



Anna Moździerz

Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie
Wydział Finansów
Katedra Finansów
anna.mozdzierz@uek.krakow.pl

SPÓR O KONCEPCJĘ KONSOLIDACJI FISKALNEJ¹

Streszczenie: Celem artykułu jest wskazanie istoty i płaszczyzn sporu o koncepcję konsolidacji fiskalnej. Rozważania dotyczą następujących płaszczyzn sporu: 1) ustalenia momentu rozpoczęcia konsolidacji, 2) wyboru strategii konsolidacji (w tym narzędzi konsolidacji i jej tempa), 3) pomiaru konsolidacji, 4) skutków makroekonomicznych działań konsolidacyjnych, 5) kryteriów skuteczności konsolidacji. Kontrowersje teoretyczne znajdują odzwierciedlenie w odmiennych strategiach konsolidacji wdrażanych w praktyce w poszczególnych krajach. W artykule dokonano oceny trwałości konsolidacji fiskalnych przeprowadzonych w wybranych krajach UE w latach 90., uwzględniając zakłócenia wywołane kryzysem finansowym zapoczątkowanym w 2007 r.

Słowa kluczowe: konsolidacja fiskalna, finanse publiczne, saldo budżetowe.

Wprowadzenie

Do prowadzenia „zdrowych finansów publicznych” kraje członkowskie zobowiązuje Traktat o Unii Europejskiej [2012, art. 119, pkt. 3]. Obserwowany w ostatnich latach wzrost nierównowag budżetowych i zadłużenia publicznego w krajach Unii Europejskiej jest postrzegany jako zagrożenie dla wzrostu gospodarczego i konkurencyjności całego ugrupowania. Za priorytet przyjęto więc zwiększenie dyscypliny fiskalnej jako elementu równowagi makroekonomicznej, zwłaszcza w strefie euro. Wyrazem tego jest system nowego zarządzania gospodarczego, w tym nowego nadzoru fiskalnego nad krajowymi politykami, wdrażany od grudnia 2011 r. Dążenie państw do spełnienia traktatowych kryteriów konwergencji, stanowiących warunek przystąpienia do tworzonej Unii Go-

¹ Publikacja została sfinansowana ze środków Narodowego Centrum Nauki przyznanych na podstawie decyzji nr DEC-2013/11/B/HS4/01083.

spodarczej i Walutowej, uznać można za ostatni przed kryzysem silny bodziec krajów UE15 do przeprowadzenia konsolidacji fiskalnych. Zróżnicowanie pozycji fiskalnych pod wpływem światowego kryzysu skłania do postawienia pytania o skuteczność realizowanych wówczas strategii fiskalnych w poszczególnych krajach. Okres, jaki upłynął od momentu utworzenia strefy euro oraz doświadczenia w ostatnich latach kryzys finansowy pozwalają na weryfikację odporności finansów publicznych tych krajów na wahania koniunkturalne oraz ocenę trwałości konsolidacji. Sukces konsolidacji zazwyczaj oceniany jest na podstawie zmian wielkości deficytu budżetowego i długu publicznego, ale to cecha, jaką jest trwałość konsolidacji, w dużej mierze decyduje o zdolności do absorpcji asymetrycznych szoków w średnim okresie [Gajewski i Skiba, 2010, s. 64].

Artykuł ma charakter teoretyczno-empiryczny. Celem części teoretycznej jest wskazanie istoty i płaszczyzn sporu o koncepcję konsolidacji fiskalnej. W części empirycznej przeprowadzona została ocena trwałości konsolidacji fiskalnych przeprowadzonych w wybranych krajach UE głównie w latach 90. (w niektórych przypadkach również w latach następnych) i odporności na zakłócenia wywołane kryzysem finansowym zapoczątkowanym w 2007 r.

1. Trudności definicyjne

Termin „konsolidacja” jest stosowany do określenia działań prowadzonych w celu uzyskania wewnętrznej spójności struktury. Można go stosować również w odniesieniu do stanu powstałego w wyniku tych działań [www 5]. Przez pojęcie konsolidacji fiskalnej rozumieć więc należy działania podejmowane w ramach prowadzonej polityki fiskalnej, której celem będzie uzyskanie wewnętrznej spójności systemu finansów publicznych. W literaturze przedmiotu, jak i w praktyce funkcjonuje wiele zróżnicowanych pojęć konsolidacji fiskalnej, co stanowi jedną z przyczyn sporów. W terminologii Komisji Europejskiej konsolidacja fiskalna definiowana jest jako poprawa salda budżetowego poprzez środki dyskrecjonalnej polityki fiskalnej, określonej przez wielkość poprawy lub okresu, w którym ma ona nastąpić [European Commission, 2014, s. 141]. W leksykonie Financial Timesa podkreśla się wręcz, że konsolidacja oznacza redukcję deficytu budżetowego, a nie ma na celu likwidacji długu publicznego [www 3]. Według innych autorów [np. Almeida i in., 2013, s. 1] z konsolidacją mamy do czynienia wówczas, gdy następuje trwały spadek relacji długu publicznego do PKB. Szerszą definicję proponuje OECD, zgodnie z którą konsolidacja fiskalna jest polityką mającą na celu zmniejszenie deficytu budżetowego i akumulacji długu [www 4]. Wybór definicji może determinować model konsolidacji oraz pomiar jej skuteczności.

2. Płaszczyzny sporu

Studia literatury przedmiotu pozwalają wyodrębnić kilka zasadniczych płaszczyzn sporu dotyczącego konsolidacji fiskalnej: 1) ustalenie momentu rozpoczęcia konsolidacji, 2) wybór strategii konsolidacji (w tym narzędzi konsolidacji i jej tempa), 3) pomiar konsolidacji, 4) skutki makroekonomiczne konsolidacji, 5) kryteria oceny skuteczności konsolidacji.

Rozważania na temat kontrowersji rozpoczniemy od zwrócenia uwagi na tocząca się w ostatnich latach dyskusję dotyczącą zasadności przeprowadzania konsolidacji fiskalnej w okresie kryzysu. Jak zauważono we wprowadzeniu, w warunkach światowego kryzysu dyscyplina fiskalna stała się priorytetem UE. Tymczasem wskazać można ekonomistów, którzy krytykowali to podejście. Zdaniem Łaskiego i Osiatyńskiego [2013, s. 22], „konsolidacja finansów publicznych w okresie kryzysu bardziej gospodarce szkodzi niż pomaga”. Uważają oni, że w niekorzystnych warunkach rynkowych deficyt budżetowy musi wzrastać na skutek obniżenia poziomu dźwigni finansowej (*deleverage*). Przedsiębiorstwa oraz gospodarstwa domowe podejmują gwałtowne próby ratowania się przed utratą zdolności obsługi zadłużenia przez przeznaczanie wszystkich dochodów na spłatę kredytów. Ponadto rozwijać się będzie pogoń za płynnością. Jeżeli w tych warunkach deficyt nie zostanie zwiększony, to „parcie sektora prywatnego na delewarowanie będzie pchało gospodarkę w dół tak długo, aż wszyscy tak od tego zbiedniejemy, że przestaniemy delewarować” [Łaski i Osiatyński, 2013, s. 23]. Dążenie do równowagi budżetowej, która ma zapewnić makroekonomiczną stabilność poszczególnych krajów członkowskich i całej UE, autorzy ci uznali za jedną z przyczyn ostatniego kryzysu. Sprzeciw wobec ograniczania wydatków rządowych w warunkach kryzysu wyrażał też Krugman [2013]. Zgadza się z poglądem Keynesa [2003], że czasem oszczędności powinien być okres wzrostu gospodarczego, a nie jego gwałtownego załamania i dlatego uważał, że kryzys to czas, aby rząd zwiększał wydatki do momentu, gdy sektor prywatny będzie gotowy dźwignąć gospodarkę. Pojawia się wówczas korzystniejsze warunki, by uporać się z deficytem i zadłużeniem publicznym.

Wybór odpowiedniego momentu konsolidacji fiskalnej może mieć zasadnicze znaczenie. Trudności z tym związane wskazuje się w raporcie OECD [2014], z którego wynika, że w 2014 r., po upływie ponad pięciu lat od kryzysu finansowego, w wielu krajach OECD występują wysokie stopy bezrobocia, a utrata dochodów powoduje pogarszanie się warunków społecznych. Tymczasem możliwości rządów w zakresie przeciwdziałania tym negatywnym zjawiskom ogranicza konsolidacja fiskalna, która, oparta na cięciach wydatków na cele socjalne,

może dodatkowo pogorszyć sytuację najbardziej zagrożonych grup społecznych i wywołać problemy w przyszłości.

Zagadnienie to jest o tyle istotne, że reakcja na dostosowania fiskalne mierzona efektem mnożnikowym będzie cechowała się inną siłą w zależności od fazy cyklu koniunkturalnego. Będzie ona determinowana stanem finansów publicznych i gospodarki na początku konsolidacji oraz koniunktury gospodarczej w czasie przeprowadzania zmian. Prognozowanie skuteczności działań konsolidacyjnych wymagałoby rozpoznania siły oddziaływania mnożników w poszczególnych fazach cyklu.

Najwięcej kontrowersji zarówno w teorii, jak i praktyce występuje wokół wyboru strategii konsolidacji. Dyscyplinowanie finansów publicznych może polegać na strategii skoncentrowanej albo na stronie dochodowej, albo na stronie wydatkowej. Możliwa jest również strategia, w której działania dyskrecyjne prowadzone są i po stronie dochodowej, i wydatkowej. Instrumenty konsolidacyjne oddziałują na gospodarkę poprzez różne kanały. Wzrost wydatków publicznych na inwestycje i spożycie powinien wywołać reakcję w postaci wzrostu zagregowanego popytu. Z kolei w następstwie wzrostu transferów publicznych i obniżki podatków oczekiwać można zmian zagregowanego popytu poprzez zmianę wielkości dochodów rozporządzalnych.

Przygotowując model konsolidacji, należy uwzględnić wpływ proponowanych działań na sferę realną w krótkim i długim okresie. W krótkim okresie szczególne znaczenie będzie miało oddziaływanie na popyt, w długim okresie natomiast na potencjalny PKB. Z badań empirycznych wynika, że skutki strategii fiskalnych przy wykorzystaniu różnych narzędzi będą zróżnicowane w czasie. Almeida i in. [2011, s. 22] wskazują, że konsolidacja oparta na stronie wydatkowej (obniżenie spożycia publicznego) skutkować będzie najsilniej negatywnie na produkcję w pierwszym roku konsolidacji. Od drugiego roku skutki dla gospodarki konsolidacji opartej na stronie podatkowej przyniosą większe straty dla PKB, aniżeli strategii konsolidacji oparte na ograniczeniu wydatków publicznych. Na tej podstawie zalecają, aby konsolidacja fiskalna w pierwszym etapie ukierunkowana była na cięcia wydatków, a nie podwyżkę podatków. Podobne wnioski formułują Coenen i in. [2012] na podstawie analizy porównawczej efektów bodźców fiskalnych w krótkim okresie wywołanych przez: wzrost spożycia publicznego, wzrost rządowych wydatków inwestycyjnych, wzrost transferów ogólnych, obniżenie stawek podatku dochodowego od pracy, obniżenie podatku dochodowego od osób prawnych, zmniejszenie opodatkowania konsumpcji, wzrost transferów adresowanych do gospodarstw domowych o niskich dochodach. Do badań wykorzystali siedem modeli struktural-

nych, opracowanych przez ekonomistów Systemu Rezerwy Federalnej, Europejskiego Banku Centralnego, Międzynarodowego Funduszu Walutowego, Komisji Europejskiej, OECD i Banku Kanady. Wyniki wskazują na silniejsze działanie mnożnikowe wydatków (z niewielką przewagą inwestycyjnych nad spożyciem publicznym) niż instrumentów podatkowych. Silny efekt stymulacyjny, porównywalny do wydatków inwestycyjnych, wykazują też adresowane transfery publiczne [Coenen i in., 2012, s. 52].

Jak wynika z badań Alesiny i Ardagny [2012, s. 1-2] dostosowania fiskalne oparte głównie na stronie wydatkowej to strategia właściwsza dla zapewnienia trwałości konsolidacji. Przyjęcie takiej strategii ma przynieść większe i długotrwałe efekty obniżenia długu publicznego w stosunku do PKB. Ponadto, w przypadku dostosowań fiskalnych opartych na wydatkach, występuje słabsza korelacja z recesjami aniżeli w przypadku dostosowań opartych na dochodach. Zwiększanie opodatkowania rodzi większe ryzyko odwrócenia efektów dostosowań w krótkim okresie. Dowodzą oni, że w niektórych przypadkach w trakcie ograniczania wydatków oraz bezpośrednio po nim wzrost PKB był wyższy niż w latach poprzednich. Oznacza to, że możliwe jest ekspansywne zacieśnienie fiskalne, które będzie bardziej prawdopodobne, jeśli towarzyszyć mu będzie zorientowana na wzrost *policy mix*, np. liberalizacja rynku pracy i towarów. Koncepcja „ekspansywnego zacieśnienia fiskalnego”, funkcjonująca w literaturze pod nazwą niekeynesowskich efektów polityki fiskalnej, jest efektem alternatywnego podejścia wobec nurtu konwencjonalnego. Impulsem do badań nad niekeynesowskimi skutkami polityki fiskalnej stały się doświadczenia Irlandii i Danii, które w latach 80., po wdrożeniu restrykcyjnych strategii fiskalnych celem zdyscyplinowania finansów publicznych, zaobserwowały wzrost zagregowanego popytu.

Blanchard i Cottarelli [2010] sformułowali dziesięć zaleceń umożliwiających w ramach strategii fiskalnych połączenie krótkoterminowych i długoterminowych wymagań wzrostu gospodarczego. Zwracają uwagę na potrzebę jasno określonego średniookresowego celu fiskalnego i jego realizację w okresie 4-5 lat. Strategie konsolidacyjne powinny uwzględnić stosowanie narzędzi sprzyjających potencjałowi wzrostu gospodarczego. Dla krajów wysoko rozwiniętych, które cechuje wysoki poziom wydatków publicznych, zalecają strategie oparte na cięciach wydatków. Wynika to stąd, że finansowanie wysokich wydatków wymaga wysokich podatków, które zniekształcają konkurencję. Nie wykluczają działań dostosowawczych po stronie dochodów w krajach o niskim poziomie wskaźnika dochodów do PKB. Wśród innych zaleceń warto wymienić na wskazaną potrzebę przeprowadzenia – równoległe do działań konsolidacyjnych

– reform strukturalnych (zwłaszcza w systemie emerytalnym), wzmocnienia instytucji fiskalnych i koordynacji polityki fiskalnej z polityką pieniężną, jak również koordynacji krajowej polityki z politykami innych krajów.

Wyciągając wnioski z przeglądu badań w zakresie skutków konsolidacji fiskalnej można stwierdzić, że działania konsolidacyjne – tak po stronie dochodów, jak i wydatków publicznych – przynoszą pozytywne efekty dla wzrostu gospodarczego w długim okresie, jednak w krótkim okresie wpływ ten jest szkodliwy.

Rozważań na temat strategii fiskalnych nie można koncentrować jedynie na instrumentach fiskalnych i kanałach ich transmisji, ale uwzględnić należy tempo konsolidacji. Przeprowadzona w szybkim tempie konsolidacja przynieść może szybciej efekty, ale w krótkim okresie silniej negatywnie oddziaływać będzie na wielkość produkcji i zamożność społeczeństwa. Zależność ta implikuje większe ryzyko polityczne, co osłabia skłonność polityków do przeprowadzenia konsolidacji w szybkim tempie. Uwzględnienie ryzyka politycznego odkrywa więcej zalet powolnej konsolidacji.

W literaturze przedmiotu koncepcje konsolidacji fiskalnej przybierają zwykle postać modelu ekonometrycznego. Przy wyznaczaniu ścieżki konsolidacji przyjmowane są nierzadko założenia, które stanowią ograniczenie w zastosowaniu modelu. W modelu konsolidacji opartej na wydatkach dla małej otwartej gospodarki strefy euro, zaproponowanym przez Almeidę i in. [2011, s. 3], pomija się np. interakcje pomiędzy konsolidacją fiskalną i sposobami finansowania, chociaż autorzy zwracają uwagę na istotność tego zagadnienia w kontekście kryzysu zadłużenia. W modelu założono ponadto doskonałą (idealną) wiarygodność polityki fiskalnej. Nie uwzględniono też zjawiska nierówności dochodów, które odgrywają kluczową rolę w strategii polityki fiskalnej. Oprócz ograniczeń wynikających z konstrukcji modeli, zasadniczą trudnością umożliwiającą zastosowanie opracowanego ogólnego wzorca konsolidacji jest zróżnicowanie poszczególnych krajów pod względem uwarunkowań gospodarczych, społecznych czy celów politycznych. Dlatego też modele powinny uwzględniać specyficzne warunki danego kraju. Podejście to preferują Courède, Goujard i Pina [2013], którzy opracowali propozycję doboru instrumentów konsolidacyjnych dla 31 krajów OECD z uwzględnieniem ich wpływu na długoterminowy wzrost gospodarczy, rachunek obrotów kapitałowych i rachunek obrotów bieżących poszczególnych krajów.

Kolejną płaszczyzną sporów jest pomiar konsolidacji fiskalnej. Konwencjonalnym sposobem identyfikacji epizodów konsolidacji fiskalnej i jej skali jest stosowanie salda pierwotnego dostosowanego cyklicznie (CAPB). Podstawową niedoskonałością tej miary dyskrecjonalnej polityki fiskalnej są trudności po-

miarowe zarówno produkcji potencjalnej, jak i elastyczności salda budżetowego względem luki produkcyjnej. Romer i Romer [2010] wskazali też inną niedoskonałość miary CAPB w uchwyceniu skutków działań będących wynikiem *stricte* działań konsolidacyjnych. Zakwestionowali podejście oparte na CAPB twierdząc, że prowadzić może do identyfikacji odwrotnej przyczynowości pomiędzy polityką fiskalną a wzrostem gospodarczym. Innymi słowy, podejście to nie pozwala ustalić, czy to zacieśnienie fiskalne spowodowało wzrost gospodarczy, czy odwrotnie – wzrost gospodarczy spowodował poprawę salda budżetowego.

Podejmowane działania dyskrecjonalne w reakcji na wahania koniunkturalne wpływają na automatyczne stabilizatory koniunktury, a tym samym na wielkość deficytu, w tym na wielkość CAPB. Epizod konsolidacji fiskalnej zorientowanej na obniżkę deficytu może nie zakończyć się sukcesem, jeżeli efekt działań dostosowawczych w postaci podwyżki podatków lub cięcia wydatków zostanie zrównoważony przez efekt działań uznaniowych, podejmowanych w reakcji na pogarszające się warunki gospodarcze (spadek popytu). Zasadnicze znaczenie dla identyfikacji epizodów konsolidacji fiskalnych ma więc rozróżnienie motywów działań dyskrecjonalnych. To nowe podejście do pomiaru polityki dyskrecjonalnej wykorzystali m.in. Devries i in. [2011]. Autorzy wskazują na dwa główne motywy mające na celu obniżenie deficytu budżetowego: 1) wzmocnienie stabilności finansów publicznych, 2) ograniczenie popytu krajowego z przyczyn koniunkturalnych. Identyfikacja działań dyskrecjonalnych motywowanych determinacją do obniżenia deficytu niezależnie od cyklu koniunkturalnego dokonana została przez analizę dokumentów krajowych i międzynarodowych, takich jak budżety krajowe, raporty banków centralnych, raporty ministerstw finansów, programy konwergencji i stabilności, raporty Komisji Europejskiej, OECD i MFW. Efektem jest nowa baza danych działań konsolidacyjnych dla 17 krajów OECD, opracowana na podstawie informacji za lata 1978-2009. Bluedorn i Leigh [2011, s. 590 i 600], korzystając z tej bazy, dokonali pomiaru efektów makroekonomicznych działań dyskrecjonalnych i porównali je z wynikami przy zastosowaniu CAPB. Ustalili oni m.in., że przy zastosowaniu nowej (jakościowej) metody 1% PKB konsolidacji fiskalnej zmniejsza deficyt obrotów bieżących w relacji do PKB o 0,6 pkt. proc. w ciągu dwóch lat, a przy zastosowaniu metody bazującej na CAPB (ilościowej) 1% działań dyskrecjonalnych skutkuje poprawą salda obrotów bieżących zaledwie o 0,1 pkt. proc. w ciągu dwóch lat. Wyniki badań wskazują na istotnie silniejsze skutki makroekonomiczne działań dyskrecjonalnych motywowanych chęcią ograniczenia deficytu budżetowego.

Kolejną płaszczyznę sporów stanowi dobór kryteriów oceny skuteczności konsolidacji fiskalnej. Konsekwencją braku jednoznacznej definicji konsolidacji jest wielość kryteriów stosowanych do oceny skuteczności konsolidacji. Komisja Europejska uznaje, że konsolidacja zakończyła się sukcesem, jeżeli w ciągu trzech lat od zakończenia konsolidacji skumulowany cyklicznie dostosowany deficyt pierwotny (CAPB) nie pogorszy się w danym kraju o więcej niż 0,75% PKB w porównaniu do roku, w którym zakończono konsolidację [European Commission, 2007, s. 202]. Alesina i Ardagna [2009, s. 9-10] z kolei zaproponowali kryterium, zgodnie z którym wartość skumulowana relacji długu publicznego do PKB z trzech lat po zakończeniu dostosowań fiskalnych musi ulec poprawie o co najmniej 4,5 pkt. proc. Metoda oceny skuteczności konsolidacji bazująca na zmianach w CAPB ma tę słabość, że za udane konsolidacje uznawane były niejednokrotnie takie, którym nie towarzyszył spadek relacji długu publicznego do PKB. Sukces konsolidacji fiskalnej prowadzącej do ograniczenia zadłużenia publicznego nabiera szczególnie znaczenia z uwagi na istotny jego przyrost w wielu krajach w ostatnich latach.

3. Ocena trwałości konsolidacji fiskalnych w wybranych krajach UE

W tabeli 1 zamieszczono informacje na temat epizodów konsolidacji fiskalnych motywowanych obniżeniem deficytu w wybranych krajach UE w latach 1991-2009. Określają one wpływ na stan budżetu zastosowanych środków konsolidacji fiskalnej (wartości dodatnie oznaczają oszczędności budżetowe, a wartości ujemne – obciążenia budżetu). Z danych tych wynika, że przeprowadzanie konsolidacji fiskalnych miało ścisły związek z tworzeniem strefy euro i postawionym wymogiem zapewnienia stabilności finansów publicznych (kryteria konwergencji). Działania dostosowawcze były zazwyczaj rozłożone na okresy kilkuletnie: Włochy – 8 lat, Finlandia, Hiszpania i Szwecja – 6 lat. W Niemczech działania motywowane chęcią obniżenia deficytu podejmowane były w 12 latach, gdyż nie zaniechano ich po utworzeniu strefy euro. W pierwszej dekadzie XX w., przed wybuchem kryzysu, działania dyscyplinujące podjęły jeszcze: Austria, Portugalia, Szwecja i Włochy. Pierwszy przypadek działań dyskrejonalnych związanych z poprawą stanu finansów publicznych w Irlandii miał miejsce w 2009 r. i był ściśle związany z kryzysem finansowym.

Posługując się kryterium skuteczności konsolidacji zaproponowanym przez Alesinę i Ardagnę, opartym na CAPB, za udane można uznać konsolidacje przeprowadzone w latach 90. w Austrii, Belgii, Finlandii, Hiszpanii, Szwecji, Wielkiej Brytanii i we Włoszech. Analizując jednak dane dotyczące kształtowania

CAPB w pierwszej dekadzie XX w. (tabela 2), nie można uznać trwałości konsolidacji w Hiszpanii, Portugalii i Wielkiej Brytanii. W Niemczech konsolidacje z lat 90. nie zakończyły się sukcesem, jednak dostosowania przeprowadzone w okresie późniejszym pozwoliły na zdyscyplinowanie finansów publicznych. W latach 2014-2015 Niemcy wykazały dodatnie nominalne saldo budżetowe, stanowiące odpowiednio: 0,3% i 0,5% PKB. Na uwagę zasługuje też to, że w Belgii, Finlandii, Hiszpanii i Szwecji w większości lat badanego okresu notowano cyklicznie dostosowane nadwyżki pierwotne. Zastosowanie kryterium skuteczności konsolidacji fiskalnej opartego na zmianach wielkości długu publicznego sprawia, że za udaną nie można uznać konsolidacji przeprowadzonej przez Austrię oraz Niemcy. Polityce dyskrecjonalnej ukierunkowanej na obniżenie deficytu towarzyszył wzrost zadłużenia publicznego (tabela 3). Sukcesem nie zakończyły się również konsolidacje w Wielkiej Brytanii i we Włoszech przeprowadzane po 2000 r. Według kryterium relacji długu publicznego do PKB największym sukcesem zakończyły się konsolidacje w Belgii oraz w Szwecji. Próby zdyscyplinowania finansów publicznych we Francji nie były pomyślne. Od 2002 r. corocznie CAPB był ujemny, a dług publiczny miał tendencję rosnącą. W tabeli 1 zwracają też uwagę epizody konsolidacji fiskalnych z 1999 r. i 2000 r., które miały negatywny wpływ na stan budżetu.

W kontekście sukcesów i porażek konsolidacji fiskalnych interesujące jest poszukiwanie odpowiedzi na pytanie, za pomocą jakich instrumentów konsolidacje te były przeprowadzane. Rys. 2 ilustruje wpływ instrumentów polityki fiskalnej na budżet, z podziałem na podatki i wydatki, zastosowanych w latach konsolidacji finansów publicznych w danym kraju. Dostrzec można zróżnicowanie strategii konsolidacji, od przeprowadzonych wyłącznie przy zastosowaniu narzędzi dochodowych, po zrealizowane przy wykorzystaniu wyłącznie narzędzi wydatkowych. W Danii był tylko jeden przypadek konsolidacji przeprowadzonej w 1995 r. i opierał się wyłącznie na podwyżce podatków. W Finlandii dostosowania oparto wyłącznie na cięciach wydatków, którym towarzyszyły obniżki podatków. Konsolidacje, których pozytywne skutki były największe, czyli w Belgii i Szwecji, przeprowadzone zostały przy kombinacji instrumentów dochodowych i wydatkowych. W Belgii wpływ obu typów instrumentów konsolidacyjnych na budżet był niemal równy (ok. 50%), a w Szwecji przeważał wpływ instrumentów strony wydatkowej (64%).

Tabela 1. Konsolidacja fiskalna motywowana obniżeniem deficytu w wybranych krajach UE w latach 1991-2009

Kraj	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Austria						2,41	1,56				1,02	0,55							
Belgia		1,79	0,92	1,15		1,00	0,91												
Dania					0,30														
Finlandia		0,91	3,71	3,46	1,65	1,47	0,23												
Francja				0,28	1,33	0,50			-0,10	-0,20									
Hiszpania		0,70	1,10	1,60	0,74	1,30	1,20												
Irlandia																			4,74
Niemcy		0,46	0,11	0,91	1,08		1,60	-0,10	0,30	0,70			0,74	0,40		0,50	0,90		
Portugalia												1,60	-0,75		0,60	1,65	1,40		
Szwecja				1,81	0,78	3,50	2,00	1,50	1,00										
Wielka Brytania						2,41	1,56				1,02	0,55							
Włochy	2,77	3,50	4,49	1,43	4,20	0,34	1,82	0,68						1,30	1,00	1,39	1,03		

Źródło: Opracowanie własne na podstawie Devries i in. [2011, s. 86-87].

Tabela 2. Cyklicznie dostosowane saldo pierwotne (CAPB) jako % potencjalnego PKB (ESA 2010)

Wyszczególnienie	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Austria	-1,8	-0,1	1,7	0,9	0,4	0,7	2,7	2,1	2,2	-1,3	1,2	0,4	0,6	0,3	-0,6	-0,7	0,1	0,5	1,5	0,2	1,4
Belgia	4,8	5,1	5,5	6,6	5,9	5,7	6,4	5,8	4,2	4,3	1,3	3,6	2,3	1,8	-0,6	-0,2	-0,7	-0,2	1,2	0,6	0,5
Finlandia	-0,2	2,3	2,9	4,4	3,8	8,2	6,6	6,2	4,9	4	4,2	4,5	3,9	3,5	1,8	0,2	0,5	0,2	0,1	-0,6	-0,7
Francja	-0,9	0,7	0,7	1,1	1,0	0,3	0,0	-1,3	-1,6	-1,8	-1,4	-1,1	-1,7	-1,3	-3,4	-3,6	-2,3	-1,7	-1,1	-0,7	-0,6
Hiszpania	-0,7	0,9	1,3	1,1	1,6	0,9	0,5	0,7	0,6	0,7	1,6	2,1	1,9	-3,6	-7,5	-5,2	-4	-3,4	1	1,3	0,4
Niemcy	-6,0	0,3	0,7	0,9	1,3	3,3	-1	-1,1	-0,3	0,1	0,7	1,1	1,9	1,5	1,9	-1	0,9	2	2,2	2,3	2,3
Portugalia	0,6	0,1	-0,3	-2,1	-1,1	-1,5	-3	-1	-1	-3,1	-3	-1,2	-0,5	-0,9	-5,5	-7,8	-2	1,8	2,6	-0,3	1,7
Szwecja	-0,9	3,5	4,6	5,6	4,3	5,6	3,9	2	1,7	2	3,4	2,4	3	3	3,7	1,9	1,2	1,1	0,7	0,1	-0,1
Wielka Brytania	-2,2	-0,7	1,1	2,8	3,3	3,3	2,3	-0,3	-2	-2	-2,2	-1,8	-2,1	-3	-6,1	-4,4	-2,7	-3,7	-1,7	-2,6	-2
Włochy	3,7	4,4	6,0	4,8	4,5	4,0	1,5	1,8	1,5	0,8	0,1	0	2	1,7	1,4	1,2	2,1	4	4,2	3,7	3,2

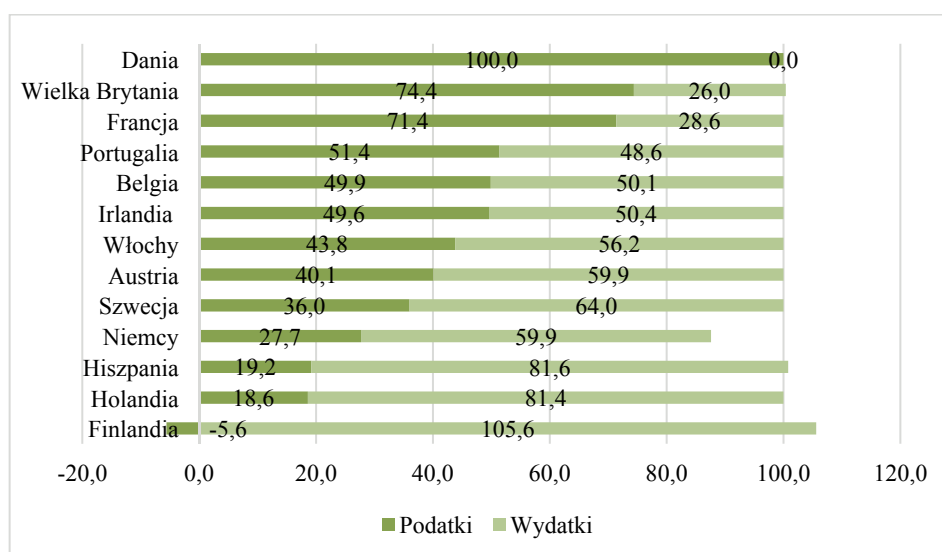
Źródło: Obliczenia własne na podstawie bazy AMECO [www I].

Tabela 3. Dług sektora General Government w latach 1995-2010 i 2015 r. (% PKB wg ESA 2010)

Kraj	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2015
Austria	68,0	68,0	63,2	63,6	66,4	65,9	66,5	66,3	65,5	64,8	68,3	67,0	64,8	68,5	79,7	82,39	85,92
Belgia	130,5	128,0	123,2	118,2	114,4	108,8	107,6	104,7	101,1	96,5	94,6	90,9	86,9	92,4	99,5	99,62	106,08
Finlandia	55,1	55,3	52,2	46,9	44,1	42,5	41,0	40,2	42,8	42,7	40,0	38,2	34,0	32,7	41,7	47,12	62,74
Francja	55,8	59,7	61,1	61,0	60,2	58,7	58,2	60,1	64,2	65,7	67,2	64,4	64,4	68,1	79,0	81,69	96,24
Hiszpania	61,7	65,6	64,4	62,5	60,9	58,0	54,2	51,3	47,6	45,3	42,3	38,9	35,5	39,4	52,7	60,07	100,67
Niemcy	54,8	57,6	58,8	59,4	60,0	58,9	57,7	59,3	63,0	64,7	66,9	66,4	63,6	65,0	72,5	81,01	71,64
Portugalia	58,3	59,5	55,2	51,8	51,0	50,3	53,4	56,2	58,7	62,0	67,4	69,2	68,4	71,7	83,6	96,18	129,09
Szwecja	69,9	70,3	68,2	66,7	61,5	50,6	51,7	49,8	48,9	47,9	48,2	43,2	38,3	36,8	40,4	37,63	44,03
Wielka Brytania	48,2	47,8	46,6	44,0	41,7	38,9	36,0	35,8	37,3	40,2	41,5	42,4	43,5	51,7	65,7	76,56	88,64
Włochy	116,9	116,3	113,7	110,8	109,6	105,1	104,7	101,9	100,4	100,0	101,9	102,5	99,7	102,3	112,5	115,29	132,79

Uwaga: dane w tabeli przedstawiono od 1995 r. w związku z dostępnością danych wg ESA 2010. Dane za lata wcześniejsze nie mają znaczenia dla określenia sukcesu lub porażki konsolidacji wg metody Komisji Europejskiej stosowanej w artykule.

Źródło: Eurostat [www 2].



Rys. 1. Wpływ na budżet zastosowanych instrumentów konsolidacyjnych (w %)

Źródło: Obliczenia własne na podstawie Devries i in. [2011, s. 86-87].

Zauważyć też można, że strategia ostatniego przypadku konsolidacji w badanym okresie, w Irlandii w 2009 r., skutkująca poprawą salda budżetowego o 4,74% PKB, polegała na rozłożeniu w porównywalnym stopniu wysiłku na stronie dochodowej (podatkowej) i wydatkowej.

Podsumowanie

Studia literatury przedmiotu utwierdzają w przekonaniu, że spór wokół koncepcji konsolidacji fiskalnych nie słabnie. Kryzys w finansach publicznych wywołany kryzysem finansowym i gospodarczym spowodował, że spór o metodę konsolidacji fiskalnej nabrał nowego wymiaru i ciężaru gatunkowego ze względu na skalę zagrożenia dla rozwoju gospodarczego i społecznego. W Unii Europejskiej przejawem tego jest wdrożenie nowego zarządzania gospodarczego monitorującego nie tylko zakłócenia równowagi budżetowej, ale również równowagi makroekonomicznej (wewnętrznej i zewnętrznej).

Spór o koncepcję konsolidacji dotyczy różnych elementów strategii konsolidacyjnej, tj. wyboru momentu jej rozpoczęcia, doboru instrumentów, tempa konsolidacji, kryteriów oceny skuteczności konsolidacji. W literaturze przedmiotu zagadnienie konsolidacji sprowadza się najczęściej do pytania, czy skoncentrować ją na stronie dochodowej czy wydatkowej. Dobór instrumentów kon-

solidacyjnych jest uzależniony m.in. od potrzeb konsolidacji w danym kraju, poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego, struktury finansów publicznych. Rozpoznanie kanałów oddziaływania potencjalnych instrumentów na sferę gospodarczą i społeczną powinien stanowić punkt wyjścia w opracowaniu strategii konsolidacji fiskalnej. Skuteczność działań konsolidacyjnych bardzo często jest możliwa do osiągnięcia przy towarzyszących im reformach strukturalnych (np. reformie emerytalnej). Zaznaczyć jednak należy, że w praktyce wyizolowanie czynników czysto fiskalnych oraz czynników strukturalnych z ogółu czynników wpływających korzystnie na konsolidację finansów publicznych wcale nie należy do łatwych.

Literatura

- Alesina A.F., Ardagna S. (2009), *Large Changes in Fiscal Policy: Taxes versus Spending*, NBER Working Paper Series, No. 15438.
- Alesina A.F., Ardagna S. (2013), *The Design of Fiscal Adjustment* [w:] *Tax Policy and the Economy*, Vol. 27, Brown.
- Almeida V., Castro G., Félix R.M., Maria J.R. (2013), *Fiscal Consolidation in a Small Euro-Area Economy*, „International Journal of Central Banking”, Vol. 9, No. 4, Banco de Portugal, Economics and Research Department.
- Blanchard O., Cottarelli C. (2010), *Ten Commandments for Fiscal Adjustment in Advanced Economies*, IMFdirect, <https://blog-imfdirect.imf.org/2010/06/24/ten-commandments-for-fiscal-adjustment-in-advanced-economies/>.
- Bluedorn J., Leigh D. (2011), *Revisiting the Twin Deficits Hypothesis: The Effect of Fiscal Consolidation on the Current Account*, „IMF Economic Review”, Vol. 59, No. 4.
- Coenen G., Erceg C.J., Freedman C., Furceri D., Kumhof M., Lalonde R., Laxton D., Lindé J., Mourougane A., Muir D., Mursula S., Resende C., Roberts J., Roeger W., Snudden S., Trabandt M., Veld J. (2012), *Effects of Fiscal Stimulus in Structural Models*, „American Economic Journal: Macroeconomics”, No. 4(1).
- Cournède B., Goujard A., Pina Á. (2013), *How to Achieve Growth- and Equity-friendly Fiscal Consolidation? A Proposed Methodology for Instrument Choice with an Illustrative Application to OECD Countries*, OECD, ECO/WKP(2013)80, Paris.
- Devries P., Guajardo J., Leigh D., Pescatori A. (2011), *A New Action-based Dataset of Fiscal Consolidation*, IMF Working Paper, International Monetary Fund, WP/11/128, Washington.
- European Commission (2007), *Public Finances in EMU 2007*, „European Economy”, No. 3.
- European Commission (2014), *Report on Public Finances in EMU*, „European Economy”, No. 9.

- Gajewski P., Skiba L. (2010), *Problemy polityki fiskalnej Polski na drodze do strefy euro w kontekście uwarunkowań i doświadczeń innych państw*, Narodowy Bank Polski, Biuro ds. Integracji ze Strefą Euro (BISE), Warszawa.
- Keynes J.M. (2003), *Ogólna teoria zatrudnienia, pieniądza i procentu*, wyd. 3, WN PWN, Warszawa.
- Krugman P. (2013), *Zakończcie ten kryzys!* Wydawnictwo Helion, Gliwice.
- Łaski K., Osiatyński J. (2013), *Konsolidacja finansów publicznych a kryzys strefy euro*, „*Ekonomista*”, nr 1.
- OECD (2014), *Society at a Glance 2014 OECD Social Indicators*, OECD Publishing, Paris.
- 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.
- Traktat o Unii Europejskiej. Dz. Urz. UE C 326 z 26.10.2012, tekst ujednolicony.
- [www 1] http://www.ec.europa.eu/economy_finance/db_indicators/ameco (dostęp: 16.02.2016).
- [www 2] <http://www.ec.europa.eu/eurostat/data/database> (dostęp: 16.02.2016).
- [www 3] <http://www.lexicon.ft.com/Term?term=fiscal-consolidation> (dostęp: 14.02.2016).
- [www 4] <http://www.oecd.org/eco/outlook/sources-and-methods.htm> (dostęp: 14.02.2016).
- [www 5] <http://www.sjp.pwn.pl/sjp/konsolidacja;2564385.html> (dostęp: 14.02.2016).

DISPUTE OVER THE CONCEPT OF FISCAL CONSOLIDATION

Summary: The aim of this article is to identify the nature and areas of dispute over the concept of fiscal consolidation. The considerations relate to the following areas of dispute: 1) determination of the date of commencement of consolidation, 2) selection of the strategy of consolidation (including the tools for the consolidation and its pace), 3) measurement of consolidation, 4) macroeconomic impact of consolidation measures, 5) effectiveness criteria for consolidation. Theoretical controversies are reflected in the different strategies of consolidation implemented in practice in particular countries. The article assesses the sustainability of fiscal consolidations carried out in selected EU countries in the 90s, taking into account the distortions caused by the financial crisis that started in 2007.

Keywords: fiscal consolidation, public finance, budget balance.