

Tomasz Grabia

Czynniki utrudniające skuteczne oddziaływanie polityki fiskalnej na gospodarkę

Studia i Prace Wydziału Nauk Ekonomicznych i Zarządzania 51/3, 101-112

2018

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.



DOI: 10.18276/sip.2018.51/3-09

Tomasz Grabia*

Uniwersytet Łódzki

Wydział Ekonomiczno-Socjologiczny

CZYNNIKI UTRUDNIAJĄCE SKUTECZNE ODDZIAŁYWANIE POLITYKI FISKALNEJ NA GOSPODARKĘ

STRESZCZENIE

Celem artykułu jest zidentyfikowanie czynników utrudniających skuteczne oddziaływanie polityki fiskalnej na gospodarkę. Analiza tych czynników ukazuje wiele problemów, z którymi muszą zmierzyć się decydenci niezależnie od tego, czy przyjmą strategię stymulacji, czy zacieśnienia fiskalnego. Na podstawie artykułu stwierdzono, że do najważniejszych czynników utrudniających prowadzenie skutecznej polityki fiskalnej należy zaliczyć: brak jej wiarygodności, zastosowanie nieadekwatnego instrumentarium, brak koordynacji z polityką monetarną oraz opóźnienia wewnętrzne i zewnętrzne związane z podejmowanymi decyzjami. Jedynie pierwsze dwa spośród ww. problemów władze mogą starać się minimalizować poprzez zwiększenie transparentności polityki fiskalnej i prawidłowe diagnozy sytuacji ułatwiające odpowiedni mix w zastosowaniu strategii dotyczącej zmiany wydatków rządowych i podatków.

Słowa kluczowe: wiarygodność polityki fiskalnej, koordynacja polityki fiskalnej i pieniężnej, instrumentarium polityki fiskalnej, opóźnienia wewnętrzne i zewnętrzne polityki fiskalnej

* Adres e-mail: tomasz.grabia@poczta.onet.pl

Wprowadzenie

Przed polityką fiskalną stoi wiele problemów związanych z wyborem odpowiedniej strategii. Do podstawowych dylematów należy zaliczyć m.in. wybór polityki na zasadach dyskrecjonalności lub opartej na regule. Ponadto należy rozstrzygnąć, czy w większym stopniu powinna mieć ona charakter ekspansywny, czy restrykcyjny¹, co znajduje odzwierciedlenie w tradycyjnym sporze między zwolennikami podejścia keynesowskiego i neoklasycznego. W ramach konsensusu często podkreśla się, że dobra polityka fiskalna powinna być antycykliczna, co oznacza stymulację w okresie spadkowych faz cyklu koniunkturalnego, a zacieśnienie w czasie ożywienia i rozkwitu.

Poza tym niekiedy zwraca się uwagę, że stopień restrykcyjności polityki fiskalnej powinien zależeć także od innych czynników, np. siły efektów mnożnikowych (Christiano, Eichenbaum, Rebelo, 2009, s. 15–27; DeLong, Summers, 2012, s. 246; Eggertsson, 2010, s. 60, 79) czy wyjściowego poziomu zadłużenia.

Warto podkreślić, że nawet w przypadku trafnej diagnozy co do strategii polityki fiskalnej dotyczącej stopnia jej restrykcyjności, z punktu widzenia pobudzania wzrostu gospodarczego, skuteczność działań władz fiskalnych może być ograniczona. Z prowadzeniem skutecznej polityki fiskalnej wiąże się bowiem wiele problemów. Za najważniejsze z nich uznano: 1) brak pełnej wiarygodności polityki fiskalnej; 2) trudności z wyborem optymalnego instrumentarium w zakresie odpowiednich proporcji między zmianą wydatków i dochodów budżetowych; 3) brak koordynacji polityki budżetowej z polityką pieniężną; 4) opóźnienia wewnętrzne i zewnętrzne w oddziaływaniu polityki fiskalnej na gospodarkę. Należy podkreślić, że rząd może starać się minimalizować te problemy jedynie w dwóch pierwszych przypadkach. W dwóch kolejnych możliwości rządzących w tym zakresie są natomiast znacznie ograniczone.

W artykule opisano wątpliwości związane z ww. czynnikami. Ma on charakter teoretyczny i jest oparty na przeglądzie literatury przedmiotu (zarówno teorii, jak i badań empirycznych). Analiza ma charakter ogólny i nie dotyczy żadnej konkretnej

¹ Pomimo wskazywanych niekiedy w literaturze różnic między polityką fiskalną a budżetową dla uproszczenia pojęcia te są stosowane wymiennie. Ponadto na określenie ekspansywnej polityki fiskalnej (budżetowej), polegającej na wzroście wydatków sektora finansów publicznych lub obniżaniu podatków, w dalszej części tekstu stosuje się wyrażenie „stymulacja” lub „ekspansja fiskalna”. Z kolei na określenie restrykcyjnej polityki fiskalnej (budżetowej), polegającej na obniżaniu wydatków sektora finansów publicznych lub zwiększaniu podatków, stosuje się wyrażenie „zacieśnienie fiskalne”.

gospodarki. W niektórych przypadkach odwołano się jednak do przykładów z historii i praktyki gospodarczej Polski oraz innych krajów (m.in. Grecji, Włoch, USA).

Celem artykułu jest zidentyfikowanie i omówienie problemów utrudniających prowadzenie skutecznej polityki fiskalnej. Próbie wstępnej weryfikacji poddano w związku z tym hipotezę, zgodnie z którą skuteczność polityki fiskalnej zależy nie tylko od kompetencji władz, lecz także od czynników zewnętrznych.

1. Czynniki zależne od rządu

1.1. Wiarygodność polityki fiskalnej

Niezależnie od tego, czy rząd zdecyduje się na ekspansję, czy na zacieśnienie fiskalne, żeby jego działania były skuteczne, powinny charakteryzować się dużym stopniem wiarygodności. Innymi słowy, aby przyjęta strategia była skuteczna, społeczeństwo powinno uwierzyć, że rząd rzeczywiście zrealizuje swoje zobowiązania dotyczące ekspansywnej bądź restrykcyjnej polityki budżetowej.

W tym pierwszym przypadku, np. w Polsce przed wyborami parlamentarnymi w 2019 roku, ludzie mogą nie uwierzyć, że rząd znajdzie pieniądze na realizację kolejnych projektów związanych z ekspansywną polityką fiskalną. W takim wypadku społeczeństwo, obawiając się konsekwencji populistycznych programów, staje się mniej pewne jutra i zwiększa oszczędności, a nie konsumpcję, co z kolei, zamiast zapowiadanego pobudzenia gospodarki może spowodować brak oddziaływania na nią (tzw. ekwiwalencja ricardiańska), a nawet jej hamowanie.

W niektórych państwach, np. w ostatnich latach w Grecji, może z kolei dojść do sytuacji odwrotnej. Społeczeństwo może nie uwierzyć, że rząd zdecyduje się na rzeczywiste zacieśnienie fiskalne, nawet pomimo jasnych i zadeklarowanych zapowiedzi. Wobec tego ludzie nie dostosują w odpowiedni sposób swoich oczekiwań i zachowań. W efekcie, wbrew zaleceniom, jeszcze bardziej będą zwiększać poziom zadłużenia prywatnego, a tym samym także długu całego państwa.

Jest to o tyle możliwe, że w wielu krajach zacieśnienie fiskalne jest niezmiernie trudne do przeprowadzenia. Związane jest to przede wszystkim z wysokim udziałem wydatków sztywnych w całkowitej sumie wydatków. Ponadto w nieprzychylnym do zaciskania pasa społeczeństwie nieustannie domaga się ono zwiększania lub

choćby utrzymywania na stałym poziomie wydatków na cele socjalne (Orłowski, 1998, s. 165–167).

Tego typu polityka musi z kolei powodować wzrost deficytu budżetowego i długu publicznego oraz zazwyczaj spadek wiarygodności prowadzonej polityki fiskalnej. Dodatkowo wiarygodność tej polityki zależy od jej przejrzystości. Ta ostatnia związana jest z brakiem możliwości ukrywania wydatków przez rządzących, a także z ich używaniem jedynie na cele zapisane w budżecie. Przejrzystość ta zredukowana jest w wyniku błędnych prognoz ekonomicznych, wprowadzania częstych zmian w polityce oraz uprawianej w niektórych krajach, zwłaszcza przed przystąpieniem do strefy euro, kreatywnej księgowości² (Eichengreen, Feldman, Lebman, Von Hagen, Wyplosz, 2011, s. 20).

Problem zmniejszenia wiarygodności polityki fiskalnej wyraźnie przybrał na znaczeniu w ostatnim czasie, kiedy w wyniku osiągnięcia krytycznego wskaźnika długu w wielu krajach należałoby zastosować zacieśnienie fiskalne, jednak rządy, uzasadniając to kryzysem, stosowały ekspansywną politykę budżetową. W efekcie wskaźniki zadłużenia osiągnęły w większości krajów rekordowe rozmiary. To z kolei jeszcze bardziej zmniejszało zaufanie do rządów, powodując większą niepewność na rynku, a tym samym straty w produkcji.

Warto także podkreślić, że spadek zaufania do rządu oraz związany z tym wzrost długu może nieść za sobą obniżenie ratingu dla danego kraju. W efekcie inwestorzy będą żądać wyższej premii za ryzyko, a tym samym wzrośnie koszt obsługi długu (Alessina, 2010, s. 4). Tym samym rządy mogą wpaść w błędne koło nieustannego wzrostu długu publicznego i stóp procentowych (Salin, 2013, s. 257–258). Niekiedy może to oznaczać coraz bardziej nerwowe ruchy rządzących, do których z kolei coraz mniej zaufania ma społeczeństwo. W skrajnym przypadku może ono wówczas ograniczyć popyt na obligacje niemal do zera, powodując wzrost ryzyka pojawienia się pułapki zadłużenia na bardzo dużą skalę. W przeszłości z tego typu sytuacją mieliśmy do czynienia w niektórych krajach w okresach powojennych, np. we Włoszech w latach 20. poprzedniego wieku (Burda, Wyplosz, 2000, s. 493). W czasach współczesnych, choć w zdecydowanie mniejszej skali, do częściowo podobnej sytuacji doszło natomiast w Grecji.

² W jakimś stopniu zarzut zastosowania kreatywnej księgowości dotyczy także Polski. Wskaźnik długu publicznego w 2013 r. niebezpiecznie zbliżył się w naszym kraju do 60% górnego pułapu wyznaczonego jako kryterium z Maastricht. Problem ten doraźnie rozwiązano w podobny sposób jak kilka lat wcześniej na Węgrzech, tzn. za pomocą jednorazowego transferu aktywów z drugiego filaru systemu emerytalnego, dzięki czemu wskaźnik długu publicznego obniżył się (European Central Bank, 2014, s. 163–165).

1.2. Zastosowane instrumentarium

Niezależnie od tego, czy rząd zamierza zastosować ekspansywną, czy restrykcyjną politykę fiskalną, kwestią problematyczną pozostaje, w jaki sposób określony cel miałby zostać osiągnięty – czy bardziej poprzez zmianę wydatków, czy podatków. W przypadku konieczności zacieśnienia fiskalnego z reguły podkreśla się nieodzowność zastosowania przede wszystkim redukcji wydatków. Poprawa sytuacji finansów publicznych ma wówczas trwalszy charakter.

Znaczenie może mieć jednak także struktura cięć budżetowych. Mniejszą trwałością charakteryzuje się zwykle restrykcyjna polityka fiskalna oparta na obniżkach rządowych wydatków kapitałowych związanych z infrastrukturą publiczną. Z kolei większą trwałością charakteryzuje się zacieśnienie fiskalne związane z obniżaniem wydatków najbardziej wrażliwych z politycznego punktu widzenia, tj. zasiłków i innego rodzaju transferów płatniczych, wynagrodzeń sfery budżetowej itp. Związane jest to z faktem, że właśnie tego rodzaju wydatki mają najsilniejszą tendencję do automatycznego permanentnego wzrostu, w związku z tym ich redukcja pokazuje społeczeństwu dużą determinację rządu w obniżaniu długu (Alesina, Perotti, 1996, s. 1, 8, 16).

Ponadto działaniu fiskalnemu opartemu na tego typu cięciach muszą zwykle towarzyszyć reformy strukturalne dotyczące rynku pracy, dzięki czemu łatwiej jest utrzymać pod kontrolą tempo wzrostu płac i nie dopuścić do obniżającej konkurencyjność cenową aprecjacji realnego kursu walutowego. Dla odmiany, poprawa wyników finansów publicznych osiągnięta metodą podwyższania podatków z reguły przynosi jedynie efekt krótkookresowy, dodatkowo zagrażając konkurencyjności cenowej z uwagi na brak konieczności przeprowadzenia reform strukturalnych na rynku pracy, a także związaną z tym presję na podwyższenie wartości kursu walutowego³ (Gajewski, 2011, s. 53–59).

³ Warto zauważyć, że większość krajów zmuszonych do zacieśnienia fiskalnego osiągała sukcesy w tym zakresie w dłuższej perspektywie, stosując właśnie strategię. Wynika tak m.in. z badań przeprowadzonych przez Eichengreena, Feldmana, Lebmana, Von Hagen i Wyplosza (2011, s. 59). Według nich skuteczne zacieśnienie fiskalne przeprowadzone w okresie 1999–2006 w krajach strefy euro w 67% było związane z ograniczaniem wydatków, a tylko w 33% z podnoszeniem podatków. Z kolei w krajach OECD proporcje te wynosiły odpowiednio 46% i 31%. Pozostałe 23% dotyczyło jednoczesnego ograniczenia wydatków i podniesienia podatków. Podobne wyniki otrzymali Alesina i Perotti (1996, s. 13–15) dla krajów OECD w okresie wcześniejszym (1960–1994). Z ich badań wynikało, że w przypadku skutecznego zacieśnienia fiskalnego aż 73% przypadków dotyczyło restrykcyjnej

Problem wyboru odpowiedniego instrumentarium stoi także przed rządzącymi, którzy zdecydują się na wprowadzanie ekspansywnej polityki fiskalnej. Tym razem stoją oni jednak przed dylematem – czy lepiej zwiększać wydatki rządowe, czy zmniejszać podatki? Może to zależeć od wielu uwarunkowań, m.in. od fazy cyklu koniunkturalnego, stopy inwestycji w gospodarce lub poziomu nierówności dochodowych. Przykładowo, jeżeli barierą dla długookresowego wzrostu są niskie inwestycje, bardziej zasadne byłoby obniżenie podatków. Z kolei jeśli ową barierą są nadmierne nierówności w podziale dochodu narodowego, zgodnie z krzywą Kuznetisa, sensowniejsze mogłoby okazać się zwiększanie wydatków rządowych.

Ważna jest także wewnętrzna struktura tych zmian. W pierwszym z ww. przypadków należałoby zmniejszyć CIT, a także wprowadzić ulgi inwestycyjne. Z kolei w przypadku nadmiernych nierówności w podziale dochodu zwiększeniu powinny ulec zwłaszcza wydatki socjalne w połączeniu np. ze zwiększeniem kwoty wolnej od podatku.

2. Czynniki niezależne od rządu

2.1. Koordynacja polityki fiskalnej z polityką pieniężną

Polityka fiskalna jest jedną z dwu podstawowych elementów polityki makroekonomicznej. Banki komercyjne, ustalając stopy oprocentowania depozytów i kredytów, biorą pod uwagę nie tylko stopy oprocentowania obligacji, lecz także stopy banku centralnego. Wynika z tego, że na wolumen kredytów konsumpcyjnych i inwestycyjnych wpływa zarówno polityka fiskalna, jak i pieniężna. Prowadzenie skutecznej polityki fiskalnej może być niekiedy ułatwione, jeśli w podobny sposób będą myślały władze monetarne, tzn. ekspansji fiskalnej będzie towarzyszyła ekspansyjna, a zacieśnieniu fiskalnemu – restrykcyjna polityka pieniężna⁴.

polityki związanej ze stroną wydatkową. Dla porównania nieskuteczne zacieśnienie oparte na obniżeniu wydatków dotyczyło 44% badanych przypadków.

⁴ Z sytuacją współdziałania i jednokierunkowego oddziaływania władz fiskalnych i monetarnych mieliśmy do czynienia zwłaszcza podczas ostatniego kryzysu gospodarczego, kiedy banki centralne (m.in. Rezerwa Federalna) skupowały duże ilości papierów skarbowych. Robiły to nie tylko ze względu na chęć wpompowania do gospodarki pieniądza, lecz także po to, aby nie dopuścić do gwałtownego spadku cen obligacji, a tym samym do wzrostu ich oprocentowania i zwiększenia kosztów spłaty długu (Tymoczko, 2011, s. 227–228).

Jeżeli jednak polityka monetarna będzie oddziaływać w kierunku przeciwnym, znacznie zmniejszy to skuteczność polityki fiskalnej. Teoretycznie możliwa jest sytuacja, że decydenci odpowiedzialni za tę ostatnią będą chcieli ograniczać globalny popyt, a bank centralny, obniżając stopy procentowe, będzie się starał efekt ten neutralizować. Warto zwrócić uwagę, że taka kombinacja *policy mix* byłaby szczególnie korzystna. Pozwalałaby skuteczniej redukować dług publiczny ze względu na to, że niższe stopy banku centralnego stymulowałyby inwestycje, co mogłoby nawet przyspieszać wzrost gospodarczy poprzez redukcję ryzyka wypłacalności kraju (Baldacci, Gupta, Mulas-Granados, 2010, s. 22–27).

Z uwagi na konstytucyjną lub ustawową sprzeczność celów obu polityk (rząd ma zwykle za zadanie stymulowanie wzrostu gospodarczego, a bank centralny przeciwdziałanie inflacji) bardziej prawdopodobna jest jednak sytuacja przeciwna, tzn. *mix* ekspansywnej polityki fiskalnej i restrykcyjnej polityki pieniężnej. Na podnoszenie stóp procentowych przez banki centralne rządy często reagują wówczas zwiększonymi wydatkami budżetowymi. Jeszcze bardziej prawdopodobna jest odmienna reakcja banku centralnego (zwiększającego stopień restrykcyjności polityki monetarnej) na nadmiernie ekspansywną politykę rządu.

Warto przypomnieć, że z tego typu sytuacją mieliśmy często do czynienia w Polsce w pierwszych latach XXI wieku. Nie ukrywała zresztą tego żadna ze stron odpowiedzialnych za politykę makroekonomiczną. Może o tym świadczyć fakt, że o możliwości, a nawet konieczności większej obniżki stóp procentowych przekonany był wtedy jeden z członków ówczesnej RPP – Cezary Józefiak. Zgadzał się wówczas, że jednym z warunków przyspieszenia inwestycyjnego jest złagodzenie polityki monetarnej, któremu jednak powinno towarzyszyć zdecydowane zaostrzenie polityki fiskalnej, polegające na zmniejszeniu udziału wydatków budżetowych w dochodzie narodowym, a nie na zwiększaniu podatków. Spadek wydatków sektora finansów publicznych powinien być przy tym przynajmniej równy wzrostowi agregatowego popytu, wynikającemu z obniżki stóp procentowych (Józefiak, 2002, s. 452, 454).

Z drugiej strony warto podkreślić, że brak koordynacji między polityką fiskalną i monetarną nie zawsze musi być zły. Oddzielenie tych polityk i przyznanie dużej niezależności bankom centralnym miało przecież uzasadnienie. Wspomniane już krótkie cykle wyborcze i nie zawsze wysoka reprezentatywność funkcjonariuszy publicznych mogłyby często powodować wpompowywanie w gospodarkę dodatko-

wego pieniądza, gdyby jego emitentem były także władze fiskalne. Stosowana przez banki centralne polityka twardego pieniądza pozwala w związku z tym utrzymać względnie zrównoważony stopień restrykcyjności całej polityki makroekonomicznej.

Z punktu widzenia skuteczności nastawionej na pobudzenie popytu polityki fiskalnej jest to jednak często spore utrudnienie. Co więcej, jednoczesne zastosowanie ekspansywnej polityki fiskalnej i restrykcyjnej polityki pieniężnej może być bardzo niekorzystne dla inwestycji, a tym samym dla całego dochodu narodowego w długim okresie. Stopy procentowe będą wówczas zwiększane z każdej strony – zarówno poprzez wzrost deficytu, jak i w wyniku decyzji banku centralnego. Jeszcze bardziej zwiększy to efekt wypychania. Ten ostatni zmniejszyłby się natomiast w wyniku jednoczesnego zastosowania ekspansywnej polityki fiskalnej i pieniężnej. Początkowy wzrost stóp procentowych spowodowany koniecznością wypuszczenia w obieg obligacji skarbowych byłby neutralizowany przez obniżkę zastosowaną przez władze monetarne.

2.2. Opóźnienia w oddziaływaniu polityki fiskalnej na gospodarkę

Poważnym problemem w prowadzeniu skutecznej polityki fiskalnej zarówno ekspansywnej, jak i restrykcyjnej są opóźnienia w oddziaływaniu jej instrumentów na gospodarkę. Opóźnienia te można podzielić na: 1) diagnostyczne (związane ze zbieraniem i przetwarzaniem niezbędnych danych statystycznych); 2) decyzyjne (wynikające z przeprowadzenia zmian legislacyjnych i dokonaniem wyboru narzędzi, które mają być zastosowane); 3) wdrożeniowe (związane z czasem potrzebnym do praktycznego zastosowania przyjętych środków polityki budżetowej); 4) związane z reakcją podmiotów gospodarczych na wprowadzone instrumenty interwencyjne (Krajewska, 2000, s. 439).

Według nieco innego podziału opóźnienia te można podzielić na wewnętrzne i zewnętrzne. Pierwsze z nich obejmują okres upływający od momentu wystąpienia zjawiska wymagającego korekty do momentu podjęcia decyzji o wprowadzeniu jej w życie. Z kolei opóźnienia zewnętrzne oznaczają czas niezbędny na dostosowanie się gospodarki do nowych warunków wywołanych zmianą polityki gospodarczej (Marszałek, 2006, s. 58–59). W przybliżeniu opóźnienia diagnostyczne, decyzyjne i wdrożeniowe należy zatem zaliczyć do wewnętrznych, podczas gdy związane z reakcją podmiotów gospodarczych na wprowadzone zmiany do zewnętrznych.

W polityce fiskalnej występują relatywnie długie opóźnienia wewnętrzne i krótkie opóźnienia zewnętrzne. Te pierwsze związane są z pracami rządu nad budżetem, który następnie musi być zatwierdzony w formie ustawy przez parlament. Problem zwiększa się z uwagi na wspomniany już dwuinstancyjny tryb podejmowania decyzji w zakresie polityki budżetowej. Uprawnienia są zwykle podzielone pomiędzy władzę wykonawczą i ustawodawczą. Podział ten skutkuje przewlekłością i długookresowością w podejmowaniu decyzji, ponieważ parlamenty mają zwykle 3–4 miesiące na rozpatrzenie i uchwalenie projektu rządowego (Wernik, 2002, s. 3, 9). Nakłada się to na opóźnienia związane z fazą rządową. W krajach UE wynoszą one zwykle 6–13 miesięcy. Łącznie z fazą parlamentarną opóźnienia wewnętrzne polityki fiskalnej mogą zatem wynosić ponad rok.

Jak już wspomniano krótsze są opóźnienia zewnętrzne. Zależą m.in. od mechanizmów zapewniających elastyczność polityce fiskalnej, takich jak możliwość przenoszenia wydatków między ministerstwami oraz przenoszenia zaoszczędzonych wydatków na następny okres. Długość tych opóźnień jest w związku z tym różna w różnych krajach. Z badań wynika, że z reguły zmiana podatku dochodowego od osób prawnych wywołuje pierwsze reakcje podmiotów gospodarczych po 3–4 miesiącach, a podatku dochodowego od osób fizycznych po 1–2 miesiącach. Pełen wpływ tych zmian na gospodarkę uwidocznia się natomiast w okresie ponad 12 miesięcy (w przypadku CIT) lub po kilku kwartałach (w przypadku PIT). Z uwagi na bezpośrednie oddziaływanie na rozporządzalny dochód nieco krótsze są opóźnienia transferów rządowych (Marszałek, 2006, s. 58–61).

Z powyższej analizy wynika, że całkowity czas opóźnień wewnętrznych i zewnętrznych może wynosić około roku, ale w niektórych przypadkach około dwóch lat. Jest to niewątpliwie poważne utrudnienie w prowadzeniu skutecznej polityki fiskalnej. W międzyczasie koniunktura gospodarcza może ulec znacznym zmianom. Może się zatem zdarzyć, że końcowy skutek wzrostu ekspansywności polityki fiskalnej nastąpi w okresie nie recesji, ale boomu gospodarczego, kiedy wskazane byłoby hamowanie koniunktury (Mackiewicz, 2006, s. 14). Analogicznie końcowy rezultat zwiększonej restrykcyjności polityki fiskalnej może nastąpić już w okresie pogorszenia sytuacji gospodarczej.

Podsumowanie

Prowadzenie skutecznej polityki fiskalnej często wiąże się z licznymi trudnościami. Przede wszystkim należy ustalić, czy istniejące uwarunkowania i cele tej polityki nakazują wprowadzanie ekspansywnego, czy raczej restrykcyjnego jej charakteru. Nawet wówczas, gdy diagnoza w tym zakresie jest prawidłowa, rządy poszczególnych państw stoją przed dylematem, za pomocą jakich instrumentów odpowiedniego rodzaju politykę prowadzić.

Warto także przypomnieć, że racjonalność decyzji władz fiskalnych utrudniona jest ze względu na fakt, że rządy działają w ramach stosunkowo krótkich cykli wyborczych, a ich przedstawiciele nie zawsze są w pełni reprezentatywnymi funkcjonariuszami publicznymi. W związku z tym poważnym utrudnieniem skuteczności polityki fiskalnej jest jej wiarygodność, a także związana z tym transparentność i stabilność. Tym bardziej że zwykle występują opóźnienia między podjęciem decyzji na temat kursu polityki fiskalnej i konsekwencjami dla gospodarki.

Ponadto prowadzenie skutecznej polityki budżetowej, niezależnie od przyjętej strategii, jest często utrudnione ze względu na wynikający z odmiennych celów brak koordynacji tejże polityki z polityką pieniężną. Ten ostatni problem potęguje obowiązujące w większości krajów ustawodawstwo oraz zapisy traktatu z Maastricht gwarantujące bankom centralnym wysoki stopień niezależności. Biorąc pod uwagę, że rząd nie ma wpływu na te uwarunkowania (długość opóźnień, zwłaszcza zewnętrznych, oraz decyzje banku centralnego), postawioną na wstępie hipotezę, że skuteczność polityki fiskalnej zależy nie tylko od kompetencji władz, lecz także od czynników zewnętrznych, należy zweryfikować pozytywnie. Niemniej trzeba mieć także świadomość, że jest to weryfikacja wstępna, oparta głównie na podstawie analiz teoretycznych. W celu pełnej weryfikacji niezbędne są pogłębione badania empiryczne w tym zakresie dotyczące konkretnych krajów i okresów.

Literatura

- Alesina, A. (2010). *Fiscal Adjustments: lessons from recent history*. Prepared for the Eco-fin meeting in Madrid April 15, 2010. Pobrano z: <http://www.economics.harvard.edu> (20.01.2018).
- Alesina, A., Perotti, R. (1996). *Fiscal Adjustments in OECD Countries: Composition and Macroeconomic Effect*. National Bureau of Economic Research, Working Paper, 5730, Cambridge.
- Baldacci, E., Gupta, S., Mulas-Granados, C. (2010). *Restoring Debt Sustainability After Crises: Implications for the Fiscal Mix*. IMF Working Paper, International Monetary Fund, WP/10/232.
- Burda, M., Wyplosz, Ch. (2000). *Makroekonomia. Podręcznik europejski*. Warszawa: PWE.
- Christiano, L., Eichenbaum, M., Rebelo, S. (2009). *When is the Government Spending Multiplier Large?* NBER Working Paper Series, 15394.
- DeLong, J.B., Summers, L.H. (2012). *Fiscal Policy in a Depressed Economy*. Booking Papers on Economic Activity, Spring.
- Eggertsson, G.B. (2010). What Fiscal Policy is Effective at Zero Interest Rates? *NBER Macroeconomics Annual*, 25, 59–112.
- Eichengreen, B., Feldman, R., Leberman, J., Von Hagen, J., Wyplosz, Ch. (2011). *Public Debts: Nuts, Bolts and Worries*. Geneva Reports on the World Economy, 13.
- European Central Bank (2014). *Convergence Report. June 2014*.
- Gajewski, P. (2011). Doświadczenia z reform fiskalnych w okresie tworzenia Unii Gospodarczej i Walutowej. *Gospodarka Narodowa*, 1–2, 43–62.
- Józefiak, C. (2002). Warunki przyspieszenia wzrostu gospodarczego w Polsce. W: S. Krajewski, T. Tokarski (red.), *Wzrost gospodarczy, restrukturyzacja i bezrobocie w Polsce. Ujęcie teoretyczne i empiryczne*. Łódź: Katedra Ekonomii Uniwersytetu Łódzkiego.
- Krajewska, A. (2000). Budżet państwa. Polityka fiskalna. W: R. Milewski (red.), *Podstawy ekonomii* (s. 310–334). Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Mackiewicz, M. (2006). *Problem wyboru reguł polityki fiskalnej w warunkach gospodarki polskiej*. Łódź: Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego.
- Marszałek, P. (2006). Trudności koordynacji polityki pieniężnej i polityki fiskalnej we współczesnej gospodarce. *Gospodarka Narodowa*, 9, 57–75.
- Orłowski, W.M. (1998). *The Road to Europe. Macroeconomics of Accession to the European Union*. Łódź: European Institute in Łódź.
- Salin, P. (2013). Choosing the Best Policy Mix to Cure Europe's Stagnation. *Cato Journal*, 2 (33), 253–261.

- Tymoczko, D. (2011). Operacje banków centralnych w okresach kryzysowych. W: A. Sławiński (red.), *Polityka pieniężna* (s. 219–228). Warszawa: Wydawnictwo C.H. Beck.
- Wernik, A. (2002). *Problemy polityki fiskalnej w kreowaniu policy mix*. XXII Konferencja Naukowa NBP, *Reformy strukturalne a polityka pieniężna*. Falenty.

FACTORS HINDERING THE EFFECTIVE IMPACT OF FISCAL POLICY ON THE ECONOMY

Abstract

The aim of the article is to identify the factors hindering the effective impact of fiscal policy on the economy. Analysis of these factors reveals a number of problems faced by decision makers regardless of whether they adopt a strategy of expansionary or contractionary fiscal policy. Based on the article, it was found that the most important factors hindering the effectiveness of fiscal policy include: the lack of its credibility, the use of inadequate instruments, the lack of coordination with fiscal and monetary policies as well as internal and external delays associated with the decisions of government. Only in the case of the first two of the above mentioned factors the authority can try to minimize problems by increasing the transparency of fiscal policy and correct diagnosis of the situation, facilitating the right mix in the application of the strategy connected with changes in government spending and taxes.

Keywords: credibility of fiscal policy, coordination of fiscal and monetary policies, instruments of fiscal policy, internal and external delays of fiscal policy

JEL codes: E52, E62