

Jan Borowiec

Akademia Ekonomiczna we Wrocławiu

POLITYKA BUDŻETOWA POLSKI A UNIA GOSPODARCZA I WALUTOWA

1. Wstęp

Polityka budżetowa w unii gospodarczej i walutowej (UGW) powinna przyczynić się do osiągnięcia trzech następujących celów:

- utrzymania dyscypliny budżetowej, niezbędnej do zapewnienia stabilności wspólnej waluty,
- zapewnienia odpowiedniego stopnia stabilizacji gospodarki krajowej i właściwego połączenia wspólnej polityki pieniężnej z polityką budżetową poszczególnych krajów,
- promowania efektywności ekonomicznej przez unikanie niesprawiedliwego współzawodnictwa podatkowego, a także branie pod uwagę tego, że niektóre wydatki mają naturę międzynarodowego dobra publicznego [9; 13].

Pierwsze dwa jej cele są bezpośrednio związane z funkcją stabilizacyjną polityki budżetowej w UGW, ostatni zaś – z jej funkcją alokacyjną, tj. z funkcjonowaniem Jednolitego Rynku Europejskiego. Przedmiotem rozważań będzie funkcja stabilizacyjna polityki budżetowej w Polsce, zwłaszcza w kontekście dążenia do unii walutowej oraz stabilizowania polskiej gospodarki.

2. Ramy prawne polityki budżetowej w UE

Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską (TWE) powierza państwom członkowskim prowadzenie polityki budżetowej. Uznał ją jednak za sprawę leżącą we wspólnym interesie, zobowiązując państwa członkowskie do ścisłej koordynacji swojej polityki budżetowej (art. 4 TWE). Koordynację taką uzasadniają wspólne dobra publiczne oraz efekty zewnętrzne polityki budżetowej. Artykuł 98 TWE stanowi, że państwa członkowskie prowadzą swoją politykę gospodarczą, mając na uwadze cele Wspólnoty. Zobowiązuje także państwa członkowskie do poszanowa-

nia ogólnych zasad polityki gospodarczej, takich jak zasada otwartej gospodarki rynkowej z wolną konkurencją oraz zasada stabilności cen, zdrowych finansów publicznych i stosunków pieniężnych oraz stabilnego bilansu płatniczego. Działania budżetowe nie mogą zatem ograniczać podstawowych swobód rynku wewnętrznego oraz zakłócać konkurencji na wspólnym rynku, nie mogą być także źródłem destabilizacji makroekonomicznej, zagrażającej funkcjonowaniu europejskiej unii walutowej.

Ogólnym zasadom polityki gospodarczej towarzyszą szczegółowe reguły polityki budżetowej, którymi są:

- zakaz finansowania deficytów budżetowych przez banki centralne (art. 101 TWE),
- zakaz działań zapewniających uprzywilejowany dostęp sektora publicznego do instytucji finansowych (art. 102 TWE),
- zakaz odpowiedzialności Wspólnoty oraz innego państwa członkowskiego za zobowiązania danego państwa członkowskiego (art. 103 TWE),
- unikanie nadmiernego deficytu budżetowego (art. 104 TWE).

Państwa członkowskie koordynują swoją politykę budżetową w Radzie. Jej głównym instrumentem są zalecenia Rady określające ogólne kierunki polityki gospodarczej państw członkowskich i Wspólnoty (art. 99 TWE). Zasadniczą część zaleceń odnosi się do polityki budżetowej, zwłaszcza zaś do dyscypliny budżetowej oraz jakości finansów publicznych. Ponadto w celu zapewnienia ściślejszej koordynacji polityki gospodarczej i trwałej zbieżności wyników gospodarczych państw członkowskich Rada nadzoruje rozwój gospodarczy w każdym z państw członkowskich i we Wspólnocie oraz zgodność polityki gospodarczej z jej ogólnymi kierunkami. Podstawą tego nadzoru są przygotowane w tym celu sprawozdania Komisji, a także wprowadzone Paktem na rzecz Stabilności i Wzrostu programy stabilizacji lub konwergencji, przygotowane przez państwa członkowskie [18]. Jeśli polityka gospodarcza danego państwa nie jest zgodna z jej ogólnymi kierunkami lub stanowi zagrożenie dla funkcjonowania UGW, Rada może wydać takiemu państwu konieczne zalecenia, a także poinformować opinię publiczną o nich (art. 99 TWE).

Z punktu widzenia funkcjonowania UGW najważniejsze jest unikanie nadmiernego deficytu budżetowego. Naruszeniu dyscypliny budżetowej ma zapobiec procedura dotycząca nadmiernego deficytu budżetowego. Jej podstawą prawną są postanowienia art. 104 TWE. Artykuł ten przewiduje również kary nakładane na państwo członkowskie, które nie podjęło zalecanych przez Radę skutecznych działań w celu wyeliminowania nadmiernego deficytu budżetowego. Traktat dopuszcza następujące formy kar: opublikowanie przez rząd danego państwa dodatkowych informacji przed emisją obligacji i papierów wartościowych, wezwanie Europejskiego Banku Inwestycyjnego do zrewidowania polityki pożyczkowej względem danego państwa, zażądanie od władz danego państwa złożenia nieoprocentowanego depozytu do czasu wyrównania deficytu oraz nałożenie kary pieniężnej w odpowiedniej wysokości.

3. Ogólne kierunki polityki gospodarczej i polski program konwergencji

Ogólne kierunki polityki gospodarczej zawierają m.in. wytyczne kierunkowe odnoszące się do polityki makroekonomicznej, zwłaszcza budżetowej, pozostające w kompetencjach państw członkowskich i będącej przedmiotem ścisłej koordynacji we Wspólnocie. Wytyczne te, wspólne dla wszystkich państw członkowskich, zawiera tab. 1.

Tabela 1. Ogólne kierunki polityki makroekonomicznej w latach 2006-2008

Ogólne kierunki	Zadania państw członkowskich
Zapewnienie stabilności ekonomicznej	– utrzymanie średniookresowego celu polityki budżetowej w czasie cyklu gospodarczego, – gdy cel ten nie jest osiągnięty, podjęcie wszelkich środków niezbędnych do przestrzegania Paktu na rzecz Stabilności i Wzrostu, – unikanie prowadzenia procyklicznej polityki budżetowej, – w wypadku ryzyka nietrwałego zmniejszenie deficytu budżetowego, realizacja reform strukturalnych oraz prowadzenie restrykcyjnej polityki budżetowej.
Zapewnienie trwałego rozwoju gospodarki	– takie zmniejszanie długu publicznego, aby możliwa była konsolidacja finansów publicznych, – reforma systemów emerytalnych i opieki zdrowotnej, – działania zwiększające stopę zatrudnienia i podaż siły roboczej.
Sprzysianie efektywnej alokacji zasobów	– zwiększenie wydatków publicznych na badania i rozwój technologiczny, infrastrukturę materialną, kapitał ludzki i wiedzę, – przystosowanie systemów podatkowych do wzmacniania potencjału wzrostu gospodarczego, – wprowadzenie mechanizmu pozwalającego na ocenę relacji między wydatkami publicznymi a celami polityki gospodarczej oraz zapewniającego spójność ogólnych wytycznych polityki gospodarczej.
Sprzysianie spójności polityki makroekonomicznej i strukturalnej	– realizacja reform strukturalnych, które wzmocnią środowisko makroekonomiczne, poprawiając elastyczność, mobilność i zdolności przystosowawcze gospodarki do wymogów globalizacji, postępu technicznego i zmian koniunkturalnych.
Zmiany płac i pozostałych kosztów pracy korzystne dla zatrudnienia	– przyjęcie środków zapewniających zgodność ewolucji płac i kosztów pracy ze stabilnością cen i zmianami w wydajności pracy w średnim okresie, z uwzględnieniem istniejących różnic w kwalifikacjach oraz na lokalnych rynkach pracy.

Źródło: [4].

W świetle tych ogólnych wytycznych do najważniejszych zadań polityki budżetowej w Polsce należy uznać:

– zmniejszenie deficytu budżetowego do poziomu poniżej 3% PKB, aby możliwe było wejście Polski do strefy euro,

- realizację reform strukturalnych,
- poprawę jakości struktury wydatków publicznych przez zwiększenie wydatków na badania i rozwój technologiczny, infrastrukturę materialną oraz kapitał ludzki i wiedzę,
- reformę systemu podatkowego, polegającą na zmniejszeniu obciążeń podatkowych przedsiębiorstw w celu wzmocnienia potencjału wzrostu gospodarczego oraz zatrudnienia.

W jakim stopniu zaktualizowany program konwergencji Polski jest zgodny z ogólnymi kierunkami polityki budżetowej? Analiza podstawowych wskaźników makroekonomicznych oraz struktury wydatków publicznych zawartych w tym programie umożliwi ocenę tej zgodności (tab. 2).

Tabela 2. Podstawowe wskaźniki makroekonomiczne i budżetowe w programie konwergencji Polski

Wyszczególnienie	2004	2005	2006	2007	2008
Podstawowe wskaźniki makroekonomiczne					
Realny wzrost PKB	5,3	3,3	4,3	4,6	5,0
Stopa inflacji	3,6	2,2	1,5	2,2	2,5
Luka produkcyjna (% PKB)	0,4	0,1	0,3	0,3	0,6
Ogólne saldo budżetowe, z uwzględnieniem funduszy emerytalnych (% PKB)	-3,8	-2,9	-2,6	-2,2	-1,9
Ogólne saldo budżetowe bez funduszy emerytalnych (% PKB)	-5,6	-4,7	-4,6	-3,1	-3,7
Bilans pierwotny (% PKB)	-1,2	-0,3	-0,2	0,3	0,6
Bilans strukturalny, tzn. po uwzględnieniu wpływu cyklu koniunkturalnego (% PKB)	-4,1	-2,9	-2,7	-2,3	-2,1
Dług publiczny, z uwzględnieniem funduszy emerytalnych (% PKB)	41,9	42,5	45,0	45,3	45,4
Dług publiczny bez funduszy emerytalnych (% PKB)	45,9	47,9	51,2	52,1	52,6
Wydatki sektora publicznego (% PKB)					
Spożycie ogólnopaństwowe	8,2	8,0	7,7	7,5	7,3
Transfery socjalne	25,7	26,1	26,0	25,3	24,4
Odsetki	2,6	2,6	2,4	2,5	2,5
Subsidia	0,5	1,0	1,0	0,9	0,8
Inwestycje brutto	3,4	3,9	4,0	4,0	4,0
Pozostałe wydatki	2,6	3,3	3,6	3,4	3,4
Wydatki ogółem	43,0	44,9	44,7	43,7	42,4

Źródło: [19].

Zgodnie z zaleceniem Rady Polska powinna skorygować nadmierny deficyt budżetowy do 2007 r. Tymczasem program konwergencji przewiduje na rok 2007 deficyt w wysokości 2,2% PKB z uwzględnieniem funduszy emerytalnych, 4,1% zaś z ich wyłączeniem. Nawet w 2008 r. docelowa wielkość deficytu (bez funduszy emerytalnych w sektorze finansów publicznych) przekracza znacząco wielkość

referencyjną. Rząd nie planuje więc skorygowania deficytu, co nie tylko znacznie oddala perspektywę przystąpienia Polski do strefy euro, ale i naraża na ograniczenie dopływu środków z Funduszu Spójności, ponieważ jedną z jego zasad jest przestrzeganie kryteriów konwergencji gospodarczej i finansowej.

Strategia budżetowa przewiduje stopniowe zmniejszanie udziału wydatków socjalnych i subsydiów w PKB dopiero od 2007 r. Będzie ono wynikiem nie reform socjalnych, lecz poprawy wzrostu gospodarczego w latach 2007-2008.

W porównaniu z prognozami gospodarczymi Komisji oraz programem konwergencji z grudnia 2004 r. założenia zaktualizowanego programu wydają się bardzo optymistyczne, zwłaszcza w odniesieniu do stopy inflacji, deficytu budżetowego (w tym deficytu strukturalnego), bilansu pierwotnego i długu publicznego (por. [6]). Za najbardziej dyskusyjne należy uznać przyjęcie zbyt optymistycznych założeń co do elastyczności dochodowej dochodów i wydatków budżetowych.

4. Przesłanki i kierunki reformy finansów publicznych

Trwale obniżenie deficytu budżetowego w Polsce nie jest możliwe bez reformy finansów publicznych. Umożliwi ona realizację średniookresowego celu polityki budżetowej, przewidzianego Paktem na rzecz Stabilności i Wzrostu. Polityka budżetowa zmierzająca do osiągnięcia nadwyżki lub równowagi budżetowej powinna także odegrać ważną rolę w procesach stopniowego niwelowania opóźnień rozwojowych (*catching-up*). Ponadto w warunkach swobodnego przepływu kapitału, podporządkowania polityki pieniężnej celowi stabilności cen oraz malejącej elastyczności kursu walutowego dostosowanie budżetowe stanie się głównym instrumentem makroekonomicznym przywracania równowagi wewnętrznej i zewnętrznej.

Reforma finansów publicznych powinna zapewnić prorozwojową strukturę wydatków i dochodów, redukcję subwencji dla przedsiębiorstw oraz wydatków socjalnych, zwiększenie oszczędności publicznych i utrzymanie dyscypliny budżetowej [17].

Członkostwo w Unii Europejskiej towarzyszą wydatki związane z implementacją *acquis communautaire*. Największe skutki budżetowe niesie ze sobą implementacja dyrektyw w zakresie ochrony środowiska¹. Poza tym silna konkurencja na Jednolitym Rynku Europejskim implikuje poprawę konkurencyjności polskiej gospodarki, m.in. poprzez modernizację infrastruktury transportowej, wzmacnianie konkurencyjności technologicznej gospodarki czy poprawę jakości kapitału ludzkiego. Wydatki związane z procesami dostosowawczymi będą w znacznym stopniu finansowane z Funduszu Spójności i funduszy strukturalnych. Obowiązujące w odniesieniu do tych funduszy zasady pociągną jednak za sobą wzrost krajowych

¹ W 1999 r. wydatki publiczne na cele inwestycyjne w ochronie środowiska stanowiły w Polsce równowartość 0,52% PKB. Wskaźnik ten był wyższy niż w państwach członkowskich UE, gdzie wynosił on w granicach 0,10-0,46% PKB. Źródło: [14, s. 74].

wydatków publicznych przeznaczonych na te cele. Ponieważ nie jest możliwe zwiększenie w najbliższych latach ogólnego poziomu tych wydatków, jak również deficytu budżetowego, który od wielu lat jest nadmierny i musi być obniżony, niezbędna będzie redukcja innych wydatków, przede wszystkim subwencji państwowych i wydatków socjalnych. Subwencje dla przedsiębiorstw w Polsce są relatywnie bardziej rozbudowane aniżeli w UE. Ich redukcja, wymagana także wspólnymi regułami konkurencji, powinna wyeliminować zniekształcenia w alokacji zasobów w sektorze prywatnym, poprawiając zarazem jej efektywność. Redukcja wydatków socjalnych umożliwi zaś obniżenie kosztów pracy, co powinno doprowadzić do poprawy relacji pomiędzy wzrostem gospodarczym a zatrudnieniem. Taka reorientacja wydatków publicznych nie będzie łatwa ze względu na ich sztywność, poza tym nie wydaje się możliwa z przyczyn politycznych.

Procesy *catching-up* wymagają zwiększenia roli oszczędności publicznych w finansowaniu inwestycji. Jest to podstawowy warunek trwałego wzrostu gospodarczego. Dotychczas wysokiej dynamice wzrostu gospodarczego w Polsce towarzyszył silny deficyt bilansu obrotów bieżących². Wzrost oszczędności publicznych obniży ten deficyt i zarazem zmniejszy ryzyko destabilizującego oddziaływania przepływów kapitałowych na sektor finansowy.

Wreszcie polityka fiskalna ukierunkowana na utrzymanie dyscypliny budżetowej oraz kontrolę wydatków publicznych jest kluczowym instrumentem utrzymania stabilności cen i zapewnienia właściwej reakcji na szoki makroekonomiczne. Jednakże polityka ta może okazać się niedostatecznie elastycznym mechanizmem dostosowawczym. Potwierdzeniem tego są doświadczenia nowych państw członkowskich w stabilizowaniu gospodarki. Ze względu na sztywność wielu wydatków ich polityka budżetowa była na ogół procykliczna. Doświadczenia te skłoniły nawet niektórych ekonomistów do sformułowania hipotezy o niezdolności rządów tych państw do stabilizowania gospodarki [5]. W dodatku wspieranie procesów zmniejszania opóźnień rozwojowych zwiększy presję na wzrost inwestycji publicznych. Władze budżetowe staną więc w obliczu niepożądaney wymiennosci (*trade-off*) pomiędzy wzrostem a stabilnością gospodarki.

5. Rola budżetu w stabilizowaniu gospodarki

Budżet państwa może wpływać stabilizująco na gospodarkę za pośrednictwem automatycznych stabilizatorów koniunktury lub działań dyskrejonalnych. Jeśli wśród ekonomistów i polityków jest ogólna zgoda na użycie automatycznych stabilizatorów koniunktury, to takiej zgody nie ma w odniesieniu do stabilizacji za pośrednictwem środków dyskrejonalnych.

² W latach 1996-2003 deficyt obrotów bieżących w Polsce kształtował się następująco, w % PKB: 1996 – 2,1, 1997 – 3,7, 1998 – 4,1, 1999 – 7,6, 2000 – 6,0, 2001 – 2,9, 2001 – 2,7, 2003 – 2,0. Źródło: [15].

Można wskazać wiele czynników małej skuteczności dyskrecjonalnej polityki budżetowej w stabilizowaniu gospodarki:

- towarzyszące działaniom dyskrecjonalnym opóźnienia powodują, że polityka budżetowa może być nieprzystosowana do cyklu koniunkturalnego;
- możliwy jest konflikt między stabilizacyjnym oddziaływaniem podatków a promowaniem za ich pośrednictwem ekonomicznej efektywności;
- dyskrecjonalna polityka budżetowa może utrudnić zadanie bankowi centralnemu, ponieważ może stworzyć dodatkowy element niepewności w obliczu wahań cyklicznych;

– działania budżetowe są przystosowane także do cykli politycznych, czego potwierdzeniem są m.in. pierwsze lata funkcjonowania UGW, gdzie ekspansywna polityka budżetowa zawsze towarzyszyła wyborom politycznym [3].

Wiele rządów dość sceptycznie ocenia korzyści z krótkoterminowego sterowania gospodarką. Zwraca się głównie uwagę na asymetryczne oddziaływanie dyskrecjonalnej polityki budżetowej na cykl koniunkturalny; okazuje się ona zazwyczaj antycykliczna, gdy luka produkcyjna (okresowe odchylenie wielkości PKB od trendu lub poziomu równowagi) jest ujemna, i procykliczna lub neutralna, gdy luka ta jest dodatnia [11].

Tego rodzaju problemów nie ma w polityce budżetowej, która zadanie stabilizacji gospodarki powierza automatycznym stabilizatorom koniunktury. Pobudzają one gospodarkę w okresie recesji i schładzają ją w okresach przegrzania, bez interwencji władz publicznych. Skuteczność działania stabilizatorów koniunktury zależy od stopnia otwartości gospodarki oraz od elastyczności dochodowej podatków i wydatków budżetowych. W gospodarce silnie otwartej oddziaływanie ich na produkcję jest relatywnie niewielkie z powodu dużych deficytów handlowych, zmniejszających skuteczność strategii fiskalnej. W gospodarce zaś bardziej zamkniętej działanie automatycznych stabilizatorów jest skuteczniejsze. Dlatego kraje bardziej otwarte potrzebują większych zmian w podatkach i wydatkach budżetowych, aby osiągnąć taki sam stopień stabilizacji jak w gospodarkach bardziej zamkniętych.

Stopień otwarcia polskiej gospodarki jest mniejszy niż większości państw członkowskich UE³. Powinno to sprzyjać działaniu automatycznych stabilizatorów koniunktury. Stabilizatory te mogą jednak nie w pełni zadziałać w Polsce. Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską narzucił sztywne ograniczenia dotyczące wysokości deficytu budżetowego [8]. W dodatku istnieje potencjalne ryzyko, że rząd polski dość niechętnie odniesie się do fluktuacji deficytów i stabilizacji fiskalnej, częściowo w obawie przed wpływem działań budżetowych na bilans handlowy, częściowo zaś z powodu możliwości skorzystania z działań budżetowych podjętych przez głównych partnerów handlowych Polski.

³ W 2005 r. wartość eksportu towarów i usług w Polsce stanowiła równowartość 37,2 % PKB. Spośród dużych państw członkowskich wyższy stopień otwarcia gospodarki miały tylko Niemcy. Źródło: [16].

Ponadto skuteczność działania automatycznych stabilizatorów w Polsce wymaga jeszcze spełnienia dwóch dodatkowych warunków: po pierwsze, sytuacja budżetowa powinna zapewnić odpowiednią swobodę manewru działaniom fiskalnym w czasie recesji gospodarczej, po drugie, rząd nie powinien utrudniać restrykcyjnego działania automatycznych stabilizatorów koniunktury.

Oba te warunki nie są jeszcze spełnione. Nadmierny deficyt budżetowy, głównie o charakterze strukturalnym, stanowi poważną przeszkodę w działaniu automatycznych stabilizatorów koniunktury. Przestrzeganie reguł Paktu na rzecz Stabilności i Wzrostu powinno zwiększyć pole ich działań. Zmniejszy również ryzyko nadmiernie ekspansywnej polityki budżetowej, prowadzącej do wzrostu stóp procentowych i aprecjacji realnego kursu walutowego.

Automatyczne stabilizatory charakteryzuje różna skuteczność. Zależy ona od takich czynników, jak: charakter szoków makroekonomicznych (skuteczniej łagodzą szoki konsumpcyjne niż inwestycyjne czy eksportowe), system podatkowy, skala i struktura wydatków budżetowych oraz wrażliwość różnych podatków i wydatków na zmiany cykliczne [10]. Z badań ekonometrycznych Komisji Europejskiej i OECD wynika, że w nowych państwach członkowskich elastyczność dochodowa budżetu jest mniejsza niż w UE 15. Mniejsza jest również wrażliwość podatków i bieżących wydatków pierwotnych na zmiany PKB [12].

Reformy podatkowe i społeczne, towarzyszące polityce uzdrawiania finansów publicznych, mogą zwiększyć koszty stabilizacji cykli koniunkturalnych. W rzeczywistości racjonalizacja wydatków społecznych oraz obniżanie podatków prowadzą do poprawy efektywności działalności gospodarczej i do większej skuteczności rynkowych mechanizmów dostosowawczych. Ograniczając pole działania automatycznych stabilizatorów, mogą one jednak pociągnąć za sobą wzrost wahań cyklicznych. Konflikt pomiędzy efektywnością, elastycznością i stabilizacją budżetową niekoniecznie musi mieć miejsce. Symulacje ekonometryczne bowiem pokazują, że gdy poziom podatków jest wysoki, jego zmniejszenie może wzmocnić stabilizację produkcji w reakcji na szoki podażowe i popytowe [3].

6. Problem spójności polityki budżetowej i pieniężnej

Polityka pieniężna i polityka budżetowa wywołują różne skutki, zależnie od horyzontu czasowego [2]:

- w długim okresie polityka pieniężna wpływa jedynie na stopę inflacji (i na całość zmiennych nominalnych), natomiast polityka budżetowa – na poziom długu publicznego, rolę sektora publicznego oraz skalę i strukturę opodatkowania, a za ich pośrednictwem – na zmienne realne,

- w krótkim okresie bank centralny całkowicie kontroluje stopę procentową rynku pieniężnego, ale pozostałe zmienne, zapewniające transmisję polityki pie-

nieżnej, takie jak kurs walutowy i długoterminowa stopa procentowa, pozostają również pod wpływem polityki budżetowej,

– w średnim okresie poziom działalności ekonomicznej i stopa inflacji są wynikiem *policy mix*.

W długim okresie istnieje więc dychotomia kierunków oddziaływania różnych instrumentów polityki makroekonomicznej. Natomiast w okresach średnim i krótkim prowadzeniu polityki pieniężnej i budżetowej towarzyszą liczne zakłócenia, implikujące ich koordynację. Czy jest ona możliwa?

Polityka pieniężna wpływa na gospodarkę powoli i w sposób stosunkowo przewidywalny, polityka budżetowa zaś – stosunkowo szybko, ale jej efekty są często niepewne [1]. Ponadto oba rodzaje polityki różni szybkość reakcji: bank centralny może szybko podejmować decyzje, dostosowując środki do rytmu fluktuacji cyklicznych produkcji i zatrudnienia, natomiast czas reakcji polityki budżetowej jest stosunkowo długi, ponieważ jest uwarunkowany powolnością procedur parlamentarnych. Różnice w szybkości reakcji na zmianę cyklu koniunkturalnego stanowią więc jedną przeszkodę w koordynacji polityki makroekonomicznej.

Inne przeszkody w koordynacji wynikają z długookresowych efektów działań fiskalnych i monetarnych. Głównym celem polityki pieniężnej jest zapewnienie stabilności cen. Dlatego też bank centralny jest mniej wrażliwy niż rząd na wahania koniunkturalne. Długookresowym skutkiem działań budżetowych jest dług publiczny. Bank centralny dostrzega często w wysokim poziomie długu publicznego źródło niestabilności rynków finansowych, a więc i niestabilności długookresowej stopy procentowej oraz kursu walutowego – głównych kanałów transmisyjnych polityki pieniężnej.

Funkcje polityki budżetowej nie ograniczają się wyłącznie do zadania stabilizowania gospodarki. Rząd często musi dokonywać wyboru pomiędzy działaniami mikro- i makroekonomicznymi. Nawet jeśli dostrzega korzyść z koordynacji polityki budżetowej i polityki pieniężnej, to jego wybory są często złożone i częściowo umotywowane racjami politycznymi, a nawet wyborczymi.

Koordynacja polityki makroekonomicznej wymaga, żeby bank centralny, prowadząc politykę pieniężną, brał pod uwagę ogólną sytuację gospodarczą, rząd zaś – opinię banku centralnego na temat sytuacji pieniężnej i finansowej, jak również ustalenia dotyczące polityki pieniężnej. Dobrze funkcjonujący dialog makroekonomiczny jest więc głównym warunkiem prowadzenia zrównoważonej i pozbawionej napięć *policy mix*. Dialog taki jest potrzebny, żeby politycy brali pod uwagę wzajemne oddziaływanie obu tych składowych polityki.

Dialog taki praktycznie nie istnieje w Polsce. Wynika to nie tylko ze słabego rozpoznania wzajemnego oddziaływania obu tych dziedzin polityki makroekonomicznej, zwłaszcza wpływu polityki budżetowej na politykę pieniężną, lecz także z nieznaności fundamentalnych zasad polityki gospodarczej, takich jak zasada spójności celów i instrumentów polityki gospodarczej (zasada Tinbergena) oraz

zasada skuteczności (zasada Mundella) [7]. Zgodnie z tymi zasadami głównym celem polityki pieniężnej może być jedynie stabilność cen, na którą bank centralny jest w stanie wpływać, a wspieranie pozostałych celów polityki gospodarczej (wzrostu gospodarczego i zatrudnienia) jest możliwe pod warunkiem, że nie wpływa ono ujemnie na stabilność cen.

7. Zakończenie

Polityka budżetowa w Polsce nie jest całkowicie zgodna z traktatowymi zasadami prowadzenia polityki gospodarczej oraz regułami Paktu na rzecz Stabilności i Wzrostu. Głównym problemem jest istnienie nadmiernego deficytu budżetowego, deficytu o charakterze strukturalnym. Implikuje to reformę finansów publicznych, której rząd jeszcze nie podjął, co nie tylko znacznie oddala przystąpienie Polski do strefy euro, ale i podważa podstawy zrównoważonego wzrostu gospodarczego oraz osłabia możliwości stabilizowania gospodarki za pośrednictwem dochodów i wydatków budżetowych.

Nadmierny deficyt budżetowy ograniczy działanie automatycznych stabilizatorów koniunktury, których skuteczność w Polsce jest mniejsza niż w starych państwach członkowskich, głównie z powodu mniejszej elastyczności dochodowej podatków i wydatków budżetowych. Zbyt wysoki poziom deficytu i większy dług publiczny zmniejszą także skuteczność stabilizacji gospodarki za pośrednictwem działań dyskrecyjnych. W dodatku często okazuje się ona asymetryczna, gdyż polityka budżetowa jest podatna na cykle polityczne.

Zapewnienie optymalnej polityki makroekonomicznej przez odpowiednie połączenie polityki budżetowej i pieniężnej wymaga dobrego dialogu między rządem a bankiem centralnym. Dialog ten w Polsce jest bardzo trudny, z różnych zresztą powodów. Przede wszystkim implikuje on poszanowanie uprawnień podmiotów obu tych dziedzin polityki makroekonomicznej, zwłaszcza niezależności banku centralnego, którą usiłuje się podważyć, pomimo że jest chroniona Konstytucją RP i Traktatem WE. Ponadto skuteczność dialogu makroekonomicznego wymaga od rządu realizmu w ocenie możliwości skutecznego oddziaływania polityki pieniężnej na wzrost gospodarczy i zatrudnienie. Bank centralny może jedynie zapewnić stabilność cen oraz wspierać inne działania zmierzające do ustabilizowania poziomu produkcji. Nie jest zaś w stanie bezpośrednio wpłynąć na produkt potencjalny, którego poziom zależy nie od zmiennych nominalnych, częściowo kontrolowanych przez bank centralny, lecz od zmiennych realnych, takich jak inwestycje, wzrost zatrudnienia i wydajności pracy czy postęp techniczny. Polityka pieniężna jest także mało skuteczna w zmniejszaniu bezrobocia, którego niektóre formy nie wykazują żadnego związku z poziomem produktu.

Literatura

- [1] Blanchard O., Perotti R., *An Empirical Characterization on the Dynamic Effects of Changes in Government Spending and Taxes on Output*, "NBER Working Paper" 1999 nr 7269.
- [2] Borowiec J., Wilk K., *Integracja europejska*, AE, Wrocław 2005.
- [3] Buti M., Martinez-Mongay C., Sekkad K., Van den Noord P., *Automatic Stabilisers and Makket Flexibility in EMU: is There a Trade-off?* OECD, „Economic Department Working Papers” 2002 nr 335.
- [4] Commission des Communautés européennes, *Lignes directrices intégrées pour la croissance et l'emploi (2005-2008)*, COM(2005) 141 final, Bruxelles, le 12.4.2005.
- [5] Coricelli F., Ercolani V., *Cyclical and Structural Deficits on the Road to Accession: Fiscal Rules for an Enlarged European Union*, CEPR, „Discussion Papers” 2002 nr 3672.
- [6] Council opinion of 14 March 2006 on the updated convergence programme of Poland, 2005-2008.
- [7] Duthil G., Marois W., *Politiques économiques*, ellipses, Paris 1997
- [8] Eichengreen B., *Saving Europe's Automatic Stabilisers*, „National Institute Economic Review” 1997 nr 159.
- [9] European Commission, *Economic Policy in EMU – Part B: Specific Topics*, „Economic Papers” 1997 nr 125.
- [10] European Commission, *Public finances in EMU – 2001*, „European Economy” 2001 nr 3.
- [11] European Commission, *Public finances in EMU – 2002*, „European Economy” 2002 nr 3.
- [12] European Commission, *Public finances in EMU – 2005*, Brussels 2005.
- [13] European Parliament, *The Coordination of National Fiscal Policies in the context of Monetary Union*, „Economic Affairs Series E-6”, październik 1996.
- [14] Eurostat, *Environment statistics Packetbook. Data 1980-1999*, Office for Publications of the European Communities, Luxembourg 2001.
- [15] Eurostat, *Europe en chiffres. Annuaire Eurostat 2005*.
- [16] Eurostat, *Indicateurs structurels*, 2006.
- [17] Italianer A., *The Macroeconomic Policy Framework for EU Membership and Euro Area Participation – the Role of Budgetary Policy*. Referat wygłoszony podczas konferencji nt. „EU Accession – Developing Fiscal Policy Frameworks for Sustainable Growth”. Bruksela, 13-14 maja 2002.
- [18] Rozporządzenie Rady (WE) nr 1466/97 (zmienione rozporządzeniem nr 1055/2005) w sprawie wzmocnienia nadzoru pozycji budżetowych oraz nadzoru i koordynacji polityk gospodarczych.
- [19] Rzeczpospolita Polska, *Program konwergencji. Aktualizacja 2005*, Warszawa, styczeń 2006.
- [20] Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską.

FISCAL POLICY IN POLAND VS. THE EUROPEAN MONETARY UNION

Summary

Fiscal policy in Poland is not completely accordant with treaty's rules of economic policy and with Stability and Growth Pact. An existence of extended structural budgetary deficit is the main problem. This implies reform of public financial sector that has not been made yet. This delays Poland's entry the euro zone, weakens fundaments of balanced growth and possibilities of stabilizing output and employment.