
ANNALIS
UNIVERSITATIS MARIAE CURIE-SKŁODOWSKA
LUBLIN – POLONIA

VOL. L, 1

SECTIO H

2016

Szkoła Główna Handlowa w Warszawie. Kolegium Ekonomiczno-Społeczne

AGNIESZKA ALIŃSKA

aalin@sgh.waw.pl

*Antykryzysowa polityka fiskalna – cele, uwarunkowania
i instrumenty**

Anti-Crisis Fiscal Policy – Objectives, Conditions, Tools

Słowa kluczowe: finanse publiczne; polityka fiskalna; kryzys finansowy

Keywords: public finance; fiscal policy; financial crises

Kod JEL: H70; H30; G01

Wstęp

Kryzys w sektorze finansowym, zapoczątkowany w 2007 r., przyjmuje różnorodne formy i wywołuje wiele konsekwencji. Odczuwalne skutki i daleko idące zmiany zachodzące na rynku finansowym dotyczą zarówno instytucji finansowych, jak i podmiotów zaliczanych do sektora finansów publicznych oraz sfery realnej gospodarki. Analiza skutków i wpływu kryzysu finansowego na poszczególnych uczestników rynku finansowego wskazuje, że coraz większego znaczenia nabierają zagadnienia związane z koniecznością przeprowadzenia dość istotnych zmian w realizowanej dotychczas polityce fiskalnej, które można określić mianem antykryzysowej polityki fiskalnej. Pojęcie antykryzysowej polityki fiskalnej powinno być utożsamiane

* Projekt został sfinansowany ze środków Narodowego Centrum Nauki przyznanych na podstawie decyzji nr DEC-2013/09/B/HS4/03610.

z koniecznością podejmowania działań w sektorze finansów publicznych i wykorzystywaniem dostępnych instrumentów fiskalnych w takim zakresie, aby:

- ograniczyć skutki dotychczasowego kryzysu finansowego,
- zapobiegać możliwości pojawienia się zaburzeń w systemie finansowym w przyszłości,
- dążyć do utrzymania stabilności fiskalnej,
- zapewnić długoterminowy i stabilny wzrost gospodarczy kraju.

W tym kontekście istnieje konieczność podjęcia dyskusji, a następnie działań w takim zakresie, aby skutki kryzysu 2007+, zapoczątkowane w sektorze bankowym, zostały ograniczone do minimum. Obecnie mamy jednak do czynienia z sytuacją odmienną, przejawiającą się tym, że dość szybko problemy i trudności finansowe rynkowego systemu finansowego zostały zaimplementowane do sektora finansów publicznych. Po siedmiu latach od upadłości banku Lehman Brothers, banki nie mają problemów z utrzymaniem płynności finansowej, dążą do wzrostu poziomu wyposażenia kapitałowego, jak również przestrzegają zasad i wymogów nadzorczych. Jednak stan taki wynika w dużej mierze z faktu, że rządy i banki centralne w wielu krajach na świecie, a przede wszystkim w Stanach Zjednoczonych i Europie, przeznaczyły setki miliardów dolarów i euro, by zahamować zapaść systemu finansowego państw najbardziej uprzemysłowionych, a spłacanie kosztów tej operacji przerzuciły na społeczeństwa krajów dotkniętych kryzysem [Millet, Toussaint, 2012, s. 99], co znajduje swoje odzwierciedlenie w stanie finansów publicznych. W sektorze finansów publicznych w większości krajów Unii Europejskiej mamy do czynienia z pogłębiającym się deficytem budżetowym i coraz większą wartością długu publicznego. Oznacza to, że w większości krajów wysoko rozwiniętych, także w Polsce, należy rozpocząć działania zmierzające do stworzenia nowych, czy też zmodyfikowania dotychczas obowiązujących, reguł prowadzenia polityki fiskalnej. Postulat ten wydaje się o tyle istotny i aktualny, o ile okazuje się, że kolejnym etapem światowego kryzysu finansowego 2007+ może być kryzys zadłużenia sektora publicznego [szerzej: Alińska, 2015]. Antykryzysowa polityka fiskalna powinna być prowadzona w takim zakresie, aby dążyć do zachowania nie tylko stabilności fiskalnej w zmieniającym się otoczeniu makroekonomicznym wywołanym skutkami kryzysu finansowego, ale także powinna być zdolna do utrzymania stabilności systemu finansowego oraz zapewnienia trwałego i długoterminowego wzrostu gospodarczego.

Celem niniejszego artykułu jest zaprezentowanie zmian w szeroko pojętym systemie finansowym, składającym się z rynkowego systemu finansowego i sektora finansów publicznych, z perspektywy oceny skutków kryzysu finansowego. Istotne jest także podjęcie próby odpowiedzi na pytania, czy i w jakim kierunku powinny zostać przeprowadzone zmiany w zakresie optymalizacji polityki fiskalnej, która zapewne ulegnie zmianie, gdy będzie rozpatrywana z punktu widzenia utrzymania stabilności systemu finansowego i wzrostu gospodarczego. Istnieje dość bogaty zestaw wyników badań i pozycji literatury przedmiotu [por. m.in. Grauwe, Foresti, 2015; Schoenmaker, 2011; Rodrik, 2000; Włodarczyk, 2011], w których zostały zamieszczone rozważania

dotyczące wpływu kryzysu finansowego na zmiany w stanie finansów publicznych (*general government*). Istotne wydaje się więc podjęcie próby zwrócenia uwagi na kilka najważniejszych aspektów tego zagadnienia, jak również dokonanie oceny wpływu proponowanych nowych rozwiązań na stan finansów publicznych w przyszłości.

1. Instrumenty i uwarunkowania prowadzenia skutecznej polityki fiskalnej

Istotne znaczenie w realizacji polityki fiskalnej ma przyjęta strategia działania. W większości państw w Europie realizowana jest ona w oparciu o zasady antycyklicznej polityki fiskalnej, czyli zmniejszania wydatków publicznych w okresie wzrostu gospodarczego i ich zwiększania w okresie stagnacji. Dochody podatkowe powinny być kształtowane odwrotnie: w czasie recesji charakteryzują się tendencją spadkową, a zwiększają się w okresie wzrostu gospodarczego [szerzej: Alińska, Woźniak (red.), 2015]. Oznacza to, że w okresie recesji i ograniczonego wzrostu makroekonomicznego wartości deficytu budżetowego i długu publicznego mogą wzrastać. Jak podkreśla M. Krawczyk, w myśl poglądu konwencjonalnego emisja długu państwa (wywołana przez finansowaną deficytem obniżkę podatków) oddziałuje na aktywność gospodarczą [Krawczyk, 2007, s. 12]. Tego typu podejście jest szczególnie pożądane w okresie występowania zaburzeń w gospodarce i kryzysów gospodarczych. Powstaje jednak pytanie, czy tego typu strategia działania jest możliwa do zastosowania w dobie wprowadzania postkryzysowej strategii polityki fiskalnej.

Należy podkreślić, że polityka fiskalna powinna opierać się na realizacji podstawowego celu, czyli uzyskaniu stabilności fiskalnej, zakładającej osiągnięcie długoterminowego, optymalnego poziomu zadłużenia, który pozwoli na efektywną realizację bieżących celów i zadań przez podmioty publiczne w gospodarce. Jednak – jak podkreślają A. Alesina i F. Giavazzi [2013, s. 5] – polityka fiskalna nie działa w izolacji, a przy ocenie jej skutków należy brać pod uwagę także inne czynniki, jak np. poziom stóp procentowych banku centralnego, kurs walutowy czy fazę cyklu koniunkturalnego. Dlatego analiza wpływu globalnego kryzysu finansowego na stan finansów publicznych wymaga identyfikacji podstawowych instrumentów oraz obszarów wzajemnych wpływów i zależności występujących pomiędzy sektorem finansowym, sferą realną gospodarki i sektorem finansów publicznych. Zagadnienia te nabierają szczególnego znaczenia, gdy mamy do czynienia z sytuacją taką, jak obecnie, tzn. gdy w okresie postkryzysowym gospodarka funkcjonuje w środowisku tzw. zerowych stóp procentowych. W tej sytuacji skuteczność polityki fiskalnej i jej powiązania z nominalnymi stopami procentowymi banku centralnego wydaje się szczególnie ważna. Zagadnienia te szczegółowo analizują Correia i in. [2011], wskazując, że gdy polityka pieniężna nie może już zapewnić odpowiednich bodźców do rozwoju, to polityka podatkowa może je determinować bez żadnych kosztów w sposób spójny. W kontekście tej oceny i z perspektywy wpływu obecnego kryzysu finansowego można powiedzieć, że w najbliższych latach na znaczeniu zyska poli-

tyka fiskalna, którą należy przededefiniować i określić jako postkryzysową. Wynika to z kilku zasadniczych przyczyn, takich jak:

- konieczność utrzymania stabilnego i długotrwałego rozwoju gospodarczego,
- optymalizacja polityki podatkowej w celu utrzymania stabilności fiskalnej,
- koordynacja polityki fiskalnej z innymi obszarami polityki gospodarczej, a przede wszystkim z realizowaną polityką monetarną,
- dążenie do poprawy konkurencyjności gospodarki przez utrzymanie prorozwojowego poziomu obciążeń podatkowych.

2. Ocena stanu sektora finansów publicznych w latach 2007–2014

Analiza i ocena stanu finansów publicznych w krajach UE wskazuje, że mamy do czynienia ze znacznym przekroczeniem przyjętych wartości granicznych dla wskaźników w zakresie deficytu budżetowego i długu publicznego. W wielu krajach (np. w Grecji czy Portugalii) deficyt budżetowy występował już w okresie przedkryzysowym, który często określamy jako prosperity. Okres kryzysu finansowego i jego konsekwencje jedynie pogłębiły niekorzystny obraz stanu finansów publicznych prezentowany na poziomie centralnym.

Tab. 1. Liczba lat z występującym deficytem budżetowym powyżej 3% PKB w latach 1990–2011

Państwa	Austria	Finlandia	Francja	Niemcy	Grecja	Irlandia	Włochy	Portugalia
Liczba lat	4	0	7	5	13	4	8	10

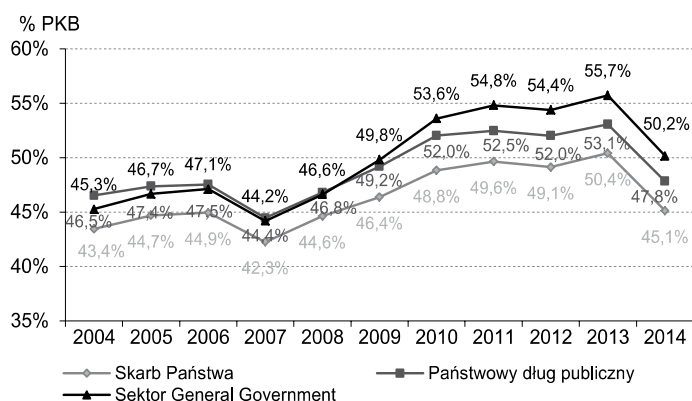
Źródło: [Wyplosz, 2013, s. 495–525].

Pogorszenie sytuacji w sektorze finansów publicznych wynika w znacznej mierze z wpływu zdarzeń, które mają miejsce w sferze realnej gospodarki i wymogów związanych z utrzymaniem stabilności w systemie finansowym, tzn. ze wzrostu wydatków publicznych (przede wszystkim tych związanych z utrzymaniem stabilności w sektorze finansowym), przy jednoczesnym ograniczeniu dochodów publicznych, których źródeł należy upatrywać w zawirowaniach występujących w sferze realnej gospodarki. Z podobną sytuacją mamy do czynienia w Polsce. Z wyjątkiem 2014 r., od 2007 r. obserwujemy tendencję wzrostową w zakresie relacji wartości długu publicznego do PKB.

Pogorszenie stanu finansów publicznych w większości krajów w Unii Europejskiej wymagało wprowadzenia dalszych regulacji prawnych na poziomie unijnym (jak np. „sześciopak”, „dwupak” czy „pakt fiskalny”), których celem było utrzymanie kontroli nad polityką fiskalną poszczególnych krajów. Pozostaje jednak poszukiwanie odpowiedzi na pytanie, czy regulacje te przyniosły oczekiwane efekty.

Ocena sytuacji w sektorze finansów publicznych powinna być przeprowadzona w dwóch zasadniczych aspektach, takich jak:

- ocena dynamiki zmian podstawowych paramentów charakteryzujących stan w sektorze finansów publicznych, jakimi są dług publiczny i deficyt budżetowy,

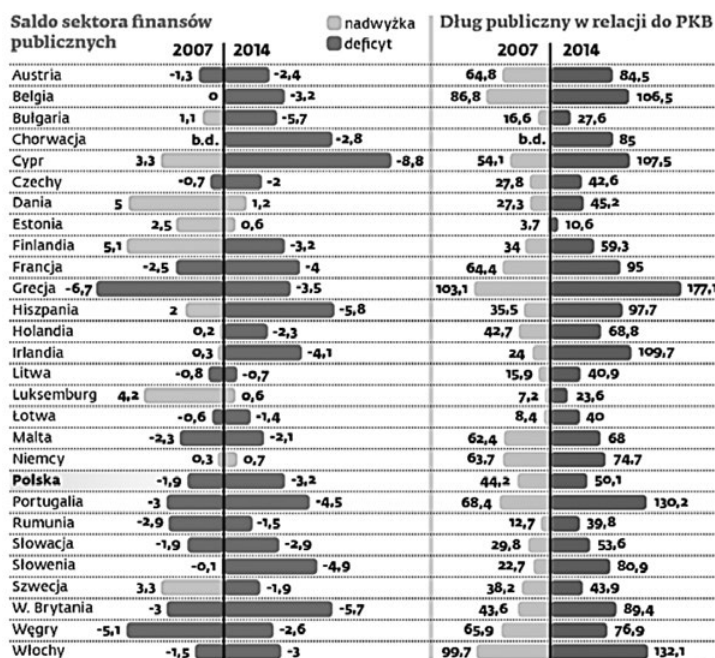


Rys. 1. Wartość długu publicznego w Polsce w relacji do PKB w % w latach 2004–2014

Źródło: [MF, 2015, s. 7].

- ocena skali zadłużenia sektora finansów publicznych w Polsce na tle innych krajów UE.

Analiza danych na rys. 2 wskazuje, że na koniec 2014 r. wartość deficytu budżetowego w Polsce wynosiła 3,2%, a relacja długu publicznego do PKB ukształtowała się na poziomie 50,1%.



Rys. 2. Saldo sektora finansów publicznych i wartość długu publicznego w relacji do PKB w % w 2007 i 2014 r.

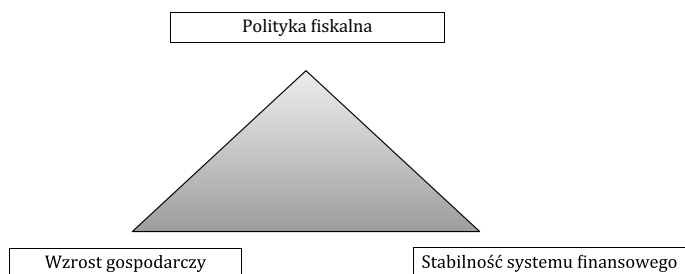
Źródło: [Chądzyński, 2015].

3. Rola i znaczenie polityki fiskalnej w utrzymaniu stabilności systemu finansowego i wzrostu gospodarczego

Podstawą do podjęcia rozważań w zakresie poszukiwania rozwiązań antykryzysowych jest koordynacja trzech zasadniczych obszarów aktywności. Są to:

1. Utrzymanie stabilności finansowej na poziomie krajowym, co przy tak znacznym stopniu globalizacji rynków finansowych nie jest przedsięwzięciem prostym ani łatwym do realizacji. Na złożoność zasady stabilności finansowej, a szczególnie stabilności fiskalnej, zwraca uwagę E. Chojna-Duch, wskazując, że jej realizacja w prawie oraz praktyce państw i organizacji wynika z coraz większej skali działania rynków finansowych i regulacji prawnych [Chojna-Duch, 2012, s. 52].
2. Utrzymanie dodatniego poziomu wzrostu gospodarczego, mierzonego wartością wytwarzanego PKB lub innych zmiennych makroekonomicznych (np. poziomem bezrobocia).
3. Realizacja skutecznej i efektywnej polityki fiskalnej prowadzonej na poziomie krajowym. Ogólne zasady i reguły prowadzenia polityki fiskalnej w Europie zostały zdefiniowane w Pakcie Stabilizacji i Wzrostu, co oznacza, że kryteria z Maastricht zostają narzucone państwom uczestniczącym w Unii Gospodarczej i Walutowej. Jednak rządy poszczególnych państw zostały wyposażone w dość istotny zasób instrumentów niezależności w tym zakresie.

Koordynacja wskazanych powyżej trzech zasadniczych obszarów aktywności polityki gospodarczej prowadzonej w okresie antykryzysowym jest procesem złożonym, wielowątkowym i trudnym. Do jej bardziej efektywnej realizacji można wykorzystać model *the financial trilemma*¹ (finansowy trylemat, czyli tzw. model niemożliwej trójcy), który został opracowany na potrzeby wyjścia z sytuacji kryzysowej



Rys. 3. Antykryzysowy trylemat stabilności finansowej – model niemożliwej trójcy

Źródło: opracowanie własne na podstawie: [Schoenmaker, 2011, s. 58].

¹ Ideę *the financial trilemma* (tzw. modelu niemożliwej trójcy) w odniesieniu do okresu charakteryzującego się wysokim poziomem niestabilności na rynkach finansowych opracował D. Schoenmaker [2011, s. 58], wskazując na trzy zasadnicze jej elementy: 1) stabilność finansową, 2) integrację finansową oraz 3) narodową politykę finansową. Punktem wyjścia prowadzonych rozważań jest stwierdzenie, że dwa z trzech celów mogą być połączone, lecz nie wszystkie trzy.

w sektorze bankowym, i dostosować jego założenia do potrzeb związanych z wiodącą rolą polityki fiskalnej, przy zachowaniu pozytywnych efektów w zakresie wzrostu gospodarczego i utrzymaniu stabilności w rynkowej części systemu finansowego.

Z badań przeprowadzonych przez P. Huttln i D. Schoenmakera [2016, s. 12] wynika, że spełnienie trzech celów w postaci utrzymania stabilności systemu finansowego przy znacznym udziale banków międzynarodowych i prowadzeniu polityki finansowej na poziomie narodowym nie jest możliwe, co może także oznaczać, że uzyskanie pozytywnych efektów w zakresie realizacji prorozwojowej polityki fiskalnej, dodatniego wzrostu gospodarczego i utrzymania stabilności finansowej nie jest możliwe do osiągnięcia w gospodarce postkryzysowej. Uzyskanie jednoznacznej i obiektywnej odpowiedzi na tak sformułowane zagadnienie wymaga dalszych badań i analiz, które będą uwzględniać niestandardowe sytuacje, zachowania rynkowe i decyzje polityczne².

4. Cele i instrumenty antykryzysowej polityki fiskalnej

Działania podejmowane w ramach antykryzysowej polityki fiskalnej powinny opierać się na dwóch zasadniczych celach:

- dążeniu do ograniczenia skutków dotychczasowego kryzysu finansowego w takim zakresie, aby doprowadzić do osiągnięcia stanu finansów publicznych, który będzie się charakteryzował długoterminową stabilnością i będzie stanowił podstawę do rozwoju społeczno-gospodarczego,
- braku generowania zagrożeń i dodatkowych ryzyk w zakresie możliwości pojawienia się nowych, nieznanych i kosztownych kryzysów finansowych, zwłaszcza tych związanych bezpośrednio lub pośrednio z sektorem finansów publicznych.

Realizacja tych celów powinna opierać się na określonym zestawie adekwatnych, a często także niestandardowych, instrumentów polityki fiskalnej. Ich wykorzystanie powinno jednak uwzględniać następujące aspekty:

- ocenę sytuacji makroekonomicznej kraju i możliwy wzrost rentowności państwowych papierów wartościowych na rynku, co wpływa na wzrost kosztów finansowania długu publicznego. W sytuacji znacznego wzrostu zadłużenia sektora publicznego kwestie poziomu kosztów obsługi dotychczasowego zadłużenia i kosztów pozyskania nowych źródeł finansowania są istotnym elementem zarządzania środkami publicznymi,
- wzrost ryzyka systemowego, co wynika z oceny sytuacji w rynkowej części sektora finansowego,

² Zagadnienia te wymagają dalszych badań i analiz o charakterze przyczynowo-skutkowym, które zostaną przeprowadzone w ramach realizacji projektu badawczego finansowanego ze środków Narodowego Centrum Nauki przyznanych na podstawie decyzji nr DEC-2013/09/B/HS4/03610.

- konieczność koordynacji działań makroostrożnościowych, wynikających z tworzenia unii w Unii Europejskiej z działaniami podejmowanymi w ramach innych polityk sektorowych (mikroostrożnościowej, monetarnej, fiskalnej).

Wskazane powyżej aspekty mają wstępny i ogólny charakter kierunku prowadzenia postkryzysowej polityki fiskalnej, która w obliczu wykorzystywanych dotychczas instrumentów polityki pieniężnej zyskuje na znaczeniu w prowadzeniu globalnej, europejskiej i narodowej polityki gospodarczej.

Podsumowanie

Sektor finansów publicznych jest jednym z elementów systemu gospodarczego, który w coraz większym zakresie odczuwa negatywny wpływ kryzysu finansowego. Można nawet pokusić się o stwierdzenie, że ten sektor będzie jednym z największych płatników odpowiadających za obecny kryzys. Dlatego na znaczeniu zyskują kwestie związane z poszukiwaniem nowego, docelowego i prorozwojowego modelu prowadzenia polityki fiskalnej, tak aby zapewnić dodatni wzrost gospodarczy i poprawę warunków życia społeczeństwa oraz utrzymanie stabilności systemu finansowego przy zachowaniu optymalnego poziomu obciążeń fiskalnych w gospodarce. W obecnych uwarunkowaniach makroekonomicznych, społecznych i finansowych cel taki wydaje się szczególnie ważny, a jednocześnie trudny od osiągnięcia. Potwierdzają to między innymi wyniki badań oparte na modelu *the financial trilemma* („niemożliwej trójcy”), które jednoznacznie wskazują, że osiągnięcie trzech celów równocześnie jest mało realne, a nawet niemożliwe.

Bibliografia

- Alesina A., Giavazzi F. (eds.), *Fiscal Policy after the Financial Crisis*, NBER Working Paper Series, 2013.
- Alińska A., *Życie na kredyt – przywilej czy konieczność*, [w:] J. Osiński (red.), *Współczesny matrix? Fikcja w życiu gospodarczym, politycznym i społecznym*, Wydawnictwo SGH, Warszawa 2015.
- Alińska A., Woźniak B. (red.), *Współczesne finanse publiczne*, Difin, Warszawa 2015.
- Chądzzyński M., *Niski dług to szczerpionka na spowolnienie*, „Dziennik Gazeta Prawna”, 16.07.2015.
- Chojna-Duch E., *Zasady stabilności fiskalnej – kilka refleksji*, [w:] A. Alińska (red.), *Eseje o stabilności finansowej*, CeDeWu, Warszawa 2012.
- Correia I., Farhi E., Nicolini J.P., Teles P., *Unconventional Fiscal Policy at the Zero Bound*, “NBER Working Paper” 2011, No. 16758.
- Grauwe P. de, Foresti P., *Fiscal Rules, Financial Stability and Optimal Currency Areas*, “CESIFO Working Paper” 2015, No. 5390.
- Huttlin P., Schoenmaker D., *Should the ‘Outs’ Join the European Banking Union?*, Working Paper 2016/03, Bruegel.
- Krawczyk M., *O neutralności długu publicznego*, Wydawnictwo SGH, Warszawa 2007.
- MF, *Strategia zarządzania długiem sektora finansów publicznych w latach 2016–2019*, Warszawa 2015.
- Millet D., Toussaint E., *Kryzys zadłużenia i jak z niego wyjść*, Instytut Wydawniczy Książka i Prasa, Warszawa 2012.

- Rodrik D., *How Far Will International Economic Integration Go?*, "Journal of Economic Perspectives" 2000, Vol. 14, No. 1, DOI: <http://dx.doi.org/10.1257/jep.14.1.177>.
- Schoenmaker D., *The Financial Trilemma*, "Economics Letters" 2011, Vol. 111(1), DOI: <http://dx.doi.org/10.1016/j.econlet.2011.01.010>.
- Włodarczyk P., *Stabilność fiskalna – koncepcja teoretyczna i jej znaczenie praktyczne. Analiza na przykładzie państw Grupy Wyszehradzkiej w latach 1995–2009*, NBP Warszawa 2011.
- Wyplosz Ch., *Fiscal Rules: Theoretical Issues and Historical Experiences*, [w:] A. Alesina, F. Giavazzi (eds.), *Fiscal Policy After the Financial Crisis*, NBER Working Paper Series, 2013.

Anti-Crisis Fiscal Policy – Objectives, Conditions, Tools

The purpose of this article is to present changes to the broad financial system, consisting of financial system market and public finance sector from the perspective of effects evaluation of the financial crisis. In the opinion of the author it seems to be fundamental to answer the question whether and in which direction should changes be carried out in the area of fiscal policy optimization, which probably is going to change, when it is considered from the point of bearing the fiscal stability and economic growth in new post-crisis conditions. There are sets of investigation results and literature positions, including thoughts on financial crisis influence on changes of public finances (general government). It seems important to draw attention to some aspects of this issue, as well as to assess the impact of new solutions proposed to public finance in the future.

Antykrzysowa polityka fiskalna – cele, uwarunkowania i instrumenty

Celem niniejszego artykułu jest zaprezentowanie zmian w szeroko pojętym systemie finansowym z perspektywy oceny skutków kryzysu finansowego i gospodarczego. W opinii autorki istotne jest podjęcie próby odpowiedzi na pytania, czy i w jakim kierunku powinny zostać przeprowadzone zmiany w zakresie optymalizacji polityki fiskalnej, która zapewne ulegnie zmianie, gdy będzie rozpatrywana z punktu widzenia utrzymania stabilności fiskalnej i potrzeby utrzymania dodatniego wzrostu gospodarczego w nowych uwarunkowaniach postkryzysowych. Istnieje dosyć bogaty zestaw wyników badań i pozycji literatury przedmiotu, w których zostały zamieszczone rozważania dotyczące wpływu kryzysu finansowego na zmiany w stanie finansów publicznych (*general government*). Istotne wydaje się zwrócenie uwagi na kilka najważniejszych aspektów tego zagadnienia oraz dokonanie oceny wpływu proponowanych nowych rozwiązań na stan finansów publicznych w przyszłości.