

RYSZARD BARCZYK

DETERMINANTY WEWNĘTRZNEJ KOORDYNACJI NARZĘDZI FISKALNYCH I PIENIĘŻNYCH W POLITYCE ANTICYKLICZNEJ

I. WPROWADZENIE

W polityce przeciwdziałania krótko- i średniookresowym zmianom aktywności gospodarczej są wykorzystywane zarówno narzędzia polityki fiskalnej, jak i pieniężnej. W dominujących nurtach współczesnej ekonomii występują odmienne poglądy dotyczące zakresu stosowania poszczególnych instrumentów, mechanizmu ich działania oraz ich antycyklicznej skuteczności. Relatywnie mniejszą uwagę zwraca się na możliwości wewnętrznej koordynacji narzędzi fiskalnych i pieniężnych, na antycykliczne konsekwencje ich stosowania oraz na stabilizacyjne efekty.

Celem poniższych rozważań jest analiza zakresu stosowania oraz antycyklicznych konsekwencji skoordynowanych narzędzi polityki fiskalnej i pieniężnej w gospodarkach rynkowych. Szczególna uwaga zostanie zwrócona na główne teoretyczne, jak i praktyczne uwarunkowania wewnętrznej koordynacji tych narzędzi polityki antycyklicznej.

Opracowanie składa się z dwóch części. W pierwszej z nich zostaną przedstawione możliwości i antycykliczne konsekwencje skoordynowanych narzędzi fiskalnych i pieniężnych. W drugiej będą omówione najważniejsze teoretyczne i praktyczne determinanty wpływające na wewnętrzną koordynację tych instrumentów.

II. WEWNĘTRZNA KOORDYNACJA NARZĘDZI FISKALNYCH I PIENIĘŻNYCH ORAZ JEJ ANTICYKLICZNE KONSEKWENCJE

W literaturze występują różnorodne interpretacje koordynacji polityki fiskalnej i pieniężnej¹. W tym przypadku najczęściej przyjmuje się, że koordynacja polega na tworzeniu optymalnego wariantu *policy mix*, a w wyniku scalania obu rodzajów polityki możliwe jest osiągnięcie założonego celu polityki stabilizacji makroekonomicznej.

¹ Na ten temat zob. P. Marszałek, *Koordynacja polityki pieniężnej i fiskalnej jako przesłanka stabilności poziomu cen*, WN PWN, Warszawa 2009, s. 69-72.

Wewnętrzne interakcje między polityką fiskalną a pieniężną są najczęściej analizowane na trzech płaszczyznach: instytucji (decydentów), celów oraz stosowanych instrumentów². Płaszczyzna instytucji dotyczy relacji między podmiotami realizującymi politykę pieniężną i fiskalną, to jest zależności między bankiem centralnym a rządem. Związki te i ich charakter zależą przede wszystkim od stopnia niezależności tych organów, to jest od tego, czy występuje między nimi czy też nie stosunek podległości, a same relacje są regulowane rozwiązaniami prawnymi, instytucjonalnymi lub wynikają z przyjętych zwyczajów.

Możliwą płaszczyzną koordynacji są również cele, które powinny być osiągnięte w wyniku realizacji obu rodzajów polityki. Cele te są różnorodne i często wynikają z przyjętych koncepcji teoretycznych, a stopień ich realizacji zależy między innymi od stosowanych narzędzi. Zgodnie z zaleceniami ekonomii keynesowskiej polityka pieniężna jest traktowana jako integralna część polityki gospodarczej nakierowanej na zmiany popytu, a jej głównymi i równorzędnymi celami były walka z inflacją, szybki i zrównoważony wzrost gospodarczy oraz pełne zatrudnienie³. Jak pokazywały wyniki empiryczne, pobudzenie wzrostu gospodarczego i pełnego zatrudnienia przynosiło efekty krótkookresowe, a ich skutkami było utrzymywanie się wysokiej inflacji. W związku z tym na przełomie lat 70. i 80. ubiegłego wieku w ekonomii monetarystycznej powstał pogląd, że podstawowym celem polityki pieniężnej jest utrzymywanie stabilności pieniądza poprzez takie kształtowanie podaży i popytu na rynku pieniądza, aby zapewnić stabilność cen.

Celem polityki fiskalnej jest zaspokojenie popytu państwa na pieniądź oraz realizowanie wydatków publicznych. Szczegółowe zadania tej polityki są następujące:

- tworzenie warunków pełnego wykorzystania zdolności wytwórczych istniejących czynników wytwórczych,
- gromadzenie środków pieniężnych poprzez optymalizację obciążeń podatkowych,
- zmniejszenie amplitudy wahań koniunkturalnych,
- ograniczenie bezrobocia i wspieranie tworzenia nowych miejsc pracy,
- zmniejszenie dysproporcji w sferze dochodów poszczególnych podmiotów,
- łagodzenie ubocznych skutków działania podmiotów maksymalizujących zyski⁴.

Z przedstawionych rozważań wynika, że cele polityki pieniężnej i fiskalnej są generalnie zbieżne, przy czym polityka fiskalna oprócz krótko- i średniookresowych działań stabilizacyjnych ma również do spełnienia zadania długookresowe, związane nie tylko z przekształceniami strukturalnymi (sektorowymi lub przestrzennymi) gospodarki, lecz także z realizacją zasady sprawiedliwości w sferze podziału wytworzonych dochodów. Oznaczać to może, że istnieją relatywnie duże możliwości wewnętrznej koordynacji celów stabilizacyjnych

² Ibidem, s. 42.

³ R. Barczyk, *Teoria i praktyka polityki antycyklicznej*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Poznaniu, Poznań 2004, s. 116-122.

⁴ S. Owsiak, *Finanse publiczne. Teoria i praktyka*, WN PWN Warszawa 2002, s. 283.

tych rodzajów polityki, a stopień ten zależy od przyjętej hierarchii celów polityki fiskalnej. W przypadku dominacji zadań długookresowych w stosunku do działań stabilizacyjnych możliwości wzrostu ich wewnętrznej koordynacji będą mniejsze.

W gospodarce rynkowej bank centralny dysponuje zestawem środków polityki pieniężnej, a wśród nich dominują narzędzia, które umożliwiają wolną grę rynkową i konkurencję w sektorze bankowym. Akceptując kryterium pozycji przyjmowanej przez bank centralny w stosunku do banków komercyjnych, można wyróżnić instrumenty oddziaływania rynkowego, administracyjnego oraz mieszane (administracyjno-rynkowego)⁵. Narzędzia działające w sposób rynkowy to operacje otwartego rynku, a oddziaływania administracyjne są związane z polityką rezerwy obowiązkowej. Wśród narzędzi polityki pieniężnej, które działają w sposób administracyjno-rynkowy, główną rolę odgrywają środki polityki refinansowej (polityka redyskonta, polityka kredytu lombardowego).

W polityce stabilizacji są stosowane również instrumenty polityki fiskalnej. Ich ogół można podzielić ze względu na tryb ich wprowadzenia w życie i sposób działania na obie grupy:

- automatyczne stabilizatory koniunktury,
- instrumenty dyskrecjonalne⁶.

Automatyczne stabilizatory koniunktury są to działające po stronie dochodów i wydatków państwa instrumenty, które są uruchamiane zawsze wtedy, gdy następuje odchylenie podstawowych wielkości ekonomicznych od założonego poziomu. Ich wprowadzenie nie wymaga analizy sytuacji gospodarczej, a ich działanie następuje bez ingerencji organów ustawodawczych lub wykonawczych i bez względu na to, czy uświadamiają one sobie, czy też nie potrzebę ich stosowania⁷. Głównym zadaniem automatycznych stabilizatorów koniunktury jest oddziaływanie na dynamikę popytu, a w szczególności hamowanie jego spadku w fazie recesji i ograniczanie szybkości jego wzrostu w okresie pomyślnej aktywności.

Instrumenty dyskrecjonalne to podejmowane *ad hoc* świadome i celowe działania organów państwa, nakierowane na określony proces lub sytuację, których celem jest wpływanie na zmiany aktywności gospodarczej. Cel ten jest osiągany poprzez oddziaływanie na zmiany popytu globalnego i jego poszczególnych części składowych. Wpływ ten zakłada, że popyt jest bezpośrednio kształtowany przez wydatki państwa na zakup dóbr i usług lub poprzez dochody państwa (podatki, opłaty skarbowe itd.). Oddziaływanie to może być również realizowane w sposób pośredni, na przykład poprzez zmiany stopy podatkowej, podstawy opodatkowania, stawek odpisów amortyzacyjnych.

⁵ Na temat klasyfikacji stosowanych instrumentów polityki pieniężnej zob. W. Baka, *Bankowość centralna. Funkcje – metody – organizacja*, BMiB, Warszawa 1998, s. 56-57; A. Kaźmierczak, *Polityka pieniężna w gospodarce rynkowej*, WN PWN, Warszawa 2000, s. 101-102.

⁶ R. Barczyk, op. cit., s. 146-186.

⁷ W. Przybylska-Kapuścińska, *Automatyczne i dyskrecjonalne stabilizatory koniunktury gospodarczej w systemie fiskalnym*, w: Z. Kowalczyk (red.), *Interwencjonizm państwowy. Zagadnienia wybrane*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Poznaniu, Poznań 1984, s. 112.

Wprawdzie poszczególne instrumenty polityki pieniężnej i fiskalnej są wprowadzane w życie i wykorzystywane przez istniejące, niezależne organy państwa, ale istnieją możliwości ich wewnętrznej koordynacji w działaniach antycyklicznych. Stopień tej koordynacji jest jednak zależny od dominujących i akceptowanych hipotez teoretycznych oraz od konkretnych warunków praktycznych ich stosowania.

W procesie antycyklicznego oddziaływania narzędzia polityki pieniężnej i fiskalnej mogą tworzyć kombinację, a kierunek, siła ich działania oraz konsekwencje zależą od występowania określonej fazy cyklu koniunkturalnego. Przyjmując tezy polityki stabilizacji makroekonomicznej, można stwierdzić, że prowadzona polityka antycykliczna powinna mieć charakter ekspansywny w okresie fazy niskiej koniunktury: powinna ona hamować spadek aktywności i generować impulsy prowadzące do stopniowej poprawy. W okresie fazy wzrostowej polityka ta powinna mieć charakter restrykcyjny, a jej efektem powinno być niedopuszczenie do nadmiernego wzrostu aktywności: jej skutkiem powinno być stopniowe schładzanie koniunktury.

Instrumenty polityki pieniężnej są współcześnie wykorzystywane do utrzymania stabilnej wartości pieniądza i niedopuszczenia do nasilania się procesów inflacyjnych. Instrumenty te wykorzystywane na gruncie ekonomii keynesowskiej, poprzez oddziaływanie na rynek pieniądza, mogą służyć także do zmniejszenia amplitudy i intensywności wahań koniunkturalnych, występujących zwłaszcza w sferze popytu rynkowego. Szczególnie istotna, antycykliczna rola może występować w fazie niskiej aktywności gospodarczej, a ich głównym zadaniem powinno być ograniczenie nadmiernego spadku popytu rynkowego, zwłaszcza na dobra inwestycyjne. Realizowana w tej sytuacji ekspansywna polityka pieniężna powinna doprowadzić do wzrostu podaży pieniądza na rynku, spadku stopy procentowej, a tym samym do wzrostu popytu na pieniądź.

W procesie antycyklicznego oddziaływania organów fiskalnych przyjmuje się, że w okresie relatywnie niskiego stopnia wykorzystania zdolności wytwórczych i występowania bezrobocia koniunkturalnego realizowana polityka fiskalna powinna mieć także charakter ekspansywny, a jej efektem nie powinno być przyspieszanie spadku popytu efektywnego, lecz doprowadzenie do jego ponownego wzrostu. Zgodnie z zasadami prowadzenia polityki podatkowej w okresie fazy niskiej koniunktury powinno następować obniżanie stawek podatkowych, głównie dochodowych, płaconych przez konsumentów po to, aby doprowadzić do zahamowania szybkości spadku popytu na dobra konsumpcyjne⁸. Organy państwa prowadzące politykę podatkową mogą również wpływać na popyt na dobra inwestycyjne. Najważniejszymi instrumentami stosowanymi w tym zakresie są premie inwestycyjne lub fundusze inwestycyjne⁹. Polityka wydatków fiskalnych może odgrywać istotną rolę antycykliczną ze względu na to, że powoduje zmiany przede wszystkim popytu nie tylko na dobra konsumpcyjne, lecz także na dobra inwestycyjne.

⁸ Tego typu działanie organów fiskalnych w praktyce gospodarczej jest rzadko podejmowane, co wynika z przeświadczenia, że czynnikiem, który może doprowadzić do wyjścia gospodarki z fazy recesji, jest działalność inwestycyjna.

⁹ Szerzej na ten temat zob. K. Teichman, *Grundriß der Konjunkturpolitik*, München 1988, s. 247-251.

Popyt na dobra inwestycyjne jest kształtowany przez tak zwane rzeczowe wydatki budżetowe oraz subwencje budżetowe. Wpływ wydatków rzeczowych na popyt na dobra inwestycyjne jest bardziej bezpośredni, gdyż w tym przypadku nie powstają oszczędności, które mogłyby modyfikować popyt inwestycyjny. Według zwolenników ekonomii J. M. Keynesa wzrost wydatków państwa na inwestycje w okresie niskiej aktywności gospodarczej jest najlepszym instrumentem prowadzącym do stopniowej poprawy koniunktury, gdyż siła działania mechanizmów mnożnikowych jest w tej fazie stosunkowo wysoka¹⁰.

Organy państwa mogą w okresie recesji koniunkturalnej prowadzić także restrykcyjną politykę fiskalną. Działania takie są najczęściej podejmowane w warunkach deficytu budżetowego lub też w sytuacji nasilających się procesów inflacyjnych. Tego typu polityka fiskalna może jednakże zmniejszać skutki ekspansywnej polityki pieniężnej i tym samym może hamować w okresie krótkim i średnim szybkość wychodzenia gospodarki z fazy recesji koniunkturalnej. Siła pozytywnych efektów antycyklicznych będzie w tym przypadku zależała od stopnia ekspansywności polityki pieniężnej i restrykcyjności działań fiskalnych. Koordynacja ekspansywnej polityki pieniężnej i restrykcyjnej polityki fiskalnej będzie oznaczała zmniejszenie efektów polityki antycyklicznej.

W literaturze przyjmuje się, że w okresie fazy wysokiej aktywności koniunkturalnej powinna być prowadzona polityka restrykcyjna, a jej celem powinno być niedopuszczenie do nadmiernego wzrostu popytu na rynku dóbr konsumpcyjnych, a zwłaszcza dóbr inwestycyjnych. Polityka tego rodzaju powinna być realizowana zarówno za pomocą narzędzi pieniężnych, jak i fiskalnych. Celem polityki pieniężnej w tej fazie cyklu powinno być zmniejszenie podaży pieniądza na rynku, wzrost stóp procentowych oraz spadek popytu konsumentów i przedsiębiorstw na pieniądź kredytowy. Tego typu polityka pieniężna, obok działania antycyklicznego, może powodować także ograniczenie dynamiki procesów inflacyjnych.

Skoordynowane z restrykcyjną polityką pieniężną restrykcyjne działania fiskalne prowadzone w fazie wysokiej aktywności gospodarczej będą prowadziły również do ograniczenia zjawisk inflacyjnych oraz zmniejszenia deficytu budżetowego, a nawet do powstania nadwyżki, zwłaszcza wtedy gdy nierównowaga budżetowa będzie miała charakter koniunkturalny, a nie strukturalny. Odmienne konsekwencje będą powstawały, gdy w okresie restrykcyjnej polityki pieniężnej będzie realizowana ekspansywna polityka fiskalna. Zmniejszenie obciążeń podatkowych oraz wzrost wydatków państwa mogą być przyczyną nasilenia się ekspansji koniunkturalnej, to jest szybkości wzrostu popytu rynkowego, który może powodować przyspieszenie szybkości wzrostu cen oraz może przyczyniać się do pogorszenia sytuacji w sferze deficytu budżetowego.

Reasumując, można stwierdzić, że koordynacja polityki fiskalnej i pieniężnej będzie powodowała oczekiwane konsekwencje antycykliczne tylko wówczas, gdy

¹⁰ W rzeczywistości gospodarczej okazuje się, że inwestycje podejmowane przez państwo, a finansowane ze środków budżetowych w ograniczonym zakresie mogą być wykorzystywane jako efektywny instrument polityki antycyklicznej. Zob. J. Pätzold, *Stabilisierungspolitik. Grundlagen der nachfrage- und angebotsorientierten Wirtschaftspolitik*, Bern-Stuttgart 1991, s. 152.

charakter działania tych narzędzi będzie identyczny, to jest wtedy, gdy w okresie fazy spadkowej będzie konsekwentnie stosowana pieniężna i fiskalna polityka ekspansywna, natomiast w fazie wzrostowej będą one powodować skutki restrykcyjne. Brak koordynacji kierunków ich działania może przyczyniać się nie tylko do niższej efektywności działań antycyklicznych, lecz także do nasilania się zjawisk inflacyjnych lub/i do pogłębiania się nierównowagi budżetowej.

III. TEORETYCZNE I PRAKTYCZNE UWARUNKOWANIA SKOORDYNOWANYCH DZIAŁAŃ ANTICYKLICZNYCH

Efektywność polityki antycyklicznej bezpośrednio zależy od stopnia koordynacji działań pieniężnych i fiskalnych, a skuteczność ta jest tym wyższa, im wyższy jest poziom wewnętrznej ich koordynacji. Stopień koordynacji działań w sferze pieniężnej i fiskalnej jest bardzo często zależny od dominujących i akceptowanych hipotez teoretycznych oraz wynikających z nich celów stabilizacyjnych, przyjmowanych narzędzi i charakteru ich działania w konkretnych warunkach rzeczywistości gospodarczej.

W istniejącej literaturze przedmiotu można znaleźć różnorodne hipotezy teoretyczne interpretujące cele, stosowane narzędzia i ich antycykliczne konsekwencje¹¹. Powstała po wybuchu wielkiego kryzysu gospodarczego i po opublikowaniu przez J. M. Keynesa *Ogólnej teorii...* polityka stabilizacji była rewolucyjna w stosunku do dominującej przez około 150 lat, zakładającej mechanizmy samoregulacji rynkowej, koncepcji klasycznej¹². Zwolennicy tego nurtu w ekonomii są przekonani, że gospodarka musi, może i powinna być regulowana, przy czym szczególnym zadaniem państwa jest ograniczanie bezrobocia. Pesymizm keynesistów dotyczy zdolności systemu gospodarczego do samoregulacji, ale jednocześnie są oni optymistami, jeżeli chodzi o zdolność państwa do ingerencji, która to powinna przede wszystkim polegać na regulacji globalnego popytu prowadzącej do wzrostu gospodarczego. Poglądy te zostały zmodyfikowane po wprowadzeniu do literatury krzywej Phillipsa¹³. Na tej podstawie stwierdzono, że polityka pieniężna może pełnić funkcję stabilizacyjną w sytuacji niepełnego zatrudnienia, a bank centralny powinien koncentrować się na obniżaniu bezrobocia, przy czym stymulowanie popytu nie będzie generować inflacji do momentu, w którym produkcja faktyczna będzie niższa od poziomu potencjalnego. Generalnie jednak twierdzono, że polityka pieniężna słabiej aniżeli polityka fiskalna determinuje zmiany aktywności gospodarczej, co wynika z istnienia pułapki płynności oraz z niskiej elastyczności wydatków inwestycyjnych względem zmian stopy procentowej¹⁴. Centralne znaczenie

¹¹ Na ten temat zob. m.in.: R. Barczyk, op. cit., s. 52-114; M. Kiedrowska, P. Marszałek, *Polityka pieniężna i fiskalna w teoriach makroekonomicznych*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 65, 2003, s. 71-90.

¹² J. M. Keynes, *Ogólna teoria zatrudnienia, procentu i pieniądza*, WN PWN, Warszawa 2003.

¹³ A. W. Phillips, *The Relation between Unemployment and the Rate of Change of Money Wage Rates in the United Kingdom, 1861-1957*, „Economica” 25, 1958, nr 97-100, s. 283-299.

¹⁴ B. Snowdon, H. Vane, P. Wynarczyk, *Współczesne nurty teorii makroekonomii*, WN PWN, Warszawa 1998, s. 113-117.

w polityce stabilizacji powinna odgrywać polityka fiskalna, zwłaszcza w okresie niskiej aktywności gospodarczej.

Obraz gospodarki, jaki wyłania się z teorii neoklasycznej, to system sprawnie funkcjonujący, w którym mogą występować zakłócenia, ale który ma skuteczne mechanizmy samoregulacji, zapewniające szybkie przywrócenie równowagi przy pełnym wykorzystaniu czynników produkcji. Oznacza to, że gospodarka wykazuje wewnętrzną skłonność do stabilności i nie tylko nie wytwarza żadnych elementów destabilizujących, lecz także gdy powstaje zewnętrzny impuls zakłócający, uruchamia ona procesy zapewniające powrót do równowagi. Powstały w tym nurcie monetaryzm twierdzi, że aktywna polityka stabilizacji działa destabilizująco, ponieważ zakłóca naturalną grę sił rynkowych. Jeżeli jest już prowadzona polityka stabilizacji, to jest ona bardziej skuteczna w walce z inflacją aniżeli w przeciwdziałaniu zmianom aktywności gospodarczej. Tym samym priorytet w realizowanej polityce powinien przypaść polityce monetarnej, a w szczególności polityce kształtowania podaży pieniądza, zgodnej z tempem zmian podaży rynkowej. Deflacyjna polityka pieniądza doprowadzi do niskiego poziomu inflacji w okresie długim oraz będzie czynnikiem umożliwiającym efektywną alokację zasobów¹⁵. Zdaniem zwolenników monetaryzmu polityka fiskalna powinna wpływać na podział dochodów oraz na alokację zasobów, natomiast jej wpływ na dynamikę produkcji jest bardzo ograniczony¹⁶. Teza o nieskuteczności polityki fiskalnej dotyczyła głównie narzędzi dyskrecjonalnych, a w mniejszym stopniu automatycznych stabilizatorów czy określonych reguł fiskalnych, na przykład dotyczących zrównoważonego budżetu¹⁷.

Koncepcja nowej klasycznej makroekonomii rozwijała się w okresie największego znaczenia monetaryzmu, dlatego też początkowo traktowano ją jako jego odmianę. W sferze polityki gospodarczej zwolennicy tego nurtu sformułowali dwie tezy: o jej nieefektywności oraz niespójności w czasie. Problem nieefektywności polityki gospodarczej oznacza, że nie występuje wpływ prowadzonej systematycznie polityki pieniężnej na zmienne realne, a ich zmiany są jedynie generowane przez szoki pieniężne. Oczekiwane zmiany podaży pieniądza nie determinują ani produkcji, ani zatrudnienia, a generują tylko zmiany cen. Stąd też postulat pod adresem banku centralnego, by unikał aktywnej polityki pieniężnej: wywoływania szoków monetarnych w sferze popytu. Właściwym kierunkiem działań władz monetarnych jest dążenie do osiągnięcia stabilnej i niskiej inflacji¹⁸.

Problem niespójności w czasie, to jest różnicy między optymalnością polityki *ex ante* a *ex post*, i związana z nim kwestia skrzywienia inflacyjnego wiążą się ze skłonnością banku centralnego do zmiany zobowiązań w procesie ograniczenia inflacji, aby uzyskać znaczące korzyści w postaci pobudzania gospodarki z tytułu niespodziewanej inflacji.

¹⁵ M. Friedman, *The Role of Monetary Policy*, „American Economic Review” 58, 1968, nr 1, s. 1-17.

¹⁶ E. Drabowski, *Wpływ pieniądza na gospodarkę w teoriach monetaryzmu i keynesizmu*, PWN, Warszawa 1987, s. 136-137.

¹⁷ A. Wojtyła, *Czy budżet musi być zrównoważony*, w: *Prace z zakresu ekonomii i historii myśli ekonomicznej*, „Zeszyty Naukowe AE w Krakowie” 1993, nr 402, s. 5-18.

¹⁸ B. Snowden, H. Vane, P. Wynarczyk, op. cit., s. 213-216.

Przedstawiciele nowej klasycznej makroekonomii uważają, że narzędzia polityki fiskalnej, w przeciwieństwie do działań pieniężnych, odznaczają się skutecznością w procesie wpływu na wielkości realne. Oczekiwane lub nieoczekiwane zmiany tej polityki mogą determinować w czasie możliwości pełnego zatrudnienia, gdyż są czynnikami określającymi bieżące inwestycje. Wykorzystanie koncepcji racjonalnych oczekiwań doprowadziło do sformułowania hipotez odnoszących się do polityki fiskalnej, a najbardziej popularną z nich jest równoważność ricardiańska R. Barro, która znana jest także jako hipoteza neutralności długu publicznego¹⁹.

Spadek skuteczności oddziaływania na zmiany popytu jako metody stabilizacji koniunktury w połowie lat 70. XX w. spowodował konieczność zmiany dotychczasowej polityki gospodarczej. Wielu ekonomistów uważało, że w celu zwiększenia efektów ingerencji uwaga organów państwa powinna być w większym stopniu zwrócona na stronę podażową gospodarki. Poglądy te dały początek tak zwanej ekonomii podaży, która była podstawą powstania polityki podażowej²⁰. Wśród najważniejszych kierunków działań postulowanych w tym nurcie można wyróżnić: dążenie do równoważenia budżetu i zmniejszenia jego udziału w PKB, głównie przez ograniczanie wydatków oraz opodatkowania dochodów przedsiębiorstw i konsumentów, co będzie pobudzało aktywność gospodarczą; zmniejszenie emisji pieniądza i dostosowanie jej do zmian w sferze realnej; deregulacja gospodarki²¹.

Na początku lat 80. ubiegłego wieku stwierdzono, że modele teoretyczne ukazujące rolę szoków pieniężnych w generowaniu wahań koniunkturalnych w zbyt niskim stopniu wyjaśniają te procesy. Teza ta była podstawą powstania teorii realnego cyklu koniunkturalnego, która interpretuje zmiany aktywności gospodarczej jako skutek wstrząsów w sferze realnej, a w szczególności jako konsekwencję zmian technologicznych²². Zwolennicy tej koncepcji, akceptując tezę o neutralności pieniądza, twierdzą, że polityka pieniężna w niskim stopniu wpływa na wielkości realne. Również polityka fiskalna jest szkodliwa, gdyż utrudnia procesy dostosowawcze na rynku. Przedstawiciele tego nurtu twierdzą jednak, że polityka podatkowa może działać podobnie jak szoki w sferze produktywności, gdyż wpływa ona na realną stopę zwrotu z kapitału i z pracy, determinując tym samym poziom inwestycji i nakłady pracy. Z kolei wzrost wydatków rządowych i ograniczenie podatków może zwiększać w okresie krótkim i średnim wielkość zatrudnienia i produkcji²³.

W ostatnich latach XX w. w literaturze pojawiły się prace, które z jednej strony krytykowały koncepcje wywodzące się z ekonomii klasycznej, a z drugiej

¹⁹ R. Barro, *The Ricardian Approach to Budget Deficit*, „Journal of Economic Perspectives” 3, 1989, nr 2, s. 37-54.

²⁰ Poglądy tego rodzaju były popularne przede wszystkim w okresie rządów w USA administracji R. Reagana, stąd też realizowana na początku lat 80. na ich podstawie polityka gospodarcza była określana jako reaganomika.

²¹ O. Issing, *Angebotsorientierte Wirtschaftspolitik*, „WISU” 1982, nr 10, s. 464.

²² Za twórców tego nurtu w teorii koniunktury uważa się F. E. Kydlanda i E. C. Prescottta. F. E. Kydland, E. C. Prescott, *Time to Build and Aggregate Fluctuations*, „Econometrica” 50, 1983, nr 6, s. 1345-1370.

²³ M. Eichenbaum, *Some Thoughts on Practical Stabilization Policy*, „American Economic Review” 87, 1987, nr 2, s. 236.

nawiały do dorobku J. M. Keynesa. Nurt ten nazwano nową szkołą keynesowską lub szkołą makroekonomii nierównowagi²⁴. W nurcie tym uważa się, że główną przyczyną wahań koniunkturalnych są niedoskonałości rynku. Zaakceptowano również tezę o braku neutralności pieniądza, co przywróciło wiarę w skuteczność aktywnej polityki stabilizacji, realizowanej zwłaszcza za pomocą narzędzi pieniężnych²⁵. Główny przedstawiciel tego nurtu J. B. Taylor uważa, że organy fiskalne powinny dbać o łagodzenie amplitudy wahań koniunkturalnych, ponieważ polityka pieniężna nie może tego realizować w obawie przed utratą wiarygodności²⁶.

W ostatnich latach ubiegłego wieku powstała także nowa synteza neoklasyczna, która łączy nową ekonomię keynesowską i szkołę realnego cyklu koniunkturalnego²⁷. Kierunek ten utrzymuje, że przyczyną zmian aktywności gospodarczej są zdarzenia ze sfery realnej, a jednocześnie uznaje istotną rolę polityki pieniężnej w procesie przywracania równowagi po wystąpieniu realnego szoku. Oznacza to, że bank centralny powinien dążyć do utrzymania niskiej i stabilnej inflacji, co będzie prowadziło do realizacji polityki stabilizacji opartej na zasadach. Z kolei polityka fiskalna powinna tworzyć sprzyjające warunki do rozwoju popytowej strony gospodarki.

Jak wynika z powyższych rozważań, współczesne nurty teoretyczne wywodzące się z ekonomii klasycznej w zasadzie wykluczają możliwość prowadzenia skoordynowanych działań antycyklicznych, a jedyny możliwy kierunek oddziaływania to usprawnienia mechanizmu rynkowego. Na tej podstawie można stwierdzić, że jednym z warunków wewnętrznej koordynacji polityki fiskalnej i pieniężnej jest akceptacja keynesowskiej genezy i mechanizmu wahań oraz wynikających z nich też dotyczących celów, narzędzi i skutków ich antycyklicznych działań. Przyjmowanie w polityce antycyklicznej hipotez wynikających z ekonomii monetarystycznej, nowej klasycznej makroekonomii, ekonomii podaży czy z teorii realnego cyklu koniunkturalnego praktycznie wyklucza wewnętrzną koordynację polityki fiskalnej i pieniężnej.

Ważnym czynnikiem warunkującym możliwość prowadzenia skoordynowanej polityki pieniężnej i fiskalnej jest czas oddziaływania państwa na gospodarkę. Wykorzystanie poszczególnych narzędzi stabilizacji powoduje bowiem pewne skutki, które występują z opóźnieniem. W literaturze można znaleźć różnorakie klasyfikacje i rodzaje opóźnień²⁸. Najczęściej wyróżnia się opóźnienia wewnętrzne, to jest czas między wystąpieniem zjawiska czy procesu, które wymagają korekty, a podjęciem decyzji o wprowadzeniu narzędzi, oraz opóźnienia zewnętrzne, to jest czas reakcji niezbędny do dostosowania podmiotów gospodarczych do warunków stworzonych przez wprowadzone instrumenty. W pierwszej wyodrębnionej grupie można mówić o opóźnieniu diagnostycznym, decyzyjnym i wdrożeniowym.

²⁴ M. Belka, *Główne nurty współczesnej ekonomii*, „Ekonomista” 1992 nr 2, s. 347.

²⁵ M. Belka, *Neutralność pieniądza – ewolucja poglądów*, „Bank i Kredyt” 1993, nr 5-6, s. 7.

²⁶ J. B. Taylor, *Reassessing Discretionary Fiscal Policy*, „Journal of Economic Perspectives” 14, 2000, nr 3, s. 28.

²⁷ M. Goodfriend, R. King, *The New Neoclassical Synthesis and the Role of Monetary Policy*, „Federal Reserve Bank of Richmond Working Paper” 1997, nr 9815, s. 15.

²⁸ T. Kowalski, *Proces formułowania oczekiwań a teoria cyklu wyborczego. Implikacje dla polityki gospodarczej*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Poznaniu, Poznań 2001, s. 81-127.

Długość opóźnień czasowych jest zależna od rodzaju i charakteru wykorzystywanych instrumentów. Jest ona najkrótsza w wypadku automatycznych stabilizatorów koniunktury, działających w systemie fiskalnym, gdyż w tym przypadku minimalizuje się opóźnienie wewnętrzne. Oznacza to, że o całkowitym odroczeniu czasowym decyduje szybkość reakcji podmiotów gospodarczych na zastosowane instrumenty. Dłuższe opóźnienie występuje, gdy są stosowane narzędzia dyskrecjonalne, zwłaszcza należące do grupy fiskalnych. W wypadku dyskrecjonalnych narzędzi fiskalnych lub pieniężnych opóźnienia diagnostyczne są podobne, natomiast zdecydowanie dłuższe są opóźnienia decyzyjne i wdrożeniowe w procesie opracowywania budżetu. Przygotowanie poprawnych założeń prognostycznych dotyczących zmian aktywności gospodarczej w kolejnym roku, właściwe oszacowanie wielkości i struktury dochodów i wydatków państwa, uchwalenie tych aktów prawnych przez parlament (często dwuizbowy), opracowanie na tej podstawie aktów wykonawczych trwa zdecydowanie dłużej aniżeli podjęcie decyzji i wdrożenie nowych lub zmiana dotychczas stosowanych instrumentów polityki pieniężnej. W przypadku narzędzi fiskalnych dłuższe są także opóźnienia zewnętrzne, gdyż okres powstawania na przykład obowiązku podatkowego jest bardzo często różny od momentu, w którym podatki są płacone; należy jednakże pamiętać, że narzędzia fiskalne działają w sposób obligatoryjny, natomiast instrumenty pieniężne są wykorzystywane w poszczególnych bankach komercyjnych, a konsumenci lub przedsiębiorstwa mogą, ale nie muszą reagować na przykład na zmiany stóp procentowych.

Analiza występujących opóźnień czasowych w polityce antycyklicznej wskazuje, że ten czynnik może być ważną determinantą wpływającą nie tyle na możliwość wewnętrznej koordynacji narzędzi pieniężnych i fiskalnych, ile przede wszystkim na ich antycykliczną skuteczność. Stwierdzenie to dotyczy przede wszystkim dyskrecjonalnych narzędzi fiskalnych, których sztywność działania jest wyższa aniżeli relatywnie elastycznych instrumentów pieniężnych.

Elementem warunkującym stosowanie instrumentów zarówno pieniężnych, jak i fiskalnych w procesie stabilizacji, występującym we współczesnych nurtach teoretycznych jest sposób formułowania i charakter oczekiwań przyjmowanych przez podmioty gospodarcze. W przypadku oczekiwań adaptacyjnych (dostosowawczych) zakłada się, że zdarzenia w przyszłości są konsekwencją działań podejmowanych w przeszłości, przy czym w kolejnych prognozach wprowadza się korekty uwzględniające popełnione wcześniej błędy. W oczekiwaniach racjonalnych podmioty gospodarcze wykorzystują wszystkie dostępne informacje, łącznie z wiedzą na temat funkcjonowania gospodarki i z przewidywanymi efektami dotyczącymi bieżącej i przyszłej polityki gospodarczej²⁹. Budowane na tej podstawie oczekiwania są w wysokim stopniu trafne, aczkolwiek mogą tu powstawać pewne błędy wynikające z powstałych zdarzeń losowych.

²⁹ Szerzej na temat racjonalnych oczekiwań podmiotów gospodarczych, zob. J. Muth, *Rational Expectations and the Theory of Price Movements*, „Econometrica” 1961, nr 3, s. 315-335.

W procesie koordynacji działań pieniężnych i fiskalnych trudno jest w jednoznaczny sposób określić, jakie oczekiwania są formułowane przez organy państwa w przypadku polityki fiskalnej, a jakie przez bank centralny, realizujący politykę pieniężną. W tej sytuacji również inny charakter oczekiwań będzie występował wśród konsumentów czy producentów. W zależności od charakteru tych oczekiwań będą powstawały różne efekty stabilizacyjne skoordynowanych narzędzi pieniężnych i fiskalnych.

Czynnikiem określającym efekty stabilizacyjne skoordynowanych narzędzi fiskalnych i pieniężnych są również relacje między tymi instrumentami. Jak wynika z przedstawianych w literaturze rozważań, narzędzia fiskalne mogą wpływać kanałami bezpośrednimi lub pośrednimi na narzędzia pieniężne, co może prowadzić do podporządkowania polityki pieniężnej polityce fiskalnej³⁰. Jednym z kanałów bezpośrednich jest to, że ekspansywna polityka fiskalna prowadząca do deficytu budżetowego jest najczęściej realizowana w warunkach ekspansywnej polityki pieniężnej, której zadaniem jest zmniejszenie istniejącego deficytu. Jego finansowanie za pośrednictwem rynku może prowadzić do powstania efektu wypychania. Innym bezpośrednim kanałem oddziaływania polityki fiskalnej na politykę banku centralnego jest wpływ na procesy inflacyjne przez stosowane podatki pośrednie. Czynnikiem pośrednio kształtującym powiązania polityki fiskalnej i pieniężnej są oczekiwania podmiotów gospodarczych. Elementem określającym kanały pośrednie jest również niespójność w czasie działań stabilizacyjnych. W analizie relacji między narzędziami fiskalnymi i pieniężnymi należy również pamiętać, że może istnieć wpływ zwrotny, to jest narzędzia pieniężne i efekty ich stosowania mogą determinować decyzje o wielkości i dynamice dochodów i wydatków fiskalnych w działaniach stabilizacyjnych.

Elementem określającym konsekwencje koordynacji działań stabilizacyjnych są także zależności występujące w ramach poszczególnych grup narzędzi. W tym przypadku przede wszystkim chodzi o relacje między akceptowanymi regułami działania a instrumentami dyskrecjonalnymi oraz o związki między narzędziami dyskrecjonalnymi i automatycznymi stabilizatorami koniunktury w sferze działań fiskalnych³¹. W pierwszym przypadku, w sytuacji występowania reguł sztywnych realizowana polityka stabilizacji jest wyłącznie funkcją informacji dostępnych na początku okresu i jest ona niezależna od napływu nowych danych. Reguły elastyczne w działaniach stabilizacyjnych odznaczają się tym, że polityka stabilizacji jest na bieżąco korygowana i uwzględnia nowe informacje powstające w gospodarce. Dominacja narzędzi automatycznych w stosunku do działań dyskrecjonalnych może być istotnym czynnikiem zmniejszającym wysoką sztywność działań fiskalnych. Może tym samym przyczynić się do wzrostu możliwości stopnia ich koordynacji z instrumentami pieniężnymi. Automatyczne stabilizatory koniunktury wykazują wiele zalet, z których najważniejszy jest fakt, że działają one elastycznie, praktycznie bez opóźnienia diagnostycznego i wdrożeniowego.

³⁰ Zob. R. Barczyk, M. Lubiński, *Dylematy stabilizowania koniunktury*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu, Poznań 2009, s. 78-81.

³¹ A. Wojtyna, op. cit., s. 8-10.

W procesie analizy uwarunkowań wewnętrznej koordynacji narzędzi pieniężnych i fiskalnych w działaniach stabilizacyjnych należy również uwzględnić aspekty jakościowe polityki gospodarczej. P. Marszałek uważa, że wśród nich główną rolę odgrywają wiarygodność podmiotów realizujących działania stabilizacyjne, przejrzystość oraz odpowiedzialność demokratyczna³². Jak można sądzić, w działaniach stabilizacyjnych istotną rolę praktyczną może odgrywać jeszcze jedna właściwość polityki gospodarczej, którą jest konsekwencja działań stabilizacyjnych, zarówno w sferze formułowania celów, jak i stosowanych narzędzi. Nieuwzględnianie przez realizujące te działania podmioty wpływów politycznych i populistycznych może być ważnym czynnikiem determinującym pozytywne skutki stabilizacji makroekonomicznej.

IV. PODSUMOWANIE

Jednym z istotnych warunków wzrostu skuteczności narzędzi pieniężnych i fiskalnych w działaniach antycyklicznych jest wzrost stopnia koordynacji tych działań. Główne możliwe płaszczyzny tej koordynacji to: sfera decyzyjna, obejmująca podmioty realizujące to oddziaływanie, formułowane cele polityki antycyklicznej oraz stosowane narzędzia stabilizacji makroekonomicznej. O ile koordynacja w sferze decyzyjnej umożliwia podjęcie działań stabilizacyjnych, o tyle skoordynowanie celów i instrumentów polityki pieniężnej i fiskalnej przyczynia się do poprawy skuteczności polityki antycyklicznej.

Oczekiwane antycykliczne konsekwencje polityki pieniężnej i fiskalnej będą występowały wówczas, gdy w okresie recesji koniunkturalnej będzie konsekwentnie prowadzona polityka ekspansywna, natomiast w fazie wysokiej aktywności polityka restrykcyjna. Brak tego typu koordynacji będzie powodował nie tylko zmniejszenie skuteczności działań antycyklicznych, lecz także może prowadzić do nasilenia się procesów inflacyjnych lub do pogorszenia się sytuacji budżetu państwa (wzrost deficytu budżetowego).

Negatywne konsekwencje braku wewnętrznej koordynacji narzędzi polityki fiskalnej i pieniężnej są szczególnie widoczne w warunkach współczesnych, to jest w okresie gdy w gospodarkach rynkowych występuje kryzys na rynkach finansowych i związana z nim recesja koniunkturalna. O ile realizowana obecnie antycykliczna polityka pieniężna jest zgodna z oczekiwaniami, o tyle relatywnie największe problemy istnieją w sferze finansów publicznych. Pożądanym kierunkiem działań jest w tym wypadku większa dbałość poszczególnych krajów o zmniejszenie wysokich deficytów budżetowych oraz o ograniczenie długu publicznego.

Pełna koordynacja pieniężnej i fiskalnej polityki antycyklicznej jest warunkowana różnorodnymi czynnikami. Wśród determinant wynikających z istniejących hipotez teoretycznych ważną rolę odgrywa akceptacja poglądów sformułowanych przede wszystkim w ekonomii keynesowskiej oraz wynikające

³² P. Marszałek, op. cit., s. 81-89; M. Kiedrowska, P. Marszałek, *Jakościowe aspekty polityki gospodarczej jako przesłanka koordynacji działań monetarnych i fiskalnych*, w: *Bankowość wobec procesów globalizacji*, CeDeWu Warszawa 2003, s. 216-218.

z nich: struktura celów stabilizacyjnych, przyjmowane narzędzia i charakter ich działania. Akceptacja w polityce antycyklicznej hipotez powstałych w monetaryzmie, w nowej klasycznej makroekonomii, w ekonomii podaży, w teorii realnego cyklu koniunkturalnego praktycznie wyklucza wewnętrzną koordynację polityki fiskalnej i pieniężnej. W procesie koordynacji ważną rolę odgrywają także opóźnienia czasowe występujące w realizowanej polityce stabilizacji, charakter oczekiwań formułowanych przez poszczególne podmioty gospodarcze, relacje między instrumentami polityki pieniężnej i fiskalnej oraz zależności występujące w ramach poszczególnych ich grup. Wśród uwarunkowań związanych z rzeczywistością gospodarczą szczególne znaczenie odgrywają jakościowe właściwości polityki stabilizacji makroekonomicznej, a w szczególności konsekwencja we wdrażaniu i stosowaniu skoordynowanych instrumentów polityki pieniężnej i fiskalnej.

prof. dr hab. Ryszard Barczyk
Uniwersytet Ekonomiczny w Poznaniu

DETERMINANTS OF INTERNAL COORDINATION OF FISCAL AND MONETARY INSTRUMENTS IN ANTI-CYCLICAL POLICY

Summary

In the current anti-cyclical policy, instruments of both fiscal and monetary policy are applied. The related literature contains various opinions concerning the role of those instruments, the mechanism of their anti-cyclical influence, and the resulting stabilising effects. Much less attention is paid to the possibilities, range and, above all, the anti-cyclical consequences resulting from internal coordination of fiscal and monetary instruments. The aim of this paper is to analyse those consequences alongside the main factors that determine the stabilising effects of their impact in market economies.

The introductory part presents anti-cyclical consequences resulting from the impact of coordinated fiscal and monetary instruments. This is followed by a presentation of the most significant theoretical and practical factors that influence the obtained stabilising effects.

