



Zeszyty Naukowe  
Wyższej Szkoły Bankowej w Poznaniu  
Nr 36/2011

---

**Katarzyna Wójtowicz**

Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie

## **Potrzeba i możliwości ograniczania deficytów budżetowych w warunkach recesji gospodarczych**

***Streszczenie.** Głównym celem artykułu jest wskazanie na optymalne metody (sposoby) zmniejszenia nierównowagi budżetu w warunkach kryzysu gospodarczego. Trudność w doborze odpowiednich metod przywrócenia równowagi fiskalnej w warunkach kryzysu polega na tym, że zbyt drastyczne cięcia niektórych kategorii wydatków publicznych lub znaczny wzrost podatku mogą być cykliczne oraz przyczyniać się do jeszcze większego osłabienia koniunktury, co może w konsekwencji prowadzić do narastania długu publicznego, a to spowodowałoby konieczność coraz większych cięć podatkowych w przyszłości.*

### **1. Wprowadzenie**

Ostatni kryzys finansowy (gospodarczy), którego skutkiem jest nasilenie i upowszechnienie zjawiska zadłużenia publicznego, po raz kolejny uzmysłowił znaczenie szczególnego rodzaju sprzężeń zwrotnych występujących między kondycją gospodarki a stanem finansów publicznych.

Z jednej strony bowiem ochłodzenie koniunktury wpływa negatywnie na saldo sektora finansów publicznych zarówno na skutek działania tzw. automatycznych stabilizatorów koniunktury, dyskrecyjnych instrumentów polityki fiskalnej podejmowanych w celu stabilizowania wahań cyklicznych, presji społecznej na wzrost wydatków publicznych, a także zwiększenia kosztów obsługi zaciąganych długów. Z drugiej zaś utrzymujący się deficyt budżetowy oddziałuje niekorzystnie na wzrost gospodarczy ze względu na pojawianie się tzw. efek-



tu wypychania, inflacji, a także niepewności i ryzyka prowadzących do osłabienia ogólnej efektywności gospodarowania. Jak pokazują doświadczenia lat 2009–2010, niekontrolowane narastanie zadłużenia publicznego może nawet spowodować – po krótkookresowym pobudzeniu popytu wydatkami publicznymi – ryzyko kolejnej fali załamania gospodarczego<sup>1</sup>.

W związku z powyższym w okresach recesji gospodarczych szczególnego znaczenia nabiera dobór takich narzędzi przywracania równowagi fiskalnej, które przyczyniając się do trwałego ograniczenia skali zadłużenia nie będą jednocześnie oddziaływać procyklicznie. Zbyt drastyczne cięcia niektórych kategorii wydatków publicznych bądź znaczne podwyżki podatków mogą bowiem powodować jeszcze większe osłabienie koniunktury, co w konsekwencji doprowadzić może na zasadzie „błędnego koła” do wzrostu zadłużenia publicznego, w przyszłości skutkującego potrzebą coraz większych oszczędności budżetowych.

Celem artykułu jest prezentacja skutków kryzysów gospodarczych dla finansów publicznych oraz analiza porównawcza i ocena skuteczności działań na rzecz ograniczania powstałych w ich wyniku deficytów budżetowych<sup>2</sup>. W badaniach zostały uwzględnione wybrane kryzysy ekonomiczne<sup>3</sup>, które wystąpiły w latach

<sup>1</sup> K. Rogoff, *Jak długo rządy mogą chronić system*, „Gazeta Prawna”, 11 września 2009 r.

<sup>2</sup> Dla potrzeb publikacji pojęcia „deficyt budżetowy”, „deficyt sektora finansów publicznych”, „nierównowaga budżetowa” czy „nierównowaga sektora finansów publicznych” traktowane są zamiennie i oznaczają ujemną różnicę między dochodami publicznymi a wydatkami publicznymi sektora *general government*. W celu zdefiniowania sektora *general government* posłużono się metodologią zawartą w *System of National Accounts, 1993 (SNA)*, opracowaną wspólnie przez ONZ, MFW, OECD, Bank Światowy i Komisję Europejską. Na mocy tej definicji w skład sektora GG wchodzi: budżet państwa, budżety jednostek samorządu terytorialnego, sektora ubezpieczeń społecznych, a także instytucje finansowane i kontrolowane przez organy władzy publicznej. Jednocześnie z sektora tego wyłączone zostały, z pewnymi wyjątkami, podmioty gospodarcze (takie jak banki czy przedsiębiorstwa) będące własnością publiczną. Dochodami sektora finansów publicznych zgodnie z tą metodą, są wszelkie wpływy bezzwrotne o charakterze zarówno ekwiwalentnym, jak i nieekwiwalentnym (bieżącym i kapitałowym), w tym: wpływy z podatków, składek na ubezpieczenia społeczne, a także dotacje oraz tzw. pozostałe dochody, w ramach których występują: otrzymane dywidendy, dochody z majątku, darowizny na rzecz budżetu państwa lub budżetów lokalnych itd. Do wydatków zalicza się natomiast: płace pracowników sektora publicznego, udzielone dotacje i subwencje, pożyczki netto, płatności odsetek oraz inne wydatki, *System of National Accounts, 1993 – Glossary*, OECD publishing, 2000.

<sup>3</sup> W opracowaniu przyjęto jedną z najprostszych definicji recesji gospodarczej, w ujęciu której recesja definiowana jest jako spadek PKB przez okres co najmniej dwóch kolejnych kwartałów, przy czym ze względu na dostępność danych statystycznych, na których oparto prowadzone badania (mających w większości charakter roczny), w celu identyfikacji recesji gospodarczych założono, iż objawia się ona przynajmniej jednorocznym spadkiem wskaźnika wzrostu gospodarczego. Jednocześnie pojęcia recesji gospodarczej oraz kryzysu gospodarczego są traktowane jako synonimy, choć w literaturze makroekonomicznej wyraźnie wskazuje się, iż termin „kryzys gospodarczy” był stosowany do wyodrębnienia jednej z czterech faz tradycyjnego cyklu koniunkturalnego obok: depresji, ożywienia i rozkwitu, zaś pojęcie „recesja gospodarcza” jest zarezerwowane do określenia jednej z dwóch faz (obok fazy ekspansji) współczesnych cykli koniunkturalnych,

1990–2011 w 23 państwach<sup>4</sup> (w większości w krajach członkowskich OECD lub też zaangażowanych we współpracę z tą organizacją, dla których istnieją porównywalne dane statystyczne). Rozważania oparto na materiałach źródłowych zawartych w bazach statystycznych OECD<sup>5</sup>, Międzynarodowego Funduszu Walutowego<sup>6</sup> oraz Eurostatu<sup>7</sup> (dla państw członkowskich UE). W przypadku trwającej obecnie recesji, ze względu na stosunkowo krótki okres badawczy (obejmujący tylko trzy lata, a w odniesieniu do 2011 roku bazujący w większości na danych zawartych w prognozach), przeprowadzona analiza ma z założenia charakter uproszczony.

Opracowanie zostało podzielone na dwie części. W pierwszej z nich zaprezentowano skalę oddziaływania kryzysów gospodarczych na stan finansów publicznych w badanych państwach oraz podjęto próbę zdiagnozowania głównych czynników, które determinowały zakres tego wpływu. Drugą część artykułu poświęcono prezentacji wysiłków na rzecz przywracania równowagi fiskalnej, podejmowanych w reakcji na zjawiska kryzysowe w wybranych krajach, oraz próbie weryfikacji ich skuteczności w krótszym i dłuższym horyzoncie czasowym.

## 2. Zjawiska kryzysowe a stan finansów publicznych – ujęcie teoretyczne i praktyczne

Jak wielokrotnie wskazywano w literaturze przedmiotu, recesje gospodarcze powodują negatywne konsekwencje dla finansów publicznych, wywołując skutki zarówno po stronie wpływów, jak i wydatków publicznych, przy czym zgodnie

---

których przebieg w stosunku do ujęcia tradycyjnego uległ pewnemu złagodzeniu m.in. na skutek globalizacji współczesnych gospodarek, postępu technologicznego, a także interwencjonizmu państwowego, por. O. Blanchard, *Macroeconomics*, 4 th. Edition, Upper Saddle River, NJ, Pearson Prentice Hall, cop. 2006; D. Begg, S. Fischer, R. Dornbusch, *Ekonomia. Makroekonomia*, PWE, Warszawa 2003, R. Hall, J.B. Taylor, *Makroekonomia. Teoria, funkcjonowanie i polityka*, PWN, Warszawa 2001; M. Nasiłowski, *System rynkowy. Podstawy mikro- i makroekonomii*, Wydawnictwo Key Tex, Warszawa 2003.

<sup>4</sup> Wybór państw podyktowany był przede wszystkim dostępnością danych dotyczących kształtowania się strukturalnego salda sektora finansów publicznych, które zostały wykorzystane do identyfikacji okresów dostosowań fiskalnych. Do grupy tej zaliczają się: Austria, Belgia, Kanada, Czechy, Dania, Estonia, Finlandia, Francja, Niemcy, Grecja, Islandia, Irlandia, Włochy, Japonia, Holandia, Nowa Zelandia, Portugalia, Słowacja, Słowenia, Hiszpania, Szwecja, Wielka Brytania, USA.

<sup>5</sup> *OECD Economic Outlook No. 89*, (database), OECD, sierpień 2011.

<sup>6</sup> *IMF Government Finance Statistics* (database), IMF, sierpień 2011.

<sup>7</sup> *Government Finance Statistic* (database), Eurostat, sierpień 2011.

z teorią tzw. automatycznych stabilizatorów koniunktury skala tego oddziaływania jest zazwyczaj większa w przypadku dochodów<sup>8</sup>.

Jest rzeczą oczywistą, iż zmiany aktywności gospodarczej, w tym spadek produkcji, konsumpcji i zatrudnienia musi przełożyć się na ograniczenie wpływów podatkowych, które odgrywają dominującą rolę w strukturze dochodów budżetowych współczesnych państw. Zakres tego wpływu jest różny dla poszczególnych kategorii dochodów i zależy od konstrukcji systemów danin publicznych funkcjonujących w poszczególnych krajach. Najsilniej na zjawiska recesyjne reagować będą podatki dochodowe od przedsiębiorstw, gdyż stanowiące podstawę ich opodatkowania zyski są podatne bardziej niż proporcjonalnie na zmiany produkcji<sup>9</sup>. Z kolei wrażliwość podatku dochodowego od osób fizycznych na wahania koniunktury gospodarczej jest zależna od tego, czy ma on charakter progresywny czy też liniowy, przy czym progresja podatkowa pełniąc funkcję automatycznego stabilizatora koniunktury spowoduje w warunkach kryzysu silniejszy spadek wpływów. W przypadku podatków pośrednich przyjmuje się, iż reagują one wprost proporcjonalnie do zmian wielkości PKB. Jeśli chodzi o wpływy ze składek na ubezpieczenia społeczne, to są one zazwyczaj najmniej wrażliwe na zjawiska kryzysowe, choć oczywiście zależy to od indywidualnych rozwiązań w dziedzinie systemów ubezpieczeniowych funkcjonujących w poszczególnych krajach. Warto w tym miejscu zauważyć, iż do ograniczenia wpływów budżetowych mogą się także przyczyniać wprowadzane w niektórych państwach dyskrecjonalne obniżki obciążeń podatkowych wprowadzane w celu pobudzenia aktywności gospodarczej.

Ubytek dochodów budżetowych wymaga dostosowania po stronie wydatków publicznych, co w warunkach recesji jest zadaniem niezwykle trudnym. Funkcje i zadania współczesnych państw wymagają bowiem ciągłości finansowania, a skala problemów społecznych zwykle towarzyszących okresom załamań gospodarczych powoduje, iż potrzeby wydatkowe zamiast maleć, stale rosną<sup>10</sup>. Ponadto ekspansji wydatków sprzyjają także tzw. pakiety stymulacyjne podejmowane zgodnie z teorią interwencjonizmu państwowego przez niektóre państwa w celu pobudzenia popytu. Powyższe okoliczności wpływają na to, iż skutkiem kryzysów jest zazwyczaj pogorszenie stanu finansów publicznych, wyrażające

<sup>8</sup> A. Wernik, *Równowaga finansów publicznych a euro*, „Bank i Kredyt” 2009, nr 3.

<sup>9</sup> *New and updated budgetary sensitivities for the EU budgetary surveillance*. Information note for the Economic Policy Committee, European Commission, Directorate General Economic and financial Affairs, Brussels 30 September 2005, ECFIN/b/6 (2005)REP54508, s. 2 za: A. Możdziej, *Wrażliwość dochodów budżetowych na zmiany luki produkcyjnej*, w: *Finanse publiczne a kryzys ekonomiczny*, red. A. Alińska, B. Pietrzak, CeDeWu, Warszawa 2011.

<sup>10</sup> S. Owsiak, *Wpływ kryzysu finansowego na wydatki publiczne*, w: *Finanse publiczne a kryzys ekonomiczny*, red. A. Alińska, B. Pietrzak, CeDeWu, Warszawa 2011.

się w zwiększeniu deficytów budżetowych i w konsekwencji przyroście zadłużenia publicznego.

Powyższe wnioski teoretyczne skonfrontować należy z praktycznymi doświadczeniami badanych państw. Analizie poddano 44 okresy recesji gospodarczych, objawiające się przynajmniej jednorocznym spadkiem wskaźnika wzrostu gospodarczego, mających miejsce w okresie między 1990 rokiem a 2011 w 23 państwach. Koncentrowały się one głównie wokół lat 1991–1993 oraz 2008–2011, tj. kryzysu początku lat dziewięćdziesiątych wywołanego złożonymi przyczynami (wśród których wymienia się m.in. upadek komunizmu, destabilizację europejskiego systemu walutowego czy wzrost cen ropy naftowej<sup>11</sup>) oraz obecnego kryzysu finansowego i ekonomicznego. Obserwacją objęto także japoński kryzys finansowy z końca lat dziewięćdziesiątych, a także okres recesji w Estonii w 1999 roku (będący pochodną kryzysu rosyjskiego) oraz załamania gospodarcze z 2003 roku obserwowane w Portugalii i Niemczech (por. tab. 1).

Tabela 1. Recesje gospodarcze i kraje nimi dotknięte – objęte badaniem

Lata wystąpienia kryzysów	Państwo
1991–1993	Australia, Belgia, Kanada, Dania, Finlandia, Francja, Niemcy, Islandia, Włochy, Nowa Zelandia, Portugalia, Hiszpania, Szwecja, Wielka Brytania, USA
1998–1999	Japonia, Estonia
2003	Niemcy, Portugalia
2008–2011	Belgia, Kanada, Czechy, Dania, Estonia, Finlandia, Francja, Niemcy, Grecja, Holandia, Islandia, Irlandia, Włochy, Japonia, Nowa Zelandia, Portugalia, Słowacja, Słowenia, Hiszpania, Szwecja, Wielka Brytania, USA

Źródło: opracowanie własne.

Na podstawie analizy zmian kształtowania się w badanych państwach dochodów, wydatków publicznych, salda budżetowego sektora finansów publicznych oraz długu publicznego w relacji do PKB w okresie bezpośrednio przed wybuchem kryzysu oraz w trakcie jego trwania<sup>12</sup> wyodrębniono cztery typy reakcji podstawowych wskaźników fiskalnych na zjawiska recesyjne (por. tab. 2).

Pierwszy z nich polegał na tym, iż na skutek ochłodzenia koniunktury następował wzrost wydatków publicznych, przy jednoczesnym spadku dochodów

<sup>11</sup> Szerzej na temat przyczyn kryzysów: W. Morawski, *Historia finansów współczesnego świata od 1900 roku*, Difin, Warszawa 2008, s. 105 i n.

<sup>12</sup> W przypadku, gdy recesja utrzymywała się dłużej niż jeden rok, w celu oszacowania jej wpływu na kondycję finansów publicznych uwzględniono różnicę między średnią dla wybranych wskaźników budżetowych w okresie załamania gospodarczego a ich wysokością w roku poprzedzającym wystąpienie kryzysu.

Tabela 2. Wpływ kryzysów gospodarczych na stan finansów publicznych w badanych państwach

Wyszczególnienie	Reakcje finansów publicznych na zjawiska recesyjne polegające na			
	wzroście wydatków publicznych i spadku dochodów publicznych	wzroście wydatków publicznych i wzroście dochodów publicznych	spadku dochodów publicznych i spadku wydatków publicznych	spadku wydatków publicznych i wzroście dochodów publicznych
Liczba epizodów	19	22	2	1
Przeciętna zmiana poniższych wielkości budżetowych w stosunku do roku poprzedzającego recesję (w % PKB)				
Dochody publiczne	-1,2	1,0	-2,3	0,5
Wydatki publiczne	4,3	3,2	-5,1	-3,4
Saldo sektora finansów publicznych	-5,5	-2,2	2,9	4,0
Dług publiczny	12,2	8,7	9,0	11,6
Średnia wyjściowa pozycja fiskalna (w % PKB):				
Dochody publiczne	42,7	42,5	46,2	41,5
Wydatki publiczne	44,2	45,6	55,2	50,7
Saldo sektora finansów publicznych	-1,5	-3,1	-9,0	-9,2
Dług publiczny	55,4	67,4	84,5	93,0
Strukturalne saldo pierwotne	0,0	-0,9	-6,7	-0,1

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych statystycznych OECD, IMF oraz Eurostatu (sierpień 2011 r.).

publicznych. Sytuacja taka zaistniała w państwach o stosunkowo dobrej kondycji finansów publicznych w okresie tuż przed wybuchem kryzysu, dla których przeciętny poziom deficytu sektora *general government* kształtował się na poziomie -1,5% PKB (przy zrównoważonym strukturalnym saldzie pierwotnym), zaś udział długu publicznego stanowił średnio ponad 55% PKB. Charakterystyczne jest to, iż w tym przypadku skala wzrostu wydatków publicznych (w % PKB) przekraczała znacznie zakres ubytku dochodów, co oznacza, iż wydatki publiczne wykazały się znaczenie większą wrażliwością na wahania koniunktury. Przyczyną tego stanu rzeczy był przede wszystkim istotny wzrost transferów socjalnych, który w badanej grupie państw wyniósł średnio aż 2,2% PKB<sup>13</sup>, oraz kosztów obsługi rosnącego długu publicznego. Ponadto zwiększenie wydatków było także wynikiem zaangażowania środków publicznych na ratowanie sektora finansowego (co było widoczne zwłaszcza w okresie ostatniego kryzysu), a także wdrażania wielu pakietów antykryzysowych (które dotyczyły także strony do-

<sup>13</sup> Obliczenia własne na podstawie baz danych OECD, IMF oraz Eurostatu (sierpień 2011 r.).

chodowej i polegały na obniżce stawek przede wszystkim podatków dochodowych, a niekiedy składek na ubezpieczenia społeczne). Skutkiem powyższych zjawisk był najwyższy w stosunku do pozostałych kategorii państw wzrost deficytów budżetowych sięgający w badanej grupie krajów przeciętnie 5,5% PKB i będący jego następstwem przyrost długu publicznego (przeciętnie o 12,2%).

Drugi typ reakcji na kryzys przejawiał się we wzroście wydatków publicznych, którym towarzyszył jednoczesny wzrost dochodów publicznych. Kraje te prawdopodobnie na skutek znacznie gorszej sytuacji wyjściowej systemu finansów publicznych (o której świadczy wyższy bazowy poziom deficytu w relacji do PKB wynoszący przeciętnie -3,1% oraz towarzyszący mu udział długu sięgający 67,4% PKB, a także ujemna wartość strukturalnego salda pierwotnego) zdecydowały się na pewne wyprzedzające zniwelowanie niekorzystnych skutków rosnących wydatków publicznych podwyżkami dochodów (które dotyczyły głównie zwiększenia stawek przede wszystkim podatków pośrednich – jak w Portugalii w 2003 roku, Wielkiej Brytanii w 1991 roku, Grecji, Hiszpanii i Finlandii w 2010 roku, a niekiedy podatków bezpośrednich bądź składek na ubezpieczenia społeczne). Efektem takiego postępowania były znacznie niższe niż w pierwszej grupie państw przeciętne przyrosty deficytu i długu publicznego w okresie wystąpienia recesji. Warto w tym miejscu wskazać, iż w tej grupie państw w przeciwieństwie do pierwszej kategorii, występowały także przypadki krajów, w których doszło – mimo trwającego kryzysu – do ograniczenia skali nierównowagi fiskalnej (np. w Belgii w 1993 roku, Islandii w latach 1991–1992 i we Włoszech w 1993 roku).

Ostatnie dwa typy reakcji finansów publicznych na ochłodzenie koniunktury nie mogą być reprezentatywne ze względu na to, iż pojawiły się jedynie w przypadku trzech badanych epizodów. Miały one charakter odmienny od pozostałych przede wszystkim dlatego, że ich następstwem była zdecydowana poprawa salda budżetowego. Dotyczyły one krajów, dla których przeciętna wyjściowa sytuacja fiskalna była najgorsza i stanowiły w znacznej mierze efekt podejmowanych w tych krajach wysiłków na rzecz zacieśnienia polityki fiskalnej. Pierwszy z nich polegał na jednoczesnym spadku dochodów i wydatków publicznych, przy czym ze względu na to, iż zakres cięć w wydatkach przekroczył ubytek dochodów, w jego wyniku doszło do ograniczenia deficytów budżetowych przeciętnie o 2,9% PKB. Z kolei w drugim przypadku zdecydowano się na ograniczenie wydatków i równoczesne zwiększenie dochodów publicznych, co przyczyniło się do zmniejszenia skali nierównowagi finansów publicznych aż o 4% PKB.

W podsumowaniu stwierdzić należy, iż siła oddziaływania recesji na system finansów publicznych zdeterminowana była przede wszystkim tym, jak kształtowała się pozycja fiskalna przed wybuchem kryzysu. Jeśli już przed okresem załamania gospodarczego w danym państwie odnotowywano znaczny poziom deficytu i długu publicznego, to na skutek słabszego oddziaływania automatycz-

nych stabilizatorów koniunktury (a niekiedy także dyskrecjonalnych instrumentów podejmowanych w celu zacieśnienia polityki fiskalnej) wpływ dekonunktury gospodarczej na finanse publiczne był mniej dotkliwy. Niemniej jednak we wszystkich badanych epizodach efektem zjawisk recesyjnych był wzrost zadłużenia publicznego.

### 3. Uwarunkowania skuteczności działań na rzecz ograniczania deficytów budżetowych w warunkach kryzysowych

Ze względu na możliwość ujawnienia się towarzyszących narastającemu zadłużeniu publicznemu negatywnych efektów makroekonomicznych, szczególnie niebezpiecznych w okresach kryzysów, bo zagrażających dalszym osłabieniem koniunktury gospodarczej, w większości badanych przypadków niezbędne okazało się podjęcie działań na rzecz ograniczenia skali nierównowagi fiskalnej (określanych mianem konsolidacji fiskalnych lub dostosowań fiskalnych).

W celu ich bliższej charakterystyki posłużono się definicją konsolidacji fiskalnej zaproponowaną przez ekspertów OECD, przy wykorzystaniu wskaźnika udziału strukturalnego salda pierwotnego CAPB (z ang. – *cyclically adjusted primary budget balance*) w % PKB<sup>14</sup>. W powyższym ujęciu okres konsolidacji fiskalnej rozpoczyna się w momencie, gdy strukturalne saldo pierwotne (CAPB) wzrasta w badanym okresie o co najmniej 1% PKB w stosunku do roku poprzedniego (lub też w dwóch następujących po sobie latach, przy czym przynajmniej o 0,5% PKB w pierwszym z nich) i trwa tak długo, jak długo wskaźnik ten ulega poprawie, przy czym dopuszczalny jest jego przejściowy spadek pod warunkiem, iż nie przekracza on 0,3% PKB i zostanie zrekompensowany w kolejnym roku budżetowym<sup>15</sup>. Wykorzystanie kształtowania się powyższego wskaźnika pozwoliło na wyodrębnienie 35 epizodów konsolidacji fiskalnych (z czego aż 13

<sup>14</sup> Celem przyjęcia powyższej miary uwzględniającej składnik strukturalny salda sektora finansów publicznych, skorygowany o wpływ wahań cyklicznych, jest dążenie do możliwie najlepszej oceny skutków uznaniowych działań podejmowanych przez poszczególne państwa w celu redukcji deficytów budżetowych bez uwzględniania efektów działania automatycznych stabilizatorów koniunktury (które działają samoczynnie bez aktywnej ingerencji państwa). Oparcie się na komponencie pierwotnym salda pozwala natomiast ignorować wpływ kosztów obsługi długu zaciągniętego w poprzednich okresach na bieżącą nierównowagę finansów publicznych.

<sup>15</sup> Szerzej na ten temat: R. Ahrend, P. Catte, R. Price, *Interactions Between Monetary and Fiscal Policy: How Monetary Conditions Affect Fiscal Consolidation*, OECD Economic Department Working Papers, nr 521/2006. Warto zauważyć, iż w literaturze przedmiotu przyjmuje się także inne jeszcze definicje terminu konsolidacji fiskalnych nawiązujące do: kształtowania się rzeczywistego salda budżetowego (por. E. Baldacci, S. Gupta, B. Clements, C. Mulas-Grandos, *Expenditure Composition, Fiscal Adjustment and Growth in Low-income countries*, IMF Working Paper, nr 052/77, 2002) lub też salda budżetowego przy założeniu braku zmian w stopie bezro-



przypadło na lata obecnego kryzysu) podejmowanych w badanych państwach w reakcji na towarzyszący recesjom gospodarczym wzrost deficytów budżetowych i wstępną krótkookresową weryfikację ich skuteczności<sup>16</sup>. Ocena ta została następnie pogłębiona w oparciu o dwa dodatkowe kryteria (o charakterze długo-okresowym), tj. kryterium kształtowania się długu publicznego oraz kryterium tempa wzrostu gospodarczego (por. tab. 3), przy czym za skuteczne uznano jedynie te wysiłki reformatorskie (spełniające opisaną powyżej definicję), w efekcie których nastąpił spadek (lub przynajmniej stabilizacja) udziału długu publicznego w PKB w okresie trzech lat od zakończenia procesów konsolidacyjnych<sup>17</sup>, przy zachowaniu dodatniej dynamiki produktu krajowego brutto. Ze względu na brak możliwości uwzględnienia powyższych kryteriów w przypadku działań konsolidacyjnych przeprowadzanych w trakcie obecnie trwającego kryzysu, zostały one zaprezentowane odrębnie (tab. 4).

Z danych zawartych w tabeli 3 wynika, iż spośród wszystkich prób ograniczania deficytów budżetowych podejmowanych w latach 1990–2008, jedynie 10 epizodów można uznać za skuteczne w tym sensie, iż przyczyniły się one do trwałego ograniczenia udziału długu publicznego w PKB (przeciętnie o 11,2%), przy utrzymaniu stosunkowo wysokiego tempa wzrostu gospodarczego.

Dalsza analiza porównawcza procesów konsolidacyjnych zaliczonych do udanych z tymi, które okazały się nieskuteczne, pozwoliła na wskazanie pewnych ogólnych cech charakteryzujących te pierwsze. Przede wszystkim polegały one w przeważającej części na cięciach w poziomie wydatków publicznych, które sięgały przeciętnie 7,0% PKB, podczas gdy w drugiej grupie działań dominowały podwyżki dochodów publicznych, przy stosunkowo niewielkich oszczędnościach wydatkowych. Przeprowadzane reformy finansów publicznych uznane za skuteczne cechowały się także tym, iż były zazwyczaj rozłożone w czasie (przeciętnie na okres ponad trzech lat w przeciwieństwie do epizodów nieskutecznych, które trwały przeciętnie ok. jednego roku), co prawdopodobnie pozwoliło także osłabić ich możliwe efekty procykliczne. Kolejnym ich wyróżnikiem było to, iż z ich przeprowadzeniem czekano zazwyczaj do momentu poprawy koniunktury, a przeciętne opóźnienie między zakończeniem okresu recesji gospodarczej a rozpoczęciem działań konsolidacyjnych wynosiło około dwóch lat.

---

bocia – tzw. miara Blacharda (por. A. Alesina, R. Perotti, *Fiscal expansions and adjustments in OECD countries*, "Economic Policy", vol. 21/1995).

<sup>16</sup> Które występowały w podanych latach w następujących państwach: Belgia (1993–1996 i 2010–2011), Kanada (1994–1997), Czechy (2010–2011), Estonia (2000–2003 i 2009–2010), Finlandia (1994 i 1996–1998), Francja (1994–1999 i 2010–2011), Niemcy (1993–1994, 1996 i 2005–2007), Grecja (2010–2011), Islandia (2009–2011), Irlandia (2011), Włochy (1993, 1995–1996 i 2010–2011), Japonia (1999 i 2001), Holandia (2010–2011), Nowa Zelandia (1993–1994), Portugalia (1995, 2003, 2006–2007 2010–2011), Słowacja (2011), Słowenia (2009–2010), Hiszpania (1994–1996 i 2010–2011), Szwecja (1994–1998), Wielka Brytania (2010–2011), USA (1993–1998 i 2010–2011)

<sup>17</sup> Por. m.in. A. Alesina, R. Perotti, *Fiscal expansions and adjustments...*, wyd. cyt.

Tabela 3. Charakterystyka konsolidacji finansów publicznych przeprowadzanych w latach 1990–2008

Wyszczególnienie:	Procesy konsolidacyjne uznane za	
	skuteczne	nieskuteczne
Liczba badanych epizodów	10,0	12,0
Przeciętna liczba lat między rozpoczęciem działań konsolidacyjnych a zakończeniem okresu recesji gospodarczej	2,0	1,0
Przeciętna długość trwania procesów konsolidacyjnych	3,1	1,3
Średni wyjściowy udział deficytu budżetowego w PKB (w %)	-9,6	-6,9
Średni wyjściowy udział długu publicznego w PKB (w %)	76,9	74,3
Przeciętna zmiana salda budżetowego (w % PKB), w tym na skutek:	7,6	2,5
– zmiany udziału dochodów publicznych w % PKB	0,6	1,6
– zmiany udziału wydatków publicznych w % PKB	-7,0	-0,9
Średnia zmiana udziału długu publicznego w % PKB w okresie trzech lat od zakończenia procesów konsolidacyjnych	-11,2	12,0
Przeciętna dynamika PKB w okresie konsolidacji fiskalnej	4,0	1,1

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych statystycznych OECD, IMF oraz Eurostatu (sierpień 2011 r.).

Tabela 4. Wybrane dane dotyczące konsolidacji fiskalnych przeprowadzanych w latach 2009–2011

Wyszczególnienie	
Liczba badanych epizodów	13,0
Średni wyjściowy udział deficytu budżetowego w PKB (w %)	-8,4
Średni wyjściowy udział długu publicznego w PKB (w %)	71,3
Przeciętna zmiana salda budżetowego (w % PKB), w tym na skutek:	3,0
– zmiany udziału dochodów publicznych w % PKB	0,9
– zmiany udziału wydatków publicznych w % PKB	-2,1

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych statystycznych OECD, IMF oraz Eurostatu. (sierpień 2011 r.).

Jeśli chodzi natomiast o działania na rzecz zmniejszania deficytów budżetowych, podejmowane warunkach obecnie trwającego kryzysu ekonomicznego (tab. 4), to ze względu na fakt, iż w większości przypadków nie zostały one jeszcze zakończone, na razie nie jest możliwa ocena ich skuteczności. Optymizmem

napawa jednak to, iż opierają się one przede wszystkim na ograniczeniach w poziomie wydatków publicznych, choć oczywiście rzeczą dyskusyjną jest skala tych cięć w stosunku do rzeczywistych potrzeb.

#### 4. Podsumowanie

Kryzysy gospodarcze wywołują zazwyczaj negatywne efekty dla systemu finansów publicznych, prowadząc do zwiększenia skali nierównowagi budżetowej i przyrostu długu publicznego. Mimo iż zakres tego wpływu jest różny w poszczególnych państwach i zależy m.in. od indywidualnych rozwiązań konstrukcyjnych w zakresie systemu podatkowego czy ubezpieczeń społecznych, a także od wyjściowej pozycji fiskalnej przed wybuchem recesji, to zazwyczaj wymaga podjęcia określonych działań dostosowawczych na rzecz redukcji deficytów budżetowych. Przeprowadzona analiza wskazała, iż w praktyce tylko nieznaczna ich część okazuje się skuteczna w dłuższym okresie, przyczyniając się do trwałego ograniczenia poziomu długu publicznego i zapewnienia zrównoważonego wzrostu gospodarczego. Udane przykłady procesów konsolidacji fiskalnej charakteryzowały się tym, iż w większości opierały się na znacznych cięciach w poziomie wydatków publicznych (przy stosunkowo niedużych podwyżkach w systemie dochodów publicznych), były zazwyczaj rozłożone w dłuższym horyzoncie czasowym i przeprowadzano je z kilkuletnimi opóźnieniami w stosunku do zakończenia okresów załamania gospodarczego.

#### Literatura

- Ahrend R., Catte P., Price R., *Interactions Between Monetary and Fiscal Policy: How Monetary Conditions Affect Fiscal Consolidation*, OECD Economic Department Working Papers, nr 521/2006.
- Alesina A., Perotti R., *Fiscal expansions and adjustments in OECD countries*, „Economic Policy”, vol. 21/1995.
- Baldacci E., Gupta S., Clements B., Mulas-Grandos C., *Expenditure Composition, Fiscal Adjustment and Growth in Low-income countries*, IMF Working Paper, nr 052/77, 2002.
- Begg D., Fischer S., Dornbusch R., *Ekonomia. Makroekonomia*, PWE, Warszawa 2003.
- Blanchard O., *Macroeconomics*, 4 th. Edition, Upper Saddle River, NJ, Pearson Prentice Hall, cop. 2006.
- Government Finance Statistic* (database), Eurostat, sierpień 2011.
- Hall R., Taylor J.B., *Makroekonomia. Teoria, funkcjonowanie i polityka*, PWN, Warszawa 2001.
- IMF Government Finance Statistics* (database), IMF, sierpień 2011.
- Rogoff K., *Jak długo rządy mogą chronić system*, „Gazeta Prawna”, 11 września 2009 r.
- Nasiłowski M., *System rynkowy, Podstawy mikro- i makroekonomii*, Wydawnictwo Key Tex, Warszawa 2003.

- Morawski W., *Historia finansów współczesnego świata od 1900 roku*, Difin, Warszawa 2008.
- Moździerz A., *Wrażliwość dochodów budżetowych na zmiany luki produkcyjnej*, w: *Finanse publiczne a kryzys ekonomiczny*, red. A. Alińska, B. Pietrzak, CeDeWu, Warszawa 2011.
- New and updated budgetary sensitivities for the EU budgetary surveillance*. Information note for the Economic Policy Committee, European Commission, Directorate General Economic and financial Affairs, Brussels 30 September 2005, ECFIN/b/6 (2005)REP54508.
- OECD Economic Outlook No. 89*, (database), OECD, sierpień 2011.
- Owsiak S., *Wpływ kryzysu finansowego na wydatki publiczne*, w: *Finanse publiczne a kryzys ekonomiczny*, red. A. Alińska, B. Pietrzak, CeDeWu, Warszawa 2011.
- System of National Accounts, 1993 – Glossary*, OECD publishing, 2000.
- Wernik A., *Równowaga finansów publicznych a euro*, „Bank i Kredyt” 2009, nr 3.