

ROZDZIAŁ 3

DETERMINANTY SKUTECZNOŚCI POLITYKI STABILIZACJI KONIUNKTURY GOSPODARCZEJ W SYSTEMACH RYNKOWYCH

Wprowadzenie

W każdym systemie gospodarczym występują, powtarzające się ze względną regularnością, zmiany aktywności gospodarczej. Formą ich przejawiania są wahania koniunkturalne, których sekwencja w czasie tworzy cykle koniunkturalne. Dysproporcje te, zarówno na rynku dóbr finalnych jak i na rynku czynników produkcji, są przedmiotem oddziaływania polityki stabilizacji makroekonomicznej. Skuteczność tej polityki jest ograniczona i jest ona determinowana przez polityki różnorodnych grup czynników wśród których najważniejszą rolę odgrywają uwarunkowania wynikające z hipotez teoretycznych, formułujących cele, mechanizm działania i oceniających skuteczność działań stabilizacyjnych, z istoty najczęściej stosowanych pieniężnych i fiskalnych narzędzi oraz z konkretnych warunków w jakich są podejmowane działania stabilizacyjne.

Celem rozważań jest analiza najważniejszych determinant wpływających na skuteczność realizowanej współcześnie polityki stabilizacji makroekonomicznej. Skuteczność działań stabilizacyjnych będzie się zwiększała wówczas, gdy będzie się zmniejszała nierównowaga rynkowa, tj. gdy amplituda i intensywność wahań koniunkturalnych będą mniejsze, a wzrost gospodarczy będzie odbywał się w warunkach równowagi.

Opracowanie składa się z trzech części. W pierwszej z nich będą przedstawione przesłanki, cele i instrumenty polityki stabilizacji makroekonomicznej, sformułowane w głównych nurtach współczesnej ekonomii. W części drugiej będą zaprezentowane pieniężne i fiskalne instrumenty polityki stabilizacji oraz będzie podjęta próba ukazania czynników, determinujących ich skuteczność. Ostatnia część pracy będzie zawierała czynniki wpływające na skuteczność stabilizacji makroekonomicznej, wynikające z praktycznych instytucjonalnych warunków w jakich są podejmowane te działania.

Polityka stabilizacji makroekonomicznej w głównych nurtach współczesnej ekonomii

Przesłanki, cele oraz stosowane instrumenty polityki stabilizacji makroekonomicznej zmieniały się w czasie i były one odmiennie interpretowane w poszczególnych nurtach współczesnej ekonomii. Zasadnicze rozbieżności w tym zakresie występują przede wszystkim między zwolennikami ekonomii keynesowskiej i neoklasycznej. W tym drugim nurcie w wysokim stopniu są widoczne koncepcje neoliberalne i neokonserwatywne, określane jako antyefatyzm (Wojtyła, 1990, s. 53-55).

Powstała po wybuchu wielkiego kryzysu gospodarczego i po opublikowaniu w 1936 r. przez J.M. Keynesa ogólnej teorii koncepcja polityki stabilizacji była rewolucyjna w stosunku do dominującej przez około 150 lat, zakładającej mechanizmy samoregulacji rynkowej, koncepcji klasycznej. Zwolennicy keynesizmu byli i są generalnie pesymistami, jeżeli chodzi o funkcjonowanie mechanizmu rynkowego. Wprawdzie nie wykluczają oni powstania ogólnej równowagi jednak, ich zdaniem, taki stan nie jest typowy. J. M. Keynes udowodnił bowiem, że w systemie gospodarki rynkowej możliwa jest równowaga w warunkach niepełnego za-

trudnienia i, że taki stan może występować w okresie długim. Tym samym keynesiści są przekonani, że gospodarka musi, może i powinna być regulowana, przy czym szczególnym zadaniem państwa jest ograniczanie bezrobocia. Pesymizm keynesistów dotyczy zatem zdolności do samoregulacji systemu gospodarczego, ale jednocześnie są oni optymistami, jeżeli chodzi o zdolność państwa do interwencji, która powinna polegać przede wszystkim na regulacji globalnego popytu, która doprowadzi do wzrostu gospodarczego. W szczególności koncepcja regulacji globalnego popytu sprowadza się do trzech następujących tez (Dobias, 19980, s. 11-45):

1. Wielkość efektywnego popytu określa stopień wykorzystania ogólnogospodarczego potencjału produkcyjnego. Spadek popytu poniżej granicy pełnego zatrudnienia powoduje spadek stopnia wykorzystania zdolności oraz wzrost bezrobocia; wzrost popytu globalnego powyżej poziomu pełnego zatrudnienia oznacza z kolei wzrost cen.

2. Dla zapewnienia pełnego zatrudnienia, stabilności cen i dla utrzymania równomiernego wzrostu gospodarczego wielkość globalnego popytu musi być w taki sposób kształtowana, żeby gwarantować najwyższe i stabilne wykorzystanie potencjału produkcyjnego; w warunkach bezrobocia globalny popyt powinien być zwiększany, a w sytuacji wzrostu zatrudnienia popyt powinien być zmniejszany.

3. Ponieważ w gospodarce rynkowej państwo nie może w zasadzie bezpośrednio ingerować w autonomię decyzyjną prywatnych podmiotów gospodarczych, istnieją różne możliwości kształtowania popytu globalnego: poprzez zmiany w wydatkach publicznych oraz poprzez odpowiednią politykę podatkową skierowaną na dochody ludności i przedsiębiorstw.

Koncepcja keynesowska powstała w okresie permanentnego niewykorzystania czynników produkcji, dlatego też początkowo koncentrowała się na pobudzeniu popytu. W okresie po II wojnie światowej zmniejszyła się amplituda wahań koniunkturalnych, a osłabienie aktywności gospodarczej nie objawiało się w spadkach absolutnych, a jedynie w zahamowaniu dynamiki wzrostu, stąd też wysokorozwinięte gospodarki rynkowe nie odznaczają się tym okresem ustawicznym niewykorzystaniem czynników produkcji. Dlatego też zwolennicy ekonomii keynesowskiej są zainteresowani nie tyle zwiększaniem popytu, co przede wszystkim jego stabilizacją na poziomie odpowiadającym produkcji potencjalnej.

Centralne znaczenie w polityce stabilizacji powinna, zdaniem keynesistów, odgrywać polityka fiskalna, zwłaszcza w okresie niskiej aktywności gospodarczej. Mniej skuteczna w tym okresie jest natomiast polityka pieniężna. Wynika to stąd, że wzrost globalnego popytu, wywołany zwiększonymi wydatkami budżetowymi, może zmniejszyć pesymizm prywatnych przedsiębiorstw dotyczący kształtowania się koniunktury w przyszłości. Prognoza wzrostu potencjalnych możliwości zbytu produktów i usług oraz zwiększania zysku stanowi podstawową przesłankę decyzji inwestycyjnych. Oczekiwania dotyczące przyszłej koniunktury są w tym procesie ważniejsze aniżeli wysokość stopy procentowej w bieżącym okresie. Dlatego też polityka fiskalna jest skuteczniejsza aniżeli instrumenty polityki pieniężnej (Romanow, 1997, s. 163)¹. W rzeczywistości gospodarczej stabilizacyjny wpływ polityki fiskalnej na koniunkturę można zaobserwować przede wszystkim w warunkach niepełnego wykorzystania czynników produkcji. Spowodowane jest to działaniem mnożnika inwestycyjnego, w którym autonomiczny wzrost wydatków państwa powoduje bardziej niż proporcjonalny wzrost dochodu narodowego. W przypadku wydatków na konsumpcję zwiększenie popytu konsumpcyjnego w warunkach wzrostu wydatków państwa jest określane przez krańcową skłonność do konsumpcji.

Zwolennicy ekonomii keynesowskiej uznają politykę pieniężną za znacznie mniej skuteczną od fiskalnej. Według nich zmiany podaży pieniądza mają jedynie pośredni wpływ na koniunkturę, a oddziaływanie na wielkości realne dokonuje się za pośrednictwem stopy

¹ Z tego właśnie względu zwolennicy kierunku keynesowskiego są bardzo często określane jako fiskaliści.

procentowej. Podaż pieniądza reguluje bank centralny, a impuls monetarny powoduje przede wszystkim zmiany wolnych rezerw banków komercyjnych. To z kolei wpływa na zmianę podaży kapitału pożyczkowego. Jej wzrost lub spadek determinuje wysokość stopy procentowej, która wpływa na popyt na kredyt. Zmiany popytu na kredyt określają wydatki, zwłaszcza na inwestycje prywatne. Wzrost lub spadek tych wydatków uruchamia z kolei procesy mnożnikowe, których efektem jest bardziej niż proporcjonalna zmiana popytu efektywnego, która determinuje produkcję i zatrudnienie (Duwendag, Ketterer, Kösters, Pohl, Simmert, 1995, s. 296-312). Ekspansywna polityka pieniężna bezpośrednio oddziałuje na poprawę aktywności gospodarczej, gdyż spadek stopy procentowej prowadzi do wzrostu inwestycji prywatnych i wydatków konsumpcyjnych, co z kolei powoduje wzrost produkcji i zatrudnienia. Restrykcyjna polityka monetarna, polegająca na ograniczeniu podaży pieniądza, powoduje wzrost stopy procentowej i kosztów kredytu. Zmniejsza to nie tylko inwestycje prywatne, ale także wydatki konsumpcyjne. Spadek globalnego popytu ma tym samym ograniczać presję inflacyjną.

Keynesiści zwracali uwagę na pewne ograniczenia przedstawionego powyżej mechanizmu działania polityki pieniężnej (Stefański, 2000, s. 21-23). Ich istnienie nie przekreśla, ich zdaniem, możliwości stosowania polityki pieniężnej w procesie stabilizowania koniunktury gospodarczej. Tezy te są jedynie uzasadnieniem, dlaczego w tym nurcie ekonomii większą wagę przywiązuje się do narzędzi polityki fiskalnej.

Obraz gospodarki, jaki wyłania się z teorii neoklasycznej, to system sprawnie funkcjonujący, w którym mogą występować zakłócenia, ale który ma skuteczne mechanizmy samoregulacji, zapewniające szybkie przywracanie równowagi przy pełnym wykorzystaniu zasobów. Tym samym oznacza to, że gospodarka wykazuje wewnętrzną tendencję do stabilności i nie tylko nie wytwarza żadnych elementów destabilizujących, ale w przypadku gdy powstaje zewnętrzny impuls zakłócający, uruchamia ona procesy, zapewniające powrót do równowagi.

Neoklasyczna koncepcja stabilizacji łączy w sobie hipotezę o wewnętrznej stabilności systemu z współczesnym modelem funkcjonowania rynku. Neoklasycy są często nazywani optymistami rynkowymi, gdyż ich zdaniem, mechanizm rynkowy prowadzi nie tylko do równowagi, ale także do uporządkowania rynku. Warunkiem tego jest sprawnie działający system cen, który w sytuacji powstania jakichkolwiek zewnętrznych zakłóceń prowadzi z powrotem do równowagi. Optymizmowi rynkowemu neoklasyków towarzyszy pesymizm dotyczący zdolności państwa do regulacji gospodarki. Obserwowane w rzeczywistości problemy i zaburzenia makroekonomiczne nie są w teorii neoklasycznej interpretowane jako rezultat ułomności rynku, lecz jako wynik interwencjonizmu państwowego, prowadzonego zgodnie z zasadami ekonomii keynesowskiej. Nierównowaga i wahania koniunkturalne mogą być m.in. konsekwencją polityki stabilizacji. Według zwolenników ekonomii neoklasycznej organy państwa są w stanie prowadzić aktywną politykę ingerencji, a najlepszą jej formą jest tworzenie sprzyjających, instytucjonalnych warunków dla działalności gospodarczej. Uważają oni, że najważniejszą sferą aktywnej polityki gospodarczej nie są bieżące zjawiska i procesy, lecz przekształcenia systemowe rynku. Poprzez te dostosowania może być osiągnięta quasi-automatyczna stabilizacja procesów gospodarczych.

Poglądy neoklasyczne łączy silna i jednoznacznie wyrażana opozycja wobec keynesizmu. Wśród istniejących doktryn ekonomicznych do nurtu neoklasycznego najczęściej zalicza się: monetaryzm, nową klasyczną makroekonomię, ekonomię podaży oraz teorię public choice (Wojtyna, 1990, s. 60-62).

Monetaryści uważają, że polityka stabilizacyjna oddziałuje zakłócająco na system gospodarczy, ponieważ zaburza naturalną grę sił rynkowych. Ten negatywny wpływ jest związany przede wszystkim z istnieniem opóźnień czasowych występujących w procesie realizacji polityki gospodarczej oraz z charakterem oczekiwań formułowanych przez podmioty gospo-

darce.

Jeżeli jest już realizowana polityka stabilizacji to, zdaniem monetarystów, jest ona zdecydowanie bardziej skuteczna w walce z inflacją niż w przeciwdziałaniu zmianom aktywności gospodarczej. Ponieważ inflacja jest zjawiskiem pieniężnym, to priorytet w realizowanej polityce powinien przypaść polityce monetarnej, a w szczególności polityce kształtowania tempa wzrostu podaży pieniądza. Głównym zadaniem krótkookresowej polityki ekonomicznej jest zatem utrzymywanie niezbędnego stopnia płynności w gospodarce. W okresie średnim władze monetarne powinny unikać działań zwiększających oscylacje aktywności gospodarczej wokół linii trendu, a powinny dążyć do utrzymywania wcześniej ogłoszonego tempa wzrostu danego agregatu pieniężnego.

Monetaryści kwestionują, w opozycji do keynesistów, sens stosowania polityki fiskalnej ze względu na jej całkowitą nieskuteczność (Blaug, 1994, s. 689; Kruszka, 2002, s. 54). Ich zdaniem, wzrost wydatków rządowych musi zostać pokryty albo poprzez wzrost podatków albo poprzez zaciąganie przez rząd pożyczek na rynku pieniężnym. W pierwszym przypadku wzrost podatków oznacza nie tylko zmniejszenie konsumpcji wskutek spadku dochodów rozporządzalnych gospodarstw domowych, ale także ograniczenie wydatków na inwestycje przez przedsiębiorstwa w związku ze zmniejszeniem zysku netto. Wzrost zadłużenia państwa może ograniczać dostęp do kredytów dla przedsiębiorstw, co może przejawiać się we wzroście stopy procentowej oraz w zaostrzeniu przez banki kryteriów udzielania kredytów. Spowoduje to nie tylko spadek konsumpcji prywatnej (zmniejszenie zainteresowania zakupami ratalnymi gospodarstw domowych), ale przede wszystkim dalsze ograniczenie inwestycji przedsiębiorstw. Polityka fiskalna nie ma wpływu na wielkość popytu rynkowego, powoduje ona jedynie zmianę jego struktury, co może doprowadzić do zmiany struktury podaży rynkowej.

Zwolennicy nowej klasycznej makroekonomii uważają, że aktywna polityka stabilizacji jest nieskuteczna zarówno w okresie krótkim, jak i długim. Wynika to z faktu, że organy państwa nie mają możliwości trwałego oddziaływania na wielkości realne. Dlatego też nie ma większego znaczenia wybór polityki pieniężnej lub fiskalnej, gdyż teza o nieskuteczności w takim samym stopniu dotyczy obydwu polityk. Przedstawiciele tego nurtu w ekonomii odrzucają politykę fiskalną jako instrument działający antycyklicznie, a krytyka popytowego modelu stabilizacji, w tym keynesowskiego, jest bardziej pryncypialna aniżeli w analizach monetarystów. W tych rozważaniach jest całkowicie pomijany okres dostosowywania się przewidywań i decyzji w sferze popytu wskutek zmian polityki fiskalnej. Oznacza to, że stabilizująca rola wydatków budżetowych w sferze popytu traci sens nie tylko w krótkim, ale także w długim okresie². Zwolennicy tej koncepcji teoretycznej odrzucają także postulat aktywnej monetarnej polityki antycyklicznej i to zarówno o charakterze ekspansywnym, jak i restrykcyjnym. Nieskuteczność tej polityki wynika przede wszystkim stąd, że podmioty gospodarcze podejmują swe decyzje głównie na podstawie wielkości realnych oraz nie popełniają systematycznych błędów przy formułowaniu oczekiwań, dotyczących przebiegu procesów gospodarczych w przyszłości. Oznacza to, że każde z zastosowanych narzędzi i skutki ich działania są natychmiast uwzględniane przez uczestników rynku i wpływają na zmiany ich oczekiwań. Niespodziewane zmiany ilości pieniądza mogą wywierać pewien wpływ na zmiany realnego PKB oraz zatrudnienia, jednak istniejący w gospodarce rynkowej szybki proces dostosowywania do tych zmian sprawia, że pierwotny impuls monetarny staje się neutralny dla sektora realnego. W związku z tym jest niemożliwe osiągnięcie celów polityki stabilizacji w sferze realnej. Ciągłe zaskakujące zmiany podaży pieniądza, których celem jest osiągnięcie efektów realnych, mogą jedynie destabilizować system gospodarczy.

² Monetaryści są skłonni przyznać, że w okresie krótkim instrumenty polityki fiskalnej mają wpływ na wielkości realne ze względu na czas niezbędny do dostosowania się podmiotów gospodarczych do zmian sytuacji panującej na rynku (Stefański, 2000, s. 32).

Prowadzona polityka monetarna powinna przede wszystkim dążyć do stabilności średniego poziomu cen. Dlatego też winna koncentrować się na takim kształtowaniu dynamiki przyrostu ilości pieniądza obiegu, aby była ona równa tempu wzrostu produktu potencjalnego. Bank centralny powinien formułować i oficjalnie publikować przewidywaną dynamikę wzrostu cen. W tym przypadku decydujące znaczenie odgrywa wiarygodność banku centralnego, a poszczególne podmioty gospodarcze powinny ufać, że bank ten nie będzie tolerował utrzymujących się odchyłeń od zapowiedzianej dynamiki wzrostu cen. W takiej sytuacji mniejszą rolę będą odgrywały opóźnienia czasowe w transmisji impulsów monetarnych, ponieważ nadmierna inflacja spowoduje powstanie oczekiwań dotyczących restrykcyjnej polityki monetarnej, tj. zwiększenia stóp procentowych. Oczekiwania te będą hamowały wzrost cen zanim bank centralny podejmie aktywne działania.

Zwolennicy nowej klasycznej makroekonomii twierdzą, że zmiany wielkości realnych mogą być powodowane jedynie przez przypadkowe zmiany polityki ekonomicznej. Jest to determinowane tym, że poszczególni producenci czy konsumenci nie są w stanie antycypować i neutralizować zmian tego rodzaju. Polityka ekonomiczna realizowana za pomocą działań mających charakter losowy jest jednak pozbawiona sensu, gdyż wprowadza do rzeczywistości gospodarczej zbyt dużą dozę niepewności i ryzyka.

Instrumenty polityki stabilizacji i ocena ich skuteczności

Państwo realizując cele polityki stabilizacji makroekonomicznej stosuje różnorodne instrumenty, zarówno z zakresu polityki fiskalnej jak i pieniężnej. W grupie narzędzi fiskalnych obok instrumentów działających dyskrecjonalnie można również znaleźć automatyczne stabilizatory koniunktury.

Instrumenty dyskrecjonalne polityki fiskalnej to podejmowane ad hoc świadome działania organów państwa, których celem jest wpływanie na popyt globalny i jego części składowe. Oddziaływanie to może być pośrednie poprzez kształtowanie dochodów państwa (podatki, opłaty skarbowe, itd.) lub bezpośrednie poprzez politykę wydatków państwa na zakup dóbr i usług konsumpcyjnych lub środków inwestycyjnych. Wpływ pośredni może być realizowany poprzez zmiany stawek podatkowych, podstawy opodatkowania lub poprzez obejmowanie podatkami nowych podmiotów lub przedmiotów. Zastosowanie tych instrumentów wymaga jednak czasu, co związane jest z długotrwałym procesem legislacyjnym.

Wpływ polityki podatkowej na dochody konsumentów, a tym samym ich popyt może następować poprzez wprowadzanie dodatkowych obciążeń lub zwolnień podatkowych od otrzymywanych dochodów lub poprzez zmiany stawek podatkowych od nabywanych dóbr konsumpcyjnych. Czynniki te w większości przypadków określają chęć lub zdolność kupna poszczególnych dóbr konsumpcyjnych. Siła wpływu zmian podatkowych na popyt konsumpcyjny zależy przede wszystkim od krańcowej skłonności do oszczędności: im skłonność ta jest wyższa, tym wzrost podatków będzie powodował słabszy spadek popytu na dobra konsumpcyjne. Zgodnie z zasadami stosowania polityki podatkowej w okresie niskiej aktywności gospodarczej powinno następować obniżenie podatków płaconych przez konsumentów po to, aby doprowadzić do zahamowania spadku popytu na dobra konsumpcyjne. W okresie fazy wysokiej aktywności powinno następować podwyższanie podatków dochodowych płaconych przez konsumentów, aby w ten sposób ograniczyć dynamikę wzrostu popytu na dobra konsumpcyjne.

Organy państwa prowadzące politykę podatkową mogą również wpływać na kształtowanie popytu na dobra inwestycyjne. Najważniejszym instrumentem stosowanym w tym zakresie są premie inwestycyjne. Polegają ona na stworzeniu możliwości odpisu przez przedsiębiorstwa od podstawy opodatkowania kwot wydanych na inwestycje. Tak zwane nietrwale premie inwestycyjne dotyczą jedynie przedsiębiorstw, które osiągają zyski, natomiast trwałe

premie obejmują wszystkie firmy bez względu na osiągnięty wynik finansowy. Państwo realizując politykę podatkową może także dopuszczać do powstawania w przedsiębiorstwach tzw. funduszy inwestycyjnych. Są one tworzone z wypracowanego zysku i gromadzone na specjalnych rachunkach, a ich wykorzystanie występuje najczęściej w fazie niskiej aktywności gospodarczej (Teichmann, 1988, s. 247-251).

Ocena skuteczności działania instrumentów polityki podatkowej, skierowanych na zmiany popytu inwestycyjnego nie jest jednoznaczna. Wprowadzenie zwolnień podatkowych w fazie niepomyślnej koniunktury, w warunkach pesymistycznych oczekiwań dotyczących możliwości sprzedaży i otrzymania zysku, może doprowadzić jedynie do zamrożenia środków finansowych przedsiębiorstw, a nie do zwiększenia wydatków na działalność inwestycyjną. Wyższa skuteczność tego typu działań będzie występowała w fazie pomyślnej koniunktury. Zniesienie w tym czasie ulg inwestycyjnych, ograniczenie wysokości odpisów amortyzacyjnych może bowiem zmniejszyć rentowność podejmowanych inwestycji, co zmniejszy przyrost popytu na środki inwestycyjne.

Polityka wydatków budżetowych może odgrywać istotną rolę stabilizacyjną ze względu na to, iż powoduje zmiany w zakresie popytu nie tylko na dobra konsumpcyjne ale i na dobra inwestycyjne. Zmiany popytu konsumpcyjnego są determinowane przez wydatki osobowe, a także w części przez transfery. Z kolei popyt na dobra inwestycyjne jest kształtowany przez tzw. rzeczowe wydatki budżetowe oraz przez subwencje podatkowe.

Wydatki budżetowe na cele osobowe i socjalne mają głównie charakter społeczny i w stosunkowo niskim stopniu mogą ulegać zmianie w zależności od poziomu aktywności gospodarczej. Płace i wynagrodzenia wypłacane ze środków budżetowych są w bardzo niskim stopniu zależne od koniunktury. Stawki płac dla tej grupy zatrudnionych są wynikiem ustaleń taryfowych między pracodawcami z pracownikami, sta też wysoce dyskusyjnym jest to czy organy państwa będą ryzykowały wzniesienie konfliktów społecznych po to aby osiągnąć określone cele stabilizacji.

Wpływa wydatków rzeczowych państwa na kształtowanie się popytu na dobra inwestycyjne jest bardziej bezpośredni, gdyż w tym przypadku nie powstają oszczędności, które mogłyby modyfikować popyt inwestycyjny. Według zwolenników J.M. Keynesa wydatki rzeczowe budżetu, w wyniku których są podejmowane inwestycje, są najlepszym instrumentem na stabilizowanie koniunktury, gdyż siła działania mechanizmów mnożnikowych jest stosunkowo wysoka. Teoria mnożnika opisuje mechanizmy generowane wskutek zmian jednego z elementów popytu globalnego, których efektem jest wielokrotnie silniejszy wzrost lub spadek popytu globalnego (Keynes, 1965). W procesie analizy polityki stabilizacji koniunktury gospodarczej najważniejsze znaczenie odgrywa mnożnik inwestycyjny (Tomala, 1963, s. 36-44).

Inwestycje państwa finansowane ze środków budżetowych mogą tylko w ograniczonym zakresie być wykorzystywane jako efektywny instrument polityki stabilizacji. Inwestycje te są najczęściej podejmowane w określonych branżach i mają stosunkowo wąski zakres. Najczęściej dotyczą budownictwa. Jeżeli spadek aktywności gospodarczej jest powodowany przez zmniejszenie popytu wewnętrznego na dobra konsumpcyjne, na inwestycje wyposażeniowe lub popytu zagranicznego, to przyrost popytu na wskutek podejmowanych przez państwo inwestycji budowlanych nie jest w stanie w pełni zrekompensować tych negatywnych zmian. Dodatkowym elementem jest to, że struktura „nowego” popytu jest różna od popytu który ulega zmniejszeniu. Negatywną konsekwencją wzrostu popytu rynkowego na prace budowlane lub na materiały budowlane może być wzrost ich cen. Uwagi powyższe nie oznaczają, że inwestycje państwa nie powinny być wykorzystywane w procesie stabilizacji koniunktury gospodarczej. Należy jednakże pamiętać o tym, że określone zmiany struktury zdolności produkcyjnych nie mogą być w pełni kompensowane realizowaną polityką stabilizacji (Pätzold, 1991, s.152).

Inwestycje podejmowane przez państwo są najczęściej realizowane w poszczególnych regionach czy w przedsiębiorstwach publicznych. Odpowiedzialność za politykę stabilizacji ponoszą organy centralne, a wykonawcami tych działań są jednostki niższego szczebla. To może doprowadzić do tego, że skuteczność prowadzonej w ten sposób polityki stabilizacji będzie mniejsza.

Kolejnym, istotnym czynnikiem ograniczającym efektywność polityki stabilizacji, realizowanej za pomocą inwestycji państwa są ograniczenia i opóźnienia czasowe między podjęciem decyzji a jej wykonaniem.

Elementem wydatków budżetowych są także subwencje dla podmiotów gospodarczych. Ten instrument polityki fiskalnej jest zdecydowanie bardziej elastyczny w działaniu aniżeli wydatki na inwestycje. Stąd też możliwości ich ograniczania w fazie pomyślnej koniunktury lub zwiększania w fazie niskiej aktywności gospodarczej są duże. Możliwości zwiększania subwencji dla przedsiębiorstw są bardzo często ograniczane możliwościami finansowymi państwa.

W grupie fiskalnych narzędzi polityki stabilizacji obok instrumentów działających dyskrecjonalnie można również znaleźć tzw. automatyczne stabilizatory koniunktury gospodarczej. Są to: środki interwencjonizmu państwowego, których działanie występuje zawsze wtedy, gdy następuje odchylenie wielkości ekonomicznych od przyjętego poziomu. Ich uruchomienie nie wymaga uprzedniego przeprowadzenia analizy sytuacji gospodarczej, a ich działanie następuje bez ingerencji władz ustawodawczych czy wykonawczych, niezależnie od tego, czy organy te uświadamiają sobie potrzebę prowadzenia polityki stabilizacji, czy nie.

Do najczęściej wymienianych w literaturze środków polityki stabilizacji, działających automatycznie należą (Kropiwnicki, 1976, s. 155-253):

- automatyczne stabilizatory koniunktury w systemie podatków;
- automatyczne stabilizatory w systemie ubezpieczeń społecznych;
- system cen gwarantowanych na produkty rolne.

Jak wynika z doświadczeń praktycznych najważniejszą rolę stabilizacyjną odgrywają środki działające automatycznie w systemie podatkowym, a wśród nich:

- podatki od dochodów indywidualnych;
- podatki od dochodów (zysków) korporacji;
- podatki pośrednie.

Koncepcja automatycznych stabilizatorów koniunktury wyrosła na głównych tezach sformułowanych przez ekonomię keynesowską i pokazuje mechanizm i konsekwencje oddziaływania na wahania popytu, głównie na dobra konsumpcyjne. Jest ona pewnego rodzaju kompromisem między zwolennikami i przeciwnikami interwencjonizmu państwowego (Kropiwnicki, 1976, s. 81-82).

Teoria automatycznych stabilizatorów koniunktury ma przede wszystkim znaczenie praktyczne, gdyż wskazuje na możliwości konstrukcji narzędzi łagodzących fluktuacje koniunkturalne, opisuje mechanizm ich działania, a także skutki praktyczne. Tym niemniej, jak pokazują dotychczasowe doświadczenia, środki te nie są substytucyjne, a komplementarne w stosunku do środków dyskrecjonalnych. Okazało się bowiem, że oddziaływanie automatycznych stabilizatorów koniunktury dotyczy jedynie krótko- i średniookresowych wahań popytu na dobra konsumpcyjne, przy czym ich działanie kończy się w momencie wystąpienia punktu zwrotnego wahań. Narzędzia te, nie mogą być w żadnym razie wykorzystywane do oddziaływania na zakłócenia mające np. egzogeniczny charakter.

Ich wpływ na fluktuacje popytu inwestycyjnego jest bardzo ograniczony. Instrumenty te, zmniejszając amplitudę wahań koniunkturalnych, nie są także w stanie spowodować przywrócenia utraconego poziomu dochodu narodowego, produkcji czy zatrudnienia. Efekty takie można uzyskać stosując np. środki dyskrecjonalne.

Pomimo wbudowanej giętkości środki działające samoczynnie nie są doskonale zsyn-

chronizowane z rzeczywistym przebiegiem cyklu. W praktyce gospodarczej można bowiem zaobserwować opóźnienie w ich działaniu, co może powodować skutek odwrotny do zamierzonego. Okazuje się bowiem, że np. spadek dochodów indywidualnych powoduje automatyczne zmniejszanie zobowiązań podatkowych, przy czym podatnik odczuwa ten skutek dopiero w momencie płacenia podatku. Między powstaniem zobowiązania podatkowego a jego wykonaniem upływa pewien okres, który może mieć istotne znaczenie dla przebiegu krótko- i średniookresowych procesów koniunkturalnych (Hübner, Lubiński, 1989, s. 193).

Jak wynika z konkretnych doświadczeń praktycznych wśród stosowanych automatycznych stabilizatorów koniunktury największe znaczenie ma wbudowana giętkość podatków od dochodów indywidualnych. Progresywna stawka podatku dochodowego może bowiem przyczynić się do zmniejszenia amplitudy wahań dochodu narodowego. W fazie niskiej aktywności gospodarczej zmniejszenie dochodów podatkowych jest mniejsze aniżeli spadek produkcji, co może powodować powstanie deficytu budżetowego i spowolniony spadek dochodów rozporządzalnych, a w efekcie końcowym ograniczenie spadku dochodu narodowego. W fazie wysokiej aktywności gospodarczej dochody podatkowe rosną szybciej aniżeli globalny popyt, co może doprowadzić do powstania nadwyżki lub ograniczenia deficytu budżetowego. Dochód rozporządzalny rośnie wolniej aniżeli produkcja, co przyczynia się do zmniejszenia presji inflacyjnej (Pätzold, 1991, s. 158). Zdecydowanie mniejszą rolę odgrywają samoczynnie działające mechanizmy wśród podatków od zysków korporacji oraz podatków pośrednich.

Automatyczne stabilizatory koniunktury wykazują wiele zalet, z których najważniejszy jest fakt, że działają one elastycznie, praktycznie bez opóźnienia informacyjnego i opóźnienia zastosowania. Ze względu na symetryczne działanie w procesie cyklu koniunkturalnego nie stwarzają one zagrożenia dla długookresowej równowagi finansów publicznych. Wprowadzenie automatycznych stabilizatorów nie pociąga za sobą praktycznie żadnych kosztów, gdyż utrzymanie stałych stóp podatkowych jest bardziej efektywne aniżeli ich ciągłe dopasowywanie do sytuacji koniunkturalnej.

Z funkcjonowaniem automatycznych stabilizatorów koniunktury są związane również pewne zagrożenia. Jednym z nich jest niebezpieczeństwo asymetrycznego ich oddziaływania na gospodarkę. Jego istota polega na pokusie zwiększenia wydatków w okresie poprawy aktywności gospodarczej. W rezultacie może dojść do systematycznego wzrostu deficytu budżetowego. Wynikające z działania stabilizatorów nawet okresowe pogorszenie sytuacji budżetowej może podważyć zaufanie biznesu i rynków finansowych. W rezultacie rośnie, powodująca wzrost stóp procentowych, premia za ryzyko. W konsekwencji ma miejsce wzrost kosztów obsługi długu publicznego, co z kolei wymusza wzrost obciążeń podatkowych. Niebezpieczeństwo to potęguje fakt, że rząd ma skłonność do przypisywania deficytowi strukturalnemu podłoża koniunkturalnego. Kolejne zagrożenie wynika z faktu, że automatyczne stabilizatory koniunktury tak samo reagują na zmiany koniunkturalne jak i strukturalne. W rezultacie, jeżeli rząd nie rozpozna dostatecznie wcześnie osłabienia potencjału wzrostowego gospodarki, działanie automatycznych stabilizatorów koniunktury może osłabić pozycję finansów publicznych i odsunąć w czasie rozwiązywanie problemów strukturalnych.

W ocenie automatycznych stabilizatorów koniunktury nie należy również pomijać specyfiki podmiotów, do których są skierowane. Na przykład zasiłki dla bezrobotnych są przeznaczone dla ludzi o najniższych dochodach, a tym samym charakteryzujących się wysoką skłonnością do konsumpcji. Zatem wpływ na popyt jest stosunkowo znaczny. Odmienne wygląda sytuacja w przypadku progresywnego systemu podatkowego. Zmiany podatków zachodzą wówczas raczej w górnej części skali, a więc wśród grup ludności cechujących się stosunkowo niską skłonnością do konsumpcji.

Ze stosowaniem automatycznych stabilizatorów koniunktury związane jest również negatywne oddziaływanie na stronę podażową gospodarki. Automatyczne stabilizatory często

prowadzą do sytuacji, w której przedsiębiorcy i pracownicy odraczają w czasie niezbędne dostosowania. W mechanizmach tych mieści się system ubezpieczeń społecznych, instytucje na rynku pracy i wiele elementów systemu podatkowego.

Pięniężna polityka stabilizacji makroekonomicznej to ogół działań podejmowanych przez bank centralny, skierowanych na regulację wielkości podaży pieniądza na rynku, a także zapotrzebowania na pieniądź, zgłaszanego przez poszczególne podmioty gospodarcze (Jaworski, Krzyżkiewicz, Kosiński, 1998, s. 63). Cele polityki pieniężnej ulegały ewolucji w czasie. W okresie międzywojennym XX w. nadrzędnym celem banku centralnego była stabilizacja pieniądza, utrzymanie jego siły nabywczej na rynku wewnętrznym oraz odpowiedniego parytetu w stosunku do innych walut. Po II wojnie światowej polityka pieniężna, zgodnie z zaleceniami teorii keynesowskiej, zaczęła być traktowana jako integralna część polityki gospodarczej nakierowanej na zmiany popytu, a jej głównymi i równorzędnymi celami były: walka z inflacją, wysoki i zrównoważony wzrost gospodarczy oraz przyrost zatrudnienia. Polityka pieniężna była jednocześnie wtórna w stosunku do polityki fiskalnej. Jak wskazało doświadczenie pobudzenie wzrostu gospodarczego i przyrostu zatrudnienia przynosiło, jedynie efekty krótkookresowe, a ich skutkiem było bardzo często utrzymywanie się wysokiej inflacji. Na tej podstawie w latach 70. i 80. XX wieku powstał w ekonomii monetarystycznej pogląd, że strategicznym celem polityki pieniężnej jest stabilność cen, która w okresie długim prowadzi do zrównoważonego wzrostu gospodarczego (Baka, 1998, s. 53-54; Kaźmierczak, 2000, s. 135-145).

W literaturze można znaleźć różnorodne klasyfikacje instrumentów polityki pieniężnej (Marchewka, 2002, s. 62-69). Przyjmując kryterium pozycji przyjmowanej przez bank centralny w stosunku do banków komercyjnych można wyróżnić: instrumenty oddziaływania rynkowego, mieszane (administracyjno-rynkowe) oraz administracyjne.

Instrumenty polityki pieniężnej, należące do grupy rynkowych odgrywają w krajach wysoko rozwiniętych najważniejszą rolę, a polegają na podejmowaniu przez bank centralny decyzji, w których główne znaczenie odgrywa mechanizm kształtowania się popytu na pieniądź, jego podaż, a także cena. W tej grupie narzędzi istotne znaczenie współcześnie odgrywają działania związane z polityką otwartego rynku. Polegają one na dokonywaniu przez bank centralny transakcji kupna i sprzedaży papierów wartościowych na rynku pieniądza lub/i na rynku kapitałowym. Transakcje dokonywane na tym rynku są prowadzone po to, aby go regulować, np. z transakcji tych są wyłączone przejęcia tytułów dłużnych publicznych emitentów w celu sfinansowania ich deficytu³.

Z punktu widzenia celów polityki pieniężnej operacje otwartego rynku mogą mieć charakter dynamiczny lub defensywny (Kaźmierczak, 2000, s. 111). Dynamiczny charakter transakcji przejawia się wówczas, gdy służą one zmianie płynnych rezerw pieniężnych banku komercyjnego. Operacje otwartego rynku mają charakter defensywny, gdy zmniejszają wahania podaży pieniądza (rezerw pieniężnych). Efektem tego typu działań powinna być stabilność płynnych rezerw banków komercyjnych.

Polityka otwartego rynku jest jednym z najskuteczniejszych instrumentów polityki pieniężnej w wysoko rozwiniętych krajach o gospodarce rynkowej, w których jest rozbudowany obrót skarbowy. Spowodowane jest to tym, że narzędzia te wykazują wiele zalet (Kaźmierczak, 2000, s. 111-112):

- handel weksłami skarbowymi, determinującymi podaż pieniądza inicjuje sam bank centralny, które decyduje o zmianach podaży weksli;
- operacje otwartego rynku są precyzyjnym instrumentem kształtowania podaży pieniądza, gdyż bank centralny sprzedaje lub kupuje tyle walorów, ile jest niezbędne z punktu wi-

³ Operacjami otwartego rynku nie są także transakcje, które dokonuje bank centralny ale nie na własny rachunek, ale na rachunek podmiotów publicznych.

dzenia potrzeb bieżącej równowagi finansowej;

- transakcje te są dokonywane codziennie, a więc w sposób ciągły instrument ten jest wysoce elastyczny i oddziałuje na gospodarkę w sposób łagodny i płynny;
- operacje te służą nie tyle realizacji długofalowej polityki zmian podaży pieniądza, ile bieżącemu kompensowaniu niekorzystnych zmian na rynku pieniądza; instrument ten ma zatem bezpośredni i łatwo przewidywalny wpływ na płynność sektora bankowego;
- decyzje o podjęciu transakcji otwartego rynku są podejmowane przez bank centralny stosunkowo szybko, bez czasochłonnej procedury legislacyjnej (w tym przypadku wystarczy wydanie polecenia dealerowi banku centralnego o zakupie bądź sprzedaży walorów o określonej wartości).

Narzędzia polityki pieniężnej, które działają w sposób administracyjno-rynkowy, są podejmowane nie tylko na podstawie informacji płynących z rynku pieniądza, ale często ich stosowanie jest związane z decyzjami banku centralnego, w których uwzględnia się inne czynniki, warunkujące politykę pieniężną. W tej grupie najważniejszą rolę odgrywają instrumenty polityki refinansowej, a jej głównymi elementami jest polityka redyskontowa i lombardowa.

Redyskonto weksli nie jest najdogodniejszą metodą kształtowania podaży pieniądza, gdyż bank centralny, określając stopę redyskontową przyjmuje na siebie obowiązek redyskontowania wszystkich przedstawionych weksli, jeżeli wypełniają one przyjęte wymagania jakościowe. W tym przypadku podaż przypadku podaż pieniądza nie jest kontrolowana przez bank centralny, a w zbyt dużym stopniu jest uzależniona od aktywności banków komercyjnych. W celu zwiększenia kontroli nad kształtowaniem się kredytu redyskontowego bank centralny może stosować różnorodne ograniczenia ilościowe (limity kwotowe) lub warunki jakościowe (limity jakościowe) (Fedorowicz, 1998, s. 22-23).

Refinansowanie banków komercyjnych może występować nie tylko poprzez redyskonto weksli, ale także w formie kredytowania bezpośredniego. Klasycznym kredytem refinansowym jest kredyt lombardowy, udzielany najczęściej pod zastaw bonów skarbowych, obligacji rządowych lub komunalnych, zwykle na następujących warunkach (Jaworski, Krzyżkiewicz, Kosiński, 1998, s. 73):

- udziela się go jedynie w przypadku, gdy banki komercyjne mają trudności w utrzymaniu płynności;
- kredyt ten powinien być spłacony w zasadzie w terminie do trzech miesięcy;
- stopień sfinansowania złożonych papierów za pomocą kredytów jest różny w zależności od rodzaju tych papierów.

W praktyce kredyty lombardowe są zaciągane w sytuacji, gdy nie jest opłacalne redyskonto weksli, a bank centralny rzadko stosuje w tym zakresie jakiegokolwiek ograniczenia ilościowe lub wartościowe (Fedorowicz, 1998, s. 26).

Poprzez zmiany stopy redyskontowej bank centralny zmienia koszt dostępu do swoich środków przez banki komercyjne. Zmiany tych stóp mogą mieć charakter pasywny (pasywna polityka refinansowa) lub aktywny (aktywna polityka refinansowa) (Pätzold, 1991, s. 115-116).

Politykę refinansową jako instrument polityki pieniężnej cechuje ograniczona skuteczność, gdyż za pomocą tego narzędzia trudno jest kontrolować płynność banków komercyjnych. Spowodowane jest to przede wszystkim tym, że (Kaźmierczak, 2000, s. 107-108):

- banki komercyjne cechuje duża niezależność finansowa od banku centralnego;
- w operacjach refinansowych stroną inicjującą są banki komercyjne, gdyż to one decydują, czy chcą, czy też nie zaciągnąć kredyt w banku centralnym;
- elastyczność cenowa popytu na kredyt jest stosunkowo niska. Może to oznaczać, że wzrost stopy procentowej kredytu refinansowego niekoniecznie musi prowadzić do zmniejszenia popytu w bankach komercyjnych, gdyż banki te wkalkulowują wyższą stopę

procentową kredytu refinansowego w cenę kredytów udzielanych odbiorcom finalnym (np. o popycie na kredyt przedsiębiorstw decydują w wysokim stopniu czynniki ze sfery realnej). W rzeczywistości gospodarczej nie istnieje jednoznacznie odwrotnie proporcjonalna zależność między wysokością stopy procentowej od kredytów refinansowych a rozmiarami akcji kredytowej banków komercyjnych;

- we współczesnych gospodarkach rynkowych coraz większe znaczenie odgrywają międzynarodowe przepływy kapitałów. Wzrost stopy procentowej banku centralnego bardzo często powoduje wzrost rynkowych stóp procentowych i napływ do banków komercyjnych kapitałów z zagranicy, co powoduje wzrost ich płynności i uniezależnienie się od polityki banku centralnego.

Zaletą kredytów refinansowych jest pewnego rodzaju gwarancja, jakiej bank centralny udziela bankom komercyjnym, przeżywającym krótkookresowe kłopoty z płynnością. Instrument ten współcześnie pełni rolę psychologiczną, pomocniczą w realizacji polityki pieniężnej.

Trzecia wyróżniona grupa instrumentów polityki pieniężnej to działania banku centralnego, polegające na formułowaniu w drodze decyzji administracyjnej zasad i norm zakazujących lub postulujących bankom komercyjnym określone zachowania na rynku pieniądza. W tej grupie dominującą rolę odgrywają decyzje związane z polityką rezerwy obowiązkowej. Instrumenty tej polityki są wprowadzane w życie w drodze decyzji administracyjnej banku centralnego, a polityka ta polega na ustaleniu przez bank centralny obowiązku utrzymywania przez banki komercyjne na rachunku w banku centralnym określonych wkładów pieniężnych (rezerw obowiązkowych). Jeżeli wysokość rezerwy obowiązkowej jest obliczana jako udziały od wkładów ulokowanych w banku, wówczas można mówić o pasywnej rezerwie obowiązkowej. Polityka pasywnej rezerwy obowiązkowej jest zatem instrumentem określającym płynność banków komercyjnych, tj. służy do kształtowania możliwości udzielania kredytów. Z punktu widzenia wpływu na działalność kredytową banku komercyjnego bardziej pożądanym byłoby obliczanie rezerwy obowiązkowej w stosunku do udzielanych przez bank kredytów, a więc w stosunku do aktywów. Tego typu rezerwa będzie pozwalała na bardziej bezpośrednio wpływające na działalność kredytową (Pätzold, 1991, s. 117-118).

W przypadku gdy rynkowa stopa procentowa jest zbyt słabą barierą ograniczającą liczbę udzielanych kredytów, tj. jeżeli wolumen kredytów udzielonych przez banki komercyjne przekroczy pewną wielkość lub wystąpi wzrost liczby kredytów o określony procent w stosunku do przyjętego okresu, wówczas bank centralny może wprowadzić administracyjne zakazy lub nakazy dotyczące działalności kredytowej banków komercyjnych. Inną formą administracyjnych ograniczeń jest kontrola przez bank centralny emisji papierów wartościowych przez banki komercyjne, wyznaczenie minimalnej granicy wyłożenia własnych funduszy na zakup danego dobra lub manipulowanie okresem spłaty zaciągniętego kredytu. Decyzje te mogą dotyczyć ogółu banków komercyjnych lub pewnej ich grupy, której rola na rynku szybko rośnie, co może prowadzić do zmiany struktury rynku kredytowego (Teichmann, 1988, s. 179). Jeżeli restrykcje kredytowe będą dotyczyły jedynie banków komercyjnych, wówczas potencjalni kredytobiorcy będą podejmowali działania mające na celu uzyskanie kredytu z innych źródeł krajowych lub zagranicznych. Aby polityka restrykcji kredytowych była skuteczna w skali całej gospodarki musi być prowadzona konsekwentnie w stosunku do wszystkich banków (Szpunar, 2000, s. 64-65).

Stosowanie restrykcji kredytowych przez bank centralny należy do instrumentów najbardziej rygorystycznych, na ogół skutecznych, lecz mają one jeden mankament. Jest nim ograniczenie roli mechanizmów rynkowych w gospodarce, zmniejszenie konkurencji między bankami, co powoduje, że nie we wszystkich krajach ten instrument polityki pieniężnej jest wykorzystywany.

Uwarunkowania operacyjnej realizacji polityki stabilizacji

Oprócz przedstawionych wcześniej uwarunkowań polityki stabilizacji, wynikających z istniejących hipotez teoretycznych oraz z istoty fiskalnych i pieniężnych narzędzi oddziaływania państwa, ważną rolę odgrywają także determinanty powstające w procesie operacyjnego stosowania tej polityki.

Jednym z podstawowych czynników praktycznych, ograniczających skuteczność działań stabilizacyjnych, są opóźnienia czasowe. Jak wynika z dotychczasowych doświadczeń głównym warunkiem prowadzenia aktywnej polityki jest jej dostosowanie do sytuacji gospodarczej w określonym czasie. W literaturze można znaleźć różnorodne klasyfikacje opóźnień czasowych (Kowalski, 2005). Najczęściej wyróżnia się opóźnienia wewnętrzne, tj. czas między wystąpieniem zjawiska czy procesu, które wymagają korekty a podjęciem decyzji o wprowadzeniu narzędzi oraz opóźnienia zewnętrzne, tj. czas reakcji niezbędny do dostosowania się podmiotów gospodarczych do warunków stworzonych przez wprowadzone instrumenty polityki stabilizacji. W pierwszej wyodrębnionej grupie można mówić o opóźnieniu diagnostycznym, decyzyjnym i wdrożeniowym. Opóźnienie diagnostyczne jest związane z czasem jaki jest niezbędny na zebranie informacji, dotyczących zmian sytuacji gospodarczej, ich przetworzeniem oraz interpretacją otrzymanych wyników. Powstała w ten sposób diagnoza jest nie tylko podstawą budowy prognoz ale także jest wykorzystywana w procesie legislacyjnym, w którym są formułowane cele działań stabilizacyjnych oraz są akceptowane instrumenty fiskalne lub pieniężne. Po podjęciu decyzji jest niezbędnym ich wdrożenie do praktyki gospodarczej.

Długość opóźnień czasowych jest zależna od charakteru stosowanych instrumentów. Jak można sądzić jest ona najkrótsza w przypadku automatycznych stabilizatorów koniunktury, gdyż w tym przypadku minimalizuje się opóźnienie wewnętrzne. Oznacza to, że o całkowitym odroczeniu decyduje szybkość reakcji podmiotów na zastosowane instrumenty. Dłuższe opóźnienia występują wówczas, gdy są wykorzystywane narzędzia dyskrecjonalne, zwłaszcza należące do fiskalnych. W razie stosowania dyskrecjonalnych narzędzi fiskalnych i pieniężnych opóźnienia diagnostyczne są podobne, natomiast zdecydowanie dłuższe są opóźnienia decyzyjne i wdrożeniowe w procesie opracowywania budżetu. Przygotowanie właściwych założeń polityki fiskalnej, poprawne oszacowanie wielkości i struktury dochodów i wydatków państwa, przeprowadzenie tych decyzji przez parlament (często dwuizbowy), opracowanie niezbędnych aktów wykonawczych trwa zdecydowanie dłużej aniżeli decyzje dotyczące polityki pieniężnej. W przypadku narzędzi fiskalnych dłuższe są również opóźnienia zewnętrzne, gdyż okres powstawania np. obowiązku podatkowego jest często różny od momentu, w którym podatki są płacone. W tej sytuacji należy jednakże pamiętać, że narzędzia fiskalne działają najczęściej w sposób obligatoryjny, natomiast instrumenty pieniężne nie mają charakteru przymusowego np. podmioty gospodarcze mogą zareagować na zmiany stóp procentowych ale nie muszą tego robić.

W analizie opóźnień czasowych i związanych z nimi reakcji poszczególnych podmiotów na działania stabilizacyjne należy uwzględnić uwagi sformułowane przez R.E. Lucasa (Lucas, 1976). Twierdzi on, że na podstawie wcześniejszych zależności nie zawsze jest możliwe wnioskowanie o przyszłości, a ponadto w procesie decyzyjnym uwzględnia się pożądane cele stabilizacyjne i na tej podstawie przyjmuje się określone instrumenty. Relacje te można przedstawić za pomocą funkcji behawioralnych, opisujących zachowania podmiotów gospodarczych. Funkcje te mogą być stosowane w działaniach stabilizacyjnych jedynie przy założeniu, że stwierdzone w przeszłości relacje będą występowały w przyszłości.

Kolejnym, praktycznym uwarunkowaniem stosowania polityki stabilizacji jest sposób formułowania i charakter oczekiwań, przyjmowanych przez podmioty gospodarcze. W ekonomii najczęściej wyróżnia się oczekiwania adaptacyjne (dostosowawcze) i racjonalne.

Pierwszy rodzaj przewidywań traktuje zdarzenia w przyszłości jako konsekwencje działań z przeszłości, przy czym w kolejnych prognozach wprowadza się korekty uwzględniające popełnione błędy. W oczekiwaniach racjonalnych podmioty gospodarcze wykorzystują wszystkie dostępne informacje, łącznie z wiedzą na temat funkcjonowania gospodarki i z przewidywanymi efektami bieżącej i przyszłej polityki gospodarczej (Muth, 1961, s. 315-335). Zbudowane na tej podstawie oczekiwania są w wysokim stopniu trafne, aczkolwiek w tym przypadku mogą powstawać pewne błędy, wynikające ze zdarzeń losowych. Bezpośrednio z tej hipotezy może wynikać wniosek o nieskuteczności polityki stabilizacji, prowadzonej za pomocą narzędzi pieniężnych (Barczyk, Lubiński, 2009, s. 65).

Problem, który również występuje w procesie realizacji polityki stabilizacji to relacja między przyjętymi regułami działania a stosowanymi instrumentami dyskrecjonalnymi. Kwestia ta jest przejawem szerszego zagadnienia istniejącego między postulowanym przez ekonomię keynesowską stosowaniem narzędzi dyskrecjonalnych a zwolennikami ekonomii neoklasycznej, którzy zalecają przestrzeganie określonych reguł. W przypadku reguł sztywnych akceptowana polityka stabilizacji jest wyłącznie funkcją informacji dostępnych na początku okresu i jest ona niezależna od napływu nowych danych. Reguły elastyczne oznaczają, że polityka stabilizacji pozostaje w określonej zależności funkcyjnej od informacji, które są na bieżąco uwzględniane w procesie decyzyjnym (Tobin, 1983). Relacja między regułami a działaniami dyskrecjonalnymi jest szczególnie istotna w procesie stabilizacji makroekonomicznej. W przypadku krótko – i średniookresowych zmian aktywności gospodarczej mogą być stosowane instrumenty automatyczne lub dyskrecjonalne. Ponieważ narzędzia te wykazują pewne ograniczenia w praktycznym działaniu przedstawiciele ekonomii klasycznej są zwolennikami stosowania reguł, zwłaszcza w odniesieniu do polityki fiskalnej (Snowdon, Vane, Wynarczyk, 1998, s. 144).

Zagadnieniem, związanym z relacjami między akceptowanymi regułami a stosowanymi instrumentami dyskrecjonalnymi, jest niespójność w czasie. Istota tego zjawiska polega na tym, że przewidywania dotyczące celów i instrumentów polityki stabilizacji w przyszłości determinują bieżące zachowania podmiotów gospodarczych. W takim przypadku organy państwa mogą informować o zamierzeniach w sferze stabilizacji po to, aby wpływać na oczekiwania podmiotów. Jeżeli funkcjonują one zgodnie z oczekiwaniami mogą działać niezgodnie z przyjętymi regułami. Może to doprowadzić do świadomej niespójności polityki w czasie i do braku zaufania do organów władzy (Barczyk, Lubiński, 2009, s. 70-72)

Ważnym problemem istniejącym także w polityce stabilizacji to kwestia tzw. policy mix, która określa wewnętrzną koordynację instrumentów polityki pieniężnej i fiskalnej. Problem ten może odgrywać mniejszą rolę, jeżeli zostanie przyjęte, że obydwie polityki mają swoje obszary oddziaływania. Konieczność tej polityki wynika przede wszystkim stąd, że proces stabilizacji jest realizowany przez różne ośrodki władzy, gdyż organy ustawodawcze i wykonawcze są odpowiedzialne za politykę fiskalną a politykę monetarną prowadzi bank centralny. Powiązanie instrumentów polityki fiskalnej i monetarnej jest uwarunkowane tym, że instrumenty polityki fiskalnej mogą wpływać różnymi kanałami bezpośrednimi lub pośrednimi na politykę monetarną (Barczyk, Lubiński, 2009 s. 78-81). Może to prowadzić do podporządkowania polityki pieniężnej przez fiskalną. Należy jednak pamiętać, że w tym przypadku może występować powiązanie odwrotne, przy czym konsekwencje te są bagatelizowane ze względu na niewielki udział dochodów z senioraży w dochodach państwa.

Pomimo oczywistej konieczności koordynacji obu polityk w rzeczywistości gospodarczej można stwierdzić czynniki, które zakłócają to współdziałanie. Wynikają one stąd, że władze fiskalne i monetarne mogą mieć różne funkcje celu swego działania, mogą one również akceptować teorie ekonomiczne, z których wynikają odmienne opinie o efektach polityki stabilizacji oraz różne, przyszłe konsekwencje w sytuacji braku oddziaływania (Barczyk, Lubiński, 2009, s. 81).

Uwagi końcowe

Analiza czynników wpływających na skuteczność polityki stabilizacji koniunktury gospodarczej w systemach rynkowych wykazała, że istnieją trudności w jednoznacznym określeniu struktury istotności i charakteru wpływu poszczególnych determinant na stabilizację makroekonomiczną.

W wyróżnionej grupie uwarunkowań, wynikających z głównych nurtów współczesnej ekonomii, można stwierdzić, że w ekonomii keynesowskiej skuteczność działań stabilizacyjnych jest mierzona efektami popytowymi, związanymi ze stopniem wykorzystania czynników produkcji, a zwłaszcza pracy. Pozytywne skutki w tym zakresie są osiągane poprzez wykorzystanie instrumentów fiskalnych. Przyjęcie tez neoklasycznych oznacza, iż skuteczność działań stabilizacyjnych jest wyrażana poprzez pryzmat równowagi w sferze nominalnej. Zdaniem monetarystów ograniczenie natężenia procesów inflacyjnych jest związane z prowadzoną polityką pieniężną. Zwolennicy nowej klasycznej makroekonomii uważają, że aktywna polityka stabilizacji nie jest skuteczna w okresie krótkim i długim, a jej realizacja może doprowadzić do pogłębienia dysproporcji w sferze realnej jak i nominalnej.

Druga grupa analizowanych czynników wynika ze stosowanych środków polityki stabilizacji. Instrumenty dyskrecjonalne polityki fiskalnej mogą wprawdzie oddziaływać na zmiany popytu na dobra konsumpcyjne ale ich wpływ na stabilizowanie aktywności gospodarczej w skali całego systemu jest niewielki. Zdecydowanie większą rolę w tej sferze mogą odgrywać działania fiskalne w kształtowaniu popytu na dobra inwestycyjne. Należy przy tym pamiętać, że mechanizm mnożnika inwestycyjnego, interpretujący te zależności, jest uruchamiany w warunkach niepełnego wykorzystania zdolności produkcyjnych (faza niskiej dynamiki wzrostu). Potencjalnie większe możliwości oddziaływania na zmniejszenie amplitudy wahań dochodu narodowego i na kształtowanie się popytu, zwłaszcza na dobra konsumpcyjne, tworzą automatyczne stabilizatory koniunktury, działające w systemie podatków od dochodów indywidualnych. Siła tego wpływu zależy jednak od zmian krańcowej skłonności do oszczędności. Realizacja polityki fiskalnej w warunkach deficytu budżetowego i związanego z nim długu publicznego może spowodować wystąpienie efektu wypychania.

Wśród narzędzi monetarnych najważniejszą rolę stabilizacyjną odgrywają instrumenty należące do grupy rynkowych, a wśród nich operacje otwartego rynku. Mniejsze znaczenie posiadają instrumenty administracyjno-rynkowe oraz administracyjne. Możliwości elastycznego stosowania tych narzędzi są relatywnie duże. To jakie efekty stabilizacyjne będą występowały w gospodarce w wysokim stopniu zależy od stopnia niezależności banku centralnego, a przede wszystkim od szybkości reakcji podmiotów gospodarczych na zmiany stóp procentowych.

W grupie uwarunkowań skuteczności polityki stabilizacji, wynikających z rzeczywistych i instytucjonalnych warunków, najważniejsze znaczenie posiadają opóźnienia czasowe, które odgrywają istotną rolę w procesie stosowania narzędzi fiskalnych. Ważny jest także charakter oczekiwań, formułowanych przez podmioty gospodarcze, a także sposób i możliwości koordynacji narzędzi polityki fiskalnej i monetarnej w ramach tzw. policy mix.

BIBLIOGRAFIA:

1. Baka Wł., (1998), Bankowość centralna. Funkcje-metody-organizacja, Warszawa
2. Barczyk R., Lubiński M., (2009), Dylematy stabilizowania koniunktury, UE Poznań
3. Blaug M., (1994), Teoria ekonomii. Ujęcie retrospektywne, WN PWN Warszawa
4. Dobias P., (1980), Wirtschaftspolitik. Einführung in die Grundlagen und Hauptprobleme, Paderborn-München-Wien-Zürich

5. Duwendag D., Ketterer K.-H., Kösters W., Pohl R., Simmert B., (1995), Teoria pieniądza i polityka pieniężna, Warszawa
6. Fedorowicz Z., (1998), Polityka pieniężna, Poltext Warszawa
7. Hübner D., Lubiński M., (1989), Współczesny cykl koniunkturalny, Warszawa
8. Jaworski W., Krzyżkiewicz Zb., Kosiński B., (1998), Banki. Rynek, operacje, polityka, Warszawa
9. Kaźmierczak A., (2000), Polityka pieniężna w gospodarce rynkowej, Warszawa
10. Keynes J.M., (2003), Ogólna teoria zatrudnienia, procentu i pieniądza, WN PWN Warszawa
11. Kowalski T., (2005), Polityka gospodarcza a opóźnienia, w: Polityka gospodarcza. Studia i przyczynki, red. J. Tarajkowski, AE Poznań
12. Kropiwnicki J., (1976), Teoria automatycznych stabilizatorów koniunktury, PWN, Warszawa
13. Kruszka M., (2002), Współczesne wahania koniunkturalne a zmiany na rynku pieniądza, AE Poznań
14. Lucas R.E., (1976), Econometric Policy Evaluation: A Critique, w: Carnegie Rochester Conference Series on Public Policy, nr 1
15. Marchewka K., (2002), Klasyfikacja instrumentów polityki pieniężnej, w: Polityka pieniężna. Cele, strategia i instrumenty, red. W. Przybylska-Kapuścińska, AE Poznań
16. Muth J., (1961), Rational Expectations and the Theory of Price Movements, „Econometrica” nr 3
17. Pätzold J., (1991), Stabilisierungspolitik. Grundlagen der nachfrage- und angebotsorientierten Wirtschaftspolitik, Bern-Stuttgart
18. Romanow Z., (1997), Historia myśli ekonomicznej w zarysie, AE Poznań
19. Snowdon B., Vane H., Wynarczyk P., (1998), Współczesne nurty teorii makroekonomii, WN PWN Warszawa
20. Stefański R., (2000), Środki polityki handlu zagranicznego jako narzędzia stabilizacji koniunktury gospodarczej, AE Poznań
21. Szpunar P., (2000), Polityka pieniężna. Cele i warunki skuteczności, Warszawa
22. Teichmann U., (1988), Grundriß der Konjunkturpolitik, München
23. Tobin J., (1983), Macroeconomics under Debate, „Cowles Foundation Discussion Paper“, nr 669
24. Tomala J., (1963), Relacje kapitałowe w teorii wzrostu gospodarczego, PWN Warszawa
25. Wojtyna A., (1990), Nowoczesne państwo kapitalistyczne a gospodarka. Teoria i praktyka, WN PWN Warszawa