

Krzysztof Marczewski

Instytut Badań Rynku, Konsumpcji i Koniunktur
Warszawa

Dewaluacja fiskalna jako narzędzie polityki gospodarczej

Streszczenie

Dywergencja pozycji konkurencyjnej poszczególnych krajów członkowskich strefy euro i powstałe w jej rezultacie znaczne nierównowagi obrotów bieżących stały się bodźcem do poszukiwania alternatywnych wobec kursu walutowego narzędzi korekty tych nierównowag. Taką alternatywą może być mechanizm dewaluacji fiskalnej, a więc przesunięcie produkcji w kierunku eksportu oraz wydatków w kierunku dóbr pochodzenia krajowego poprzez zbilansowaną zmianę struktury obciążeń fiskalnych. Dewaluacja fiskalna analizowana jest w artykule w szerszym kontekście różnych form dewaluacji wewnętrznej. Na podstawie przeglądu literatury zostały przedstawione zalety i wady tego instrumentu oraz warunki jego skuteczności także dla krajów posiadających własną walutę. W odniesieniu do Polski autor stwierdza, że warunki te w większości nie są spełnione. Kurs złotego odznacza się znaczną zmiennością, poziom płacy minimalnej nie jest wysoki w relacji do płacy przeciętnej w porównaniu z innymi krajami Unii Europejskiej, zaś zakres indeksacji cenowej transferów publicznych jest relatywnie szeroki. Czyni to dewaluację fiskalną mało skutecznym narzędziem przywracania równowagi zewnętrznej.

Słowa kluczowe: kurs walutowy, dewaluacja wewnętrzna, polityka fiskalna, konkurencyjność międzynarodowa.

1. Wprowadzenie

Postępująca niemal od chwili utworzenia strefy euro dywergencja pozycji konkurencyjnej poszczególnych krajów członkowskich doprowadziła do ukształtowania się znacznych nierównowag obrotów bieżących w obrębie strefy. Powstała

dwubiegunowa struktura składająca się z jednej strony z grupy krajów o wysokich deficytach obrotów bieżących (Grecja, Portugalia, Hiszpania, Włochy), a z drugiej strony – z rdzenia strefy obejmującego przede wszystkim Niemcy, Austrię oraz Holandię, a więc kraje o nadwyżkach w tych obrotach. Na tym tle pojawiło się wzmożone zainteresowanie stosowaniem tzw. dewaluacji fiskalnej jako instrumentu korekty tych nierównowag. Kraje funkcjonujące w ramach unii walutowej lub o walutach przywiązanych do euro nie mogą bowiem liczyć na stymulację kursową, tj. poprzez tradycyjną (zewnętrzną) dewaluację lub deprecjację waluty krajowej. Działania określane mianem dewaluacji fiskalnej mogą też być podejmowane w warunkach posiadania własnej waluty jako element wspomagający ruchy kursu walutowego, pożądane ze względu na politykę gospodarczą.

Artykuł przedstawia mechanizm dewaluacji fiskalnej, uwarunkowania jej skuteczności oraz jej efekty uboczne na szerszym tle różnych form tzw. dewaluacji wewnętrznej jako alternatywnego wobec dewaluacji zewnętrznej kanału poprawy naruszonej międzynarodowej konkurencyjności gospodarki. W części empirycznej przedstawione zostały obliczenia siły działania poszczególnych kanałów (w podziale na zewnętrzne i wewnętrzne) zmian poziomu realnego efektywnego kursu walutowego w krajach Unii Europejskiej w latach 2007–2013. Część końcowa zawiera omówienie możliwości stosowania dewaluacji fiskalnej w warunkach polskich.

2. Podstawy teoretyczne

Rozwijając definicję realnego kursu walutowego (R), można zidentyfikować (w uproszczeniu) sposób działania dwu głównych kanałów, zewnętrznego i wewnętrznego, poprawy międzynarodowej konkurencyjności cenowo-kosztowej w odniesieniu do eksportu¹:

$$R = \frac{ep}{p^*} = \frac{ew(1+k)(1 + \frac{g}{1-t})}{lp^*},$$

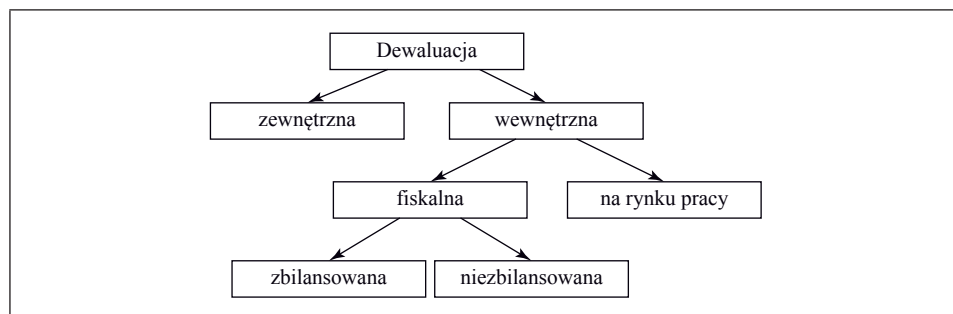
gdzie:

- p – cena eksportu (w walucie krajowej),
- w – przeciętne wynagrodzenie (w walucie krajowej),
- k – stawka pozapłaćcowych obciążeń wynagrodzeń,
- g – stawka narzutu wymaganego zysku netto na koszty produkcji,

¹ Cena eksportu w walucie krajowej jest tu określona według formuły: jednostkowy koszt produkcji + narzut zysku brutto, przy danej stawce podatku dochodowego (t) i wymaganego zysku netto (g). Ten pierwszy element reprezentowany jest przez pełny (tj. ciągniony przez stadia produkcji) jednostkowy koszt pracy $w(1+k)/l$, zaś drugi – przez wyrażenie $1 + g/(1-t)$ (por. [Marczewski 2002b, s. 162–163]).

t – stawka podatku dochodowego od przedsiębiorstw (CIT),
 l – wydajność pracy (mierzona wolumenem produkcji eksportowej na zatrudnionego),
 e – kurs walutowy (cena jednostki waluty krajowej w walucie obcej),
 p^* – cena eksportowa konkurentów (w walucie obcej).

Wzrost konkurencyjności eksportu wymaga obniżki R . Przy danym poziomie cen eksportu (p^*) w krajach posiadających autonomiczną własną walutę można to osiągnąć dzięki jej dewaluacji lub deprecjacji, co oznacza obniżkę e . To jest kanał zewnętrznej dewaluacji (w systemie kursów ustalanych) lub deprecjacji (w systemie kursów płynnych). Można także poprawić konkurencyjność, obniżając podstawę kosztową krajowej ceny eksportu, bez zmieniania kursu walutowego. Przy danej wymaganej stawce narzutu zysku do podziału g służyć temu może: poprawa wydajności pracy l , obniżka wynagrodzeń w , obniżka stawki pozapłacowych obciążeń wynagrodzeń k lub stawki podatku dochodowego od przedsiębiorstw t .² Jest to kanał dewaluacji wewnętrznej. Działania nakierowane na wydajność pracy i wysokość wynagrodzeń stanowią formę wewnętrznej dewaluacji realizowanej na rynku pracy. Z kolei działania polegające na korekcie stawki narzutów na wynagrodzenia (w tym zwłaszcza płaconych przez pracodawcę) i stawki podatku dochodowego od przedsiębiorstw stanowią formę dewaluacji wewnętrznej realizowanej instrumentami fiskalnymi (por. rys. 1). Zauważmy, że obniżka poziomu stawki k lub t umożliwia przeprowadzenie wewnętrznej dewaluacji nie tylko w warunkach stałości lub braku kursu walutowego, ale i sztywności do dołu płacy nominalnej. Występowanie tej sztywności jest typowe dla rynków pracy większości krajów rozwiniętych.

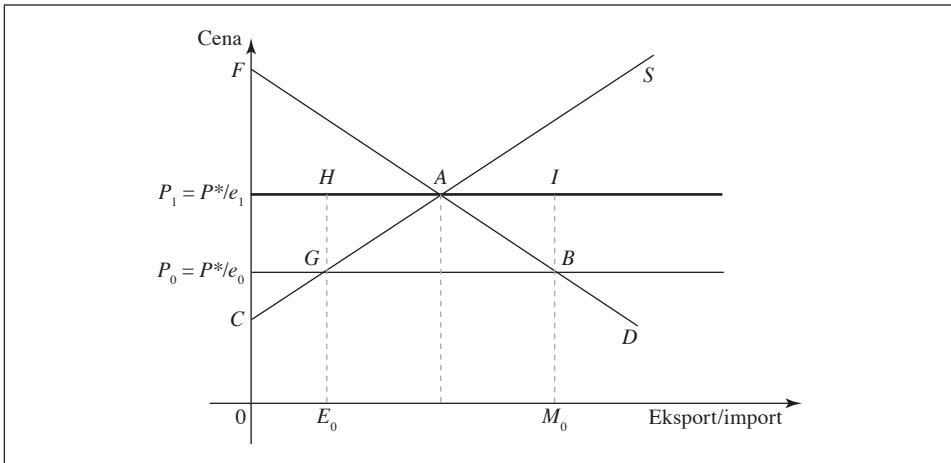


Rys. 1. Formy dewaluacji

Źródło: opracowanie własne.

² Zauważmy, że jest to rozumowanie uproszczone i abstrahuje od sprzężeń zwrotnych między poszczególnymi zmiennymi. Przykładowo obniżka stawki CIT, poprawiając rentowność eksportu, może zarazem pociągnąć za sobą dopływ kapitału zagranicznego na tyle wysoki, że w warunkach kursu płynnego aprecjacja waluty krajowej znacząco ograniczy początkowy przyrost eksportu.

Szczególnym rodzajem dewaluacji fiskalnej jest dewaluacja fiskalna zbilansowana. Mamy z nią do czynienia wówczas, gdy obniżce stawki jakiegoś obciążenia fiskalnego (składki czy podatku) towarzyszy kompensujący utratę wpływów budżetowych z tego tytułu wzrost stawki jakiegoś innego obciążenia fiskalnego. Dzięki temu nie dochodzi do pogorszenia salda budżetu państwa, a jednocześnie następuje zwiększenie eksportu oraz ograniczenie importu. Istotnie, jak to pokazał J.M. Keynes, mamy wówczas do czynienia z równoległym przyznaniem subsydium eksportowego i nałożeniem podatku na import, co ma identyczne skutki jak dewaluacja waluty krajowej [Keynes 1931]. Rys. 2 ilustruje tę obserwację dla modelu obrotów handlowych w ujęciu równowagi cząstkowej. Przy początkowym poziomie kursu walutowego e_0 występuje nadwyżka importu (popytu D na walutę obcą) nad eksportem (podażą S waluty obcej), a więc deficyt bilansu handlowego w wysokości E_0M_0 . Dewaluacja waluty krajowej do poziomu e_1 likwiduje tę nierównowagę. Ten sam efekt można osiągnąć równoległe, nakładając (w tych samych kwotach) podatek na import, który podnosi jego cenę krajową z P_0 do P_1 , i udzielając dotacji do eksportu, która podnosi jego cenę dla producenta również do P_1 .



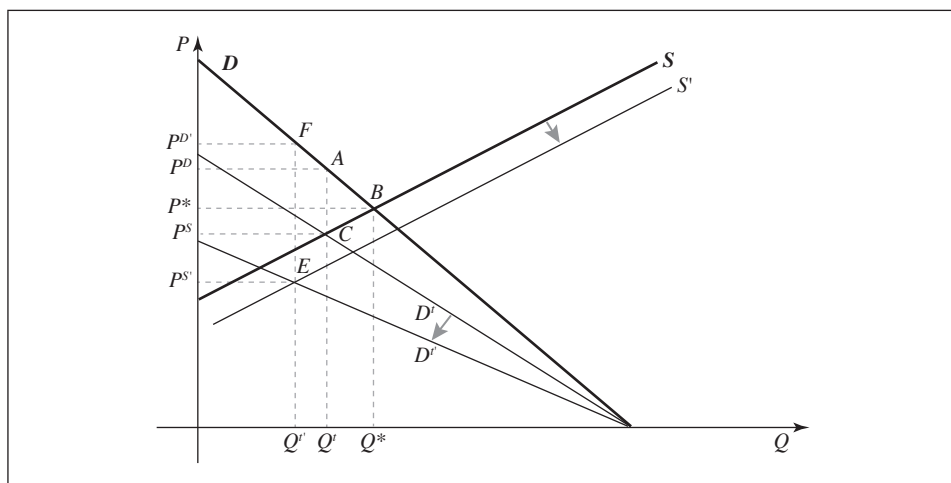
Rys. 2. Równoważność dewaluacji waluty krajowej z równoległym nałożeniem podatku na import i udzieleniem dotacji do eksportu

Źródło: opracowanie własne na podstawie: [Keynes 1931, s. 283–309].

Najczęściej ten rodzaj fiskalnej dewaluacji polega na rezygnacji z części wpływów budżetowych ze składki na ubezpieczenie społeczne na rzecz wpływów z podatku pośredniego [IMF 2011], a ściślej na równoległym obniżeniu składki na ubezpieczenie społeczne pracownika płaconej przez jego pracodawcę oraz podnie-

sieniu stawki podatku od towarów i usług (VAT). Rys. 3 ilustruje ten mechanizm na krajowym rynku produktu (por. [Marczewski 2014]).

Początkowy stan równowagi na rynku produktu znajduje się w punkcie C , gdzie przecina się linia podaży S z linią popytu D' uwzględniającą występowanie podatku pośredniego korygującego pierwotną linię popytu D . Produkt sprzedawany jest konsumentom na rynku krajowym po cenie P^D , a jego producenci uzyskują cenę P^S . Sprzedaż krajowa ustala się na poziomie Q' . Równoległa obniżka składki ubezpieczeniowej płaconej przez producentów (przesunięcie linii podaży z S do S') i wzrost stawki VAT zawartej w cenie płaconej przez konsumentów (przesunięcie linii popytu z D' do D'') powodują, że sprzedaż krajowa obniża się do poziomu Q'' . Odpowiednie dopasowanie skali redukcji stawki składki ubezpieczeniowej i skali podwyżki stawki VAT zapewnia utrzymanie wpływów budżetowych na dotychczasowym poziomie. Równocześnie obniżeniu ulegają koszty produkcji oraz zmniejsza się popyt krajowy. Producenci mogą zatem w tych warunkach zwiększyć sprzedaż na rynki zagraniczne, wykorzystując swą poprawioną konkurencyjność.



Rys. 3. Mechanizm zbilansowanej dewaluacji fiskalnej – skutki na krajowym rynku produktu

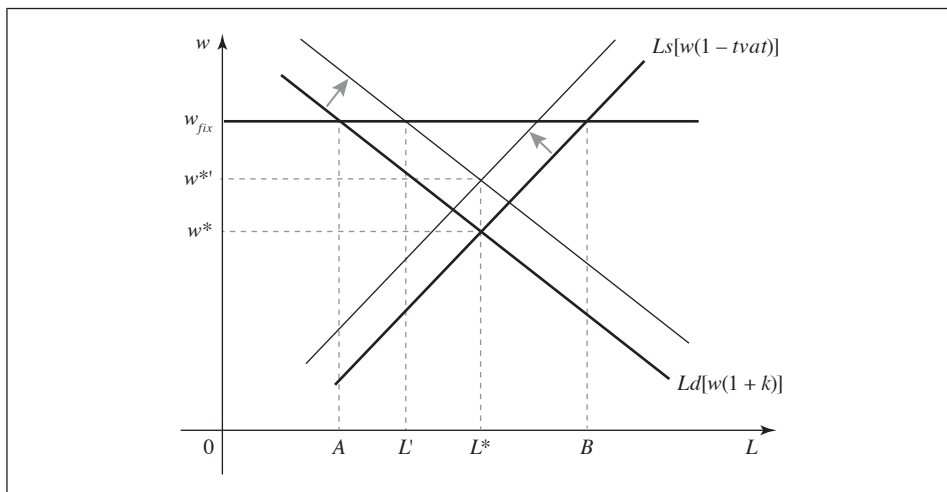
Źródło: [Marczewski 2014, s. 186].

Mechanizm poprawy konkurencyjności zewnętrznej jest następujący. Redukcja składki na ubezpieczenie społeczne płaconej przez pracodawcę pociąga za sobą obniżkę jednostkowego kosztu pracy. Jeśli ta obniżka kosztu pracy zostaje przeniesiona na ceny, to powoduje obniżkę cen produkcji sprzedawanej na rynku krajowym i zagranicznym. Z kolei podwyżka stawki VAT pociąga za sobą wzrost

cen płaconych przez konsumentów za dobra krajowe i dobra z importu, ale nie dotyczy dóbr przeznaczonych na eksport (bo są obłożone zerową stawką VAT). W rezultacie cena dóbr z importu podnosi się, cena dóbr na eksport obniża się, a cena dóbr pochodzenia krajowego konsumowanych na rynku krajowym pozostaje mniej więcej na dotychczasowym poziomie, bo obydwa elementy dewaluacji fiskalnej oddziałują na nią przeciwstawnie. Wobec wzrostu relatywnej ceny importu następuje zarówno pod wpływem efektu dochodowego, jak i substytucyjnego, spadek popytu na import. Równolegle wobec relatywnej obniżki ceny eksportu rośnie popyt na niego. Dochodzi do poprawy salda bilansu handlowego w ujęciu wolumenowym, a jeśli przy tym cenowe elastyczności popytu na eksport i import są odpowiednio wysokie, poprawia się także to saldo w ujęciu wartościowym. W rezultacie następuje wzrost udziału eksportu netto w PKB kosztem udziału popytu krajowego. Wzrost ten jest tym silniejszy, im wyższy jest stopień otwartości gospodarki narodowej. Konsumpcja indywidualna obniża się ze względu na spadek siły nabywczej konsumentów. Nakłady inwestycyjne ulegają redukcji ze względu na zmianę w relacjach cen czynników produkcji, gdyż relatywnie drożeje kapitał w stosunku do siły roboczej.

Zbilansowana dewaluacja fiskalna może również mieć pozytywny wpływ na sytuację na rynku pracy. Ilustruje to rys. 4. Oznaczmy przez w płacę nominalną brutto uzyskiwaną przez pracownika. Zakładamy, że nie ma na nią wpływu zmiana wysokości składki k na ubezpieczenie społeczne pracownika płaconej przez pracodawcę. Wówczas koszt pracy ponoszony przez pracodawcę wynosi $w(1 + k)$. Z kolei pracownik uzyskuje wynagrodzenie netto³ równe $w(1 - t_{vat})$, gdzie t_{vat} – stawka VAT. Ta pierwsza zmienna ma wpływ na popyt na pracę L_d , zaś ta druga – na jej podaż L_s . Przy elastycznej płacy rynek pracy osiąga równowagę przy poziomie zatrudnienia L^* i płacy w^* . Jeśli jednak płaca jest usztywniona na poziomie w_{fix} , to mamy do czynienia z bezrobociem na poziomie AB . Przeprowadzenie zbilansowanej dewaluacji fiskalnej polegającej na równoległej obniżce stawki składki k oraz podwyżce stawki podatkowej t_{vat} powoduje z jednej strony wzrost popytu na pracę, podnosząc poziom zatrudnienia do L' , a z drugiej strony redukuje podaż pracy ze względu na spadek siły nabywczej uzyskiwanego wynagrodzenia. W rezultacie skala bezrobocia obniża się. W długim okresie poziom płacy równowagi podnosi się z w^* do w^{**} , przy zatrudnieniu równowagi na niezmiennym poziomie L^* , odzwierciedlając wzrost płacy nominalnej kompensujący pracownikom skutki podwyższonej stawki VAT.

³ Abstrahujemy tu, dla uproszczenia, od pozostałych obciążeń płacy brutto, a więc składki na ubezpieczenie społeczne płaconej przez pracownika oraz podatku od dochodów osobistych.



Rys. 4. Mechanizm zbilansowanej dewaluacji fiskalnej – skutki na krajowym rynku pracy

Źródło: [IMF 2011, s. 38].

Skuteczność zbilansowanej dewaluacji fiskalnej jest uzależniona od szeregu warunków. Jest tym większa, im [Koske 2013]:

- wyższa jest cenowa elastyczność popytu na eksport i popytu na import,
- bardziej sztywny jest kurs walutowy lub gdy go brak wobec uczestnictwa kraju w unii monetarnej,
- wyższa jest sztywność płac, np. z powodu wysokiego poziomu płacy minimalnej,
- szersza jest baza podatkowa podatku od wartości dodanej niż składki na ubezpieczenie społeczne płaconej przez pracodawcę,
- mniejszy jest zakres indeksacji cenowej transferów publicznych, w tym zwłaszcza emerytur i rent,
- większy jest zakres towarzyszących jej wprowadzeniu polityki strukturalnej skierowanej na poprawę konkurencyjności gospodarki poprzez zwiększenie elastyczności cen i płac oraz usprawnienie rynków produktowych i finansowych.

Na tym tle formułowane są wskazania szczegółowe mające na celu zapewnienie powodzenia tej operacji [Mooij de, Keen 2012]. Po pierwsze, redukcja składki na ubezpieczenie społeczne płaconej przez pracodawcę powinna być skierowana w pierwszej kolejności na grupę pracowników o niskich i średnich wynagrodzeniach, gdyż popyt na pracę tej grupy jest najbardziej wrażliwy na zmianę kosztu pracy. Po drugie, podwyżka podatku od wartości dodanej powinna być skierowana w pierwszej kolejności na podniesienie stawek preferencyjnych, zwłaszcza gdy

dotyczą one dóbr handlowych. Takie działania popierane są argumentami likwidacji zniekształcenia spowodowanego występowaniem różnych stawek tego podatku⁴.

Dotąd rozważaliśmy efekty krótkoterminowe zbilansowanej dewaluacji fiskalnej. W długim okresie wywołana przez redukcję składki na ubezpieczenie społeczne płaconej przez pracodawcę obniżka kosztów pracy pociąga za sobą wraz ze wzrostem zatrudnienia także zwiększenie presji na wzrost płac, który z czasem może pochłoniąć początkową obniżkę kosztów pracy i wzrost zatrudnienia. Wraz ze wzrostem siły nabywczej konsumentów następuje odbudowa konsumpcji indywidualnej i popytu importowego, natomiast eksport, pozbawiany stopniowo stymulacji kosztowej, zaczyna hamować i ostatecznie saldo bilansu handlowego może powrócić do wyjściowego poziomu.

Jednak jeśli przesunięcie ciężaru opodatkowania z dochodów pracowników na dochody innych grup społecznych (emerytów lub osób utrzymujących się z dochodów kapitałowych) okaże się trwałe, wówczas może też utrwalić się relatywna redukcja kosztów pracy. Powinno to spowodować trwałą wzrost stopy zatrudnienia i utrzymanie udziału eksportu netto w PKB na wyższym niż początkowo poziomie. Ale wobec faktu, że równoległe trwale obniży się relacja kapitał/praca i spadnie z tej racji produktywność pracy, długookresowy wpływ na wolumen PKB nie jest, w ogólnym przypadku, jednoznaczny [Koske 2013]. Pozytywny długookresowy wpływ na wolumen PKB mógłby jednak wystąpić, gdyby redukcja składki na ubezpieczenie społeczne płaconej przez pracodawcę przyczyniła się do ograniczenia istniejącej niesprawności rynku pracy w danej gospodarce i związanego z nim nieefektywnego (np. z powodu sztywności płac) wykorzystania kapitału. Wówczas dzięki tej redukcji stopa bezrobocia równowagi mogłaby się trwale obniżyć, przy równoczesnej poprawie łącznej produktywności czynników wytwórczych (TFP).

Podsumowując, do głównych zalet tego posunięcia polityki gospodarczej należą:

- poprawa salda bilansu handlowego poprzez relatywną obniżkę ceny eksportu i wzrost krajowej ceny importu,
- wzrost popytu na pracę dzięki obniżce kosztu pracy wynikającej z obniżki składki płaconej przez pracodawcę,
- neutralność z punktu widzenia poziomu dochodów budżetowych, a zatem i salda budżetu państwa.

Z kolei do najistotniejszych wad podjęcia zbilansowanej dewaluacji fiskalnej należą generowane przez nią efekty dystrybucyjne, gdyż:

- podatek od wartości dodanej ma generalnie charakter degresywny, a więc jego wzrost najbardziej obciąża grupy społeczne o najniższych dochodach,

⁴ Z drugiej strony, o ile stawki te obejmują podstawowe dobra żywnościowe, może to wymagać rekompensat dla najbardziej poszkodowanych grup ludności, co osłabia skuteczność tej operacji.

– emeryci, osoby utrzymujące się z innych transferów publicznych oraz osoby utrzymujące się z dochodów kapitałowych tracą z powodu spadku siły nabywczej w wyniku wzrostu stawki VAT, nie będąc zarazem bezpośrednimi beneficjentami obniżki składki na ubezpieczenie społeczne płaconej przez pracodawcę,

– fiskalna dewaluacja, poprawiając konkurencyjność danego członka unii monetarnej, pogarsza zarazem konkurencyjność innych członków tej unii, którzy nie podjęli takiego działania (rodzaj polityki „zubożania sąsiada”), a ponadto taka dewaluacja ma na ogół tylko krótkookresowy pozytywny wpływ na poziom międzynarodowej konkurencyjności gospodarki. Warto jednak podkreślić, że taką samą wadą cechuje się dewaluacja zewnętrzna.

3. Empiryczne oceny skuteczności

Dewaluacja wewnętrzna realizowana na rynku pracy najczęściej w praktyce ma postać zmian kodeksowych nakierowanych na zwiększenie elastyczności tego rynku i (lub) sprowadza się do oddziaływania na wynagrodzenia w gospodarce poprzez ustalanie poziomu płacy minimalnej bądź poziomu wynagrodzeń pracowników zatrudnionych w sferze budżetowej. Ze względu na wpływ redukcji płacy minimalnej na wzrost nierówności społecznych preferowane jest w warunkach kryzysowych pośrednie oddziaływanie na poziom wynagrodzeń w sektorze prywatnym poprzez redukowanie lub zamrażanie wynagrodzeń w sektorze publicznym. Takie działanie zostało podjęte w ostatnich latach m.in. w Hiszpanii, Portugalii i Włoszech, a na najszerszą skalę – w Grecji. Według obliczeń modelowych [European Commission 2011, s. 24–26] trwała 10% redukcja płacy realnej w sektorze publicznym prowadzi w okresie 10-letnim do trwałej obniżki płacy realnej w sektorze prywatnym o 0,3%. W krótkim okresie dominuje efekt recesyjny tego posunięcia w postaci spadku, w relacji do scenariusza bazowego, popytu krajowego, zatrudnienia i PKB w sektorze prywatnym. Jednak w średnim horyzoncie (po 2–3 latach) zaczyna przeważać efekt ekspansywny (dzięki obniżce kosztów produkcji) i zatrudnienie ogółem podnosi się trwale o 0,3%, PKB w sektorze prywatnym – o 0,5%, a realny efektywny kurs walutowy deprecjonuje się o ok. 0,5%, doprowadzając do poprawy (jednak tylko czasowej) relacji salda handlu zagranicznego do PKB o 0,2%. Kluczowy dla tych wyników jest poziom elastyczności podaży pracy. Im jest wyższy, tym dynamiczniej przebiega proces transmisji redukcji płac w sektorze publicznym na wzrost podaży pracy oferowanej sektorowi prywatnemu i poprawę jego konkurencyjności.

Pewne wyobrażenie o tym, jak te rozważania modelowe przekładają się na rzeczywiste procesy dostosowawcze w poszczególnych krajach Unii Europejskiej w ostatnich latach, dają wyniki obliczeń zawarte w tabeli 1. Przedstawiona w niej

została dekompozycja zmian realnego efektywnego kursu walutowego, deflowanego jednostkowymi kosztami pracy w całej gospodarce między latami 2007 i 2013. Zastosowana została następująca formuła dekompozycyjna:

$$\ln REKW = \ln JKP - \ln JKP^* + \ln NEKW = \ln w + \ln L - \ln Y - \ln JKP^* + \ln NEKW,$$

gdzie:

- REKW* – realny efektywny kurs walutowy,
- NEKW* – nominalny efektywny kurs walutowy,
- JKP* – jednostkowy koszt pracy w kraju,
- JKP** – jednostkowy koszt pracy za granicą,
- w* – przeciętne wynagrodzenie nominalne w kraju,
- L* – zatrudnienie w kraju,
- Y* – wolumen PKB w kraju.

Najsilniejsza, dwucyfrowa realna dewaluacja wystąpiła w tym okresie wśród krajów strefy euro – w Irlandii, Grecji i Hiszpanii, a wśród pozostałych – w Rumunii, Wielkiej Brytanii i na Węgrzech. Zauważmy, że w wypadku tych trzech ostatnich był to wyłącznie wynik deprecjacji zewnętrznej ich walut, jednostkowe koszty wzrosły bowiem w nich bardziej niż za granicą. W krajach strefy euro zaś ciężar dostosowania spadł na jednostkowe koszty pracy. Doszło do ich absolutnego spadku w Irlandii, Grecji i Hiszpanii, a minimalny tylko ich wzrost wystąpił na Cyprze i w Portugalii.

Dostosowania poprzez rynek pracy odbywały się zarówno kanałem zatrudnieniowym, jak i płacowym, z dominacją (wbrew rozważaniom modelowym) tego pierwszego. Zatrudnienie najsilniej zmalało w Grecji, Hiszpanii, Irlandii i Portugalii, a wśród krajów spoza strefy euro – na Łotwie i Litwie (kursy walut tych krajów były sztywno związane z euro). Do obniżki poziomu przeciętnego nominalnego wynagrodzenia doszło jedynie w Grecji i Irlandii, a minimalny tylko jego wzrost wystąpił na Cyprze. Negatywnie na redukcję jednostkowych kosztów pracy wpływał jednak w większości krajów równoległy silny spadek wolumenu PKB. Najbardziej zostały nim dotknięte Grecja, Chorwacja, Łotwa, Włochy, Irlandia i Portugalia⁵. Na tym tle Polska wypada bardzo dobrze. Jednostkowy koszt pracy, dzięki znacznej poprawie wydajności pracy, wzrósł niewiele bardziej niż u konkurentów, a zewnętrzna deprecjacja złotego zapewniła poprawę pozycji konkurencyjnej, mierzonej REKW.

Kraje twardego rdzenia strefy euro (Niemcy, Austria i Holandia) odnotowały lekki wzrost REKW. W efekcie doszło do zmniejszenia dystansu w pozycji

⁵ Jest szeroka literatura nt. wysokich kosztów społecznych i politycznych wywoływanych przez dewaluację wewnętrzną realizowaną na rynku pracy, por. np. [Armingeon i Baccaro 2012, Ruparel 2012, Weisbrot i Ray 2010, 2011].

Tabela 1. Dekompozycja zmiany realnego efektywnego kursu walutowego w krajach UE między 2007 i 2013 r. (w pkt proc.)

Kraje	PKB	Zatrudnienie	Wydajność pracy	Przeciętne wynagrodzenie	<i>JKP</i> w kraju	<i>JKP</i> za granicą	<i>NEKW</i>	<i>REKW</i>
	1	2	3 (1 – 2)	4	5 (4 – 3)	6	7	8 (7 + 5 – 6)
Belgia	2,3	3,6	-1,3	14,7	16,0	11,6	1,0	5,4
Bułgaria	4,0	-8,4	12,4	52,6	40,2	12,9	4,7	32,0
Czechy	0,7	0,7	0,0	8,8	8,8	12,5	8,2	4,5
Dania	-4,1	-4,4	0,3	14,0	13,7	12,0	-0,2	1,5
Niemcy	4,1	4,9	-0,7	12,0	12,7	11,2	0,2	1,7
Estonia	-3,1	-5,2	2,1	21,8	19,7	13,3	0,2	6,6
Irlandia	-7,9	-13,0	5,1	-0,9	-6,0	10,7	1,2	-15,4
Grecja	-27,0	-20,6	-6,4	-9,7	-3,3	13,8	3,2	-13,9
Hiszpania	-6,1	-19,6	13,5	13,4	-0,2	11,9	1,7	-10,4
Francja	0,7	-0,9	1,6	13,5	11,9	10,8	0,7	1,8
Chorwacja	-10,6	-11,4	0,8	14,1	13,3	12,7	-2,2	-1,5
Włochy	-8,9	-7,2	-1,8	11,9	13,6	11,0	0,6	3,2
Cypr	-4,6	-7,8	3,2	3,8	0,6	9,1	2,7	-5,9
Łotwa	-9,3	-18,0	8,7	16,2	7,5	12,6	1,4	-3,7
Litwa	1,0	-16,9	17,9	24,4	6,5	12,8	1,4	-4,9
Luksemburg	0,4	14,6	-14,2	15,1	29,3	12,3	1,3	18,3
Węgry	-4,1	-2,7	-1,3	13,8	15,2	12,6	-14,7	-12,1
Malta	9,5	12,2	-2,7	13,7	16,4	9,6	-1,6	5,2
Holandia	-1,6	-1,1	-0,5	12,9	13,4	11,8	1,5	3,1
Austria	3,3	4,3	-1,0	13,7	14,7	11,9	0,2	3,0
Polska	18,4	2,0	16,4	30,7	14,4	12,6	-9,2	-7,4
Portugalia	-7,0	-12,4	5,5	8,6	3,1	9,3	0,9	-5,3
Rumunia	5,5	-2,1	7,5	28,1	20,6	13,9	-25,2	-18,5
Słowenia	-6,7	-5,9	-0,8	13,3	14,1	13,0	1,7	2,8
Słowacja	10,5	0,7	9,8	19,7	9,9	12,7	13,5	10,7
Finlandia	-4,9	0,1	-5,0	17,0	22,0	11,4	-0,3	10,4
Szwecja	5,9	3,2	2,7	11,4	8,7	13,3	7,1	2,4
Wielka Brytania	-1,4	2,1	-3,5	12,8	16,3	9,8	-23,9	-17,4

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych z bazy AMECO (dostęp: 20.08.2014).

konkurencyjnej krajów peryferyjnych względem centrum strefy. W odniesieniu do Niemiec w największym stopniu dotyczyło to Irlandii, Grecji i Hiszpanii. Jednak niektórzy autorzy (por. np. [Grauwe de 2012]) uważają, że realna aprecjacja w krajach rdzenia powinna być silniejsza, bo przyspieszyłoby to proces redukcji nadmiernych nierównowag w strefie euro⁶.

Stosowanie zbilansowanej dewaluacji fiskalnej w praktyce ma już dość długą historię [Koske 2013]. Od 1987 r. Dania stopniowo wycofała składkę pracodawcy na ubezpieczenie od bezrobocia i niezdolności do pracy i zastąpiła ją przez podatek konsumpcyjny włączony z czasem do podatku od wartości dodanej. W 2007 r. Niemcy podniosły podstawową stawkę podatku od wartości dodanej z 16% do 19% i równocześnie zredukowały składkę na ubezpieczenie społeczne płaconą przez pracodawcę o 1,8 pkt. proc. Z kolei na Węgrzech w 2009 r. zdecydowano o równoległej 5-punktowej redukcji składki płaconej przez pracodawcę i 5-punktowej podwyżce stawki podatku od wartości dodanej. W 2012 r. rząd francuski ogłosił plan obniżki kosztu ubezpieczenia społecznego ponoszonego przez pracodawcę w odniesieniu do pracowników o niskich płacach. Koszt tej operacji szacowany na 1% PKB pokryły podwyżki podstawowej stawki VAT z 19,6% do 20% oraz środkowej stawki preferencyjnej VAT z 7–10%.

Z analiz modelowych efektów zbilansowanej dewaluacji fiskalnej wynika, że krótkookresowo może być skuteczna. R. de Mooij i M. Keen [2012] szacują, że przesunięcie wpływów podatkowych ze składek na ubezpieczenie społeczne płaconych przez pracodawcę na wpływy z VAT w skali 1% PKB wywołuje w krajach strefy euro krótkookresowy wzrost eksportu netto aż o 4% PKB, a w krajach OECD spoza strefy o 2,8%, choć ten ostatni rezultat nie jest statystycznie istotny. Inni autorzy ([Bank of Portugal 2011, Langot i in. 2011, European Commission 2011]) podają jednak dużo niższe oszacowania, rzędu 0,1–0,2% PKB. W dłuższym okresie efekty te zanikają. Choć, jak można zauważyć, wyniki wyraźnie się różnią między sobą co do skali, to jednak krótkookresowe pozytywne efekty dla poprawy konkurencyjności międzynarodowej, zwłaszcza krajów – członków unii monetarnej, są uznawane za niewątpliwe.

4. Odniesienia do warunków polskich

Polska praktyka gospodarcza po 1989 r. obfituje w przykłady stosowania zarówno dewaluacji zewnętrznej, jak i wewnętrznej. W okresie funkcjonowania złotego w reżimie kursów ustalanych skokowe zewnętrzne dewaluacje złotego

⁶ Temu m.in. ma służyć zalecenie nieprzekraczania przez saldo obrotów bieżących w relacji do PKB kraju członkowskiego poziomu +6%, zawarte w *Procedurze makroekonomicznych nierównowag*, wprowadzonej przez Parlament Europejski w grudniu 2011 r.

miały miejsce: 1 stycznia 1990 r. (o 46,2%, w kwotowaniu bezpośrednim), 17 maja 1991 r. (o 16,8%), 26 lutego 1992 r. (o 12%) oraz 27 sierpnia 1993 r. (o 8%). Były przy tym powiązane ze wzmacniającymi je działaniami z zakresu polityki fiskalnej. Tak było w programie stabilizacyjnym z lat 1990–1991, którego drugą kotwicą, obok ustalonego poziomu kursu walutowego, była kontrola wzrostu płac za pomocą podatku od ponadnormatywnych wypłat wynagrodzeń, w 1992 r., gdy dewaluacji towarzyszyło wprowadzenie specjalnego podatku od importu i w 1993 r., gdy dewaluacja została dokonana równoległe z wprowadzeniem w Polsce podatku od wartości dodanej.

Ciekawą kwestią są handlowe skutki przejścia z systemu podatku obrotowego na system podatku od wartości dodanej. Formalnie rzecz biorąc, jak pokazują to M. Feldstein i P. Krugman [1990], przejście takie jest neutralne dla salda handlu zagranicznego. Jednak rozumowanie to zakłada stosowanie jednolitych stawek podatkowych do wszystkich dóbr i usług. Jeśli jednak dobra handlowe są obciążone wyższą stawką VAT niż dobra niehandlowe, relatywne podrożenie dóbr handlowych może spowodować spadek ich konsumpcji krajowej i poprawę salda handlu zagranicznego (por. [Arnold 2008, Keen i Syed 2006]).

Oprócz dewaluacji zewnętrznych skojarzonych z działaniami fiskalnymi wystąpiły też w Polsce przykłady samodzielnych działań fiskalnych mających jako uboczny skutek charakter niezbilansowanych dewaluacji fiskalnych. Warto tu wymienić kolejne duże obniżki stawki podatku dochodowego od przedsiębiorstw: z 40% w 1996 r. poprzez 30% w 2000 r. aż do 19%, poczynając od 2004 r. Ich oddziaływanie na eksport było jednak osłabione przez równoległą likwidację ulg inwestycyjnych w tym podatku dla firm eksporterów (por. [Marczewski 2002a]). Podobny skutek miało otwarcie specjalnych stref ekonomicznych w połowie lat 90. ubiegłego stulecia.

Niedawnymi przykładami wewnętrznej dewaluacji realizowanej na rynku pracy były rozwiązania legislacyjne uelastyczniające ten rynek zawarte w Ustawie o łagodzeniu skutków kryzysu ekonomicznego dla pracowników i pracodawców z 2009 r. oraz zamrożenie wynagrodzeń w sferze budżetowej na poziomie z 2010 r. Warto zauważyć, że to ostatnie działanie spowodowało, w odniesieniu do 2014 r., realny spadek siły nabywczej tych wynagrodzeń o 8,4% w stosunku do 2010 r.

Ze zbilansowaną dewaluacją fiskalną nie mieliśmy jednak dotychczas do czynienia. Podwyższe stawek VAT podstawowej i preferencyjnych od 2011 r., z 3%, 7% i 22% do odpowiednio 5%, 8% i 23%, nie towarzyszyło bowiem obniżenie składki ubezpieczeniowej obciążającej pracodawcę. Konfrontując warunki skuteczności zbilansowanej dewaluacji fiskalnej przedstawione w pkt 2 z cechami polskiej gospodarki, należy jednak stwierdzić, że w większości nie są one spełnione. Kurs złotego jest płynny i odznacza się znaczną zmiennością, poziom płacy minimalnej nie jest szczególnie wysoki w relacji do płacy przeciętnej w porów-

naniu z innymi krajami Unii Europejskiej, zaś zakres indeksacji cenowej transferów publicznych jest relatywnie szeroki. W tych warunkach skutki handlowe dewaluacji fiskalnej miałyby raczej krótki żywot i niedużą skalę.

5. Podsumowanie

Dewaluacja fiskalna jest znaną od dawna formą dewaluacji wewnętrznej, która w ostatnich latach stała się ponownie przedmiotem zainteresowania polityków gospodarczych jako potencjalnie skuteczny instrument przywracania naruszonej równowagi zewnętrznej, zwłaszcza w krajach nie mogących posiłkować się w tym celu kursem walutowym. W wersji zbilansowanej dewaluacja fiskalna ma dodatkową zaletę w postaci niepogarszania pozycji fiskalnej gospodarki. Dokonany przegląd badań empirycznych wskazuje, że skuteczność tego instrumentu jest obwarowana posiadaniem przez gospodarkę odpowiednich cech strukturalnych, wśród których do najważniejszych należą, z jednej strony, znaczna elastyczność cenowa popytu na eksport i popytu na import, a z drugiej strony, relatywna sztywność płac i niewielki zakres indeksacji cenowej transferów publicznych. W całościowej ocenie trzeba ponadto uwzględnić możliwe negatywne skutki uboczne zwłaszcza w obszarze redystrybucji dochodów. W praktyce większość dotkniętych kryzysem krajów strefy euro uciekało się do innych form dewaluacji wewnętrznej, zwłaszcza działających poprzez rynek pracy. Cechy strukturalne polskiej gospodarki, jak oceniłem, nie sprzyjają skuteczności dewaluacji fiskalnej.

Literatura

- Armingeon K., Baccaro L. [2012], *Political Economy of the Sovereign Debt Crisis: The Limits of Internal Devaluation*, „Industrial Law Journal”, vol. 41, nr 3, <http://dx.doi.org/10.1093/indlaw/dws029>.
- Arnold J. [2008], *Do Tax Structures Affect Aggregate Economic Growth?: Empirical Evidence from a Panel of OECD Countries*, OECD Working Paper, nr 643.
- Bank of Portugal [2011], *The Impact of a Tax Change Aimed at the Increasing the External Competitiveness of the Portuguese Economy*, „Economic Bulletin”, vol. 17, nr 1.
- Bosca J. E., Donenech R., Ferri J. [2012], *Fiscal Devaluations in EMU*, BBVA Research Working Papers, nr 12/11.
- European Central Bank [2011], *Fiscal Devaluation – A Tool for Economic Adjustment*, Monthly Bulletin, December, box 12.
- European Commission [2011], *Internal Devaluation and External Imbalances: A Model Based Analysis*, Quarterly Report on the Euro Area III, Brussels.
- Farhi E., Gopinath G., Itskhoki O. [2012], *Fiscal Devaluations*, Federal Reserve Bank of Boston Working Papers, nr 12–10.

- Feldstein M., Krugman P. [1990], *International Trade Effects of Value-added Tax* [w:] *The Taxation in the Global Economy*, eds. A. Razin, J. Slemrod, University of Chicago Press, Chicago.
- Grauwe de P. [2012], *In Search of Symmetry in the Eurozone*, CEPS Commentary, 2 May.
- Have the Peripheral Economies Regained Competitiveness?* [2013], eds. R. Bootle, J. Loynes, European Economics Focus, Capital Economics, February 18th.
- Horta Correia I. [2011], *Fiscal Devaluation*, Banco de Portugal, „Economic Bulletin”, vol. 17, nr 4.
- IMF [2011], *Fiscal Devaluation: What Is It and Does It Work?*, Fiscal Monitor, September, appendix 1.
- Keen M., Syed M. [2006], *Domestic Taxes and International Trade: Some Evidence*, IMF Working Paper, nr 06/47.
- Keynes J.M. [1931], *Addendum to: Great Britain. Committee on Finance and Industry Report* [w:] *The Collected Writings of John Maynard Keynes*, vol. 20, Macmillan and Cambridge: Cambridge Press for the Royal Economic Society, London.
- Koske I. [2013], *Fiscal Devaluation – Can It Help to Boost Competitiveness?*, OECD Economic Department Working Papers, nr 1089, OECD Publishing.
- Langot F., Patureau L., Sopraseuth T. [2011], *Optimal Fiscal Devaluation*, IZA Discussion Papers, nr 6624.
- Marczewski K. [2002a], *Instrumenty finansowe polityki proeksportowej w Polsce w latach 1993–2000 – uwarunkowania i ocena skuteczności*, Studia i Prace Kolegium Zarządzania i Finansów SGH, zeszyt 24.
- Marczewski K. [2002b], *Zmiany kursu walutowego a ceny i reakcje przedsiębiorstw w handlu zagranicznym*, Instytut Koniunktury i Cen Handlu Zagranicznego, Warszawa.
- Marczewski K. [2014], *Sfera realna* [w:] *Kryzys a polityka stabilizacyjna w Unii Europejskiej*, red. P. Albiński, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa.
- Medaiskyte R., Klyviene V. [2012], *The Effectiveness of Internal Devaluation in Lithuania and Latvia*, „Ekonomika”, vol. 91, nr 1.
- Mooij de R., Keen M. [2012], *Fiscal Devaluation and Fiscal Consolidation: The VAT in Troubled Times*, NBER Working Papers, nr 17913.
- OECD [2008], *OECD Economic Surveys: Germany*, Paris.
- Ruparel R. [2012], *Can Struggling Eurozone Countries Achieve the Necessary „Internal Devaluation” – And at What Political Cost?*, Open Europe, September.
- Weisbrot M., Ray R. [2010], *Latvia’s Recession: The Cost of Adjustment with an „Internal Devaluation”*, CEPR, February.
- Weisbrot M., Ray R. [2011], *Latvia’s Internal Devaluation: A Success Story?*, CEPR, December.

Fiscal Devaluation as an Economic Policy Tool

(Abstract)

Growing divergence of competitiveness, followed by the appearance of huge current account imbalances among member countries of the Euro zone, have stimulated research for corrective tools beyond the exchange rate. Fiscal devaluation is one such alternative, which consists in the simultaneous shifting of output towards exports and expenditure towards domestic goods by means of a balanced change in the structure of

fiscal incidence. Fiscal devaluation is discussed in a broader context of different forms of internal devaluation. The paper reviews recent literature on potential benefits and drawbacks of this tool and conditions of its effectiveness, for countries both in an outside of the currency union. The author concludes that Poland does not fulfil the majority of these conditions. The exchange rate of the country's currency varies considerably, the ratio of minimal wage to average wage is not particularly high as compared with other EU countries and the range of indexation of public transfers to inflation is relatively wide. In these conditions fiscal devaluation would not work effectively as a tool of external equilibrium maintenance.

Keywords: exchange rate, internal devaluation, fiscal policy, international competitiveness.