Zeszyty Naukowe
Wyższej Szkoły Bankowej w Poznaniu
Nr 36/2011

Lech Próchnicki

Uniwersytet Szczeciński

Rola deficytu budżetowego w gospodarce – retrospekcja historyczna

Streszczenie. *Celem artykułu jest prezentacja poglądów świata akademickiego na rolę deficytu budżetowego w gospodarce. Poglądy te na skutek zmieniającej się rzeczywistości ulegały daleko idącej zmianie. Po okresie zachwytu – czyli 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 stabilnością fiskalną państwa. O ile teoria deficytu i długu budżetowego ulegała daleko idącej moderacji, o tyle rzeczywista polityka fiskalna nie. W efekcie politycy europejscy i nie tylko europejscy pokochali deficyt i doprowadzili świat do krawędzi kryzysu fiskalnego.*

1. 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. Taką sytuację obserwujemy w zasadzie przez cały okres po drugiej wojnie światowej. Jednocześnie w tym samym czasie gospodarki prawie wszystkich krajów rozwiniętych cieszyły się praktycznie nieprzerwanym wzrostem gospodarczym. Załamania w zasadzie 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 jest przedmiotem niniejszego artykułu, którego celem jest z jednej strony przedstawienie ewolucji teorii na temat roli deficytu i długu, a z drugiej – ukazanie, jak do zdobyczy świata nauki ustosunkowywali się ci, co w praktyce urzeczywistniają politykę makroekonomiczną.

2. Deficyt budżetowy w teorii ekonomii

Poglądy na temat wpływu deficytu budżetowego na gospodarkę ulegały daleko idącej ewolucji. Początkowo, czyli u klasyków i neoklasyków, z racji paradygmatu państwa minimalnego deficyt budżetowy uważany był za zło, gloryfikowano budżet zrównoważony i to zrównoważony w skali roku[1]. Przełom w podejściu nastąpił w ramach rewolucji keynesowskiej. Doświadczenia lat trzydziestych i teoria J.M. Keynesa utorowały drogę koncepcji korygowania niedoskonałości rynku drogą interwencji państwa. Deficyt stał się pożądanym narzędziem wyprowadzania gospodarki z recesji. To za jego pomocą miano stymulować agregatowy popyt i tą drogą miano przyspieszyć powrót gospodarki, przeżywającej recesję, do pełnego wykorzystania potencjału wytwórczego. Mechanizm pobudzania był dość prosty: skoro prywatne oszczędności – przez swe „zamrożenie" – wrzuciły gospodarkę w kryzys, to należało te niezagospodarowane oszczędności – poprzez mechanizm obligacji – przechwycić i skierować 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). Ale 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 nie pojawiały się, tzw. efekt płynności dawał o sobie w pełni znać. Ekonomia neoklasyczna okazała się w warunkach silnych załamań bezsilna[2]. Nowi teoretycy – czyli keynesiści – wypracowali więc nowe rozwiązanie: ekspansywną politykę fiskalną. Bodziec monetarny zastąpiono impulsem fiskalnym: wzrost zakupów rządowych – sfinansowany deficytem budżetowym (obligacje) rekompensował tu spadek wydatków prywatnych, głównie inwestycji[3].

---

[1] 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.

[2] L. Próchnicki, *Współczesne doktryny ekonomiczne*, Infoplan, Warszawa 2009, s. 24–28.

[3] Pod koniec lat trzydziestych ubiegłego wieku, w kręgach neoklasycznych wysunięto koncepcję „efektu Pigou". To rozwiązanie – bazujące na spadku cen w warunkach danego dochodu

Ta koncepcja obiecywała coś więcej niż tylko samą substytucję w obrębie tego, co dziś nazywamy wydatkiem autonomicznym. Obiecywała, że ów wzrost wydatków publicznych uruchomi efekt mnożnikowy i tą drogą doprowadzi do zwiększenia wydatków prywatnych, głównie konsumpcji. Absorpcja prywatnych oszczędności (obligacje – deficyt) poprzez zakupy rządowe skutkowała wzrostem konsumpcji prywatnej. Koncepcja mnożnika Keynesa była absolutnym novum i wzmacniała wiarygodność rodzącej się teorii agregatowego popytu, była też przekonywająca i dzięki temu stała się teoretycznym uzasadnieniem dla polityki interwencyjnej rządu. Teorię interwencjonizmu fiskalnego doskonalono przez lata czterdzieste, pięćdziesiąte i sześćdziesiąte. W ten proces zaangażowane były wybitne autorytety, takie jak Hansen, Lerner, Samuelson, E.D. Domar, Hicks, Leontief, Philips.

Trzeba pamiętać, iż choć to Keynesowi przypisuje się promowanie wydatków państwowych i deficytów w celu walki z bezrobociem, to jednak dopiero Abba Lerner, Hansen i Domar rozwinęli i dopracowali w szczegółach tę część Keynesowskiego programu. To oni wypracowali koncepcję tzw. finansów funkcjonalnych (Lerner) i budżetu operacyjnego (Hansen). W sposób jednoznaczny odrzucili zasadę zrównoważonego w ciągu roku budżetu; według nich równowaga nie może być celem samym w sobie, powinna być traktowana jako jeden z elementów funkcjonowania ogólnego mechanizmu gospodarki rynkowej. W pewnych okresach zaciąganie długu jest – ich zdaniem – nie tylko nieszkodliwe, lecz przynosi korzyści gospodarce oraz społeczeństwu i może przynieść poprawę sytuacji finansowej państwa. Zaciąganie w latach depresji pożyczek na finansowanie niezbędnych wydatków gospodarki narodowej jest przejawem zdrowej polityki fiskalnej. Nadwyżka oszczędności nad inwestycjami – praprzyczyna bezrobocia – jest przechwytywana przez obligacje i kierowana na dodatkowe wydatki rządowe[4].

Takie postępowanie oczywiście prowadziłoby do narastania długu publicznego, co groziłoby w przyszłości daleko idącymi konsekwencjami. Lerner, a zwłaszcza Hansen był świadom wiążących się z tym niebezpieczeństw i zaproponował nowatorskie, niespotykane dotąd w świecie akademickim, rozwiązanie. Rozwiązanie, które pozwoliłoby uniknąć grożących 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 co do wzrostu podatków musieliby podejmo-

---

nominalnego – miało być odpowiedzią neoklasyków na drogę wskazaną przez Keynesa. W założeniu obiecywało bowiem samoczynny mechanizm przywracania równowagi. Więcej na ten temat L. Próchnicki, *Współczesne doktryny ekonomiczne*, wyd. cyt., s. 30–31.

[4] D.W. MacKenzie, *The Myth of Functional Finance*, „Quartterly Journal of Economics" 2004, Vol. 88.

wać 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[5]. Wprowadzając ów miernik Hansen nadał nowy kierunek dyskusji na temat dopuszczalnych rozmiarów deficytów. Temat ów kontynuować będzie Domar, stworzy on inny wskaźnik, ale u niego ta dyskusja związana będzie dodatkowo z rolą deficytu w rozwoju długofalowym.

O realną równowagę budżetową w dłuższym horyzoncie czasowym – czyli w cyklu koniunkturalnym – troszczył się twórca idei „państwa dobrobytu" G. Myrdal. Obserwując manipulacje budżetowe administracji rządowej i chcąc położyć kres brakowi odpowiedzialności, zaproponował konkretne rozwiązanie, a mianowicie to, aby opracować system prowadzenia rachunkowości budżetowej, który wydłuży okres budżetowy na cały cykl koniunkturalny. Gwarantem równowagi budżetowej w trakcie cyklu miało być specjalne konto rachunkowe, zwane kontem wyrównawczym[6].

Koniecznie w tym miejscu trzeba podkreślić, iż w koncepcji Lernera i Hansena równowaga budżetowa jest, tak jak u neoklasyków, 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 Lernera okres ten znacznie się wydłuża: budżet ma być zrównoważony w czasie cyklu koniunkturalnego. To rozumowanie ma dodatkowy istotny aspekt, a mianowicie do teorii funkcjonowania gospodarki, a konkretnie do problemu utrzymywania równowagi globalnej na dobre zostaje wprowadzone pojęcie **długiego okresu**. Keynesa, jak wiadomo, długi okres nie interesował (w długim okresie wszyscy będziemy martwi), z kolei u neoklasyków rozróżnienie pomiędzy krótkim a długim okresem nie występowało. Równowaga była utrzymywana w sposób ciągły, istniała zatem zawsze, a bezrobocie nie miało miejsca. Państwo miało tylko patrzeć i podziwiać, jak cudownie przebiega proces samoregulacji gospodarki przez sektor prywatny. Wielki kryzys podał w wątpliwość takie podejście. Przywróce-

---

[5] 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, iż problem równowagi budżetowej nie występuje u niego tak ostro jak u Hansena. Szerzej na ten temat: P. Burger, *Sustainable Fiscal Policy and Economic Stablility. Theory and Practice*, ELGAR 2003.

[6] Na tym koncie księgowane byłyby deficyty budżetu, które spłacano by w przyszłości. Istnienie konta gwarantowałoby, że te deficyty nie znikną z systemu budżetowego wraz z wygaśnięciem uchwalanej corocznie ustawy budżetowej. W ten sposób chciano zapewnić spłatę deficytów powstałych w czasie recesji. Więcej na ten temat: L. Próchnicki, *Współczesne doktryny ekonomiczne*, wyd. cyt.

nie równowagi przy pełnym zatrudnieniu wymaga czasu i do tego niezbędna jest aktywna rola państwa – to rozumowanie Keynesa materializowała w szczegółach koncepcja finansów funkcjonalnych Lernera. To w tym czasie rodzi się 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 tak jak u Lernera, gospodarka doznaje zmiennych stanów aktywności gospodarczej, czyli nie tkwi cały czas w stanie równowagi globalnej i konieczny jest upływ czasu potrzebny do jej przywrócenia. Dodać jednak w tym miejscu należy, iż u nowych klasyków inna jest ocena przyczyn fluktuacji gospodarczych, jeszcze większe różnice zachodzą w ocenie środków przywracających równowagę, w tym roli deficytu budżetowego – 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 w tym miejscu przypomnieć, że ta stworzona przeszło dwieście lat temu teoria była orężem w walce nowo rodzącej się burżuazji z merkantylizmem, a konkretnie z jej doktryną głoszącą konieczność utrzymywania chronicznej nadwyżki w bilansie handlowym. Hume wskazał na daleko idące ujemne skutki takiego gospodarowania dla kraju i dowiódł, że najlepsze rozwiązanie to takie, w którym bilans handlowy jest równoważony w przeciągu dłuższego czasu (nawet kilkunastu lat) – dowodził, że po okresie nadwyżki w obrotach z zagranicą sytuacja powinna się odwrócić[7].

Jakkolwiek teoria finansów funkcjonalnych dzięki koncepcji finansów zrównoważonych w długim okresie była absolutnym novum, ale była owym novum jedynie na forum teoretycznym, czyli w świecie akademickim. Politycy, a konkretnie Coolidge i Hoover przetestowali program funkcjonalnych finansów na wiele lat, zanim został zaproponowany[8]. Ale w USA Harry Truman był ostatnim prezydentem, któremu udało się spłacić większy dług. Po 1952 roku nadwyżki budżetowe w USA pojawiały się tylko przez kilka lat[9]. Podobnie było w Europie.

---

[7] L. Próchnicki, *Z dziejów myśli ekonomicznej*, Infoplan, Warszawa 2008, s. 124–127.

[8] Za rządów Hardinga i Coolidge'a spłacono znaczącą część długu publicznego podczas boomu w latach 1923–1928. Warren Harding spłacił dwa miliardy dolarów długu – nie spowalniając naprawy skutków depresji z 1921 roku. Calvin Coolidge zaś spłacił około dwóch razy tyle. Nadwyżki Coolidge'a miały miejsce podczas boomu lat dwudziestych, tak jak Lerner zalecał później. Za Roosevelta kontynuowana była polityka wielkich deficytów, które wzrosły do trzech i pół miliarda dolarów. Herbert Hoover odwrócił sposób prowadzenia polityki fiskalnej, gdy gospodarka zaczęła zwalniać, dokładnie tak, jak radzi Lerner. Nadwyżka budżetowa z czasów Coolidge'a wysokości miliarda dolarów wyparowała, gdy Hoover zwiększył wydatki, a wielka depresja zmniejszyła wpływy z podatków. Prezydentura Hoovera skończyła się deficytem wynoszącym pół miliarda dolarów w 1931 roku i trzech miliardów dolarów w 1932 roku. D.W. MacKenzie, wyd. cyt.

[9] Tamże.

Rządy utrzymywały deficyty prawie przez całe lata sześćdziesiąte, siedemdziesiąte, osiemdziesiąte i dziewięćdziesiąte i co więcej, utrzymują je do tej pory (tabela 1). Widoków na ich spłacenie brak. Wydaje się, że im więcej politycy wiedzieli o ekonomii keynesowskiej, tym mniej byli skłonni słuchać jej zaleceń.

U Keynesa i jego apostołów wydatki interwencyjne (w tym wpływy z obligacji) miały być kierowane na infrastrukturę, czyli na wzrost kapitału rzeczowego (np. autostrady). Wprowadza to politykę interwencyjną w sferę tworzenia kapitału – dokonywał się w ten sposób proces uspołeczniania procesu akumulacji. Rząd w tym modelu wykorzystuje niezagospodarowane oszczędności do finansowania infrastruktury i sam woluntarystycznie decyduje o kierunkach ich przeznaczenia. Podobnie ma się sprawa z podnoszeniem podatków. Konkretne decyzje co do instrumentów, które mają wyprowadzać gospodarkę z recesji, zapewnienie równowagi budżetowej w długim okresie są w rękach rządu, a dokładniej administracji rządowej; z tej racji sugerowany mechanizm zapewnienia równowagi to mechanizm ręcznego sterowania (dziś określa się to mianem polityki dyskrecjonalnej). W tym modelu niepomiernie rosła rola rządu.

I ten to fakt leżał u podstaw daleko idącej wstrzemięźliwości, jaką początkowo teorii finansów 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.

W takiej to atmosferze pojawił się nowy pomysł, a mianowicie: automatyczne stabilizatory gospodarki. Ich autorem jest Hansen, Hart, Ruml (wielka dyskusja). Był to znaczący krok do przodu. Idea automatycznych stabilizatorów osłabiała niechęć, jaka wciąż istniała dla tez ekonomii keynesowskiej. Nie odwoływała się do woluntaryzmu rządu, wręcz przeciwnie; do zasad interwencji wprowadzała bowiem mechanizm samoczynnego działania[10]. Stabilizatory, jak wiadomo, 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 – w sferze wydatków działają one bowiem jedynie w obrębie świadczeń społecznych, a w sferze 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.

---

[10] D. Elmendorf, G.N. Mankiw, *Goverment Debt – General Priceples*, Lectures on Macroeconomics. Worth Publisher, 2001.

Tabela 1. Deficyt sektora finansów publicznych w relacji do PKB w krajach europejskich

Państwo	1965–1999	2000–2005	2006	2007	2008	2009	2010
Austria	–3,2	–3,0	–1,6	–0,9	–0,9	–4,1	–4,6
Belgia	2,5	0,6	–0,1	–1,1	–1,3	–5,9	–4,1
Bułgaria	+1,1	+0,1	+1,8	+1,1	1,7	–4,7	–3,2
Cypr	–3,5	–3,3	–1,2	+3,4	+0,9	–6,0	–5,3
Czechy	–3,8	–4,8	–2,6	–0,7	–2,7	–5,9	–4,7
Dania	1,1	+2,3	+5,2	+4,8	+3,4	2,7	2,7
Estonia	–0,6	+ 0,6	+2,4	+2,5	2,8	–1,7	0,1
Finlandia	–1,6	+3,2	+4,0	+5,2	–4,2	–2,6	–2,5
Francja	–3,3	–2,8	–2,3	–2,7	–3,3	–7,5	–7,0
Grecja	–2,2	–,55	–5,7	–6,4	–9,8	–15,4	–10,5
Hiszpania	–2,7	–0,9	+2,0	+1,9	–4,2	–11,1	–9,2
Holandia	–1,3	–2,2	+0,5	+0,2	+0,6	–5,5	–5,4
Irlandia	+0,3	+0,2	+2,9	+0,1	–7,3	–14,4	–32,4
Litwa	–2,0	–2,4	–0,5	–0,3	–4,2	–9,7	–7,7
Luksemburg	+2,7	+2,2	+1,4	+3,7	+3,0	–0,9	–1,7
Łotwa	–4,5	–3,1	–1,0	–3,3	–4,2	–9,7	–7.7
Malta	–7,9	–6,4	–2,8	–2,4	–4,5	–3,7	–3,6
Niemcy	–2,4	–3,2	–1,6	+0,2	–0,1	3,0	–3,3
Polska	–4,1	–4,8	–3,6	–1,9	–3,7	–7,3	–7,9
Portugalia	–3,8	–3,7	–4,1	–3,1	–3,5	–10,1	–9,1
Rumunia	–3,5	–2,3	–2,2	–2,6	–5,7	–8,5	–6,4
Słowacja	–6,5	–5,8	–3,2	–1,8	–2,1	–8,0	–7,9
Słowenia	–3,5	–2,8	–2,3	–1,5	–1,8	–6,0	–5,6
Szwecja	–2,1	+0,9	+2,1	3,0	+2,2	–0,7	0,0
Węgry	–7,0	–4,7	–9,3	–5,0	–3,7	–4,5	–4,2
W. Brytania	–2,3	–1,7	–2,7	–2,7	–5,0	–11,4	–10,4
Włochy	–5,1	–3,8	–3,4	–1,5	–2,7	–5,4	–4,6
Islandia	–	–	+6,0	–5,0	13,5	–9,9	–7,8
Norwegia	–	+7,9	+18,5	+17,5	+19,1	+10,5	+10,5
Turcja	–2,3	–16,7	–0,7	–0,1	–1,0	–2,2	–6,7
UE (27)	–1,7	–1,9	–1,5	–0,9	–2,4	–6,8	–6,4

Źródło: Eurostat 2011.

Na mocy wielkiej dyskusji uznano, że środki automatyczne są bardzo pożyteczne i ze wszech miar wskazane, ale 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 Jana Tinbergena, Samuelsona i Domara W ten sposób znaleziono uzasadnienie dla dyskrecjonalnej polityki stabilizacyjnej[11].

Wprowadzenie w mechanizm funkcjonowania gospodarki automatycznych stabilizatorów pozwoliło na oddzielenie od siebie dwóch rodzajów działań stabilizacyjnych – działań, które leżą u podstaw dwóch postaci polityki antycyklicznej: polityki pasywnej (automatyczne stabilizatory) i polityki 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 deficytu strukturalnego. Ich autorem jest Jan Tinbergen i Domar[12].

Deficyt cykliczny według Tinbergena to taki, który w widoczny sposób jest zależny od wahań cyklu koniunkturalnego. W czasach wzrostu i rozwoju gospodarczego może się on znacznie obniżyć, a nawet przyjąć wartość dodatnią (nadwyżka cykliczna), natomiast przy spowolnieniu lub w kryzysie będzie on wzrastał. Powodem jest obniżenie się dochodów podatkowych państwa, wywołanych kurczącym się PKB, a jednocześnie zwiększenie się wydatków, np. na zasiłki dla bezrobotnych. Istotne w przyjętym rozumowaniu było to, że w warunkach równowagi deficyt cykliczny nie występuje.

Z kolei deficyt strukturalny zdefiniował on jako deficyt konieczny dla utrzymania gospodarki w stanie równowagi makroekonomicznej. Jest to więc deficyt hipotetyczny (potencjalny), gwarantujący pełne zatrudnienie. Istotne jest to, iż w sytuacji równowagi makroekonomicznej deficyt cykliczny według wyliczeń Samuelsona wynosi zero[13].

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 rze-

---

[11] Tamże. Akceptacja dla niej rosła, czemu sprzyjało kierowanie wydatków nie na cele czysto kapitałowe, ale społeczne i infrastrukturę publiczną.

[12] P. Burger, *Sustainable Fiscal Policy and Economic Stablility*, wyd. cyt.; D. Elmendorf, G.N. Mankiw, *Goverment Debt...*, wyd. cyt.

[13] Dziś deficyt strukturalny definiowany jest w podręcznikach nieco inaczej: jest to różnica pomiędzy deficytem rzeczywistym (bieżącym) a deficytem cyklicznym. Przy tak przyjętej definicji znika wymóg, aby ten deficyt wyznaczany był tylko i wyłącznie przez poziom pełnego zatrudnienia.

Tabela 2. Relacja długu finansów publicznych do PKB
w krajach europejskich

Państwo	2000–2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Austria	60,0	64,6	62,8	60,7	62,5	67,5	70,3
Belgia	83,2	92,1	88,1	84,2	89,6	96,2	96,8
Bułgaria	–	27,5	21,6	17,2	13,7	14,7	16,2
Cypr	51,1	69,1	64,6	58,3	48,3	58,0	60,8
Czechy	–	29,7	29,4	29,0	30,0	35,3	38,5
Dania	32,4	37,8	32,1	27,5	34,5	41,8	43,6
Estonia	–	4,6	4,4	3,7	4,6	7,2	6,6
Finlandia	40,0	41,7	39,7	35,2	34,1	43,8	48,4
Francja	56,9	66,4	63,7	63,9	67,7	78,3	81,7
Grecja	84,3	100,0	106,1	105,4	110,5	127,1	142,8
Hiszpania	37,8	43,0	39,6	36,1	39,8	53,3	60,1
Holandia	40,6	51,8	47,4	45,3	58,2	60,8	62,7
Irlandia	28,0	27,4	24,8	25,0	44,4	65,6	96,2
Litwa	–	12,4	10,7	9,0	19,6	36,7,5	44,2
Luksemburg	3,9	6,1	6,7	6,7	13,6	14,6	18,4
Łotwa	–	18,4	18,0	16,9	15,6	29,7	38,2
Malta	59,9	69,6	64,2	62,0	61,5	67,6	68,0
Niemcy	53,8	68,0	67,6	64,9	66,3	73,5	83,2
Polska	45,7	47,1	47,7	45,0	47,1	50,9	55,0
Portugalia	59,9	62,8	63,9	68,3	71,6	83,0	93,0
Rumunia	–	15,8	12,4	12,6	13,4	23,6	30,8
Słowacja	–	34,2	30,5	29,6	27,8	35,4	41,0
Słowenia	22,2	26,7	26,4	23,1	21,9	35,2	38,0
Szwecja	43,6	50,4	45,0	40,2	38,8	42,8	39,8
Węgry	–	61,8	65,7	66,1	72,3	78,4	80,2
W. Brytania	35,2	42,5	43,4	44,5	54,4	69,6	80,0
Włochy	98,6	105,9	106,6	103,6	106,3	116,1	119,0
Islandia	–	26,0	27,9	28,6	70,5	87,8	–
Norwegia	40,0	44,5	55,4	51,5	49,1	43,1	44,7
Turcja	–	52,3	46,1	39,4	39,5	45,4	–
UE (27)	–	70,0	68,4	66,2	69,9	79,3	85,1

Źródło: Eurostat 2011.

czywisty musi istnieć nawet, gdyby nie było wahań cyklicznych[14]. Ten fakt wnosił istotną modyfikację do rozumowania duetu Lerner – Hansen. Oznaczało to bowiem, że w trakcie cyklu koniunkturalnego nie sposób jest zapewnić równowagę budżetową.

W ten sposób zasada budżetu zrównoważonego – zasada głoszona przez neoklasyków, Lernera i Hansena – jeśli nie została odrzucona, to na pewno mocno ograniczona. Odnosiła się już tylko 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.

Inaczej sprawa wygląda w przypadku deficytu strukturalnego. Deficyt ten nie zmniejsza się automatycznie w miarę poprawy koniunktury, prawdopodobne 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 – poprzez manipulowanie podatkami i wydatkami wyzerowania – deficytu rzeczywistego w momencie, gdy deficyt cykliczny wynosi zero, ale – jak to wykazał Domar i Tinbergen – w takiej sytuacji nie zapewni się produkcji na poziomie potencjalnym. Jest więc zasadnicza różnica w podejściu do deficytu u Lernera, Hansena, Domara i Tinbergena, ale to co ich łączy, to to, że drogą deficytu wszyscy oni pragną zapewnić pełne zatrudnienie.

Istotne jest także teoretyczne uzasadnienie potrzeby istnienia deficytu strukturalnego. Powodem jest to, że sektor prywatny jako całość ma stałą tendencję do oszczędzania więcej niż inwestuje. Oszczędności sektora prywatnego to oszczędności gospodarstw domowych oraz nierozdzielne zyski firm. Firmy inwestują na ogół więcej, niż oszczędzają, wobec czego zapożyczają się – na ogół 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 prywatne-

[14] 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, u niego to nie wymóg równowagi budżetowej wyznacza zakres polityki fiskalną prowadzonej na bazie deficytu i długu, ale granice te zakreśla poziom obsługi długu w stosunku do PKB. Był on też zdecydowanym przeciwnikiem redukcji zadłużenia poprzez ograniczanie jego absolutnej wartości, takie działanie jego zdaniem odbije się na wynikach gospodarki. P. Burger, *Sustainable Fiscal Policy and Economic Stability*, wyd. cyt., s. 26–27.

go) doprowadzi do tego, że część produkcji nie znajdzie zbytu. Deficyt budżetowy jest koniecznym uzupełnieniem polityki pełnego zatrudnienia[15].

Uzasadnienie ociera się o przyczynę kryzysów wskazaną przez Keynesa, w obu przypadkach zachwiana jest relacja oszczędności–inwestycje. 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 trwałe 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, konieczny dla utrzymania pełnego zatrudnienia i zapewnienia wzrostu.

Tabela 1 ukazuje, że polityka „popychania" gospodarki za pomocą deficytu jest i była w miarę trwała i miała miejsce także, gdy ortodoksyjny keynesizm ustąpił miejsca nurtom neoliberalnym. Kwestia ta jest istotna, a to dlatego, gdyż wraz ze zmianą panującej doktryny (o czym za chwilę) 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 siedemdziesiątych ubiegłego stulecia nastąpiła zdecydowana zmiana w obowiązującej w świecie akademickim doktrynie. W umysłach makroekonomistów 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: Miltona 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. Politykę stabilizacyjną cały nurt tzw. nowej szkoły klasycznej (monetaryzm, szkoła racjonalnych oczekiwań, szkoła realnego cyklu i szkoła podażowa) uważają 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 następnie całkowicie przez Keynesa i jego apostołów – 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

[15] K. Łaski, *Strukturalne przyczyny kryzysu finansów publicznych w Unii Europejskiej*, PAN „Economic Studies" 2011, nr 1.

ze stanu równowagi, to gospodarka sama, bez niczyjej pomocy (czytaj rządu), powróci do stanu równowagi[16]. 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[17]. Zbędny jest zatem deficyt strukturalny[18]. Ostatecznym skutkiem działań stabilizacyjnych są inflacja i stagflacja.

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 sześćdziesiątych ubiegłego wieku okazało się, że mimo stosowania wsparcia gospodarki metodami zalecanymi przez keynesistów bezrobocie nie malało (a nawet zaczęło rosnąć) i co więcej, pojawiło się nowe, groźne zjawisko – inflacja. Tego teoria 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 przyczyny takiego rzeczywistego stanu wyjaśniała teoria długookresowej krzywej Philipsa, 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 jest w stanie równowagi globalnej nie przy braku bezrobocia, ale przy bezrobociu równowagi (naturalnym poziomie bezrobocia). Te wielkości zasadniczo się różnią[19].

Teoria Friedmana uderzała w politykę stabilizacyjną (i tą drogą w uzasadnienie deficytu) głównie poprzez reaktywacje koncepcji wielkości naturalnych.

---

[16] L. Próchnicki, *Współczesne doktryny ekonomiczne*..., wyd. cyt.

[17] 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.

[18] Warto tu spostrzec, iż ta ostra krytyka dotyczy wyłącznie polityki dyskrecjonalnej. Automatyczne stabilizatory uzyskały aprobatę M. Friedmana, a uzyskały tylko dlatego, gdyż ograniczają do minimum ingerencję rządu w mechanizm rynkowy. Friedman zabierał na ten temat głos już w trakcie trwania tzw. wielkiej dyskusji, czyli pod koniec lat czterdziestych ubiegłego wieku. J. Buchanan, R. Wagner, *Democracy in Deficit: The Political Legacy of Lord Keynes*, Liberty Fund, Indianopolis 1999.

[19] Redefiniowanie pojęcia pełnego zatrudnienia ma duże znaczenie dla keynesowskich i neokeynsowskich modeli funkcjonowania gospodarki. Skoro teraz wielkość bezrobocia, które należy zwalczać, jest mniejsza (tylko bezrobocie przymusowe), to konieczny do tego deficyt strukturalny jest mniejszy aniżeli 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 Interporeral Budget Constraints. Theory and Practice*, „Journal of Money, Credit and Banking" 1991, nr 2.

Niemniej jednak przez fakt, iż twierdziła, że powrót do stanu równowagi nie dokonuje się natychmiastowo (tak jak u neoklasyków), lecz wymaga czasu, pozwalała domniemywać, iż czas ten można skrócić poprzez odpowiednią politykę stabilizacyjną. W toczonej w latach siedemdziesiątych i osiemdziesiątych dyskusji Friedman podał ważkie 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. To przekonanie zostało wkrótce zmaterializowane w postaci zakazu pokrywania deficytu rządowego przez bank centralny dodrukiem pieniądza. Przyjęto również w świecie akademickim argumentację opóźnień.

Podstawową przesłanką skuteczności stabilizacyjnej polityki dyskrecjonalnej 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 dopiero, gdy recesja dobiegła już końca, a co zatem idzie, nie działały 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. Przy czym zaistnieniu wspomnianego poślizgu sprzyja dodatkowo niedoskonałość prognoz ekonomicznych[20]. W ten sposób Friedman i A.J. Schwartz dowodzili, że interwencjonizm państwowy zakłóca działanie naturalnych sił rynkowych i destabilizuje gospodarkę, nie przyśpiesza 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 konkretnie 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 (zaczerpnięte z przeszłości). Wy-

[20] Jednocześnie Friedman i Schwartz w tym miejscu poczynili istotny ukłon w kierunku automatycznych stabilizatorów, a mianowicie 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*..., wyd. cyt.

korzystanie tego typu modeli do przewidywania skutków działań państwa jest celowe ale – zdaniem Lucasa – jedynie pod warunkiem utrzymania się w przyszłości zaobserwowanych wcześniej uwarunkowań. Spełnienie tego typu założeń jest mało prawdopodobne.

2.1. Deficyt a długofalowy wzrost gospodarczy

Kierunek monetarystyczny mocno osłabił przekonanie o słuszności aktywnej polityki fiskalnej. Zanegował jednak – co należy mocno podkreślić – jedynie celowość a nawet szkodliwość jej prowadzenia celem odzyskania równowagi. Ale to już wystarczyło do tego, 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.

To myślenie umocnił jeszcze bardziej dorobek szkoły realnego cyklu i szkoły podażowej. Tworząc teorię cyklu zrównoważonego całkowicie zanegowali w ten sposób jakąkolwiek sensowność polityki stabilizacyjnej[21]. Ale to co najistotniejsze to to, że jednocześnie wskazano na dużą szkodliwość deficytu dla długookresowego rozwoju. Do tej pory krytykowano jedynie skuteczność polityki stabilizacyjnej w procesie przywracania równowagi, nie zajmowano się natomiast jej wpływem na funkcjonowanie gospodarki w długim okresie. R. Barro i E. Prescott[22] ogólnie wskazywali na efekt wypychania: wydatki rządowe sfinansowane przez deficyt (obligacje) odbierają sektorowi prywatnemu środki na inwestycje, a to rzutuje na długofalową dynamikę wzrostu gospodarczego. Aktywna i zbyt ekspansywna polityka fiskalna w ich ujęciu jest złudna, jej długofalowym efektem jest bowiem ekwiwalencja ricardowska (R. Barro) oraz wyhamowanie wzrostu gospodarczego (A. Laufer, R. Barro, E. Prescott). Tezę o ujemnym wpły-

[21] Należy tu zauważyć, iż w teorii cyklu zrównoważonego choć są wahania aktywności gospodarczej, to jednak gospodarka cały czas znajduje się w stanie równowagi – równowaga osiągana jest bowiem przy innym poziomie PKB. Innymi słowy, brak jest recesji i ożywienia, a bezrobocie, jeśli jest, to tylko dobrowolne, ma tu miejsce tzw. dobrowolna międzyokresowa substytucja pracy.

[22] E. Prescott, a także F. Kydlan 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 mimo 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 2006.

wie na długofalowy wzrost gospodarczy zweryfikowano statystycznie w latach 1990–2005 i uczyniono to kilkakrotnie – tabela 3.

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

Tabela 3. 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.

Deficyt oddziałuje na wzrost gospodarczy za pośrednictwem wielu dróg. Uruchamia on efekt wypychania, co redukuje nakłady kapitału w gospodarce. Trzeba tu pamiętać, że jeśli deficyt wypycha prywatne inwestycje, to jednocześnie – zdaniem Jorgensena – 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[24]. Ale efekt wypychania zachodzi także w obrębie wydatków publicznych: wydatki socjalne wypychają inwestycje infrastrukturalne. I gdy tak się dzieje, to deficyt pogarsza strukturę wydatków budżetowych. Podatków nie da się podnosić bez końca. I jeśli rząd nie może już podnosić podatków, to zazwyczaj w pierwszej kolejności ogranicza wydatki potencjalnie prorozwojowe. Presja na wzrost wydatków socjalnych jest

[23] Podobne badania, ale dla Polski zostały także przeprowadzone. 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 tymi cytowanymi w tabeli 3. A. Żabiński, *Wykorzystanie dyskrecjonalnych narzędzi polityki fiskalnej w procesie stabilizacji koniunktury*, w: *Polityka gospodarcza państwa*, red. D. Kopycińska, Katedra Mikroekonomii US, Szczecin 2007; A. Rzońca, *Taki deficyt jak w Polsce obniży wzrost*, www.wykop.pl.

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

bowiem znacznie większa aniżeli presja na zwiększenie wydatków potencjalnie rozwojowych.

2.1.1. Długookresowy wzrost i stabilność fiskalna w warunkach deficytu i długu

Notoryczny deficyt prowadzi do szybkiego wzrostu długu. Ta kwestia to problem stabilności fiskalnej, ale ma on także ogromne, a nawet zasadnicze znaczenie dla długookresowego wzrostu. Stabilność budżetowa ma bowiem zapobiec eksplodowaniu wzrostu zadłużenia, które może doprowadzić do destabilizacji całego sytemu gospodarczego, innymi słowy, ma zapobiec jego załamaniu. Długookresowy wzrost gospodarczy warunkowany jest zatem zachowaniem i wzmacnianiem stabilności fiskalnej.

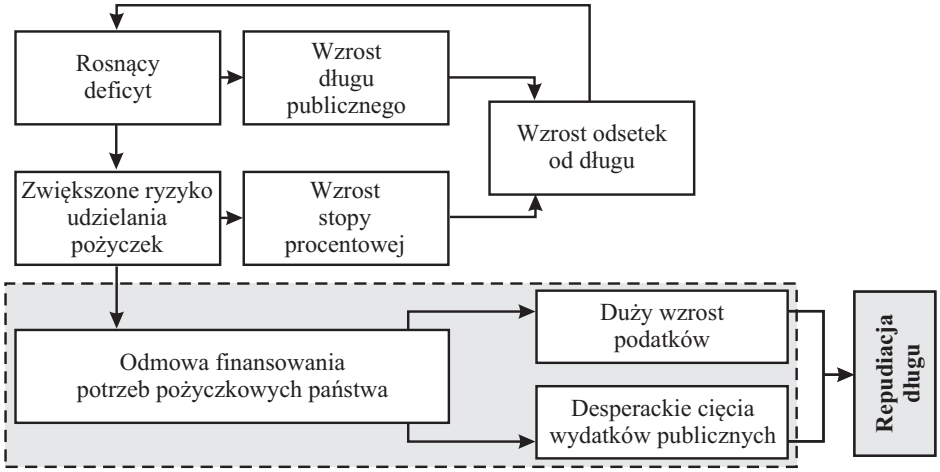
Ta kwestia zapoczątkowana przez Domara nie była przez lata przedmiotem zainteresowania teoretyków. W świecie akademickim, w świecie opanowanym przez keynesistów, dominowała przez lata wyraźna i mało czym ograniczona aprobata dla dyskrecjonalnej polityki fiskalnej, a tym samym i dla deficytu. Atmosfera uległa zmianie wraz z dojściem do głosu nowej szkoły klasycznej. I teraz nawet ci, co do niej nie należeli, zaczęli wskazywać na zagrożenia płynące ze strony nadmiernej ekspansji fiskalnej; owo zagrożenie wiązali ze stabilnością fiskalną.

Punktem wyjścia jest tu zdefiniowanie samej stabilności fiskalnej. Najlepszą definicję dla potrzeb bieżącej polityki fiskalnej – zdaniem autora – sformułował Blanchard: **stabilną polityką fiskalną jest taka, która sprawia, że relacja dług/PKB jest w miarę stabilna i oscyluje (bądź dąży) do poziomu wyjściowego**. Spełnienie tego wymogu zapewnia, że nie ma większych problemów z obsługą długu. To dopiero trudności z jego obsługą rodzą groźne dla rozwoju problemy.

Ta myśl posłużyła teoretykom do sformułowania warunków, jakie musi spełnić polityka fiskalna, aby zagwarantowana została stabilność fiskalna. Zanim zostaną one przedstawione, to warto od strony nieformalistycznej wskazać na istotę, a raczej głębię problemu.

Notoryczny deficyt (zwłaszcza strukturalny) prowadzi do szybkiego wzrostu długu i kosztów jego obsługi. Dług publiczny rośnie tyle, ile wynosi w danym roku deficyt. Państwo musi corocznie z własnych dochodów podatkowych wypłacać należne odsetki. Dług nakręca deficyt, a deficyt nakręca 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 prorecesyjnie. 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[25].



Rysunek 1. Deficyt – dług – kryzys finansowy

Źródło: opracowanie własne.

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 poprzez 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

[25] Należy pamiętać, że na popyt globalny wpływa nie łączny deficyt budżetowy (cykliczny i strukturalny), lecz 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.

środków na ten cel, to najczęściej dokonywane są drastyczne podwyżki podatków i chaotyczne cięcia wydatków publicznych. Ten wariant ukazuje rysunek 1. Jeśli te drastyczne działania nie przyniosą efektów, to kraj jest zmuszony ogłosić bankructwo, co oznacza upadłość finansową – ma miejsce repudiacja długu[26].

W tym kontekście pojawia się zasadnicze pytanie: co zrobić – czyli, jakie warunki muszą zostać spełnione, aby w sytuacji, gdy finanse publiczne upodabniają się do piramidy finansowej, do takiej sytuacji nie doszło? Tymi problemami zajął się Blanchard, O'Connell, Zeldes. Wszyscy oni wracają do rozważań Domara i Lernera[27]. Ich ogólna recepta brzmiała: dynamika wzrostu długu musi być mniejsza (bądź równa) dynamice wzrostu gospodarki (PKB):

$$\Delta PKB / PKB \geq \Delta\ dług / dług – warunek\ Domara. \quad (1)$$

Jeśli ów warunek jest spełniony, to wg Lernera gospodarka sama wychodzi z długu; obowiązuje wówczas reguła: im wyższy wzrost PKB, tym lżej jest spłacać dług.

O'Connell i Zeldes wychodząc z równania ograniczenia budżetowego rządu doszli do dalszych konkluzji, co pozwoliło im w pełni sformułować warunki stabilności fiskalnej: dynamika długu nie może być większa od obowiązującej stopy procentowej (i)[28]:

$$\Delta\ dług / dług < i. \quad (2)$$

Podstawiając warunek drugi do równania pierwszego, otrzymujemy dalsze uzależnienie: aby dług nie stwarzał problemów, to gospodarka musi rozwijać się w tempie wyznaczonym przez stopę procentową:

$$\Delta PKB/PKB = i. \quad (3)$$

Spełnienie tych trzech warunków nie jest łatwe. W praktyce oznacza to, że owszem polityka rolowania długu w nieskończoność jest możliwa, ale tylko gdy zostaną spełnione wszystkie trzy warunki jednocześnie. W długim okresie jest to praktycznie niemożliwe. Każde państwo, które refinansuje dług, staje w pewnym momencie przed koniecznością jego spłaty. Ostateczna konkluzja wynikająca z tych trzech warunków jest następująca: stabilizacja gospodarki za pomocą deficytu jest teoretycznie możliwa. Jednak po okresie wspomagania koniunktury deficytem konieczne jest unormowanie sytuacji fiskalnej drogą stabilizującą (lub nawet ograniczającą) relację dług/PKB. Konieczne jest zatem monitorowanie sy-

[26] Teoretycznie alternatywą dla takiej sytuacji może być monetyzacja deficytu, co grozi wystąpieniem hiperinflacji.

[27] L. Próchnicki, *Współczesne doktryny ekonomiczne*, wyd. cyt.

[28] Ten warunek oznacza, że pożyczkodawcy muszą uzyskiwać stopę zwrotu z obligacji co najmniej równą obowiązującej stopie procentowej.

tuacji budżetowej w celu określenia dalszych tendencji rozwojowych nierównowagi budżetowej i na bieżąco podejmowanie działań, które w efekcie umożliwią szybsze dochodzenie do równowagi.

3. Deficyt budżetowy, stabilność fiskalna a politycy

Zwiększanie deficytu – według zwolenników polityki stabilizacyjnej – pozwala podnieść poziom produkcji (zatrudnienia) w krótkim okresie, w długim szkodzi natomiast 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, iż decydują się najczęściej na to pierwsze, czyli chcą wykorzystywać deficyt do popychania gospodarki i nie myślą o skutkach tego dla długofalowego wzrostu gospodarczego.

Narastanie długu i deficytów budżetowych (tabela 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 ewidentnie na 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 utrzymaniu 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 wiąże się z teorią politycznego cyklu koniunkturalnego. Autorem takiej interpretacji jest W. 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[29].

Oportunistyczne zachowania polityków wiążą się ewidentnie z chęcią pozyskania głosów wyborców, ale wyborców „bieżących". Interesy przyszłych pokoleń nie są tu reprezentowane. Są one wprost ignorowane. A widać to w momencie, gdy politycy świadomi negatywnych skutków deficytu strukturalnego i długu

[29] W.D. Nordhaus, *The Political Business Cycle*, „Review of Economic Studies", April 1975.

publicznego dla długofalowego wzrostu gospodarczego, mimo to 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 i nie o ich interesy trzeba zatem się troszczyć.

Warto w tym miejscu poczynić istotne spostrzeżenie. Już w latach dwudziestych ubiegłego stulecia, gdy świat socjologów i ekonomistów z uznaniem przyglądał się eksperymentom rządu ZSRR, ostrą krytykę takiego postępowania przeprowadził Mises. Redystrybucję rządową prywatnego dochodu dokonywaną w imię dobra ogółu uznał za utopię i to uzasadniał marnotrawstwem. I już wtedy wyjaśnił, dlaczego nie można ufać politykom u steru finansów publicznych. Kontynuatorami jego krytyki był po wielu dziesięcioleciach M. Friedman, a po nim cała plejad 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. Rezultat: narastanie długów i brak środków na finansowanie wydatków państwa.

Keynes, Lerner, Hansen, Domar, Tinbergen, Samuelson podświadomie ufali odpowiedzialności polityków; po prostu założyli, że politycy – uzbrojeni w wiedzę ekonomiczną – wiernie podążaliby za radą profesjonalnych ekonomistów. Mises, Friedman politykom nie ufali, uwzględniali ich rzeczywiste korzyści i motywacje. Po czasie 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. Ale to stwierdzić można dopiero dziś, czyli po prawie osiemdziesięciu latach doświadczeń interwencjonizmu. Keynes i jego „apostołowie" stworzyli piękną teorię tłumaczącą, jak zwalczać recesję, jak do niej nie dopuszczać, ale jednocześnie uzbroili świat polityków w szczególną broń, dając pomysł, że deficyty są „dobre dla gospodarki", ale jak się okazało po czasie, ta doktryna posłużyła samym politykom za usprawiedliwienie dla realizacji zupełnie innych celów; stała się podstawą dla politycznie umotywowanej fiskalnej nieodpowiedzialności, przewrotnie posłużyła walce o władzę i jej utrzymanie.

Przedstawione powyżej rozważania pozwalają sądzić, że w gospodarce rynkowej nie działają mechanizmy dyscyplinujące rząd w nieokrzesanym wzroście wydatków. Owszem są takowe, ale zaczynają działać dopiero, gdy dany kraj jest już postawiony pod ścianą i wtedy pojawiają się sobą bardzo przykre konsekwencje. Związane są one ze wzrostem stóp procentowych od obligacji. Ma to miejsce, gdy inwestorzy w miarę wzrostu zadłużenia państwa, czyli pogarszania wiarygodności kredytowej państwa (co ukazują tzw. ratingi), żądają coraz wyż-

szej premii za ryzyko związane z zakupem obligacji[30] (trzy warunki równowagi fiskalnej nie są spełnione). Wtedy w przypadku pożyczek zaciąganych na rynku zagranicznym wpływ dyscyplinujący wywiera groźba odmowy zakupu rolujących dług obligacji, a to ma miejsce przy znaczącym spadku wiarygodności kredytowej kraju. Innymi słowy, groźba niewypłacalności kraju (groźba kryzysu finansowego) niesie otrzeźwienie i to wymusza konieczne, ale przykre dla społeczeństwa działania[31] (rys. 1). Rynek finansowy w tej groźnej sytuacji staje się bodźcem wspierającym działania zmierzające ku ograniczeniu deficytów i długów. Paradoksalnie rynek finansowy, który był niedawno oskarżany o doprowadzenie do kryzysu, może okazać się dziś najbardziej skutecznym narzędziem, które pomoże zapobiec kryzysowi fiskalnemu.

Dziś w Europie, a konkretnie Unii Europejskiej, polityka ekonomiczna jest poddana określonym, ale formalnym rygorom. Pojawia się więc istotne pytanie: czy w tych stanowieniach dominuje interes społeczny, a konkretnie: czy i w jakim stopniu reprezentowany jest interes obecnych i przyszłych pokoleń?[32].

Z pozoru odpowiedź wydaje się pozytywna. Ograniczeniu poddano bowiem w traktacie z Maastricht deficyt i dług. A walory automatycznych stabilizatorów i ich przewaga nad polityką dyskrecjonalną znalazły swe uznanie w stanowieniach 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. Zatem polityka fiskalna w strefie euro – według zapisów Paktu Stabilności i Wzrostu – powinna się opierać na automatycznych stabilizatorach koniunktury. Wszystko to oznacza, że państwa należące do strefy euro powinny w ramach cyklu prowadzić jedynie pasywną politykę fiskalną. Margines dla deficytu strukturalnego

---

[30] Utratę wiarygodności w praktyce przekłada się dodatkowo na osłabienie waluty. Słabszy pieniądz naraża gospodarkę na wzrost inflacji, czyli również droższe kredyty. Kiedy drożeje pieniądz kredytowy, część podmiotów wycofuje się z rynku, doprowadzając do spadku PKB, a to oznacza niższe dochody państwa, a co za tym idzie: wzrost deficytu.

[31] Może to doprowadzić nawet do tak drastycznej sytuacji, jaka miała miejsce w Rosji w 1998 r., kiedy to rząd nie miał pieniędzy na spłatę ani obsługę zaciągniętego długu. W podobnej sytuacji dziś znajdują się rządy Grecji, Hiszpanii, Portugalii, a nawet Włoch. Dziś rządy Grecji i Portugalii przeznaczają 6–7% PKB na obsługę zadłużenia. Grecji i Portugalii grozi tzw. repudiacja długu. Ogłoszenie niewypłacalności oznacza jednak utratę zaufania rynków finansowych do zobowiązań pozostałych krajów, a tym samym wzrost stóp procentowych oraz silną i nagłą deprecjację euro. Dlatego to zmusza pozostałe kraje Unii Walutowej (Niemcy, Francję) do solidarnego wykupienia długów zagrożonych państw.

[32] Ta kwestia jest merytorycznie istotna. Cała teoria równowagi dynamicznej budowana jest bowiem na założeniu dobrobytu międzypokoleniowego. Zgodnie z nią istota rozwoju ekonomicznego opiera się na założeniu, że nie można podnieść użyteczności następnego pokolenia bez obniżania obecnie istniejącego. Jest to zmodyfikowana teoria optimum Partto.

jest niewielki, ale jest i wynosi jeden procent PKB. Wszystko jest zgodne z teorią ekonomiczną.

Reguły, przepisy i zasady są. Ale cóż z tego, jeśli nie są one przestrzegane[33]. A jeśli nie są przestrzegane, w praktyce oznacza to, że brak jest jakichkolwiek reguł. Efektem jest sytuacja fiskalna Grecji, Hiszpanii, Portugalii itd. Owszem do tej pory w ramach UE obowiązywała zasada procedury nadmiernego deficytu (bardzo luźno przestrzegana), ale nie obowiązywała żadna procedura nadmiernego długu publicznego (60% PKB). A to wysoki dług, a nie bieżący deficyt – przykład Grecji, Portugalii, Hiszpanii – okazał się zagrożeniem dla stabilności finansowej i to nie tylko tych krajów, ale całej strefy euro, a nawet Unii Europejskiej. Dług publiczny, który via deficyt miał być – w myśl teorii keynesowskiej – balsamem na bolączki recesji, w wydaniu polityków doprowadził do zapaści finansów publicznych. Trudno o większą przewrotność losu i doktryny.

Dopiero stając na krawędzi przepaści, politycy chcą słuchać ekonomistów. Ich uznanie dla wymogów teorii, ich ustępstwem na jej rzecz jest to, co nazywają potocznie **sześciopaktem**. To tu wiąże się deficyt z długiem i myśli się o wprowadzeniu sankcji, gdy deficyt zaczyna przekraczać 3% PKB, a dług 60% PKB. W świecie polityków sześciopakt to dopiero wyraźna deklaracja wychodząca naprzeciw wymogom teorii. Czas dopiero pokaże, czy politycy tej obietnicy – obietnicy złożonej teorii ekonomii – będą przestrzegać czy nie. Ale od tego zależy przyszłość nie tylko strefy euro, ale i całej Unii Europejskiej; od tego dziś zależy przyszłość Europy. Tygrysy azjatyckie tego problemu nie mają.

[33] Kwestia ta wymaga rozszerzenia. Kryterium odnoszące się do deficytów zostało bardzo mocno osłabione na skutek wprowadzenia pojęcia *wyjątkowego i przejściowego naruszania kryterium z tytułu zdarzeń znajdujących się poza kontrolą państwa*. Spowodowało to, iż w praktyce w zasadzie usankcjonowano naruszanie kryterium deficytu. Do dalszego osłabienia dyscypliny doprowadziła reforma Paktu dokonana w 2005 r. Reforma ta była reakcją KE na naruszanie Paktu przez Francję i Niemcy. W myśl reformy kraje znajdujące się w dobrej sytuacji fiskalnej i mające wysoki potencjał wzrostu mogą utrzymywać średniookresowe deficyty na poziomie 1% PKB. Przy czym dopuszczalne jest odchylenie od celu średniookresowego podczas przeprowadzania reform systemowych. Co więcej, wprowadzono wiele dodatkowych odstępstw od wartości referencyjnej 3%. Mogą one mieć miejsce w przypadku wydatków związanych z pojęciami: *rozwój potencjału wzrostu, wydatki na badania i rozwój, długofalowe zrównoważenie poziomu zadłużenia*. Wprowadzenie kryterium średniookresowego zdecydowanie ograniczyło przejrzystość stosowanych zasad, czemu dodatkowo sprzyjało rozmycie systemu kar za nieprzestrzeganie kryterium. Łamaniu zasad sprzyja też brak sankcji w wypadku naruszenia kryterium długu publicznego i średniookresowego celu budżetowego. Więcej na ten temat: K. Żukrowska, *Integracja europejska – nowe bariery czy trwały kryzys?*, SGH, Warszawa 2008.

4. Podsumowanie

Wielki kryzys zmienił stosunek ekonomii do deficytu budżetowego. Za sprawą Keynesa uznano go za konieczne narzędzie stabilizacji wzrostu gospodarczego. Domar i Tinenber to myślenie rozszerzyli i uznali, że deficyt, a ściślej deficyt strukturalny jest konieczny już nie tylko dla utrzymania równowagi, ale i jest potrzebny do zapewnienia wzrostu gospodarczego.

Przełom w podejściu do deficytu nastąpił w latach siedemdziesiątych ubiegłego wieku. Szkoła monetarystyczna, która wówczas doszła do głosu, wysunęła ważkie argumenty przeciwko tak prowadzonej polityce fiskalnej; wskazano na jej mankamenty, co pozwoliło zacząć negować wpływ 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, ile na długookresowy wzrost gospodarczy. Na tym polu wysunięto ważkie 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", efektem czego był narastający i to w szybkim tempie dług publiczny.

W tej sytuacji ekonomiści zwrócili politykom uwagę, że notoryczne finansowanie deficytu przez emisje długu jest bardzo groźne, może doprowadzić – poprzez chroniczne narastanie zobowiązań – do ryzyka odmowy rolowania długu, czyli do deputacji długu. A to może wywołać załamanie wzrostu gospodarczego. W takich to okolicznościach w świecie akademickim narodziła się koncepcja stabilności fiskalnej. Tu 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 może do głębokiego kryzysu i recesji, a nawet do jego 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 postawę w myśl sekwencji: 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.

I druga interpretacja: 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. Nowa szkoła klasyczna nie jest zwolennikiem wspierania gospodarki deficytem, z konieczności akceptuje deficyt cykliczny, czyli deficyt wywołany mechanizmem automatycznych stabilizatorów, ale zdecydowanie opowiada się przeciw deficytowi strukturalnemu i polityce dyskrecjonalnej. Inne na tym polu jest stanowisko keynesistów i nowej szkoły keynesowskiej. Nowy nurt – czyli ten związany ze stabilnością fiskalną, nie wyklucza keynesowskiej koncepcji prowadzenia ekspansywnej polityki fiskalnej. Twierdzi jednak, że po okresie wspomagania koniunktury deficytem konieczne jest jednak unormowanie sytuacji fiskalnej, czyli doprowadzenie relacji dług–PKB do stosownego, czytaj: bezpiecznego – dla dalszego rozwoju – poziomu.

Literatura

Buchanan J., Wagner R., *Democracy in Deficit: The Political Legacy of Lord Keynes*, Liberty Fund, Indianopolis 1999.

Burger P., *Sustainable Fiscal Policy and Economic Stablility. Theory and Practice*, ELGAR 2003.

Elmendorf D., Mankiw G.N., *Goverment Debt – General Priceples*, 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 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*, „Quartterly Journal of Economics" 2004, Vol. 88.

Nordhaus W.D., *The Political Business Cycle*, „Review of Economic Studies", April 1975.

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.

Trepan B., Walsh C., *Testing Interporeral Budget Constraints. Theory and Practice*, „Journal of Money, Credit and Banking" 1991, nr 2.

Żabiński A., *Wykorzystanie dyskrecjonalnych narzędzi polityki fiskalnej w procesie stabilizacji koniunktury*, w: *Polityka gospodarcza państwa*, red. D. Kopycińska, Katedra Mikroekonomii US, Szczecin 2007.

Żukrowska K., *Integracja europejska – nowe bariery czy trwały kryzys?*, SGH, Warszawa 2008.