

**Lech Próchnicki**

Uniwersytet Szczeciński

## **ROLA DEFICYTU BUDŻETOWEGO W GOSPODARCE – EWOLUCJA TEORII**

### **Streszczenie**

Celem artykułu jest prezentacja poglądów świata akademickiego na rolę deficytu budżetowego w gospodarce. Na skutek zmieniającej się rzeczywistości poglądy te ulegały daleko idącej modyfikacji. Po okresie silnej aprobaty dla deficytu jako instrumentu zwalczającego załamania gospodarcze nastąpił zasadniczy zwrot i nagle zaczęto akcentować ułomność polityki stabilizacyjnej, w której deficyt odgrywał wiodącą rolę. Zanegowano całkowicie tego typu działania i dodatkowo zaczęto wskazywać na groźny związek deficytu i długu – już nie ze stabilnością gospodarczą, lecz fiskalną państwa. O ile teoria deficytu i długu budżetowego ulegała daleko idącej moderacji, tak rzeczywista polityka fiskalna – nie. W efekcie politycy europejscy i nie tylko europejscy „pokochali” deficyt i doprowadzili świat do krawędzi kryzysu fiskalnego.

**Słowa kluczowe:** deficyt budżetowy, polityka makroekonomiczna, wzrost gospodarczy.

### **Wprowadzenie**

Występowanie deficytu budżetowego, a tym samym długu jest w krajach gospodarki rynkowej regułą, nie wyjątkiem. Zadłużenie sektora publicznego jest zjawiskiem stałym, podczas gdy występowanie zrównoważonego budżetu czy nawet

nadwyżki budżetowej jest zjawiskiem rzadkim. Taka sytuacja występuje w zasadzie cały czas od zakończenia durgiej wojny światowej. Jednocześnie w tym samym okresie gospodarki prawie wszystkich krajów rozwiniętych cechowały się praktycznie nieprzerwanym wzrostem gospodarczym. Załamania właściwie nie występowały. W tej sytuacji nasuwa się pytanie, czy deficyt budżetowy i dług publiczny odgrywają pozytywną czy negatywną rolę w kształtowaniu sytuacji gospodarczej. Ta problematyka została zaprezentowana w artykule. Przedstawiono w nim ewolucję teorii na temat roli deficytu i długu, a także pokazano, jak się do niej ustosunkowywali ci, którzy urzeczywistniają politykę makroekonomiczną.

## 1. Deficyt budżetowy w teorii ekonomicznej

Poglądy na temat wpływu deficytu budżetowego na gospodarkę ulegały daleko idącej ewolucji. Klasycy i neoklasycy z racji paradygmatu państwa minimalnego uważali deficyt budżetowy za zło, natomiast gloryfikowali budżet zrównoważony, i to zrównoważony w skali roku<sup>1</sup>. Przełom w tym podejściu nastąpił w ramach rewolucji keynesowskiej. Doświadczenia lat 30. XX wieku (wielki kryzys) i teoria J.M. Keynesa utorowały drogę koncepcji korygowania niedoskonałości rynku drogą interwencji państwa. Deficyt stał się pożądanym narzędziem wyprowadzania gospodarki z recesji<sup>2</sup>. To za jego pomocą miano stymulować agregacyjny popyt i tą drogą chciano pomóc gospodarce przeżywającej recesję wrócić do pełnego wykorzystania potencjału wytwórczego. Mechanizm pobudzania był dość prosty: skoro prywatne oszczędności przez swe „zamrożenie” doprowadziły do kryzysu gospodarki, to należało te niezagospodarowane oszczędności prze-

<sup>1</sup> Krytyczny stosunek ekonomistów klasycznych do długu i deficytu publicznego wynikał przede wszystkim z niekorzystnych doświadczeń epoki merkantylizmu, kiedy to środki pozyskiwane z pożyczek były w większości przeznaczane na konsumpcję elit lub prowadzenie działań wojennych.

<sup>2</sup> Trzeba jednak zauważyć, że niezmiernie pomocne w przełamaniu ortodoksji budżetowej neoklasyków, czyli w upowszechnieniu praktyki prodeficytowej, było odejście od sytemu złotej waluty. Wymienialność pieniądza papierowego na złoto ograniczała (i to mocno) możliwości pożyczkowe. System „golden standard” funkcjonował tak, że emisja pieniądza papierowego pozostawała w stosownej proporcji do zasobów złota. System z Bretton Woods, którego współautorem był sam Keynes, otworzył nowy etap na drodze kreowania pieniądza. Zniesiono wymianę narodowych pieniędzy papierowych na złoto. Wymienialny pozostał tylko dolar – wyłącznie dla banków centralnych. Od tej chwili państwa mogły sobie pozwolić na deficyt budżetowy, tym bardziej że oprocentowanie pożyczek znacząco spadło. Koniec wymienialności dolara na złoto (1971 r.), a także odejście od systemu stałych kursów dewizowych (1973 r.) mocno ułatwiły Stanom Zjednoczonym i innym państwom zaciąganie pożyczek.

chwycić (dzięki mechanizmowi obligacji) i przeznaczyć na sfinansowanie części wydatków publicznych. Emisja obligacji jest w tej koncepcji jednoznaczna z narodzinami deficytu budżetowego. Takie działanie pozwalało „ominąć” tradycyjną drogę wzmacniania popytu, czyli mechanizm stopy procentowej. W myśl teorii neoklasycznej spadek stopy procentowej mógł doprowadzić do absorpcji oszczędności i wzrostu inwestycji (wydatków prywatnych), jednak w dobie wielkiego kryzysu ten sposób pobudzania gospodarki nie przynosił efektów. Stopy procentowe kształtowały się na bardzo niskim poziomie, a mimo to produkcja malała, a nowe inwestycje się nie pojawiały, tzw. efekt płynności dawał w pełni znać o sobie. Ekonomia neoklasyczna okazała się w warunkach silnych załamań bezsilna<sup>3</sup>. Nowi teoretycy, czyli keynesiści, wypracowali więc nieznaną dotąd rozwiązanie, to jest ekspansywną politykę fiskalną. Bodziec monetarny zastąpiono impulsem fiskalnym – wzrost zakupów rządowych, sfinansowany deficytem budżetowym (obligacje), rekompensował spadek wydatków prywatnych, głównie inwestycji<sup>4</sup>.

Ta koncepcja obiecywała coś więcej niż tylko samą substytucję w obrębie tego, co dziś nazywa się wydatkiem autonomicznym. Obiecywała, że ów wzrost wydatków publicznych uruchomi efekt mnożnikowy i doprowadzi do zwiększenia wydatków prywatnych, głównie konsumpcji. Absorpcja prywatnych oszczędności (obligacje – deficyt) poprzez zakupy rządowe skutkowałą wzrostem konsumpcji prywatnej. Koncepcja mnożnika Keynesa była absolutnym *novum* i wzmacniała wiarygodność rodzącej się teorii agregatowego popytu. Była też przekonująca i dzięki temu stała się teoretycznym uzasadnieniem dla polityki interwencyjnej rządu. Teorię interwencjonizmu fiskalnego doskonalono przez trzy dziesięciolecia (lata 40. 50. i 60. XX w.). W proces ten zaangażowane były wybitne autorytety, takie jak: A.H. Hansen, A.P. Lerner, P. Samuelson, E. Domar, J.R. Hicks, W. Leontief, A.W.H. Philips.

Trzeba pamiętać, że choć Keynesowi przypisuje się promowanie wydatków państwowych i deficytów w celu walki z bezrobociem, to jednak dopiero Lerner, Hansen i Domar rozwinęli i dopracowali w szczegółach tę część keynesowskiego programu. To oni wypracowali koncepcję tzw. finansów funkcjonalnych (Ler-

<sup>3</sup> L. Próchnicki, *Współczesne doktryny ekonomiczne*, Infoplan, Warszawa 2009, s. 24–28.

<sup>4</sup> Pod koniec lat 30. ubiegłego wieku w kręgach neoklasycznych wysunięto koncepcję efektu Pigou. To rozwiązanie bazujące na spadku cen w warunkach danego dochodu nominalnego miało być odpowiedzią neoklasyków na drogę wskazaną przez Keynesa. Założeniem tej koncepcji był bowiem samoczynny mechanizm przywracania równowagi. Więcej na ten temat L. Próchnicki, *Współczesne doktryny...*, s. 30–31.

ner) i budżetu operacyjnego (Hansen). W sposób jednoznaczny odrzucili zasadę budżetu zrównoważonego w ciągu roku. Według nich równowaga nie może być celem samym w sobie, powinna zaś być traktowana jako jeden z elementów funkcjonowania ogólnego mechanizmu gospodarki rynkowej. Według tych ekonomistów, w pewnych okresach zaciąganie długu jest nie tylko nieszkodliwe, lecz przynosi korzyści gospodarce i społeczeństwu oraz może doprowadzić do poprawy sytuacji finansowej państwa. Zaciąganie w latach depresji pożyczek na finansowanie niezbędnych wydatków gospodarki narodowej jest przejawem zdrowej polityki fiskalnej. Nadwyżka oszczędności nad inwestycjami, będąca przyczyną bezrobocia, jest przechwytywana przez obligacje i kierowana na dodatkowe wydatki rządowe<sup>5</sup>.

Takie postępowanie oczywiście prowadziłyby do narastania długu publicznego, co groziłoby w przyszłości daleko idącymi konsekwencjami. Lerner był świadom wiążących się z tym niebezpieczeństw, dlatego zaproponował nowatorskie rozwiązanie, niespotykane dotąd w świecie akademickim, które pozwoliłoby uniknąć groźących pułapek. Otóż po wyjściu gospodarki z kryzysu i powrocie dobrej koniunktury należałoby koniecznie zwiększyć wpływy budżetowe drogą wzrostu podatków bądź redukcji wydatków. To przyniosłoby nadwyżkę budżetową, z której spłacany byłby powstały w dobie recesji dług publiczny. W ten prosty sposób dług byłby zniwelowany, a równowaga budżetowa przywrócona. Decyzje odnośnie wzrostu podatków musieliby podejmować sami politycy, miałyby więc one charakter uznaniowy. Aby zapobiec zbyt dużej dowolności, Hansen stworzył pewną barierę, a konkretnie zaproponował dopuszczalny stosunek długu do PKB. Tak powstał wskaźnik uznawany i dziś za podstawowy dla oceny stabilności fiskalnej<sup>6</sup>. Wprowadzając ów miernik, Hansen nadał nowy kierunek dyskusji na temat dopuszczalnych rozmiarów deficytów. Temat ten będzie kontynuowany przez Domara, który stworzy inny wskaźnik, ale u niego ta dyskusja związana będzie dodatkowo z rolą deficytu w rozwoju długofalowym.

---

<sup>5</sup> D.W. MacKenzie, *The Myth of Functional Finance*, „Quarterly Journal of Economics” 2004, vol. 88.

<sup>6</sup> Problem stabilności fiskalnej niepokoił także Domara. Przedstawił on chyba najpełniejszą analizę problemu bezpieczeństwa finansów. Burger uznaje go za „twórcę sformalizowanego matematycznego podejścia do problemu stabilności”. Jego podejście zakładało, że ciężar długu stanowią przede wszystkim koszty jego obsługi, wobec czego naturalnym jego wskaźnikiem powinien być stosunek wysokości płatności odsetkowych do rozmiarów PKB. Z jego wysokością wiąże się u Domara granica długu i budżetu, co sprawia, że problem równowagi budżetowej nie występuje u niego tak ostro jak u Hansena. Szerzej: P. Burger, *Sustainable Fiscal Policy and Economic Stability. Theory and Practice*, Edward Elgar, Cheltenham 2003.

Należy podkreślić, że w koncepcji Larnera i Hansena równowaga budżetowa, podobnie jak u neoklasyków, jest wartością nadrzędną. Zasadnicza różnica sprowadza się jedynie do okresu, w jakim ma być ona utrzymana – u neoklasyków ma być ona zachowana w skali roku, natomiast u Larnera okres ten znacznie się wydłuża i budżet ma być zrównoważony w czasie cyklu koniunkturalnego. To rozumowanie ma istotny aspekt dodatkowy, a mianowicie do teorii funkcjonowania gospodarki, a konkretnie do problemu utrzymywania równowagi globalnej na dobre zostaje wprowadzone pojęcie **długiego okresu**. Jednak długi okres nie interesował Keynesa, z kolei u neoklasyków rozróżnienie pomiędzy krótkim a długim okresem nie występowało. Równowaga była utrzymywana w sposób ciągły, istniała zatem zawsze, a bezrobocie nie występowało. Państwo miało tylko obserwować, jak przebiega proces samoregulacji gospodarki z udziałem sektora prywatnego. Wielki kryzys sprawił, że takie podejście poddano w wątpliwość. Przywrócenie równowagi przy pełnym zatrudnieniu wymaga czasu i niezbędna jest do tego aktywna rola państwa – to rozumowanie Keynesa prezentowała w szczególności koncepcja finansów funkcjonalnych Larnera. To w tym czasie powstaje koncepcja równowagi przy pełnym i niepełnym zatrudnieniu, którą dziś zastąpiły w podręcznikach nowe nazwy, a mianowicie równowagi krótko- i długookresowej. Tymi pojęciami operują także oponenci keynesizmu, a mianowicie monetaryści. Koncepcje Friedmana (długookresowej krzywej Philipsa) i Lukasa (niespodzianka pieniężna) ukazują, że gospodarka doznaje zmiennych stanów aktywności gospodarczej (tak jak u Larnera), czyli nie tkwi cały czas w stanie równowagi globalnej i do jej przywrócenia konieczny jest upływ czasu. Należy jednak dodać, że u nowych klasyków ocena przyczyn fluktuacji gospodarczych jest inna, a różnice zachodzące w ocenie środków przywracających równowagę, w tym roli deficytu budżetowego, są jeszcze większe, o czym dalej.

Koncepcja zrównoważonych finansów publicznych nie w układzie rocznym, lecz dłuższym okresie (cyklu) przypomina nieco teorię zrównoważonego bilansu handlowego D. Hume'a. Warto przypomnieć, że ta stworzona przeszło dwieście lat temu teoria była orężem w walce rodzącej się burżuazji z merkantylizmem, a konkretnie z jego doktryną głosząca konieczność utrzymywania chronicznej nadwyżki w bilansie handlowym. D. Hume wskazał na daleko idące i negatywne dla kraju skutki takiego gospodarowania i dowiódł, że najlepsze rozwiązanie to takie, w którym bilans handlowy jest zrównoważony w przeciągu dłuższego czasu

(nawet kilkunastu lat). Dowodził on, że po okresie nadwyżki w obrotach z zagranicą sytuacja powinna się odwrócić<sup>7</sup>.

Teoria finansów funkcjonalnych dzięki koncepcji finansów zrównoważonych w długim okresie była absolutnym *novum*, jednak tylko w świecie akademickim. Politycy Coolidge i Hoover przetestowali program funkcjonalnych finansów na wiele lat, zanim został on zaproponowany<sup>8</sup>. Niemniej jednak Harry Truman był ostatnim prezydentem USA, któremu udało się spłacić większy dług. Po 1952 roku nadwyżki budżetowe w Stanach Zjednoczonych pojawiały się tylko przez kilka lat<sup>9</sup>. Podobnie było w Europie – rządy utrzymywały deficyty prawie od początku lat 60. do końca lat 90. XX wieku, a nawet do dziś (tabela 1 i rysunek 2), przy czym brakuje widoków na ich spłacenie. Wydaje się, że im więcej politycy wiedzieli o ekonomii keynesowskiej, tym mniej byli skłonni słuchać jej zaleceń.

U Keynesa i jego naśladowców wydatki interwencyjne (w tym wpływy z obligacji) miały być kierowane na infrastrukturę, czyli na wzrost kapitału rzeczowego (np. autostrady). Wprowadzało to politykę interwencyjną w sferę tworzenia kapitału – dokonywało się w ten sposób uspołecznianie procesu akumulacji. W tym modelu rząd wykorzystuje niezagospodarowane oszczędności do finansowania infrastruktury i sam woluntarystycznie decyduje o kierunkach ich przeznaczenia. Sytuacja wygląda podobnie, jeśli chodzi o podnoszenie podatków. Konkretnie decyzje odnośnie instrumentów, które mają wyprowadzać gospodarkę z recesji, i zapewnienie równowagi budżetowej w długim okresie są w rękach rządu, a dokładnie administracji rządowej. Z tego powodu sugerowany mechanizm zapewnienia równowagi to „ręczne sterowanie”, które dziś określa się mianem polityki dyskrecjonalnej. W tym modelu rola rządu rosła niepomniernie, co leżało u podstaw daleko idącej wstrzemięźliwości, jaką początkowo teorii finan-

<sup>7</sup> L. Próchnicki, *Z dziejów myśli ekonomicznej*, Infoplan, Warszawa 2008, s. 124–127.

<sup>8</sup> Za rządów W. Hardinga i C. Coolidge’a spłacono znaczącą część długu publicznego podczas boomu z lat 1923–1928. W. Harding spłacił 2 mld dolarów długu, nie spowalniając naprawy skutków depresji z 1921 roku, natomiast C. Coolidge spłacił około dwa razy tyle. Nadwyżki Coolidge’a wystąpiły podczas boomu z lat 20. XX w. (jak później zalecał Lerner). Za rządów Roosevelta kontynuowano politykę wielkich deficytów, które wzrosły do trzech i pół mld dolarów. H. Hoover odwrócił sposób prowadzenia polityki fiskalnej, gdy gospodarka zaczęła zwalniać, dokładnie jak radził Lerner. Nadwyżka budżetowa z czasów Coolidge’a w wysokości 1 mld dolarów zniknęła, gdy H. Hoover zwiększył wydatki, a wielka depresja wpłynęła na zmniejszenie wpływów z podatków. Prezydentura H. Hoovera skończyła się deficytem w wysokości pół mld dolarów w 1931 r. i trzech mld dolarów w 1932 roku. D.W. MacKenzie, *The Myth of...*

<sup>9</sup> Ibidem.

sów funkcjonalnych okazywał świat biznesu i wielu prominentnych przedstawicieli świata akademickiego. Opór ów wynikał z przekonania, że każda normalnie działająca gospodarka rynkowa powinna dysponować siłami wewnętrznymi, które samoczynnie będą ją prowadzić do równowagi i nie należy odwoływać się do rozwiązań, które naruszają wolność osobistą.

Tabela 1. Deficyt i dług sektora finansów publicznych w wybranych krajach (% PKB)

Państwa	Dług		Deficyt	
	2001–2004	2008–2010	2000–2005	2008–2010
Austria	60,0	66,8	-3,0	-3,3
Belgia	83,2	94,2	0,6	-3,9
Bułgaria		14,9	+0,1	-3,0
Cypr	51,1	55,7	-3,3	-4,0
Czechy		34,7	-4,8	-4,4
Dania	32,4	36,0	+2,3	+0,9
Estonia		6,2	+ 0,6	+0,4
Finlandia	40,0	42,3	+3,2	-3,1
Francja	56,9	76,0	-2,8	-6,0
Grecja	84,3	129,5	-5,5	-12,1
Hiszpania	37,8	52,2	-0,9	-8,2
Holandia	40,6	60,7	-2,2	-3,4
Irlandia	28,0	69,8	+0,2	-18,0
Litwa		34,0	-2,4	-7,2
Luksemburg	3,9	16,1	+2,2	+0,9
Łotwa		28,2	-3,1	-7,2
Malta	59,9	66,2	-6,4	-4,0
Niemcy	53,8	75,2	-3,2	-2,1
POLSKA	46,7	51,4	-4,8	-6,3
Portugalia	59,9	83,1	-3,7	-7,6
Rumunia		22,7	-2,3	-6,9
Słowacja		34,8	-5,8	-6,0
Słowenia	22,2	31,8	-2,8	-4,5
Szwecja	43,6	40,6	+0,9	+0,5
Węgry		76,9	-4,7	-4,2
Wlk. Brytania	35,2	68,2	-1,7	-8,9
Włochy	98,6	114,2	-3,8	-4,3
Islandia	69,4	88,2	..	-10,0
Norwegia	40,0	45,6	+7,9	+13,4
Turcja		44,6	-16,7	-3,3
UE (27)	68,2	78,1	-1,9	-5,3
Japonia	171,2	197,0		
USA	57,6	60,0		
Kanada	60,4	85,4		

Źródło: Eurostat 2011.

W takiej atmosferze pojawił się nowy pomysł, a mianowicie automatyczne stabilizatory gospodarki. Ich autorami są Hansen, Hart i Ruml („wielka dys-

kusja”). Był to znaczący krok do przodu. Idea automatycznych stabilizatorów osłabiała wciąż istniejącą niechęć wobec też ekonomii keynesowskiej. Nie odwoływała się do woluntaryzmu rządu, a wręcz przeciwnie – do zasad interwencji, wprowadzała bowiem mechanizm samoczynnego działania<sup>10</sup>. Stabilizatory wmontowane są na trwałe w gospodarkę i uruchamiają się bez potrzeby podejmowania decyzji przez rząd, przez co wolność ekonomiczna nie jest woluntarystycznie naruszana. Co więcej, narzędzia te omijają sferę akumulacji kapitału, bowiem w sferze wydatków działają jedynie w obrębie świadczeń społecznych, a w przypadku wpływów – w sferze pożyczek (obligacji) i podatków (progresja podatkowa).

Automatyczne stabilizatory wypełniały jednocześnie wymóg finansów funkcjonalnych. W dobie recesji prowadziły wprawdzie do deficytu, ale w czasie dobrej prosperity ów deficyt stopniowo zmniejszały i zapewniały nadwyżkę budżetową. W ten sposób sprzyjały stabilizacji budżetu w trakcie cyklu.

Na mocy „wielkiej dyskusji” uznano, że środki automatyczne są bardzo przyteczne i ze wszech miar wskazane, jednak nie są w stanie w pełni zneutralizować wahań koniunktury, czyli przywrócić poprzedniego poziomu PKB, dlatego też należy podejmować działania wzmacniające ich efekty. To rozumowanie kilka lat później wsparły modele ekonometryczne cyklu koniunkturalnego Tinbergena, Samuelsona i Domara. W ten sposób znaleziono uzasadnienie dla dyskrecjonalnej polityki stabilizacyjnej<sup>11</sup>.

Wprowadzenie automatycznych stabilizatorów w mechanizm funkcjonowania gospodarki pozwoliło na oddzielenie od siebie dwóch rodzajów działań stabilizacyjnych, które leżą u podstaw dwóch postaci polityki antycyklicznej: pasywnej (automatyczne stabilizatory) i aktywnej (polityka dyskrecjonalna). Jednocześnie przekonanie, że polityka pasywna jest niewystarczająca dla przywrócenia równowagi, zrodziło potrzebę jej wspierania polityką dyskrecjonalną. To z kolei doprowadziło do powstania dwóch nowych, ale za to bardzo ważnych pojęć: deficytu cyklicznego i strukturalnego. Ich autorami są Tinbergen i Domar<sup>12</sup>.

Według Tinbergena deficyt cykliczny to taki, który w widoczny sposób zależy od wahań cyklu koniunkturalnego. W czasach wzrostu i rozwoju gospodar-

---

<sup>10</sup> D. Elmendorf, N. Mankiw, *Government Debt – General Priceples*, Lectures on Macroeconomics. Worth Publisher, 2001.

<sup>11</sup> Ibidem, akceptacja dla niej rosła, czemu sprzyjało kierowanie wydatków nie na cele czysto kapitałowe, ale społeczne i infrastrukturę publiczną.

<sup>12</sup> P. Burger, *Sustainable Fiscal Policy...*; D. Elmendorf, N. Mankiw, *Government Debt...*



czego może się on znacznie obniżyć, a nawet przyjąć wartość dodatnią (nadwyżka cykliczna), natomiast przy spowolnieniu czy w kryzysie będzie on wzrastał. Powodem jest obniżenie dochodów podatkowych państwa, wywołanych kurczącym się PKB, a jednocześnie zwiększenie wydatków, np. na zasiłki dla bezrobotnych. Istotne w przyjętym rozumowaniu było to, że w warunkach równowagi deficyt cykliczny nie występuje.

Z kolei deficyt strukturalny Tinbergen zdefiniował jako konieczny dla utrzymania gospodarki w stanie równowagi makroekonomicznej. Jest to więc deficyt hipotetyczny (potencjalny), gwarantujący pełne zatrudnienie. Istotne jest to, że w sytuacji równowagi makroekonomicznej deficyt cykliczny, według wyliczeń Samuelsona, wynosi zero<sup>13</sup>.

Badania symulacyjne Domara dokonane na modelach ekonometrycznych dowodziły, że istnienie deficytu strukturalnego jest konieczne dla utrzymania i zachowania równowagi przy pełnym zatrudnieniu. Innymi słowy, deficyt rzeczywisty musi istnieć, nawet gdyby nie było wahań cyklicznych<sup>14</sup>. Ten fakt wniósł istotną modyfikację do rozumowania duetu Lerner i Hansen. Oznaczało to bowiem, że w trakcie cyklu koniunkturalnego nie sposób jest zapewnić równowagę budżetową.

W ten sposób zasada budżetu zrównoważonego, głoszona przez neoklasyków oraz Lenera i Hansena, jeśli nie została odrzucona, to na pewno mocno ograniczona. Odnosiła się już wyłącznie do deficytu koniunkturalnego. Wynikający bowiem z tego deficytu dług publiczny daje się spłacić z nadwyżki budżetowej, która pojawia się w okresie dobrej koniunktury. W tym ujęciu saldo budżetu państwa zmienia się w sposób automatyczny. Co więcej, wydatki budżetowe wywołane automatycznymi stabilizatorami nie przyczyniają się do spadku globalnego popytu, który wtedy występuje.

---

<sup>13</sup> Dziś deficyt strukturalny definiowany jest w podręcznikach nieco inaczej, a mianowicie jest to różnica pomiędzy deficytem rzeczywistym (bieżącym) a deficytem cyklicznym. Przy tak przyjętej definicji znika wymóg, aby ten deficyt wyznaczany był wyłącznie przez poziom pełnego zatrudnienia.

<sup>14</sup> Domar opierając się na idei mnożnika Keynesa i relacji kosztów obsługi długu do PKB, stwierdził, że stabilność fiskalną zapewnia utrzymywanie stopy wzrostu gospodarczego i stopy wzrostu długu publicznego na tym samym poziomie. Innymi słowy to nie wymóg równowagi budżetowej wyznacza zakres polityki fiskalnej prowadzonej na bazie deficytu i długu, ale granice te określa poziom obsługi długu w stosunku do PKB. Był on też zdecydowanym przeciwnikiem redukcji zadłużenia przez ograniczanie jego absolutnej wartości. Jego zdaniem takie działanie odbije się na wynikach gospodarki. P. Burger, *Sustainable Fiscal Policy...*, s. 26–27.

Inaczej sprawa wygląda w przypadku deficytu strukturalnego. Deficyt ten nie zmniejsza się automatycznie w miarę poprawy koniunktury, prawdopodobnie jest więc jego utrwalanie się i – co się z tym wiąże – narastanie długu publicznego. Ma to być jednak ceną za zapewnienie pełnego zatrudnienia i wzrostu gospodarczego. Wprawdzie istnieje techniczna możliwość wyzerowania – poprzez manipulowanie podatkami i wydatkami deficytu strukturalnego, ale – jak wykazali Domar i Tinbergen – w takiej sytuacji nie zapewni się produkcji na poziomie potencjalnym. Jest więc zasadnicza różnica w podejściu do deficytu prezentowanym przez Lerner'a i Hansena oraz Domara i Tinbergena, ale łączy ich to, że drogą deficytu dążą do zapewnienia pełnego zatrudnienia.

Istotne jest także teoretyczne uzasadnienie potrzeby istnienia deficytu strukturalnego. Powodem jest to, że sektor prywatny jako całość więcej oszczędza niż inwestuje. Oszczędności sektora prywatnego to oszczędności gospodarstw domowych oraz nierozdzielne zyski firm. Firmy inwestują na ogół więcej niż oszczędzają, wobec czego zapożyczają się, najczęściej *via* system bankowy, u gospodarstw domowych. Z reguły jednak skłonność do oszczędzania gospodarstw domowych jest większa niż skłonność do inwestowania firm. Istnienie oszczędności netto sektora prywatnego bez jednoczesnego zadłużania się sektora publicznego (wchłaniania nadwyżki oszczędności sektora prywatnego) doprowadzi do tego, że część produkcji nie znajdzie zbytu. Deficyt budżetowy jest koniecznym uzupełnieniem polityki pełnego zatrudnienia<sup>15</sup>.

Uzasadnienie ociera się o przyczynę kryzysów wskazaną przez Keynesa. W obu przypadkach zachwiana jest relacja oszczędności – inwestycji. Różnica polega na tym, że u Keynesa do zakłóceń dochodziło po stronie inwestycji (zwierzęcy instynkt inwestorów), natomiast u Tinbergena „winowajcą” są gospodarstwa domowe, które za dużo oszczędzają.

Teoria deficytu cyklicznego, a zwłaszcza koniunkturalnego, wytworzyła u decydentów w miarę trwale przekonanie, że deficyty są dobre dla gospodarki. Służą za usprawiedliwienie dla ekonomicznie umotywowanej polityki dyskrecjonalnej: deficyt cykliczny znika samoczynnie i sam się spłaca, natomiast strukturalny po prostu jest konieczny dla utrzymania pełnego zatrudnienia i zapewnienia wzrostu.

W świetle danych zawartych w tabeli 1 widoczne jest, że polityka „popychania” gospodarki za pomocą deficytu jest i była w miarę trwała i miała miejsce

<sup>15</sup> K. Łaski, *Strukturalne przyczyny kryzysu finansów publicznych w Unii Europejskiej*, PAN, „Economic Studies” 2011, nr 1.

także wówczas, gdy ortodoksyjny keynesizm ustąpił miejsca nurtom neoliberalnym. Jest to istotna kwestia, gdyż wraz ze zmianą panującej doktryny nastąpiła silna krytyka zarówno polityki stabilizacyjnej, jak i samych deficytów. Mimo tej krytyki stosunek decydentów ekonomicznych do deficytu nie uległ w praktyce większym zmianom.

Na początku lat 70. ubiegłego stulecia nastąpiła zdecydowana zmiana w obowiązującej w świecie akademickim doktrynie. W umysłach makroekonomicznych dokonała się swoista rewolucja: po okresie silnej dominacji keynesizmu reaktywowano myślenie neoklasyczne, co automatycznie przełożyło się na podejście do deficytu i jego rolę w gospodarce. Dokonało się to za sprawą monetaryzmu, a personalnie Milтона Friedmana. Deficyt ponownie uznano za zło, a zrównoważony w skali roku budżet za wymóg zdrowej polityki makroekonomicznej.

Tak daleko idąca zmiana w stosunku do deficytu to bezpośredni efekt zmiany w ocenie dyskrecjonalnej polityki stabilizacyjnej. Cały nurt tzw. nowej szkoły klasycznej (monetarizm, szkoła racjonalnych oczekiwań, szkoła realnego cyklu i szkoła podażowa) uważa politykę stabilizacyjną za zbędną, a nawet szkodliwą. U podstaw negacji zasadności stabilizacji koniunktury (i tą drogą finansów funkcjonalnych) leży reaktywacja paradygmatu stabilności gospodarki. Ten stworzony przez szkołę klasyczną i neoklasyczną paradygmat, zanegowany całkowicie przez Keynesa i jego zwolenników, w zmodyfikowanej postaci reaktywował M. Friedman. W jego nadbudowie teoretycznej gospodarka, a konkretnie sektor prywatny ma tę właściwość, że jeśli nawet dojdzie do wybicia gospodarki ze stanu równowagi, to bez niczyjej pomocy (czytaj rządu) powróci ona do stanu równowagi<sup>16</sup>. To myślenie zapisane jest u Friedmana w koncepcji długookresowej krzywej Philipsa. Skoro zatem gospodarka wraca samoczynnie do stanu optymalnego, to dyskrecjonalne działania stabilizacyjne rządu są zbędne<sup>17</sup>. Niepotrzebny jest zatem deficyt strukturalny<sup>18</sup>. Ostatecznym skutkiem działań stabilizacyjnych jest inflacja i stagflacja.

<sup>16</sup> L. Próchnicki, *Współczesne doktryny ekonomiczne...*, s. 224–228.

<sup>17</sup> W porównaniu z neoklasykami taka interpretacja oznacza, że równowaga nie musi być utrzymywana w sposób ciągły. U neoklasyków była ona zachowana cały czas, czyli w każdym okresie, ale u Friedmana już nie. Gospodarkę można wybić z równowagi, ale potem samoczynnie powraca ona do stanu pełnego zatrudnienia.

<sup>18</sup> Warto tu spostrzec, że ta ostra krytyka dotyczy wyłącznie polityki dyskrecjonalnej. Automatyczne stabilizatory uzyskiwały aprobatę M. Friedmana tylko dlatego, że ograniczają do minimum ingerencję rządu w mechanizm rynkowy. Friedman zabierał na ten temat głos już

Siła nowej teorii ekonomicznej wywodziła się nie tylko z nowych, atrakcyjnych dla świata kapitału koncepcji, ale przede wszystkim z tego, że tłumaczyła załamanie skuteczności keynesowskiego interwencjonizmu. W końcu lat 60. ubiegłego wieku okazało się, że mimo stosowania wsparcia gospodarki metodami zalecanymi przez keynesistów bezrobocie nie malało (a nawet zaczęło rosnąć), a ponadto pojawiło się nowe groźne zjawisko, to jest inflacja. Tę teorię agregatowego popytu nie przewidywała. Jednocześnie był to ewidentny dowód na to, że keynesowska teoria funkcjonowania gospodarki nie tłumaczy już w sposób poprawny współczesnej gospodarki. Na forum teoretycznym przyczyną takiego rzeczywistego stanu wyjaśniała teoria długookresowej krzywej Philipisa, bazująca na koncepcji bezrobocia naturalnego. To tu nastąpiła redefinicja pojęcia pełnego zatrudnienia, co zaowocowało wypracowaniem pojęcia bezrobocia cyklicznego (koniunkturalnego). Od tego momentu w teorii nastąpił konsensus. Uważa się, że gospodarka znajduje się w stanie równowagi globalnej nie przy braku bezrobocia, ale przy naturalnym jego poziomie. Te wielkości zasadniczo się różnią<sup>19</sup>.

Teoria Friedmana uderzała w politykę stabilizacyjną (i tą drogą w uzasadnienie deficytu) głównie poprzez reaktywację koncepcji wielkości naturalnych. Jednak zakładając, że powrót do stanu równowagi nie dokonuje się natychmiastowo (jak u neoklasyków), lecz wymaga czasu, teoria ta pozwalała domniemywać, że można ten czas skrócić przez odpowiednią politykę stabilizacyjną. W toczonej w latach 70. i 80. XX wieku dyskusji Friedman wyciągnął ważne argumenty, które przekreślały takie rozumowanie. Chodzi tu o inflację i opóźnienia czasowe dyskrecjonalnej polityki stabilizacyjnej. Niewątpliwie wielką zasługą Friedmana jest utrwalenie w świecie akademickim i wśród polityków przekonania, że deficyt pokrywany pieniądzem (nie obligacjami) doprowadza do inflacji. Wyrazem tego przekonania był wydany wkrótce zakaz pokrywania deficytu rzą-

---

w trakcie trwania tzw. „wielkiej dyskusji”, czyli pod koniec lat 40. ubiegłego wieku głos. J. Buchanan, R. Wagner, *Democracy in Deficit: The Political Legacy of Lord Keynes*, Liberty Fund, Indianapolis 1999.

<sup>19</sup> Redefiniowanie pojęcia pełnego zatrudnienia ma duże znaczenie dla keynesowskich i neoklasykowskich modeli funkcjonowania gospodarki. Skoro teraz wielkość bezrobocia, które należy zwalczać, jest mniejsza (tylko bezrobocie przymusowe), to konieczny do tego deficyt strukturalny jest mniejszy niż u Tinbergena i Domara. Badania nowej szkoły keynesowskiej ukazują, że przy odpowiedniej sile działania automatycznych stabilizatorów, przy tak zdefiniowanym pełnym zatrudnieniu, nadwyżka cykliczna może pokryć deficyt strukturalny. B. Trepan, C. Walsh, *Testing Intertemporal Budget Constraints. Theory and Practice*, „Journal of Money, Credit and Banking” 1991, nr 2.

dowego przez bank centralny dodrukiem pieniądza. Przyjęto również w świetle akademickim argumentację opóźnień.

Podstawową przesłanką skuteczności stabilizacyjnej polityki dyskrecyjnej jest prawidłowe dostosowanie jej do potrzeb. Spełnienie tego warunku utrudniają jednak opóźnienia. Stwierdzono, że instrumenty fiskalne nie dawały zamierzonych efektów w zaplanowanym czasie. Często skutkują one dopiero wówczas, gdy recesja dobiegła już końca, a w efekcie nie działają antycykliczne. Zaobserwowane przesunięcia czasowe podzielono na dwie kategorie: wewnętrzne i zewnętrzne. Dla polityki fiskalnej szczególnie ważne było opóźnienie wewnętrzne (*inside lag*). Jest to zwłoka, jaka mija od momentu wystąpienia załamania do politycznego zatwierdzenia działań. Jest to efekt kompleksowości procesów decyzyjnych. Z jednej strony na początku recesji występują bowiem poważne trudności w rozpoznaniu jej oznak, z drugiej zaś są problemy ze znalezieniem właściwych rozwiązań i przeforsowaniem ich przez wszystkie szczeble decyzyjne. Zaistnieniu wspomnianego poślizgu sprzyja dodatkowo niedoskonałość prognoz ekonomicznych<sup>20</sup>. W ten sposób M. Friedman i A.J. Schwartz dowodzili, że interwencjonizm państwowy zakłóca działanie naturalnych sił rynkowych i destabilizuje gospodarkę, nie przyspiesza powrotu gospodarki do równowagi, lecz wręcz przeciwnie – opóźnia ją.

Dodatkowych argumentów przeciw stosowaniu polityki stabilizacyjnej dostarczył uczeń Friedmana – Lucas. Zaatakował on stosowane wówczas ekonomiczne modele funkcjonowania gospodarki, a dokładnie technikę prognozowania i kalibrowania siły instrumentów stabilizacyjnych. Istota jego krytyki sprowadza się do stwierdzenia, że na podstawie przeszłych zależności nie należy wnioskować o przyszłości. W dotychczasowych konstrukcjach parametry funkcji były szacowane w oparciu o dane historyczne (zaczepnięte z przeszłości). Zdaniem Lucasa, wykorzystanie tego typu modeli do przewidywania skutków działań państwa jest celowe jedynie pod warunkiem utrzymania się w przyszłości zaobserwowanych wcześniej uwarunkowań. Spełnienie tego typu założeń jest mało prawdopodobne.

Kierunek monetarystyczny mocno osłabił przekonanie o słuszności aktywnej polityki fiskalnej. Zanegował on jednak, co należy mocno podkreślić, jedynie

---

<sup>20</sup> Jednocześnie M. Friedman i A.J. Schwartz podkreślili, że mechanizm automatycznych stabilizatorów pozwala na znaczne zneutralizowanie skali owych opóźnień. Omijają one bowiem całą administracyjną procedurę ich uruchamiania i wyłączania. J. Buchanan, R. Wagner, *Democracy in Deficit...*

sens jej prowadzenia (a nawet wskazywał na jej szkodliwość) w celu odzyskania równowagi. Ale to już wystarczyło, aby w teorii ekonomii zapanował tzw. nowy konserwatyzm fiskalny. Zaczęto głosić potrzebę bezwzględnie zrównoważonego budżetu i to w okresie roku fiskalnego, a nie w okresie cyklu koniunkturalnego. Jednocześnie wysunięto postulat ograniczenia skali redystrybucji PKB poprzez budżet. W ten sposób następował powrót do koncepcji jak najmniejszego budżetu państwa przez cięcia w wydatkach nie tylko gospodarczych, lecz także socjalnych.

Tabela 2. Wpływ deficytu budżetowego na tempo wzrostu PKB w badaniach empirycznych

Badania	Spadek tempa wzrostu PKB w reakcji na pogorszenie salda sektora finansów publicznych o 1% PKB
S. Fischer (1993)	0,133–0,241
W. Easterly, S. Rebelo (1994)	0,129–0,142
M. Bleaney, N. Gemmell, R. Kneller (2001)	0,036–0,485
W. Easterly, R. Levine (1997)	0,093–0,177

Źródło: Letnia szkoła Leszka Balcerowicza 2010.

To myślenie umocnił jeszcze bardziej dorobek szkoły realnego cyklu i szkoły podażowej. Tworząc teorię cyklu zrównoważonego, całkowicie zanegowano jakąkolwiek sensowność polityki stabilizacyjnej<sup>21</sup>. Jednak najistotniejsze, że jednocześnie wskazano na dużą szkodliwość deficytu dla długookresowego rozwoju. Do tej pory krytykowano jedynie skuteczność polityki stabilizacyjnej w procesie przywracania równowagi, zaś nie zajmowano się jej wpływem na funkcjonowanie gospodarki w długim okresie. R. Barro i E. Prescott<sup>22</sup> ogólnie

<sup>21</sup> Należy zauważyć, że choć w teorii cyklu zrównoważonego występują wahania aktywności gospodarczej, to jednak gospodarka cały czas znajduje się w stanie równowagi, bowiem jest ona osiągnięta przy innym poziomie PKB. Innymi słowy, brak jest recesji i ożywienia, a w przypadku bezrobocia, jeśli jest to tylko dobrowolne, ma miejsce tzw. dobrowolna międzyokresowa substytucja pracy.

<sup>22</sup> E. Prescott, a także F. Kydland są autorami tzw. dynamicznej niespójności polityki stabilizacyjnej. Jest to kolejny argument wysunięty przeciwko stabilizacyjnej polityce dyskrecjonalnej. Stanowi on, że w przypadku prowadzenia polityki dyskrecjonalnej, nawet gdy politycy będą wybierać optymalne w danym momencie rozwiązanie, to nie są w stanie zapewnić maksymalizacji społecznej funkcji celu. Wynika to z założenia racjonalnych oczekiwań. C. Józefiak, P. Krajewski, M. Mackiewicz, *Deficyt budżetowy. Przyczyny i metody ograniczenia*, PWE, Warszawa 2006.

wskazywali na efekt wypychania: wydatki rządowe sfinansowane przez deficyt (obligacje) odbierają sektorowi prywatnemu środki na inwestycje, a to rzutuje na długofalową dynamikę wzrostu gospodarczego. W ich ujęciu aktywna i zbyt ekspansywna polityka fiskalna jest złudna, bowiem jej długofalowym efektem jest ekwiwalencja ricardiańska (Barro) oraz wyhamowanie wzrostu gospodarczego (Laufer, Barro, Prescott). Tezę o ujemnym wpływie na długofalowy wzrost gospodarczy zweryfikowano statystycznie w latach 1990–2005 i uczyniono to kilkakrotnie (tabela 2).

Z przeprowadzonych badań wynika, że oddziaływanie deficytu nie jest „liniowe” (co ukazują przedziały w tabeli 2). Przy niskim deficycie koszty wywołane jego wzrostem są względnie niskie, jednak przy wysokim jego przyrost o kolejny jeden procent PKB będzie już dużo silniej hamował rozwój, nawet o ponad 0,2 pkt. procentowego<sup>23</sup>.

Deficyt oddziałuje na wzrost gospodarczy za pośrednictwem wielu dróg. Uruchamia on efekt wypychania, co redukuje nakłady kapitału w gospodarce. Trzeba pamiętać, że jeśli deficyt wypycha prywatne inwestycje, to jednocześnie, zdaniem Jorgensona, spowalnia postęp techniczny ucieleśniony w kapitale. Dziś nowe maszyny i urządzenia mogą ucieleśniać nawet około dwóch trzecich postępu technicznego. Efekt wypychania w tej sytuacji dodatkowo wpływa, i to destruktywnie, na produktywność czynników produkcji<sup>24</sup>. Jednak efekt wypychania zachodzi także w obrębie wydatków publicznych – wydatki socjalne wypychają inwestycje infrastrukturalne i gdy tak się dzieje, wówczas deficyt pogarsza strukturę wydatków budżetowych. Podatków nie da się podnosić bez końca i jeśli rząd nie może już tego zrobić, to zazwyczaj w pierwszej kolejności ogranicza wydatki potencjalnie prorozwojowe. Presja na wzrost wydatków socjalnych jest bowiem znacznie większa aniżeli presja na zwiększenie wydatków potencjalnie rozwojowych.

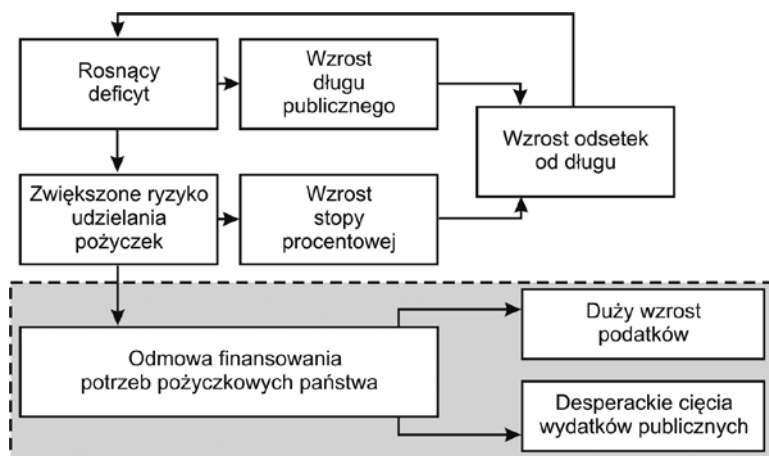
---

<sup>23</sup> Podobne badania przeprowadzone także dla Polski. Nie są one tak jednoznaczne, np. A. Żabiński wskazuje wprawdzie na małą, ale jednak dodatnią korelację pomiędzy deficytem a wzrostem gospodarczym w latach 1995–2005 (współczynnik korelacji 0,27), natomiast wyniki badań Rzońcy są zbieżne z cytowanymi w tabeli 3. A. Żabiński, *Wykorzystanie dyskrecjonalnych narzędzi polityki fiskalnej w procesie stabilizacji koniunktury*, w: *Polityka gospodarcza państwa*, red. D. Kopycińska, Wydawnictwo Naukowe US, Szczecin 2007; A. Rzońca, *Taki deficyt jak w Polsce obniży wzrost*, [www.wykop.pl](http://www.wykop.pl).

<sup>24</sup> D. Jorgensen, *Accounting for growth In the information age*, w: P. Aghion, *Handbook of Economic Growth*, Elsevier, Amsterdam 2008.

Notoryczny deficyt prowadzi do wzrostu ciężarów podatkowych i częstych zmian w systemie podatkowym. Są one konieczne dla zapewnienia obsługi długu. Coroczny deficyt strukturalny oznacza ciągły wzrost długu publicznego. Równie on o tyle, ile wynosi w danym roku deficyt. Państwo musi corocznie z własnych dochodów podatkowych wypłacać należne odsetki. Dług powoduje wzrost deficytu, a rosnący deficyt zwiększa dług. Powstaje swoiste błędne koło. Wypłata odsetek obniża w prostej linii tę wielkość deficytu, która może być skierowana na sfinansowanie podstawowych zadań państwa. Innymi słowy, wzrost kosztów obsługi długu osłabia antyrecesyjną siłę deficytu budżetowego, a w końcu zaczyna działać procesyjnie. O tych zależnościach informuje deficyt pierwotny, który ukazuje, jaka część deficytu pozostaje do dyspozycji rządu na zakup dóbr i usług po obsłudze odsetek długu publicznego<sup>25</sup>.

Rysunek 1. Deficyt – dług – kryzys finansowy



Źródło: opracowanie własne.

<sup>25</sup> Należy pamiętać, że na popyt globalny wpływa nie łączny deficyt budżetowy (cykliczny i strukturalny), a jedynie różnica między nim a kosztami obsługi długu, czyli deficyt pierwotny. Utrzymanie deficytu pobudzającego gospodarkę – czyli pierwotnego – na niemalejącym poziomie wymaga, aby przyrosty deficytu budżetowego były nie mniejsze niż przyrosty kosztów obsługi. Koszty obsługi długu zależą od tego, jaka była polityka fiskalna w przeszłości i jakie były warunki na rynkach finansowych przy zaciąganiu kolejnych pożyczek przez państwo. Gdyby rząd z jakichkolwiek powodów chciał zmniejszać dług publiczny, musiałby zmniejszać deficyt budżetowy. Powodowałoby to przez jakiś czas zmniejszanie deficytu pierwotnego, a więc generowanie popytu przez rząd byłoby coraz słabsze. Po wyeliminowaniu deficytu strukturalnego, gdy dług publiczny i koszt jego obsługi ciągle pozostają jeszcze dodatnie, deficyt pierwotny staje się ujemny, a to oznacza, że rząd nie tylko nie generuje dodatkowego popytu, ale go redukuje. Tolerowanie deficytu strukturalnego prowadzi rządy do takiego dylematu.



Odsetki od długu to wydatki, które nie przynoszą żadnych korzyści państwu ani podatnikom, nie realizują one zadań, które powinno spełniać państwo. Jeśli w porę nie ograniczy się deficytu, to przez bardzo wysoki poziom długu publicznego doprowadzi się do kryzysu, a nawet bankructwa państwa. Stabilność finansów publicznych nie oznacza, że wcześniej lub później dług musi być spłacony. Chociaż dług nie musi być spłacony, to musi jednak być obsługiwany w sensie spłat oprocentowania, ale – jak twierdził Domar – nie może przekroczyć bezpiecznego pułapu. Gdy pojawiają się trudności z pozyskaniem środków na ten cel, to najczęściej dokonywane są drastyczne podwyżki podatków i chaotyczne cięcia wydatków publicznych. Ten wariant ukazano na rysunku 1. Jeśli te drastyczne działania nie przyniosą efektów, to kraj jest zmuszony ogłosić bankructwo (upadłość finansową).

Deficyt wpływa także ujemnie na stosunki handlowe z zagranicą, a czyni to, wywołując przepływy zagranicznego kapitału portfelowego, co przekłada się na wahania kursu i tą drogą na wymianę handlową z zagranicą.

## 2. Deficyt a politycy

Według zwolenników polityki stabilizacyjnej, zwiększanie deficytu pozwala podnieść poziom produkcji (zatrudnienia) w krótkim okresie, w długim zaś szkodzi wzrostowi gospodarki. Z kolei redukcja deficytu, którą powszechnie uważa się za obniżającą PKB w krótkiej perspektywie, w dłuższej sprzyja rozwojowi. Decydenci stają więc przed trudnym wyborem: czy wygładzać wahania koniunkturalne i osłabiać długookresowy wzrost, czy też postępować odwrotnie. Praktyka gospodarcza wydaje się wskazywać, że decydują się najczęściej na to pierwsze, czyli chcą wykorzystywać deficyt do popychania gospodarki i nie myślą o skutkach tego działania dla długofalowego wzrostu gospodarczego.

Narastanie długu i deficytów budżetowych (tabela 1 i rysunek 2) ma wciąż miejsce i jest to tym bardziej znamienne, że dokonuje się w warunkach rosnącej dezaprobaty dla ekspansywnej polityki stabilizacyjnej i deficytu strukturalnego. Wskazuje to, że politycy nie zawsze chcą postępować zgodnie z zaleceniami teorii ekonomii; bardziej kierują się celami politycznymi niż względami ekonomicznymi. Rozliczne uwikłania sprawiają, że politykom trudno jest podporządkować politykę fiskalną wyłącznie celom ekonomicznym. Przypisuje się im krótkowzroczność i egoizm polegający na dążeniu do ponownego wyboru i utrzymania swojej partii przy władzy. Rodzi to silną pokusę do prowadzenia

polityki ekspansywnej w okresie bezpośrednio poprzedzającym elekcję, niezależnie od stanu koniunktury. W ten sposób negatywne oddziaływanie polityki fiskalnej, a zwłaszcza chroniczne występowanie deficytu strukturalnego wiążą się z teorią politycznego cyklu koniunkturalnego. Autorem takiej interpretacji jest W.D. Nordhaus. Jego teoria oparta jest na założeniu, że osoby sprawujące władzę z nadania społecznego często starają się wykorzystać ekspansywną politykę fiskalną w celu zwiększenia szans na reelekcję. Daje tu o sobie znać przeświadczenie, że korzystna sytuacja ekonomiczna sprzyja ponownemu wyborowi<sup>26</sup>.

Oportunistyczne zachowania polityków wiążą się z chęcią pozyskania głosów wyborców, ale wyborców „bieżących”. Interesy przyszłych pokoleń nie są tu reprezentowane, a wprost ignorowane. Politycy, mimo świadomości negatywnych skutków deficytu strukturalnego i długu publicznego dla długofalowego wzrostu gospodarczego, nie dążą do redukcji długu i nie ograniczają deficytu strukturalnego. W ten sposób na forum polityki fiskalnej narasta konflikt pokoleń. Dług publiczny i chroniczny deficyt są już tylko tego zewnętrzną postacią. Narastający dług spłacać będą nie obecni emeryci, lecz ich dzieci i wnukowie. Politycy dobrze wiedzą, że młode pokolenie w nikłym stopniu uczęszcza na wybory; to nie ich głosy ważą na wynikach wyborów, nie o ich interesy trzeba się zatem troszczyć.

Warto w tym miejscu poczynić istotne spostrzeżenie. Już w latach 20. ubiegłego stulecia, gdy świat socjologów i ekonomistów z uznaniem przyglądał się eksperymentom rządu ZSRR, ostrą krytykę takiego postępowania wyraził L. Mises. Redystrybucję rządową prywatnego dochodu, dokonywaną w imię dobra ogółu, uznał za marnotrawstwo i utopię. Już wtedy wyjaśnił, dlaczego nie można ufać politykom jako zarządzającym finansami publicznymi. Kontynuatorem jego krytyki był po wielu dziesięcioleciach M. Friedman, a po nim wielu ekonomistów nowej szkoły klasycznej oraz neoinstytucjonalnej. Czas pokazał, że Mises i Friedman nie mylili się w swoich prognozach. Amerykańscy i europejscy politycy próbowali utrzymać się przy władzy, hojnie rozdając pieniądze, niezależnie od wpływów z podatków. Rezultatem tych działań było narastanie długów i brak środków na finansowanie wydatków państwa.

Keynes, Lerner, Hansen, Domar, Tinbergen i Samuelson podświadomie ufali odpowiedzialności polityków. Założyli oni, że politycy wyposażeni w wiedzę ekonomiczną będą wiernie podążali za radą profesjonalnych ekonomistów.

<sup>26</sup> W.D. Nordhaus, *The Political Business Cycle*, „Review of Economic Studies” 1975, nr 42.

Mises i Friedman nie ufali politykom, uwzględniając ich rzeczywiste korzyści i motywacje. Dziś widać, że to ich teorie silniej zakorzenione są w podstawach socjologicznych i dzięki temu to oni lepiej tłumaczą realia życia społecznego. Innymi słowy – lepiej rozumieją świat polityków. Jednak można to stwierdzić dopiero dziś, czyli po prawie 80 latach doświadczeń interwencjonizmu. Keynes i jego zwolennicy stworzyli piękną teorię, tłumaczącą, jak zwalczać recesję, jak do niej nie dopuszczać, ale jednocześnie wyposażyli świat polityków w szczególną broń, twierdząc, że deficyty są dobre dla gospodarki. Jak się okazało, doktryna ta posłużyła politykom za usprawiedliwienie dla realizacji zupełnie innych celów. Stała się podstawą dla politycznie umotywowanej fiskalnej nieodpowiedzialności; przewrotnie posłużyła w walce o władzę i jej utrzymanie.

Przedstawione powyżej rozważania pozwalają sądzić, że w gospodarce rynkowej nie działają mechanizmy dyscyplinujące rząd w niekontrolowanym wzroście wydatków. Owszem, są takowe, ale zaczynają działać dopiero wówczas, gdy dany kraj jest już w impasie, co niesie za sobą bardzo przykre konsekwencje. Związane są one ze wzrostem stóp procentowych od obligacji. Dochodzi do tego, gdy inwestorzy w miarę wzrostu zadłużenia państwa, czyli pogarszania jego wiarygodności kredytowej (co ukazują tzw. ratingi), żądają coraz wyższej premii za ryzyko związane z zakupem obligacji<sup>27</sup>. Wówczas w przypadku pożyczek zaciąganych na rynku zagranicznym wpływ dyscyplinujący wywiera groźba odmowy zakupu rolujących dług obligacji, a ma to miejsce przy znaczącym spadku wiarygodności kredytowej kraju. Innymi słowy, groźba kryzysu finansowego, a zwłaszcza groźba niewypłacalności kraju niesie otrzeźwienie i to wymusza konieczne, ale przykre dla społeczeństwa działania<sup>28</sup> (rysunek 1). W tej groźnej sytuacji rynek finansowy staje się bodźcem wspierającym działania zmierzające do ograniczania deficytów i długów. Paradoksalnie rynek finansowy, który oskarżany był niedawno o doprowadzenie do kryzysu, może okazać się dziś najbardziej skutecznym narzędziem, które pomoże zapobiec kryzysowi fiskalnemu.

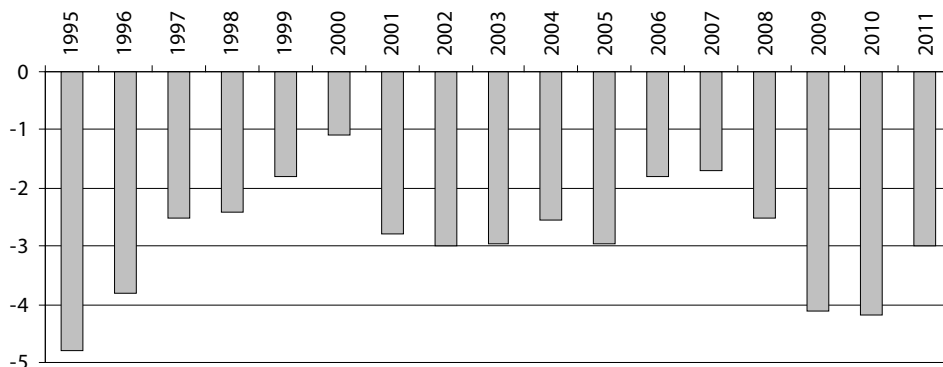
<sup>27</sup> Utrata wiarygodności w praktyce przekłada się dodatkowo na osłabienie waluty. Słabszy pieniądz naraża gospodarkę na wzrost inflacji, czyli droższe kredyty. Kiedy drożeje pieniądz kredytowy, część podmiotów wycofuje się z rynku, doprowadzając do spadku PKB, a to oznacza niższe dochody państwa i – co za tym idzie – wzrost deficytu.

<sup>28</sup> Może to doprowadzić nawet do tak drastycznej sytuacji, jaka miała miejsce w Rosji w 1998 roku, kiedy to rząd nie miał pieniędzy na spłatę ani obsługę zaciągniętego długu. W podobnej sytuacji znajdują się dziś rządy Grecji, ale także Hiszpanii, Portugalii, a nawet Włoch. Dziś rządy Grecji i Portugalii przeznaczają 6%–7% PKB na obsługę zadłużenia.

Dziś w Europie, a konkretnie w Unii Europejskiej polityka ekonomiczna jest poddana określonym, ale formalnym rygorom. Zasadne jest więc pytanie, czy w tych stanowieniach dominuje interes społeczny, a konkretnie – czy i w jakim stopniu reprezentowany jest interes obecnych i przyszłych pokoleń.

Z pozoru odpowiedzi wydają się pozytywne, bowiem w traktacie z Maastricht ograniczeniu poddano deficyt i dług, a walory automatycznych stabilizatorów i ich przewaga nad polityką dyskrejonalną znalazły swe uznanie w postanowieniach Komisji Europejskiej. W 2002 roku Komisja Europejska przyjęła, że ocena polityki fiskalnej powinna się opierać na wielkości strukturalnego salda sektora finansów publicznych. Zgodnie z wytycznymi Komisji Europejskiej, utrzymywanie zrównoważonego salda sektora finansów publicznych lub nadwyżki budżetowej powinno dotyczyć salda skorygowanego o wahania cykliczne (EK 2003 r.). Według zapisów Paktu Stabilności i Wzrostu polityka fiskalna w strefie euro powinna się zatem opierać na automatycznych stabilizatorach koniunktury. Wszystko to oznacza, że państwa należące do strefy euro winny w ramach cyklu prowadzić jedynie pasywną politykę fiskalną. Margines dla deficytu strukturalnego jest niewielki i wynosi zaledwie jeden procent PKB. Jest to zgodne z teorią ekonomiczną.

Rysunek 2. Strukturalny deficyt budżetowy 17 państw strefy euro jako odsetek PKB



Źródło: W. Wojtas, P. Stolarczyk, *Czy po konsumpcji „sześciopaku” Unię Europejską czeka ból głowy?*, Analiza FOR 2011, nr 11, s. 7.

Jednak reguły, przepisy i zasady nie na wiele się zdadzą, jeśli nie są przestrzegane. Mimo obowiązywania PSIW **deficyt strukturalny** cały czas wystę-

puje i znacznie przekracza jeden procent (rysunek 2). Co więcej, politycy nie reagują w ogóle na wysyłane przez KE ostrzeżenia. Do 2010 roku odnotowano aż 97 przypadków przekroczenia dopuszczalnego deficytu, a mimo to w całym tym okresie ani razu nie zastosowano sankcji przewidzianych paktem<sup>29</sup>. Wspólnie podjęte zobowiązania pozostały pustym zapisem. Pokazuje to dobitnie, jak bardzo politycy, mimo deklaracji i zobowiązań, „pokochali” popychanie gospodarki deficytem i jak trudno jest im od tego odejść.

Efektem jest sytuacja fiskalna Grecji, Hiszpanii, Portugalii, Włoch itd. Do tej pory w ramach UE obowiązywała zasada procedury nadmiernego deficytu (nie była przestrzegana), jednak nie obowiązywała żadna procedura nadmiernego długu publicznego (60% PKB). Tymczasem to wysoki dług, a nie bieżący deficyt – przykład Grecji i Portugalii czy Hiszpanii – okazał się zagrożeniem dla stabilności finansowej, i to nie tylko tych krajów, ale całej strefy, a nawet Unii Europejskiej. Dług publiczny, który *via* deficyt miał być – w myśl teorii keynesowskiej – pomocny na bolączki recesji, w wydaniu polityków doprowadził do zapaści finansów publicznych. Trudno o większą przewrotność losu i doktryny. Nie pomógł Pakt Stabilności i Wzrostu, nie zapobiegł temu, co stało się z finansami publicznymi Grecji, Portugalii, Włoch.

Dopiero stojąc na krawędzi przepaści, politycy chcą słuchać ekonomistów. Ich uznaniem dla wymogów teorii i ustępstwem na jej rzecz jest tzw. „**sześciopak**”. W ramach tych wytycznych wiąże się deficyt z długiem i myśli się o wprowadzeniu sankcji, gdy deficyt zaczyna przekraczać 3% PKB, a dług 85% PKB. W świecie polityków „sześciopak” to wyraźna deklaracja wychodząca naprzeciw wymogom teorii. Czas pokaże, czy politycy będą przestrzegać tej obietnicy, czy też nie. Od tego zależy przyszłość nie tylko strefy euro, ale i całej Unii Europejskiej. Od tego zależy dziś przyszłość Europy. Tygrysy azjatyckie tego problemu nie mają.

## Podsumowanie

Wielki kryzys zmienił stosunek ekonomii do deficytu budżetowego. Za sprawą Keynesa uznano go za konieczne narzędzie stabilizacji wzrostu gospodarczego. Domar i Tinbergen to myślenie rozszerzyli i uznali, że deficyt, a ściślej deficyt

<sup>29</sup> W. Wojtas, P. Stolarczyk, *Czy po konsumpcji „sześciopaku” Unię Europejską czeka ból głowy?*, Analiza FOR 2011, nr 11, s. 7.

strukturalny, jest konieczny już nie tylko dla utrzymania równowagi, ale także do zapewnienia wzrostu gospodarczego.

Przełom w podejściu do deficytu nastąpił w latach 70. ubiegłego wieku. Szkoła monetarystyczna, która wówczas doszła do głosu, wysunęła ważne argumenty przeciwko tak prowadzonej polityce fiskalnej. Wskazano na jej mankamenty, co pozwoliło zacząć negocjowanie wpływu deficytu na proces stabilizacji koniunktury. Szkoła realnego cyklu i podażowa poszły w tej krytyce znacznie dalej, a mianowicie zaczęły mocno akcentować ujemny wpływ deficytu już nie tyle na równowagę, ale głównie na długookresowy wzrost gospodarczy. Na tym polu wysunięto następujące argumenty: wpływ deficytu na inflację, absorpcję oszczędności, efekt wypychania, a nawet niekorzystny wpływ na kurs walutowy. Problem deficytu został tą drogą ponownie włączony do teorii wzrostu.

Empirycznie potwierdzono słuszność dorobku nowej szkoły klasycznej, mimo to wnioski płynące z ich teorii były w praktyce ignorowane przez rządy. Świat polityków – mimo odmiennych deklaracji – wciąż hołdował maksymie „deficyt jest dobry dla gospodarki”, czego efektem był narastający, i to w szybkim tempie, dług publiczny.

W tej sytuacji ekonomiści zwrócili politykom uwagę, że notoryczne finansowanie deficytu przez emisję długu jest bardzo groźne, gdyż może doprowadzić – przez chroniczne narastanie zobowiązań – do ryzyka odmowy rolowania długu, czyli do deprecjacji długu, co z kolei może wywołać załamanie wzrostu gospodarczego. W takich okolicznościach w świecie akademickim narodziła się koncepcja stabilności fiskalnej, w myśl której od potrzeb stabilizacji gospodarki (równowagi, wzrostu) ważniejsze są potrzeby bezpieczeństwa finansów państwa. Prace w tym nurcie idą w kierunku oceny minimalizacji negatywnych skutków finansowania deficytowego, czyli określenia optymalnych rozmiarów długu publicznego. Przekroczenie bezpiecznego poziomu zadłużenia ma bowiem bardzo daleko idące reperkusje – może doprowadzić do ograniczenia wypłacalności państwa, a to w dalszej kolejności prowadzić do głębokiego kryzysu i recesji, a nawet do bankructwa. Troska o długookresowy rozwój musi być więc koniecznie połączona z bezpieczeństwem fiskalnym państwa.

Na koncepcję stabilności fiskalnej, jako na nowy nurt, można patrzeć w różny sposób. Raz można ją traktować jako wyraz bezsilności świata nauki wobec oporu polityków, skutkiem czego świat ów przyjął następującą postawę: skoro nie da się ukrócić czy zaprzestać deficytowego finansowania, które samo w sobie jest złem, to przynajmniej należy politykom wskazać bezpieczne granice takiego

postępowania dla funkcjonowania gospodarki, czyli rozmiarów długu publicznego.

W świetle drugiej interpretacji na koncepcję stabilności fiskalnej, jako na nowe podejście do deficytu i długu, można patrzeć jak na swoistą syntezę, czyli kompromis dwóch przeciwstawnych koncepcji prowadzenia polityki fiskalnej: koncepcji keynesowskiej i nowej szkoły klasycznej. Przedstawiciele nowej szkoły klasycznej nie są zwolennikami wspierania gospodarki deficytem; z konieczności akceptują deficyt cykliczny, czyli wywołany mechanizmem automatycznych stabilizatorów, ale zdecydowanie opowiadają się przeciw deficytowi strukturalnemu i polityce dyskrecjonalnej. Inne na tym polu jest stanowisko keynesistów i nowej szkoły keynesowskiej. Nowy nurt, czyli związany ze stabilnością fiskalną, nie wyklucza keynesowskiej koncepcji prowadzenia ekspansywnej polityki fiskalnej. Jego przedstawiciele twierdzą jednak, że po okresie wspomaganiania koniunktury deficytem konieczne jest unormowanie sytuacji fiskalnej, czyli doprowadzenie relacji dług-PKB do stosownego (bezpiecznego dla dalszego rozwoju) poziomu.

## Literatura

- Buchanan J., Wagner R., *Democracy in Deficit: The Political Legacy of Lord Keynes*, Liberty Fund, Indianapolis 1999.
- Burger P., *Sustainable Fiscal Policy and Economic Stability. Theory and Practice*, Edward Elgar, Cheltenham 2003.
- Elmendorf D., Mankiw G.N., *Government Debt – General Principles*, Lectures on Macroeconomics. Worth Publisher, 2001.
- Jorgensen D., *Accounting for growth In the information age*, w: P. Aghion, *Handbook of Economic Growth*, Elsevier, Amsterdam 2008.
- Józefiak C., Krajewski P., Mackiewicz M., *Deficyt budżetowy. Przyczyny i metody ograniczenia*, PWE, Warszawa 2006.
- Łaski K., *Strukturalne przyczyny kryzysu finansów publicznych w Unii Europejskiej*, PAN „Economic Studies” 2011, nr 1.
- MacKenzie D.W., *The Myth of Functional Finance*, „Quarterly Journal of Economics” 2004, vol. 88.
- Nordhaus W.D., *The Political Business Cycle*, „Review of Economic Studies” 1975, nr 42.
- Próchnicki L., *Współczesne doktryny ekonomiczne*, Infoplan, Warszawa 2009.
- Próchnicki L., *Z dziejów myśli ekonomicznej*, Infoplan, Warszawa 2008.
- Rzońca A., *Taki deficyt jak w Polsce obniży wzrost*, [www.wykop.pl](http://www.wykop.pl).

- Trepan B., Walsh C., *Testing Interperoral Budget Constraints. Theory and Practice*, „Journal of Money, Credit and Banking” 1991, nr 2.
- Wojtas W., Stolarczyk P., *Czy po konsumpcji „szczęciopaku” Unię Europejską czeka ból głowy?*, Analiza FOR 2011, nr 11, s. 7.
- Żabiński A., *Wykorzystanie dyskrecjonalnych narzędzi polityki fiskalnej w procesie stabilizacji koniunktury*, w: *Polityka gospodarcza państwa*, red. D. Kopycińska, Szczecin 2007.
- Żukrowska K., *Integracja europejska – nowe bariery czy trwały kryzys?*, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2008.

## THE ROLE OF THE BUDGET DEFICIT IN THE ECONOMY – THE ACADEMIA OUTLOOKS

### Summary

Purpose of the article is a presentation of the views of the academia to the role of the budget deficit in the economy. These views due to the changing reality, were far-reaching change. After period of strong approval for the deficit as an instrument for overcoming the economic downturn there has been a principal repayment and suddenly the academia began to accentuate the faults of stabilization policy. They negated completely inappropriate actions and additionally began to refer to the coincidence of the deficit and government debt was no longer economic stability—but stability of fiscal state. As far as the theory of financial deficit and government debt has far-reaching use moderation, so the actual fiscal policy stopped there are not any changes. As a result, European politicians and not only European brought the world to the edge of the fiscal crisis.

*Translated by Lech Próchnicki*

**Keywords:** budget deficyt, macroeconomic policy, economic growth.