

Jan Borowiec

Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu

POLITYKA BUDŻETOWA A CYKLE KONIUNKTURALNE W STREFIE EURO

1. Wstęp

Jedną z funkcji polityki budżetowej jest stabilizowanie poziomu działalności gospodarczej. Celem artykułu jest określenie charakteru polityki budżetowej w różnych fazach cyklu koniunkturalnego w strefie euro oraz wskazanie niektórych przyczyn nieprzystosowania tej polityki do warunków cyklicznych.

Analiza polityki budżetowej została poprzedzona ogólnymi rozważaniami na temat istoty cykli koniunkturalnych i metod ich mierzenia oraz charakterystyką cykli w strefie euro. Ponieważ automatyczne stabilizatory koniunktury z natury rzeczy działają antycyklicznie, przedmiotem badań jest wyłącznie dyskrecjonalna polityka budżetowa. Analiza tej polityki jest w pełni zgodna z metodologią stosowaną przez Komisję Europejską, Organizację Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD) oraz Międzynarodowy Fundusz Walutowy (MFW). Źródłem danych statystycznych są przede wszystkim wskaźniki budżetowe publikowane dwa razy w roku przez Komisję Europejską w związku ze stosowaniem procedury nadmiernego deficytu. Z wyjątkiem szczególnych przypadków badania dotyczą lat 1990-2010, przy czym dane z ostatnich trzech lat są prognozami służb Komisji (Dyrekcji Generalnej ds. Gospodarczych i Finansowych). Objęto nimi 12 krajów strefy euro, dla których zebrano kompletne dane statystyczne.

2. Istota cykli koniunkturalnych oraz ich mierzenie

Cykl koniunkturalny jest definiowany jako „tendencja występowania na przemian okresów wzrostu i zmniejszania się zagregowanego poziomu produkcji i zatrudnienia względem wartości trendu w długim okresie” [Black 2008, s. 51]. Klasyczny cykl koniunkturalny, określany na podstawie zmian poziomu produktu krajowego brutto lub kilku zagregowanych wskaźników działalności gospodarczej,

obejmuje dwie fazy (recesję i ekspansję) oraz dwa punkty zwrotne cyklu (szczyt i dno). Ponieważ recesja gospodarcza, tj. spadek poziomu PKB przez co najmniej dwa kwartały, w okresie od drugiej wojny światowej aż do obecnego światowego kryzysu finansowego i gospodarczego była zjawiskiem niezwykle rzadkim, cykl koniunkturalny definiowano głównie jako cykl wzrostu gospodarczego. W koncepcji tej odpowiednikiem fazy recesji cyklu klasycznego jest obniżanie się dodatniej stopy wzrostu PKB, a jego fazy ekspansji – zwiększanie się tej stopy. Natomiast punkty zwrotne cyklu koniunkturalnego są takie same w obu tych koncepcjach [Cotis, Coppel 2005, s. 11].

Cykle wzrostu gospodarczego mierzy się luką produktową (*output gap*), czyli odchyleniem aktualnego PKB od trendu lub wzrostu potencjalnego¹. Ani trendu, ani produktu potencjalnego nie można bezpośrednio zmierzyć. Można je jedynie wyodrębnić z szeregów czasowych danych o wielkości PKB lub innego zagregowanego wskaźnika działalności gospodarczej za pomocą różnych metod.

Pierwszą metodą jest tzw. podejście oparte na funkcji produkcji, stanowiące jednocześnie podstawę oceny programów stabilności i konwergencji w Unii Europejskiej. Metoda ta polega na wykorzystaniu funkcji produkcji oraz różnych technik statystycznych (filtrów) do oszacowania potencjalnego PKB, tzn. poziomu produk-

¹ W analizach cyklu koniunkturalnego niektórzy badacze posługują się pojęciem luki popytowej, które nie wydaje się określeniem właściwym chociażby ze względów językowych. Podstawą słowotwórczą pojęcia luki produktowej jest rzeczownik *produkt*. Oczywiście luka produktowa uwarunkowana jest zmianami w popycie globalnym. Nie stanowi to jednak wystarczającego uzasadnienia używania pojęcia luki popytowej zamiast pojęcia luki produktowej. Postulowanie się pojęciem luki popytowej może wywołać ujemne skutki dla polityki gospodarczej, może bowiem spowodować, że jej stabilizacyjna rola zostanie ograniczona wyłącznie do stymulowania popytu globalnego za pomocą np. nadmiernego deficytu budżetowego, ujemnych realnych stóp procentowych czy deprecjacji pieniądza. Nie jest nawet pewne, że tego rodzaju działania okażą się skuteczne w krótkich okresach, ale z pewnością stanowią one zagrożenie dla długookresowej stabilności gospodarki. Ponadto na kształtowanie się luki między aktualnym a potencjalnym PKB wpływa nie tylko poziom aktualnego PKB, lecz także jego poziom potencjalny, zależny od czynników podażowych. Potencjalny PKB wykazuje również pewną zmienność, aczkolwiek mniejszą niż aktualny PKB, ale zmienność ta jest stosunkowo duża w czasach kryzysu gospodarczego. Według prognozy OECD z czerwca 2009 r. potencjalny wzrost w strefie euro obniży się w 2009 r. o 1,3% w stosunku do roku poprzedniego. Najsilniejszy przewidywany jego spadek będzie w Irlandii (5,7%), Finlandii (2,2%) i Hiszpanii (1,6%) [OECD 2009]. W czasie silnej recesji gospodarczej stabilizowanie poziomu produkcji i zatrudnienia wymaga więc zarówno stymulowania popytu globalnego, jak i działań po stronie podaży, tym bardziej że gospodarka zawsze powraca do stanu równowagi strukturalnie innej niż przed recesją. Ponadto popyt globalny nie jest łatwo zmierzyć ze względu na różnorodność i zmienność preferencji indywidualnych i zbiorowych. W dodatku obejmuje on nie tylko wydatki konsumpcyjne i inwestycyjne, ale także eksport i import, co już sprawia, że niezależnie od stanu cyklu koniunkturalnego może on znacznie odbiegać od poziomu realnej produkcji. W końcu w przetłumaczonych na język polski zachodnich podręcznikach do ekonomii używa się pojęcia luki produktowej w analizie cykli koniunkturalnych. Pojęciem tym posługują się także organizacje międzynarodowe, w tym MFW, OECD i Wspólnota Europejska.

cji zapewniającego pełne wykorzystanie czynników produkcji przy stałej inflacji. Uwarunkowany on jest wieloma czynnikami: akumulacją kapitału netto, zasobami potencjalnej siły roboczej (czynnikami demograficznymi i stopieniem aktywności zawodowej ludności), stopą bezrobocia strukturalnego oraz łączną wydajnością czynników produkcji (TFP). Luka produktowa podlega dekompozycji na trzy składowe: 1) lukę zatrudnienia, tj. odchylenie stopy zatrudnienia od trendu (określanego też mianem potencjalnego zatrudnienia), 2) lukę bezrobocia, czyli różnicę między rzeczywistą stopą bezrobocia a stopą bezrobocia strukturalnego (stopą bezrobocia NAWRU – stopą bezrobocia, które nie zwiększa poziomu płac ponad poziom odpowiadający oczekiwanemu wzrostowi płac w całej gospodarce), 3) lukę w wydajności czynników produkcji (odchylenie między łączną wydajnością czynników produkcji a długookresowym trendem). Trendy wzrostu zatrudnienia i wydajności czynników produkcji szacuje się za pomocą filtra Hodricka-Prescotta, natomiast stopę bezrobocia NAWRU za pomocą filtra Kalmana. Metoda oparta na funkcji produkcji pozwala więc określić nie tylko wielkość luki produktowej, ale także wskazać jej źródła. Oszacowaną w ten sposób lukę produktową należy jednak interpretować ostrożnie, ponieważ jej poziom zależy także od szeregów czasowych [Denis, McMorrow, Röger 2002].

Podobną metodą jest strukturalny model autoregresji wektorowej (SVAR). Umożliwia on dokonanie rozkładu aktualnego produktu na trend i element cykliczny. Trend jest interpretowany jako miara potencjalnego produktu, natomiast luka produktowa jest miarą cyklu koniunkturalnego. Wadą modelu SVAR jest wrażliwość wyników na przyjęte założenia badawcze.

Drugą metodę stanowią techniki statystyczne, które pozwalają wyodrębnić długookresowy trend z danych o wielkości PKB lub innego zagregowanego wskaźnika. Do najczęściej stosowanych takich technik należy filtr Hodricka-Prescotta, ale możliwe jest również zastosowanie innych metod, np. filtra Baxtera-Kinga [Baxter, King 1999].

3. Ogólna charakterystyka cykli w strefie euro

Ogólna charakterystyka cykli koniunkturalnych w strefie euro dotyczy trzech następujących aspektów: zmian komponentu cyklicznego PKB, stopnia synchronizacji krajowych cykli z cyklami strefy euro oraz przebiegu faz tych cykli. Tabela 1 zawiera dane niezbędne do ich charakterystyki z pierwszych dwóch punktów widzenia.

Z tabeli tej wynikają następujące wnioski:

- wewnątrz strefy euro fluktuacje produktu są zróżnicowane, przy czym w krajach o najmniejszym potencjale gospodarczym (Irlandii, Grecji, Luksemburgu, Portugalii i Finlandii) są one największe,
- w większości krajów amplituda wahań cyklicznych zmniejszyła się lub pozostawała na nie zmienionym, relatywnie niskim poziomie, co może wskazywać na

Tabela 1. Luka produktowa oraz korelacja cykli koniunkturalnych ze strefą euro

Kraje	Średnia wartość bezwzględna luki produktowej jako procent potencjalnego PKB			Korelacja kwartalnego odchylenia PKB od trendu		Korelacja rocznego odchylenia PKB od trendu	
	1970-2010	1970-1989	1990-2010	1973-1989	1990-2006	1980-1991	1993-2005
BE	1,3	1,4	1,2	0,80	0,89	0,69	0,83
DE	1,5	1,6	1,5	0,85	0,90	0,76	0,68
IE	2,2	1,5	2,4	0,20	0,72	0,28	0,64
EL	2,2	2,9	1,7	0,47	0,31	0,60	0,44
ES	1,9	2,2	1,6	0,58	0,87	0,51	0,87
FR	1,7	1,7	1,7	0,85	0,90	0,61	0,98
IT	1,5	1,4	1,4	0,85	0,84	0,54	0,87
LU			2,3			0,42	0,74
NL	1,4	1,3	1,5	0,64	0,88	0,54	0,87
AT	1,3	1,4	1,3	0,74	0,80	0,53	0,79
PT	2,4	2,8	1,9	0,75	0,81	0,34	0,73
FI	2,2	2,0	2,3	0,45	0,49	0,58	0,48
EA			1,4	1,00	1,00	1,00	1,00

Skróty: BE – Belgia, DE – Niemcy, IE – Irlandia, EL – Grecja, ES – Hiszpania, FR – Francja, IT – Włochy, LU – Luksemburg, NL – Holandia, AT – Austria, PT – Portugalia, FI – Finlandia, EA – strefa euro.

Źródło: opracowanie na podstawie: [European Commission 2009a; Alfonso, Furceri 2008; Duval, Elmeskov, Vogel 2007].

- konwergencję cykli w długim okresie, przynajmniej w odniesieniu do zakresu wahań poziomu produkcji²,
- tworzeniu i funkcjonowaniu unii gospodarczej i walutowej towarzyszyła poprawa stopnia synchronizacji cykli koniunkturalnych wewnątrz strefy euro³,
 - z wyjątkiem Grecji i Finlandii cykle te są już w znacznym stopniu zbieżne na obszarze wspólnej waluty⁴.

² Do zmniejszenia się wahań cyklicznych przyczyniły się różne czynniki, m.in. wzrost skuteczności polityki pieniężnej dzięki większej niezależności banków centralnych i ukierunkowaniu polityki pieniężnej na utrzymanie stabilności cen. Innym istotnym czynnikiem był wzrost roli sektora usług w gospodarce, mniej podatnego na wahania popytu, zwłaszcza usług finansowych, które zmniejszały wahania konsumpcji w związku z łatwiejszym dostępem do kredytów bankowych. Ponadto integracja rynków finansowych spowodowała, że zmiany stóp procentowych były podobne w różnych krajach [Dalsgaard, Elmeskov, Park 2002].

³ Wyniki badań przytoczone w artykule nie uwzględniły wpływu obecnego światowego kryzysu finansowego i gospodarczego na synchronizację cykli koniunkturalnych w strefie euro. Ponieważ wszystkie kraje strefy euro zostały dotknięte recesją gospodarczą, można przypuszczać, że kryzys ten nie zmienił istotnie stopnia tej synchronizacji.

⁴ W teorii integracji gospodarczej istnieją dwie sprzeczne hipotezy odnoszące się do oddziaływania unii gospodarczej i walutowej na cykle koniunkturalne. Zgodnie z hipotezą Krugmana otwarcie rynków krajowych sprzyja rozwojowi specjalizacji produkcji, co może być źródłem dywergencji cykli

Na konwergencję cykli koniunkturalnych w strefie euro wskazują inne badania empiryczne. Na przykład z badań przeprowadzonych przez Cotisa i Coppela [2005, s. 24] wynika, że w latach 1970-2004 wskaźniki korelacji cykli ze strefą euro wynosiły w Belgii – 0,80, Niemczech – 0,85, Hiszpanii – 0,63, Francji – 0,74, we Włoszech – 0,88 i w Holandii – 0,76. Na poprawę stopnia synchronizacji tych cykli wskazują również badania prowadzone w ramach Międzynarodowego Funduszu Walutowego [Kose, Otrok, Prasad 2008, s. 49] oraz raport Komisji Europejskiej na temat efektów pierwszych 10 lat funkcjonowania unii gospodarczej i walutowej oraz stojących przed nią trudnych zadań [European Commission 2008c, s. 50].

Tabela 2 przedstawia przebieg cykli koniunkturalnych w strefie euro. Fazy cyklu oraz jego punkty zwrotne zostały określone na podstawie danych rocznych dotyczących luki produktowej w procentach potencjalnego PKB w latach 1990-2010.

Tabela 2. Okresy faz cyklu koniunkturalnego w strefie euro

Kraje	Szczyt cyklu	Od szczytu do dna cyklu		Dno cyklu	Od dna do szczytu cyklu	
		+ YGAP	– YGAP		– YGAP	+ YGAP
1	2	3	4	5	6	7
BE	1990	1991-1992		1993	1994-1998	1999
	2000	2001	2002	2003		2004-2006
	2007	2008	2009-2010			
DE	1991	1992	1993-1995	1996	1997-1999	
	2000	2001-2002		2003	2004-2005	2006-2007
	2008		2009-2010			
IE	1990	1991	1992-1993	1994	1995-1996	1997-2007
	2008		2009-2010			
EL	1989	1990-1992	1993-1995	1996	1997-2002	2003-2007
	2008		2009-2010			
ES	1990	1991	1992-1995	1996	1997-1998	1999
	2000	2001-2002	2003	2004	2005	2006
	2007	2008	2009-2010			

koniunkturalnych. Druga hipoteza, umownie nazywana hipotezą Komisji Europejskiej, zakłada zbieżność cykli koniunkturalnych w następstwie coraz silniejszej międzynarodowej współzależności gospodarek krajowych. Z różnych badań ekonometrycznych wynika, że synchronizacji cykli koniunkturalnych sprzyjają takie czynniki, jak: intensywność dwustronnej wymiany handlowej, rozwój handlu wewnątrzgałęziowego, integracja finansowa oraz podobieństwo polityki pieniężnej i budżetowej [Fidrmuc 2001; Imbs 2004; Baxter, Kouparitsos 2005; Bergman 2005; Büwer, Guillemineau 2004]. Wszystkie te czynniki są ściśle związane z procesami europejskiej integracji gospodarczej. Pierwsze trzy stanowią pochodną swobodnego przepływu towarów, osób, usług i kapitału. Natomiast ostatni czynnik jest związany z procesami integracji monetarnej, które to procesy doprowadziły do unifikacji polityki pieniężnej na obszarze wspólnej waluty oraz do ścisłej koordynacji polityki budżetowej. Obie formy integracji polityki gospodarczej zmniejszyły ryzyko dywergencji cykli na skutek różnic w krajowej polityce gospodarczej.

1	2	3	4	5	6	7
FR	1990	1991-1992	1993-1995	1996	1997-1998	1999-2006
	2007	2008	2009-2010			
IT	1989	1990-1991	1992	1993	1994-1999	2000
	2001	2002		2003		2004-2006
	2007	2008	2009-2010			
LU	1991	1992-1994	1995	1996	1997-1998	1999
	2000	2001-2002		2003	2004	2005-2006
	2007	2008	2009-2010			
NL	1990	1991	1992	1993	1994-1997	1998-1999
	2000	2001	2002	2003	2004-2005	2006-2007
	2008		2009-2010			
AT	1991	1992		1993	1994-1997	1998-1999
	2000	2001	2002	2003	2004-2005	2006-2007
	2008		2009-2010			
PT	1991	1992	1993	1994	1995-1997	1998-1999
	2000	2001-2002		2003	2004-2006	
	2007	2008	2009-2010			
FI	1989	1990	1991-1992	1993	1994-1996	1997-1999
	2000	2001	2002	2003	2004-2005	2006
	2007	2008	2009-2010			
EA	1991	1992		1993	1994-1999	
	2000	2001-2002		2003	2004-2005	2006
	2007	2008	2009-2010			

Uwagi: YGAP – luka produktowa.

Źródło: opracowanie na podstawie [European Commission 2009a].

Kraje strefy euro nie różnią się istotnie pod względem przebiegu cykli koniunkturalnych. W większości z nich okresy występowania poszczególnych faz cyklu są takie same lub podobne. Cechą wspólną cykli są także różnice w trwaniu dwóch ich podstawowych faz. Przejście gospodarki od szczytu do dna cyklu (fazy recesji cyklu klasycznego) trwa znacznie krócej niż ożywienie gospodarcze (przejście od dna do szczytu cyklu). W latach dziewięćdziesiątych ubiegłego wieku pierwsza faza trwała około dwóch lat, druga – 6 lat. Zatem na obszarze wspólnej waluty gospodarki szybciej wchodzi w fazę słabego wzrostu gospodarczego niż wychodzą z niej. Większe różnice między gospodarkami krajowymi są w poziomach luki produktowej, zwłaszcza w czasie szczytu koniunktury. W 2000 r. wzrost realnego PKB był wyższy od wzrostu potencjalnego od 0,9 punktu procentowego we Włoszech do 4 punktów procentowych w Irlandii. W stosunku do szczytu poprzedniego cyklu koniunkturalne różnice te były jednak mniejsze [European Commission 2009a].

4. Charakter polityki budżetowej w różnych fazach cyklu koniunkturalnego

W stabilizowaniu ogólnego poziomu działalności gospodarczej ważną rolę odgrywa polityka budżetowa. Czy na obszarze wspólnej waluty europejskiej jest ona przystosowana do warunków cyklicznych gospodarki krajowej?

Tabela 3 przedstawia charakter dyskrecjonalnej polityki budżetowej w różnych fazach cyklu koniunkturalnego w 12 krajach strefy euro. Został on określony na podstawie rocznych zmian pierwotnego salda budżetowego wyrównanego cyklicznie (*cyclically adjusted primary balance* – CAPB) oraz dodatniej lub ujemnej luki produktowej. Uwzględniono jedynie istotne impulsy fiskalne, tj. zmiany w CAPB wynoszące co najmniej 0,3 punktu procentowego PKB⁵.

Tabela 3. Charakter dyskrecjonalnej polityki budżetowej w różnych fazach cyklu koniunkturalnego

	Faza I		Faza II A		Faza II B		Faza III		Faza IV A		Faza IV B	
	PA	PP	PA	PP	PA	PP	PA	PP	PA	PP	PA	PP
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13
BE	1990	2000 2007	2001	1991 1992 2008	2002 2009 2010			1993		1996 1997 1998	2004 2005 2006	1999
DE	2000	1991	1992	2001 2002	1995 2009 2010	1993 1994		1996 2003	2005	1997 1998	2006	2007
IE	1990	2008	1991		2009 2010	1993		1994	1995	1996	1998 2000 2003 2004 2006	1997 1999 2001 2002 2007
EL	2008		1990 1991 1992		1995	1993 1994 2009 2010		1996	1997 2000 2001	1998 2002	2005 2006	2003 2004
ES		2000	1992 2002	1991	1993 2004 2008 2009 2010	1994 1995 2009 2010	2004	1996		1997 1998	1999 2006	
FR		1990 2007	1991	1992 2008	2009	1994		1996		1997	2005 2006	2000 2002 2003
IT	2007	2001	1990 1991		2003	1992 2004		1993	1994 1998 1999	1995 1996 1997	2006	2000 2004 2005

⁵ Podejście takie stosuje Międzynarodowy Fundusz Walutowy [IMF 2008, s. 159-196].

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13
LU	2000 2007	1991	1992 1993 1994 2001 2008	2002	2009	1995 2010	2003	1993	1998 2004	1997 2005	1999	
NL	2000 2008	1990	1991	2001	1992 2002 2009 2010		2003	1993	1994 1995 2004	1997 2005		1999 2007
AT		1991	1992 2001		2002 2009 2010		1993		1994 1995 2004	1996 1997 2005	2007	1998 1999 2006
PT	2007	1991 2000	1992 2002 2008	2001	1993 2009	2010		2003	1996 1997 2004 2005	1995 2006		1990 1998
FI	2000 2007			1990 2001 2008	1991 1992 2002 2009 2010		1993 2003		1994 1995 2004	1996 2005	1997 1998	1999

Uwaga: Faza I – szczyt cyklu, faza II A – od szczytu cyklu do równowagi między aktualnym a potencjalnym PKB, faza II B – od równowagi między aktualnym a potencjalnym PKB do dna cyklu, faza III – dno cyklu, faza IV A – od dna cyklu do równowagi między aktualnym a potencjalnym PKB, faza IV B – od równowagi między aktualnym a potencjalnym PKB do szczytu cyklu, PA – polityka antycykliczna (ujemne zmiany w CAPB przy ujemnej luce produktowej lub dodatnie zmiany w CAPB przy dodatniej luce produktowej), PP – polityka procykliczna (dodatnie zmiany w CAPB przy ujemnej luce produktowej lub ujemne zmiany w CAPB przy dodatniej luce produktowej).

Źródło: opracowanie na podstawie: [European Commission 2009a; European Commission 2009b, OECD 2009].

Mimo że w badanym okresie dyskrejonalna polityka budżetowa częściej miała charakter antycykliczny niż procykliczny, niejednokrotnie zwiększała ona fluktuację produkcji przez prowadzenie polityki ekspansywnej przy dodatniej luce produktowej lub polityki restrykcyjnej przy luce ujemnej. Największe nieprzystosowanie tej polityki do warunków cyklicznych było w okresach, gdy cykl koniunkturalny osiągał swoje punkty zwrotne, zwłaszcza dno cyklu. Stymulowanie popytu globalnego w okresach, gdy realny wzrost gospodarczy był znacznie wyższy od wzrostu potencjalnego, nie tylko zwiększało dodatnią lukę produktową, ale także prowadziło do wzrostu cen za pośrednictwem wyższych oczekiwań inflacyjnych. Z pewnym opóźnieniem znalazło to również swoje odbicie we wzroście płac nominalnych w następnej fazie cyklu (obniżania się stopy wzrostu gospodarczego). Natomiast ograniczanie popytu globalnego w okresach silnej dekonjunktury gospodarczej pogłębiało

jeszcze bardziej ujemną lukę PKB. Po ustanowieniu pełnej unii gospodarczej i walutowej polityka budżetowa była lepiej przystosowana do zmian cyklicznych gospodarki niż w czasie jej tworzenia (tab. 4).

Tabela 4. Liczba przypadków polityki antycyklicznej i procyklicznej w poszczególnych fazach cyklu koniunkturalnego oraz okresach tworzenia i funkcjonowania unii gospodarczej i walutowej

Wyszczególnienie		I	II		III	IV		Razem
			+YGAP	-YGAP		-YGAP	+YGAP	
1990-1998	PA	2	15	7	2	13	3	42
	PP	6	5	10	9	19	3	52
1999-2010	PA	10	7	22	4	10	17	70
	PP	7	9	7	2	6	20	51
1990-2010	PA	12	22	29	6	23	20	112
	PP	13	14	17	11	25	23	103

Uwaga: I – szczyt koniunktury, II – od szczytu koniunktury do dna cyklu, III – dno cyklu, IV – od dna cyklu do szczytu koniunktury, YGAP – luka produktowa, PA – polityka antycykliczna, PP – polityka procykliczna.

Źródło: opracowanie na podstawie tab. 3.

Negatywne oddziaływanie dyskrecjonalnej polityki budżetowej na gospodarkę osłabiały częściowo automatyczne stabilizatory, których skuteczność zależy od elastyczności podatków i wydatków, tj. od względnych ich zmian w stosunku do względnych zmian w PKB. W strefie euro wskaźniki elastyczności podatków wynoszą od 1,1 do 1,8 w odniesieniu do podatków bezpośrednich, od 0,6 do 0,9 w odniesieniu do składek ubezpieczeniowych oraz 1 w odniesieniu do podatków pośrednich [OECD 2008, s. 33]. W porównaniu z dochodami wydatki budżetowe są dość sztywne – bardzo słabo reagują na zmiany cykliczne. Różnice w elastyczności dochodów i wydatków dobrze odzwierciedlają dane dotyczące zmian ich komponentu cyklicznego. W latach 2001-2010 zmienność komponentu cyklicznego dochodów była ponad pięciokrotnie wyższa niż komponentu cyklicznego wydatków⁶.

5. Niektóre przyczyny nieprzystosowania dyskrecjonalnej polityki budżetowej do cyklu koniunkturalnego

Istnieje wiele przyczyn nieprzystosowania dyskrecjonalnej polityki budżetowej do cyklu. Jedną z nich jest niepewność prognoz ekonomicznych w odniesieniu do stopy wzrostu gospodarczego. W latach 2000-2007 różnice między rzeczywistą a przewidywaną stopą wzrostu PKB wewnątrz strefy euro kształtowały się, w punktach procentowych PKB, następująco: od 0,6 do 3,1 w 2000 r., od -4,0 do 0,1 w

⁶ Obliczono na podstawie [European Commission 2009a].

2001 r., od -1,4 do 3,1 w 2002 r., od -2,0 do 1,7 w 2003 r., od -0,4 do 2,6 w 2004 r., od -1,4 do 1,6 w 2005 r., od -0,6 do 2,0 w 2006 r. oraz od -0,1 do 1,5 w 2007 r. [European Commission 2008b]. Podczas całego tego okresu przewidywany wzrost gospodarczy różnił się więc istotnie od wzrostu rzeczywistego, przy czym dostrzec można pewien związek między charakterem tych różnic a fazami cyklu. W czasie szczytu cyklu koniunkturalnego rzeczywisty wzrost PKB był znacznie wyższy od wzrostu przewidywanego. Natomiast w początkowej fazie przejścia gospodarki od szczytu koniunktury do dna cyklu na odwrót, rzeczywista stopa wzrostu gospodarczego była niższa od przewidywanej. W pierwszym wypadku określana na podstawie prognoz polityka budżetowa okazywała się w praktyce nadmiernie ekspansywna, natomiast w drugim – zbyt restrykcyjna.

Inną przyczyną nieprzystosowania polityki budżetowej do warunków cyklicznych mogą być reguły budżetowe związane z obowiązkiem poszanowania dyscypliny budżetowej przez państwa członkowskie (art. 104 TWE). Reguły te określają wartości odniesienia dla nadmiernego deficytu budżetowego (3% PKB) i długu publicznego (60% PKB). Wartości odniesienia nie są jednak sztywne. Nie każde przekroczenie pierwszej z tych wartości pociąga za sobą wszczęcie procedury nadmiernego deficytu, ponieważ Komisja i Rada mogą uznać, że ma ono charakter wyjątkowy i tymczasowy. Taki charakter mają m.in. przekroczenia wynikające z poważnego pogorszenia koniunktury gospodarczej (rozporządzenie 1056/2005/WE). Jednak każde uzasadnione przekroczenie dopuszczalnego poziomu deficytu musi być bliskie wartości odniesienia. Jeszcze większą elastyczność ma reguła określająca dopuszczalny poziom długu budżetowego. Zgodnie z art. 104 ust. 2 TWE dyscyplina budżetowa jest naruszona, gdy „stosunek między długiem publicznym a produktem krajowym brutto przekracza wartość odniesienia, chyba że stosunek ten zmniejsza się dostatecznie i zbliża się do wartości odniesienia w zadowalającym tempie”.

W długim okresie przestrzeganie dyscypliny budżetowej zwiększy możliwości stabilizacyjnego oddziaływania polityki budżetowej na gospodarkę. W okresie krótkim nie można jednak wykluczyć ryzyka konfliktu między tym wymogiem a stabilizacją budżetową. Konflikt taki pojawił się już podczas drugiego etapu tworzenia unii gospodarczej i walutowej. Traktat uzależnił przyjęcie wspólnej waluty m.in. od spełnienia budżetowych kryteriów konwergencji. W większości państw członkowskich wyjściowa sytuacja budżetowa była trudna. W 1994 r. deficyt budżetowy wynosił np. w Belgii – 5,1% PKB, w Grecji – 8,4%, we Francji – 5,4%, we Włoszech – 9,1%, w Holandii – 3,5%, w Austrii – 4,9%, w Portugalii – 7,3% oraz w Finlandii – 6,7% [European Commission 2009b, s. 142]. Spełnienie tego kryterium wymagało więc znacznej redukcji deficytów budżetowych w niesprzyjających warunkach cyklicznych; od 1993 r. do 1999 r. luka produktowa w strefie euro była ujemna. W rezultacie restrykcyjna polityka budżetowa, niezbędna do obniżenia nadmiernych deficytów budżetowych, musiała oddziaływać procyklicznie na gospodarkę.

Największe ryzyko konfliktu między utrzymaniem dyscypliny budżetowej a stabilizowaniem gospodarki za pomocą deficytu budżetowego istnieje jednak w czasie

recesji gospodarczej. Jej skutkiem jest obniżenie dochodów budżetowych, co w warunkach bardzo słabej elastyczności dochodowej wydatków publicznych prowadzi do silnego wzrostu deficytu. W drugim kwartale 2008 r. gospodarka strefy euro weszła w fazę recesji, która według prognoz Komisji i OECD, najprawdopodobniej potrwa co najmniej do końca 2009 r. [European Commission 2009c; OECD 2009]. Będzie ona prowadziła do silnego wzrostu deficytu budżetowego. Według prognoz Komisji Europejskiej w strefie euro wyniesie on 5,3% PKB w 2009 r. oraz 6,5% PKB w roku następnym., przy czym tylko w Luksemburgu, Finlandii oraz na Cyprze nie powinien on przekroczyć 3% PKB [European Commission 2009c, s. 142]. Dramatycznemu pogarszaniu się sytuacji budżetowej, wynikającemu zarówno z niekorzystnego oddziaływania kryzysu gospodarczego na dochody i wydatki budżetowe, jak i z pakietów fiskalnych przyjętych w celu ożywienia gospodarki, będzie towarzyszyło wszczęcie wobec większości państw członkowskich procedury nadmiernego deficytu. Zresztą do połowy 2009 r. została ona już wszczęta w stosunku do Francji, Irlandii, Grecji i Hiszpanii⁷.

Procedura nadmiernego deficytu przewiduje również nakładanie sankcji na państwo członkowskie, które na wezwanie Rady nie przyjęło stosownych środków w celu wyeliminowania nadmiernego deficytu. Należą do nich: a) obowiązek opublikowania dodatkowych informacji przed emisją obligacji i papierów wartościowych, b) trudniejszy dostęp do pożyczek Europejskiego Banku Inwestycyjnego, c) złożenie we Wspólnocie nieoprocentowanego depozytu oraz d) nałożenie grzywny w stosownej wysokości (art. 104 ust. 11 TWE). W odniesieniu do państwa członkowskiego, które korzysta ze wsparcia finansowego z Funduszu Spójności, możliwe jest również całkowite lub częściowe zawieszenie płatności z tego funduszu (rozporządzenie 1084/2006/WE).

Tabela 5. Skumulowane zmiany pierwotnego salda budżetowego wyrównanego cyklicznie oraz komponentu cyklicznego ogólnego salda budżetowego w okresach konsolidacji budżetowej w Niemczech, Grecji, Francji, we Włoszech i w Portugalii (w % PKB)

Kraje	Okresy konsolidacji budżetowej	Pierwotne saldo budżetowe wyrównane cyklicznie	Komponent cykliczny salda budżetowego
Niemcy	2005-2007	1,8	1,8
Grecja	2005-2006	3,1	5,8
Francja	2004-2006	0,8	1,2
Włochy	2006-2007	2,2	1,0
Portugalia	2002-2003	2,6	-1,6
	2006-2007	2,7	1,0

Źródło: opracowanie na podstawie [European Commission 2009a].

⁷ http://ec.europa.eu/economy_finance/sg_pact_fiscal_policy/excessive_deficyt9109_en.htm.

Wszczęcie tej procedury w stosunku do Portugalii w 2002 r. i 2005 r., Niemiec i Francji w 2003 r. Grecji w 2004 r. i Włoch w 2005 r. nie pociągnęło za sobą nałożenia tych sankcji. We wszystkich tych krajach miała miejsce konsolidacja budżetowa, która w warunkach poprawy koniunktury gospodarczej doprowadziła do skorygowania nadmiernego deficytu (tab. 5).

Naruszenie zakazu nadmiernego deficytu tylko w Niemczech i częściowo w Portugalii wynikało z pogorszenia koniunktury gospodarczej. We Francji i Włoszech nadmierny deficyt budżetowy był skutkiem procyklicznej polityki budżetowej oraz ogólnie niskiej lub bardzo niskiej stopy wzrostu potencjalnego PKB⁸. W wypadku zaś Grecji naruszenie to było trwałe, ponieważ tylko w 2006 r. deficyt budżetowy w tym kraju nie przekraczał 3% PKB. W dodatku nie miało ono żadnego związku ze stanem koniunktury.

6. Zakończenie

W strefie euro cykle koniunkturalne są już w dużym stopniu zsynchronizowane. Synchronizacja ta zwiększa możliwości stabilizacyjnego oddziaływania polityki budżetowej na gospodarkę za pośrednictwem efektów zewnętrznych działań podjętych przez państwa członkowskie oraz większej ich spójności z jednolitą polityką pieniężną. W rzeczywistości możliwości te nie są jeszcze w pełni wykorzystywane. Różnice w polityce budżetowej wewnątrz strefy euro są większe aniżeli w cyklach koniunkturalnych. W rezultacie polityka ta często miała charakter procykliczny, przy czym największe jej nieprzystosowanie do cyklu dostrzega się w jego punktach zwrotnych – szczytu koniunktury i dna cyklu. Procykliczny charakter polityki budżetowej był wynikiem wielu przyczyn. Z pewnością jedną z nich jest ograniczona wiarygodność prognoz ekonomicznych. Polityka budżetowa oparta na niepewnych przewidywaniach w odniesieniu do wzrostu gospodarczego okazywała się w istocie polityką nieodpowiednią. W strefie euro poważniejsze skutki dla stabilizacyjnej roli tej polityki niesie jednak ze sobą wymóg poszanowania dyscypliny budżetowej. W okresie krótkim niejednokrotnie pojawiał się konflikt między stabilizacją budżetową a unikaniem nadmiernego deficytu przez państwa członkowskie, ale w wielu wypadkach ekspansywna polityka budżetowa nie była uzasadniona poważnym pogorszeniem się koniunktury gospodarczej. Należy jednak podkreślić, że w okresie długim utrzymanie dyscypliny budżetowej zwiększa swobodę działania w zakresie kształtowania poziomu deficytu budżetowego. Dowodzą tego doświadczenia Luksemburga i Finlandii, których polityka budżetowa, prowadzona zgodnie z tym wymogiem, była najlepiej przystosowana do cyklu koniunkturalnego.

⁸ Według szacunków Komisji Europejskiej w latach 2003-2005 średnia roczna stopa wzrostu potencjalnego PKB wynosiła 1,7% we Francji oraz około 0,7% we Włoszech [European Commission 2009a].

Literatura

- Alfonso A., Furceri D., *EMU enlargement, stabilization costs and insurance mechanisms*, „Journal of International Money and Finance” 2008, vol. 27, no. 2.
- Baxter M., Kouparitsas M.A., *Determinants of business cycle co-movement : a robust analysis*, „Journal of Monetary Economics” 2005, vol. 52, no. 1.
- Bergman U.M., *How similar are european business cycles?*, [w:] *Proceeding of the 2004 First Annual Conference on Business Cycles and Growth in Europe*, ed. L. Jonung, European Commission, „European Economy – Economic Paper” 2005, no. 227.
- Black J., *Słownik ekonomii*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2008.
- Büwer U., Guillemineau C., *Determinants of business cycle synchronization across euro area countries*, „ECB Working Paper” 2004, no. 312.
- Cotis J.P., Coppel J., *Business cycle dynamics in OECD countries: evidence, causes and policy implications*, [w:] *The Changing Nature of the Business Cycle*, ed. C. Kent, D. Norman, Reserve Bank of Australia, Sydney 2005.
- Dalsgaard T., Elmeskov J., Park C.-Y., *Ongoing changes in the business cycle – evidence and causes*, „OECD Economic Department Working Papers” 2002, no. 315.
- Denis C., McMorro K., Röger W., *Production function approach to calculating potential growth and EA output gaps – estimates for the EU Member Countries and the US*, European Commission, „European Economy – Economic Paper” 2002, no. 176.
- Duval R., Elmeskov J., Vogel L., *Structural policies and economic resilience to shocks*, „OECD Economic Department Working Paper” 2007, no. 567.
- European Commission, *Cyclical Adjustment of Budget Balances*, DG ECFIN Economic Forecasts – Spring 2009a.
- European Commission, *Economic forecast*, „European Economy” 2008a, no. 6 (nr 5 z lat 2003-2006; nr 2/2002; nr 10/11 z lat 1999-2001).
- European Commission, *EMU@10: successes and challenges after 10 years of Economic and Monetary Union*, „European Economy” 2008b, no. 2.
- European Commission, *General government data. Part II. Tables by series*, Spring 2009b.
- European Commission, *Public finances in EMU*, „European Economy” 2008c, no. 4.
- Fidrmuc J., *The Endogeneity of optimum currency area criteria, intra-industry trade and EMU enlargement*, Bank of Finland, „BOFIT Discussion Paper” 2001, no. 8.
- Imbs J., *Trade, finance, specialization, and synchronization*, „The Review of Economics and Statistics” 2004, vol. 86, no. 3.
- IMF, *World Economic Outlook*, October 2008.
- Kose M.A., Otrok C., Prasad E.S., *Global business cycles: convergence or decoupling?*, „IMF Working Paper” 2008, no. 143.
- OECD, *Economic Outlook database inventory*, June 2008.
- OECD, *OECD Economic Outlook No. 85*, June 2009.
- Rozporządzenie Rady (WE) nr 1084/2006 z dnia 11 lipca 2006 r. ustanawiające Fundusz Spójności, Dz. U. L 210 z 31.7.2006.

FISCAL POLICIES AND BUSINESS CYCLES IN THE EURO ZONE

Summary

Fiscal policy in the euro zone is weakly adjusted to the business cycle. In the years 1990-2008 it was pro- rather than anti-cyclical, especially in the peak and bottom of the cycle. One of the reasons of the business cycle non-adjustment is a limited credibility of economic forecasts, the other reason is the possibility of the short-term conflict between the stabilization role and the fiscal discipline requirement.