

GOSPODARKA NARODOWA

1-2
(245-246)
Rok LXXX/XXI
styczeń-luty
2012
s. 25-40

Joanna DZIAŁO*

Dlaczego trudno jest prowadzić „dobrą” politykę fiskalną?

Streszczenie: Celem artykułu jest analiza i ocena politycznych determinant prowadzenia nieodpowiedzialnej polityki fiskalnej, skutkującej powstawaniem i utrzymywaniem wysokiego deficytu budżetowego i długu publicznego. Z przeprowadzonych rozważań wynika, że najważniejszymi czynnikami politycznymi, mającymi negatywny wpływ na jakość polityki fiskalnej są: konflikt interesów, problem wspólnego zasobu, problem pełnomocnictwa oraz asymetria informacji. Czynniki te mogą wywoływać procykliczną politykę fiskalną, która, zamiast ograniczać, pogłębia negatywny wpływ wahań cyklicznych na gospodarkę. Ponadto, został poddany analizie problem wyboru odpowiedniej polityki fiskalnej w okresie kryzysu gospodarczego oraz kwestia koordynacji polityki fiskalnej i pieniężnej (*policy mix*), aby jak najskuteczniej realizowały stawiane przed nimi cele. Kłopoty budżetowe krajów UE, zwłaszcza strefy euro są w pewnym stopniu warunkowane brakiem wspólnej polityki fiskalnej. Większa koordynacja polityki fiskalnej wśród państw UE wydaje się być istotnym warunkiem ograniczania negatywnego wpływu kryzysów gospodarczych na funkcjonowanie krajów UE. Inna kwestia to brak koordynacji między jednolitą polityką pieniężną a zróżnicowaną polityką fiskalną, co utrudnia efektywne prowadzenie polityki gospodarczej w strefie euro. Ekspansywna polityka fiskalna prowadzona w wielu krajach strefy euro zmusza Europejski Bank Centralny do podnoszenia stóp procentowych w obawie przed inflacją. W rezultacie prowadzi to nie tylko do wyższych stóp procentowych, ale także do dalszego powiększenia poziomu długu publicznego.

Słowa kluczowe: polityka fiskalna, ograniczenia płynności, konflikt interesów, asymetria informacji, deficyt budżetowy, dług publiczny, koordynacja polityki fiskalnej i pieniężnej (*policy mix*)

Kody JEL: E62, E63, H62, H63

Artykuł wpłynął do druku 9 grudnia 2011 r.

* Uniwersytet Łódzki, Instytut Ekonomii, e-mail: jdzialo@uni.lodz.pl

Wstęp

W ostatnich latach w literaturze ekonomicznej zaobserwować można zwiększenie zainteresowania problematyką polityki fiskalnej i jej wpływu na kondycję ekonomiczną gospodarki. Jednym z najważniejszych powodów tego zainteresowania jest wzrost w wielu krajach wysoko rozwiniętych w ciągu ostatnich kilkudziesięciu lat wskaźników długu publicznego w relacji do PKB, co wywoływane jest długotrwałym deficytem budżetowym. W ostatnim okresie sytuacja ta uległa drastycznemu pogorszeniu na skutek światowego kryzysu finansowego, który okazał się dotkliwy dla gospodarek wielu państw. Obecnie największym zagrożeniem dla światowych finansów wydaje się być pogorszenie stanu finansów publicznych.

Finanse publiczne Polski także nie uniknęły negatywnych skutków kryzysu. Należy jednak podkreślić, iż ich obecna kondycja jest nie tylko wynikiem światowego kryzysu finansowego, ale ma swoje korzenie w przeszłości. Zadłużenie sektora finansów publicznych rosło dynamicznie w ciągu ostatniego dziesięciolecia. W roku 2000 relacja długu do PKB nie przekraczała 38%, w roku 2009 wyniosła 51%, natomiast w roku 2010 zbliżyła się do niebezpiecznej granicy 55% PKB, przekroczenie której skutkowałoby koniecznością zastosowania radykalnych rozwiązań, zapisanych w ustawie o finansach publicznych (Dziennik Ustaw 2009, Nr 157, poz. 1240). Zauważyć trzeba, że w dużej mierze wzrost deficytu i zadłużenia występował w warunkach dobrej dynamiki PKB.

Wydaje się, że jedną z przyczyn zaistniałego stanu rzeczy jest to, iż w Polsce, podobnie jak w innych krajach UE, nie udaje się prowadzić dobrej polityki fiskalnej. Przyjmuje się, iż dobra polityka fiskalna powinna posiadać kilka cech:

- polityka fiskalna powinna być w krótkim okresie wystarczająco elastyczna, aby móc reagować na przejściowe (cykliczne) wahania koniunkturalne. Znaczy to, że powinno być możliwe kreowanie deficytu budżetowego w warunkach recesji oraz jego redukcja (lub wypracowanie nadwyżki) w warunkach ekspansji gospodarczej.
- zagregowany poziom wydatków powinien zapewnić realizację celów mikroekonomicznych, określonych przez społeczne preferencje dotyczące oczekiwanej roli państwa w gospodarce. Państwo powinno być zdolne do zapewnienia społeczeństwu niezbędnego minimum dóbr i usług.
- preferowany poziom wydatków powinien być możliwy do utrzymania w sposób permanentny, tak, by można było osiągnąć odpowiedni („sprawiedliwy”) podział zasobów w czasie, pomiędzy kolejnymi pokoleniami. Sprawiedliwe rozłożenie wydatków w czasie oznacza, że bieżąca polityka fiskalna powinna unikać generowania nadmiernych deficytów budżetowych, które negatywnie wpływają na możliwości realizacji wydatków w przyszłości [Belka, 2003], [Owsiak, 2001].

Pojęcie „dobra polityka fiskalna” można utożsamiać z pojęciem „odpowiedzialna polityka fiskalna”. Polityka odpowiedzialna to taka, która przyczynia się do stabilizacji finansów publicznych w średnim i długim okresie, między innymi poprzez korygowanie niespójności polityki budżetowej w czasie oraz do ogra-

niczania skłonności do deficytu, będącej wynikiem oddziaływania czynników zewnętrznych na politykę fiskalną (więcej informacji na ten temat w kolejnym punkcie niniejszego artykułu). Skutkiem prowadzenia odpowiedzialnej polityki fiskalnej jest zwiększenie wiarygodności i przejrzystości polityki fiskalnej, a w konsekwencji wzrost stabilności makroekonomicznej i długookresowej stabilności fiskalnej, co z kolei powoduje poprawę zaufania inwestorów do gospodarki i umacnia wzrost gospodarczy (European Commission, 2010).

Należy podkreślić, że trudności w realizacji odpowiedzialnej polityki fiskalnej mogą być wynikiem nie tylko czynników ekonomicznych (np. recesja gospodarcza), ale mogą także wynikać z przyczyn politycznych. Uważa się, że politycy mają tendencję do wykorzystywania sprawowanej władzy w celu realizacji własnych interesów. Aby zrealizować swoje zamierzenia używają polityki fiskalnej, skutkiem czego często staje się ona nieodpowiedzialna. Trzeba także mieć świadomość tego, że polityka fiskalna nie działa w próżni, gdyż oddziałuje na politykę monetarną (i vice versa). W rezultacie polityka fiskalna spełniająca kryteria polityki dobrej, odpowiedzialnej, nie musi być polityką optymalną z punktu widzenia jej związku z polityką monetarną (tzw. *policy mix*).

Celem artykułu jest analiza i ocena czynników natury politycznej, utrudniających prowadzenie dobrej polityki fiskalnej i przyczyniających się do powstawania i utrzymywania wysokiego deficytu budżetowego i długu publicznego. Ponadto, poruszone zostały problemy wyboru polityki fiskalnej w okresie kryzysu gospodarczego oraz jej związku z polityką monetarną, w szczególności problem koordynacji obu polityk, aby razem jak najlepiej realizowały stawiane przed nimi cele. Artykuł kończą wnioski z prowadzonych rozważań.

Czynniki utrudniające prowadzenie dobrej polityki fiskalnej

W teorii ekonomii wskazuje się na szereg czynników politycznych, mogących utrudniać prowadzenie dobrej polityki fiskalnej. Oddziaływanie tych czynników najczęściej skutkuje generowaniem wysokiego deficytu budżetowego i długu publicznego. Ponadto, często przyczyniają się one do prowadzenia procyklicznej polityki fiskalnej, która charakteryzuje się wzrostem wydatków rządowych i spadkiem podatków w okresie ekspansji gospodarczej i/lub spadkiem wydatków rządowych i wzrostem podatków w okresie stagnacji czy recesji. W konsekwencji, polityka fiskalna wznaga negatywne skutki oddziaływania cyklu koniunkturalnego na gospodarkę, zamiast im przeciwdziałać.

Ograniczenia płynności i polaryzacja społecznych preferencji

Jednym z czynników mogących wywoływać procykliczność polityki fiskalnej może być dostęp do zewnętrznych źródeł finansowania w różnych warunkach gospodarczych. Dotyczy to zwłaszcza krajów rozwijających się, które w okresie stagnacji/recesji gospodarczej mają znacznie ograniczoną płynność ze względu na swoją niższą wiarygodność (w porównaniu do krajów rozwiniętych i sta-

bilnych gospodarczo), lub też oferuje się im pożyczki wysoko oprocentowane. W konsekwencji muszą ograniczać wydatki i nie mogą nadmiernie zwiększać deficytu budżetowego. Sytuacja zmienia się w okresie ekspansji, gdy łatwiej można zaciągnąć pożyczki, co powoduje wzrost zadłużania się i zwiększone wydatki. Tak więc, w wyniku ograniczonego dostępu do międzynarodowych rynków finansowych w okresie recesji, kraje rozwijające się są niejako zmuszone prowadzić procykliczną politykę fiskalną [Gavin, Perotti, 1997], [Catao, Sutton, 2002], [Kaminsky, Reinhard, Vegh, 2004].

Jedną z nowszych hipotez wyjaśniających przyczyny procykliczności polityki fiskalnej jest hipoteza o polaryzacji preferencji społecznych, wynikającej z nierówności w podziale dochodów w społeczeństwie [Woo, 2006]. Silna polaryzacja preferencji społecznych może utrudniać politykom przyjęcie i realizację optymalnej polityki gospodarczej ze względu na to, że reprezentują oni interesy różnych grup społecznych. W takiej sytuacji presja wywierana przez poszczególne grupy społeczne na polityków może powodować, że będą oni podejmować decyzje polityczne racjonalne z punktu widzenia jednej grupy społecznej, ale nieefektywne z punktu widzenia społeczeństwa i gospodarki jako całości. Skłonność poszczególnych grup społecznych do wywierania presji na polityków jest szczególnie silna w okresie ekspansji gospodarczej, kiedy rosące dochody budżetowe zwiększają prawdopodobieństwo realizacji poszczególnych postulatów. Rezultatem tych działań jest procykliczna polityka fiskalna, szczególnie silna wtedy, gdy ograniczenia instytucjonalne odnośnie zwiększania wydatków i deficytu budżetowego są mało skuteczne lub w ogóle nie występują.

Konflikt interesów (deficyt budżetowy jako zmienna strategiczna)

Wskazuje się także na konflikt interesów jako przyczynę powstawania nadmiernego deficytu budżetowego. W sytuacji występowania konfliktu interesów pomiędzy partiami politycznymi, politycy wykorzystują deficyt budżetowy jako instrument swojej strategii działania, mającej na celu uniemożliwienie lub przynajmniej utrudnienie przejęcia władzy przez partie polityczne mające odmienne preferencje odnośnie do kształtu polityki fiskalnej. Jeżeli politycy mają różne preferencje odnośnie do prowadzenia polityki fiskalnej, to rządzące partie mogą mieć skłonność do wykorzystywania deficytu jako narzędzia, dzięki któremu potencjalni następcy napotkają na ograniczenia i utrudnienia w prowadzeniu polityki gospodarczej. Argument ten oparty jest na fakcie, że bieżący deficyt budżetowy wywołuje przyszłe koszty w postaci niższych wydatków i/lub wyższych obciążeń podatkowych.

Alesina i Tabellini [1990] prezentują model, w którym politycy mają zróżnicowane preferencje odnośnie do struktury wydatków budżetowych. Partia rządząca, która obawia się utraty władzy na rzecz partii opozycyjnej, ma skłonność do nadmiernego powiększania deficytu budżetowego i realizowania tych wydatków, które sama preferuje. Jeżeli partia ta rzeczywiście utraci władzę, to koszty deficytu budżetowego w postaci przyszłego ograniczania wydatków dotkną jej następców w tym znaczeniu, że będą oni mogli wydawać mniej na

cele, które preferują, a które nie były preferowane przez partię, która utraciła władzę. W modelu tym deficyt budżetowy wzrasta wtedy, gdy rośnie prawdopodobieństwo utraty władzy przez rządzącą partię. Ponadto, deficyt rośnie wraz ze wzrostem poziomu polaryzacji partii politycznych, ponieważ im wyższa polaryzacja, tym bardziej rozbieżne są cele i preferencje poszczególnych partii.

Podobną argumentację znaleźć można w modelu Perssona i Svenssona [1989]. Deficyt budżetowy jest tutaj rezultatem różnych preferencji polityków w odniesieniu do optymalnego rozmiaru wydatków rządowych. Jeżeli partia konserwatywna (preferująca niskie wydatki budżetowe) zdaje sobie sprawę, że istnieje duże prawdopodobieństwo przegranych wyborów i oddania władzy partii opozycyjnej, to będzie ona świadomie powiększała deficyt budżetowy (głównie poprzez obniżki obciążeń podatkowych), aby partia opozycyjna po przejściu władzy nie miała zbyt dużych możliwości realizowania preferowanych przez nią wydatków. Odwrotnie natomiast będzie się zachowywać partia preferująca wysokie wydatki budżetowe. Tak więc model zakłada, że partia konserwatywna będzie świadomie doprowadzać do deficytu wtedy, gdy z dużym prawdopodobieństwem utraci władzę w najbliższych wyborach. Natomiast partia liberalna w podobnych okolicznościach będzie działała tak, aby wypracować nadwyżkę budżetową.

Problem wspólnego zasobu

Ważnym czynnikiem utrudniającym prowadzenie dobrej polityki fiskalnej jest problem wspólnego zasobu (wspólnego dobra). Wiele wydatków publicznych skierowanych jest do określonych grup wyborców, podczas gdy finansowane są one przez ogół wyborców (podatki). Następuje tu więc redystrybucja środków finansowych, gdyż często ci, którzy korzystają z określonych wydatków rządowych, nie są tymi, którzy za nie płacą. Ponadto, grupa osób płacących (wszyscy podatnicy) jest większa, niż grupa beneficjentów. W rezultacie, występuje różnica pomiędzy korzyścią dla grupy beneficjentów a korzyścią dla ogółu społeczeństwa. Politycy mają tendencję do przeszacowywania społecznych korzyści z określonej polityki fiskalnej, ponieważ dostrzegają ogół korzyści dla grup społecznych, których interesy reprezentują, a tylko część kosztów w postaci podatków, płaconych przez te grupy. Skutkiem tego jest problem wspólnego zasobu, który prowadzi do wzrostu wydatków budżetowych, przede wszystkim tych, które dają lokalne korzyści [Von Hagen, 2005b].

Zróżnicowane interesy poszczególnych grup wyborców mogą stać się więc przyczyną nadmiernych wydatków i w rezultacie nadmiernego deficytu budżetowego. Problem pojawia się wtedy, gdy politycy podejmujący decyzje dotyczące budżetu reprezentują różne regiony kraju i chcą dobrze reprezentować interesy swoich wyborców. W takiej sytuacji będą zainteresowani realizacją tych projektów finansowanych przez budżet, których korzyści przypadną wyborcom w danym regionie, ale których koszty poniosą wszyscy wyborcy (podatnicy). W konsekwencji, dany region kraju absorbuje wszystkie korzyści z wydatków poniesionych przez budżet, ale tylko część kosztów, co skutkuje „nadpodażą” projektów rządowych skierowanych do tych regionów, których interesy są

najsilniej reprezentowane przez partie polityczne. Dlatego, wzrost wydatków i w konsekwencji deficytu jest tym większy, im więcej regionów kraju reprezentowanych jest w parlamencie (rządzie), a więc im większa jest fragmentacja (polaryzacja) geograficzna rządu [Działo, 2009].

Alesina i Tabellini [2005] wyjaśniają procykliczność jako skutek tego, że wyborcy nie zgadzają się, aby dodatkowe dochody budżetowe powstałe w okresie ekspansji gospodarczej zostały zawłaszczone przez różne grupy interesów lub polityków. Ponieważ głównym założeniem modelu jest, że wyborcy nie mają możliwości monitorowania „renty politycznej” zagarnianej przez rządzących polityków lub grupy interesów i nie wiedzą, ile dochodów budżet uzyskuje w okresie ekspansji gospodarczej, dlatego żądają większych wydatków budżetowych na efektywne projekty gospodarcze, aby ograniczyć politykom możliwości zagarniania publicznych środków. Żądania wyborców wywołują więc nadmierny deficyt budżetowy w okresie ekspansji.

Ciekawą koncepcję problemu wspólnego zasobu przedstawili Persson, Roland i Tabellini [2006]. Skonstruowali oni model, za pomocą którego starali się znaleźć odpowiedź na pytanie, czy rodzaj rządu (jednopartyjny lub koalicyjny) ma wpływ na wielkość wydatków publicznych. W proponowanym przez autorów modelu, władzę sprawuje rząd koalicyjny, a wyborcy mają możliwość obserwowania działań polityków z poszczególnych partii wchodzących w skład tego rządu. Sytuacja taka wywołuje problem wspólnego zasobu, ponieważ politycy z poszczególnych partii, rządu koalicyjnego starają się realizować przede wszystkim potrzeby swoich wyborców, kosztem realizacji interesów pozostałych. Problem ten nie występuje natomiast w przypadku rządu jednopartyjnego.

Tak więc, rządy koalicyjne dokonują innego wyboru polityki fiskalnej niż rządy jednopartyjne. Wynika to z faktu, że w rządach koalicyjnych występuje wewnętrzny konflikt, ponieważ każda z partii tworzących rząd preferuje zaspokajanie potrzeb swoich własnych wyborców. Problemu takiego nie ma natomiast rząd jednopartyjny.

Problem pełnomocnictwa (agencji) i asymetria informacji

Jednym z możliwych powodów występowania w wielu krajach nieodpowiedzialnej (procyklicznej) polityki fiskalnej jest tzw. problem pełnomocnictwa. Występuje on wtedy, gdy jedna jednostka (zleceniodawca) wynajmuje inną (agenta, wykonawcę), aby realizował on określone zadania zlecone przez zleceniodawcę. Z reguły jednak wykonawca, realizując powierzone zadania, nie kieruje się jedynie dobrem zleceniodawcy, ale realizuje swoje własne interesy, często odmienne od interesów zleceniodawcy. Takie zachowanie wykonawcy (niezgodne z oczekiwaniami zleceniodawcy) możliwe jest wtedy, gdy zleceniodawca posiada niewystarczające informacje dotyczące działań podejmowanych przez wykonawcę (występuje asymetria informacji).

W kontekście polityki fiskalnej, zleceniodawcami są wyborcy, a wykonawcami politycy, ale tylko ci ostatni posiadają pełną informację o prowadzonych przez siebie działaniach. W konsekwencji polityka fiskalna staje się nieopty-

malna, gdyż decyzje podejmowane przez polityków często nie mają ścisłego związku z kondycją gospodarki, a mają na celu „przygodobanie się” wyborcom. Wzrost deficytu budżetowego będący wynikiem oportunistycznych zachowań polityków jest więc zależny od stopnia przejrzystości polityki fiskalnej; niższa przejrzystość polityki prowadzi do wyższego poziomu deficytu, gdyż politycy mają większe możliwości realizowania swoich oportunistycznych zachowań. Nieodpowiedzialna polityka fiskalna i w rezultacie wysoki deficyt budżetowy może być więc wynikiem niskiej przejrzystości procedur budżetowych. Ponadto, okresy przedwyborcze mogą być okresami wysokich wydatków i wysokiego deficytu wtedy, gdy wyborcy nie mogą w pełni obserwować i oceniać efektywności działań polityków.

Wyborcy nie posiadają pełnej informacji na temat działań polityków, zdają sobie jednak sprawę, że przedstawiciele rządu są w pewnym stopniu skorumpowani i przeznaczają część dochodów podatkowych na wypłatę tzw. rent politycznych, czyli sfinansowanie swoich prywatnych interesów. Co prawda, wyborcy mogą podczas następnych wyborów usunąć urzędników nadużywających swojej władzy, wiedzą jednak, że problemu korupcji nie da się całkowicie wyeliminować. Dlatego, gdy gospodarka jest w fazie ekspansji, wyborcy żądają większej użyteczności dla siebie (np. w formie niższych podatków lub wyższej jakości i/lub większej ilości dóbr publicznych). To z kolei zmusza rząd do zwiększania wydatków rządowych w celu sfinansowania produkcji dóbr publicznych. Wyższe wydatki rządowe finansowane są jednak z dodatkowych pożyczek, bo niższe podatki nie zapewniają ich sfinansowania. W ten sposób wyborcy niejako zmuszają rząd do prowadzenia procyklicznej polityki fiskalnej, przejawiającej się obniżaniem podatków, zwiększaniem wydatków budżetowych i zwiększaniem długu publicznego wtedy, gdy gospodarka znajduje się w fazie ożywienia [Alesina, Tabellini, 2005].

Procykliczność polityki fiskalnej jest więc konsekwencją występowania problemu pełnomocnictwa. Wyborcy nie wierzą politykom, dlatego żądają wyższej użyteczności dla siebie (w postaci niższych podatków lub wyższych wydatków rządowych) wtedy, gdy rośnie produkcja w gospodarce. Według autorów, procyklicznej polityki fiskalnej należy się spodziewać przede wszystkim w tych krajach, w których dość częstym zjawiskiem jest korupcja wśród polityków. W gospodarkach, w których działalność rządu poddawana jest kontroli, a zagarnięcie renty politycznej jest w konsekwencji trudne i ryzykowne, wyborcy nie mają powodu nie ufać politykom i wywoływać swoim zachowaniem procykliczną politykę fiskalną.

Wpływ kryzysu finansowego na stan finansów publicznych i politykę fiskalną państw Unii Europejskiej

Obserwacja polityki fiskalnej prowadzonej przez państwa UE w ciągu kilkunastu lat (a więc na długo przed kryzysem gospodarczym) wskazuje, że w wielu przypadkach nie była to polityka odpowiedzialna, zmierzająca do utrzymywania

stabilnego budżetu w dłuższym okresie. Dane z poniższej tabeli wskazują, że wiele państw (w tym cztery największe: Niemcy, Francja, Hiszpania, Włochy) utrzymywało deficyty budżetowe na poziomie bliskim lub wyższym niż 3% PKB, co tylko częściowo było wynikiem zlej koniunktury gospodarczej w badanym okresie. Jedną z przyczyn mogło być natomiast oddziaływanie zaprezentowanych wyżej czynników politycznych na politykę fiskalną.

Tablica 1

Saldo budżetu w wybranych krajach strefy euro w latach 1999-2010 (% PKB)

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Strefa euro	-1,3	0,1	-1,8	-2,5	-3,1	-2,9	-2,5	-1,3	-0,6	-1,9	-5,3	-6,5
Austria	-2,3	-1,7	0	-0,7	-1,4	-4,4	-1,6	-1,6	-0,6	-0,4	-3,5	-4,7
Francja	-1,8	-1,5	-1,5	-3,1	-4,1	-3,6	-2,9	-2,3	-2,7	-3,4	-7,9	-8,2
Grecja	b/d	-3,7	-4,5	-4,8	-5,6	-7,5	-5,2	-2,9	-3,7	-7,8	-12,7	-8,7
Hiszpania	-1,4	-1,0	-0,6	-0,5	-0,2	-0,3	1,0	2,0	1,9	-4,1	-9,6	-7,7
Irlandia	2,7	4,8	0,9	-0,4	0,4	1,4	1,7	3,0	0,3	-7,2	-11,7	-11,6
Niemcy	-1,5	1,3	-2,8	-3,7	-4	-3,8	-3,3	-1,6	0,2	0	-3,2	-5,5
Portugalia	-2,8	-2,9	-4,3	-2,8	-2,9	-3,4	-6,1	-3,9	-2,6	-2,7	-6,5	-6,7
Słowacja	-7,4	-12,3	-6,5	-8,2	-2,8	-2,4	-2,8	-3,5	-1,9	-2,3	-6,3	-5,5
Słowenia	-3,0	-3,7	-4,0	-2,5	-2,7	-2,2	-1,4	-1,3	0	-1,8	-5,7	-5,7
Włochy	-1,7	-0,8	-3,1	-2,9	-3,5	-3,5	-4,3	-3,3	-1,5	-2,7	-5,3	-5,0

Źródło: *General government deficit and surplus*, Eurostat 2000-2008; *Stability and convergence programmes: 2009-2010*; *Public Finances in EMU 2009*, European Commission, European Economy 5/2009

Przedstawione dane mogą także wskazywać na relatywnie niską skuteczność Paktu Stabilności i Wzrostu, który miał stworzyć ramy krajowych polityk fiskalnych (przez utrzymanie poziomu deficytu i długu na poziomie odpowiednio 3% i 60% PKB, wskazanym w Traktacie z Maastricht). Pakt nałożył na kraje strefy euro obowiązek corocznego sporządzania programów stabilności oraz programów konwergencji dla krajów spoza strefy. Programy te zawierają kilkuletnie scenariusze zmian w finansach publicznych oraz tzw. średniookresowy cel budżetowy (MTO). Zgodnie z celem, docelowy wskaźnik salda strukturalnego ma być zerowy lub dodatni (nadwyżka lub równowaga strukturalna budżetu¹), a Rada UE ma obowiązek monitorować programy oraz wydać zalecenie podjęcia działań korygujących w przypadku rozbieżności pomiędzy stanem faktycznym a MTO. W krajach należących do unii walutowej, gdzie narzędziem stabilizowania gospodarki pozostaje polityka fiskalna, zbilansowanie salda strukturalnego

¹ Saldo strukturalne to hipotetyczna wartość salda budżetowego przy potencjalnym wzroście gospodarczym. Jeżeli saldo to jest zrównoważone, to wahania koniunktury prowadzą do okresowego występowania deficytu lub nadwyżki w saldzie budżetu tak, że saldo strukturalne jest równe zero. Jeżeli wyeliminuje się wpływ wahań koniunktury na saldo budżetu, to można wskazać, jaka część deficytu stanowi deficyt strukturalny.

jest bardzo istotne dla skutecznego funkcjonowania tych krajów. Im bardziej zrównoważone jest to saldo, na tym większy deficyt budżetowy może pozwolić sobie państwo w okresie np. kryzysu, co może zmniejszać jego negatywne skutki.

Globalny kryzys finansowy wywołał konieczność wykorzystania polityki fiskalnej do wsparcia gospodarek zagrożonych recesją. Było to wsparcie dla sektora bankowego w celu uchronienia banków przed bankructwem oraz tzw. impulsy fiskalne, powodujące zwiększenie wydatków budżetowych i/lub zmniejszenie obciążeń podatkowych w celu zredukowania rozmiarów recesji gospodarczej². Przykładowe działania z zakresu dyskrejonalnej polityki fiskalnej w wybranych gospodarkach przedstawiają tablice 2 i 3.

Tablica 2
Pakiety fiskalne w wybranych krajach świata jako % PKB w roku 2008

	Dokapitalizowanie	Zakup aktywów i pożyczki rządowe	Gwarancje
Niemcy	3,8	0,4	18,0
Francja	1,4	1,3	16,4
Wielka Brytania	3,9	13,8	53,2
Japonia	2,4	11,4	7,3
Stany Zjednoczone	5,2	1,5	10,6

Źródło: [World Economic Outlook, 2009]

Tablica 3
Pakiety fiskalne w wybranych krajach w latach 2009-2010

	Efekt dla budżetu (% PKB)	Wykorzystane instrumenty
Stany Zjednoczone	5,5	Ulgi podatkowe, nakłady na służbę zdrowia, edukację i sektor energetyczny
Wielka Brytania	1,1	Czasowa obniżka stawki VAT z 17,5% do 15%, wydatki na inwestycje finansowane z budżetu
Niemcy	3,2	Obniżki podatków i składek na ubezpieczenia społeczne; polityka rynku pracy (rotacja, szkolenia)
Francja	1,3	Wydatki na infrastrukturę, obniżki podatków dla firm; pomoc finansowa dla sektorów szczególnie dotkniętych kryzysem i dla małych firm
Szwecja	2,4	Obniżka podatku dochodowego i składek na ubezpieczenia społeczne; subsydia na remont/rozbudowę mieszkań/domów; rozszerzenie zakresu aktywnej polityki rynku pracy

Źródło: [Andersen, 2009]

² Łączne wydatki państw UE związane z kryzysem finansowym szacuje się na ok. 5% PKB, z czego ok. 1/3 to programy wsparcia antykryzysowego (aktywna polityka fiskalna), a pozostała część jest wynikiem działania automatycznych stabilizatorów koniunktury (polityka pasywna). Źródło: European Commission, 2010.

Konsekwencją tych działań było nieuchronne zwiększenie deficytów budżetowych i zadłużenia państw członkowskich, co rodzi obawy o wywołanie kryzysu fiskalnego. Wydaje się więc, iż po zakończeniu kryzysu gospodarczego rządy zmuszone będą prowadzić restrykcyjną politykę fiskalną, aby spłacać zaciągnięte długi i nie wpaść w pułapkę zadłużenia³.

Rosnące deficyty budżetowe i zadłużenie wielu państw, będące skutkiem ostatniego kryzysu gospodarczego, skłoniły Komisję Europejską do wzmocnienia dyscypliny fiskalnej poprzez wprowadzenie zmian w Pakcie Stabilności i Wzrostu oraz w krajowych ramach fiskalnych. Wprowadzono np. definicję „rozważnej polityki fiskalnej”, a więc takiej, gdy nominalne tempo wzrostu wydatków nie przekracza lub jest mniejsze od nominalnego tempa wzrostu gospodarczego z okresu kilku lat. Dodano także zapis, że kraje z wysokim poziomem długu lub nadmiernymi nierównowagami ekonomicznymi powinny poprawiać wynik strukturalny o więcej niż 0,5% PKB rocznie oraz zdefiniowano „minimalne zadowalające tempo redukcji długu publicznego do poziomu 60% PKB”. W stosunku do krajów, które nie stosują się do obowiązujących reguł, wprowadzono sankcje w postaci nieoprocentowanego depozytu w wysokości 0,2% PKB, który po dwóch latach zostaje przekształcony w grzywnę, jeśli kraj w tym czasie nie zastosował się do reguł. Istnieje także groźba zawieszenia dostępu do środków finansowych z Funduszu Spójności. Komisja zaproponowała także wprowadzenie tzw. semestru europejskiego, czyli przeglądu i oceny budżetów krajów i ich zamierzeń dotyczących reform fiskalnych *ex ante*, przed ich wdrożeniem, co sprzyjać ma nie tylko lepszej koordynacji polityki fiskalnej, ale i bardziej efektywnemu nadzorowi (European Commission, 12th May 2010).

Koordinacja polityki fiskalnej i pieniężnej w dobie kryzysu gospodarczego

Generalnie ekonomiści są zgodni co do tego, że polityka makroekonomiczna powinna opierać się na następującym wzorcu: politykę stabilizacyjną prowadzi się głównie przy wykorzystaniu polityki monetarnej, natomiast polityka fiskalna z założenia powinna być pasywna (opierać się na działaniu automatycznych stabilizatorów koniunktury), pozostawiając stosowanie działań dyskrejonalnych tylko na wypadek wyjątkowych okoliczności (takich jak obecny kryzys gospodarczy). Konieczność i zakres stosowania działań dyskrejonalnych powinny zależeć od charakteru szoku oraz od tego, na ile zastosowanie polityki aktywnej wesprze działania polityki monetarnej i automatycznych stabilizatorów koniunktury [Larch, Turrini, 2009].

Polityka fiskalna oraz pieniężna wspólnie oddziałują na kształtowanie się równowagi makroekonomicznej, gdyż zachodzą pomiędzy nimi wzajemne interakcje (sprzężenie zwrotne). Działania w obszarze polityki pieniężnej, realizo-

³ Warto pamiętać, że obsługa długu publicznego znajdującego się na poziomie ok. 100% PKB wywołuje negatywne skutki dla wzrostu gospodarczego, którego tempo jest niższe o ok. 1 punkt procentowy w porównaniu ze stanem, gdy państwo nie jest zadłużone. Zob. Rogoff [2010].

wane przez banki centralne powodują określone skutki dla warunków prowadzenia przez rządy polityki fiskalnej. Z drugiej strony, polityka fiskalna wpływa na warunki funkcjonowania banków centralnych oraz podejmowane przez nie decyzje. Kombinacja obu wymienionych polityk nazywana jest w literaturze ekonomicznej *policy mix*.

W Unii Europejskiej, gdy państwa członkowskie przyjmują wspólną walutę i rezygnują z prowadzenia własnej polityki monetarnej, pozbawiają się jednocześnie możliwości reagowania za jej pomocą na szoki asymetryczne (poprzez mechanizm zmiany kursu walutowego). W tej sytuacji polityka fiskalna staje się najważniejszym instrumentem reagowania na negatywne zjawiska gospodarcze. W przeciwieństwie jednak do polityki monetarnej krajów strefy euro realizowanej przez Europejski Bank Centralny, polityka fiskalna podlega suwerennym decyzjom państw członkowskich. Skutki decyzji w zakresie polityki fiskalnej podjętych w jednym kraju mają jednak istotne konsekwencje dla sytuacji gospodarczej innych państw. Z tego powodu polityka fiskalna członków UE podlega koordynacji na poziomie ponadnarodowym, a najważniejsze ramy tej polityki określa Pakt Stabilności i Wzrostu. Koordynacja polityki fiskalnej w UE jest w dużej mierze wynikiem tego, że nadmierne deficyty budżetowe, które są finansowane emisją obligacji, skutkują wzrostem podaży pieniądza, co z kolei może powodować konieczność podnoszenia stóp procentowych (zwiększenia restrykcyjności polityki monetarnej).

Należy podkreślić, że wybór optymalnej kombinacji polityki fiskalnej i monetarnej (*policy mix*) nie jest sprawą prostą ze względu na zasadniczo odmienne cele stojące przed każdą z nich. Przy wyborze kombinacji polityki fiskalnej i monetarnej, kluczowe znaczenie ma określenie kryterium, z punktu widzenia którego słuszność tego wyboru będzie oceniana. W polityce pieniężnej kwestia wyboru kryterium jest dość jednoznaczna: praktycznie jedynym celem jest stabilizacja poziomu cen poprzez utrzymywanie inflacji na określonym poziomie. Jednak cele ustalane przy konstruowaniu polityki fiskalnej z reguły nie są jednoznaczne, gdyż kształt budżetu jest wypadkową kilku czynników. Z jednej strony, jest to dążenie do wywiązywania się z konstytucyjnych i ustawowych zadań nakładanych na finanse publiczne oraz do zapewnienia stabilności finansów publicznych. Z drugiej strony jednak, często dochodzą do głosu inne motywy, takie chociażby jak uleganie przez polityków różnym grupom nacisków czy realizacja własnych interesów (o czym była mowa w pierwszej części niniejszego artykułu).

Gdyby przyjąć, że polityka fiskalna dąży do zapewnienia warunków stabilności finansów publicznych⁴, to wybór właściwej *policy mix* nie powinien być szczególnie trudny. Polityka fiskalna musiałaby być w dużej mierze restrykcyjna, co byłoby korzystne dla polityki monetarnej, która mogłaby być bardziej ela-

⁴ Stabilność finansów publicznych jest zapewniona wtedy, gdy deficyt utrzymywany jest w takich granicach, by generowany przez niego przyrost długu publicznego nie powodował w następnym roku takiego przyrostu kosztów obsługi długu, który prowadziłby do zwiększenia relacji całkowitych kosztów obsługi do dochodów publicznych. Zob. Wernik [2002].

styczna w dostosowywaniu się do zmiennych sytuacji (bardziej ekspansywna). W rzeczywistości jednak dość często państwa prowadzą ekspansywną politykę fiskalną (nierzadko o charakterze procyklicznym), co utrudnia prowadzenie polityki monetarnej i określenie optymalnej kombinacji obu polityk w danych warunkach gospodarczych⁵.

Analiza danych dotyczących polityki fiskalnej prowadzonej przez kraje UE w ostatnich dwóch dekadach wskazuje, że zasadniczo była ona ekspansywna, co skutkowało znacznym wzrostem długu publicznego tych krajów w relacji do PKB. Uważa się powszechnie, że był to istotny czynnik wpływający na wzrost inflacji i zmuszający banki centralne do prowadzenia restrykcyjnej polityki monetarnej [Skiba, 2011].

Wprowadzone przez Traktat z Maastricht, a następnie wzmocnione przez Pakt Stabilności i Wzrostu kryteria fiskalne, zobowiązujące państwa członkowskie do ograniczania deficytu budżetowego i długu publicznego, miały między innymi uchronić euro przed ryzykiem inflacji spowodowanej ekspansywną polityką fiskalną. Analiza efektywności działania Paktu nie pozwala jednoznacznie odpowiedzieć na pytanie, w jakim stopniu jest on skuteczny. Z jednej strony, wyznacza on ramy równoważenia finansów publicznych i reagowania na szoki asymetryczne. Z drugiej jednak strony, wywieranie wpływu na decyzje fiskalne państw, które nie respektują zapisów paktu, jest ograniczone⁶. W konflikcie między Komisją Europejską a rządem narodowym i parlamentem dotyczącym kształtu polityki fiskalnej, silniejszą pozycję mają państwa, co utrudnia Unii wpływać na polityki fiskalne prowadzone przez poszczególne kraje [De Grauwe, 2009].

Podsumowując powyższe rozważania należy stwierdzić, że trudno jest określić jednoznacznie jaka powinna być polityka fiskalna, gdyż jej ocena zależy od przyjętego kryterium. Jeśli brać pod uwagę związek polityki fiskalnej z monetarną (*policy mix*) to wydaje się, że lepszym rozwiązaniem jest restrykcyjna polityka fiskalna, gdyż to pozostawia relatywnie dużą swobodę działania władzom monetarnym i umożliwia prowadzenie dość luźnej polityki pieniężnej. Z drugiej strony jednak, czasami istnieje silne uzasadnienie dla prowadzenia ekspansywnej, dyskrecjonalnej polityki fiskalnej, której celem jest działanie antycykliczne, ograniczające negatywne skutki recesji (tak jak to ma miejsce obecnie podczas kryzysu gospodarczego). Silne impulsy fiskalne, wspierające gospodarkę, zapobiegające fali bankructw przedsiębiorstw i gwałtownemu wzrostowi bezrobocia mają jednak swoją cenę w postaci gwałtownie rosnących deficytów budżetowych i zadłużenia, co z kolei wywołuje presję inflacyjną i wymusza zaostrenie polityki pieniężnej.

Wniosek stąd, że wybór wariantu polityki fiskalnej musi być zawsze rozpatrywany przy uwzględnieniu różnych uwarunkowań i potencjalnych skutków,

⁵ Należy także pamiętać, że ekspansywna polityka fiskalna w okresie prosperity utrudnia prowadzenie antycyklicznej polityki w warunkach recesji.

⁶ Jako przykład posłużyć może konflikt w 2003 r., gdy Rada UE nie przyjęła zaleceń Komisji Europejskiej o wezwaniu Niemiec i Francji do ograniczenia deficytu budżetowego.

jakie ten wybór za sobą niesie. Co więcej, każdy wybór wywołuje negatywne skutki uboczne co pokazuje, że nie ma jednego, optymalnego rozwiązania, a polityka fiskalna zdefiniowana jako „odpowiedzialna” z punktu widzenia jednego kryterium może nie być najlepsza z punktu widzenia innego.

Wnioski

Przeprowadzone w niniejszym artykule rozważania upoważniają do sformułowania następujących wniosków:

- I. w wielu krajach polityka fiskalna jest w dużej mierze procykliczna. Jednym z powodów tej sytuacji może być utrudniony dostęp do zewnętrznych źródeł finansowania, zwłaszcza w krajach rozwijających się. W okresie stagnacji/recesji gospodarczej mają one ograniczoną płynność finansową ze względu na swoją relatywnie niską wiarygodność. W rezultacie z reguły zmuszone są ograniczać wydatki i nie mogą nadmiernie zwiększać deficytu budżetowego. Dlatego w okresie recesji kraje rozwijające się są w pewnym sensie zmuszone prowadzić procykliczną politykę fiskalną;
- II. inną przyczyną procykliczności polityki fiskalnej może być polaryzacja preferencji społecznych, wynikająca z nierówności w podziale dochodów w społeczeństwie. Silna polaryzacja preferencji społecznych może stanowić utrudnienie dla realizacji optymalnej polityki fiskalnej. Wynika to z faktu, że politycy reprezentują różne grupy społeczne, a presja wywierana przez poszczególne grupy społeczne na polityków może powodować, że będą oni podejmować decyzje polityczne racjonalne z punktu widzenia jednej grupy społecznej, ale nieefektywne z punktu widzenia społeczeństwa i gospodarki jako całości. Presja wywierana na polityków jest szczególnie silna w okresie ekspansji gospodarczej, kiedy rosnące dochody budżetowe zwiększają prawdopodobieństwo realizacji żądań poszczególnych grup społecznych;
- III. konflikt interesów pomiędzy politykami o zróżnicowanych preferencjach może stać się przyczyną powstawania nadmiernego deficytu budżetowego. Gdy konflikt taki występuje pomiędzy partiami politycznymi, to politycy wykorzystują deficyt budżetowy jako instrument swojej strategii działania, mającej na celu uniemożliwienie lub chociaż utrudnienie przejścia władzy przez partie polityczne posiadające odmienne preferencje odnośnie do kształtu polityki fiskalnej. Może także wystąpić problem wspólnego zasobu wtedy, gdy poszczególne grupy polityków/wyborców walczące o wykorzystanie pieniędzy budżetowych wywołują wzrost deficytu;
- IV. dywersyfikacja interesów poszczególnych grup wyborców i reprezentujących ich polityków jest ważnym powodem powstawania nadmiernego deficytu budżetowego. Politycy mają tendencję do wykorzystywania wspólnego zasobu (podatków) do finansowania potrzeb własnych (lokalnych) wyborców. W rezultacie dany region kraju otrzymuje duże korzyści z wydatków budżetowych, ale ponosi tylko część kosztów. Wywołuje

to presję na kierowanie publicznych środków do tych regionów, które są najsilniej reprezentowane przez partie polityczne. Wzrost wydatków i deficytu jest tym większy, im więcej regionów kraju reprezentowanych jest w rządzie (parlamencie);

- V. wielu ekonomistów jest zgodnych co do tego, że ważnym powodem procykliczności polityki fiskalnej i nadmiernego deficytu budżetowego jest asymetria informacji i problem pełnomocnictwa. Jeżeli wyborcy nie wierzą politykom, podejrzewając ich o korupcję i zagarnianie renty politycznej, to żądają wyższych wydatków lub cięć podatkowych wtedy, gdy gospodarka wchodzi w fazę ekspansji. W przeciwnym razie wyborcy obawialiby się, że profity z dobrej kondycji gospodarki trafiłyby głównie do kieszeni polityków. Z tego samego powodu wyborcy nie pozwalają na akumulację aktywów finansowych powstałych w okresie ekspansji, wolą raczej, aby rząd generował dług, co zmusi go do wykorzystania posiadanych środków na spłatę odsetek, a nie na ich zawłaszczenie w postaci renty politycznej. Powoduje to nadmierne rozrastanie się deficytu budżetowego, długu publicznego i procykliczność polityki fiskalnej. Nadmierny deficyt budżetowy i procykliczność polityki fiskalnej może także wynikać ze stosunkowo niskiej przejrzystości polityki fiskalnej. W krajach, gdzie polityka fiskalna jest mało przejrzysta, a instytucje budżetowe niedostatecznie rozwinięte, obserwuje się z reguły procykliczną politykę fiskalną i nadmierny deficyt budżetowy;
- VI. wydaje się, że odmienne wytłumaczenia przyczyn prowadzenia nieodpowiedzialnej polityki fiskalnej nie wykluczają się wzajemnie, a wręcz uzupełniają. Ograniczenie płynności jako źródło procykliczności polityki fiskalnej wskazuje, że kraje borykające się z tym problemem powinny starać się zapewnić sobie płynność finansową w okresie złej kondycji gospodarki. Polaryzacja preferencji społecznych, wynikająca z nierówności w podziale dochodów w społeczeństwie, jest sygnałem, aby państwo podejmowało skuteczniejsze działania w celu zmniejszenia dysproporcji w podziale dochodów. Natomiast problem wspólnego zasobu, asymetria informacji, konflikt interesów i problem pełnomocnictwa jako determinanty procykliczności polityki fiskalnej i deficytu budżetowego sugerują słabość instytucji fiskalnych i konieczność ich zreformowania;
- VII. obserwacja wpływu kryzysu na kondycję finansów publicznych krajów UE, zwłaszcza strefy euro wskazuje, że kłopoty budżetowe tych krajów są w pewnym stopniu warunkowane brakiem wspólnej polityki fiskalnej, co niesie za sobą negatywne konsekwencje dla stabilności strefy euro. Większa koordynacja polityki fiskalnej wśród państw UE wydaje się być istotnym warunkiem ograniczania negatywnego wpływu kryzysów gospodarczych na funkcjonowanie krajów UE;
- VIII. brak jednolitej polityki fiskalnej nie wynika jedynie z przyczyn politycznych, ale także w dużej mierze z trudności koncepcyjnych i organizacyjnych. Należy również mieć świadomość, że jednolita polityka fiskalna miałaby zapewne pozytywny wpływ na funkcjonowanie gospodarek

strefy euro jako całości, ale odbyłoby to się kosztem kondycji gospodarek poszczególnych państw. Byłyby one zmuszone do przestrzegania narzuconych reguł i rozwiązań, które mogłyby być sprzeczne z tymi, jakie należałoby zastosować w danym czasie w danej gospodarce;

- IX. innym problemem jest brak koordynacji między jednolitą polityką pieniężną a zróżnicowaną polityką fiskalną, co utrudnia efektywne prowadzenie polityki gospodarczej w strefie euro. Gdyby finanse publiczne były zdrowe, to oczekiwania inflacyjne kształtowałyby się na niskim poziomie, co pozwoliłoby utrzymywać relatywnie niskie stopy procentowe i stwarzać dobre warunki dla wzrostu gospodarczego. W rzeczywistości ekspansywna polityka fiskalna powiększająca deficyty budżetowe skłania Europejski Bank Centralny do podnoszenia stóp procentowych w obawie przed inflacją. W rezultacie prowadzi to nie tylko do wyższych stóp procentowych, ale także do powiększenia poziomu długu publicznego.

Bibliografia

- Alesina A., Perotti R., [1995], *Fiscal Expansions and Fiscal Adjustments in OECD Countries*, „NBER Working Paper”, No. 5214, Cambridge MA.
- Alesina A., Tabellini G., [1990], *A Positive Theory of Fiscal Deficits and Government Debt*, „Review of Economic Studies”, No. 57.
- Alesina A., Tabellini G., [September 2005], *Why Is Fiscal Policy Often Procyclical?*, „NBER Working Paper”, Cambridge MA.
- Andersen A.M., [February 2009], *Fiscal Policy and the global financial crisis*, Swedish Fiscal Policy Council Working Paper.
- Belka M., [2003], *Co to są zdrowe finanse publiczne?*, [w:] *Polska transformacja. Sukcesy i bariery. Refleksje z okazji jubileuszu Profesora Jana Muiżela*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź.
- Catao L.A., Sutton B.W., [2002], *Sovereign Defaults: the Role of Volatility*, IMF Working Paper 02/149.
- De Grauwe P., [2009], *Some Thoughts on Monetary and Political Union*, [in:] Talani L.S., *The future of EMU*, Palgrave Macmillan, London.
- Działo J., [2009], *Polityczne uwarunkowania jakości instytucji fiskalnych*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź.
- Gavin M., Perotti R., [1997], *Fiscal Policy in Latin America*, [in:] *NBER Macroeconomics Annual*, Cambridge MIT Press.
- General government deficit and surplus*, Eurostat 2000-2008.
- Kaminsky G.L., Reinhard C.M., Vegh C.A., [2004], *When It Rains, It Pours: Procyclical Capital Flows and Macroeconomic Policies*, [in:] Gertler M., Rogoff K. (eds) *NBER Macroeconomic Annual 2004*, Cambridge, MA: MIT Press.
- Larch M., Turrini A., [January 2009], *Received wisdom and beyond: Lessons from consolidation in the EU*, European Commission.
- Milesi-Ferretti G. M., [2004], *Good, Bad or Ugly? On the Effects of Fiscal Rules with Creative Accounting*, „Journal of Public Economics”, No. 88.
- Owsiak S., [2001], *Finanse publiczne w zagrożeniach i szansach wzrostu gospodarki Polski*, tekst wystąpienia na posiedzeniu Rady Strategii Społeczno-Gospodarczej z dn. 8.12.2001.
- Persson T., Roland G., Tabellini G., [2006], *Electoral rules and government spending in parliamentary democracies*, UCLA, Department of Economics.

- Persson T., Svensson L., [1989], *Why a stubborn conservative would run a deficit: Policy with time-inconsistent preferences*, „Quarterly Journal of Economics”, No. 104.
- Public Finances in EMU 2009*, [2009], European Commission, European Economy 5.
- Reinforcing economic policy coordination*, [12th May 2010], European Commission.
- Rogoff K.S., *Growth in a time of debt*, [2010], NBER Working Paper no 15639.
- Skiba L., [2011], *Polityka fiskalna w unii walutowej*, Instytut Sobieskiego, Warszawa.
- Stability and convergence programmes: 2009-2010*, [2009], European Commission, European Economy 5.
- Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych*, Dziennik Ustaw 2009, Nr 157, poz. 1240.
- von Hagen J., Harden I., [1996], *Budget Processes and Commitment to Fiscal Discipline*, „IMF Working Paper”, No. 96/78.
- Wernik A., [2002], *Problemy polityki fiskalnej w kreowaniu policy mix*, XXII Konferencja Naukowa NBP, Falenty.
- World Economic Outlook*, International Monetary Fund 2009.
- Woo J., [2006], *Why Do More Polarized Countries Run More Pro-cyclical Fiscal Policy?*, DePaul University, Chicago.

WHY IS A “GOOD” FISCAL POLICY DIFFICULT TO PURSUE?

Summary

The paper examines the impact of political factors on fiscal policy. The author's main interest is in the political determinants of misguided, ineffective fiscal policies. Politicians tend to pursue their own interests and use fiscal policy to achieve their own goals, the author says. As a consequence, they usually run up excessive budget deficits and public debts. Often, fiscal policy becomes procyclical and reinforces the negative effects of the crisis instead of alleviating them.

The author examines liquidity constraints at a time of recession, the polarization of social preferences, information asymmetry and conflicts of interest as factors that make a good fiscal policy difficult to pursue. The analysis confirms that the personal interests of those in power strongly affect their fiscal policy. This explains why fiscal policy is often ineffective and generates an excessive budget deficit and public debt, Działo says.

Another research area is the role of fiscal policy and fiscal incentives at a time of global economic crisis. According to Działo, an excessive deficit and debt are in part due to a lack of a common fiscal policy in the euro zone. Better coordination of fiscal policy in EU countries could help limit the negative impact of the financial crisis on EU countries, the author says.

Działo also investigates the problem of fiscal and monetary policy coordination (policy mix), which is especially important for euro-zone countries pursuing a common monetary policy and different national fiscal policies. An expansionary fiscal policy pursued in many euro-area countries forces the European Central Bank to raise interest rates for fear of inflation, the author says. This leads to not only higher interest rates, but also a further increase in the level of public debt.

Keywords: fiscal policy, liquidity constraints, conflict of interest, information asymmetry, budget deficit, public debt, fiscal and monetary policy coordination (policy mix)

JEL classification codes: E62, E63, H62, H63
