Paweł MARSZAŁEK*

FISKALNE UWARUNKOWANIA REALIZACJI POLITYKI PIENIĘŻNEJ W POLSCE W LATACH 1993-2003

Wprowadzenie

Współcześnie podstawowym celem banków centralnych jest zapewnienie stabilności poziomu cen. Stabilność tę uważa się także za podstawowy warunek osiągnięcia zrównoważonego wzrostu gospodarczego. Uznanie wagi tego celu, zarówno na niwie teoretycznej, jak i praktycznej, znalazło swój wyraz w zmianie zasad realizacji polityki pieniężnej. Nowe rozwiązania, takie jak niezależność banku centralnego (usankcjonowana zapisami traktatu z Maastricht) czy strategia bezpośredniego celu inflacyjnego, przyniosły sukcesy w redukcji stopy inflacji i presji inflacyjnej w wielu krajach. W rezultacie lata dziewięćdziesiąte ubiegłego wieku były okresem względnie stabilnych cen[1].

Proces dezinflacji nie przebiegał jednak bez zakłóceń. Na skuteczność banków centralnych w stabilizowaniu poziomu cen wpływa bowiem wiele czynników, często znajdujących się poza zasięgiem oddziaływania władz monetarnych. Szczególne znaczenie mają tu współzależności między polityką pieniężną i polityką fiskalną. Ta ostatnia może ograniczać skuteczność działań banku centralnego, utrudniając osiągnięcie jego głównego celu[2].

---

* Paweł Marszałek, mgr, asystent, Katedra Bankowości, Akademia Ekonomiczna w Poznaniu.

[1] W latach siedemdziesiątych ubiegłego wieku przeciętna stopa inflacji w krajach OECD, mierzona wskaźnikiem CPI, wynosiła 10,2%, w drugiej połowie lat osiemdziesiątych obniżyła się do poziomu 5,1%, by następnie spaść do 1,4% w 1999 r. (T. F. Cargill, *Monetary Policy, Deflation, and Economic History: Lessons for the Bank of Japan*, „Monetary and Economic Studies" (Special Edition), February 2001, s. 118-119).

[2] Wypada dodać, że możliwy jest również negatywny wpływ polityki pieniężnej na realizację polityki fiskalnej. Nie jest on jednak przedmiotem niniejszego opracowania.

Celem opracowania jest przedstawienie wybranych zagadnień, dotyczących wpływu polityki fiskalnej na stabilizację poziomu cen w Polsce w latach 1993--2003, a więc już po przeprowadzeniu zasadniczej części transformacji (m.in. po przebudowie systemu podatkowego i uporządkowaniu stosunków pieniężnych). Punkt pierwszy opisuje współzależności polityki pieniężnej i fiskalnej z perspektywy stabilności poziomu cen. W punkcie drugim przybliżono instytucjonalne podstawy realizacji obu typów polityki w badanym okresie. Punkt trzeci przedstawia problemy, jakie polityka fiskalna nastręczała w stabilizowaniu poziomu cen. Artykuł zamykają uwagi końcowe.

1. Współzależności polityki pieniężnej i polityki fiskalnej

Zagadnienie współzależności między polityką pieniężną i polityką fiskalną nie jest rzeczą nową. W ekonomii pierwszych trzydziestu powojennych lat kwestię odpowiedniego wyboru *policy mix*, rozumianej jako kombinacja polityki pieniężnej i fiskalnej, rozpatrywano jednak głównie w kontekście jej wpływu na poziom zagregowanego popytu[3]. Niewiele uwagi poświęcano natomiast wpływowi *policy mix* na poziom cen. Co istotne, politykę pieniężną i politykę fiskalną traktowano jako w zasadzie autonomiczne, sugerując się tym, że były one realizowane przez oddzielne podmioty, dysponujące odrębnym instrumentarium.

Dopiero w 1981 r. T. Sargent i N. Wallace wykazali, że taki sposób myślenia nie uwzględniał całokształtu interakcji między polityką pieniężną i fiskalną[4]. Sformułowana przez nich „nieprzyjemna arytmetyka monetarystyczna" ukazała, że polityka fiskalna może mieć szkodliwy wpływ na skuteczność działań banku centralnego. Praca obu autorów zapoczątkowała na szeroką skalę badanie interakcji monetarno-fiskalnych[5].

Całość tych interakcji K. Kuttner podzielił na trzy obszary, a mianowicie na interakcje związane ze strukturą finalnego popytu i produkcji, interakcje związane z międzyokresowym ograniczeniem budżetowym oraz tzw. interakcje strategiczne, wywołane różnicami celów i preferencji między niezależnymi decydentami, odpowiedzialnymi za politykę pieniężną i fiskalną[6]. Dla poziomu cen ważne są zwłaszcza dwa ostatnie obszary współzależności. Podstawowym wnio-

---

[3] K. Kuttner, *The Monetary – Fiscal Policy Mix: Perspectives from the U.S.*, „Bank i Kredyt" 2003, nr 11-12, s. 208.

[4] T. Sargent, N. Wallace, *Some Unpleasant Monetarist Arithmetic*, Federal Reserve Bank of Minneapolis, „Quarterly Review" 1981, Fall, s. 1-17.

[5] Zob. P. Marszałek, *Coordination of Monetary and Fiscal Policy*, „The Poznań University of Economics Review" vol. 3, 2003, nr 2, s. 41-53.

[6] K. Kuttner, op.cit., s. 210.

skiem z badania tych obszarów jest to, że konflikt między władzami monetarnymi i fiskalnymi uniemożliwia osiągnięcie zaplanowanych przez nich celów. Innymi słowy, brak koordynacji między polityką pieniężną i fiskalną sprawia, że polityka gospodarcza jest niespójna i, co za tym idzie, suboptymalna. Wyraża się to niekorzystnym wariantem *policy mix*, najczęściej w postaci ekspansywnej polityki fiskalnej i restrykcyjnej polityki monetarnej. W rezultacie utrudnione staje się stabilizowanie poziomu cen[7].

Lepszemu zrozumieniu wagi interakcji monetarno-fiskalnych w początku lat osiemdziesiątych towarzyszyło nasilenie się w wielu krajach negatywnych zjawisk, związanych z polityką fiskalną. Podkopały one wiarę w skuteczność tej polityki i wywołały ostrożność w posługiwaniu się narzędziami fiskalnymi dla osiągania celów polityki gospodarczej[8]. Pojawiające się problemy wynikały przede wszystkim z permanentnych deficytów budżetowych i narastającego długu publicznego[9]. Ich skutkiem była tzw. sytuacja jednorękiego decydenta, kiedy to cały ciężar krótkookresowej stabilizacji gospodarki spoczął na barkach władz monetarnych[10]. Potwierdziły się wtedy teorie, mówiące o negatywnym wpływie polityki fiskalnej na skuteczność działań banku centralnego.

Wpływ ten zaobserwowano również w odniesieniu do tzw. *transition economies*[11]. Co więcej, w ich przypadku problem jest jeszcze bardziej złożony. Jak bowiem zaznacza D. Gotz-Kozierkiewicz, gospodarkę kraju transformującego się cechuje większe przenikanie się polityki pieniężnej i polityki fiskalnej niż

---

[7] Problemy w tym zakresie mogą też zakłócać realizację innych celów polityki gospodarczej. Przykładowo, brak dyscypliny fiskalnej uważa się współcześnie za jedną z głównych barier wzrostu gospodarczego. Wiąże się z tym koncepcja tzw. niekeynesowskich efektów polityki fiskalnej. Zgodnie z nią korzystna dla wzrostu jest redukcja, a nie wzrost deficytu budżetowego. Innymi słowy, prowzrostowo będzie oddziaływać nie ekspansywna, a restrykcyjna polityka fiskalna (szerzej: A. Alesina, S. Ardagna, *Tales of Fiscal Adjustement*, „Economic Policy" 1998, October, s. 488-545).

[8] Innym powodem spadku znaczenia polityki fiskalnej było upowszechnienie się płynnych kursów walutowych. Przy ich stosowaniu polityka fiskalna jest w zasadzie nieskuteczna (por. T. Kowalski, *Proces formułowania oczekiwań a teoria cyklu wyborczego. Implikacje dla polityki gospodarczej*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Poznaniu, Poznań 2001, s. 162-165).

[9] Zob. W. Leibfritz, D. Roseveare, P. van den Noord, *Fiscal Policy, Government Debt and Economic Performance*, Economic Department „Working Papers" nr 144, OECD, Paris 1994.

[10] Zob. A. Wojtyna, *Szkice o niezależności banku centralnego*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa-Kraków 1998, s. 103.

[11] Wniosek ten potwierdziły m.in. badania M. Markiewicz, która stwierdziła występowanie „nieprzyjemnej arytmetyki" w wielu krajach Europy Środkowej i Wschodniej (M. Markiewicz, *Wpływ polityki fiskalnej na proces dezinflacji w gospodarkach przechodzących transformację*, cz. II, „Bank i Kredyt" 2001, nr 11).

w krajach o dojrzałej gospodarce rynkowej[12]. Co za tym idzie, potencjalne zakłócenia, płynące ze strony polityki fiskalnej, mogą być jeszcze groźniejsze. Wniosek ten dotyczy również Polski, zwłaszcza że relacje między władzami monetarnymi a fiskalnymi były w naszym kraju – i po części pozostały – dość napięte i nie w pełni uregulowane. Ulegały one również częstym zmianom.

2. Instytucjonalne podstawy realizacji polityki pieniężnej i fiskalnej w Polsce w latach 1993-2003 — podległość, niezależność, konflikt

W całym rozpatrywanym tu okresie za politykę monetarną odpowiadał formalnie Narodowy Bank Polski. Jednak, jak informuje P. Szpunar, aż do 1998 r. nie określał on samodzielnie poziomu inflacji. Zajmował się tym minister finansów, ujmując takie wskaźniki w ustawie budżetowej. Zazwyczaj ministerstwo planowało niższy od realnego wskaźnik, co było korzystne dla budżetu, natomiast nie było możliwe do realizacji. Ponadto nie istniał formalny zakaz finansowania przez bank centralny deficytu budżetowego[13].

Z tych względów NBP nie był w tym okresie w pełni niezależny. Faktyczną niezależność uzyskał dopiero w 1998 r., a jego podstawowym celem stało się stabilizowanie poziomu cen[14]. Nasiliło to konflikty między władzą monetarną a fiskalną[15]. Uwidocznił się wówczas brak sprawnych mechanizmów koordynacji między decydentami odpowiedzialnymi za oba typy polityki. Sytuacji nie zmieniło przeniesienie odpowiedzialności za politykę gospodarczą rządu, w tym i politykę fiskalną, z Ministerstwa Finansów do Ministerstwa Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej w 2003 r.

Nieporozumienia wynikały głównie z odmiennych celów obu typów polityki[16]. NBP był często krytykowany przez przedstawicieli rządu za „nadmierne" skupianie się na stabilizacji poziomu cen, co, ich zdaniem, wiązało się z nadmiernymi kosztami, przede wszystkim w postaci wolniejszego wzrostu gospo-

[12] D. Gotz-Kozierkiewicz, *Polityka pieniężna i polityka fiskalna*, „Bank i Kredyt" 2000, nr 7-8, s. 36.

[13] P. Szpunar, *Polityka pieniężna. Cele i warunki skuteczności*, PWE, Warszawa 2000, s. 212-214, 246.

[14] Taki mandat dla NBP zawarto w art. 227 Konstytucji RP, przyjętej w 1998 r.

[15] Do konfliktów dochodziło już wcześniej. Klasycznym przykładem jest spór z 1994 r. dotyczący poziomu stóp procentowych (szerzej: Z. Knakiewicz, *Bank Polski i Narodowy Bank Polski w gospodarce polskiej. Próba refleksji*, w: *Od Grabskiego do Balcerowicza. Historia polskich systemów pieniężnych*, Wydawnictwo Naukowe UAM, Poznań 1997, s. 34).

[16] Ciekawym problemem jest to, jaki właściwie cel realizowały w Polsce władze fiskalne.

darczego[17]. Nie ulega kwestii, że RPP podejmowała niekiedy błędne decyzje[18]. Często jednak było to spowodowane deklaracjami rządu, nieznajdującymi następnie pokrycia w faktycznych działaniach. Decyzje lub zaniechania rządu, w tym również w dziedzinie polityki fiskalnej, sprawiały, że NBP nie mógł właściwie ocenić sytuacji. Utrudniało to prowadzenie polityki pieniężnej

3. Negatywny wpływ polityki fiskalnej na działania NBP. Aspekt ilościowy i jakościowy

Jak już sygnalizowano, polityka fiskalna może zakłócać stabilność poziomu cen i ograniczać skuteczność działań banku centralnego. Źródłem problemów jest najczęściej nadmierny i rosnący deficyt budżetowy (budżetu państwa i całego sektora finansów publicznych), towarzyszący mu narastający dług publiczny, a także sposób finansowania deficytu[19]. Wszystkie te zjawiska, choć z różnym nasileniem, wystąpiły w Polsce w badanych latach.

Można wyróżnić kilka okresów. Po wysokim, tzw. endogenicznym deficycie[20] z lat 1991-1992, w 1993 r. pojawiło się ponownie dodatnie saldo pierwotne budżetu. W całym okresie 1993-1998 wystąpiły korzystne tendencje w zakresie deficytu i długu publicznego. Mianowicie malała relacja deficytu sektora finansów publicznych do PKB oraz zmniejszał się dług publiczny, a wraz z nim koszty jego obsługi[21]. Zdaniem A. Wernika przypisywanie zjawiskom fiskalnym

---

[17] Stanowisko rządu zdają się potwierdzać badania K. Schmidt-Hebela i M. Tapii, z których wynika, że spośród 20 krajów realizujących strategię bezpośredniego celu inflacyjnego (BCI) Polska miała najwyższy tzw. wskaźnik poświęcenia, obrazujący wielkość produkcji utraconej wskutek obniżenia inflacji o jeden punkt procentowy (K. Schmidt-Hebel, M. Tapia, *Monetary Policy Implementation and Results in Twenty Inflation – Targeting Countries*, Central Bank of Chile „Working Papers" 2002, nr 166, s. 41).

[18] W literaturze krytykuje się np. zbytnie rozluźnienie polityki pieniężnej w styczniu 1999 r. oraz nieścisłe i niespójne formułowanie celów przez RPP w początkowym okresie realizacji strategii BCI (por. Z. Fedorowicz, *Polityka pieniężna dla Polski*, w: *Jaka polityka gospodarcza dla Polski*, t. II, red. U. Płowiec, VII Kongres Ekonomistów Polskich, PTE-Bellona, Warszawa 2001, s. 223-225; P. Szpunar, op.cit., s. 248-258).

[19] Por. m.in.: M. Burda, C. Wyplosz, *Makroekonomia. Podręcznik europejski*, PWE, Warszawa 2000, roz. 15 i 16; W. Wilczyński, *Rynek i pieniądz w Polsce u progu XXI wieku*, Wydawnictwo WSB, Poznań 2000, s. 103-120.

[20] Zob. D. Rosati, *Polska droga do rynku*, PWE, Warszawa 1998, s. 140-145.

[21] Do zmniejszenia ciężaru długu – a zarazem presji na poziom cen – znacząco przyczyniły się redukcje zadłużenia zagranicznego w Klubie Paryskim i Klubie Londyńskim. Zdaniem S. van Wijnbergena i N. Budiny sprzyjały one także większej spójności polityki pieniężnej i fiskalnej (S. van Wijnbergen, N. Budina, *Inflation Stabilization, Fiscal Deficits and Public Debt Management in Poland*, manuscript, s. 15).

inflacjogennego wpływu było wówczas bezzasadne[22]. Jednak już w tym okresie pojawiały się negatywne zjawiska i tendencje, które miały nasilić się w przyszłości. Ponadto poprawa sytuacji w zakresie polityki fiskalnej w dużej mierze wynikała z wysokiego tempa wzrostu gospodarczego[23]. W 1999 r., kiedy wzrost okazał się wolniejszy, niż oczekiwano, sytuacja sektora finansów publicznych znów się pogorszyła. Przyczyniła się do tego również konieczność sfinansowania czterech reform strukturalnych, w tym zwłaszcza reformy systemu zabezpieczenia społecznego[24]. Okazało się wówczas, że podstawy systemowe polityki fiskalnej czy szerzej – finansów publicznych nie były jednak zrównoważone[25]. W rezultacie polityka fiskalna przybrała nadmiernie ekspansywny, odmienny od deklarowanego, charakter. Pobudzała ona popyt wewnętrzny, powodując wyraźne przyspieszenie inflacji w drugiej połowie 1999 r.[26] Również w 2000 r. stopień restrykcyjności polityki fiskalnej był niższy, niż oczekiwano. Wymuszało to twarde nastawienie w polityce pieniężnej, wiążące się z wyższymi kosztami kontrolowania inflacji, i utrwalało niekorzystny wariant *policy mix*.

Skala problemu zwiększyła się dramatycznie latem 2001 r., gdy w warunkach wciąż słabego wzrostu gospodarczego Ministerstwo Finansów poinformowało o sięgającej około 80 mld zł „dziurze" w finansach publicznych. Ostatecznie deficyt budżetu państwa za 2001 r. wyniósł 4,3% PKB, a deficyt sektora finansów publicznych – 5,1% PKB[27]. Lata 2002-2003 przyniosły dalsze pogorszenie sytuacji. Mówiono wręcz o zapaści finansów publicznych. Pogląd ten zdają się potwierdzać liczby: deficyt sektora finansów publicznych wyniósł

[22] A. Wernik, *Finanse publiczne i polityka fiskalna 1989-1998. Próba syntezy*, w: *Polityka finansowa w okresie transformacji – doświadczenia lat dziewięćdziesiątych*, red. A. Wernik, Instytut Finansów przy Wyższej Szkole Ubezpieczeń i Bankowości, Warszawa 1999, s. 32. Ten sam autor przyznaje jednak, że jeszcze szybsza redukcja deficytu prawdopodobnie wpłynęłaby korzystnie na proces dezinflacji.

[23] Jak to ujęto w Zielonej Księdze, „konsekwencją braku konsolidacji fiskalnej w okresie prosperity była eksplozja deficytu i długu publicznego w momencie spowolnienia wzrostu gospodarczego" (Racjonalizacja wydatków społecznych. Zielona Księga, Ministerstwo Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej, Warszawa, październik 2003, s. 10).

[24] Wprowadzenie tej reformy bez właściwego przygotowania drastycznie obniżyło ściągalność składek przez Fundusz Ubezpieczeń Społecznych, który w tej sytuacji musiał zaciągnąć kredyt w bankach komercyjnych oraz zaciągnąć zobowiązania wobec funduszy emerytalnych (zob. Raport o inflacji, 1999, NBP, Warszawa, maj 2000, s. 103).

[25] Pełną diagnozę tego stanu rzeczy zawarto w: Racjonalizacja wydatków społecznych. Zielona Księga, s. 8-12.

[26] Z. Knakiewicz, P. Marszałek, *Ograniczenia skuteczności polityki pieniężnej w Polsce w drugiej połowie lat 90.*, w: *Finanse, bankowość i ubezpieczenia*, t. I, red. K. Jajuga, M. Łyszczyk, „Prace Naukowe Akademii Ekonomicznej im. Oskara Langego we Wrocławiu" 2001, nr 899, s. 157.

[27] Rocznik Statystyczny RP 2003, GUS, Warszawa 2003, s. 536.

w 2003 r. około 5,4% PKB, a dług publiczny w relacji do PKB wzrósł w latach 2000-2003 z 42,3 do 51,6%, przekraczając pierwszy z progów bezpieczeństwa, zapisanych w ustawie o finansach publicznych[28].

Zjawiska te uwypukliły konieczność zaostrzenia polityki fiskalnej oraz przeprowadzenia szeroko zakrojonych reform finansów publicznych. Wyrazem tego stał się program działań, przyjęty przez Radę Ministrów w październiku 2003 r.[29] Proponowane w nim posunięcia, w dużym stopniu zbieżne z zaleceniami Banku Światowego[30], miały w zamierzeniu przynieść w latach 2004-2007 około 50 mld zł oszczędności, co pozwoliłoby zapobiec przekroczeniu drugiego progu ostrożnościowego i związanych z tym bolesnych dostosowań.

Niestety realizacja poszczególnych punktów programu w 2004 r. przebiegała z problemami. Spodziewane zaostrzenie polityki fiskalnej nie nastąpiło, a sam plan racjonalizacji wydatków ulega stopniowemu rozmywaniu. Ponadto nawet w jego pełnej wersji trudno uznać ten plan za przykład znaczącej konsolidacji fiskalnej[31]. Sprawia to, że realizacja głównego celu polityki pieniężnej, czyli stabilizacja poziomu cen, przebiega ciągle w niekorzystnych z fiskalnego punktu widzenia warunkach. Władze NBP zwracają tu uwagę na trzy zjawiska. Po pierwsze, wysoka podaż skarbowych papierów wartościowych, konieczna do sfinansowania deficytu i długu publicznego, sprzyja utrzymywaniu się wysokich rynkowych stóp procentowych. Po drugie, nierównowaga finansów publicznych niekorzystnie wpływa na kształtowanie oczekiwań inflacyjnych. Po trzecie, duży deficyt, wzmocniony napływem środków z UE, wydatkowanych poza budżetem państwa, kreuje impuls popytowy. Wszystkie te czynniki mogą zwiększyć presję inflacyjną[32].

Jak wspomniano, często można spotkać się z poglądem, że o inflacjogennym wpływie deficytu budżetowego decyduje nie tyle jego poziom, co sposób finansowania. Mianowicie deficyt miałby powodować inflację tylko wówczas, gdy sfinansuje się go emisją pieniądza. W takim ujęciu deficyt nie stanowiłby w Pol-

---

[28] W samym 2003 r. dług publiczny wzrósł o około 56 mld zł (Zadłużenie sektora finansów publicznych, IV kwartał 2003 roku, Ministerstwo Finansów, Warszawa 2004). Pierwszy z progów ostrożnościowych, przewidzianych w ustawie o finansach publicznych z 26 listopada 1998 r., uważa się za przekroczony, gdy państwowy dług publiczny (powiększony o przewidywane wypłaty z tytułu poręczeń i gwarancji) będzie większy niż 50% PKB, drugi – gdy będzie on większy niż 55% PKB, natomiast trzeci – gdy wartość długu będzie równa lub przekroczy 60% PKB.

[29] Program uporządkowania i ograniczenia wydatków publicznych, Rada Ministrów, Warszawa, 8 październik 2003.

[30] Poland. Toward a Fiscal Framework for Growth, World Bank, January 2003.

[31] Przegląd stanowisk w tej kwestii, jak również komentarze prasowe związane z planem zawarto w: Racjonalizacja wydatków społecznych, raporty RSSG, nr 50, Warszawa 2004.

[32] Raport o inflacji w 2003 roku, NBP, Warszawa 2004, s. 17-19.

sce zagrożenia, gdyż wkład NBP w finansowanie deficytu nie jest obecnie duży[33]. Jednak w świetle teorii, zakładających racjonalne oczekiwania podmiotów gospodarczych, takich jak wspomniana „nieprzyjemna arytmetyka" czy fiskalna teoria poziomu cen (*fiscal theory of the price level* – FTPL), liczy się sam fakt wystąpienia deficytu, natomiast metoda jego pokrycia ma charakter drugorzędny[34].

Uwzględnienie racjonalnych oczekiwań zmienia, i to gruntownie, tradycyjny pogląd na sposób prowadzenia polityki gospodarczej[35]. Podstawowe znaczenie dla skuteczności tej polityki uzyskują tzw. czynniki (aspekty) jakościowe. Są nimi przede wszystkim wiarygodność i przejrzystość. Aspekty te w literaturze rozpatruje się przede wszystkim w kontekście polityki pieniężnej, ale równie dużą rolę odgrywają one w polityce fiskalnej[36]. Ponadto zapewnienie wiarygodności którejś z tych dziedzin polityki gospodarczej nie zależy tylko od niej samej, lecz od spójności całego programu gospodarczego[37]. W tym ujęciu niewłaściwe kształtowanie czynników jakościowych przez władze fiskalne utrudnia też stabilizowanie poziomu cen przez bank centralny.

---

[33] Przyczynił się do tego przede wszystkim zapis konstytucyjny (art. 220 Konstytucji RP), zakazujący bezpośredniego finansowania deficytu przez NBP. Nie wyeliminowano jednak całkowicie tego zjawiska. Finansowanie deficytu przybrało bardziej wyrafinowane formy, jak np. przejęcie części zobowiązań budżetu państwa poprzez wykup tzw. obligacji Brady'ego w 1998 r. czy pomoc dla PKO BP w grudniu 2001 r. (por. A. Sławiński, D. Tymoczko, *Czynniki wpływające na wielkość renty menniczej w Polsce*, „Studia i Analizy CASE" 2001, nr 229, s. 27).

[34] FTPL jest jednym z najnowszych nurtów badań interakcji monetarno-fiskalnych. Zgodnie z nią inflacja ma zawsze charakter fiskalny, a bank centralny nie jest w stanie stabilizować cen bez wsparcia władz fiskalnych, nawet gdy jest w pełni niezależny (zob. np. C.T. Carlstrom, T.S. Fuerst, *The Fiscal Theory of the Price Level*, Federal Reserve Bank of Cleveland „Economic Review" 1999, nr 3, s. 22-32).

[35] Hipotezę racjonalnych oczekiwań przedstawił szczegółowo T. Kowalski, *Proces*, rozdz. 2. Należy dodać, że racjonalne oczekiwania, dominujące w modelach i opracowaniach głównego nurtu ekonomii, nie są jedyną koncepcją formułowania oczekiwań. Alternatywą może być np. teoria ograniczonej racjonalności, wywodząca się z prac H. Simona (por. T. Kowalski, *H.A. Simon's Bounded Rationality Hypothesis and Expectation Formation*, „The Poznań University of Economics Review" vol. 2, 2002, nr 1, s. 5-25).

[36] Definicje i mechanizm działania aspektów jakościowych omówiono np. w M. Kiedrowska, P. Marszałek, *Jakościowe aspekty polityki gospodarczej jako przesłanka koordynacji działań władz monetarnych i fiskalnych*, w: *Bankowość wobec procesów globalizacji*, t. II, red. L. Pawłowicz, R. Wierzba, CeDeWu, Warszawa 2003. Znaczenie przejrzystości usankcjonował niejako MFW, opracowując zasady właściwego postępowania w tym zakresie (*Code of Good Practice on Transparency in Monetary and Financial Policies*, IMF, September 1999).

[37] K. Blackburn, M. Christensen, *Monetary Policy and Policy Credibility: Theories and Evidence*, „Journal of Economic Literature" vol. XXVII, 1989, s. 2.

Sytuacja taka wystąpiła w Polsce. Jak się wydaje, polityka fiskalna nie jest postrzegana jako wiarygodna i to zarówno przez rynki finansowe, jak i NBP. W tym pierwszym przypadku wyraża się to znacznymi wahaniami kursu złotego, wywołanymi niepokojem inwestorów o przyszły kształt polityki fiskalnej i zakres faktycznej konsolidacji. W drugim natomiast rezultatem są obawy RPP przed rozluźnieniem polityki monetarnej, w sytuacji gdyby polityka fiskalna po raz kolejny okazała się bardziej ekspansywna, niż zapowiadał rząd (a co zdarzyło się np. w 1999 r.)[38]. Wiarygodność władz fiskalnych w rozpatrywanym okresie obniżały także: niepewność co do kształtu i wysokości obciążeń podatkowych, przyjmowanie wątpliwych założeń do poszczególnych budżetów, rewizje budżetu (dwie w 2001 r.) czy wreszcie niestabilność polityczna.

Również przejrzystość polityki fiskalnej, mimo korzystnych zmian[39], pozostawiała wiele do życzenia. Przykładami niejasności w planowaniu i realizacji polityki fiskalnej w badanych latach były m.in.: niedostateczne i niesystematyczne publikowanie danych, częsta eksternalizacja wydatków poza budżet, przyjmowanie budżetu przez parlament już w czasie trwania roku budżetowego, zmienna i niejasna procedura ustalania podatków oraz skomplikowany system podatkowy. Niepokojąca była również „kreatywna" rachunkowość przy opracowywaniu budżetu państwa, zaniżająca faktyczny poziom deficytu[40].

Niska wiarygodność i przejrzystość polityki fiskalnej nie tworzyły zatem korzystnych warunków dla procesu dezinflacji. Przeciwnie, poprzez swoje niezdyscyplinowanie i niejasność wzmagały niepewność co do kształtu polityki gospodarczej, osłabiając tym samym jej skuteczność. Sprawiało to, że NBP był zmuszony prowadzić bardziej restrykcyjną politykę, niż byłoby to konieczne przy większej wiarygodności i przewidywalności postępowania władz fiskalnych. Łatwo przy tym zauważyć, że wiarygodność i przejrzystość były z sobą ściśle związane, a negatywne zjawiska w obrębie jednego z tych aspektów rzutowały na pogorszenie sytuacji w drugim. Można tylko domniemywać, że w warunkach rozważnego kształtowania obu czynników jakościowych skala problemów finansów publicznych byłaby w Polsce mniejsza, a już z całą pewnością łatwiejsze byłoby ich przezwyciężenie.

---

[38] Jak podkreśla M. Rozkrut, jest to klasyczny dylemat więźnia. Rozwiązanie lepsze dla obu stron – korzystniejsza *policy mix* – nie jest osiągnięte, gdyż każda z nich obawia się wyniku dla siebie najgorszego. Dla NBP jest nim nagły wzrost inflacji (M. Rozkrut, *The Monetary and Fiscal Policy Mix in Poland*, „BIS Papers", October 2003, nr 20, s. 216-217).

[39] Opinię tę potwierdzają kolejne raporty MFW, dotyczące przejrzystości polityki fiskalnej oraz procedur udostępniania informacji, np. Republic of Poland: Report on the Observance of Standards and Codes – Fiscal Transparency Module. Update, IMF, June 2003.

[40] Najnowszym przykładem jest ustawa z 17 października 2003 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych, wprowadzająca nową definicję rozchodów, a także projekt budżetu na rok 2004, w którym zmieniono zasadę ujmowania rozliczeń między budżetem państwa a FUS (zob. „Biuletyn Finansów Publicznych" 2004, nr 1, s. 75-76).

Uwagi końcowe

Jak wynika z rozważań, polityka fiskalna niekorzystnie wpływała na proces dezinflacji w Polsce. Nastręczała ona przy tym problemy zarówno o charakterze ilościowym, jak i jakościowym. Mimo to, dzięki staraniom NBP, a także korzystnym okolicznościom, udało się w zasadzie ustabilizować poziom cen. Pojawia się jednak pytanie o ekonomiczne i społeczne koszty tej stabilności. Najprawdopodobniej w warunkach zdyscyplinowanej, przejrzystej i wiarygodnej polityki fiskalnej koszty te byłyby znacznie niższe.

Po 1 maja 2004 r. problemy z polityką fiskalną nabrały nowego charakteru. Nie jest ona już tylko przeszkodą w realizacji krajowych celów polityki gospodarczej. Od uporządkowania sytuacji w zakresie finansów publicznych i polityki fiskalnej zależy termin wprowadzenia w Polsce wspólnej waluty. Póki co, właśnie te obszary stanowią największą przeszkodę, opóźniającą przystąpienie Polski do strefy euro. Bez wsparcia polityki fiskalnej NBP nie będzie w stanie utrzymać stopy inflacji i poziomu kursu walutowego w przedziale, gwarantującym spełnienie kryteriów konwergencji. Dostosowania w tej dziedzinie są więc też koniecznością, jeżeli myśli się o pełnej integracji Polski ze Wspólnotą.

Tymczasem podjęte działania nie nastrajają optymistycznie. Budżet na 2004 r. nie stanowił znaczącego postępu w dyscyplinowaniu wydatków publicznych. Również gruntowna reforma finansów publicznych, postulowana w Zielonej Księdze, staje pod coraz większym znakiem zapytania, tym bardziej że ożywienie gospodarcze w pierwszej połowie 2004 r. może wywoływać pokusę odłożenia w czasie niepopularnych rozwiązań. Jak się więc wydaje, największą przeszkodę w przeprowadzeniu koniecznych reform mogą stanowić względy ekonomii politycznej.

Bibliografia

Literatura

Blackburn K., Christensen M., *Monetary Policy and Policy Credibility: Theories and Evidence*, „Journal of Economic Literature" vol. XXVII, 1989.

Burda M., Wyplosz C., *Makroekonomia. Podręcznik europejski*, PWE, Warszawa 2000.

Cargill T.F., *Monetary Policy, Deflation, and Economic History: Lessons for the Bank of Japan*, „Monetary and Economic Studies" (Special Edition), February 2001.

Carlstrom C.T., Fuerst T.S., *The Fiscal Theory of the Price Level*, Federal Reserve Bank of Cleveland, „Economic Review" 1999, nr 3.

Fedorowicz Z., *Polityka pieniężna dla Polski*, w: *Jaka polityka gospodarcza dla Polski*, t. II, red. U. Płowiec, VII Kongres Ekonomistów Polskich, PTE-Bellona, Warszawa 2001.

Gotz-Kozierkiewicz D., *Polityka pieniężna i polityka fiskalna*, „Bank i Kredyt" 2000, nr 7-8.

Kiedrowska M., Marszałek P., *Jakościowe aspekty polityki gospodarczej jako przesłanka koordynacji działań władz monetarnych i fiskalnych*, w: *Bankowość wobec procesów globalizacji*, t. II, red. L. Pawłowicz, R. Wierzba, CeDeWu, Warszawa 2003.

Knakiewicz Z., *Bank Polski i Narodowy Bank Polski w gospodarce polskiej. Próba refleksji*, w: *Od Grabskiego do Balcerowicza. Historia polskich systemów pieniężnych*, Wydawnictwo Naukowe UAM, Poznań 1997.

Knakiewicz Z., Marszałek P., *Ograniczenia skuteczności polityki pieniężnej w Polsce w drugiej połowie lat 90.*, w: *Finanse, bankowość i ubezpieczenia*, t. I, red. K. Jajuga, M. Łyszczyk, „Prace Naukowe Akademii Ekonomicznej im. Oskara Langego we Wrocławiu" 2001, nr 899.

Kowalski T., *H.A. Simon's Bounded Rationality Hypothesis and Expectation Formation*, „The Poznań University of Economics Review" vol. 2, 2002, nr 1.

Kowalski T., *Proces formułowania oczekiwań a teoria cyklu wyborczego. Implikacje dla polityki gospodarczej*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Poznaniu, Poznań 2001.

Kuttner K., *The Monetary – Fiscal Policy Mix: Perspectives from the U.S.*, „Bank i Kredyt" 2003, nr 11-12.

Leibfritz W., Roseveare D., van den Noord P., *Fiscal Policy, Government Debt and Economic Performance*, Economic Department „Working Papers" nr 144, OECD, Paris 1994.

Markiewicz M., *Wpływ polityki fiskalnej na proces dezinflacji w gospodarkach przechodzących transformację*, cz. II, „Bank i Kredyt" 2001, nr 11.

Marszałek P., *Coordination of Monetary and Fiscal Policy*, „The Poznań University of Economics Review" vol. 3, 2003, nr 2.

Rosati D., *Polska droga do rynku*, PWE, Warszawa 1998.

Rozkrut M., *The Monetary and Fiscal Policy Mix in Poland*, „BIS Papers", October 2003, nr 20.

Sargent T., Wallace N., *Some Unpleasant Monetarist Arithmetic*, Federal Reserve Bank of Minneapolis „Quarterly Review" 1981, Fall.

Schmidt-Hebel K., Tapia M., *Monetary Policy Implementation and Results in Twenty Inflation – Targeting Countries*, Central Bank of Chile „Working Papers" 2002, nr 166.

Sławiński A., Tymoczko D., *Czynniki wpływające na wielkość renty menniczej w Polsce*, „Studia i Analizy CASE" 2001, nr 229.

Szpunar P., *Polityka pieniężna. Cele i warunki skuteczności*, PWE, Warszawa 2000.

Wernik A., *Finanse publiczne i polityka fiskalna 1989-1998. Próba syntezy*, w: *Polityka finansowa w okresie transformacji – doświadczenia lat dziewięćdziesiątych*, red. A. Wernik, Instytut Finansów przy Wyższej Szkole Ubezpieczeń i Bankowości, Warszawa 1999.

Wijnbergen van S., Budina N., *Inflation Stabilization, Fiscal Deficits and Public Debt Management in Poland* (manuscript).

Wilczyński W., *Rynek i pieniądz w Polsce u progu XXI wieku*, Wydawnictwo WSB, Poznań 2000.

Wojtyna A., *Szkice o niezależności banku centralnego*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa-Kraków 1998.

Inne źródła

„Biuletyn Finansów Publicznych" 2004, nr 1.
Code of Good Practice on Transparency in Monetary and Financial Policies, IMF, September 1999.
Poland. Toward a Fiscal Framework for Growth, World Bank, January 2003.
Program uporządkowania i ograniczenia wydatków publicznych, Rada Ministrów, Warszawa, 8 październik 2003.
Racjonalizacja wydatków społecznych, raporty RSSG, nr 50, Warszawa 2004.
Racjonalizacja wydatków społecznych. Zielona Księga, Ministerstwo Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej, Warszawa, październik 2003.
Raport o inflacji, 1999, 2003, NBP, Warszawa 2000 i 2004.
Republic of Poland: Report on the Observance of Standards and Codes – Fiscal Transparency Module. Update, IMF, June 2003.
Zadłużenie sektora finansów publicznych, IV kwartał 2003 roku, Ministerstwo Finansów, Warszawa 2004.

FISCAL FRAMEWORK OF MONETARY POLICY IN POLAND IN THE PERIOD 1993-2003

Summary

The main goal of central banks in a contemporary economy is to provide price stability. Monetary authorities, however, cannot achieve this goal unaided. Its actions may be disrupted by many factors. Among them, monetary-fiscal policy interactions are of special importance. Fiscal policy may reduce central bank's effectiveness in many ways. The paper analyses this issue in the context of Polish economy in the years 1993-2003. First part sheds light on relation between monetary and fiscal authorities in the context of price stability. In the second part institutional framework of realising monetary and fiscal policy in Poland during the years 1993-2003 are discussed. The third part describes problems, connected with fiscal policy, which interfered with price stability during the years 1993-2003. The fourth part concludes. I find that fiscal policy had negative impact on price stability and disinflation in Poland in the discussed period. Such impact, both quantitative (growing public debt and permanent deficits) and qualitative (low credibility and transparency), has been observed also during 2004.