

Iwona Wojciechowska-Toruńska

Politechnika Łódzka

e-mail: iwona.wojciechowska-torunska@p.lodz.pl

KONSOLIDACJA FISKALNA W POLSCE – PLAN A WYKONANIE

FISCAL CONSOLIDATION IN POLAND – PLANS VS PERFORMANCE

DOI: 10.15611/pn.2018.532.37

JEL Classification: H11, H62, H63

Streszczenie: Celem artykułu jest ustalenie skali „luki obietnicy” konsolidacji fiskalnej (% PKB) w Polsce przy pomocy benchmarku Gupty (0,3% PKB w ciągu roku i 1,1% PKB w czasie 3 lat). „Luka obietnicy” to różnica między planowaną a wykonaną konsolidacją fiskalną. Do identyfikacji konsolidacji fiskalnych wykorzystano podejście „pozytywne” i „narracyjne” konsolidacji fiskalnej z uwzględnieniem wzmocnienia reguł fiskalnych w latach 2013 i 2015. Badanie przeprowadzono w oparciu o dane z programów konwergencji Polski w latach 2012–2017. Luki obietnicy zarówno w podejściu „pozytywnym” jak i „narracyjnym” konsolidacji fiskalnej znacznie przekraczają benchmark Gupty z wyjątkiem „luki obietnicy” długu publicznego w 2016 r. Ustalenie wielkości luki obietnicy jest fundamentem dalszych badań reakcji rynku na skalę i rodzaj luki obietnicy konsolidacji fiskalnej w Polsce.

Słowa kluczowe: konsolidacja fiskalna, polityka fiskalna, deficyt strukturalny pierwotny, luka obietnicy, podejście pozytywne, podejście narracyjne.

Summary: The aim of the article is to determine the scale of the fiscal consolidation’s “promise gap” (% GDP) in Poland using the so-called Gupta benchmark (0.3% of GDP during the year and 1.1% of GDP over 3 years), taking into account the strengthening of fiscal rules in 2013 and in 2015. The “promise gap” is the difference between planned and completed fiscal consolidation. The “positive” and “narrative” approaches to fiscal consolidation have been used to identify fiscal consolidations. The study was conducted on the basis of convergence programs for Poland in 2012–2017. The gaps of the promise both in the “positive” approach and the “narrative” fiscal consolidation far exceed the Gupta benchmark except for the “promise gap” of public debt in 2016. Determining the size of the promise gap is the foundation for further research into market reaction on the scale and type of fiscal consolidation’s promise gap in Poland.

Keywords: fiscal consolidation, fiscal policy, primary deficit, promise gap, positive approach, narrative approach.

1. Wstęp

Zjawisko różnicy między planowaniem a wykonaniem zadań w różnych podmiotach gospodarczych jest powszechnie znane. Współcześnie w teorii organizacji i zarządzania akcentuje się funkcję kontrolną jako konieczne stadium określonych procesów zorganizowanego działania i upatruje istoty tej funkcji w sprawdzaniu i ocenianiu (np. J.A.F. Stoner, R.E. Freeman, D.R. Gilbert). Rola kontroli dla dobrego funkcjonowania państwa była opisywana już w pracach starożytnych myślicieli, takich jak *Państwo* Platona (427–347 p.n.e.) czy *Polityka* Arystotelesa (384–322 p.n.e.). W naukach o zarządzaniu, aby ograniczać różnice między planem a wykonaniem, wykorzystuje się właśnie funkcję kontrolną zarządzania. Funkcja ta przyjmuje różne formy w zależności od podmiotu gospodarczego i jest uzależniona od obowiązującego prawa. Wykorzystuje się ją również w zarządzaniu publicznym. Rządy rzadko wypełniają postanowienia zawarte w planach fiskalnych [Gupta i in. 2018]. Powody występowania odchyleń wartości rzeczywistych od planowanych mogą dotyczyć:

- 1) scenariuszy makroekonomicznych, które są inne niż plany [Frankel 2011],
- 2) fazy projektowania zasad reguł fiskalnych, gdyż prawo może przewidywać, że dyscyplina fiskalna jest wymagana w fazie planowania, ale nie odnosi się do efektów/wykonania,
- 3) czynników politycznych, gdy decydenci polityczni mają trudności w aplikacji planów fiskalnych z powodu sprzeczności interesów własnych [Beetsma i in. 2009; Von Hagen 2010].

Brak wypełniania planu może mieć głębokie konsekwencje makroekonomiczne i finansowe. Niektórzy ekonomiści uważają, że czynniki polityczne mogą być szczególnie ważne w wyjaśnieniu efektów fiskalnych, gdy zbliżają się wybory i/lub fragmentacja polityczna jest znacznych rozmiarów [Perotti 1998; Von Hagen i in. 2001; Perotti, Kontopoulos 2002; Potrafke 2011].

W 2017 r. S. Gupta wprowadził termin „luka obietnicy konsolidacji fiskalnej” (*consolidation promise gap*), która jest różnicą między planowanymi a wykonanymi działaniami konsolidacyjnymi. Z badań krajów OECD w latach 1978–2015 wynika, że duże i systematyczne luki obietnicy mogą zwiększać niepewność podmiotów gospodarczych, co może skutkować zwiększonym ryzykiem inwestycyjnym i mniejszą wiarygodnością rządu oraz wzrostem oprocentowania obligacji rządowych. Powstaje pytanie: jaki jest rozmiar luki obietnicy konsolidacji fiskalnej w Polsce? Odpowiedź na to pytanie może wskazać kierunki działań zmniejszające ryzyko inwestycyjne, a tym samym zwiększające wiarygodność rządu. Badanie przeprowadzono w oparciu o programy konwergencji dla Polski od 2013 r., po ustanowieniu tzw. paktu fiskalnego. Reguły fiskalne zostały wzmocnione zapisami paktu stabilności wzrostu – PSW (reformowanego w latach 2005 i 2011) i tzw. paktem fiskalnym (2013)¹.

¹ „Pakt fiskalny” wymaga od państw członkowskich UE spełnienia kryterium deficytu strukturalnego na poziomie 0,5% PKB, o ile przekroczyły wartość referencyjną długu publicznego 60% PKB. Dla państw, których dług publiczny jest poniżej wartości referencyjnej, dolny pułap dla deficytu strukturalnego wynosi 1% PKB.

W styczniu 2015 r. Komisja Europejska przedstawiła nowe wytyczne dotyczące stosowania zasad PSW w celu wzmocnienia powiązań między reformami strukturalnymi, inwestycjami i odpowiedzialną polityką budżetową na rzecz wzrostu gospodarczego i tworzenia nowych miejsc pracy. Fazy projektowania zasad reguł fiskalnych są jednym z powodów występowania odchyleń wartości rzeczywistych od planowanych, dlatego wprowadzenie zmian w PSW w latach 2013 i 2015 może mieć znaczenie dla wielkości luki obietnicy konsolidacji fiskalnej.

Celem artykułu jest ustalenie rozmiaru/skali „luki obietnicy” konsolidacji fiskalnej w Polsce, przyjmując tzw. benchmark Gupty² z uwzględnieniem wzmocnienia reguł fiskalnych (PSW) w latach 2013 i 2015.

Artykuł składa się ze wstępu, przeglądu literatury, metodologii badań, następnie omówienia planów konsolidacji fiskalnej w latach 2013–2016 i w części finalnej rzeczywistych/przeprowadzonych lub nie przeprowadzonych konsolidacji fiskalnych oraz zakończenia.

2. Przegląd literatury

Literatura dotycząca identyfikacji epizodów fiskalnych jest rozległa i przez długi czas polegała na tzw. podejściu pozytywnym, któremu towarzyszyły duże zmiany w deficycie strukturalnym (CAB) i w deficycie strukturalnym pierwotnym (CAPB). Deficyt strukturalny uwzględnia wpływ bieżącej sytuacji gospodarczej na dochody i wydatki budżetowe. Deficyt strukturalny pierwotny (*cyclically adjusted primary budget* – w skrócie CAPB) pomaga w odpowiedzi na pytanie: jak duża część deficytu wynika z bieżącej polityki, a jak duża część jest skutkiem zaszłości, czyli skali zadłużenia? Aby na to pytanie odpowiedzieć, z rachunku deficytu strukturalnego eliminuje się płatności odsetek od zadłużenia, uzyskując w ten sposób deficyt pierwotny (ile wyniósłby deficyt, gdyby nie było długu publicznego [Orłowski 2004, s. 72]). Dostosowanie fiskalne o dużej skali redukcji (co najmniej 1 p.p. PKB) deficytu i wydatków publicznych nazywa się konsolidacją fiskalną, inaczej konsolidacją budżetową³. Słabą stroną tego podejścia jest skupienie się na wyniku, pomijając wysiłki rządu z intencją poprawy sytuacji budżetowej w przyszłości.

W ostatnich latach wykorzystuje się alternatywne „podejście narracyjne”, które polega na identyfikacji epizodów fiskalnych na podstawie konkretnych decyzji politycznych. Zwolennicy tego podejścia twierdzą, że szacowany rozmiar miar fiskalnych podczas zidentyfikowanych epizodów ma tę zaletę, że cykl nie ma na nie wpływu [Romer, Romer 2010; Devries i in. 2011]⁴. P. Devries analizował narodowe

² Wyjaśnienie tzw. benchmarku Gupty jest w części 3.

³ Wyróżnia się co najmniej dziesięć miar/wskaźników konsolidacji fiskalnej [European Commission 2003, s. 26–32].

⁴ Badania P. Devriesa dotyczyły zaawansowanych gospodarek w latach 1978–2009. W 2015 r. Alesina i in. [2015] zaktualizowali dane dla krajów UE do 2012 r. Z kolei S. Gupta i in. [2017] zaktualizował dane z 17 państw rozwiniętych OECD do 2015 r.

rachunki krajów OECD i raporty roczne UE opisujące, co się zmieniło w deficycie budżetowym, ale nie skupiał się na szczegółach intencji decydentów politycznych, ich dyskusjach czy przemówieniach sejmowych. C.D. i D.H. Romerowie [2010] różnią się od Devriesa tym, że uważnie analizują dokumenty Kongresu USA pod kątem wewnętrznych zmian w polityce podatkowej USA. „Podejście narracyjne” koncentruje się na „uznaniowych zmianach w podatkach i wydatkach publicznych głównie motywowanych chęcią zmniejszenia deficytu budżetowego, a nie odpowiedzią na przyszłe warunki ekonomiczne” [Devries i in. 2011]. S. Owsiak interpretuje „podejście narracyjne” Romerów z 2010 r. jako „nową metodę pomiaru zmian w polityce fiskalnej – tzw. metodę narracyjną, opartą na analizie planów i działań władz fiskalnych” [Owsiak 2016, s. 131].

W obszarze oceny planów i działań władz fiskalnych można także uwzględnić tzw. przestrzeń fiskalną (*fiscal space*), którą A.R. Ghosh i in. [2013] kalkulują jako różnicę między aktualnym długiem a szacowanym zrównoważonym długiem publicznym.

S. Gupta i in. [2017, 2018] badał przyczyny i konsekwencje różnic między planowanym a zrealizowanym dostosowaniem fiskalnym w sektorze finansów publicznych w latach 1978–2015. Wprowadził termin „luki obietnicy konsolidacji fiskalnej”. Z badań przeprowadzanych w latach 2005–2015 wynika, że duże i systematyczne „fiskalne luki obietnicy” (*fiscal promise gap*) mogą zwiększać niepewność podmiotów gospodarczych i obniżać wiarygodność rządu poprzez wzrost stopy oprocentowania obligacji rządowych [Baldacci, Kumar 2010; Beetsma i in. 2015].

A. Przeworski i in. [1999] podkreślają, że gdy rządy nie dotrzymują obietnic, może ucierpieć jakość demokracji. W sytuacji gdy demokracja w pełni funkcjonuje, elektorat oczekuje, że rząd odpowie na jego ekonomiczno-społeczne preferencje.

Głównym wyzwaniem w literaturze jest właściwa identyfikacja epizodów konsolidacji fiskalnej, tj. dyskrecjonalnej polityki fiskalnej i odróżnienie ich od cyklicznych fluktuacji salda pierwotnego. Ponadto rozmiar luki obietnicy konsolidacji fiskalnej ma znaczenie dla wiarygodności i odpowiedzialności demokratycznej przyszłego rządu.

3. Metoda badań

W artykule wykorzystano krytyczną analizę literatury przedmiotu, miary konsolidacji fiskalnej międzynarodowe i polską według W.M. Orłowskiego [2004]. Miary wyróżniono ze względu na cechy dostosowania fiskalnego, czyli skalę i kompozycję konsolidacji fiskalnej (tab. 1). W „podejściu narracyjnym”, epizod konsolidacji fiskalnej oznacza poprawę planów budżetowych i historycznych rachunków narodowych przeszłej polityki fiskalnej, a skala poprawy nie musi być tak duża jak w przypadku „podejścia pozytywnego” (tab. 1). Analizowano programy konwergencji Polski z lat 2012–2017. Definicję „luki obietnicy konsolidacji fiskalnej” przyjęto za [Gupta i in. 2018]. Luka obietnicy konsolidacji fiskalnej (LOKF) to różnica między

wielkością planowanych dostosowań fiskalnych (PDF) a wielkością zrealizowanych dostosowań fiskalnych (ZDF) zmierzonych zmianami w saldzie budżetowym (jako % PKB), szczególnie zmianami w deficycie strukturalnym pierwotnym. Można to przedstawić za pomocą matematycznej formuły:

$$\text{LOKF} = \text{PDF} - \text{ZDF}. \quad (1)$$

Luka obietnicy konsolidacji fiskalnej może mieć znak „minus” lub znak „plus”. Gdy rządy wykazują mniej fiskalnych dostosowań niż początkowo zaplanowano, to mamy pozytywną lukę obietnicy. Gdy rządy realizują więcej dostosowań fiskalnych niż początkowo przewidziano, to luka obietnicy jest negatywna. Lata 2013–2016 analizy zmian danych budżetowych to okres po ustanowieniu tzw. paktu fiskalnego z nowymi wytycznymi dla paktu stabilności i wzrostu i, jak już wspomniano, może mieć znaczenie dla skali/rozmiaru „luki obietnicy”. Według S. Gupty i in. [2017] duża skala/rozmiar luki jest wtedy, gdy luka obietnicy konsolidacji wynosi ok. 0,3% PKB rocznie i +/-1,1% PKB w czasie 3 lat epizodu dostosowania fiskalnego, jest to tzw. benchmark Gupty⁵. Należy pamiętać, że faza planowania i wykonania wzmocnionych reguł fiskalnych odnosi się do państw Unii Gospodarczo-Walutowej. Polska nie jest członkiem strefy euro, ale rząd Polski w corocznym programie konwergencji przedstawia plany działań konsolidacyjnych, w tym prognozy deficytu pierwotnego strukturalnego (CAPB). Najpierw zostały wykorzystane dane prognozowane i ustalono możliwość wystąpienia konsolidacji fiskalnej. Potem zastosowano miary konsolidacji fiskalnej przy danych rzeczywistych. Podjęcie próby porównania planów konsolidacji fiskalnej z jej wykonaniem pozwoliło ustalić wielkość luki obietnicy konsolidacji fiskalnej, którą później porównano do luki obietnicy odnoszącej się do salda rzeczywistego. „Luki obietnicy” konsolidacji fiskalnej odniesiono do tzw. benchmarku Gupty.

4. Plany konsolidacji fiskalnej w latach 2012–2016

Definicje/miary wykorzystane do identyfikacji możliwej konsolidacji fiskalnej (KF) w latach 2012–2016 zawiera tab. 1.

Według prognozy Komisji Europejskiej *European Economic Forecast: Winter 2013* [European Commission 2013, s. 130] nadwyżka strukturalna pierwotna miała wynieść w Polsce w 2013 r. 0,7% PKB, zaś według prognozy MFW 0,1% PKB. Polska miała być jednym z liderów konsolidacji fiskalnej w Europie⁶.

W latach 2013–2016 dostosowania fiskalne w Polsce miały się opierać głównie na redukcji wydatków publicznych i deficytu strukturalnego.

⁵ Nazwę „benchmark Gupty” wprowadzono dla ułatwienia pomiaru skali/rozmiaru luki obietnicy konsolidacji fiskalnej w Polsce.

⁶ Zgodnie z raportem MFW Polska w latach 2009–2013 obniżyła pierwotny deficyt strukturalny o 4,4 p.p. PKB, przy czym 2/3 dostosowań fiskalnych dotyczyło wydatków publicznych [IMF 2012, s. 19].

Tabela 1. Możliwe konsolidacje fiskalne (KF) w latach 2012–2016 w oparciu o dane prognostyczne

Definicje KF	Opis KF	Możliwość KF w latach 2012–2016
OECD 2009 „podejście pozytywne”	Tylko duże zmiany w CAPBB, tzn. poprawa o skali co najmniej 1 p.p. PKB w ciągu roku lub dwóch kolejnych lat kwalifikują się do stosowania słowa „konsolidacja”.	Możliwa była KF dwuletnia w latach 2012–2014 (poprawa CAPBB o 1 p.p. PKB, tab. 2)
Alesina, Ardagna 1998 „podejście narracyjne”	Tylko te przypadki (okresy), w których państwo redukuje swój deficyt strukturalny (CAB) lub wydatki sektora publicznego (WP) (utrzymując inne zmienne <i>constant</i>) przez przynajmniej 5 lat z rzędu.	Możliwa była redukcja w WP i w CAB w latach 2012–2016 (w latach 2015–2016 największe zmniejszenie WP o 1,7 p.p. PKB przy zmniejszających się dochodach publicznych oraz największa redukcja CAB o 0,8 p.p. PKB).
Alesina, Perotti, 1997 „podejście narracyjne”	Udana KF – gdy relacja długu publicznego do PKB zaczyna się zmniejszać ze względu na zmiany w polityce fiskalnej i dalej zmniejsza się przez okres kilku lat.	Możliwa udana KF. W całym okresie 2012–2016 dług publiczny w Polsce miał systematycznie maleć, z wyjątkiem lat 2012–2013, gdy miał być wzrost o 0,2 p.p. PKB.
Orłowski 2004 „podejście pozytywne”	Redukcje w wydatkach rządu powyżej 2 p.p. PKB to wysiłek stabilizacyjny powodujący spadek deficytu sektora publicznego poniżej 3% PKB. Miary: a) pierwotny wysiłek stabilizacyjny (zmniejszanie relacji różnego rodzaju wydatków lub wzrostu relacji dochodów do PKB), b) wtórny wysiłek stabilizacyjny (kształtowanie kosztów obsługi długu publicznego), c) dostosowanie fiskalne, które jest sumą poprzednich efektów oraz efektów wzrostu PKB.	W latach możliwej konsolidacji fiskalnej 2015–2016 możliwy wysiłek stabilizacyjny i efekt wzrostu PKB miał wynieść 2,2 p.p. PKB, a redukcja salda sektora publicznego 1,1 p.p. PKB.

Źródło: opracowanie własne na podstawie: [Alesina, Perotti 1997; Alesina i Ardagna 1998; Ministerstwo Finansów 2012; OECD 009; Orłowski 2004, s. 89–95;].

Po zastosowaniu „podejścia pozytywnego” ustalono planowaną konsolidację fiskalną w latach 2012–2014 i 2015–2016. W „podejściu narracyjnym” konsolidacji fiskalnej okres konsolidacji zaplanowano na lata 2013–2016, choć wydatki publiczne mały w całym okresie 2012–2016, ale dług publiczny planowo miał się zmniejszać od 2013 r.

5. Luka obietnicy dostosowań fiskalnych w latach 2012–2016 – działania

Po analizie danych zawartych w programach konwergencji z lat 2013–2017 ustalono różnice między planowanymi a wykonanymi wielkościami: CAB, CAPB, wydatków publicznych, długu publicznego, PKB, odsetkami od długu publicznego. Luka

obietnicy w CAPB (różnica między CAPB planowanym i wykonanym) została przedstawiona w tab. 2.

Tabela 2. Luka obietnicy w deficycie strukturalnym pierwotnym (CAPB) w latach 2012–2016

Rok	(CAPB) PK 2013 Plan	CAPB PK 2014–2017 Wykonanie	Luka obietnicy (CAPB plan minus CAPB wykonanie)
2012	–0,6	–0,6 PK 2013	0
2013	0,3	–1,2 PK 2014	1,5
2014	0,4	–0,9 PK 2015	1,3
2015	0,6	–0,7 PK 2016	1,3
2016	1,3	–0,6 PK 2017	1,9

Skrót PK 2013 Plan oznacza Program Konwergencji 2013, skrót PK 2014–2017 Wykonanie oznacza Programy Konwergencji 2014–2017.

Źródło: [Ministerstwo Finansów 2012, 2017].

Według definicji OECD [2009] konsolidacja fiskalna była możliwa w latach 2012–2014 (poprawa CAPB o 1 p.p. PKB – tab. 2). Aktualizacja danych wykazała brak poprawy CAPB o 1 p.p. PKB i brak konsolidacji fiskalnej w tym okresie. „Luka obietnicy” miary CAPB była powyżej tzw. benchmarku Gupty, czyli była duża.

Tabela 3. Luka obietnicy długu publicznego (DP)/tzw. konsolidacji udanej w latach 2012–2016

Lata	2012	2013	2014	2015	2016
DP PK 2013 Plan	55,6	55,8	55,7	55,6	54,6
DP PK 2014–2017 Wykonanie	55,6	57,1	50,1	51,3	54,4
Luka obietnicy	0	–1,3	5,6	4,3	–0,2

Objaśnienia jak w tab. 2.

Źródło: [Ministerstwo Finansów 2012, 2017].

Zgodnie z definicją KF [Alesina, Perotti 1997] w całym okresie 2012–2016 dług publiczny w Polsce miał systematycznie maleć, z wyjątkiem lat 2012–2013, gdy miał być wzrost o 0,2 p.p. Z tabeli 3 wynika, że dług publiczny po aktualizacji planów nie malał sukcesywnie. Zmniejszenie długu publicznego nastąpiło tylko w latach 2013–2014 (aż o 7 p.p. PKB), jednak było to związane z reformą emerytalną 2013⁷. Największa luka obietnicy była w latach 2014 i 2015 (odpowiednio 5,6 p.p. i 4,3 p.p.), ale w tej sytuacji jest to korzystne i lukę można nazwać „nadmiarem obietnicy”. W latach 2014–2015 była planowana tzw. udana konsolidacja fiskalna, jednak aktualizacja programów konwergencji pokazała, że od 2014 r. dług publiczny

⁷ Reforma emerytalna m.in. spowodowała przejęcie części środków Otwartych Funduszy Emerytalnych na rachunek Funduszu Ubezpieczeń Społecznych.

zwiększa się. Luka obietnicy długu publicznego była poniżej wartości benchmarku Gupty w 2016 r., co oznacza, że 2016 r. mógł być początkiem konsolidacji fiskalnej.

Tabela 4. Luka obietnicy wydatków publicznych (WP) w latach 2012–2016

Lata	2012	2013	2014	2015	2016
WP PK2013 Plan	42,3	41,3	40,5	38,9	37,2
WP PK 2014–2017 Wykonanie	42,3	41,9	41,8	41,5	41,3
Luka obietnicy	0	-0,6	-1,3	-2,6	-3,1

Objaśnienia jak w tab. 2.

Źródło: [Ministerstwo Finansów 2012, 2017].

Zgodnie z definicją KF [Alesina, Ardagna 1998], w latach 2015–2016 planowane było największe zmniejszenie wydatków publicznych (WP) aż o 1,7 p.p. PKB. Po aktualizacji danych w programach konwergencji z lat 2014–2017 można zauważyć, że wydatki publiczne sukcesywnie malały, a największa redukcja w wydatkach publicznych była w latach 2012–2013 (0,4 p.p. PKB). W latach 2013–2017 wydatki były na wyższym poziomie niż zaplanowano. Największa luka obietnicy wystąpiła w 2015 r. – aż -2,6 p.p. PKB. Luka obietnicy przekroczyła benchmark Gupty, czyli była o znacznej skali.

Tabela 5. Luka obietnicy: wzrostu PKB, kosztu obsługi długu publicznego, deficytu sektora publicznego oraz salda strukturalnego (CAB) w Polsce w latach 2012–2016 (% PKB)

Lata	2012	2013	2014	2015	2016
Realny wzrost PKB PK 2013 Plan	1,9	1,5	2,5	3,8	4,3
Realny wzrost PKB PK 2014–2017 Wykonanie	1,9	1,6	3,4	3,6	2,7
Luka obietnicy PKB	0	-0,1	-0,9	0,2	1,6
Saldo sektora finansów publicznych (GG) Plan	-3,9	-3,5	-3,3	-2,7	-1,6
Saldo sektora finansów publicznych Wykonanie	-3,9	-4,3	-3,2	-2,6	-2,4
Luka obietnicy GG	0	0,8	-0,1	-0,1	0,8
Odsetki Plan	2,8	2,7	2,4	2,2	2,1
Odsetki Wykonanie	2,8	2,6	2,0	1,8	1,7
Luka obietnicy odsetek	0	-0,1	-0,4	-0,4	-0,4
Saldo strukturalne (CAB) Plan	-3,4	-2,3	-2,0	-1,6	-0,8
Saldo strukturalne (CAB)Wykonanie	-3,4	-3,8	-2,9	-2,5	-2,3
Luka obietnicy CAB	0	1,5	0,9	0,9	1,5

Objaśnienia jak w tab. 2.

Źródło: [Ministerstwo Finansów 2012, 2017].

Dostosowanie fiskalne według definicji W.M. Orłowskiego [2004] wyniosło razem 6,6% PKB (5,1 p.p. PKB redukcja wydatków publicznych (tab. 4) plus efekt wzrostu PKB 0,8 p.p. PKB plus redukcja odsetek 0,7 p.p. PKB (tab. 5)). W latach

możliwej konsolidacji fiskalnej 2015–2016 wysiłek stabilizacyjny i efekt wzrostu PKB miał wynieść 2,2 p.p. PKB, a redukcja salda sektora publicznego 1,1 p.p. PKB. Po aktualizacji danych w latach możliwej KF 2015–2016 wysiłek stabilizacyjny i efekt PKB razem wynoszą 0,5 p.p. PKB. A redukcja salda sektora publicznego (GG) wyniosła 0,2 p.p. PKB. Z kolei saldo strukturalne w latach konsolidacji fiskalnej miało zostać zmniejszone odpowiednio o 0,8 p.p. PKB, a faktycznie zmiana CAB wyniosła 0,2 p.p. PKB. Luka obietnicy konsolidacji fiskalnej w latach 2015–2016 według miary W.M. Orłowskiego [2004] wyniosła 1,7 i przekracza wartość tzw. benchmarku Gupty. W latach wzmocnienia reguł fiskalnych 2013–2015 „luka obietnicy” PKB, salda GG i odsetek była poniżej tzw. benchmarku Gupty, co oznacza, że była niska.

6. Zakończenie

Po przeprowadzeniu porównania planowanych i wykonanych dostosowań fiskalnych można zauważyć, że skala „luki obietnicy” konsolidacji fiskalnej w całym okresie 2013–2016 jest duża.

W „podejściu pozytywnym” konsolidacji fiskalnej rozmiar różnicy między planem a wykonaniem znacznie przekroczył nie tylko roczny tzw. benchmark Gupty, ale również trzyletni. Luka obietnicy była pozytywna, co oznacza, że rząd dokonał mniej dostosowań fiskalnych, niż początkowo zaplanował.

W „podejściu narracyjnym” luka obietnicy długu publicznego (DP) przekroczyła benchmark Gupty z wyjątkiem 2016 r. Luka obietnicy DP była negatywna i wyniosła –0,2, co oznacza, że rząd dokonał więcej dostosowań fiskalnych, niż zaplanował. Wydatki publiczne zmalały w całym okresie, ale luki obietnicy WP były duże. Luka obietnicy dla poszczególnych miar w okresie możliwej konsolidacji fiskalnej 2015–2016 została przedstawiona w tab. 6.

Tabela 6. Luka obietnicy KF w latach 2015–2016

Miary KF	CAPB 2015–2016	DP 2015–2016	WP 2015–2016	Orłowski 2004 2015–2016	Saldo GG 2015–2016
Luka obietnicy KF	1,3; 1,9	4,3; (–0,2)	(–2,6); (–3,1)	1,7	(–0,1); 0,8

Objaśnienia jak w tab. 2.

Źródło: [Ministerstwo Finansów 2012, 2017].

Wzmocnienie reguł fiskalnych w latach 2013 i 2015 miało znaczenie dla skali różnicy między planem a wykonaniem konsolidacji fiskalnej tylko dla wielkości PKB, salda sektora finansów publicznych (GG) i odsetek (tab. 5). Przeprowadzone badanie może być ważną wskazówką dla decydentów politycznych. Ograniczanie „luki obietnicy” konsolidacji fiskalnej może być dobrym kierunkiem nie tylko do

pełnej demokracji i zwiększenia wiarygodności rządu, ale także do zmniejszenia niepewności podmiotów gospodarczych, ryzyka inwestycyjnego i oprocentowania obligacji rządowych. Ustalenie wielkości luki obietnicy jest fundamentem do dalszych badań reakcji rynku na skalę i rodzaj luki obietnicy konsolidacji fiskalnej w Polsce⁸.

Literatura

- Alesina A., Ardagna S., 1998, *Tales of fiscal adjustment*, Economic Policy, vol. 13 (27), s. 489–585.
- Alesina A., Favero C., Giavazzi F., 2015, *The output effect of fiscal consolidation plans*, Journal of International Economics, vol. 96, S19–S42.
- Alesina A., Perotti R., 1997, *Fiscal Adjustment in OECD Countries Composition and Macroeconomic Effects*, IMF Staff Papers, vol. 44, no. 2.
- Baldacci E., Kumar M., 2010, *Fiscal deficits, public debt, and sovereign bond yields*, IMF Working Paper, no. WP/10/184.
- Beetsma R., Cimadomo J., Furtuna O., Giuliodori M., 2015, *The confidence effects of fiscal consolidations*, ECB Working Paper, no. 1770.
- Beetsma R., Giuliodori M., Wierst P., 2009, *Budgeting versus implementing fiscal policy in the EU*, CEPR Discussion Paper, no. 7285.
- Devries P., Guajardo J., Leigh D., Pescatori A., 2011, *A new action-based dataset of fiscal consolidation*, IMF Working Paper, no. 11/128.
- European Commission, 2003, *European Economy*, Economic Papers No 195, Brussels.
- European Commission, 2013, *European Economic Forecast: Winter 2013*, European Economy, no. 1/2013, http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/european_economy/2013/pdf/ee1_en.pdf.
- Frankel, J., 2011, *A solution to fiscal procyclicality: The structural budget institutions pioneered by Chile*, NBER Working Paper, no. 16945.
- Ghosh A.R., Kim J.I., Mendoza E.G., Ostry J.O., Qureshi M.S., 2013, *Fiscal fatigue, fiscal space and debt sustainability in advanced economies*, The Economic Journal, vol. 123 (February), F4–F30.
- Gupta S., Jalles J.T., Mulas-Granados C., Schena M., 2017, *Governments and promised fiscal consolidations: Do they mean what they say?*, IMF Working Paper, no. 39.
- Gupta S., Jalles J.T., Mulas-Granados C., Schena M., 2018, *Planned fiscal adjustments: Do governments fulfil their commitments?*, European Union Politics, vol. 19, 3, s. 383–407.
- IMF, 2012, *Taking Stock: A Progress Report on Fiscal Adjustment*, Fiscal Monitor, International Monetary Fund, https://www.imf.org/~media/Websites/IMF/imported.../ft.../2012/.../_fm1202pdf.ashx.
- Ministerstwo Finansów, 2012, 2017, *Programy Konwergencji dla Polski z lat 2012–2017*, www.mf.gov.pl.
- OECD, 2009, *OECD Economic Outlook*, vol. 2008, no. 2, www.oecd.org (10.04.2009).
- Orłowski W.M., 2004, *Optymalna ścieżka do euro*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa.
- Owsiak S., 2016, *Niekkeynesowskie podejście do gospodarki i finansów publicznych*, Studia Ekonomiczne. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach, nr 294.

⁸ Temat „Reakcja rynku na skalę i rodzaj luki obietnicy konsolidacji fiskalnej” jest realizowany w ramach projektu pt. „Fiscal policy, financial market and sustainable development” na platformie Researchgate przez międzynarodową grupę badawczą (Lodz University of Technology, FACAMP Faculdade de Campinas São Paulo, EDHEC Business School Paris, University of Lodz).

- Potrafke N., 2011, *Does government ideology influence budget composition? Empirical evidence from OECD countries*, *Economics of Governance*, vol. 12, no. 2, s. 101–134.
- Perotti R., 1998, *The political economy of fiscal consolidations*, *Scandinavian Journal of Economics*, vol. 100, no. 1, s. 367–394.
- Perotti R., Kontopoulos Y., 2002, *Fragmented fiscal policy*, *Journal of Public Economics*, vol. 86, s. 191–222.
- Przeworski A., Stokes S.C., Manin B. (red.), 1999, *Democracy, Accountability, and Representation*, Cambridge University Press, New York.
- Romer C.D., Romer D.H., 2010, *The macroeconomic effects of tax changes: Estimates based on a new measure of fiscal shocks*, *American Economic Review*, vol. 100, no. 3, s. 763–801.
- Von Hagen J., 2010, *The sustainability of public finances and fiscal policy coordination in the EMU*, CASE Network Studies and Analyses, no. 412.
- Von Hagen J., Hallett A.H., Straucht R., 2001, *Budgetary consolidation in EMU*, Economics Papers, no. 148, European Commission, Brussels.