatorów i działań dyskrecjonalnych. Koszty te wpływają na stan finansów publicznych i dlatego można je obliczyć stosunkowo szybko i dokładnie. Natomiast koszty ekonomiczne kryzysu rozumiane są jako utrata obecnej i przyszłej zdyskontowanej

³⁵ N.G. Mankiw, *Is Government Spending Too Easy an Answer?*, „The New York Times”, January 11, 2009; za: M. Lubiński, *Reakcja polityki fiskalnej na kryzys finansowy*, kolegia.sgh.waw.pl/pl/KAE/struktura/IRG/publikacje/Documents/pim85_3.pdf [dostęp: 20.10.2017].

konsumpcji, która najczęściej jest aproksymowana jako skumulowana strata PKB występująca w czasie kryzysu³⁶.

Jeśli chodzi o korzyści związane ze stosowaniem dyskrecjonalnej polityki fiskalnej, to ocena wpływu tej polityki na sytuację gospodarczą (zmiany PKB) dokonywana jest poprzez analizę wspomnianych wcześniej mnożników fiskalnych. Generalnie, mnożnik fiskalny to relacja przyrostu PKB do egzogenicznej zmiany deficytu budżetowego³⁷. Wartość mnożników fiskalnych uzależniona jest m.in. od: rodzaju dostosowań fiskalnych (czy zachodzą one po stronie wydatków czy podatków) oraz ich charakteru (trwały lub tymczasowy charakter impulsu fiskalnego), wielkości automatycznych stabilizatorów koniunktury czy wyjściowego poziomu długu publicznego³⁸. Na wartość mnożników fiskalnych w danej gospodarce wpływa wiele czynników, m.in. sytuacja na rynku pracy, poziom zadłużenia, zamożność (stopień rozwoju gospodarczego) kraju, jego wielkość i stopień otwarcia oraz system kursu walutowego³⁹.

Mnożniki fiskalne są ważnym narzędziem służącym do szacowania efektów zastosowania dyskrecjonalnej polityki fiskalnej. W literaturze najczęściej rozpatruje się mnożniki wydatków rządowych oraz mnożniki podatkowe. W przypadku ekspansji/kontrakcji fiskalnej oczekuje się, że wzrost wydatków rządowych oraz obniżenie obciążeń podatkowych przyniosą efekt w postaci wzrostu/spadku PKB. Znaczący to, że mnożnik wydatków rządowych powinien mieć wartość dodatnią, a mnożnik podatkowy ujemną. Wartość mnożnika określa stopień efektywności zastosowanej dyskrecjonalnej polityki fiskalnej i skuteczność sterowania deficytem budżetowym⁴⁰. W czasie obecnego kryzysu gospodarczego przeprowadzono wiele badań empirycznych, w których szacowano wartości mnożników fiskalnych. Badania te wykazały wysoką efektywność polityki fiskalnej, z drugiej strony jednak zgłaszano zastrzeżenia odnośnie do założeń modeli wykorzystywanych do estymacji wartości mnożników. Znaczący to, że oddziaływanie impulsów fiskalnych w rzeczywistych warunkach gospodarczych może różnić się od prowadzonych symulacji⁴¹.

³⁶ *Public Finances in EMU*, „European Economy” 2009, No. 5.

³⁷ A. Spilimbergo, S. Symansky, M. Schindler, *Fiscal Multipliers*, IMF Staff Position Note, 2009/11, s. 2.

³⁸ L. Christiano, M. Eichenbaum, S. Rebelo, *When is the Government Spending Multiplier Large?*, „Journal of Political Economy” 2011/119/1.

³⁹ E. Ilzetzki, E. Mendoza, C.A. Vegh, *How Big (Small?) are Fiscal Multipliers?*, mimeo, London School of Economics, 2010.

⁴⁰ A. Szymańska, *Efekty polityki fiskalnej w warunkach niskich stóp procentowych – przegląd literatury*, „Studia Prawno-Ekonomiczne”, t. XCIII, 2014, s. 331–349.

⁴¹ Przegląd wspomnianych badań empirycznych zob. A. Szymańska, *Efekty...*, *op. cit.*

Biorąc pod uwagę powyższe rozważania, można więc sformułować fundamentalne pytanie: w jakim zakresie stosować działania dyskrecjonalne w polityce fiskalnej? Obserwacja aktywności podejmowanych przez rządy wielu krajów OECD w okresie kryzysu zdaje się wskazywać, że wśród decydentów panuje w tej kwestii odmienny pogląd. Szerokie wykorzystanie tzw. impulsów (pakietów) fiskalnych pokazuje, że korzyści ze stosowania ekspansji fiskalnej są postrzegane jako bardziej znaczące niż potencjalne zagrożenia. W ramach działań stabilizacyjnych przekazano znaczące wsparcie dla sektora bankowego w celu uchronienia banków przed bankructwem, a także istotnie zwiększono wydatki budżetowe i/lub zmniejszono obciążenia podatkowe w celu zredukowania rozmiarów recesji gospodarczej⁴². Przykładowe działania z zakresu dyskrecjonalnej polityki fiskalnej w wybranych gospodarkach świata przedstawia tabela 1.

Tabela 1

Pakiety fiskalne w wybranych krajach świata jako % PKB w latach 2009–2010

Kraj	Efekt dla budżetu (% PKB)	Wykorzystane instrumenty
Stany Zjednoczone	5,5	Ulgi podatkowe, nakłady na służbę zdrowia, edukację i sektor energetyczny
Wielka Brytania	1,1	Czasowa obniżka stawki VAT z 17,5% do 15%, wydatki na inwestycje finansowane z budżetu
Niemcy	3,2	Obniżki podatków i składek na ubezpieczenia społeczne; polityka rynku pracy (rotacja, szkolenia)
Francja	1,3	Wydatki na infrastrukturę, obniżki podatków dla firm; pomoc finansowa dla sektorów szczególnie dotkniętych kryzysem i dla małych firm
Szwecja	2,4	Obniżka podatku dochodowego i składek na ubezpieczenia społeczne; subsydia na remont/rozbudowę mieszkań/domów; rozszerzenie zakresu aktywnej polityki rynku pracy.

Źródło: A.M. Andersen, *Fiscal Policy and the Global Financial Crisis*, „Swedish Fiscal Policy Council Working Paper”, February 2009.

⁴² Łączne wydatki państw UE związane z kryzysem finansowym szacuje się na ok. 5% PKB, z czego ok. 1/3 to programy wsparcia antykryzysowego (aktywna polityka fiskalna), a pozostała część jest wynikiem działania automatycznych stabilizatorów koniunktury (polityka pasywna). J. Działo, *Dlaczego trudno jest prowadzić „dobrą” politykę fiskalną*, „Gospodarka Narodowa”, nr 1–2/2012, s. 25–40.

Jak wspomniano, wpływ bodźców fiskalnych na gospodarkę jest trudny do określenia *ex ante*. Tabela 2 przedstawia szacunkowy wpływ ekspansji fiskalnej na PKB w krajach G-20 w początkowej fazie kryzysu.

Tabela 2

Wpływ ekspansji fiskalnej na PKB w krajach G-20 w latach 2008–2010

Ekspansja fiskalna jako % PKB				
	2008	2009	2010	średnio
Impuls dyskrejonalny	0,5	1,2	-0,5	0,4
Ekspansja fiskalna ogółem	1,8	2,4	0,4	0,5
Minimalny/maksymalny wpływ na wzrost PKB w %	0,6–2,4	0,8–3,2	0,1–0,9	0,5–2,2

Źródło: E. Baldacci, S. Gupta, C. Mulas-Granados, *How Effective is Fiscal Policy Response in Systemic Banking Crises?*, „IMF Working Paper Fiscal Affairs Department” 2009, No. 160.

Przedstawione wyniki wskazują, że ekspansja fiskalna łagodzi skutki kryzysu. Jednak ważna jest także struktura impulsu fiskalnego, od której zależą efekty krótko- i długookresowe. Zdaniem badaczy, w krótkim horyzoncie czasu skuteczniejsze są publiczne wydatki konsumpcyjne niż inwestycje. Ponadto, do łagodzenia i skracania recesji bardziej przyczynia się obniżka podatków od konsumpcji niż podatku dochodowego. Natomiast w długim okresie inwestycje publiczne sprzyjają przyspieszeniu wzrostu, natomiast konsumpcja nie wywiera znaczących efektów. Wskazuje to na zamienność między skutecznością krótkookresową i efektami długookresowymi. Im coś jest bardziej skuteczne w horyzoncie krótkim, tym większe następstwa negatywne przynosi w długim okresie⁴³.

Sformułowane zostały kryteria, jakie powinna spełniać dyskrejonalna ekspansywna polityka fiskalna, aby była efektywna w łagodzeniu skutków kryzysu gospodarczego. Do najważniejszych należy zaliczyć:

- działania antykryzysowe powinny zostać podjęte w odpowiednim czasie, bez opóźnień;
- wzrost deficytu powinien być silny, adekwatny do skali spadku PKB w gospodarce;
- ekspansja powinna być długotrwała;

⁴³ E. Baldacci, S. Gupta, C. Mulas-Granados, *How Effective is Fiscal Policy...*, op. cit.

- należy zdywersyfikować wykorzystywane instrumenty fiskalne, aby zwiększyć prawdopodobieństwo, że przynajmniej część z nich przyniesie pożądane skutki;
- jeśli kryzys ma zasięg globalny, poszczególne kraje powinny koordynować podejmowane działania fiskalne. W przeciwnym wypadku mogą być one nieskuteczne, gdyż np. nadwyżkowy popyt może spowodować wzrost importu i stymulować produkcję w innych krajach, które nie ponoszą kosztów ekspansji fiskalnej (tzw. jazda na gapę);
- wzrost deficytu budżetowego nie może zagrażać stabilności fiskalnej. Łagodzenie skutków kryzysu finansowego nie powinno zwiększać ryzyka wystąpienia kryzysu fiskalnego. Dlatego stosowanie impulsów fiskalnych powinno przebiegać równoległe z procesem naprawy finansów publicznych⁴⁴.

Oponenti ekspansywnej polityki fiskalnej wskazują, że w praktyce niemożliwe jest spełnienie wyżej wymienionych warunków, a przede wszystkim pogodzenie wysokich wydatków i/lub niskich obciążeń podatkowych stymulujących popyt ze stabilnością finansów publicznych w długim okresie. Zwolennicy natomiast uważają, że negatywne ekonomiczne i społeczne skutki kryzysu są tak duże, iż usprawiedliwiają podejmowane działania stymulacyjne, nawet jeśli odbywa się to kosztem zachwiania stabilności finansów publicznych.

4. WPLYW EKSPANSJI FISKALNEJ NA KONDYCJĘ SEKTORA FINANSÓW PUBLICZNYCH W KRAJACH UE

Prowadzone na szeroką skalę w krajach UE działania stabilizacyjne przy wykorzystaniu polityki fiskalnej w odniesieniu do sfery realnej gospodarki miały jednak bardzo poważny „skutek uboczny” w postaci gwałtownego narastania nierównowagi finansów publicznych. W roku 2002 średnie saldo sektora finansów publicznych w UE znajdowało się na poziomie $-2,6\%$ PKB, a wskaźnik długu publicznego oscylował wokół wartości referencyjnej (zapisanej w Traktacie z Maastricht) 60% PKB. Od 2003 r. do 2007 r. widoczna była poprawa wskaźnika deficytu, jednak w roku 2008 i kolejnych latach nastąpiło gwałtowne zwiększenie się jego wartości do poziomu powyżej 6% PKB. Podobnie negatywne tendencje można było zaobserwować w przypadku wskaźnika długu publicznego. W latach 2002–2008 w krajach UE średni wskaźnik długu

⁴⁴ A. Spilimbergo, S. Symansky, O. Blanchard, C. Cottarelli, *Fiscal Policy for the Crisis*, IMF 2008; za: M. Mackiewicz, *Stabilizacyjna polityka...*, *op. cit.*, s. 44–45.

publicznego oscylował w okolicach 70% PKB, natomiast od 2008 roku obserwowano istotny wzrost jego wartości, bo aż o około 10 punktów procentowych.

O gwałtownie narastającym kryzysie fiskalnym w państwach UE świadczą dane zawarte w tabelach 3 i 4. Wynika z nich, że w większości państw UE nastąpiło pogorszenie wartości salda sektora finansów publicznych o kilka punktów procentowych. Podobnie w większości państw UE widoczne jest zwiększanie się relacji długu publicznego do PKB.

Tabela 3

Saldo sektora finansów publicznych w wybranych krajach UE w latach 2006–2016
(% PKB)

Kraj	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Kraje UE (28)	-1,6	-0,9	-2,4	-6,6	-6,4	-4,6	-4,2	-3,3	-3,0	-2,4	-1,7
Strefa euro (19)	-1,5	-0,6	-2,2	-6,2	-6,2	-4,2	-3,6	-3,0	-2,6	-2,1	-1,5
Niemcy	-1,7	0,2	-0,2	-3,2	-4,2	-1,0	0,0	-0,1	0,3	0,6	0,8
Irlandia	-2,8	0,3	-7,0	-13,8	-32,1	-12,6	-8,0	-6,1	-3,6	-1,9	-0,7
Grecja	-5,9	-6,7	-10,2	-15,1	-11,2	-10,3	-8,8	-13,2	-3,6	-7,5	0,5
Hiszpania	2,2	2,0	-4,4	-11,0	-9,4	-9,6	-10,5	-7,0	-6,0	-5,3	-4,5
Francja	-2,3	-2,5	-3,2	-7,2	-6,8	-5,1	-4,8	-4,0	-4,0	-3,6	-3,4
Włochy	-3,6	-1,5	-2,7	-5,3	-4,2	-3,7	-2,9	-2,7	-3,0	-2,6	-2,5
Polska	-3,6	-1,9	-3,6	-7,3	-7,3	-4,8	-3,7	-4,1	-3,6	-2,6	-2,5
Słowacja	-3,6	-1,9	-2,4	-7,8	-7,5	-4,3	-4,3	-2,7	-2,7	-2,7	-2,2
Portugalia	-4,3	-3,0	-3,8	-9,0	-11,2	-7,4	-5,7	-4,8	-7,2	-4,4	-2,0
Szwecja	-2,2	3,3	11,9	-0,7	-0,1	-0,2	-1,0	-1,4	-1,6	0,2	1,1
Wielka Brytania	-2,7	-2,9	-4,9	-10,2	-9,6	-7,6	-8,3	-5,7	-5,5	-4,3	-2,9

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Eurostat, http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=gov_10dd_edpt1&lang=en [dostęp: 27.12.2017].

Dane zawarte w tabeli 3 pozwalają stwierdzić, że praktycznie wszystkie analizowane kraje w okresie od 2007 roku przekraczały wartość referencyjną deficytu budżetowego (3% PKB), zapisaną w Traktacie z Maastricht. Wyjątkiem są Niemcy i Szwecja, natomiast w Słowacji i we Włoszech w 2013 r. i kolejnych latach wystąpił spadek deficytu poniżej granicy 3% PKB.

Tabela 4

Wskaźnik długu publicznego w wybranych krajach UE w latach 2006–2016 (%PKB)

Kraj	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Kraje UE (28)	61,6	59,0	62,2	74,6	77,9	82,5	85,4	87,2	88,0	85,2	83,6
Strefa euro (19)	68,6	66,4	70,2	80,0	83,0	87,5	90,8	92,7	93,9	97,0	89,2
Niemcy	68,0	65,2	66,8	74,5	78,5	80,0	81,0	78,4	77,3	71,2	66
Irlandia	24,6	25,1	44,5	64,9	80,9	104,1	117,4	123,7	107,5	93,8	74,3
Grecja	106,1	107,4	112,9	129,7	150,3	170,3	157,2	175,1	174,1	176,9	175
Hiszpania	39,7	36,3	40,2	53,9	60,8	70,5	86,0	93,9	96,8	99,2	99,8
Francja	63,7	64,2	68,2	79,2	83,2	87,1	91,5	94,7	96,9	95,8	99,3
Włochy	106,3	103,3	106,1	116,4	118,9	120,7	127,0	132,6	135,6	132,7	134,7
Polska	47,7	45,0	47,1	50,9	53,2	56,2	55,6	57,1	49,5	51,3	53,4
Słowacja	30,5	29,6	71,7	35,6	41,2	43,6	52,7	55,4	58,4	52,9	51,8
Portugalia	69,4	68,4	27,9	83,2	97,9	108,2	124,1	128,9	132,9	129,0	132,1
Szwecja	45,3	40,2	38,8	42,6	40,3	38,6	38,3	40,3	40,4	43,4	40,5
Wielka Brytania	43,3	44,2	52,3	67,8	75,9	84,3	89,1	90,6	91,1	89,2	86,8

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Eurostat, <http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/submitViewTableAction.do> [dostęp: 29.12.2017].

Analizując dane zamieszczone w tabeli 4 dotyczące długu publicznego w wybranych krajach UE w latach 2006–2016, można stwierdzić, że w całym badanym okresie średnie zadłużenie w UE wzrosło o 22 punkty procentowe, a w krajach strefy euro prawie o 21 p.p. Najniższy poziom zadłużenia odnotowano w Szwecji oraz w Słowacji (odpowiednio: 40,5% i 51,8% PKB w roku 2016). Natomiast najwyższy poziom długu w wyżej wymienionej grupie krajów miały: Grecja, Włochy i Portugalia (odpowiednio: 175%, 134,7% i 132,1% PKB w roku 2016).

Wyznacznikiem kondycji finansów publicznych w krajach UE w okresie kryzysu jest także tzw. procedura nadmiernego deficytu, zdefiniowana w art. 126 Traktatu z 2007 roku o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE). Wartości referencyjne w procedurze nadmiernego deficytu zostały określone na poziomie 3% dla relacji deficytu sektora finansów publicznych do PKB oraz 60 % dla relacji długu publicznego do PKB. Na skutek kryzysu, już w 2009 roku Rada UE wszczęła procedurę nadmiernego deficytu wobec 18 państw UE, z których większość tkwiła w niej również po pierwszej fazie kryzysu, a więc po roku 2010. Było to wynikiem silnej recesji w wielu krajach, która skutecznie ograniczała możliwości wywiązania się tych krajów ze zobowiązań redukcji deficytu w pierwotnie przyjętych terminach. W czerwcu 2013 roku przedłużono terminy korekty nadmiernego deficytu w przypadku sześciu państw: Hiszpanii, Francji, Holandii, Polski, Portugalii i Słowenii. Jednocześnie Rada UE zdecydowała o zamknięciu procedury nadmiernego deficytu dla Włoch, Łotwy, Litwy, Węgier i Rumunii oraz o wszczęciu takiej procedury wobec Malty⁴⁵.

5. DZIAŁANIA KONSOLIDUJĄCE SYSTEMY FINANSÓW PUBLICZNYCH W KRAJACH UNII EUROPEJSKIEJ

Wspomniany kryzys finansów publicznych w krajach Unii Europejskiej był nie tylko konsekwencją ekspansywnej polityki fiskalnej wdrożonej w pierwszej fazie kryzysu, ale wynikał także ze słabości dotychczas istniejących mechanizmów regulacyjnych, w szczególności z nieskutecznej egzekucji zapisów Paktu Stabilności i Wzrostu. Ponadto, wskazuje się również na nieskuteczną koordynację polityki gospodarczej w poszczególnych krajach członkowskich i w ramach poszczególnych polityk sektorowych⁴⁶.

W odpowiedzi na kryzys finansów publicznych władze UE podjęły działania naprawcze w sferze zarówno polityki monetarnej, jak i fiskalnej. W ramach tej ostatniej zreformowano dotychczasowe lub wprowadzono nowe akty prawne⁴⁷. W 2010 roku przedstawiono tzw. Semestr Europejski, czyli okres oceny i koordynacji polityki gospodarczej, który zapewniłby państwom

⁴⁵ P. Albiński (red.), *Kryzys a polityka stabilizacyjna w Unii Europejskiej*, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2014.

⁴⁶ M. Hallerberg, B. Marzinotto, G.B. Wolff, 2012, *An Assessment of the European Semester*, European Parliament, ip/a/Econ/st/201024.

⁴⁷ Ze względu na ograniczoną objętość artykułu, akty prawne zostaną zaprezentowane bardzo syntetycznie.

członkowskim możliwość skorzystania z wczesnej koordynacji na szczeblu europejskim podczas przygotowywania krajowych programów stabilności i programów konwergencji, a także krajowych budżetów i programów reform (wymiar *ex ante* nadzoru budżetowego i gospodarczego)⁴⁸.

W listopadzie 2011 roku wprowadzono pakiet sześciu aktów legislacyjnych (tzw. sześciopak), które zmierzały do⁴⁹:

- zwiększenia przejrzystości polityki fiskalnej: np. państwa członkowskie borykające się z niestabilnością finansów publicznych musiały dokonać znacznych postępów w realizacji średniookresowych celów budżetowych, aby spełnić kryterium deficytu budżetowego na poziomie maksymalnie 3%. Wzrost wydatków budżetowych musi wiązać się ze średniookresowym tempem wzrostu PKB, co ogranicza nieuzasadnione zwiększanie wydatków, bez pokrycia w dodatkowych dochodach;
- skuteczniejszego egzekwowania przepisów: w przypadku nieprzestrzeżenia przez państwo członkowskie uzgodnionych zasad, KE może skierować do niego ostrzeżenie. Natomiast w przypadku utrzymującego się i/lub szczególnie poważnego naruszenia przepisów KE przygotowuje projekt zalecenia skierowanego do danego państwa członkowskiego w sprawie podjęcia działań naprawczych. W odniesieniu do państw członkowskich należących do strefy euro zaleceniu towarzyszy mechanizm egzekwowania kar w formie oprocentowanego depozytu w wysokości 0,2% PKB.

Również w 2011 roku przyjęto pakt Euro Plus, do którego przystąpiło 17 krajów strefy euro oraz: Polska, Dania, Litwa, Łotwa, Rumunia i Bułgaria. Czterema głównymi celami paktu stały się: wspieranie konkurencyjności, wspieranie zatrudnienia, przyczynianie się do zrównoważenia finansów publicznych, wzmocnienie stabilności finansowej oraz koordynacja polityki podatkowej państw UE⁵⁰.

Dwupak (2012 rok) to dwa projekty rozporządzeń, które stanowiły kolejny krok w stronę konsolidacji dyscypliny finansów państw strefy euro⁵¹. Skon-

⁴⁸ European Commission, 2010c, *Komunikat w sprawie wzmocnienia koordynacji polityki gospodarczej w interesie stabilności, wzrostu gospodarczego i zatrudnienia*, com(2010) 367, Bruksela 30 czerwca.

⁴⁹ European Commission, 2011e, *EU Economic governance: a major step forward*, mEmo/11/364, Brussels: http://europa.eu/rapid/press_release_mEmo11364_en.htm [dostęp: 27.12.2017].

⁵⁰ C. Kosikowski, *Finanse i prawo finansowe w Unii Europejskiej*, Warszawa 2014, s. 197.

⁵¹ European Commission, 2011c, *Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on the strengthening of economic and budgetary surveillance of Member States experiencing or threatened with serious difficulties with respect to their financial stability in the euro area*, com(2011) 821 final, Brussels 23 listopada; European Com-

centrowano się w nich na wspomaganie wzrostu gospodarczego. Analizy projektów budżetów krajowych, przygotowywane przez KE, będą musiały brać pod uwagę to, czy planowane cięcia wydatków nie wpłyną negatywnie na inwestycje i wzrost PKB. Ponadto, nie powinny być one przeprowadzane kosztem inwestycji w edukację oraz opiekę zdrowotną. Obowiązujące dany kraj terminy redukcji deficytu budżetowego będą elastyczne, biorąc pod uwagę wyjątkowe okoliczności wywołane gwałtowną recesją gospodarczą.

Należy wspomnieć także o tzw. Pakcie Fiskalnym, czyli Traktacie o stabilności, koordynacji i zarządzaniu w Unii Gospodarczej i Walutowej 2012⁵². Pakt spowodował zwiększenie znaczenia kryterium długu publicznego, którego przekroczenie może być przyczyną nałożenia procedury nadmiernego deficytu. Wcześniejszy unijny system dyscyplinowania krajowych finansów dotyczył tylko nadmiernego deficytu budżetowego (powyżej 3% PKB). Nie było natomiast instrumentu, który umożliwiałby reakcję na zwiększający się dług publiczny państw UE. Dzięki nowym rozwiązaniom UE może podejmować działania przy deficycie budżetowym nie przekraczającym 3% PKB, ale gdy dług publiczny wyniesie powyżej 60% PKB.

Wydaje się, że podjęte działania naprawcze w stosunku do finansów publicznych krajów UE były do pewnego stopnia skuteczne, gdyż w ich rezultacie nastąpiła poprawa wskaźników salda sektora finansów publicznych w większości krajów UE (por. tab. 3). W przypadku wskaźnika długu publicznego podjęte reformy fiskalne spowodowały w większości krajów UE zmniejszenie dynamiki wzrostu wskaźnika długu, a w niektórych krajach także jego spadek (por. tab. 4).

PODSUMOWANIE

Stosowanie polityki fiskalnej jako instrumentu stabilizacyjnego wywołuje wśród ekonomistów kontrowersje, które dotyczą przede wszystkim zakresu i instrumentów oddziaływania państwa na procesy gospodarcze. Jednak dość powszechnie uważa się, że polityka fiskalna powinna opierać się na wyko-

mission, 2011d, *Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on common provisions for monitoring and assessing draft budgetary plans and ensuring the correction of excessive deficit of the Member States in the euro area*, com(2011) 821 final, Brussels 23 listopada.

⁵² Dziennik Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej, *Ustawa z dnia 23 października 2013, poz. 1258*.

rzystaniu automatycznych stabilizatorów koniunktury, a nie na działaniach dyskrejonalnych.

Globalny kryzys finansowy przełomu lat 2007/2008 wywołał przewartościowanie poglądów w kwestii znaczenia fiskalnej polityki stabilizacyjnej, co przejawiało się stosowaniem antykryzysowej polityki stabilizacyjnej wykorzystującej instrumenty keynesowskie. Kraje dotknięte kryzysem zaczęły stosować ekspansywną politykę fiskalną poprzez zwiększanie wydatków i deficytów budżetowych w celu podtrzymywania koniunktury, w warunkach zbyt niskich wydatków prywatnych. Wdrażanie pakietów interwencyjnych na rzecz ożywienia gospodarki oraz redukcja ciężarów podatkowych prowadziły jednak do dramatycznego pogłębienia nierównowagi fiskalnej w krajach UE. Ówczesny podstawowy instrument polityki fiskalnej w UE, Pakt stabilności i Wzrostu, również nie był w stanie zapobiec kryzysowi finansów publicznych, mimo istniejących procedur prewencyjnych oraz sankcji za przekraczanie deficytów sektora finansów publicznych powyżej 3% PKB.

Pierwsza faza kryzysu pokazała, że większość państw UE zdecydowała się na poświęcenie równowagi finansów publicznych na rzecz przywrócenia równowagi makroekonomicznej. Jednak negatywne skutki podjętych działań w postaci bardzo wysokiego deficytu budżetowego i długu publicznego w większości krajów UE spowodowały przesunięcie punktu ciężkości polityki stabilizacyjnej ze stymulowania wzrostu gospodarczego do konsolidacji fiskalnej. W drugiej fazie kryzysu stosowane instrumenty fiskalne miały na celu ograniczenie deficytu i w konsekwencji spadek tempa narastania długu publicznego poprzez odejście od nadmiernych wydatków publicznych (*fiscal exit*) i realizację programów oszczędności dotyczących tych wydatków (*austerity programmes*). Ponadto, wprowadzono szereg działań naprawczych w sferze polityki fiskalnej. Zreformowano dotychczasowe lub wprowadzono nowe akty prawne (Semestr Europejski, Pakt Fiskalny, sześciopak, itp.), które pozwalają silniej monitorować i dyscyplinować politykę fiskalną w krajach UE.

Do szacowania efektów dyskrejonalnej polityki fiskalnej stosuje się często mnożniki fiskalne. W czasie obecnego kryzysu gospodarczego przeprowadzono szereg badań empirycznych w celu oszacowania wartości mnożników fiskalnych. Badania te wykazały wysoką efektywność polityki fiskalnej w zakresie wspierania koniunktury gospodarczej. Oceniając skuteczność działań wspierających konsolidację finansów publicznych w drugiej fazie kryzysu, należy stwierdzić, że działania stabilizacyjne UE przyniosły umiarkowane pozytywne rezultaty. W 2012 roku aż 23 kraje UE były objęte procedurą nadmiernego deficytu, co jednak przyczyniło się do zmniejszenia jego średniej wielkości z 6,6% PKB w roku 2009 do 1,7% PKB w roku 2016. W tym okresie

dług publiczny w relacji do PKB wzrósł z poziomu 74,6% do poziomu 83,6%, jednak dynamika wzrostu długu ulegała stopniowemu zmniejszeniu.

Doświadczenia z ostatniego kryzysu potwierdzają tezę, że trudno prowadzić taką fiskalną politykę stabilizacyjną, aby wspierała ona wzrost gospodarczy, nie wpływając jednocześnie nadmiernie negatywnie na kondycję sektora finansów publicznych. Ważne jest więc podejmowanie efektywnych działań ograniczających negatywne „skutki uboczne” ekspansji fiskalnej dla finansów publicznych. Chodzi tu przede wszystkim o wdrażanie skutecznych mechanizmów regulacji i kontroli prowadzonej polityki fiskalnej. Wydaje się, że na podstawie prowadzonych analiz można sformułować wniosek, iż realizowana w czasie kryzysu stabilizacyjna polityka fiskalna posiada cechy polityki odpowiedzialnej (jest elastyczna, reaguje na cykliczne wahania koniunktury), ale nie spełnia kryteriów polityki optymalnej (nie jest stabilna i w rezultacie nie pozwala na utrzymywanie względnej równowagi budżetowej w ramach cyklu koniunkturalnego).

BIBLIOGRAFIA

- Acocella N., *Zasady polityki gospodarczej: wartości i metody analizy*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2002.
- Albiński P. (red.), *Kryzys a polityka stabilizacyjna w Unii Europejskiej*, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2014.
- Alesina A., *The Political Economy of the Budget Surplus in the U.S.*, „Journal of Economic Perspectives” 2000, vol. 14, No. 3.
- Andersen A.M., *Fiscal Policy and the Global Financial Crisis*, „Swedish Fiscal Policy Council Working Paper”, February 2009.
- Balcerzak A.P., *Współczesna polityka stabilizacyjna wobec problemów informacyjnej nieefektywności decydentów gospodarczych: przypadek Stanów Zjednoczonych*, „PTE, Zeszyty Naukowe” nr 6/2008.
- Baldacci E., Gupta S., Mulas-Granados C., *How Effective is Fiscal Policy Response in Systemic Banking Crises?*, „IMF Working Paper Fiscal Affairs Department” 2009, No. 160.
- Barro R., *On the Determination of the Public Debt*, „Journal of Economic Perspectives”, No. 87/1979.
- Belka M., *Monetaryism – negacja keynesizmu*, „Ekonomista” 1984, nr 3.
- Belka M., *Doktryna ekonomiczno-społeczna Milтона Friedmana*, PWN, Warszawa 1986.
- Belka M., *Ekonomiczne strategie krajów wysoko rozwiniętych*, Zakład Narodowy im. Ossolińskich, Wrocław 1992.

- Belka M., *Co to są zdrowe finanse publiczne?*, [w:] *Polska transformacja. Sukcesy i bariery. Refleksje z okazji jubileuszu Profesora Jana Mujżela*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2003.
- Biernacki M., *Kilka uwag o pomiarze dobrobytu społecznego*, „Mathematical Economics”, No. 3/2006.
- Brainard W.C., *Uncertainty and the Effectiveness of Policy*, „The American Economic Review” 1967, No. 2.
- Cecchetti S.G., *The New Economy and the Challenges for Macroeconomic Policy*, „NBER Working Paper Series” , Working Paper 8935, May 2002.
- Christiano L., Eichenbaum M., Rebelo S., *When is the Government Spending Multiplier Large?*, „Journal of Political Economy” 2011/119/1.
- Drabowski E., *Wpływ pieniądza na gospodarkę w teoriach keynesizmu i monetaryzmu*, PWN, Warszawa 1987.
- Działo J., *Polityczne uwarunkowania jakości instytucji fiskalnych*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2009.
- Działo J., *Dlaczego trudno jest prowadzić „dobrą” politykę fiskalną*, „Gospodarka Narodowa”, nr 1–2/2012.
- European Commission, 2010c, *Komunikat w sprawie wzmocnienia koordynacji polityki gospodarczej w interesie stabilności, wzrostu gospodarczego i zatrudnienia*, com(2010) 367, Bruksela 30 czerwca.
- European Commission, 2011e, *EU Economic Governance: a Major Step Forward*, mEmo/11/364, Brussels: http://europa.eu/rapid/press_release_mEmo-11364_en.htm [dostęp: 27.12.2017].
- European Commission, 2011c, *Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on the strengthening of economic and budgetary surveillance of Member States experiencing or threatened with serious difficulties with respect to their financial stability in the euro area*, com(2011) 821 final, Brussels 23 listopada.
- European Commission, 2011d, *Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on common provisions for monitoring and assessing draft budgetary plans and ensuring the correction of excessive deficit Member States in the euro area*, com(2011) 821 final, Brussels 23 listopada.
- Eurostat, http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=go-v_10dd_edpt1&lang=en [dostęp: 27.12.2017].
- Feldman A.M., Serrano R., *Welfare Economics and Social Choice Theory*, Springer 2006.
- Hallerberg M., Marzinotto B., Wolff G.B., 2012, *An Assessment of the European Semester*, European Parliament, ip/a/Econ/st/201024.
- Hubner D., *Makroekonomiczna polityka stabilizacyjna*, IRiSS, Warszawa 1992.

- Ilzetzi E., Mendoza E., Vegh C.A., *How Big (Small?) are Fiscal Multipliers?*, mimeo, London School of Economics, 2010.
- Kosikowski C., *Finanse i prawo finansowe w Unii Europejskiej*, Warszawa 2014.
- Kowalski T., *Monetarizm a ekonomia keynesowska – przesłanki teoretyczne polityki stabilizacji gospodarczej*, [w:] M. Rekowski (red.), *Studia nad współczesną gospodarką kapitalistyczną*, nr 1 (197), Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Poznaniu, Poznań 1990.
- Kowalski T., *Proces formułowania oczekiwań a teoria cyklu wyborczego: implikacje dla polityki gospodarczej*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Poznaniu, Poznań 2001.
- Lubiński M., *Polityka fiskalna wobec kryzysu finansowego. Próba oceny*, „Gospodarka Narodowa” 2010, nr 9.
- Lucas R., Stokey N., *Optimal Fiscal and Monetary Policy in an Economy without Capital*, „Journal of Monetary Economics”, 12/1983.
- Lutkowski K., *Od złotego do euro. Źródła obaw i nadziei*, TWIGGER 2004.
- Mackiewicz M., *Stabilizacyjna polityka fiskalna*, PWE, Warszawa 2010.
- Mankiw N.G., *Is Government Spending Too Easy an Answer?*, „The New York Times”, January 11, 2009.
- Owsiak S., *Finanse publiczne w zagrożeniach i szansach wzrostu gospodarki Polski*, tekst wystąpienia na posiedzeniu Rady Strategii Społeczno-Gospodarczej z dn. 8.12.2001 r.
- Piwoński R., *Reguły fiskalne oraz instrument nowego zarządzania publicznego jako narzędzia przejrzystej polityki fiskalnej*, „Studia Ekonomiczne” nr 3(LXX)/2001.
- Przesławska G., *Rola państwa w gospodarce w ujęciu szkół ekonomicznych*, [w:] U. Kalina-Prasznic (red.), *Regulowana gospodarka rynkowa*, Oficyna Ekonomiczna, Kraków 2003.
- Public Finances in EMU*, „European Economy” 2009, No. 5.
- Spilimbergo A., Symansky S., Schindler M., *Fiscal Multipliers*, IMF Staff Position Note, 2009/11.
- Stiglitz J., *Ekonomia sektora publicznego*, PWE, Warszawa 2007.
- Stiglitz J., *The Fruit of Hypocrisy*, „The Guardian”, September 2008.
- Szymańska A., *Efekty polityki fiskalnej w warunkach niskich stóp procentowych – przegląd literatury*, „Studia Prawno-Ekonomiczne”, t. XCIII, 2014.
- Traktat o stabilności, koordynacji i zarządzaniu w Unii Gospodarczej i Walutowej 2012, Dziennik Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej, 2013 poz. 1258, Warszawa 23 października 2013.
- Wojtyła A., *Nowoczesne państwo kapitalistyczne a gospodarka: teoria i praktyka*, PWN, Warszawa 1990.

- Wojtyna A., *Rola państwa we współczesnej ekonomii*, „Ekonomista” 1992, nr 3.
- Wojtyna A., *Neoliberalne poglądy we współczesnej polskiej myśli ekonomicznej i ich wpływ na kształt modelu transformacji*, DiG, Warszawa 1994.
- Wojtyna A., *Nowe trendy w zachodniej teorii ekonomii*, Wydawnictwo AE, Kraków 1998.
- Wojtyna A., *Ewolucja keynesizmu a główny nurt ekonomii*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2000.
- Wojnicka E., *Spory wokół teorii optymalnych obszarów walutowych*, „Ekonomista” 2002, nr 1.
- Woś J., Hnatyszyn-Dzikowska A., *Stabilizacyjna funkcja państwa w teoriach współczesnych szkół ekonomicznych*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny”, 4/2006.
- Wrzosek W., *Funkcjonowanie rynku*, PWE, Warszawa 1997.

SKUTKI STABILIZACYJNEJ POLITYKI FISKALNEJ W KRAJACH UNII EUROPEJSKIEJ W OKRESIE KRYZYSU GOSPODARCZEGO – PRÓBA OCENY

Streszczenie

Celem artykułu jest analiza i ocena reakcji fiskalnej polityki stabilizacyjnej na kryzys finansowy i jego skutki w krajach Unii Europejskiej. Dla zrealizowania celu badawczego, poddano analizie dwa etapy polityki stabilizacyjnej podejmowanej w okresie kryzysu. Pierwszy etap, od początku kryzysu do przełomu lat 2009 i 2010, charakteryzował się wdrożeniem działań stymulujących gospodarkę za pomocą ekspansji fiskalnej, które w konsekwencji przyczyniły się do gwałtownego wzrostu deficytów sektora finansów publicznych i długu publicznego w większości państw UE. Dlatego drugi etap unijnej polityki stabilizacyjnej, od 2010 roku, zakładał odejście od dotychczasowej polityki fiskalnej (ze względu na narastający dług publiczny) oraz powrót do koncepcji zrównoważonych finansów publicznych i redukcji długu. W artykule podjęto również próbę ewaluacji skuteczności podejmowanych w tym czasie działań stabilizacyjnych.

Słowa kluczowe: kryzys finansowy, stabilizacyjna polityka fiskalna, deficyt budżetowy, dług publiczny

RESULTS OF DISCRETIONARY FISCAL POLICY IN THE EUROPEAN UNION COUNTRIES IN THE ECONOMIC CRISIS PERIOD

Summary

The article aims to analyse and assess the response of fiscal stabilisation policy to the financial crisis and its effects in the European Union countries. To achieve the research goal, two stages of the stabilisation policy during the crisis are analysed. The first stage, from the beginning of the crisis to the turn of 2010, was characterised by the implementation of tools stimulating the economy through fiscal expansion, which as a consequence contributed to a sharp increase in deficits and public debt in most EU countries. Therefore, the second stage of the EU's stabilization policy, from 2010 onward, assumed a departure from the current fiscal policy (due to the growing public debt) and a return to the concept of sustainable public finances and debt reduction. The paper also attempts to evaluate the effectiveness of stabilisation activities undertaken at that time.

Key words: financial crisis, discretionary fiscal policy, budget deficit, public debt

РЕЗУЛЬТАТЫ ФИСКАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ СТАБИЛИЗАЦИИ В СТРАНАХ ЕВРОПЕЙСКОГО СОЮЗА В ПЕРИОД ЭКОНОМИЧЕСКОГО КРИЗИСА – ПОПЫТКА ОЦЕНКИ

Резюме

Целью статьи является анализ и оценка реакции фискальной политики стабилизации на финансовый кризис и его последствия в странах Европейского союза. Для осуществления цели исследования были проанализированы два этапа политики стабилизации, имеющих место в период кризиса. Для первого этапа, продолжающегося с начала кризиса до рубежа 2009 и 2010 годов, характерной является реализация мер, стимулирующих экономику посредством фискальной экспансии; вследствие чего указанные меры способствовали резкому увеличению дефицита сектора государственных финансов и государственного долга в большинстве стран ЕС. В связи с этим, второй этап европейской политики стабилизации, начавшийся в 2010 году,

предполагал отказ от прежней фискальной политики (из-за растущего государственного долга) и возвращение к концепции сбалансированных государственных финансов и сокращению задолженности. В рамках исследования также предпринята попытка оценки эффективности проводимых в указанный период мер по стабилизации.

Ключевые слова: финансовый кризис, фискальная политика стабилизации, дефицит бюджета, государственный долг

Cytuj jako:

Działo J., *Skutki stabilizacyjnej polityki fiskalnej w krajach Unii Europejskiej w okresie kryzysu gospodarczego – próba oceny*, „Myśl Ekonomiczna i Polityczna” 2018 nr 1(60), s. 53–82. DOI: 10.26399/meip.1(60).2018.02/j.dzialo

Cite as:

Działo, J. (2018) ‘Skutki stabilizacyjnej polityki fiskalnej w krajach Unii Europejskiej w okresie kryzysu gospodarczego – próba oceny’ [‘Results of discretionary fiscal policy in the European Union countries in the economic crisis period’]. *Myśl Ekonomiczna i Polityczna* 1(60), 53–82. DOI: 10.26399/meip.1(60).2018.02/j.dzialo