ROZDZIAŁ 4

Katarzyna Kalinowska*

KOMPOZYCJA KONSOLIDACJI FISKALNEJ – SKUTKI DLA WZROSTU GOSPODARCZEGO

Wprowadzenie

Antykryzysowa polityka fiskalna oparta na wzroście wydatków rządowych spowodowała największe od zakończenia II wojny światowej załamanie finansów publicznych w Stanach Zjednoczonych. W krajach Wspólnot Europejskich, które doświadczyły pęknięcia bańki spekulacyjnej na rynku nieruchomości, deficytu budżetowe osiągnęły dwucyfrowe wartości w relacji do PKB, a udział długu publicznego w produkcie znacznie przekroczył wartość referencyjną narzuconą przez Pakt Stabilności i Wzrostu.

Zarówno w USA, jak i państwach należących do europejskiego ugrupowania integracyjnego skutki kryzysu próbowano ograniczać z jednej strony przez ratowanie płynności instytucji finansowych, a z drugiej stymulując popyt wewnętrzny. Źródłem finansowania tych działań były rosnące wydatki rządowe, które w połączeniu z cyklicznym spadkiem dochodów do budżetów narodowych dały konsekwencje w postaci bezprecedensowego załamania finansów publicznych.

Wskazuje się, że problem zadłużenia stanowi największe zagrożenie dla rozwoju globalnej gospodarki. Oszacowano, że jeśli dług państwa przekroczy 90% w relacji do PKB, obsługa zobowiązań zdusi wzrost gospodarczy¹. 90 procentowy próg zadłużenia w relacji do PKB osiągnęły już Stany Zjednoczone, Japonia i wiele krajów Europy: Belgia, Włochy, Grecja, Irlandia i Portugalia. Zatem, kwestią kluczową dla większości rządów pozostaje wybór metody konsolidacji finansów publicznych.

* Dr, Politechnika Radomska, Katedra Polityki Ekonomicznej i Bankowości.

¹ World Economic Forum, s. 27.

W artykule przedstawiono wyniki najnowszych badań A. F. Alesina i S. Ardagna² nad wpływem polityki fiskalnej na wzrost gospodarczy i konsolidację finansów publicznych. W dalszej części wykorzystano przykład Irlandii w stabilizowaniu finansów państwa i wspierania procesów wzrostu gospodarczego. W zakończeniu zawarto podsumowanie i wnioski.

1. Polityka fiskalna a wzrost gospodarczy i konsolidacja finansów publicznych – wyniki badań A. F. Alesina i S. Ardagna

Polityka fiskalna traktowana do tej pory marginalnie, zaczęła pełnić dominującą rolę w stabilizowaniu koniunktury po kryzysie. Wyniki badań nad wpływem polityki fiskalnej na wzrost gospodarczy w długim okresie są niejednoznaczne. Trudno oszacować wielkość mnożnika, czyli wartość o ile wzrośnie produkt, jeśli podatki zostaną zmniejszone lub wydatki publiczne zwiększone o jednostkę pieniężną. Decyzje polityczne, co do kierunku stosowanej antykryzysowej polityki fiskalnej wynikają raczej z poglądów na temat roli państwa w gospodarce niż z szacowanej wartości mnożnika fiskalnego. Większość rządów stanęła po stronie ekspansji fiskalnej opartej na wzroście wydatków publicznych. Skutki to rozdęte deficyty budżetowe i rosnące zadłużenie publiczne. Być może u podstaw tych decyzji leży przekonanie, że faza ożywienia i ekspansji będzie na tyle silna, że relatywnie szybko wzrosną dochody budżetowe i redukcji ulegnie wskaźnik długu publicznego do PKB.

Innym czynnikiem, który realnie zmniejsza wartość długu jest inflacja. W tym przypadku jednak lekarstwo może okazać się gorsze od choroby – warto przypomnieć okres dotkliwej recesji z początku lat 80. minionego wieku, która miała okazać się remedium na inflację, będącą następstwem kryzysów energetycznych końca lat 70. Od tej pory walka z inflacją stanowiła główny filar polityki finansowej, spychając na margines znaczenie polityki fiskalno – budżetowej. Należy podkreślić, że niekontrolowany i niestabilny dług publiczny ogranicza skuteczność władz monetarnych. W tym sensie polityka pieniężna i fiskalna są w stosunku do siebie komplementarne.

Metodologia badań A. F. Alesina i S. Ardagna opiera się na identyfikacji istotnych zmian w prowadzonej polityce fiskalnej³ w grupie krajów należących do OECD⁴ w latach 1970–2007. Zmiany te dotyczą zarówno zacieśniania

² A. F. Alesina, S. Ardagna, *Large Changes in Fiscal Policy: Taxes Versus Spending*, “NBER Working Paper”, no. 15438, 2010.

³ Autorzy za takie zmiany uważają działania z zakresu restrykcji (dostosowań)/ ekspansji (bodźców) fiskalnej, które skutkują poprawą/ pogorszeniem salda budżetowego o 1,5% PKB.

⁴ Badaniem objęto następujące kraje: Australia, Austria, Belgia, Kanada, Dania, Finlandia, Francja, Niemcy, Grecja, Irlandia, Włochy, Japonia, Holandia, Nowa Zelandia, Norwegia, Portugalia, Hiszpania, Szwecja, Szwajcaria, Wielka Brytania i Stany Zjednoczone.

polityki fiskalnej (zmniejszanie udziału deficytu w PKB lub zwiększanie nadwyżki budżetowej), jak i jej poluzowania (wzrost deficytu lub ograniczanie nadwyżki budżetowej).

Autorzy artykułu koncentrują się na wielkości pakietów fiskalnych (skali wzrostu deficytu lub redukcji nadwyżki) oraz ich kompozycji (zmianie poszczególnych pozycji w budżetach w stosunku do całkowitego wzrostu deficytu (redukcji nadwyżki). Celem badań jest próba odpowiedzi na pytanie czy i jak różna wielkość i kompozycja działań z zakresu ekspansji i restrykcji fiskalnej wpływają z jednej strony na wzrost gospodarczy⁵, a z drugiej na konsolidację finansów publicznych⁶.

1.1. Ekspansywna polityka fiskalna a wzrost gospodarczy i konsolidacja finansów publicznych

Ekspansywna polityka fiskalna oznacza wprowadzanie zmian po stronie dochodów budżetowych i wiąże się z obniżaniem stawek podatkowych (dochodowa ekspansja fiskalna, *expansionary fiscal stimuli*) lub po stronie wydatków (wydatkowa ekspansja fiskalna, *contractionary fiscal stimuli*). Rysunek 1 przedstawia kierunek zmian poszczególnych pozycji budżetowych przy zastosowaniu dochodowej i wydatkowej ekspansji fiskalnej.

Analiza danych z rysunku 1 wskazuje, że w krajach, które zastosowały ekspansywną politykę fiskalną opartą na zmniejszaniu podatków odnotowano wzrost całkowitych wydatków budżetowych na poziomie 1% i spadek dochodów w wysokości 2,5% w relacji do PKB. Stymulowanie koniunktury za pomocą wydatków publicznych dało konsekwencje w postaci wzrostu całkowitych wydatków rządowych o blisko 3% i wzrost dochodów o blisko 0,5% PKB. Jeśli natomiast chodzi o kompozycję pozycji budżetowych, warto wskazać, że wielkość inwestycji publicznych przy zastosowaniu obu wariantów ekspansji fiskalnej jest na zbliżonym poziomie. Pozostałe składniki wydatków publicznych wzrosły znacznie bardziej w sytuacji, gdy rządy zdecydowały pobudzać popyt wewnętrzny pakietami fiskalnymi.

⁵ Ekspansja/restrykcja fiskalna pozytywnie oddziałuje na wzrost gospodarczy, jeśli w pierwszym roku po wprowadzeniu zmian w polityce fiskalnej i w dwóch kolejnych dynamika PKB będzie wyższa o 75% w stosunku do PKB wszystkich krajów objętych badaniem.

⁶ Wpływ ten jest pozytywny, jeśli 3 lata po wprowadzeniu zmian w polityce fiskalnej wskaźnik długu publicznego do PKB ulegnie zmniejszeniu o 4,5%.

Rysunek 1. Zmiana wybranych pozycji budżetowych w warunkach dochodowej i wydatkowej ekspansji fiskalnej.

Źródło: A. F. Alesina, S. Ardagna, *Large Changes in Fiscal Policy: Taxes Versus Spending*, “NBER Working Paper”, no. 15438, 2010, s. 21.

W tabeli 1 zawarto informacje dotyczące wpływu zastosowanej ekspansji fiskalnej na dynamikę wzrostu gospodarczego i finanse publiczne.

Tabela 1.

Wpływ ekspansywnej polityki fiskalnej na finanse publiczne i dynamikę PKB

	Dochodowa ekspansja fiskalna	Wydatkowa ekspansja fiskalna
Dynamika PKB	0,47	-1,10
Konsumpcji prywatna	0,23	-1,22
Inwestycje całkowite	3,11	-2,86
Inwestycje prywatne	3,99	-3,29
Inwestycje sektora przedsiębiorstw	2,13	-7,51
Saldo obrotów handlowych	-2,43	-0,05
Dług publiczny (w relacji do PKB)	0,82	2,51
Deficyt budżetowy (w relacji do PKB)	3,62	2,43

Źródło: A. F. Alesina, S. Ardagna, *Large Changes in Fiscal Policy: Taxes Versus Spending*, “NBER Working Paper”, no. 15438, s. 24 i 25.

Jak należało oczekiwać, ekspansywna polityka fiskalna oparta na zmniejszaniu obciążeń podatkowych dała konsekwencje w postaci większego wzrostu deficytu budżetowego niż wtedy, gdy rządy wspierały koniunkturę w drodze wzrostu wydatków. Odwrotną zależność można zauważyć w przypadku zadłużenia publicznego.

Bardziej korzystna z punktu widzenia wzrostu gospodarczego okazała się dochodowa ekspansja fiskalna, a biorąc pod uwagę to, że inwestycje publiczne wzrosły o zbliżoną wielkość przy zastosowaniu obu wariantów polityki fiskalnej (rys. 1), głównym czynnikiem, który odpowiadał za przyrost dynamiki PKB były inwestycje sektora prywatnego. Dodatkowo, należy wskazać, że wszystkie czynniki zagregowanego popytu rosły znacznie szybciej w warunkach ekspansji fiskalnej opartej na redukcji podatków.

Z analizy danych zawartych w tabeli 1 i na rysunku 1 wynika, że ekspansywna polityka fiskalna polegająca na zmniejszaniu stawek podatkowych bardziej sprzyja poprawie koniunktury niż ta, która wiąże się ze wzrostem wydatków publicznych. Jak powszechnie wiadomo, większa aktywność sektora prywatnego, to wyższe wpływy do budżetu z tytułu opodatkowania i tym większa szansa na redukcję deficytu.

1.2. Restrykcyjna polityka fiskalna a wzrost gospodarczy i konsolidacja finansów publicznych

Restrykcyjną politykę fiskalną (podobnie jak ekspansywną) należy rozpatrywać w dwóch wariantach:

- gdy jej podstawą jest redukcja wydatków publicznych, będzie to wydatkowa restrykcja fiskalna (*expansionary fiscal adjustments*),
- lub, gdy dotyczy strony dochodowej i opiera się na wzroście obciążeń podatkowych (dochodowa restrykcja fiskalna, *contractionary fiscal adjustments*).

Na rysunku 2 przedstawiono w jaki sposób dochodowa i wydatkowa restrykcja fiskalna wpłynęły na zmianę poszczególnych składników budżetu.

Rysunek 2. Zmiana wybranych pozycji budżetowych w warunkach dochodowej i wydatkowej restrykcji fiskalnej

Źródło: A. F. Alesina, S. Ardagna, *Large Changes in Fiscal Policy: Taxes Versus Spending*, "NBER Working Paper", no. 15438, s. 26.

Kierunek zmian całkowitych dochodów i wydatków budżetowych w zależności od zastosowanej opcji polityki restrykcyjnej polityki fiskalnej nie jest zaskakujący: w warunkach cięcia wydatków publicznych spadają one bardziej niż przy wzroście obciążeń podatkowych. W pierwszym przypadku całkowite wydatki budżetowe zostały zredukowane o ponad 2% w relacji do PKB, podczas, gdy dochody wzrosły nieznacznie, o niecałe 0,4%.

Zastosowanie restrykcyjne polityki fiskalnej opartej na stronie dochodowej dało konsekwencje w postaci spadku wydatków rządowych o 0,7% PKB przy jednoczesnym wzroście dochodów o 1,2%.

Jeśli analizować zmiany poszczególnych pozycji budżetowych przy zastosowaniu obu wariantów restrykcji fiskalnej należy wskazać na transfery: przy opcji wydatkowej zostały ograniczone o ponad pół punktu procentowego w relacji do PKB, a przy opcji dochodowej wzrosły o zbliżoną wartość.

Przeciwny kierunek zmian w zależności od zastosowanej opcji restrykcji fiskalnej cechuje pozycję „podatki dochodowe”. Gdy rządy zdecydowały się na cięcie wydatków publicznych, wpływy do budżetów z tego tytułu spadły o blisko 0,3% PKB. Wy tłumaczeniem tej sytuacji może być to, że cięcia te dotyczyły głównie redukcji miejsc pracy w sektorze publicznym; zwolniony pracownik nie płaci podatku dochodowego.

W warunkach restrykcyjnej polityki fiskalnej, której podstawą jest wzrost podatków, dochody z tytułu opodatkowania podatkiem dochodowym wzrosły o 0,5% w relacji do PKB.

Wpływ obu wariantów restrykcyjnej polityki fiskalnej na wzrost gospodarczy i finanse publiczne zawarto w tabeli 2.

Tabela 2.

**Wpływ restrykcyjnej polityki fiskalnej
na finanse publiczne i dynamikę PKB**

	Dochodowa restrykcja fiskalna	Wydatkowa restrykcja fiskalna
Dynamika PKB	0,22	1,54
Konsumpcji prywatna	0,33	1,52
Inwestycje całkowite	1,50	6,47
Inwestycje prywatne	0,33	1,52
Inwestycje sektora przedsiębiorstw	2,20	2,75
Saldo obrotów handlowych	1,49	0,85
Dług publiczny (w relacji do PKB)	0,37	-5,76
Deficyt budżetowy (w relacji do PKB)	-1,85	-2,54

Źródło: A. F. Alesina, S. Ardagna, *Large Changes in Fiscal Policy: Taxes Versus Spending*, "NBER Working Paper", no. 15438, s. 26 i 27.

Analiza danych z tabeli 2 dość jednoznacznie wskazuje na większą skuteczność restrykcji fiskalnej opartej na cięciach w wydatkach w pobudzaniu dynamiki produkcji i równoważeniu finansów publicznych państwa. Wszystkie składniki zagregowanego popytu rosły znacznie wolniej, gdy rządy zdecydowały się podnieść obciążenia podatkowe w celu konsolidacji finansów państwowych.

Niezależnie od tego, który wariant restrykcji fiskalnej zastosowano, inwestycje publiczne wzrosły o zbliżoną wielkość. Zatem, wzrost dynamiki PKB wynika głównie z aktywności sektora prywatnego: przy wydatkowej restrykcji fiskalnej wzrost inwestycji prywatnych był blisko pięć razy większy niż przy jej opcji dochodowej.

Podsumowując analizę wpływu polityki fiskalnej na wzrost gospodarczy i finanse publiczne należy podkreślić:

1. Restrykcyjna polityka fiskalna oparta na cięciach w wydatkach publicznych oddziałuje na dynamikę produkcji w tym samym kierunku, co ekspansja fiskalna, której podstawą jest redukcja obciążeń podatkowych. Kierunek zmian jest pozytywny.

2. Zadłużenie publiczne wzrasta znacznie wolniej lub jest ograniczone w warunkach dochodowej ekspansji i wydatkowej restrykcji fiskalnej.
3. Deficyt budżetowy rośnie szybciej, gdy rząd decyduje się obniżyć stawki podatkowe, a z drugiej strony jego wielkość jest ograniczana, gdy wydatki publiczne są zmniejszane.
4. Niezależnie od zastosowanej opcji restrykcyjnej i ekspansywnej polityki fiskalnej, wzrost inwestycji publicznych jest podobny, co oznacza, że nie mają one większego wpływu na wzrost gospodarczy.
5. Ograniczenie roli państwa w gospodarce (cięcia w wydatkach publicznych) i zmniejszanie obciążeń podatkowych to działania, które dają konsekwencje w postaci wyższej dynamiki wzrostu gospodarczego i poprawy stanu finansów publicznych.

2. Antykrzysowa polityka fiskalna w Irlandii – studium przypadku

Irlandia bez wątpienia była jednym z tych krajów, które kryzys finansowy dotknął najbardziej. Według danych Międzynarodowego Funduszu Walutowego w 2009 r. odnotowano tu największy spadek dynamiki produkcji wśród członków strefy euro oraz dwukrotny wzrost stopy bezrobocia w stosunku do 2008 r. Tak bezprecedensowe skutki kryzysu w sferze realnej są z jednej strony odzwierciedleniem wysokiej elastyczności gospodarki irlandzkiej, a z drugiej – nadmiernym uzależnieniem jej od rozwoju branży budowlanej.

Rysunek 3. Dynamika PKB w Irlandii i krajach OECD w latach 2005–2009

Źródło: OECD.

Rysunek 4. Deficyt budżetowy w Irlandii i krajach OECD w latach 2005–2009

Źródło: OECD.

Rysunek 5. Udział długu publicznego w PKB w Irlandii i krajach OECD w latach 2005–2009

Źródło: OECD.

Największe w strefie euro i wśród krajów należących do OECD osłabienie dynamiki PKB pociągnęło za sobą bezprecedensowe – z uwagi na

bardzo korzystną pozycję startową – rozmiary deficytu budżetowego i znaczny wzrost zadłużenia publicznego w relacji do PKB. Nadwyżki budżetowe generowane do 2007 r. zamieniły się w deficyt na poziomie ponad 14% PKB w 2009 r., a udział długu publicznego w PKB w analogicznym okresie wzrósł z niecałych 29% do ponad 70%.

Odpowiedzią na załamanie finansów publicznych ma być rządowa strategia konsolidacji fiskalnej, której podstawowym przesłaniem jest wspieranie wzrostu gospodarczego i konkurencyjności z uwzględnieniem zwiększania się zadłużenia publicznego, ograniczania wydatków i wzrostu dochodów z tytułu podatków. Zakłada się, że do 2014 r. udział deficytu budżetowego w PKB osiągnie wartość nakładaną przez Traktat z Maastricht, zaś zadłużenie publiczne wzrośnie do 102,5%⁷.

Tabela 3 przedstawia główne punkty planu konsolidacji fiskalnej irlandzkiego rządu.

Tabela 3.

Plan konsolidacji fiskalnej w Irlandii

Wyszczególnienie	Opis	Wpływ na budżet w bilionach euro (% PKB)
Zmiany po stronie wydatków		10 6,25
1. Zwolnienia i obniżki płac w sektorze publicznym	Obniżka płac (i zasiłków) w sektorze publicznym średnio o 13,5% w latach 2009–10. Dodatkowo w latach 2011–14 redukcja płac o 1,2 biliona euro (zredukowanych zostanie blisko 25 tys. etatów w stosunku do okresu szczytowego w 2008 r.).	1,2 (0,64)
2. Ograniczanie wydatków rządowych	W latach 2008–10 wydatki publiczne zostaną zmniejszone o 6,5%. Dodatkowe oszczędności na poziomie 3 biliony euro zostaną wygenerowane w latach 2011–14.	1,6 (1)
3. Zasiłki dla bezrobotnych i pomoc społeczna	Świadczenia pomocy społecznej i zasiłki dla bezrobotnych zostaną zmniejszone o 10% w latach 2009–10. Dodatkowe 2,8 bilionów euro zostanie zaoszczędzone z tego tytułu w latach 2011–14.	2,8 (1,75)
4. Zasiłki rodzinne	W 2011 r. zasiłek rodzinny zostanie zmniejszony o 10 euro miesięcznie na pierwsze dziecko i 20 euro miesięcznie na trzecie i czwarte. Oszczędności z tego tytułu szacuje się na 149 milionów euro.	

⁷ OECD Fiscal Consolidation Survey 2010.

Tabela 3 – cd.

Wyszczególnienie	Opis	Wpływ na budżet w bilionach euro (% PKB)
5. Opieka zdrowotna	Ograniczenie wydatków na opiekę zdrowotną o 750 milionów euro w 2011 r.	1,4 (0,78)
6. Wydatki kapitałowe	W latach 2011–14 wydatki kapitałowe zostaną zredukowane o 3 biliony euro.	3 (1,87)
7. Inne działania	Płaca minimalna w Irlandii w 2011 r. ma być obniżona o 12% do 7,65 euro za godzinę.	
Zmiany po stronie dochodów		5,1 (3,18)
1. Podatek ekologiczny		
2. Podatek dochodowy	Rozszerzenie bazy podatkowej: minimalny dochód objęty podatkiem dochodowym zostanie obniżony z 18300 euro do 15300 euro w 2014 r.	1,9 (1,19)
3. VAT	Stawka podatku VAT wzrośnie z 21% do 22% w 2013 r. i 23% w 2014 r.	5,7 (0,36)
4. Podatek gruntowy	Wprowadzony od 2012 r.	0,53 (0,33)
5. Opodatkowanie emertur	Oszczędności w wysokości 865 milionów euro.	0,87 (0,54)
6. Wydatki podatkowe (Tax expenditures*)	Zniesienie lub zmniejszenie szeregu wydatków podatkowych	0,67 (0,42)
7. Pozostałe zmiany po stronie podatkowej (z uwzględnieniem podatków kapitałowych)		0,26 (0,16)

* To wszelkiego rodzaju odchylenia i odstępstwa od normalnej stawki lub wymiaru podatku dochodowego od osób fizycznych i prawnych. *Tax expenditures* nie są zatem wydatkami podatkowymi, a „kosztem” ponoszonym przez fiskusa, albo jeszcze inaczej – niedoborem budżetowym powstającym w wyniku hojności prawodawców uchwalających ulgi, zwolnienia, subwencje podatkowe

Źródło: *OECD Fiscal Consolidation Survey 2010*.

Konsolidacja finansów publicznych w Irlandii w większym stopniu opiera się na stronie wydatkowej niż dochodowej, tzn. skala redukcji wydatków rządowych jest większa niż wzrost dochodów. Z rysunku wynika, że rządowa

strategia poprawy stanu finansów publicznych uwzględnia w 2/3 ograniczanie wydatków i w 1/3 wzrost dochodów. Należy podkreślić, że taka struktura konsolidacji fiskalnej pozwala na redukcję deficytu strukturalnego z jednej strony, a z drugiej sprzyja wzrostowi gospodarczemu w średniej i długiej perspektywie. Obniżenie minimalnej stawki płacy⁸, które w warunkach integracji monetarnej oznacza tyle samo dewaluacja, powinno dać konsekwencji w postaci wzrost konkurencyjności irlandzkiej produkcji⁹. Warto podkreślić, że konkurencyjność ta w pierwszej połowie minionej dekady została osłabiona – kraj ten rozwijał się w warunkach inflacji znacznie przekraczającej poziom dopuszczany przez kryteria konwergencji. Również pogarszające się saldo na rachunku obrotów bieżących traktować należy jako mechanizm, który doprowadził do osłabienia konkurencyjności irlandzkiej gospodarki.

Rysunek 6. Kompozycja konsolidacji fiskalnej w Irlandii

Źródło: *OECD Fiscal Consolidation Survey 2010*.

Koszty pracy w Irlandii – w przeciwieństwie do Grecji i Hiszpanii – zaczynają spadać, co sprzyja poprawie atrakcyjności eksportu. Od końca lat 80. XX wieku, czyli od momentu wprowadzenia reform, będących odzwierciedleniem założeń teorii ekonomii neoliberalnej, irlandzki wzrost gospodarczy oparty był właśnie na eksporcie. Od połowy bieżącej dekady można zauważyć uzależnienie zarówno sfery finansowej, jak i niefinansowej tej gospodarki od popytu wewnętrznego napędzanego rozwojem branży

⁸ Irlandia jest pierwszym krajem WE, w którym minimalną stawkę płacy obniżono w ramach cięć wydatków publicznych. Obniżka ta dotyczy ponad 300 tys. pracowników.

⁹ Szacuje się, że w latach 2008–10 irlandzki eksport wzrósł o 5%. W tym samym czasie w Wielkiej Brytanii, Niemczech, Portugalii i Grecji odnotowano spadek na poziomie odpowiednio: 5,3%, 2,5%, 3,8%, 20,7%.

budowlanej. Dynamiczny rozwój rynku nieruchomości, finansowany kapitałem zewnętrznym były przyczyną narastania bańki spekulacyjnej, której pęknięcie odbiło się negatywnie na sferze realnej gospodarki i finansach publicznych.

Warto podkreślić, że w rządowym programie konsolidacji fiskalnej pozostawiono na niezmienionym poziomie stawkę podatku korporacyjnego – w Irlandii wynosi on 12,5%, ponad dwukrotnie mniej niż średnia wartość eurolandzie¹⁰. Niski poziom podatków jest czynnikiem znanym z teorii i sprawdzonym w praktyce, który mobilizuje do podejmowania inwestycji i zwiększania liczby miejsc pracy. Gospodarcza historia Irlandii wskazuje na szczególne znaczenie tego czynnika. Selektywna polityka przemysłowa¹¹ lat 80. XX wieku w warunkach niskich obciążeń fiskalnych dla sektora przedsiębiorstw dała konsekwencje w postaci napływu kapitału i technologii najbardziej innowacyjnych amerykańskich firm (Intel, Dell, Microsoft). Podniesienie stawki podatku dochodowego od przedsiębiorstw zmniejszyła stopę zwrotu z inwestycji, a w rezultacie – ze względu na malejącą krańcową produktywność kapitału – prowadzi do redukcji liczby projektów inwestycyjnych, z których dochód jest w stanie pokryć koszt wynajmu kapitału.

Analizując irlandzki program wychodzenia z kryzysu, nie sposób nie nawiązać do reform przeprowadzonych w końcu lat 80. minionego wieku, których skuteczność została potwierdzona przez blisko dwa dziesięciolecia okresu szybkiego wzrostu gospodarczego w warunkach stabilnych finansów publicznych.

W połowie lat 80. XX w. podstawowe wskaźniki ekonomiczne opisujące kondycję gospodarki były zbliżone, o ile nie gorsze niż obecnie: dług publiczny wynosił 130% PKB, kraj był zadłużony za granicą, a bezrobocie osiągnęło poziom 20%. Fiskalne założenia strategii gospodarczej (po stronie wydatkowej), którą wtedy realizowano były podobne do tej wdrażanej obecnie: ograniczanie wydatków rządowych, redukcja miejsc i zamrożenie płac w sektorze publicznym. W latach 1988–1989 udział wydatków rządowych w PKB był o 10% niższy niż w 1986 r. Skala redukcji wydatków publicznych w realizowanym obecnie programie konsolidacji fiskalnej jest podobna: ich udział w PKB ma się zmniejszyć z 73,6% w 2011 r. do 64,5% w 2014 r. Analizując oba programy od strony dochodowej, należy wskazać, że relacja podatków do PKB zmniejszyła się w latach 1988–1989 o ponad 3,5% (z 42,2% w 1987 r. do 38,8% w 1989 r.), natomiast obecny plan rządowy zakłada wzrost w 2014 r. o blisko 10% w stosunku do 2011 mimo, że stawka podatku korporacyjnego pozostaje bez zmian.

¹⁰ Uśredniona stawka podatku korporacyjnego dla przedsiębiorstw w strefie euro wynosi 25,9%.

¹¹ Selektywna polityka przemysłowa oznaczała odejście od tradycyjnych gałęzi przemysłu na rzecz mikroelektroniki, farmaceutyki, urządzeń medycznych i usług finansowych.

Analizując irlandzką strategię wychodzenia z kryzysu z punktu widzenia konsolidacji fiskalnej warto wskazać na rosnący udział zadłużenia publicznego w PKB przy założeniach ograniczania deficytu budżetowego. Agencja *Standard & Poor's* szacuje, że w 2012 r. dług publiczny wzrośnie do 113% PKB, z czego blisko 60% to koszt wynikający z objęcia sektora bankowego gwarancjami rządowymi. Zatem, ponad połowa irlandzkiego zadłużenia to dług instytucji finansowych, a nie bezpośrednio – rządu. Niemniej jednak, oprocentowanie irlandzkich obligacji jest ponad dwukrotnie wyższe niż niemieckich i wynosi ponad 5%. Szacunki wskazują, że dynamika PKB wzrośnie o 5% w 2015 r.¹² i dopiero wtedy realny koszt irlandzkiego zadłużenia zostanie ograniczony.

Wydaje się, że założenia programu antykryzysowego opracowanego przez irlandzki rząd powinny przynieść oczekiwane efekty w postaci poprawy konkurencyjności, perspektyw rozwoju gospodarczego i konsolidacji fiskalnej. Naprawa finansów publicznych w 2/3 opiera się na stronie wydatkowej i w 1/3 wiąże się ze wzrostem dochodów. Taka kompozycja konsolidacji fiskalnej wpływa na wzrost atrakcyjności irlandzkiej produkcji, dając wymierne skutki w postaci wzrostu eksportu netto. Oznacza to, że udział handlu zagranicznego w generowaniu dochodu narodowego w tym kraju zaczyna stopniowo rosnąć.

3. Podsumowanie

Wyniki badań Alesina i Ardagna potwierdzają, że kompozycja konsolidacji fiskalnej ma istotne znaczenie dla wzrostu gospodarczego. Najbardziej korzystne z punktu widzenia generowania wysokich przyrostów PKB i stabilności finansów publicznych długim okresie są działania polegające na ograniczaniu wydatków budżetowych i zmniejszaniu obciążeń podatkowych. Potwierdzeniem wyników tych badań może być skuteczność reformy fiskalnej przeprowadzonej w Irlandii w końcu lat 80. XX wieku.

Obecnie gospodarka ta dotkliwie odczuwa skutki globalnego kryzysu finansowego 2007+. Lekiem na recesję mają być działania podobne do tych, jakie zastosowano ponad 20 lat wcześniej. Zakłada się, że ich skutki wprowadzą Irlandię na ścieżkę stabilnego rozwoju ekonomicznego. Można oczekiwać, że tak się właśnie stanie z uwagi na relatywnie wysoką elastyczność tej gospodarki, wysoki stopień zaawansowania technologicznego i otwartość. Trzeba pamiętać, że 20 lat temu Irlandia była biednym, rolniczym krajem z wysokim poziomem fiskalizmu. Dziś – mimo rozszerzenia bazy podatkowej i podniesienia stawek niektórych podatków – kraj ten posiada najbardziej jeden z najbardziej sprzyjających przedsiębiorczości systemów podatkowych w Europie.

Dług publiczny, który dziś wydaje się największym problemem, i który ogranicza wiarygodność irlandzkiej gospodarki, to w większości dług instytucji

¹² Ernst & Young Economic Eye Summer Forecast 2011.

finansowych. Jednak z chwilą, gdy rząd objął swoimi gwarancjami niemal cały system bankowy, jego zobowiązania z tytułu wyemitowanych obligacji skarbowych powiększyły się o zobowiązania banków.

Najlepszym sposobem na redukcję zadłużenia publicznego i deficytu budżetowego jest stworzenie warunków dla rozwoju gospodarczego. Najbliższe lata pokażą, czy w Irlandii takie warunki stworzono, i czy prognozy dotyczące dynamiki wzrostu PKB okażą się trafne.

Bibliografia

Alesina A. F., Ardagna S., Large Changes in Fiscal Policy: Taxes Versus Spending, "NBER Working Paper", no. 15438, 2010.

Ernst & Young Economic Eye Summer Forecast 2011, [http://www.ey.com/Publication/vwLUAssets/Economic_Eye_-_Summer_forecast_2011/\\$FILE/Economic%20Eye%20Summer%202011_2_lo%20res.pdf](http://www.ey.com/Publication/vwLUAssets/Economic_Eye_-_Summer_forecast_2011/$FILE/Economic%20Eye%20Summer%202011_2_lo%20res.pdf)

OECD, Fiscal Consolidation Survey, 2010.

Rzońca A., Czy Keynes się pomylił?, Wydawnictwo Naukowe SCHOLAR, Warszawa 2007.

KOMPOZYCJA KONSOLIDACJI FISKALNEJ – SKUTKI DLA WZROSTU GOSPODARCZEGO

Streszczenie

Celem artykułu jest przedstawienie wyników najnowszych badań A. F. Alesina i S. Ardagna nad wpływem polityki fiskalnej na wzrost gospodarczy i konsolidację finansów publicznych. Rezultaty wspomnianych analiz empirycznych próbowano skonfrontować z założeniami programu antykryzysowego opracowanego przez irlandzki rząd. Konsolidacja irlandzkich finansów publicznych w 2/3 opiera się na stronie wydatkowej i w 1/3 wiąże się ze wzrostem dochodów. Takie działania wpływają na wzrost konkurencyjności irlandzkiej produkcji, dając wymierne skutki w postaci wzrostu eksportu netto i powrotu tej gospodarki na ścieżkę dodatniej dynamiki PKB.

COMPOSITION OF FISCAL CONSOLIDATION – EFFECTS ON ECONOMIC GROWTH

Abstract

The aim of his paper is to present the results of the latest research of Alesina and Ardagna concerning the impact of fiscal stimuli and fiscal adjustments on economic

growth and public finance consolidation. The paper shows the Irish government's fiscal consolidation strategy which objective is to overcome the crisis and enhance economic growth. Basing on the results of Alesina and Ardagna research and the experience of Ireland from the late eighties of the XX century the author has made attempt to prove that Irish strategy can be a good recipe for increasing growth and also stability of public finance.