

# **Michał Mackiewicz, Stabilizacyjna polityka fiskalna w krajach OECD**

Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2013

Beata Guziejewska \*

Książka zatytułowana *Stabilizacyjna polityka fiskalna w krajach OECD*, autorstwa Michała Mackiewicza, została wydana nakładem Polskiego Wydawnictwa Ekonomicznego. Podjęta w niej problematyka nie tylko nie straciła na aktualności, ale przeciwnie, coraz bardziej rozgrzewa dyskusję publiczną i spory ekonomistów. Autor szczegółowo analizuje metody i instrumenty stosowania polityki fiskalnej w celu łagodzenia skutków kryzysów i recesji gospodarczej stanowiącej najczęściej ich następstwo.

W kwietniu 2013 r. GUS podał, że wzrost gospodarczy i popyt inwestycyjny były w Polsce w 2012 r. niższe, niż ogłoszono wcześniej. Nie udało się również obniżyć deficytu sektora finansów publicznych i nasz kraj nadal będzie objęty procedurą nadmiernego deficytu. Jak wynika z najnowszych danych Eurostatu, problemy z równoważeniem finansów publicznych wciąż ma większość krajów Unii Europejskiej. Częściowo wynika to z bardzo trudnej sytuacji gospodarczej, częściowo może być skutkiem łagodzenia polityki fiskalnej i rezygnacji z polityki zdecydowanego, bezkompromisowego obniżania deficytu budżetowego. Determinacja w obniżaniu deficytu i długu publicznego znacznie zmalała na skutek problemów z pobudzeniem wzrostu gospodarczego i bardzo wysokim bezrobociem, które w strefie euro osiągnęło rekordowy poziom 12%. Pewną rolę odegrało opracowanie Blancharda i Leigha (2013), wydane pod auspicjami Międzynarodowego Funduszu Walutowego (jakkolwiek niereprezentujące stanowiska tej instytucji). Niektórzy ekonomiści i komentatorzy odebrali je jako przyznanie się do błędów w polityce ograniczającej deficyty fiskalne i prowadzącej na skutek tego do recesji. Inni wręcz przeciwnie – uznali je za potwierdzenie, że zrównoważone finanse publiczne i reformy strukturalne są niezbędne w dłuższej perspektywie. Jeśli chodzi o kierunek polityki fiskalnej, to nadal stanowi on przedmiot dyskusji, a przyszłość gospodarcza i finansowa jest wyjątkowo niejasna i niepewna. Być może należałoby się zgodzić ze stwierdzeniem, że polityka fiskalna to obecnie bardziej sztuka niż nauka.

---

\* Uniwersytet Łódzki, Katedra Finansów Publicznych; e-mail: [beata.guziejewska@uni.lodz.pl](mailto:beata.guziejewska@uni.lodz.pl).

Książka składa się z pięciu rozdziałów, wstępu oraz zakończenia; razem z bibliografią liczy 198 stron. Na wyróżnienie zasługuje bibliografia, w której dominują wartościowe pozycje anglojęzyczne i która uwzględnia niemal wszystkie pozycje stanowiące współczesny kanon w tym obszarze badawczym. We wstępie sformułowano cel pracy, jak również główne oraz pomocnicze hipotezy badawcze. Omówiono także stosowaną terminologię i dotychczasowy dorobek analiz empirycznych w zakresie polityki fiskalnej oraz opisano układ pracy. Książka napisana jest starannym, chociaż w wielu fragmentach hermetycznym językiem, co jest jednak uzasadnione wykorzystywanym instrumentarium związanym z metodami ilościowymi.

Opracowanie charakteryzuje się dużymi walorami teoretycznymi oraz empirycznymi ze względu na usystematyzowanie i wzbogacenie istniejącego stanu wiedzy. Jego tematyka jest bardzo aktualna i dobrze wpisuje się w rozważania poświęcone prowadzeniu optymalnej, tzn. antycyklicznej i stabilnej, polityki fiskalnej. Polityka finansowa państwa ma jednak charakter dychotomiczny, gdyż prowadzona jest w dwóch obszarach: fiskalnym i monetarnym. Złożoność tej polityki wyraża się w odmiennych instrumentach finansowych, zróżnicowanej odpowiedzialności instytucji państwa, odmiennych celach operacyjnych oraz reakcjach podmiotów gospodarczych na impulsy fiskalne i monetarne. Jednym z najpoważniejszych obecnie wyzwań stojących przed władzami publicznymi jest koordynacja polityki fiskalnej i monetarnej. Jest to również niewątpliwie warunek optymalnej polityki stabilizacyjnej. Autor abstrahuje jednak od tego problemu (z wyjątkiem niektórych pobocznych wątków). Wynika to być może z dbałości o spójność rozważań, jednak niewątpliwie ogranicza i zubaża wnioski w jego najbardziej praktycznym wymiarze. Polityka fiskalna powinna być prowadzona i analizowana w ścisłym związku z polityką monetarną. Oddziaływanie państwa na wzrost gospodarczy, optymalne wykorzystanie potencjału gospodarki i jej stabilizowanie w relacjach wewnętrznych i w kontaktach z zagranicą wymagają trudnych decyzji w obszarze finansów publicznych i polityki *stricte* pieniężnej. O ile strategiczne cele polityki finansowej państwa mają charakter uniwersalny, o tyle bardzo trudno jest w praktyce realizować jednocześnie cele operacyjne (bieżące), wykorzystując instrumenty polityki fiskalnej i monetarnej. Pominięte są również inne, fundamentalne w polityce publicznej funkcje polityki fiskalnej. Warto chociażby wspomnieć o funkcji redystrybucyjnej. Mackiewicz wzorem wielu autorów amerykańskich utożsamia politykę fiskalną jedynie ze stabilizacyjnym wpływem państwa na wzrost gospodarczy, stabilność cen i zatrudnienie w gospodarce.

Głównym celem pracy jest ocena fiskalnych działań stabilizacyjnych pod kątem ich zgodności z optymalną polityką fiskalną. Ocena ta dotyczy krajów OECD, w szczególności Polski. Aby zrealizować powyższy cel, sformułowano dwie podstawowe hipotezy badawcze (które w istocie są tezami):

- polityka fiskalna w krajach OECD cechowała się antycyklicznością i stabilnością, co było uwarunkowane jakością jej otoczenia instytucjonalnego,
- polityka fiskalna w Polsce po okresie transformacji była antycykliczna oraz zachowywała zgodność z międzyokresowym ograniczeniem budżetowym.

Zarówno w komentarzu do celu pracy, jak i hipotezach pomocniczych wyeksponowano cechy optymalnej polityki fiskalnej, co sprawia wrażenie pewnej niespójności z głównym problemem określonym w tytule, tzn. funkcją stabilizacyjną polityki fiskalnej. Jak rozumiem, Autora interesują takie działania i narzędzia fiskalne, które zagwarantują optymalne efekty stabilizacyjne w danej gospodarce.

Odnosząc się do konstrukcji rozprawy, muszę stwierdzić, że nie jest ona dla mnie całkiem przejrzysta. Autor deklaruje realizację zamierzeń badawczych na dwóch etapach. Pierwszy etap polega na „wyznaczeniu kluczowych własności, które charakteryzują optymalną stabilizacyjną politykę fiskalną”, natomiast etap drugi to empiryczna weryfikacja cech polityki fiskalnej w krajach OECD. W rzeczywistości rozważania ujęto w pięciu rozdziałach.

Rozdział pierwszy zawiera kilka wątków. Główny wątek to prezentacja własności optymalnej stabilizacyjnej polityki fiskalnej na podstawie teoretycznych modeli, opartych na wielu upraszczających założeniach. Pierwszy to model wygładzania obciążeń podatkowych, należący do modeli równowagi cząstkowej, drugi zaś to model równowagi ogólnej małej gospodarki otwartej, oparty na założeniach nowej ekonomii keynesowskiej. Kolejny wątek wiąże się z aktywną polityką fiskalną w warunkach kryzysu finansowego. Część ta zawiera pewne ogólne refleksje dotyczące stymulacyjnych działań fiskalnych w kilku krajach po 2007 r. i zasadniczo odbiega od bardzo sformalizowanych analiz prezentowanych w poprzednich częściach. Rozdział pierwszy kończą dość obszerne (moim zdaniem słusznie) rozważania dotyczące częstych odchyłeń polityki fiskalnej od jej optymalnego kształtu, prowadzących przede wszystkim do nadmiernego deficytu i długu publicznego. W części tej Mackiewicz omawia teorie identyfikacji źródeł destabilizującej polityki fiskalnej, między innymi modele uwzględniające oportunistyczny polityków, hipotezy politycznych cykli koniunkturalnych, podejścia akcentujące znaczenie różnych grup interesów i konflikty międzypokoleniowe. Rozdział pierwszy kończą ciekawe rozważania na temat konfliktu interesów, problemu pełnomocnictwa oraz problemu wspólnego zasobu w systemach demokratycznych.

Przedmiotem drugiego rozdziału są przede wszystkim problemy metodologiczne związane z budową modeli pozwalających ocenić cykliczność i stabilność polityki fiskalnej przez oszacowanie i testowanie wartości poszczególnych parametrów. W części 2.1 zwrócono uwagę na zastosowania fiskalnej funkcji reakcji do oceny polityki fiskalnej w warunkach wahań koniunktury gospodarczej. Autor prezentuje dwa zagadnienia mające podstawowe znaczenie dla prawidłowego pomiaru analizowanych zależności: wybór właściwej zmiennej zależnej fiskalnej funkcji reakcji oraz błędy przy wyborze postaci funkcyjnej modelu ekonometrycznego. Część 2.2 poświęcona jest drugiej właściwości funkcji fiskalnej tzn. stabilności. Ogólnie omówiono w niej znane z literatury przedmiotu metody testowania stabilności fiskalnej oraz rodzaje stosowanych testów. Następnie Autor przeprowadził badania symulacyjne dla sześciu wariantów charakteryzujących się różnym poziomem długu, poziomem stopy procentowej oraz odmienną liczbą obserwacji. Wynik symulacji pokazuje, w jakim odsetku przypadków w danej metodzie istnieją podstawy do odrzucenia hipotezy o braku stabilności. Omówione wcześniej klasy testów: testy stopnia zintegrowania długu publicznego, testy kointegracji zmiennych fiskalnych oraz testy oparte na fiskalnej funkcji reakcji posłużyły do sformułowania wniosków na temat ich przydatności do oceny stabilności polityki fiskalnej, czyli spełnienia międzyokresowego ograniczenia budżetowego.

W rozdziale trzecim Mackiewicz przedstawił przegląd czynników, które powodują, że władze fiskalne odmiennie reagują na wahania cykliczne w gospodarce, oraz przeprowadził analizę empiryczną reakcji polityki fiskalnej na wahania koniunktury. Badaniem objęto 32 kraje OECD w latach 1960–2008. Wyniki estymacji wskazały, że dwa czynniki mogą silnie wpływać na cykliczność polityki fiskalnej: jakość otoczenia instytucjonalnego oraz poziom zadłużenia publicznego. Z kolei wyniki estymacji przeprowadzone dla trzech wyodrębnionych podokresów wskazały na istotne znaczenie jakości instytucji fiskalnych oraz niejednoznaczne znaczenie długu publicznego.

Potwierdzono jednak hipotezę o znaczeniu ograniczeń płynności w kształtowaniu polityki fiskalnej w warunkach zmiennej koniunktury.

Kolejna własność polityki fiskalnej, tzn. jej stabilność, została omówiona w rozdziale czwartym. Przeprowadzono w nim ocenę empiryczną panelową i dla kilku grup wybranych krajów. Autor poczynił przy tym wiele uwag metodologicznych dotyczących zarówno parametrów fiskalnej funkcji reakcji, jak i użytych szeregów czasowych. Wyniki estymacji pozwoliły na pozytywną weryfikację hipotezy o stabilności polityki fiskalnej zgodnej z międzyokresowym ograniczeniem budżetowym. W analizowanych krajach odmienna była jednak zależność pomiędzy saldem pierwotnym a poziomem zadłużenia. Dotyczy to przede wszystkim czterech grup krajów: EU-15, EU-10, krajów rozwiniętych i gospodarek transformowanych. W krajach o słabszych gospodarkach, borykających się z większym przyrostem długu publicznego, polityka fiskalna silniej reagowała na rosnący poziom zadłużenia w sektorze finansów publicznych. Jednocześnie oszacowanie parametru stabilności oraz poziom długu publicznego w relacji do PKB wskazały na brak stabilności fiskalnej w przypadku Japonii i Stanów Zjednoczonych. W przypadku kilku krajów (m.in. w Grecji, Luksemburgu, Norwegii, Polsce i na Łotwie) zastosowana metoda nie doprowadziła do sformułowania jednoznacznych wniosków dotyczących zgodności lub niezgodności polityki fiskalnej z międzyokresowym ograniczeniem budżetowym.

Próbę wytłumaczenia problemów związanych z przyjętą specyfikacją oraz pogłębienie analizy przeprowadzono w rozdziale piątym, poświęconym Polsce. Rozdział ten jest dość obszerny, zawiera wiele wątków związanych ze strukturą finansów publicznych i uwarunkowaniami polityki fiskalnej w Polsce. Ze względu na zasadnicze ograniczenia analiz ekonometrycznych i opisowych Autor połączył oba podejścia, przez co część ta zyskała zarówno pod względem teoretycznym, jak i praktycznym.

W pierwszych pięciu podpunktach tego rozdziału posłużono się analizą opisową, opartą na danych statystycznych skorygowanych o niezbędne elementy. Przedstawiono kształtowanie się rzeczywistego, strukturalnego oraz cyklicznego deficytu budżetu państwa, jak również podstawowe pozycje wydatków i dochodów. Rozważania przeprowadzono na tle uwarunkowań związanych z wahaniami koniunkturalnymi w polskiej gospodarce, ale także wieloma zmianami w systemie finansowania ochrony zdrowia, emerytur, oświaty. Część ta świadczy o dobrej znajomości reform instytucjonalnych, decentralizacyjnych, metodologicznych (związanych np. ze sposobem traktowania wpływów z prywatyzacji) oraz zmian w polityce finansowej w latach 1995–2008. Bardzo ciekawy jest krótki komentarz dotyczący przyczyn spadku dochodów ze składek do funduszy ubezpieczeń społecznych. Może on być pomocny w poszukiwaniu przyczyn trudnej sytuacji finansowej budżetu państwa, niebezpiecznego narastania długu publicznego i jego faktycznych źródeł w poszczególnych segmentach sektora finansów publicznych. W kolejnych podpunktach (5.6–5.9) Autor wraca do głównego wątku opartego na ekonometrycznej ocenie własności funkcji fiskalnej.

Wnioski sformułowane dzięki zastosowaniu sformalizowanych metod estymacji parametrów fiskalnej funkcji reakcji istotnie wzbogacają formalne podejście do finansów publicznych. Przeprowadzone analizy pozwoliły zweryfikować postawione hipotezy badawcze dotyczące antycykliczności i stabilności polityki fiskalnej w krajach OECD. Ocena polityki fiskalnej po okresie transformacji w Polsce również potwierdziła pożądane własności. Badania ekonometryczne pozwoliły na formalną weryfikację reakcji salda budżetowego na zmieniające się uwarunkowania makroekonomiczne. W okresie transformacji politykę można określić jako procykliczną, natomiast od końca lat 90.

obserwowano działania o charakterze antycyklicznym, stabilizującym wahania całkowitego popytu. Wyższą jakość polityki fiskalnej mogła m.in. spowodować poprawa jakości rozwiązań prawnych i wzmocnienie tzw. instytucji fiskalnych. Jest to ważna konstatacja, gdyż podejście instytucjonalne jest obecnie jednym z fundamentalnych podejść w rozwiązywaniu problemów finansów publicznych, wynikających ze specyfiki i bardzo dużego upolitycznienia tego ogniwa systemu finansowego. Analiza wskazała również na niejednakowe reakcje polityki fiskalnej w odniesieniu do dochodowej i wydatkowej strony funduszy publicznych. Stwierdzono silne wahania relacji dochodów budżetu państwa do PKB. Wiązało się to z działaniem automatycznych stabilizatorów koniunktury oraz z polityką dyskrecjonalną. Stabilizujący wpływ na wahania popytu miały, co ciekawe, zarówno podatki pośrednie, jak i bezpośrednie. Działania stabilizujące opierały się przede wszystkim na stronie dochodowej, co jest bardzo ryzykowne. W analizowanym okresie wydatki rosły niezależnie od pozostałych zmiennych fiskalnych. Potwierdza to małą skuteczności prób zmniejszenia i racjonalizacji wydatków publicznych.

Osiągnięcia Autora recenzowanego opracowania polegają w szczególności na:

- przeglądzie analiz ekonometrycznych poświęconych stabilizacyjnym własnościom polityki fiskalnej oraz wskazanie na ich ograniczenia,
- przeprowadzeniu bardzo sformalizowanej weryfikacji własności funkcji fiskalnej,
- weryfikacji hipotez dotyczących antycykliczności oraz stabilności polityki fiskalnej w krajach OECD, ze szczególnym uwzględnieniem Polski,
- zaproponowaniu rozwiązań doskonalących stosowane metody pomiaru, np. antycykliczności polityki fiskalnej w krajach charakteryzujących się wysokim udziałem wydatków publicznych w PKB,
- poszerzeniu wiedzy o uwarunkowaniach i ograniczeniach analiz poświęconych polityce fiskalnej przez połączenie analizy ekonometrycznej i opisowej.

Ocena merytoryczna pracy jest niewątpliwie wysoka, niemniej jednak należy zwrócić uwagę na pewne jej niedociągnięcia. Mimo bogactwa wykorzystanych w niej bardzo sformalizowanych narzędzi brakuje bardziej dogłębnego podejścia w wyjaśnianiu i interpretowaniu wyników badań. Oczekiwałabym szerszej konfrontacji wyników badań z realnymi problemami obecnej, pokrzyżowanej polityki fiskalnej. Jak stwierdza sam Autor (s. 101), rzeczywiste reakcje polityki fiskalnej na cykliczne wahania koniunktury mogą być zarówno antycykliczne, jak i procykliczne, czyli bardzo zróżnicowane w zależności od czasu i miejsca. W wyjaśnianiu przyczyn i skutków decyzji władz fiskalnych powinno się uwzględnić w szerszym zakresie elementy o charakterze polityczno-instytucjonalnym i jakościowym, w dużym stopniu niemierzalne.

Recenzowaną pozycję zdecydowanie warto polecić licznym odbiorcom podejmującym badania poświęcone makroekonomicznym uwarunkowaniom polityki finansowej, w szczególności fiskalnej. Książka jest bardzo wartościowa pod względem teoretycznym i empirycznym, jak też z uwagi na zastosowaną metodykę. Dobrze wpisuje się we współczesny dyskurs naukowy o naturze finansów publicznych i procesów gospodarowania, jak również w poszukiwanie nowych paradygmatów związanych z rolą polityki stabilizacyjnej oraz sanacyjnej państwa. Okazuje się bowiem, że finanse publiczne, które zwykle same są przedmiotem działań naprawczych i sanacyjnych, po 2007 r. w wielu krajach były użyte na niespotykaną wcześniej skalę w charakterze stabilizacyjno-sanacyjnym (Owsiak 2013). To bezprecedensowe wykorzystanie środków publicznych następowało stopniowo. Początkowo objęło działania ratunkowe, stabilizujące sytuację na rynku finansowym

i w sektorze bankowym, a następnie działania pobudzające, w których szczególna rola przypadła instrumentom polityki fiskalnej. Ze względu na ewidentną nieskuteczność polityki fiskalnej i działań sanacyjnych podjęta problematyka jeszcze długo będzie niezwykle interesującym przedmiotem badań i sporów. Meritum sporu ma bowiem nie tylko charakter ekonomiczny i finansowy, ale w dużym stopniu również ideologiczny.

## **Bibliografia**

- Blanchard O., Leigh D. (2013), *Growth forecast errors and fiscal multipliers*, IMF Working Papers, WP/13/1.
- Owsiak S. (2013), *Społeczny wymiar kryzysu – lekcja dla przyszłości*, [www.pte.pl/pliki/2/11/Artykul\\_SOwsiak.pdf](http://www.pte.pl/pliki/2/11/Artykul_SOwsiak.pdf).