

Ekonomia

Efekty polityki fiskalnej w Polsce

Agata Szymańska



Efekty polityki fiskalnej w Polsce



WYDAWNICTWO
UNIWERSYTETU
ŁÓDZKIEGO

Ekonomia

Efekty polityki fiskalnej w Polsce

Agata Szymańska

Agata Szymańska – Uniwersytet Łódzki, Wydział Ekonomiczno-Socjologiczny
Instytut Ekonomii, Katedra Makroekonomii, 90-214 Łódź, ul. Rewolucji 1905 r. nr 41/43

RECENZENT

Piotr Ciżkowicz

REDAKTOR INICJUJĄCY

Beata Koźniewska

REDAKCJA

Izabela Baran

SKŁAD I ŁAMANIE

Munda – Maciej Torz

KOREKTA TECHNICZNA

Wojciech Grzegorzczak

PROJEKT OKŁADKI

Agencja Reklamowa efectoro.pl

Zdjęcie wykorzystane na okładce: © Depositphotos.com/cherezoff

© Copyright by Agata Szymańska, Łódź 2020

© Copyright for this edition by Uniwersytet Łódzki, Łódź 2020

Wydane przez Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego
Wydanie I. W.09999.20.M

Ark. wyd. 12,9; ark. druk. 13,125

ISBN 978-83-8220-262-5

e-ISBN 978-83-8220-263-2

Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego
90-131 Łódź, ul. Lindleya 8
www.wydawnictwo.uni.lodz.pl
e-mail: ksiegarnia@uni.lodz.pl
tel. 42 665 58 63

Spis treści

Wstęp	7
Rozdział 1	
Współzależności pomiędzy koniunkturą gospodarczą a polityką fiskalną	11
Wprowadzenie	11
1.1. Stabilizacyjna funkcja polityki fiskalnej	12
1.2. Cykliczność polityki fiskalnej	17
1.3. Instrumenty polityki fiskalnej, aktywna i pasywna polityka fiskalna oraz ich związki z koniunkturą	24
1.4. Pomiar efektów polityki fiskalnej	31
1.4.1. Koncepcja mnożnika fiskalnego	31
1.4.2. Wybrane determinanty mnożnika fiskalnego	33
1.4.3. Niekeynesowskie efekty konsolidacji fiskalnej	43
Podsumowanie	48
Rozdział 2	
Polityka fiskalna w standardowych modelach teoretycznych i empirycznych nierozróżniających wahań koniunktury	51
Wprowadzenie	51
2.1. Polityka fiskalna w modelu teoretycznym	52
2.1.1. Wybrane założenia modeli teoretycznych	52
2.1.2. Polityka fiskalna w modelu realnego cyklu koniunkturalnego – wybrane aspekty	62
2.1.3. Zarys analiz polityki fiskalnej w prostych modelach nowokeynesowskich	72
2.2. Polityka fiskalna w empirycznych modelach wektorowej autoregresji	73
2.3. Studia zdarzeń oraz podejście narracyjne i ich implementacja na potrzeby identyfikacji w wybranych modelach empirycznych oraz teoretycznych uwzględniających politykę fiskalną	84
2.4. Wybrane problemy w analizach oddziaływania szoków podatkowych na gospodarkę	91
Podsumowanie	94

Rozdział 3

Efekty polityki fiskalnej a wahania koniunktury 97

Wprowadzenie 97

3.1. Znaczenie analiz nieliniowych dla oceny oddziaływania polityki fiskalnej na koniunkturę 97

3.2. Monetarne uwarunkowania efektów polityki fiskalnej – wybrane zagadnienia 100

3.3. Teoretyczne modele nowokeynesowskie z wybranymi restrykcjami 103

3.3.1. Stopa procentowa bliska zera 103

3.3.2. Pułapka płynności 113

3.4. Efekty polityki fiskalnej a wahania koniunktury w modelach empirycznych 115

3.5. Wybrane podejścia alternatywne 128

Podsumowanie 130

Rozdział 4

Badanie empiryczne dla Polski 133

Wprowadzenie 133

4.1. Model SVAR z trzema zmiennymi endogenicznymi – badanie na pełnej próbie czasowej 134

4.1.1. Model podstawowy 134

4.1.2. Dane w modelu podstawowym 137

4.1.3. Wyniki badania empirycznego 139

4.2. Efekty polityki fiskalnej w podpróbach rozdzielonych wybuchem światowego kryzysu finansowo-gospodarczego z 2008 r. 146

4.3. Model SVAR rozszerzony o zmienne z zakresu polityki monetarnej 151

Podsumowanie 155

Zakończenie 157

Załączniki do rozdziału 4 161

Załącznik 1. Zmienne 161

Załącznik 2. Model SVAR z trzema zmiennymi endogenicznymi – pełna próba 165

Załącznik 3. Model SVAR – wyniki w podpróbach 173

Załącznik 4. Rozszerzony model SVAR 177

Bibliografia 181

Spis tabel 209

Wstęp

Polityka fiskalna w ostatnich latach stanowi przedmiot licznych badań, które koncentrują się nie tylko na jej funkcji stabilizacyjnej, ale również na szeroko rozumianych współzależnościach z koniunkturą gospodarczą.

Polityka fiskalna w roli narzędzia przywracania równowagi została silnie zaakcentowana przez zwolenników interwencjonizmu w okresie Wielkiego Kryzysu z przełomu lat dwudziestych i trzydziestych XX w. Ponowny zwrot ku stabilizacyjnej polityce fiskalnej, opartej na narzędziach uznaniowych, nastąpił w obliczu recesji, której skutki gospodarka światowa w sposób szczególny odczuła na przełomie pierwszej i drugiej dekady XXI w. W tym okresie instrumenty polityki fiskalnej stanowiły w wielu krajach główne narzędzia stymulowania agregatowego popytu i pobudzania gospodarki, na co wpłynęła m.in. ograniczona skuteczność konwencjonalnych narzędzi polityki monetarnej. Skala recesji i ograniczona skuteczność innych form przywracania równowagi spowodowały, że w obliczu silnego załamania gospodarczego wiele krajów wdrożyło fiskalne narzędzia stabilizacyjne nakierowane na uzyskanie efektów oddziałujących na pobudzenie aktywności gospodarczej.

Efekty polityki fiskalnej można analizować za pomocą mnożnika fiskalnego. Mnożnik fiskalny, w najbardziej ogólnym znaczeniu, informuje o zmianach (najczęściej) produktu krajowego brutto (PKB) wywoływanych egzogenicznymi zmianami wybranych instrumentów polityki fiskalnej. Ponieważ mnożnik może być ustalany dla różnych narzędzi polityki fiskalnej, dla różnych okresów i przy różnych założeniach, co wpływa na brak jednego „mnożnika”, w prezentowanej pracy oprócz sformułowania mnożnik fiskalny używa się również określenia mnożniki fiskalne, zwłaszcza w przypadku analiz porównawczych, co jest także praktykowane w literaturze przedmiotu (zob. np. Barrell, Fic i Liadze, 2009; Barrell, Holland i Hurst, 2012a; Mineshima, Poplawski-Ribeiro i Weber, 2014).

Przegląd literatury wskazuje na różne podejścia do ustalania mnożnika fiskalnego, co więcej – uzyskiwane wyniki różnią się zależnie od zastosowanego narzędzia analitycznego, zainicjowanego instrumentu polityki fiskalnej, jak i wielu innych czynników, w tym strukturalnych uwarunkowań badanych gospodarek.

Dokonany przegląd literatury pozwala zauważyć, że ustalenie mnożnika fiskalnego najczęściej odbywa się przy wykorzystaniu modeli wektorowej autoregresji (modeli VAR), modeli realnego cyklu koniunkturalnego (modeli RBC), nowo-keynesowskich dynamicznych stochastycznych modeli równowagi ogólnej (modeli DSGE) lub przy zastosowaniu podejścia narracyjnego. Należy podkreślić, że badania skoncentrowane na rozpoznaniu wielkości mnożników fiskalnych prowadzone są głównie dla państw rozwiniętych, zwłaszcza Stanów Zjednoczonych oraz krajów Europy Zachodniej. Co więcej, skala ostatniej recesji z XXI w. wpłynęła na modyfikację dotychczasowego podejścia do ustalania mnożników i zaakcentowanie potrzeby rozróżniania efektów polityki fiskalnej zależnych od stanów aktywności gospodarczej. Niemniej w ostatnich latach rośnie zainteresowanie prowadzeniem badań związanych z rozpoznaniem mnożników fiskalnych także w mniej zaawansowanych gospodarkach. Przykładowe badania dotyczące szacowania wpływu zaburzeń fiskalnych w krajach Europy Środkowo-Wschodniej z wykorzystaniem modeli VAR prezentują Lendvai (2007), Mirdala (2009), Baxa (2010), Haug, Jędrzejowicz i Sznajderska (2013), Crespo Cuaresma, Eller i Mehrotra (2011), Benčík (2014), Grdović Gnip (2014), Baranowski, Krajewski, Mackiewicz i Szymańska (2016), Krajewski (2017), Mirdala i Kamenik (2017), Deskar-Škrbić i Šimović (2015; 2017).

W przypadku Polski, podobnie jak innych krajów aspirujących do uczestnictwa w strefie euro, polityka fiskalna stanowi przedmiot szczególnego zainteresowania, co wynika m.in. z przyszej rezygnacji tych krajów z prowadzenia niezależnej polityki pieniężnej i przekazania tych kompetencji na rzecz polityki Europejskiego Banku Centralnego. W konsekwencji wzrasta zainteresowanie pogłębianymi analizami dotyczącymi rozpoznania efektów polityki fiskalnej w krótkim okresie, głównie ze względu na możliwości wykorzystania jej instrumentów do stabilizowania wahań koniunktury. Tym samym rozpoznanie efektów polityki fiskalnej może stanowić podstawy do formułowania zaleceń w zakresie reagowania tych krajów na asymetryczne szoki zachodzące wewnątrz strefy euro. Należy jednak wskazać, że skala zastosowania polityki fiskalnej w Unii Europejskiej jest dyscyplinowana m.in. instytucją paktu stabilności i wzrostu oraz zaleceniami wydanymi przez Komisję Europejską, co z jednej strony ogranicza nadmierną ekspansję fiskalną na poziomie poszczególnych krajów, z drugiej zaś oddziałuje na dążenie do utrzymania stabilnych warunków wzrostu w krajach członkowskich, zwłaszcza wewnątrz strefy euro.

Celem prezentowanego badania jest próba określenia efektów polityki fiskalnej w Polsce, przy czym pomiar tych efektów dokonany został na podstawie mnożników fiskalnych. Podjęte badanie ma uzasadnienie z kilku powodów, m.in. należy wskazać, że tak sformułowany cel pracy pozwala na przeprowadzenie szerokiej empirycznej oceny efektów mnożnikowych wywoływanych instrumentami polityki fiskalnej. Wprowadzie mnożniki wydatków rządowych dla Polski stanowiły przedmiot badań np. Łaskiego, Osiatyńskiego i Zięby (2010),

a mnożniki wydatków rządowych i podatków netto badań np. Hauga, Jędrzejowicza i Sznajderskiej (2013), ponadto analizy mnożnikowe były przedmiotem prac ukazujących Polskę na tle innych krajów Europy Środkowo-Wschodniej (zob. np. Benčík, 2014; Baranowski i in., 2016; Krajewski i Szymańska, 2018), to jednak badania te skupiały się na nieco mniej rozbudowanych analizach efektów mnożnikowych, a przyjęta w nich próba czasowa uwzględniała najczęściej tylko kilka lat następujących po wybuchu globalnego kryzysu finansowo-gospodarczego z 2008 r. Ponadto, o czym już wspomiano, rozpoznanie siły reakcji PKB na zmiany instrumentów fiskalnych w krótkim okresie ma znaczenie z punktu widzenia potencjalnego uczestnictwa Polski w strefie euro, co stanowi dodatkową przesłankę do podjęcia tego typu analiz empirycznych. Należy też wskazać, że w prezentowanym badaniu podjęto próbę ustalenia oraz porównania efektów polityki fiskalnej w Polsce w okresie przed wybuchem ogólnoświatowego kryzysu z przełomu pierwszej i drugiej dekady XXI w. oraz w latach następujących po tym wydarzeniu, co umożliwi sformułowanie dodatkowych wniosków w zakresie oceny polityki fiskalnej w Polsce. Co więcej, przeprowadzone w ramach badania empirycznego analizy ukierunkowane zostały na rozpoznanie efektów wywołanych zarówno instrumentami dochodowymi (podatki netto), jak i instrumentami wydatkowymi (w badaniu empirycznym wydatki te zostały ujęte jako suma rządowych wydatków na konsumpcję i inwestycje).

Celowi badania podporządkowano układ pracy, który w części zasadniczej składa się z czterech rozdziałów.

W rozdziale pierwszym przedstawiono analizy teoretyczne z zakresu związków polityki fiskalnej i koniunktury gospodarczej, w szczególności zaprezentowano poglądy odniesione do stabilizacyjnej funkcji polityki fiskalnej, przedstawiono problem procykliczności polityki fiskalnej, zarysowano sposoby prowadzenia polityki fiskalnej oparte na automatycznych stabilizatorach i działaniach uznaniowych oraz wskazano na teoretyczne podstawy i determinanty mnożnika fiskalnego.

W rozdziałach drugim i trzecim przedstawiono przegląd wybranej literatury z zakresu efektów polityki fiskalnej, przy czym zastosowano tu podejście, na podstawie którego dokonano podziału wybranych badań zależnie od tego, czy w sposób bezpośredni uwzględniały one powiązania efektów polityki fiskalnej z wahaniami koniunktury, czy też pomijały te zależności. Biorąc pod uwagę powyższe, w rozdziale drugim zaprezentowano przykładowe badania dotyczące efektów polityki fiskalnej uzyskiwanych w modelach, które nie uzależniają siły oddziaływania instrumentów fiskalnych od aktywności gospodarczej analizowanego kraju. W rozdziale trzecim natomiast zaprezentowano efekty polityki fiskalnej, jakie uzyskiwane są przy wykorzystaniu narzędzi umożliwiających ustalenie mnożników fiskalnych zależnych od wahań koniunktury. Ze względu na obszerność dostępnej literatury w rozdziałach tych zaprezentowano tylko niektóre zagadnienia, a także przedstawiono wnioski z wybranych badań.

Rozdział czwarty prezentuje badanie empiryczne dla Polski. Analizy przeprowadzono przy zastosowaniu strukturalnego modelu wektorowej autoregresji (SVAR) z identyfikacją zaburzeń zaproponowaną przez Blancharda i Perottiego (2002). Przyjęta w tych analizach próba badawcza została oparta na częstotliwości kwartalnej i ze względu na dostępność danych obejmuje okres pomiędzy pierwszym kwartałem 1999 r. a drugim kwartałem 2018 r. Badanie przeprowadzono na podstawie modelu bazowego z trzema zmiennymi endogenicznymi (PKB, podatki netto, wydatki rządowe), który następnie rozszerzono o zmienne z zakresu polityki monetarnej.

W zakończeniu ujęto wnioski z przeprowadzonych analiz oraz przedstawiono krótkie podsumowanie realizacji celu pracy.

Książka ujmuje szeroki przegląd badań, lecz wobec dynamiki wdrażania nowych narzędzi analitycznych i ich licznych modyfikacji został on ograniczony do prezentacji wybranych rozwiązań. Należy podkreślić, że omawiane zagadnienia mają duże znaczenie zarówno na gruncie teoretycznym, jak i praktycznym, zwłaszcza w kontekście oceny efektów stabilizacyjnej polityki fiskalnej prowadzonej w obliczu silnych zaburzeń koniunkturalnych. Praca wkomponowana jest zatem w mocno akcentowany w ostatnich latach obszar badań z zakresu roli i znaczenia stabilizacyjnej polityki fiskalnej.

Rozdział 1

Współzależności pomiędzy koniunkturą gospodarczą a polityką fiskalną

Wprowadzenie

Rozdział stanowi wprowadzenie w obszar zagadnień, które podejmują analizę związków zachodzących pomiędzy koniunkturą gospodarczą a polityką fiskalną, poczynając od teoretycznego zarysu poglądów na funkcje i znaczenie polityki fiskalnej, po ukazanie mnożnika fiskalnego i jego determinant.

W związku z powyższym w tej części pracy zostaną przedstawione funkcje polityki fiskalnej ze szczególnym podkreśleniem funkcji stabilizacyjnej. Ponadto poruszone zostaną zagadnienia obejmujące instrumenty polityki fiskalnej, a także omówione automatyczne stabilizatory koniunktury oraz działania uznaniowe, ze względu na znaczenie tych dwóch rodzajów polityki fiskalnej w działaniach na rzecz stabilizacji w krótkim okresie. Uwaga skupiona zostanie również na analizie cykliczności polityki fiskalnej, m.in. zaprezentowane zostaną przykładowe przyczyny procykliczności polityki fiskalnej i ważniejsze badania utrzymane w tym nurcie.

Szczególnie istotny dla podejmowanych analiz jest podrozdział, w którym zaprezentowano mnożnik fiskalny oraz scharakteryzowano jego determinanty. W ogólnym rozumieniu mnożnik fiskalny informuje o szacunkowych zmianach (najczęściej) PKB wywołanych egzogenicznymi zmianami wybranych instrumentów polityki fiskalnej. Jego wielkość uzależniona jest od licznych czynników, które osłabiają lub wzmacniają interakcje pomiędzy bodźcami fiskalnymi a koniunkturą. W tym znaczeniu mnożnik wskazuje na efekty, jakie przynosi zastosowanie instrumentów polityki fiskalnej, a tym samym może stanowić podstawę oceny działań stabilizacyjnych lub konsolidacyjnych.

Układ rozdziału jest następujący. W pierwszym podrozdziale zaprezentowano wybrane funkcje polityki fiskalnej. Szczególna uwaga została poświęcona funkcji stabilizacyjnej, jako najważniejszej z punktu widzenia celu pracy. W podrozdziale tym dokonano również krótkiego przeglądu stanowisk, jakie wybrane szkoły makroekonomii formułowały pod adresem stabilizacyjnej funkcji polityki fiskalnej.

Głównym celem tego opisu jest wskazanie na ewolucję poglądów w obszarze polityki fiskalnej, które były uzależnione m.in. od uwarunkowań makroekonomicznych, rozwoju narzędzi analitycznych, w tym zmian w obszarze stosowania metod ilościowych. W kolejnym podrozdziale wskazano na kwestie cykliczności polityki fiskalnej, podkreślając teoretyczny oraz empiryczny wymiar zagadnienia. W podrozdziale trzecim zwrócono uwagę na znaczenie aktywnej i pasywnej polityki fiskalnej. W ostatnim podrozdziale przytoczono przykładowe definicje mnożnika fiskalnego oraz krótko scharakteryzowano jego determinanty. Analizy te uzupełniono o koncepcję niekeynesowskich efektów polityki fiskalnej, przytaczając przykładowe dowody empiryczne potwierdzające ich istnienie, opierając się głównie na wnioskach z minionych konsolidacji.

1.1. Stabilizacyjna funkcja polityki fiskalnej

Polityka fiskalna pełni trzy ważne funkcje, do których należy zaliczyć: funkcję alokacyjną, funkcję redystrybucyjną oraz funkcję stabilizacyjną (Musgrave i Musgrave, 1984).

Funkcja alokacyjna sprzyja tworzeniu dobrobytu, gdyż koncentruje się na podziale (alokacji) dostępnych zasobów wobec alternatywnych zastosowań. Działania rządu podejmowane w ramach realizacji tej funkcji zmierzają do wytwarzania odpowiedniej ilości dóbr publicznych oraz ustalania właściwej struktury produkcji tych dóbr (Federowicz, 1998, s. 21–22). Poza rozdziałem środków w ramach sektora publicznego polityka fiskalna wpływa także na alokację w sektorze prywatnym, głównie w sektorze przedsiębiorstw niefinansowych, co odbywa się poprzez stosowanie narzędzi pomocy publicznej (Wernik, 2014, s. 154). Alokacyjna funkcja polityki fiskalnej związana jest z potrzebą neutralizacji zawodności rynku oraz koniecznością rozdziału ograniczonych zasobów pomiędzy produkcję dóbr prywatnych i dóbr publicznych (Musgrave i Musgrave, 1984). Realizacja tej funkcji możliwa jest poprzez gromadzenie dochodów na cele działalności publicznej (obejmującej dostarczanie dóbr publicznych) oraz ponoszenie wydatków zgodnie z przyjętymi założeniami.

Redystrybucyjna funkcja polityki fiskalnej opiera się na wtórnym podziale dochodu, który ustalony został w wyniku pierwotnej wyceny dokonanej za pośrednictwem mechanizmu rynkowego. Celem szczegółowym działań redystrybucyjnych jest właściwe regulowanie rozdziału dochodu pomiędzy społeczeństwo, przy zachowaniu zasady sprawiedliwości społecznej (Federowicz, 1998, s. 12). Szczególną rolę w redystrybucji przypisuje się takim instrumentom, jak podatki oraz system transferów (Owsiak, 2017, s. 100). Funkcja ta realizowana jest w formie

pieniężnej, głównie za pośrednictwem transferów wpływających na ostateczny podział dochodów pomiędzy społeczeństwo (Barczyk, 2004, s. 145). W przypadku efektów redystrybucyjnych ważne miejsce zajmują wybory dotyczące skali redystrybucji fiskalnej (najczęściej skala ta mierzona jest relacją wydatków publicznych do PKB) oraz doboru kanałów redystrybucji, na które składają się sposoby i metody gromadzenia oraz wydatkowania środków publicznych (Wernik, 2014, s. 151).

Stabilizacyjna funkcja polityki fiskalnej koncentruje się na odpowiednim doborze instrumentów, które sprzyjają działaniom podejmowanym na rzecz kształtowania stabilnego wzrostu gospodarczego, zachowania stabilnego poziomu cen, osiągnięcia wysokiego (pełnego) zatrudnienia lub zapewniania równowagi bilansu płatniczego kraju (Pietrewicz, 1993, s. 14). Jak podkreśla Federowicz (1998, s. 25), stabilizacyjna polityka fiskalna musi pozostawać w związku z polityką pieniężną. Utrzymanie tej zależności wynika z faktu, że skuteczność przeciwdziałania wahanom koniunktury zwiększa się w miarę podejmowania bardziej kompleksowego zestawu działań stabilizacyjnych. W związku z powyższym konieczność powiązania polityki pieniężnej i polityki fiskalnej ujawnia się zwłaszcza w przypadku funkcji stabilizacyjnej, nie ma natomiast takiego wymogu w przypadku funkcji alokacyjnej oraz redystrybucyjnej, w praktyce jednak koordynacja działań fiskalnych i monetarnych może przekładać się również na efektywność decyzji redystrybucyjnych czy alokacyjnych (Federowicz, 1998, s. 26–27). Realizacja stabilizacyjnej funkcji polityki fiskalnej przebiega przy wykorzystaniu zarówno narzędzi polityki dyskrecjonalnej, jak i instrumentów polityki pasywnej opartej na automatycznych stabilizatorach (Owsiak, 2017).

Zdefiniowane powyżej funkcje polityki fiskalnej powinny zostać tak zaprojektowane, aby nie generowały konfliktów – w rzeczywistości może dochodzić do częstych spięć pomiędzy ich poszczególnymi celami (zob. Musgrave i Musgrave, 1984). Wobec tego cechy „dobrej” polityki fiskalnej formułuje m.in. Owsiak (1999, s. 287–289) i zalicza do nich: (i) racjonalny fiskalizm, wyrażony w dbałości o nieprzekraczanie optymalnej stopy opodatkowania, (ii) umiejętność odpowiedniego łączenia celów fiskalnych z celami pozafiskalnymi oraz (iii) zapewnienie stabilności reguł polityki fiskalnej.

Analizując literaturę przedmiotu, zauważyć można, że polityka fiskalna budziła najwięcej kontrowersji w odniesieniu do jej funkcji stabilizacyjnej. Znalazło to swoje odzwierciedlenie w podkreślaniu lub negowaniu roli polityki fiskalnej w poszczególnych szkołach makroekonomii.

Liberalna ekonomia klasyczna nie przypisywała polityce fiskalnej większej roli i znaczenia, czego wyrazem było określenie zakresu interwencjonizmu państwa, sprowadzonego do „trzech obowiązków wielkiej wagi”, tj. zapewnienia bezpieczeństwa militarnego, organizacji wymiaru sprawiedliwości oraz zapewnienia i utrzymania urzędów i instytucji użyteczności publicznej (Blaug, 2000, s. 76; Smith, 2007). A. Smith podkreślał, że dług publiczny jest szkodliwy dla gospodarki oraz wskazywał na nieprodukcyjny charakter części wydatków państwa

finansowanych długiem¹ (Blaug, 2000, s. 77). W ekonomii klasycznej rola państwa sprowadzona została głównie do tworzenia warunków zapewniających sprawne działanie „niewidzialnej ręki rynku”, co oznaczało wyeliminowanie interwencjonizmu do minimum. Kwestie podatków i zadłużenia przejawiały się również w pracach czołowych klasyków, m.in. D. Ricarda czy J. S. Milla. W poglądach A. Smitha państwo traktowane było m.in. jako podmiot, który angażuje się w działalność gospodarczą w celu dostarczania dóbr o dużej korzyści społecznej oraz w celu ochrony nowych dziedzin gospodarki przed konkurencją zagraniczną, a tym samym Smith dopuszczał istnienie co najmniej jednego dobra publicznego (Bartkowiak, 2003, s. 40–41).

Istotne znaczenie polityki fiskalnej w stabilizowaniu koniunktury podkreślone zostało w nurcie ekonomii keynesowskiej, przypisującej tej polityce szczególną rolę pobudzania agregatowego popytu. Zgodnie z przedstawianymi argumentami niedostateczny popyt, wolna podaż czynników wytwórczych, ogólny marazm gospodarczy nie były możliwe do przezwyciężenia wyłącznie przy wykorzystaniu działań banku centralnego. W tej sytuacji konieczne okazało się zastosowanie narzędzi polityki fiskalnej, która, poprzez właściwą stymulację prowadzoną głównie za pośrednictwem wydatków budżetowych, byłaby w stanie pobudzić aktywność gospodarczą. Takie wnioski oznaczają pewien zarzut pod adresem polityki pieniężnej, której, zdaniem keynesistów, nie można uznać za skuteczną (Barczyk, 2004, s. 86). Keynesiści w swoim programie podkreślali stabilizacyjną rolę polityki fiskalnej, natomiast mniejszą uwagę koncentrowali na pozostałych funkcjach tradycyjnie przypisywanych polityce fiskalnej. Dokonany przez keynesistów zwrot ku roli polityki fiskalnej był istotny, a Wielki Kryzys (1929–1933) stał się jednym z przyczynków do debaty na temat roli polityki fiskalnej w stabilizowaniu koniunktury. Skuteczność keynesowskiej polityki fiskalnej potwierdzał podstawowy model AD/AS oraz proste modele syntezy neoklasycznej².

1 Należy podkreślić, że Smith przyczyny powstawania długu publicznego upatrywał m.in. w działaniach wojennych pociągających za sobą duże wydatki niemożliwe do oplatania wpływami z podatków, zwłaszcza w sytuacji braku oszczędności. W jego opinii wynika to z prostej zależności: „Brak oszczędności w czasie pokoju narzuca konieczność zaciągania długów w czasie wojny” (Smith, 2007, s. 608). Ponadto ostrzegał, że proces narastania długów obserwowalny w większości krajów europejskich „na dłuższą metę doprowadzi je prawdopodobnie do ruiny” (Smith, 2007, s. 610).

2 Model IS-LM, wielokrotnie modyfikowany, akcentował skuteczność polityki fiskalnej, zwłaszcza w czasie ograniczonej eksploatacji konwencjonalnych narzędzi polityki pieniężnej, m.in. uwypuklał szczególną rolę interwencjonizmu rządowego (zob. Snowdon, Vane i Wynarczyk, 1998, s. 99–110). Jak podkreśla Bludnik (2010), ortodoksyjny keynesowski model IS-LM, którego fundamenty stworzyli Hicks (1937), Hansen (1949) i Modigliani (1944), a rozwijali m.in. Samuelson (1948) i Hansen (1953), utrzymywał dominującą pozycję narzędzia oceny wpływu *policy mix* na gospodarkę do połowy lat sześćdziesiątych XX w. Model IS-LM umożliwił także ocenę skuteczności polityki gospodarczej w skrajnych przypadkach – w pułapce płynności, jak i w pułapce inwestycji (zob. Snowdon, Vane i Wynarczyk, 1998, s. 113–117).

Jednakże, jak podkreśla Wojtyna (2000, s. 120–122), nadmierne akcentowanie strony popytowej gospodarki, koncentracja na pobudzaniu popytu efektywnego, problemy w wyjaśnianiu ekspansji (mimo dość rozbudowanego uzasadnienia przyczyn recesji) czy pomijanie konsekwencji narastających deficytów należą do ważniejszych zarzutów stawianych keynesizmowi.

Z kolei monetarzyści swój program oparli na roli polityki pieniężnej w realizacji celów gospodarczych. Poglądy przedstawiane przez monetarystów w dużej mierze kształtowały się pod wpływem stanu gospodarki (wysoka inflacja, głęboka recesja), w tym wynikały z konsekwencji nadmiernego interwencjonizmu (deficyt, zadłużenie). Sytuacja makroekonomiczna przeniosła się na zmiany na gruncie teoretycznym, w tym na modyfikację krzywej Phillipsa (Snowdon, Vane i Wynarczyk, 1998). Zdaniem monetarystów tradycyjnie pojmowana polityka stabilizacyjna nie była w stanie przynieść oczekiwanych rezultatów, zwłaszcza że związana była z ingerencją w procesy gospodarcze. Tym samym monetarzyści liczne zarzuty kierowali wobec polityki fiskalnej, podkreślając, że nie stanowi ona właściwego narzędzia wspierania wzrostu gospodarczego, oraz uzasadniając, że interwencjonizm rządowy i dyskrejonalna polityka fiskalna sprzyjają jedynie pogłębianiu nierównowagi. Jak wskazywano, polityka makroekonomiczna powinna zostać nakierowana przede wszystkim na walkę z inflacją i koncentrować się na zapewnieniu stabilności cen. W swoim programie monetarzyści wyższą skuteczność w działaniach stabilizacyjnych przypisywali polityce pieniężnej (postrzegali inflację jako zjawisko pieniężne), która to powinna być prowadzona według reguł.

Koncepcję monetarystów przejęła i rozwinęła nowa szkoła klasyczna, która zanegowała skuteczność dyskrejonальной polityki stabilizacyjnej zarówno w odniesieniu do krótkiego, jak i długiego okresu. Zwolennicy nowej szkoły klasycznej akcentowali konieczność uwzględniania racjonalnych oczekiwań (Muth, 1961). Kwestia ta miała znaczenie dla polityki gospodarczej, gdyż zakładano, że „zakłócenia” ze strony polityki gospodarczej są neutralizowane poprzez racjonalne zachowania podmiotów, które doskonale znają mechanizmy rynkowe i nie popełniają systematycznych błędów w ocenie działań podejmowanych przez państwo. Co więcej, silne podkreślenie problemu dynamicznej niespójności (Kydland i Prescott, 1977) spowodowało postawienie dodatkowych zarzutów kierowanych pod adresem polityki pieniężnej, prowadząc do wysunięcia tezy o nieskuteczności tejże polityki. Zgodnie z głoszonymi poglądami systematyczna polityka pieniężna nie ma wpływu na kształtowanie zmiennych realnych, aczkolwiek wpływ ten może zostać osiągnięty krótkotrwale poprzez efekt tzw. niespodzianki pieniężnej (zob. Lucas, 1975). Tego typu polityka nie mogła być jednak realizowana w sposób trwały (zob. Barczyk, 2004, s. 112–113). Oznacza to, że w poglądach nowych klasyków zarówno stabilizacyjna polityka fiskalna, jak i stabilizacyjna polityka pieniężna uznawane były za nieskuteczne (zob. Sargent i Wallace, 1975; 1976). Nowa szkoła klasyczna wpłynęła m.in. na modyfikację krzywej Phillipsa i stworzenie

koncepcji krzywej Phillipsa wspartej oczekiwaniami racjonalnymi. Eksponowany problem dynamicznej niespójności czasowej dotknął także polityki fiskalnej (zob. Persson i Svensson, 1989). Zaczęto podkreślać znaczenie opóźnień w roli czynników destabilizujących, a tym samym uznawać je za dodatkowy argument przemawiający za nieskutecznością polityki skierowanej na stabilizację.

Kwestia skuteczności polityki stabilizacyjnej podejmowana była również w ramach szkoły realnego cyklu koniunkturalnego, za której początek uznawana jest publikacja artykułu Kydlanda i Prescottta (1982)³. W tradycyjnej teorii realnego cyklu koniunkturalnego za przyczyny fluktuacji uznawano wstrząsy podażowe, zwłaszcza losowe wstrząsy technologiczne⁴, które wytrącają gospodarkę z dotychczasowej ścieżki wzrostu. Ponadto w ramach głoszonego programu wykluczono stabilizacyjną rolę polityki gospodarczej. Według szkoły realnego cyklu koniunkturalnego wahania koniunkturalne stanowiły pewien naturalny stan gospodarki, zgodny z przewidywaniami teorii neoklasycznej (Prescott, 1986). Polityka fiskalna, ze względu na odrzucenie potrzeby prowadzenia polityki stabilizacji, nie odgrywała roli nakierowanej na łagodzenie wahań koniunkturalnych, mogła natomiast stanowić źródło fluktuacji (zaburzeń).

Nowa szkoła keynesowska wskazywała m.in. na problem sztywności⁵ (zarówno sztywności realnych, jak i nominalnych, odnoszonych do płac oraz cen), które utrudniają osiągnięcie równowagi. Natomiast kwestie uwzględniania mikropodstaw makroekonomii miały pierwotnie wyjaśnić zjawisko bezrobocia i inflacji, czego starano się dokonać m.in. poprzez odniesienie do analiz decyzji podmiotów prywatnych (gospodarstw domowych i przedsiębiorstw) oraz poprzez rozszerzenie wykorzystania modeli równowagi ogólnej (zob. Colander i Landreth, 2005, s. 506–507). Nowi keynesiści wprowadzają oprócz polityki stabilizacji opartej na regułach także możliwość zastosowania aktywnej polityki gospodarczej zarówno pieniężnej, jak i fiskalnej. Jak zauważają Snowden, Vane i Wynarczyk (1998), poglądy nowych keynesistów w tym zakresie są nieco odmienne. Niemniej szkoła ta podkreśla znaczenie polityki stabilizacyjnej, lecz uznaje wyższość polityki opartej na regułach nad polityką uznaniową, przy czym ta ostatnia wydaje się możliwa do zastosowania jedynie w przypadku głębokich i/lub trwałych recesji (Snowdon, Vane i Wynarczyk, 1998, s. 343).

Szkołę nowej syntezy neoklasycznej cechował m.in. prymat prowadzenia polityki opartej na regułach. Ponadto większą rolę przypisywano polityce pieniężnej, a tym samym działaniom banku centralnego. Ważnym narzędziem analizy gospodarki stał się dynamiczny stochastyczny model równowagi ogólnej (*Dynamic Stochastic General Equilibrium model* – DSGE).

3 Nazwa „teoria realnego cyklu koniunkturalnego” zaczęła jednak obowiązywać od ukazania się artykułu Longa i Plossera (1983) – zob. Snowden i Vane, 2003, s. 63.

4 Definicję szoku technologicznego znaleźć można m.in. w Hansen i Prescott, 1993.

5 Szerzej o sztywnościach zob. np. Wojtyła, 2000; Bludnik, 2010.