

MATERIAŁY I STUDIA

Zeszyt nr 274

Wpływ wykorzystania unijnych funduszy strukturalnych na wybór strategii dostosowań fiskalnych

Hubert Bukowski, Tomasz Jędrzejowicz, Marcin Kitala

Autorzy są pracownikami Instytutu Ekonomicznego NBP. Artykuł prezentuje poglądy autorów i nie powinien być traktowany jako stanowisko Narodowego Banku Polskiego.

Projekt graficzny:
Oliwka s.c.

Skład i druk:
Drukarnia NBP

Wydał:
Narodowy Bank Polski
Departament Edukacji i Wydawnictw
00-919 Warszawa, ul. Świętokrzyska 11/21
tel. 22 653 23 35, fax 22 653 13 21

© Copyright Narodowy Bank Polski, 2012

ISSN 2084-6258

Materiały i Studia są rozprowadzane bezpłatnie

Dostępne są również na stronie internetowej NBP: <http://www.nbp.pl>

Spis treści

Streszczenie.....	2
Wstęp	3
1. Przegląd literatury	5
2. Fundusze strukturalne Unii Europejskiej	10
3. Analiza dostosowań fiskalnych w krajach wykorzystujących fundusze strukturalne UE na tle innych krajów OECD.....	17
3.1. Analiza przy wykorzystaniu metodyki opracowania IMF (2010).....	17
3.2. Analiza przy wykorzystaniu metodyki opracowania Alesina i Ardagna (2010)	18
3.3 Analiza przy wykorzystaniu metodyki opracowania Guichard i in. (2007)	20
4. Dostosowania fiskalne w krajach UE w 2010 r.....	24
Podsumowanie.....	28
Literatura cytowana	29
Załącznik 1. Epizody dostosowań fiskalnych w opracowaniu Alesina i Ardagna (2010).....	32
Załącznik 2. Epizody dostosowań fiskalnych w opracowaniu Guichard i in. (2007)	33

Streszczenie

Bogata literatura empiryczna badająca procesy dostosowań fiskalnych w krajach rozwiniętych, wskazuje, że bardziej pożądanymi są dostosowania realizowane poprzez ograniczenie wydatków publicznych, niż zwiększanie dochodów. Z punktu widzenia wyboru strategii dostosowań fiskalnych, ważnym uwarunkowaniem, nie omawianym w tej literaturze, może być wykorzystanie funduszy strukturalnych Unii Europejskiej. W krajach intensywnie wykorzystujących środki unijne, istnieje bowiem ryzyko negatywnego wpływu dostosowań fiskalnych na wykorzystanie tych środków, poprzez ograniczenie wydatków na współfinansowanie. W opracowaniu przedstawiono analizę dostosowań fiskalnych realizowanych w krajach intensywnie wykorzystujących fundusze strukturalne na tle dostosowań w innych krajach rozwiniętych. Stwierdzono, że kraje intensywnie wykorzystujące fundusze UE średnio rzecz biorąc w nieco większym stopniu ograniczały wydatki, niż pozostałe kraje w próbie, a zwłaszcza inne kraje UE. Cięcia te dotyczyły jednak w przeważającej mierze wydatków bieżących, podczas gdy inwestycje publiczne w krajach wykorzystujących środki UE utrzymywały się na wyższym poziomie i były ograniczane w mniejszym stopniu niż w pozostałych krajach. Wśród krajów wykorzystujących fundusze unijne widoczne było przy tym duże zróżnicowanie przyjmowanych strategii konsolidacji.

Klasyfikacja JEL: E62, H2, H5

Słowa kluczowe: finanse publiczne, dostosowania fiskalne, fundusze strukturalne

Wstęp

O ile teoria ekonomii nie daje jednoznacznych wskazówek co do pożądanej kompozycji dostosowań fiskalnych, to w ostatnich dwudziestu latach zagadnienie to było przedmiotem licznych badań empirycznych. Zgodnie z tą literaturą, dostosowania realizowane poprzez ograniczenie wydatków są bardziej trwałe od tych, które polegają na zwiększeniu dochodów oraz mają mniejszy negatywny wpływ na wzrost gospodarczy. Szereg opracowań wskazuje wręcz, że w pewnych sytuacjach wpływ ten może być pozytywny, co określane jest pojęciem „niekeynesowskich efektów polityki fiskalnej”, choć niektóre z najnowszych badań kwestionują zastosowaną w tych badaniach metodykę i podważają ich wyniki.

Kwestia optymalnej struktury dostosowań fiskalnych zyskała w ostatnim czasie na znaczeniu ze względu na gwałtowny wzrost nierównowagi w finansach publicznych większości krajów rozwiniętych w okresie światowego kryzysu gospodarczego. Problem ten dotyczy również Polski, gdzie deficyt sektora finansów publicznych w ujęciu ESA95 przekroczył w 2009 i 2010 r. 7% PKB. Sytuacja Polski oraz innych państw regionu Europy Środkowej i Wschodniej należących do Unii Europejskiej jest o tyle szczególna, że kraje te mają obecnie do wykorzystania wyjątkowo duże kwoty wsparcia z unijnych funduszy strukturalnych. Dużej skali dostosowania fiskalne, poprzez ograniczenie wydatków na współfinansowanie środków unijnych, mogą potencjalnie stanowić zagrożenie dla ich wykorzystania. Problem ten był wielokrotnie podnoszony w debacie publicznej w Polsce w kontekście dyskusji nad planami dostosowań fiskalnych.

Zagadnienie ewentualnego wpływu wykorzystania funduszy strukturalnych UE na wybór strategii dostosowań fiskalnych nie było natomiast omawiane we wspomnianej literaturze empirycznej. Aby wypełnić tę lukę, w niniejszym opracowaniu przeanalizowano strategie dostosowań fiskalnych realizowanych przez kraje intensywnie wykorzystujące fundusze strukturalne UE na przestrzeni ostatnich 30 lat. Opracowanie składa się z czterech części. Pierwsza stanowi krótki przegląd literatury empirycznej na temat efektów dostosowań fiskalnych, ze szczególnym uwzględnieniem efektów dostosowań realizowanych po stronie dochodowej i wydatkowej. Część druga zawiera opis działania unijnych funduszy strukturalnych oraz prezentuje dane o ich wykorzystaniu w krajach UE w latach 1980-2006. Na podstawie tych danych zidentyfikowane zostały cztery kraje, które w tym czasie intensywnie wykorzystywały fundusze. Dane te posłużyły do przedstawionej w części

trzeciej analizy dostosowań fiskalnych w tej grupie krajów na tle innych państw OECD. Analiza ta oparta jest na trzech spośród przytoczonych w części pierwszej opracowań. Spośród zidentyfikowanych w każdym z nich epizodów dostosowań fiskalnych, wybrano te które miały miejsce w krajach intensywnie wykorzystujących fundusze strukturalne i porównano ich rozmiar i kompozycję z innymi krajami. W części czwartej przeanalizowano najnowsze doświadczenia dostosowań fiskalnych – dostosowania realizowane w większości krajów UE 2010 r., ponownie wyróżniając spośród wszystkich krajów realizujących dostosowania, te które intensywnie wykorzystywały fundusze strukturalne.

1. Przegląd literatury

Teoria ekonomii nie daje jednoznacznych wskazówek co do optymalnego poziomu i struktury dochodów i wydatków sektora finansów publicznych, a w konsekwencji, także co do optymalnej strategii dostosowań fiskalnych. Jak wskazują Alesina i Perotti (1995), większość modeli makroekonomicznych traktuje wydatki rządowe, jako „zakupy towarów i usług”, a więc jako wielkość, która staje się w praktyce gospodarczej coraz mniej istotna. Tymczasem z perspektywy prowadzenia polityki fiskalnej problem kompozycji wydatków i dochodów publicznych oraz kształtu dostosowań fiskalnych jest bardzo ważny i niesie ze sobą znaczące skutki. W ostatnich 20 latach zagadnienie kompozycji i efektów dostosowań fiskalnych było przedmiotem licznych badań empirycznych.

Wyniki tych badań wskazują, że cięcia po stronie wydatkowej są korzystniejsze od działań podnoszących podatki, za czym przemawiają dwie kluczowe cechy tych dostosowań¹. Po pierwsze konsolidacje oparte na wydatkach są bardziej trwałe. Po drugie cięcia wydatków mają mniejszy wpływ na spadek wzrostu gospodarczego. Należy zaznaczyć, że te dwa czynniki są od siebie zależne. Wyższa trwałość działań oszczędnościowych może skutkować wyższym wzrostem gospodarczym, na skutek efektu oczekiwań podmiotów ekonomicznych, co do pozytywnej oceny sytuacji gospodarczej w przyszłości². Z drugiej strony, brak niekorzystnego oddziaływania zacieśnienia na gospodarkę może ułatwiać osiągnięcie założonej skali redukcji deficytu oraz ograniczać koszty polityczne takich działań.

Przyczyn większej trwałości konsolidacji po stronie wydatkowej należy doszukiwać się w kilku źródłach. Alesina i Perotti (1995) w swoim badaniu opartym na próbie krajów OECD dzielą pakiety konsolidacji fiskalnej na dwa rodzaje. Pierwszy z nich cechuje się głównie cięciem wydatków, drugi rodzaj konsolidacji polega zaś w dużej mierze na zwiększaniu opodatkowania. Wyniki badania wskazują, że pierwszy rodzaj stwarza warunki do trwalszego równoważenia długu i deficytu, podczas gdy w przypadku drugiego rodzaju dostosowań, występuje większe ryzyko odwrócenia ich efektów w krótkim okresie. Autorzy

¹ Wynik taki wykazywany jest w m.in. opracowaniach Alesina i Perotti (1995), Alesina i Ardagna (1998), Ardagna (2004), Alesina i Perotti (2010), IMF (2010).

² Efekt ten szczególnie często przywoływany jest, jako źródło wzrostu gospodarczego w czasie konsolidacji fiskalnej w przykładach tzw. ekspansywnego zacieśnienia (m.in. Blanchard (1990), Bertola i Drazen (1993), Alesina i Perotti (1995)).

stwierdzają, że przyczyny takiego stanu rzeczy mogą mieć charakter polityczny. Cięcie wydatków w porównaniu do podnoszenia obciążeń podatkowych jest procesem trudniejszym. Może wywoływać większe protesty społeczne i wymaga silnej woli politycznej. Dlatego też przeprowadzanie przez państwo konsolidacji po stronie wydatkowej jest świadectwem większego zaangażowania rządu w osiągnięcie celu zrównoważonych finansów³. Powyższa argumentacja obarczona jest problemem przyczynowości. Udana konsolidacja przeprowadzona po stronie wydatkowej mogą być wynikiem zdecydowania rządu w osiągnięciu wyznaczonego celu, nie zaś bezpośrednią konsekwencją cięcia wydatków. Dodatkowo autorzy zbadali charakter dostosowań wydatkowych. Stwierdzili, że zmniejszenie transferów, zatrudnienia w sferze publicznej, wydatków socjalnych sprzyja skuteczności zacieśnienia, zaś cięcie wydatków inwestycyjnych kończy się niepowodzeniem. Wynika to ze specyfiki niektórych cięć wydatków takich jak np. redukcja zatrudnienia w sektorze publicznym czy zmniejszenie liczby osób uprawnionych do korzystania z różnego rodzaju transferów. Jak wskazują autorzy, zmiany te są znacznie bardziej trwałe niż konsolidacja w innych obszarach finansów publicznych.

W pracy Alesina i Ardagna (1998) przedstawione są podobne wnioski jeśli chodzi o kompozycję udanych zacieśnień fiskalnych, lecz autorzy ci skupili się na efektach makroekonomicznych dostosowań fiskalnych. Wykazują oni, że udane przykłady konsolidacji⁴ opierają się właściwie wyłącznie na cięciach po stronie wydatkowej. W tym przypadku na szczególną uwagę zasługują transfery oraz wydatki publiczne na wynagrodzenia, które w okresach udanych konsolidacji znacznie spadają (o ponad 1,6% PKB), natomiast podczas konsolidacji nieudanych rosną o 1,3% PKB. Prawdopodobieństwo udanej konsolidacji zwiększa się dwukrotnie (w porównaniu do zwiększania dochodów publicznych) w przypadku cięcia wydatków na wynagrodzenia oraz transferów. Efekt ten przypisywany jest m.in. zmniejszeniu kosztów pracy i tym samym podniesieniu konkurencyjności międzynarodowej kraju. Akcentowany jest w tym przypadku czynnik siły związków zawodowych. Podobną argumentację stosują Lane i Perotti (2003). W przypadku

³ Do podobnych wniosków dochodzą Guichard i in.l. (2007).

⁴ Autorzy przyjmują, że aby uznać konsolidację za udaną spełniony musi być jeden z następujących warunków: trzy lata po konsolidacji cykliczny wynik pierwotny jest średnio o 2 p.p. PKB lepszy niż w roku, w którym przeprowadzana była konsolidacja; W trzecim roku po konsolidacji relacja długu do PKB jest o 5 p.p. niższa niż w roku w którym przeprowadzono konsolidację.

obniżki płac w sektorze publicznym następuje wg nich zjawisko „crowding in” w sektorze prywatnym i zwiększenie konkurencyjności w sektorze eksporcie.

W kolejnej publikacji Alesina i Ardagna (2010) potwierdzają wyniki wcześniejszych analiz. W przypadku udanych przykładów zrównoważenia długu publicznego⁵ wydatki spadają średnio o 2% PKB natomiast dochody zmniejszają się o 0,5%, tak więc konsolidacja jest wynikiem cięć po stronie wydatkowej. W przypadku nieudanych prób konsolidacji dochody rosną o 1,5% PKB, zaś wydatki spadają o 0,8%. Wśród rodzajów wydatków szczególnie ważne wydają się być transfery. W przypadku udanych prób konsolidacji ich wartość obniżyć się o ok. 0,8% PKB, zaś w przypadku nieudanych rośnie o 0,4% PKB. Jako przyczyny takiego stanu rzeczy identyfikowane są m.in. podobnie jak we wcześniej wspomnianym artykule - wzrost konkurencyjności międzynarodowej w przypadku cięcia wydatków, lecz również jej spadek w wypadku podniesienia obciążeń podatkowych. Wzrost podatków, jak potwierdzają m.in. Barro (1981) oraz Baxter i King (1993), może niekorzystnie oddziaływać na stronę podażową gospodarki.

Szczególne miejsce w literaturze dotyczącej równoważenia finansów zajmuje koncepcja tzw. ekspansywnego zacieśnienia fiskalnego, zwanego też niekeynesowskimi efektami polityki fiskalnej. Według niektórych spośród wyżej wymienionych prac (m.in. Alesina i Ardagna, 1998 i 2010) działania zmierzające do cięcia deficytów i zmniejszania długu publicznego wpływają na szybszy wzrost gospodarczy, zwłaszcza w przypadku, gdy ograniczane są wydatki. Istotną wspólną cechą wymienionych powyżej badań jest przyjęta metodologia pomiaru skali zacieśnienia fiskalnego. Wykorzystują one w tym celu zmianę cyklicznie skorygowanego salda pierwotnego finansów publicznych, tj. salda budżetowego oczyszczonego z wpływu dwóch najważniejszych czynników niezależnych od bieżących decyzji władz fiskalnych – cyklu gospodarczego oraz rynkowych stóp procentowych. Powszechnie przyjmuje się, że skorygowanie salda budżetowego o te dwa czynniki, a w szczególności o wpływ cyklu, pozwala na uzyskanie miary⁶ działań podejmowanych przez władze fiskalne (Mackiewicz, 2010).

⁵Konsolidację uznano za udaną, jeżeli w trzecim roku po konsolidacji relacja długu do PKB jest o 4,5 p.p. niższa niż w roku, w którym przeprowadzono konsolidację.

⁶ Saldo cyklicznie skorygowane bywa też nazywane saldem strukturalnym, choć obecnie w literaturze zwykle przyjmuje się, że pojęcia te nie są całkowicie tożsame i częściej stosuje to

Podejście to nie jest pozbawione istotnych słabości. Obliczenia salda cyklicznie skorygowanego oparte są na luce popytowej, która jest zmienną nieobserwowalną, oraz oszacowaniu elastyczności salda budżetowego względem luki. Zwykle przyjmuje się przy tym, że elastyczność ta jest stała w czasie, co jest uproszczeniem. Elastyczność może bowiem zmieniać się pod wpływem zmian legislacyjnych w systemie podatkowym oraz zmian w zachowaniu podmiotów gospodarczych. W związku z tym, szacunki salda cyklicznie skorygowanego obarczone są znaczną niepewnością. Szczególnym problemem jest w tym kontekście wpływ na dochody podatkowe nierównowag w gospodarce oraz bąbli na rynkach aktywów, który zwykle nie jest odpowiednio uwzględniany przy obliczaniu salda cyklicznie skorygowanego (Morris i Schuknecht, 2007).

W związku z powyższymi słabościami pierwotnego cyklicznie skorygowanego salda budżetowego jako miary dyskrecjonalnej polityki fiskalnej, niektórzy autorzy (Romer i Romer, 2010; Guajardo i in., 2011) zakwestionowali przytoczone powyżej wyniki. Wskazali, że zastosowanie omawianego podejścia może skutkować błędną identyfikacją przyczynowości w zależności pomiędzy polityką fiskalną a wzrostem gospodarczym – a zatem, że to nie zacieśnienie polityki fiskalnej powodowało przyspieszenie wzrostu gospodarczego, ale szybszy wzrost prowadził do poprawy stanu finansów publicznych. Jako alternatywę, autorzy ci zaproponowali tzw. podejście narratywne, w którym epizody zacieśnienia fiskalnego są identyfikowane na podstawie analizy opisanych w dokumentach budżetowych faktycznych działań rządów ograniczających deficyt w finansach publicznych. Analizy oparte na narratywnym odnajdowaniu prób konsolidacji wykazują, że efekt ekspansji gospodarczej nie występuje.⁷ Przykładem badania opartego na tym podejściu jest analiza zawarta w rozdziale trzecim World Economic Outlook (IMF, 2010), która również potwierdza korzystniejszy wpływ konsolidacji po stronie wydatkowej niż dochodowej na gospodarkę, przy czym w obu przypadkach wpływ ten jest negatywny. Przy zwiększaniu opodatkowania o 1% PKB, po dwóch latach następuje spadek wzrostu gospodarczego o 1,3

pierwsze. Przyjmuje się, że saldo strukturalne (*structural budget balance*) oprócz korekty o wpływ cyklu obejmuje również korektę o czynniki jednorazowe i nadzwyczajne o charakterze przejściowym.⁷ Dodatkowo niektórzy autorzy dopatrują się zależności pomiędzy dewaluacją walut a powodzeniem konsolidacji fiskalnej (m.in. Bradley and Whelan (1997), Lambertini, Tavares (2003)). Wysoki poziom ryzyka związany z problemem zadłużenia skutkowałby spadkiem kursu waluty krajowej, co przełożyłoby się na pozytywny efekt eksportu na wzrost gospodarczy. Sprawa ta jest jednak nierozstrzygnięta, wiele opracowań stwierdza brak takiej zależności (m.in. Giavazzi i Pagano (1990), Givazzi i Pagano (1996), Alesina i Ardagna (1998), Alesina i in. (2002)).

p.p. zaś bezrobocie rośnie o 0,6 p.p. Konsolidacja oparta na cięciu wydatków (w tej samej wielkości 1% PKB) daje rezultat spadku PKB o 0,3 p.p. i wzrostu bezrobocia o 0,2 p.p. Według przytoczonego badania przyczyną mniej niekorzystnego wpływu konsolidacji wydatków na gospodarkę jest efekt działania polityki monetarnej, będącej uzupełnieniem działań fiskalnych. Podczas cięcia wydatków nie następuje wzrost cen (ceteris paribus słabnie presja popytowa), co zwiększa możliwość rozluźnienia polityki monetarnej. W przypadku odwrotnym, a więc podnoszeniu podatków (szczególnie pośrednich) następuje wzrost cen, a więc rośnie prawdopodobieństwo zacieśnienia. Polityka monetarna stanowi więc bufor dla gospodarki, która w innym przypadku zwolniłaby pod wpływem zmniejszenia wydatków⁸.

Podjęcie narratywne również spotkało się z krytyką. Perotti (2011) stwierdza m.in., że znalezienie motywów kierujących decyzjami politycznymi o zacieśnianiu lub rozluźnianiu budżetu państwa jest kwestią skomplikowaną i zaburza pełny obraz działań w ramach polityki fiskalnej⁹. Favero, Giavazzi, Perego (2011) wskazują natomiast, że każda z wymienionych metodologii posiada poważną wadę w postaci braku wzięcia pod uwagę heterogeniczności krajów.

Podsumowując, należy stwierdzić, że wyniki badań empirycznych zawarte w literaturze wskazują w dużej mierze jednoznacznie na przewagę cięcia wydatków nad podwyższaniem podatków przy próbach równoważenia finansów publicznych¹⁰. Różnice występują natomiast w interpretacji przyczyn takiego stanu rzeczy. Warto zauważyć, że niektóre z wymienianych przyczyn, takie jak czynniki polityczne¹¹, czy wpływ polityki monetarnej¹² świadczą, że zaobserwowane pozytywne efekty nie są bezpośrednią konsekwencją konsolidacji wydatkowych.

⁸ Analiza empiryczna Ardagna (2004) odrzuca hipotezę ekspansywnej polityki monetarnej będącej przyczyną korzystniejszego wpływu cięcia wydatków na wzrost gospodarczy.

⁹ Autor odnosi się również do konkretnego artykułu (IMF (2010)) opartego o analizę narratywną. Identyfikuje błędy i nieścisłości odnośnie: analizy panelowej VAR, cenzurowania niektórych przykładów działań fiskalnych. Dodatkowo podaje kontrargumentację do zarzutu błędów w analizach stosujących zmianę cyklicznie skorygowanego wyniku pierwotnego wynikających z niedoskonałości tej miary. Wskazuje, że ewentualne niedoszacowanie składnika cyklicznego wyniku budżetowego sprzyjałoby wystąpieniu dodatkowej zależności pomiędzy zmianą salda cyklicznie skorygowanego a wzrostem gospodarczym. Tymczasem badania wykorzystujące to podejście stwierdziły negatywną zależność pomiędzy tymi zmiennymi.

¹⁰ Do nielicznych wyjątków należy zaliczyć pracę Ardagna (2004), w której w zależności od specyfikacji wykorzystanego modelu wynik analiz jest różny.

¹¹ Cięcie wydatków może być jedynie świadectwem zdeterminowania rządu.

¹² To nie polityka fiskalna, lecz pieniężna stanowi o przewadze cięcia wydatków nad wzrostem obciążeń podatkowych przy próbach równoważenia finansów.

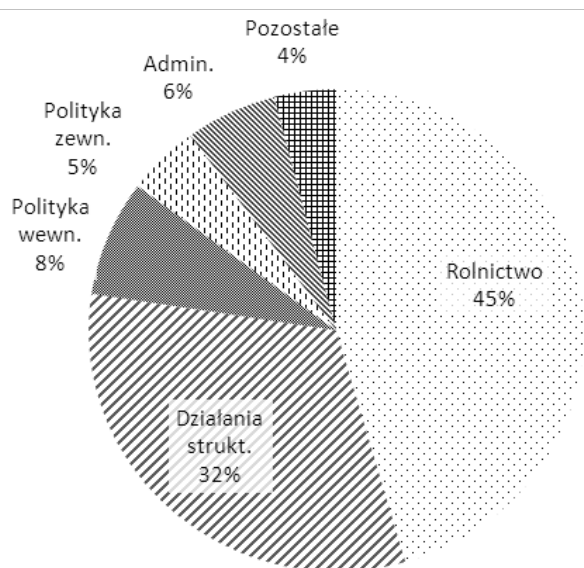
2. Fundusze strukturalne Unii Europejskiej

Z punktu widzenia wyboru strategii dostosowań fiskalnych, ważnym uwarunkowaniem może być wykorzystanie funduszy środków z budżetu Unii Europejskiej. W krajach intensywnie wykorzystujących środki unijne, istnieje ryzyko negatywnego wpływu dostosowań fiskalnych na wykorzystanie tych środków, poprzez ograniczenie wydatków na współfinansowanie. Problem pogodzenia współfinansowania środków unijnych z niezbędnymi dostosowaniami fiskalnymi był wielokrotnie podnoszony w polskiej debacie publicznej. Np. BCC (2010) w raporcie o wykorzystaniu funduszy europejskich, stwierdza: „Silnie narasta zadłużenie państwa i zadłużenie w finansach publicznych sięga już prawie 800 mld zł. Tylko w zeszłym tym roku deficyt w sektorze finansów publicznych przekroczył 100 mld zł i 7 proc. PKB. A w przyszłym i w kolejnych latach wydatki w ramach polityki spójności będą znacznie rosły. Ta sytuacja niesie silne wyzwanie dla współfinansowania projektów ze środków krajowych, a tym samym dla wykorzystania pieniędzy unijnych.” Aby móc zbadać ewentualny wpływ wykorzystania środków unijnych na prowadzone w przeszłości dostosowania fiskalne, ta część opracowania poświęcona jest krótkiemu omówieniu zasad działania funduszy UE oraz przeanalizowania wielkości ich wykorzystania w poszczególnych krajach UE na przestrzeni ostatnich 30 lat.

Wydatki budżetu Unii Europejskiej można podzielić na kilka zasadniczych części: (Wykres 1)

- rolnictwo, tradycyjnie stanowiące największą pozycję w budżecie UE,
- polityka strukturalna i regionalna,¹³
- polityka wewnętrzna UE,
- polityka zewnętrzna,
- koszty administracyjne.

¹³ Nazwa tej pozycji w budżecie UE zmieniała się z kolejnymi perspektywami – do 1991 r. funkcjonował „Fundusz Regionalny” oraz „Fundusz Społeczny”, następnie „Działania strukturalne”, zaś w perspektywie 2007-2013 fundusze strukturalne zawierają się w pozycjach „Konkurencyjność” i „Spójność”.

Wykres 1. Struktura budżetu UE (2004-2006)

Źródło: Komisja Europejska.

Z punktu widzenia ewentualnego wpływu na krajową politykę fiskalną, kluczowe znaczenie mają wydatki na politykę strukturalną i regionalną i to one będą przedmiotem dalszych rozważań w niniejszym opracowaniu. Aby wykorzystać te środki, kraje członkowskie zobowiązane są zapewnić ich współfinansowanie ze środków krajowych, w znacznej części pochodzących ze środków publicznych. Tabela 1 na str. 7 przedstawia maksymalną wielkość dofinansowania projektów ze środków UE w ramach poszczególnych perspektyw finansowych.

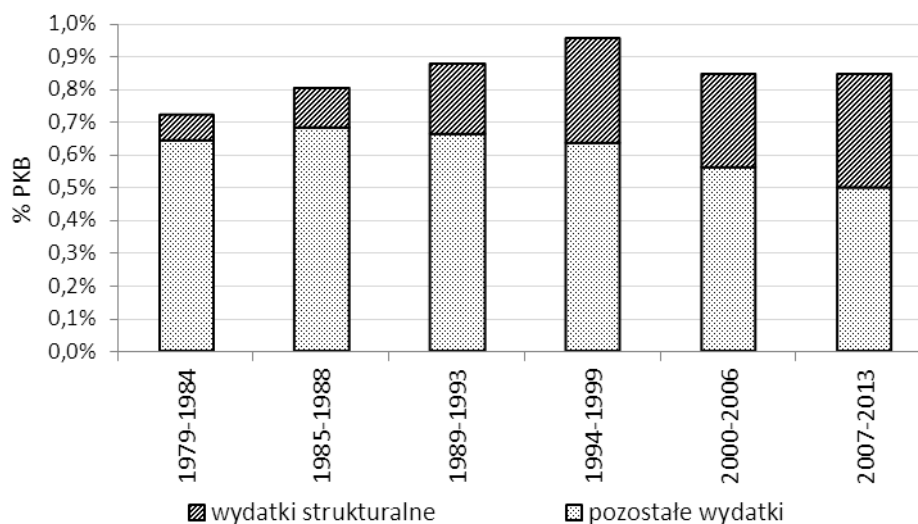
Na przestrzeni ostatnich 30 lat nastąpił wyraźny wzrost wydatków budżetu UE na działania strukturalne (p. Wykres 2), przy czym szczególnym punktem zwrotnym była reforma funduszy strukturalnych przeprowadzona w 1988 r. Przyjęte wówczas zostały cztery podstawowe zasady funkcjonowania funduszy strukturalnych (Sandholtz et.al., 1998¹⁴):

- koncentracji, tj. podziału środków zgodnie z przyjętymi priorytetami,
- programowania, tj. trójstopniowego procesu przyznawania środków na podstawie programów rozwojowych składanych przez kraje członkowskie,

¹⁴ Sandholtz W., et al., *European Integration and Supranational Governance*, Oxford University Press, New York, 1998

- partnerstwa, mającego na celu wzmocnienie koordynacji pomiędzy KE a władzami centralnymi i lokalnymi
- subsydiarności (współfinansowania)¹⁵ – w ramach realizowanych projektów środki unijne nie mogą zastępować środków krajowych.

Wykres 2. Wydatki budżetu UE (% PKB)



Uwaga: dane dla perspektywy 2007-2013 obejmują lata 2007-2008.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Komisji Europejskiej.

Zdecydowano wówczas o istotnym zwiększeniu środków na realizację projektów w porównaniu do poprzednich okresów programowania. Miały one być kierowane przede wszystkim do najłabiej rozwiniętych regionów (*Objective 1* – regiony konwergencji). Jako kryterium przyjęto poziom PKB na mieszkańca (PPP) nie przekraczający 75% średniej dla krajów Wspólnoty. Regiony te mogły otrzymać wyższe dofinansowanie projektu z funduszy strukturalnych (do poziomu 75% wydatków kwalifikowanych wobec 50% w pozostałych przypadkach).

Od 1994 r. zróżnicowano maksymalne poziomy dofinansowania dla regionów konwergencji (75%, 80%, 85% wydatków kwalifikowanych). Ponadto w tym roku rozpoczął funkcjonowanie Fundusz Spójności, jako dodatkowe wsparcie procesu konwergencji (inwestycje w infrastrukturę transportową i w ochronę środowiska) w okresie budowy Unii Gospodarczo-Walutowej. Pomoc otrzymują kraje, których dochód narodowy (GNI) na

¹⁵ Zasada ta (*additionality*) była obecna również przed reformą funduszy strukturalnych w 1988 r.

mieszkańca jest niższy od 90% średniej dla krajów UE. Obecnie są to nowe kraje członkowskie, Grecja, Hiszpania, Portugalia (do 2004 r. – Irlandia).

W czerwcu 2010 r. Komisja Europejska zwiększyła zaliczki w ramach Europejskiego Funduszu Spójności (o 2%) i Funduszu Spójności (o 4%) dla państw najbardziej dotkniętych skutkami kryzysu na międzynarodowych rynkach finansowych, tj. krajów bałtyckich, Węgier i Rumunii. W grudniu 2011 r. postanowiła o czasowym (2010-2013) zwiększeniu poziomu współfinansowania projektów ze środków funduszy strukturalnych (do 95% kosztów kwalifikowanych) dla krajów otrzymujących pomoc w ramach instrumentu poprawy bilansu płatniczego (Rumunia, Łotwa, Węgry) oraz EFSM (Grecja, Irlandia i Portugalia). Zmiana ta nie powiększa alokacji dla tych krajów w ramach perspektywy finansowej 2007-2013.

Tabela 1. Maksymalne dofinansowanie środków z funduszy strukturalnych

Okres progr.	Fundusze strukturalne				
	Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego (ERDF)		Europejski Fundusz Społeczny (ESF)		Fundusz Spójności (CF)
	1975-		1957-		1994-
	Badania naukowe i rozwój technologiczny, inwestycje w infrastrukturę, rozwój turystyki i inwestycje w kulturę, rozwój społeczeństwa informacyjnego, ochrona środowiska, współpraca przygraniczna		Zwiększanie zatrudnienia, wsparcie przedsiębiorstw w warunkach szybko zmieniającego się otoczenia		Wsparcie inwestycji infrastrukturę transportową (transeuropejskie sieci transportowe) i w ochronę środowiska
maksymalny poziom finansowania przez UE#					
1979-1984	40%	Infrastruktura (w tym rolnictwo na terenach górskich) - w szczególnie uzasadnionych przypadkach	50%	na mocy reformy z 1983 r.: 60% - dla regionów, w których utrzymuje się znacząca nierównowaga na rynku pracy	nie dotyczy
	30%	Infrastruktura (w tym rolnictwo na terenach górskich)			
1985-1988	20%	Przemysł, rzemiosło, usługi			
1989-1993	75%	Regiony objęte <i>Objective 1*</i> (konwergencji; IE, PT, GR, ES - z wyjątkiem Madrytu, Katalonii, Aragonii, Kraju Basków, Nawarry, La Rioja, Kantabrii, Balearów, DE - była NRD, FR - departamenty zamorskie, IT - Abruzja, Basilicata, Kalabria, Kampania, Molise, Apulia, Sycylia, Sardynia, UK - Irlandia Północna)			nie dotyczy
	50%	Pozostałe regiony			
1994-1999	85%	Regiony zamorskie (PT, ES, FR) oraz Wyspy Greckie objęte <i>Objective 1*</i> (konwergencji)			85% Dotyczy krajów, których dochód narodowy na mieszkańca jest niższy od 90% średniej dla krajów Unii Europejskiej (IE - do 2004, PT, ES, GR, od 2004: PL, CZ, HU, SK, SI, LV, LT, EE, CY, MT)
	80%	Regiony objęte <i>Objective 1*</i> (konwergencji) w krajach otrzymujące środki z Funduszu Spójności w uzasadnionych przypadkach (GR, PT, IE, ES - Andaluzja, Asturia, Kantabria, Kastylia, Ceuta i Melilla, Walencja, Extremadura, Galicja, Murcja, Wyspy Kanaryjskie, NMS - bez Pragi i Cypru)			
2000-2006	75%	Regiony objęte <i>Objective 1*</i> (konwergencji), w przypadku wsparcia działań innowacyjnych - 80% (AT (od 1995) - Burgenland, BE - Hainaut, DE - landy byłej NRD, FR - departamenty zamorskie, Valenciennes, Douai et Avenes, IT - Abruzja (1994-1997), Basilicata, Kalabria, Kampania, Molise, Apulia, Sycylia, Sardynia, NL - Flevoland, SE i FI - północne części krajów, UK - Irlandia Północna, Merseyside, Highlands and IEA, NMS - bez Pragi i Cypru)			
	50%	Pozostałe regiony, w przypadku działań innowacyjnych do 60%			

Okres progr.	Fundusze strukturalne		
	Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego (ERDF)	Europejski Fundusz Społeczny (ESF)	Fundusz Spójności (CF)
	1975-	1957-	1994-
	Badania naukowe i rozwój technologiczny, inwestycje w infrastrukturę, rozwój turystyki i inwestycje w kulturę, rozwój społeczeństwa informacyjnego, ochrona środowiska, współpraca przygraniczna	Zwiększanie zatrudnienia, wsparcie przedsiębiorstw w warunkach szybko zmieniającego się otoczenia	Wsparcie inwestycji infrastrukturę transportową (transeuropejskie sieci transportowe) i w ochronę środowiska
<i>maksymalny poziom finansowania przez UE#</i>			
2007- 2013	95%	Przejściowo na okres 2010-2013 dla krajów dotkniętych skutkami kryzysu na międzynarodowych rynkach finansowych, które otrzymały pomoc w ramach instrumentu poprawy bilansu płatniczego (RO, LV, HU) czy też EFSM (GR, PT, IE). Zwiększenie poziomu współfinansowania ze środków funduszy strukturalnych nie zwiększa dostępnej alokacji dla tych krajów.	85%
	85%	Kraje, których średnia wartość PKB na mieszkańca w okresie 2001-2003 była niższa od 85% średniej dla krajów EU-25 w tym samym okresie (CZ, EE, GR, CY, LV, LT, HU, MT, PL, PT, SI, SK), obszary zamorskie (PT - Azory i Madera, FR - departamenty zamorskie, ES - Wyspy Kanaryjskie)	
	80%	ES, 50% - poza regionami <i>phasing-in</i> (Wspólnota Autonomiczna Madrytu, Katalonia, Nawarra, Kraj Basków, Aragonia, Kantabria, La Rioja, Aragonia, Baleary)	
	75% (kon-werg.), 50% (konk. reg. i zatr.)	Pozostałe kraje, obszary zamorskie (PT, FR, ES) - 50% w zakresie dodatkowej alokacji środków	
# - nie dotyczy inicjatyw wspólnotowych, podstawą refundacji - wydatki kwalifikowane. Inne - niższe - maksymalne limity zostały określone dla inwestycji generujących wysokie zwroty (m.in. infrastruktura telekomunikacyjna i energetyczna) * - przede wszystkim wsparcie rozwoju regionów, w których dochód na mieszkańca jest niższy niż 75% średniej dla krajów Unii Europejskiej			

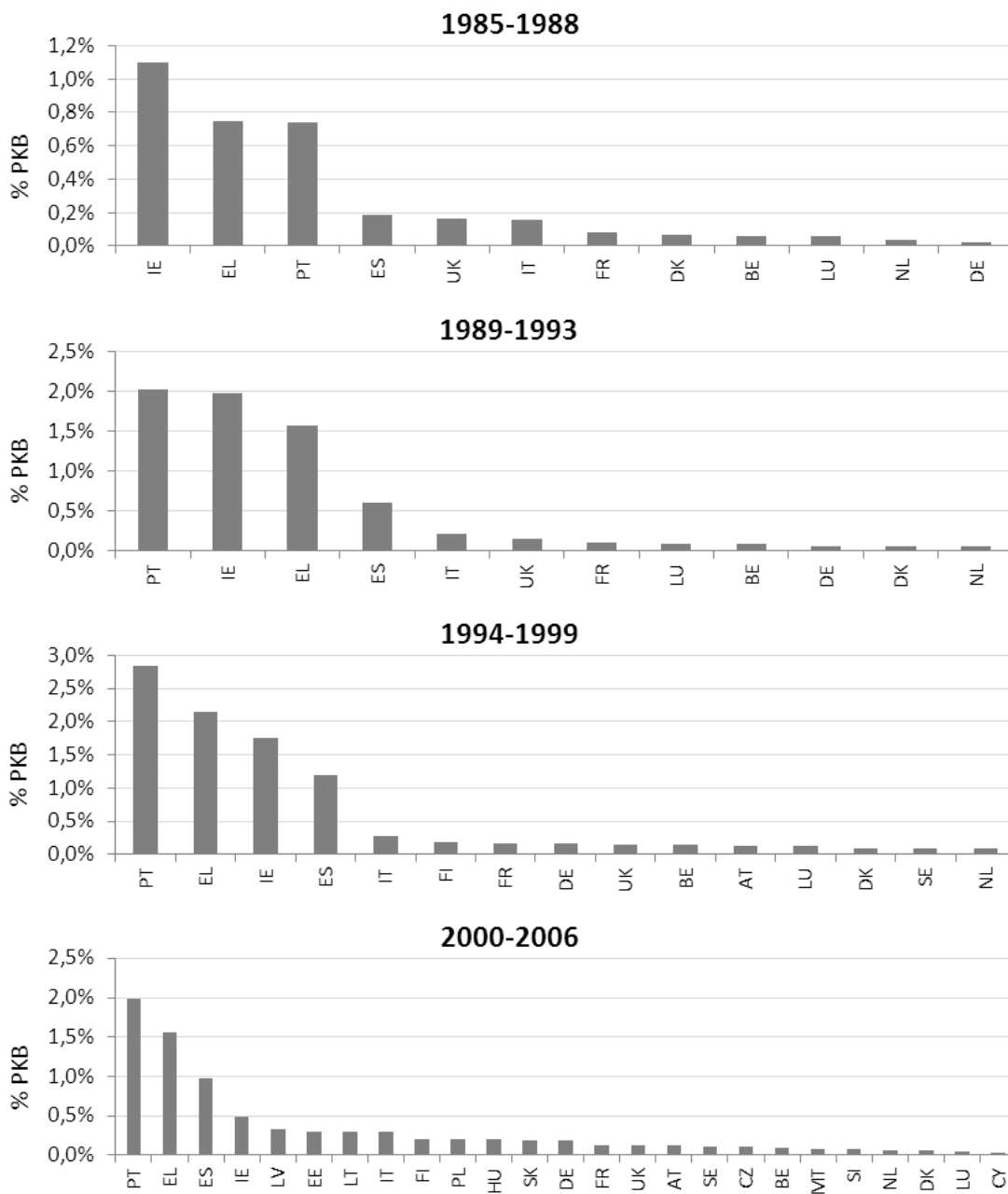
Źródło: Opracowanie własne na podstawie materiałów Komisji Europejskiej.

Jak zaznaczono powyżej, wsparcie z funduszy strukturalnych kierowane jest przede wszystkim do regionów najslabiej rozwiniętych, w związku z czym z funduszy tych korzystały kraje o najniższym PKB na mieszkańca. Jak wskazują wykresy 3-6, w okresie 1985-2006 były to przede wszystkim cztery kraje – Grecja, Hiszpania, Irlandia i Portugalia. W pozostałych krajach wielkość wsparcia nie przekraczała 0,3% PKB rocznie, a zatem można przyjąć, że nie miała istotnego wpływu na bieżącą politykę fiskalną.

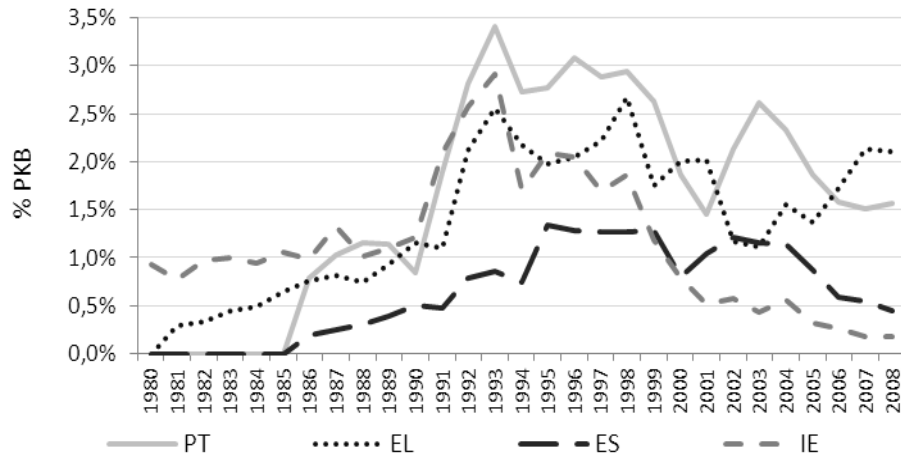
Na potrzeby dalszych analiz, na podstawie danych przedstawionych na Wykresie 7, przyjęto że do krajów intensywnie wykorzystujących fundusze strukturalne należały wspomniane cztery kraje w następujących okresach:

- Grecja w latach 1989- do chwili obecnej
- Hiszpania w latach 1992-2005
- Irlandia w latach 1982-2000
- Portugalia w latach 1986- do chwili obecnej.

Wykresy 3-6. Wykorzystanie funduszy strukturalnych w krajach UE w latach 1985-2006



Źródło: European Commission (2009).

Wykres 7. Wykorzystanie funduszy strukturalnych w Grecji, Hiszpanii, Irlandii i Portugalii

Źródło: European Commission (2009).

3. Analiza dostosowań fiskalnych w krajach wykorzystujących fundusze strukturalne UE na tle innych krajów OECD

W przedstawionych w części 1. opracowaniach dotyczących kompozycji i efektów dostosowań fiskalnych, kwestia ewentualnego wpływu wykorzystania unijnych funduszy strukturalnych nie była poruszana. W związku z tym, przeprowadzono własną analizę tego zagadnienia, opartą na trzech spośród publikacji przedstawionych powyżej. Wybrano spośród nich te, które obejmują dużą próbę dostosowań, zostały opublikowane stosunkowo niedawno, zaś przyjęta w nich metodologia pozwala na wyróżnienie epizodów dostosowań w krajach, które w Części 2 zostały zidentyfikowane jako intensywnie korzystające z unijnych funduszy strukturalnych:

- International Monetary Fund (2010): "Will it hurt? Macroeconomic effects of fiscal consolidations", Chapter 3 of the World Economic Outlook, Październik, szerzej opisane w Devries P., Guajardo J., Leigh D., Pescatori A. (2011): "A New Action-based Dataset of Fiscal Consolidation",
- Alesina, A., S. Ardagna (2010): "Large changes in fiscal policy: taxes versus spending," w: Tax Policy and the Economy, Vol. 24, Jeffrey R. Brown (Cambridge, Massachusetts: National Bureau of Economic Research),
- Guichard, S., M. Kennedy, E. Wurzel, and C. André (2007): "What promotes fiscal consolidation: OECD country experiences", OECD Economic Department working paper ECO/WKP(2007)13.

3.1. Analiza przy wykorzystaniu metodyki opracowania IMF (2010)

W badaniu IMF (2010) zostało zastosowane nowatorskie podejście do identyfikacji epizodów dostosowań fiskalnych, oparte nie na miarach deficytu lub deficytu cyklicznie skorygowanego, lecz na zebranych informacjach o zmianach legislacyjnych i dyskrejonalnych działaniach władz fiskalnych. Choć zawarty w opracowaniu Devries i in. (2011) opis przyjętego podejścia i analizowanych dostosowań jest dość obszerny, podejście to nie jest do końca przejrzyste, na co wskazywali inni autorzy (np. Perotti, 2011). Nie przedstawiono w nim m.in. danych o analizowanych zmianach fiskalnych w podziale na poszczególne kategorie dochodów i wydatków.

Opracowanie nie odnosi się także do kwestii skuteczności analizowanych dostosowań, tj. czy przyczyniły się one do zahamowania narastania długu publicznego oraz ich trwałości. Wyniki empiryczne oparte są przy tym wyłącznie na analizie regresji, co oznacza że porównanie wyników dla krajów korzystających ze środków UE oraz pozostałych nie jest możliwe, ze względu na zbyt małą wielkość próby tych pierwszych. Cała próba analizowana przez autorów zawiera 173 przypadki zmian w polityce fiskalnej, z czego 16 ma miejsce w krajach zidentyfikowanych jako intensywnie korzystające z unijnych funduszy strukturalnych.

W związku z tym, możliwe jest jedynie porównanie kompozycji dostosowań fiskalnych przeprowadzonych w krajach korzystających z funduszy strukturalnych z innymi krajami – porównanie takie przedstawia Tablica 2.

Tablica 2. Kompozycja dostosowań fiskalnych w badaniu IMF (2010)

	Kraje UE korzystające z funduszy strukturalnych			Pozostałe kraje UE			Inne kraje OECD		
	Saldo	Dochody	Wydatki	Saldo	Dochody	Wydatki	Saldo	Dochody	Wydatki
Dostosowanie (pkt. proc. PKB)	1,01	0,34	0,67	1,23	0,45	0,77	0,48	0,21	0,27
Udział		33%	67%		37%	63%		44%	56%

Źródło: Obliczenia własne na podstawie Devries i in (2010).

Z powyższego porównania wynika, że dostosowania fiskalne podejmowane w krajach UE intensywnie korzystających z funduszy strukturalnych były w nieco większym stopniu skoncentrowane po stronie wydatkowej.

3.2. Analiza przy wykorzystaniu metodyki opracowania Alesina i Ardagna (2010)

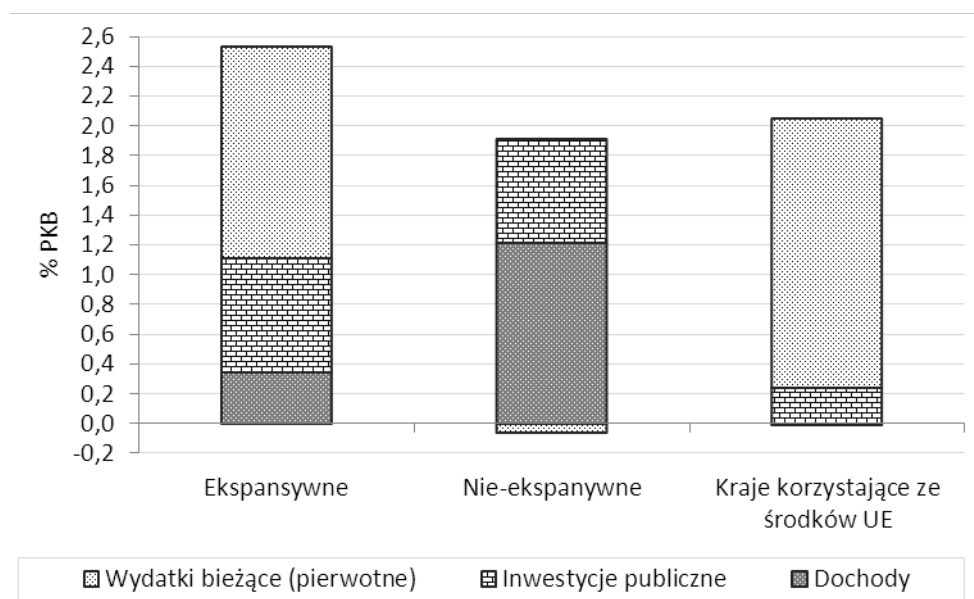
Autorzy tego opracowania zidentyfikowali epizody dostosowań fiskalnych przy wykorzystaniu własnej miary deficytu cyklicznie skorygowanego¹⁶. Epizody zacieśnienia fiskalnego zostały zdefiniowane jako roczna poprawa cyklicznie skorygowanego salda pierwotnego o więcej niż 1,5 pkt. proc. PKB. Autorzy następnie dodatkowo wyróżnili

¹⁶ Opracowanie nie zawiera dokładnego opisu jej zastosowania, pozwalającego na wierne odtworzenie dokonanych obliczeń. Nie jest to jednak kluczowy problem, ponieważ wszystkie zidentyfikowane przez nich epizody dostosowań są wymienione w tablicy w aneksie.

epizody dostosowań ekspansywnych, którym towarzyszy wysokie tempo wzrostu gospodarczego¹⁷, oraz epizody dostosowań udanych, po których następuje redukcja relacji długu publicznego do PKB o co najmniej 4,5 pkt. proc. PKB w ciągu 3 lat.

W oparciu o te definicje, autorzy zidentyfikowali 107 epizodów dostosowań, w tym 26 epizodów ekspansywnych oraz 21 udanych. Z przedstawionego w opracowaniu zestawienia wszystkich epizodów dostosowań oraz zaprezentowanych w części 2 danych o wykorzystaniu środków UE wynika, że w krajach UE intensywnie wykorzystujących fundusze strukturalne, wystąpiło 13 epizodów zacieśnienia, w tym 2 ekspansywne oraz 1 udany. Porównanie kompozycji dostosowań w tych krajach z wynikami zaprezentowanymi w opracowaniu Alesina i Ardagna (2010) przedstawia Wykres 8.

Wykres 8. Struktura dostosowań fiskalnych na podstawie badania Alesina i Ardagna (2010) – dostosowania ekspansywne, nie-ekspansywne oraz kraje korzystające z funduszy UE



Uwaga: Dochody – dochody skorygowane o wpływ cyklu; wydatki bieżące – wydatki bieżące bez kosztów obsługi długu skorygowane o wpływ cyklu.

Źródło: Alesina i Ardagna (2010); obliczenia własne na podstawie danych OECD.

Przedstawione porównanie prowadzi do ciekawych wniosków. Dostosowania przeprowadzane w krajach korzystających z funduszy UE w większym stopniu opierały się na ograniczeniu wydatków, niż dostosowania w całej próbie, jak również w obu grupach – dostosowań ekspansywnych oraz nie-ekspansywnych. Ponadto, w krajach korzystających z

¹⁷ Epizody są uznawane za ekspansywne, jeśli odchylenie średniego tempa wzrostu PKB w roku dostosowania oraz w dwóch kolejnych latach od średniej ważonej dla krajów G7, jest wyższe od 75-tego percentyla funkcji gęstości tej zmiennej dla wszystkich epizodów dostosowań.

funduszy UE, ograniczenie wydatków dotyczyło w przeważającej mierze wydatków bieżących, zaś nakłady na inwestycje publiczne były ograniczane jedynie o 0,24 pkt. proc. PKB. Tymczasem w całej próbie sytuacja wyglądała inaczej – w przypadku dostosowań nie-ekspansywnych, ograniczane były tylko wydatki inwestycyjne, zaś bieżące nieco rosły. Natomiast dostosowania ekspansywne również w znaczącym stopniu (ponad 1/3 łącznego ograniczenia wydatków) opierały się na cięciu inwestycji publicznych. Inwestycje publiczne były szczególnie „chronione” w krajach korzystających z funduszy UE, pomimo że ich poziom w latach bezpośrednio poprzedzających dostosowania fiskalne był średnio wyższy, niż w całej próbie i wynosił 3,3% PKB, wobec średniej wynoszącej 2,4% PKB dla epizodów ekspansywnych oraz 2,7% PKB dla nie-ekspansywnych. Po zakończeniu procesu dostosowań różnica ta była jeszcze większa – średni poziom inwestycji wynosił 3,0% PKB w krajach korzystających ze środków UE, wobec 1,6% PKB w krajach które przeprowadziły dostosowania ekspansywne oraz 2,0% - nie-ekspansywne.

3.3 Analiza przy wykorzystaniu metodyki opracowania Guichard i in. (2007)

Ocena dostosowań fiskalnych w niniejszym opracowaniu oparta jest na dostępnych publicznie szacunkach OECD pierwotnego deficytu cyklicznie skorygowanego. W przeciwieństwie do opracowania Alesina i Ardagna (2010), epizody zacieśnienia są zdefiniowane w taki sposób, że kilka lat nieprzerwanego ograniczania deficytu traktowane jest jako jeden epizod. Autorzy nie omawiają zagadnienia wpływu zacieśnienia polityki fiskalnej na wzrost gospodarczy, odnoszą się natomiast do kwestii trwałości dostosowań. Definiują epizody dostosowań jako udane, jeśli bezpośrednio po ich zakończeniu relacja długu publicznego do PKB przestaje rosnąć¹⁸, oraz jako trwale udane, jeśli sytuacja taka ma miejsce również dwa lata po zakończeniu danego epizodu. Autorzy zidentyfikowali 85 epizodów dostosowań, jednak przy próbie odtworzenia ich wyników, konieczne było ograniczenie próby do 80 epizodów ze względu na brak wszystkich potrzebnych danych dla Korei Południowej oraz Republiki Federalnej Niemiec (z okresu przed zjednoczeniem). Spośród tych 80 epizodów, 56 było udanych, zaś 42 trwale udane. Odnosząc do próby dostosowań przedstawione w części 2. dane o wykorzystaniu środków UE, można wyróżnić

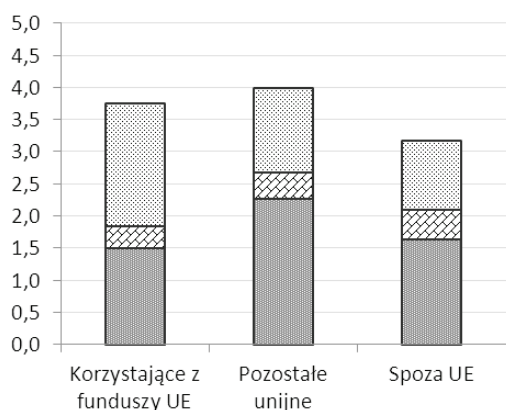
¹⁸ Tzn. jeśli pierwotne saldo cyklicznie skorygowanego ulega poprawie do poziomu wyższego od niezbędnego do ustabilizowania długu. Poziom ten obliczany jest na podstawie równania opisującego dynamikę długu publicznego, przy uwzględnieniu aktualnego poziomu długu publicznego, wzrostu potencjalnego i średniego oprocentowania długu: $p = [(i-g)/(1+g)] * D$.

12 epizodów zacieśnienia, które miały miejsce w czterech krajach intensywnie wykorzystujących fundusze unijne, spośród których 10 było udanych, zaś 9 trwale udanych.

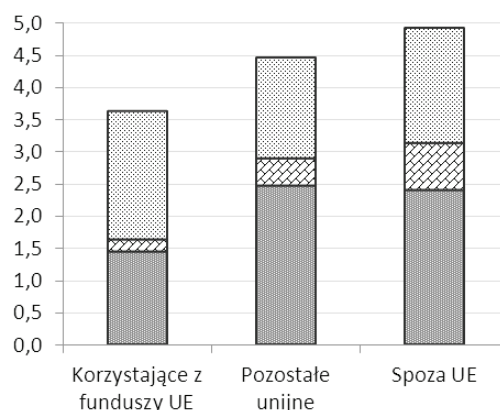
Zastosowanie metodologii identyfikacji epizodów zacieśnienia przyjętej przez Guichard i in. (2007), prowadzi do podobnych wniosków jak wynikające z poprzednio analizowanych opracowań. Dostosowania przeprowadzane w krajach intensywnie wykorzystujące środki unijne były na tle innych krajów średnio rzecz biorąc w większym stopniu oparte na ograniczeniu wydatków, przy czym dotyczyło to w głównej mierze wydatków bieżących, podczas gdy wydatki inwestycyjne były ograniczane w mniejszym stopniu. Zarówno pozostałe kraje unijne, jak i kraje OECD spoza Unii Europejskiej przeprowadzały dostosowania bardziej skoncentrowane na stronie dochodowej. Różnice te utrzymują się po wyróżnieniu z całej próby dostosowań tych, które były trwale udane (Wykres 10) – w krajach korzystających z funduszy UE w jeszcze większym stopniu opierały się one na ograniczeniu wydatków bieżących, a w mniejszym inwestycji publicznych.

Poziom wydatków inwestycyjnych w krajach intensywnie korzystających ze środków UE po zakończeniu procesu konsolidacji wynosił średnio 3,2% PKB i był wyższy od poziomu odnotowanego w pozostałych krajach UE (2,7% PKB), ale niższy od poziomu w krajach OECD spoza UE (3,7% PKB).

Wykres 9. Struktura dostosowań fiskalnych w krajach OECD – wszystkie epizody (% PKB)



Wykres 10. Struktura dostosowań fiskalnych w krajach OECD – dostosowania trwale udane (% PKB)



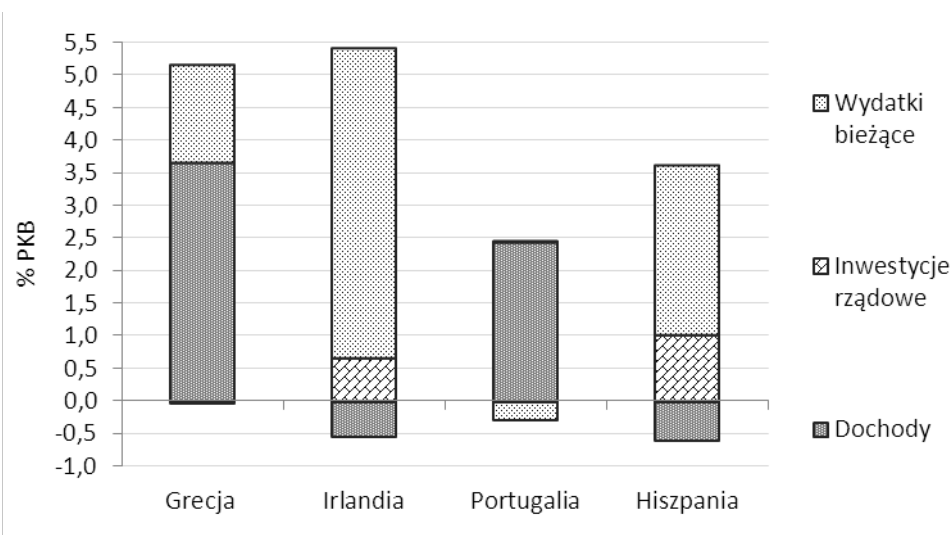
■ Wydatki bieżące ■ Inwestycje rządowe ■ Dochody ■ Wydatki bieżące ■ Inwestycje rządowe ■ Dochody

Uwaga: Dochody – dochody skorygowane o wpływ cyklu; wydatki bieżące – wydatki bieżące bez kosztów obsługi długu skorygowane o wpływ cyklu.

Źródło: OECD.

Na przeciętną strukturę dostosowań fiskalnych w krajach intensywnie korzystających z funduszy UE złożyły się wyniki czterech krajów, których strategie konsolidacji dość istotnie się różniły, co ilustruje wykres 11.

Wykres 11. Struktura dostosowań fiskalnych w 4 krajach wykorzystujących fundusze UE



Uwaga: Dochody – dochody skorygowane o wpływ cyklu; wydatki bieżące – wydatki bieżące bez kosztów obsługi długu skorygowane o wpływ cyklu.

Źródło: OECD.

W przypadku Grecji odnotowano 3 epizody dostosowań fiskalnych, z czego 2 były w większości oparte na zwiększeniu dochodów. W konsekwencji, realizowane w tym kraju dostosowania średnio w 70% dotyczyły strony dochodowej. Największy epizod dostosowań miał miejsce w latach 1990-1994, kiedy to pierwotny deficyt cyklicznie skorygowany został ograniczony o 12,1% PKB, z czego 8,6% PKB stanowiło zwiększenie dochodów. Cięcia wydatków dotyczyły wyłącznie wydatków bieżących.

W Irlandii zidentyfikowano 3 epizody dostosowań, z których wszystkie były skoncentrowane po stronie wydatkowej, zaś 2 były trwale udane. Największe dostosowania miały miejsce w latach 1981-1984 (poprawa pierwotnego salda cyklicznie skorygowanego o 7,2 pkt. proc. PKB, z czego 6,5 pkt. proc. PKB po stronie wydatkowej) oraz 1987-1989 (poprawa salda o 5,7 pkt. proc. PKB, przy ograniczeniu wydatków o 8,1 pkt. proc. PKB). Ograniczenie inwestycji publicznych stanowiło średnio 12% całkowitego ograniczenia wydatków.

Portugalia realizowała dostosowania, które średnio rzecz biorąc, polegały wyłącznie na zwiększaniu dochodów – wszystkie spośród 4 epizodów mających miejsce w okresie

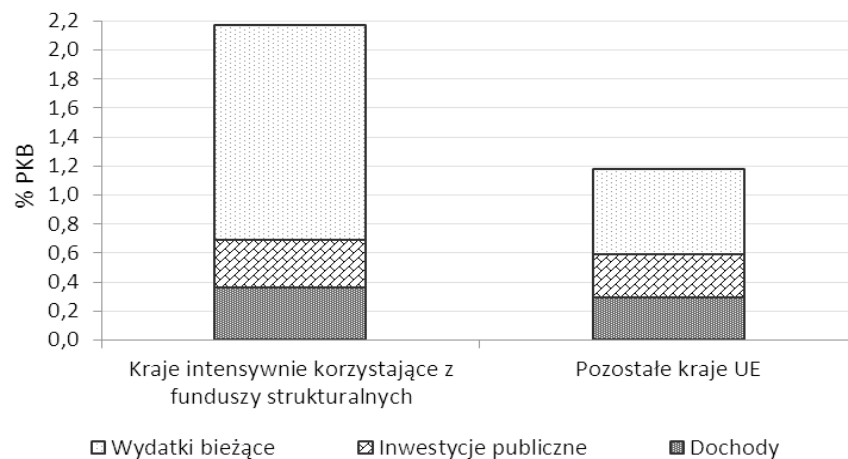
intensywnego wykorzystania funduszy UE opierały się w większości na zwiększeniu dochodów. Trzy z tych epizodów trwały tylko 1 rok, na skutek czego średnia wielkość realizowanego dostosowania jest najniższa spośród analizowanych krajów.

W Hiszpanii w czasie gdy intensywnie korzystała z funduszy UE, miały miejsce 2 epizody dostosowań, spośród których największy i najważniejszy dla przeciętnej struktury dostosowań, miał miejsce w latach 1994-1997. Cyklicznie skorygowane saldo pierwotne uległo wówczas poprawie o 4,1 pkt. proc. PKB przy czym wydatki pierwotne spadły o 7,0 pkt. proc. PKB. Wyraźnie zmniejszyły się wówczas również inwestycje publiczne – o 1,1 pkt. proc. PKB, utrzymując się jednak na poziomie ponad 3% PKB, a zatem wyższym niż średnia dla krajów UE nie korzystających intensywnie z funduszy UE.

4. Dostosowania fiskalne w krajach UE w 2010 r.¹⁹

W 2010 r. większość krajów Unii Europejskiej podjęła działania ograniczające nierównowagę fiskalną (por. Tablica 3). Dostosowania fiskalne przeprowadzały przede wszystkim kraje będące największymi beneficjentami funduszy strukturalnych – w tej grupie krajów pierwotne saldo cyklicznie skorygowane uległo średniej poprawie o 1,3 pkt. proc. PKB, podczas gdy w pozostałych krajach pogorszyło się o 0,1 pkt. proc. PKB. Wśród krajów korzystających z funduszy strukturalnych, cyklicznie skorygowane saldo pierwotne uległo poprawie w 9 krajach, zaś wśród pozostałych – w 8 krajach. Strukturę tych dostosowań przedstawia Wykres 12. W pierwszej grupie krajów, łączna skala dostosowania jest wyraźnie większa i skoncentrowana na wydatkach bieżących (ponad 68% całości dostosowania). Wprawdzie w połowie z tych krajów ograniczane były także wydatki na inwestycje publiczne, jednak w większości z nich poziom tych wydatków na koniec 2010 r. utrzymywał się na poziomie przekraczającym historyczną średnią dla krajów intensywnie wykorzystujących fundusze strukturalne (3,3% PKB). W związku z tym, można oczekiwać, że dokonywane ograniczenia inwestycji publicznych nie powinny stanowić poważnego zagrożenia dla wykorzystania środków unijnych.

Wykres 12. Struktura dostosowań fiskalnych w UE w 2010 r. (% PKB)



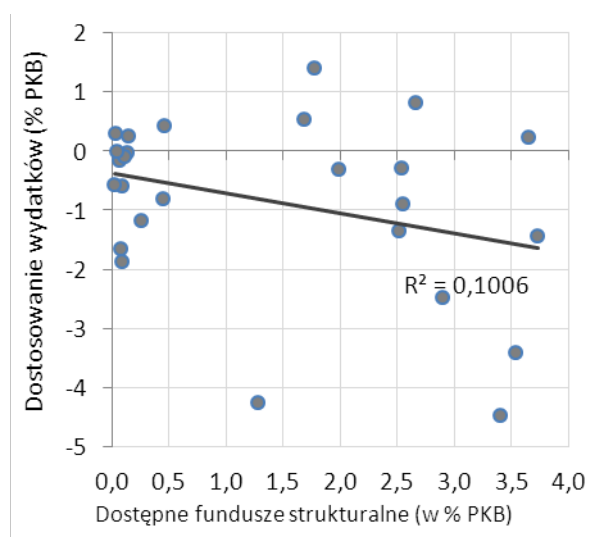
Uwaga: Wykres przedstawia średnią strukturę dostosowań fiskalnych w 17 krajach UE, które w 2010 r. zanotowały poprawę cyklicznie skorygowanego salda pierwotnego.

Źródło: Obliczenia własne na podstawie bazy AMECO.

¹⁹ Ta część opracowania stanowi krótkie podsumowanie najnowszych doświadczeń z dostosowań fiskalnych realizowanych w krajach UE, które nie zostały ujęte w prezentowanej w Części 1 literaturze empirycznej.

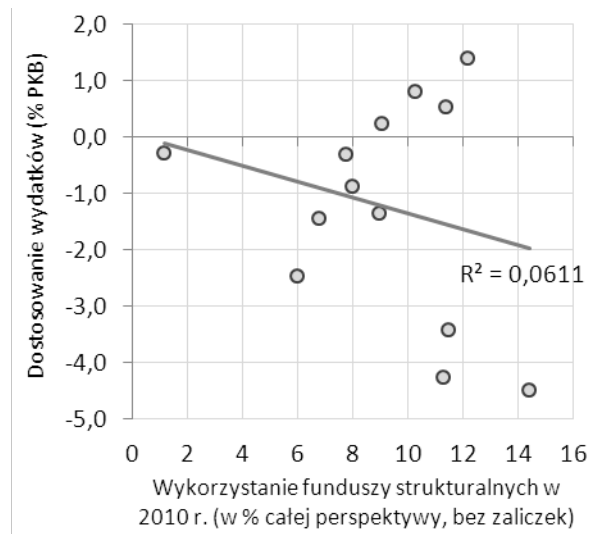
Występowanie ewentualnej zależności pomiędzy wykorzystaniem funduszy strukturalnych UE, a dostosowaniami fiskalnymi dokonywanymi po stronie wydatkowej zostało dodatkowo zbadane poprzez przeanalizowanie skali dostosowań wydatkowych w krajach UE w 2010 r. na tle poziomu dostępnych funduszy strukturalnych (alokacja na 2010 r.). Jak pokazuje wykres 13, zależność ta jest bardzo słaba, ale jej kierunek wskazuje, że kraje, które miały do wykorzystania największe kwoty funduszy strukturalnych, w 2010 r. przeprowadzały większe dostosowania po stronie wydatkowej. Z kolei Wykres 14 przedstawia jak kształtowało się wykorzystanie funduszy UE w 2010 r. na tle przeprowadzanych dostosowań wydatkowych, w grupie krajów intensywnie wykorzystujących fundusze. Również tutaj brak jest jednoznacznej zależności pomiędzy zmiennymi, ale wśród krajów najlepiej wykorzystujących fundusze strukturalne w 2010 r. znajdowały się te, które przeprowadzały duże dostosowania wydatkowe (m.in. Estonia i Litwa).

Wykres 13. Dostosowania wydatkowe na tle dostępnych funduszy strukturalnych (2010 r.)



Źródło: Obliczenia własne na podstawie bazy AMECO oraz EC(2009,2010).

Wykres 14. Dostosowania wydatkowe na tle wykorzystania funduszy strukturalnych w 2010 r.



Uwaga: Wykres przedstawia tylko kraje mające do dyspozycji fundusze strukturalne w kwocie powyżej 1% PKB
 Źródło: Obliczenia własne na podstawie bazy AMECO oraz EC(2009,2010).

Tablica 3. Dostosowania fiskalne w krajach UE w 2010 r.

Kraj	Wykorzystane fundusze (2007-2010) (*)	Dostępne fundusze (2010)	Inwestycje publiczne (2010)		Wydatki skorygowane cyklicznie (bez kosztów obsługi)		Pierwotne saldo strukturalne (CAPB, 2010)	
			poziom	zm. r/r	poziom	zm. r/r	poziom	zm. r/r
	% alokacji	% PKB	pkt. proc. PKB	% PKB	pkt. proc. PKB	% PKB	pkt. proc. PKB	
Dostępne fundusze strukturalne w 2010 r. wyższe od 1 % PKB								
Estonia	24,3	3,4	3,9	-1,2	40,4	-4,5	2,8	1,5
Litwa	23,3	3,5	4,6	-0,6	39,0	-3,4	-3,1	2,7
Portugalia #	17,7	1,8	3,6	0,6	48,3	1,4	-6,2	-0,1
Słowenia	15,3	1,7	4,3	-0,3	48,2	0,5	-2,3	0,5
Łotwa #	14,5	3,7	3,7	0,7	42,8	0,2	-4,2	1,1
Grecja #	14,4	1,3	2,8	-0,4	44,4	-4,3	-3,1	6,9
Polska	14,1	2,7	5,6	0,4	42,6	0,8	-4,9	-0,4
Czechy	10,6	2,6	4,4	-0,8	42,7	-0,9	-3,1	0,9
Węgry #	10,5	3,7	3,4	0,2	45,3	-1,5	1,6	-0,8
Słowacja	9,6	2,5	2,6	0,3	38,6	-1,4	-6,3	-0,04
Malta	8,0	2,0	2,2	-0,1	39,9	-0,3	-0,3	-0,6
Bułgaria	6,0	2,9	4,8	-0,2	37,4	-2,5	-0,9	1,5
Rumunia #	1,9	2,5	5,8	-0,1	39,3	-0,3	-4,3	3,2
<i>Średnia</i>	<i>13,1</i>	<i>2,6</i>	<i>4,0</i>	<i>-0,1</i>	<i>42,2</i>	<i>-1,2</i>	<i>-2,6</i>	<i>1,3</i>
Dostępne fundusze strukturalne w 2010 r. niższe od 1 % PKB								
Irlandia # **)	28,7	0,1	3,8	-0,2	43,7	-2,9	-6,4	3,4
Niemcy	21,1	0,2	1,6	-0,1	45,2	0,2	-1,0	-2,5
Austria	21,1	0,1	1,0	-0,2	49,8	-0,2	-0,9	-0,9
Wlk. Brytania	20,2	0,1	2,5	-0,1	47,6	-1,9	-6,0	1,8
Szwecja	19,4	0,1	3,5	-0,1	51,7	-1,7	2,0	-1,4
Finlandia	18,3	0,1	2,6	-0,3	53,5	-0,04	0,5	-1,2
Cypr	16,6	0,5	3,8	-0,4	44,1	0,4	-2,9	0,5
Francja	16,3	0,1	3,1	-0,3	54,0	-0,1	-3,4	0,4
Belgia	15,6	0,1	1,7	-0,04	49,4	-0,6	0,1	0,9
Hiszpania	14,9	0,5	3,8	-0,7	43,4	-0,8	-5,1	2,3
Dania	12,2	0,04	2,2	0,1	56,0	0,3	1,6	-0,9
Holandia	9,9	0,1	3,6	-0,1	48,9	-0,01	-1,7	0,02
Luksemburg	8,6	0,02	4,1	0,4	42,0	-0,6	0,7	-0,9
Włochy	7,4	0,3	2,1	-0,4	45,8	-1,2	1,3	0,1
<i>Średnia</i>	<i>16,5</i>	<i>0,1</i>	<i>2,8</i>	<i>-0,2</i>	<i>48,6</i>	<i>-0,5</i>	<i>-1,5</i>	<i>-0,1</i>
<i>Średnia UE-27</i>	<i>14,8</i>	<i>1,3</i>	<i>3,4</i>	<i>-0,1</i>	<i>45,2</i>	<i>-2,7</i>	<i>-2,8</i>	<i>-0,1</i>
Uwaga - zaliczono kraje, w których poziom wydatków na inwestycje publiczne był niższy od historycznej średniej dla krajów intensywnie wykorzystujących fundusze strukturalne (3,3% PKB)								
# - kraje, dla których na mocy decyzji KE z grudnia 2011 r. maksymalny limit finansowania przez UE w ramach funduszy strukturalnych został przejściowo (2010-2013) podwyższony do 95%								
*) - bez zaliczek, w % alokacji w ramach perspektywy 2007-2013								
**) - dane skorygowane o wpływ jednorazowego transferu na wsparcie systemu finansowego (19,8% PKB)								

Źródło: Komisja Europejska.

Podsumowanie

Przeprowadzone analizy wydają się zaprzeczać hipotezie o możliwym negatywnym wpływie dostosowań fiskalnych po stronie wydatkowej na wykorzystanie funduszy strukturalnych UE. Paradoksalnie, w próbie krajów OECD w latach 1980-2006, dostosowania fiskalne w krajach intensywnie wykorzystujących fundusze strukturalne UE w większym stopniu niż w innych krajach opierały się na działaniach ograniczających wydatki.

W ramach prowadzonych działań dostosowawczych, kraje wykorzystujące środki unijne w mniejszym stopniu ograniczały przy tym wydatki na inwestycje publiczne, niż inne państwa, jednocześnie utrzymując te wydatki na wyższym poziomie. Może to świadczyć, że ograniczanie wydatków nie musi stanowić przeszkody dla wykorzystania unijnych funduszy strukturalnych, pod warunkiem że ograniczane są wydatki bieżące.

Wśród krajów wykorzystujących fundusze unijne widoczne jest duże zróżnicowanie przyjmowanych strategii konsolidacji – w przypadku Grecji i Portugalii dominowały dostosowania skoncentrowane po stronie dochodowej, podczas gdy Irlandia i Hiszpania przeprowadziły bardzo duże dostosowania wydatkowe. Epizody dostosowań, które miały miejsce w tych dwóch krajach w czasie gdy intensywnie korzystały one z funduszy unijnych, obejmowały największe ograniczenia wydatków w całej Unii Europejskiej²⁰. Stanowi to kolejny argument świadczący, że tego rodzaju dostosowania nie muszą kolidować z wykorzystaniem funduszy unijnych.

Wnioski o strukturze dostosowań fiskalnych w krajach intensywnie wykorzystujących fundusze strukturalne znajdują także potwierdzenie w dostosowaniach przeprowadzanych przez kraje UE w 2010 r. W przypadku krajów intensywnie wykorzystujących fundusze strukturalne, dostosowania były znacznie większe oraz w większym stopniu skoncentrowane na ograniczaniu wydatków bieżących niż w innych krajach. Ponadto, wśród krajów w największym stopniu ograniczających wydatki publiczne w 2010 r. znalazły się takie, które miały do dyspozycji największe (relatywnie do PKB) kwoty funduszy strukturalnych oraz takie, które w najszybszym tempie wykorzystywały fundusze z unijnej perspektywy finansowej 2007-2013.

²⁰ Spośród wszystkich epizodów dostosowań zidentyfikowanych w krajach UE w opracowaniu Guichard i in. (2007), zacieśnienia przeprowadzone w Irlandii w latach 1987-1989 oraz w Hiszpanii w latach 1994-1997, znajdują się odpowiednio na drugim i trzecim miejscu jeśli chodzi o największe ograniczenie pierwotnych wydatków cyklicznie skorygowanych (wydatki ograniczono o odpowiednio: 8,1 oraz 7,0 pkt. proc. PKB).

Literatura

1. Alesina, A., S. Ardagna (1998): Tales of fiscal adjustment, *Economic Policy*, 13(27), s. 487–545.
2. Alesina, A., S. Ardagna (2010): Large changes in fiscal policy: taxes versus spending, w: *Tax Policy and the Economy*, Vol. 24, Jeffrey R. Brown (Cambridge, Massachusetts: National Bureau of Economic Research).
3. Alesina, A., R. Perotti (1995): Fiscal expansions and fiscal adjustments in OECD Countries, NBER Working Paper no. 5214.
4. Alesina, A., R. Perotti (1997): Fiscal adjustments In OECD countries: composition and macroeconomic effects, *International Monetary Fund Staff Papers*, 44, s. 210-248.
5. Alesina, A., S. Ardagna, R. Perotti, F. Schiantarelli, (2002): Fiscal policy, profits, and investment. *American Economic Review*, 92(3), s. 571–589.
6. Ardagna, S. (2004): Fiscal stabilizations: When do they work and why, *European Economic Review*, Elsevier, 48(5), s. 1047-1074.
7. Barro, R. (1981): Output effects of government purchases, *Journal of Political Economy*, 89, s. 1086-1121.
8. Baxter, M., R. King (1993): Fiscal policy in general equilibrium, *American Economic Review*, 83(3), s. 315-334.
9. Bertola, G., A. Drazen, (1993): Trigger points and budget cuts: explaining the effects of fiscal austerity, *American Economic Review* 83(1), s. 11–26.
10. Blanchard, O. (1990): Comment on Giavazzi and Pagano, *NBER Macroeconomics Annual*. MIT Press, Cambridge, MA.
11. Bradley, J., K. Whelan, (1997): The Irish expansionary fiscal contraction: A tale from one small European economy, *Economic Modelling*, 14, s. 175–201.
12. Business Center Club (2010): Stan wykorzystania funduszy europejskich. IV Raport, www.bcc.org.pl
13. Commission of the European Communities (1982): European Regional Development Fund. Seventh Annual Report (1981), COM(82) 586, Brussels, 30 September 1982.
14. Commission of the European Communities (1987): Reform of the Structural Funds, COM(87) 376 final/2, Brussels, 24 August 1987.

15. Commission of the European Communities (1989): Guide to the reform of the Community's structural funds, Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg.
16. Commission of the European Communities (1993): Community Structural Funds, Revised Regulations and Comments, Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg, August 1983.
17. Council of the European Union (2010): Council facilitates access to EU structural funds to counter crisis, 10547/10, PRESSE 155, Luxembourg, 3 June 2010.
18. Council of the European Union (2011): The Council increases co-financing rates for EU funds to counter crisis, 18512/11, PRESSE 492, Brussels, 12 December 2011.
19. Devries P., Guajardo J., Leigh D., Pescatori A. (2011): A New Action-based Dataset of Fiscal Consolidation, IMF Working Paper No. 11/128
20. European Commission (1999): Reform of the Structural Funds 2000-2006. Comparative analysis, June 1999.
21. European Commission (2009): EU Budget 2008. Financial Report, DG-Budget
22. European Commission (2010): Analysis of the budgetary implementation of the Structural and Cohesion Funds in 2009, Expenditure, Cohesion for Growth and Employment, Directorate-General Budget, May 2010.
23. European Commission (2011): Analysis of the budgetary implementation of the Structural and Cohesion Funds in 2010, Expenditure, Cohesion for Growth and Employment, Directorate-General Budget, May 2011.
24. European Parliament (2010): The role and impact of the European Social Fund, Directorate General for Internal Policies, Brussels, October 2010
25. Favero, C., F. Giavazzi, J. Peregó (2011): Country heterogeneity and the international evidence on the effects of fiscal policy, NBER Working Paper 17272
26. Giavazzi, F., M. Pagano (1990): Can severe fiscal contractions be expansionary? Tales of Two Small European Countries, in Blanchard, O. and S. Fischer, NBER Macroeconomics Annual 1990. Cambridge, Mass. and London: MIT Press, s. 75-111.
27. Giavazzi, F., M. Pagano (1996): Non-Keynesian effects of fiscal policy changes: International Evidence and the Swedish Experience, Swedish Economic Policy Review, 3(1), s. 67–103.

28. Guajardo, J., D. Leigh, A. Pescatori, (2011); Expansionary austerity new international evidence International Monetary Fund, Working Paper No. 11/158.
29. Guichard, S., M. Kennedy, E. Wurzel, and C. André (2007): What promotes fiscal consolidation: OECD country experiences, OECD Economic Department working paper ECO/WKP(2007)13.
30. International Monetary Fund (2010): Will it hurt? Macroeconomic effects of fiscal consolidations, Chapter 3 of The World Economic Outlook, Październik.
31. Lambertini, L., J. Tavares, (2002): Exchange rates and fiscal adjustments: Evidence from the OECD and implications for EMU, FEUNL Working Paper Series 412, Universidade Nova de Lisboa, Faculdade de Economia.
32. Lane, P.R., R. Perotti, (2003): The importance of composition of fiscal policy: evidence from different exchange rate regimes, Journal of Public Economics, Elsevier, 87(9-10), s. 2253-2279.
33. Mackiewicz, M. (2010): Stabilizacyjna polityka fiskalna w krajach OECD, PWE Warszawa
34. Morris R., Schuknecht L. (2007): Structural balances and revenue windfalls – the role of asset prices revisited, ECB Working Paper No. 737
35. Official Journal of the European Communities (1999) L161, Volume 42, 26 June 1999.
36. Official Journal of the European Communities (2006) L210, Volume 49, 31 July 2006.
37. Perotti R. (2011): The austerity myth: gain without pain? NBER Working Paper 17571.
38. Romer C.D., D. H. Romer, (2010): The Macroeconomic effects of tax changes: Estimates based on a new measure of fiscal shocks, American Economic Review, American Economic Association, 100(3), s. 763-801.
39. Sandholtz W., et al., (1998): European Integration and Supranational Governance, Oxford University Press, New York, 1998.

Załącznik 1. Epizody dostosowań fiskalnych w opracowaniu Alesina i Ardagna (2010)

	Średni poziom			Zmiana (3)-(1)
	Przed dostosowaniem (1)	W roku dostosowania (2)	Po dostosowaniu (3)	
Epizody ekspansywne				
Dług	59,86	57,53	54,1	-5,76
Deficyt	-3,61	-1,33	-0,56	3,05
Deficyt pierwotny	-1,31	0,84	1,23	2,54
Dochody	40,02	40,56	40,36	0,34
Wydatki pierwotne	41,32	39,71	39,13	-2,19
Inwestycje publiczne	2,38	1,77	1,61	-0,77
Epizody nie-ekspansywne				
Dług	69,15	71,8	69,52	0,37
Deficyt	-5,67	-3,89	-4,14	1,53
Deficyt pierwotny	-2,7	-0,74	-0,85	1,85
Dochody	40,52	41,73	41,73	1,21
Wydatki pierwotne	43,22	42,47	42,58	-0,64
Inwestycje publiczne	2,66	1,95	1,96	-0,70
Epizody w krajach intensywnie wykorzystujących fundusze UE				
Dług	77,52	80,10	79,75	2,24
Deficyt	-7,04	-4,60	-4,27	2,76
Deficyt pierwotny	-0,77	1,43	1,27	2,05
Dochody	38,63	38,92	38,62	0,00
Wydatki pierwotne	39,40	37,49	37,35	-2,05
Inwestycje publiczne	3,29	3,01	3,048	-0,24

Źródło: Obliczenia własne na podstawie Alesina i Ardagna (2010) oraz bazy OECD Economic Outlook.

Załącznik 2. Epizody dostosowań fiskalnych w opracowaniu Guichard i in. (2007)

	Liczba epizodów	Zmiana				Poziom inwestycji na koniec epizodu
		Cyklicznie skorygowane saldo pierwotne	Cyklicznie skorygowane dochody	Cyklicznie skorygowane wydatki pierwotne	Inwestycje rządowe	
średnia w pkt. proc. PKB						
Wszystkie kraje						
Wszystkie epizody	80	3,64	1,91	-1,73	-0,42	3,26
Epizody udane	56	3,92	1,98	-1,95	-0,44	3,02
Epizody trwale udane	42	4,40	2,24	-2,17	-0,44	2,91
Kraje UE korzystające intensywnie z funduszy strukturalnych						
Wszystkie epizody	12	3,75	1,50	-2,25	-0,34	3,19
Epizody udane	10	3,59	1,56	-2,03	-0,26	3,02
Epizody trwale udane	9	3,63	1,45	-2,18	-0,19	3,01
Kraje UE nie korzystające intensywnie z funduszy strukturalnych						
Wszystkie epizody	37	3,99	2,27	-1,71	-0,40	2,76
Epizody udane	29	4,09	2,23	-1,86	-0,38	2,80
Epizody trwale udane	23	4,47	2,47	-2,00	-0,42	2,70
Kraje spoza UE						
Wszystkie epizody	31	3,18	1,63	-1,55	-0,47	3,68
Epizody udane	17	3,83	1,79	-2,04	-0,66	3,38
Epizody trwale udane	10	4,94	2,41	-2,53	-0,73	3,29
Grecja	3	5,15	3,67	-1,48	0,03	3,07
Irlandia	3	4,89	-0,54	-5,43	-0,66	2,60
Portugalia	4	2,20	2,44	0,24	-0,03	3,49
Hiszpania	2	3,03	-0,60	-3,63	-1,02	3,67

Źródło: Obliczenia własne na podstawie Guichard i in. (2007) oraz bazy OECD Economic Outlook.