

Z E S Z Y T Y F O R

FOR
FORUM OBYWATELSKIEGO ROZWOJU

Paraliżujący deficyt

Andrzej Rzońca

Zeszyt 1


Fundacja
FUNDUSZ WSPÓŁPRACY


eea
grants
iceland liechtenstein norway

Warszawa, 2008


FUNDUSZ
DLA ORGANIZACJI
POZARZĄDOWYCH
DEMOKRACJA I SPOŁECZEŃSTWO OBYWATELSKIE


norway
grants

Projekt został zrealizowany przy wsparciu udzielonym przez Islandię, Liechtenstein i Norwegię ze środków Mechanizmu Finansowego Europejskiego Obszaru Gospodarczego oraz Norweskiego Mechanizmu Finansowego oraz budżetu Rzeczypospolitej Polskiej w ramach Funduszu dla Organizacji Pozarządowych.

Spis treści

	Strona
Synteza.....	4
Wstęp.....	5
Podstawowe pojęcia.....	5
Deficyt a przyszłe ciężary podatkowe.....	5
Deficyt a nierówności w dochodach między bogatymi a biednymi	8
Deficyt a jakość wydawania przez państwo publicznych pieniędzy	9
Deficyt a inwestycje przedsiębiorstw.....	11
Deficyt a integracja kraju z gospodarką światową.....	13
Deficyt a kryzysy gospodarcze.....	14
Przyczyny zadłużania się państw w odległej przeszłości.....	17
Deficyt a wzrost gospodarki w krótkim okresie.....	18
Warunki skuteczności deficytu w skracaniu recesji	18
Czynniki ograniczające skuteczność deficytu w skracaniu recesji.....	19
Efekty nie-keynesowskie.....	20
Bibliografia.....	24
Słowniczek.....	26

Synteza

- Deficyt na wiele sposobów hamuje długofalowy wzrost gospodarki. Po pierwsze, oznacza wyższe podatki w przyszłości. Po drugie, zwiększa dług publiczny, od którego odsetki wypychają w pierwszym rzędzie wydatki państwa na cele prorozwojowe – infrastrukturę, badania naukowe, czy edukację. Po trzecie, ułatwia kierowanie publicznymi pieniędzmi na cele, które szkodzą lub co najmniej nie przynoszą korzyści społeczeństwu. Po czwarte, pogłębia nierówności w dochodach między bogatymi a biednymi, co z kolei dostarcza rządzącym uzasadnienia dla podnoszenia podatków od dochodu, osłabiających bodźce do pracy, podnoszenia kwalifikacji, oszczędzania i do innowacji. Po piąte, pochłania prywatne oszczędności, które mogłyby finansować inwestycje przedsiębiorstw. Po szóste, zwiększa niepewność co do przyszłych ciężarów podatkowych i stabilności gospodarki, a niepewność nie sprzyja inwestowaniu. Po siódme, wywołuje przyptywy i odpływy zagranicznego kapitału portfelowego, co powoduje wahania kursu, utrudniające wymianę międzynarodową. Po ósme, czasem kończy się kryzysem.
- Mimo że deficyt rodzi tak wiele negatywnych skutków, większość państw ma niezrównoważone finanse publiczne. W krótkim okresie wzrost deficytu może bowiem zwiększyć łączny popyt w gospodarce, a tym samym przejściowo przyspieszyć wzrost gospodarki, jeśli akurat w danym momencie jej moce wytwórcze nie są w pełni wykorzystane, czyli w okresie recesji. Jednak nawet jeśli istnieją wolne moce wytwórcze w gospodarce, to przejściowe przyspieszenie wzrostu na skutek zwiększenia deficytu wcale nie jest pewne, bo zwiększenie deficytu, pogłębiając niepewność, może doprowadzić do silnego spadku wydatków gospodarstw domowych i przedsiębiorstw.
- Próby skracania recesji poprzez zwiększanie deficytu rodzą również kilka innych niebezpieczeństw. Po pierwsze, wzrost deficytu może przeciwdziałać jedynie przejściowemu spowolnieniu wzrostu gospodarki, wynikającemu z niedostatecznego łącznego popytu, a często nie da się z całą pewnością określić charakteru spowolnienia. Po drugie, zwiększenie deficytu wymaga czasu. Może więc wzrosnąć on akurat wtedy, gdy należałoby go już redukować, bo w gospodarce rozpoczęła się faza ożywienia. Po trzecie, raz zwiększony deficyt trudno się później redukuje. Tym samym, ceną za przejściowe przyspieszenie wzrostu może być trwale wolniejszy wzrost w dłuższej perspektywie, a także mniejsza odporność gospodarki na kolejne recesje.
- Redukcja deficytu może doprowadzić do niemal natychmiastowego przyspieszenia wzrostu gospodarki, jeżeli wyjściowy stan finansów publicznych jest bardzo zły lub deficyt jest redukowany poprzez cięcia w wydatkach publicznych zwiększających presję na wzrost wynagrodzeń w gospodarce. Gdy stan finansów publicznych jest bardzo zły, wtedy redukcja deficytu może rozwiązać obawy gospodarstw domowych i przedsiębiorstw przed kryzysem, a tym samym doprowadzić do silnego wzrostu ich wydatków. Ograniczenie wydatków publicznych nasilających presję na wzrost wynagrodzeń w gospodarce podnosi konkurencyjność krajowych przedsiębiorstw na rynkach międzynarodowych oraz zwiększa ich zdolność i skłonność do inwestowania.

Wstęp

W dyskusjach o wzroście gospodarki, z jednej strony, często można usłyszeć, że deficyt sektora finansów publicznych jest jedną z głównych barier dla rozwoju. Dyskusja toczy się jednak nazbyt często na poziomie ogólników, które jeśli są przyjmowane, to najczęściej – z konieczności – „na wiarę”. Z drugiej strony, w dyskusjach wciąż silną pozycję zajmuje ideologia pobudzania. W jej myśl państwo może „stymulować” gospodarkę, zwiększając deficyt. Z kolei ograniczając go, „chłodzi” gospodarkę. Ideolodzy pobudzania nie definiują jednak dokładnie skutków „pobudzania” lub „chłodzenia”, ani horyzontu, w jakim powinny się one ujawnić. W konsekwencji, najczęściej nie są oni też w stanie wskazać mechanizmów, które miałyby do owych bliżej nie określonych skutków prowadzić.

Opracowanie to, z jednej strony, przedstawia mechanizmy, za których pośrednictwem deficyt wpływa na długofalowy wzrost gospodarki. Czytelnik znajdzie w nim odpowiedź na następujące pytania: jak deficyt wpływa na przyszłe podatki i wydatki publiczne? co ma wspólnego z nierównościami w dochodach uzyskiwanych przez ludzi? jak oddziałuje na jakość wydawania pieniędzy podatników przez państwo? w jaki sposób oddziałuje na inwestycje przedsiębiorstw? jak wpływa na kurs walutowy i powiązania kraju z gospodarką światową? kiedy kończy się kryzysem? Skutki deficytu w dłuższej perspektywie są opisywane w kolejności od pojawiających się niezależnie od jego wielkości i trwałości do występujących wtedy, gdy jest on wysoki i chroniczny.

Z drugiej strony, opracowanie pokazuje, jak ideologia pobudzania przystaje do rzeczywistości. Wskazuje, z jakich powodów państwa zadłużyły się w przeszłości – tej odległej i tej całkiem bliskiej; kiedy i jak skuteczne w skracaniu czasu recesji jest zwiększanie deficytu; w jakich warunkach wpływ deficytu na wzrost gospodarki jest jakościowo taki sam w krótkim i długim okresie.

1. Podstawowe pojęcia

Sektor finansów publicznych obejmuje nie tylko budżet państwa, ale i budżety samorządów oraz różnego rodzaju państwowych funduszy i agencji. Deficyt sektora finansów publicznych to część wydatków państwa, która nie ma pokrycia w jego dochodach, czerpanych przede wszystkim z wszelkiego rodzaju podatków i paropodatków nazywanych składkami. Deficyt może być pokryty przychodami ze sprzedaży majątku państwa, czyli z prywatyzacji. Jeśli państwo nie posiada majątku lub blokowana jest prywatyzacja, musi się ono zapożyczać, aby sfinansować deficyt. W ten sposób powstaje dług publiczny, który powiększa się tak długo, jak długo utrzymuje się deficyt. W ostateczności, gdy państwo traci wiarygodność jako dłużnik i nikt nie chce mu pożyczać swoich pieniędzy, deficyt bywa monetyzowany, tzn. finansowany przez dodruk pustego pieniądza, tj. nie mającego pokrycia w dobrach wytwarzanych w gospodarce.

2. Deficyt a przyszłe ciężary podatkowe

Przy braku wpływów z prywatyzacji deficyt oznacza finansowanie części wydatków państwa poprzez zaciąganie wciąg nowych pożyczek. Coroczny deficyt jest równoznaczny z ciągłym wzrostem długu publicznego o wielkość równą deficytowi. Każdy dług trzeba kiedyś spłacić. Państwo, w odróżnieniu od gospodarstw domowych i przedsiębiorstw, może co prawda w pewnych granicach zaciągać nowe długi, aby spłacić wcześniejsze. Aby jednak dług nie eksplodował, powodując tym samym bankructwo państwa, musi ono z własnych dochodów, czyli z podatków, opłacać przynajmniej część odsetek od długu. Tym samym, gdy raz dopuści do deficytu i pojawienia się długu, którego nie chce w całości spłacić, to później musi

*Staly deficyt oznacza
staly wzrost długu
publicznego...*

stale utrzymywać tzw. nadwyżkę pierwotną, czyli nadwyżkę dochodów nad wydatkami na inne cele niż spłata odsetek. Nie da się więc trwale zwiększyć wydatków publicznych, jeśli finansuje się je z pożyczek.

Gospodarka ma tę własność, że w dłuższym horyzoncie stopy procentowe są wyższe od tempa wzrostu gospodarki (zob. np. Ciżkowicz i Rzońca, 2003). To oznacza, że gdyby państwo nie spłacało przynajmniej w części odsetek, a dopisywało je do długu publicznego, to dług rosłby szybciej niż gospodarka. W końcu, relacja długu publicznego do PKB, czyli łącznych dochodów wypracowanych w gospodarce sięgnęłaby nieskończoności, co w rzeczywistości jest oczywiście niemożliwe. Dużo wcześniej nastąpiłoby bankructwo państwa – ludzie przestaliby mu pożyczać swoje pieniądze, a w rezultacie – utraciłoby ono zdolność do regulowania swoich zobowiązań.

Dlaczego stopy procentowe są w dłuższym horyzoncie wyższe od tempa wzrostu gospodarki? Otóż, gdyby było inaczej, mało kto chciałby oszczędzać. Można byłoby zaciągnąć pożyczkę i finansować z niej zwiększone bieżące wydatki, a następnie zaciągać kolejne pożyczki na spłatę odsetek i czekać aż relacja zaciągniętych długów do uzyskiwanych dochodów spadnie do zera. Przy stopie procentowej niższej od tempa wzrostu gospodarki dochody dłużnika rosłyby bowiem szybciej niż dług, mimo ciągłego dopisywania odsetek do długu. Innymi słowy, większe wydatki dziś nie oznaczałyby mniejszych wydatków w przyszłości. W takich warunkach, prawie każdy próbowałby zaciągać długi, a niemal nikt nie chciałby oszczędzać. Ale wzrost liczby pożyczających i spadek liczby oszczędzających musiałby w końcu podbić stopę procentową. Ostatecznie rynek ukształtowałby ją tak, aby z jednej strony oszczędzanie zaczęło się opłacać, a z drugiej wciąż znajdowali się chętni do zaciągania pożyczek (zob. np. Fischer i Easterly, 1990).

Może się oczywiście zdarzyć, że państwo przez długi czas będzie w stanie zaciągać pożyczki o oprocentowaniu niższym od tempa wzrostu gospodarki. Aby tak się stało, ludzie muszą wykazywać silną awersję, czyli niechęć do ryzyka. W takich warunkach podstawową korzyścią, którą spodziewają się osiągnąć z pożyczek dla państwa, jest nie tyle wysoki zysk, co jego pewność. Poczucie, że pieniądze pożyczone państwu są całkowicie bezpieczne, może skłonić ich do jednoczesnego zwiększenia inwestycji w projekty wysokiego ryzyka, np. w firmy rozwijające nowe technologie, które potrafią przynieść duże zyski i są siłą napędzającą wzrost gospodarki. Możliwość zaciągania długów o oprocentowaniu przez długi czas niższym od tempa wzrostu gospodarki nie powinna jednak być traktowana przez rządzących jako argument za utrzymywaniem deficytu. Pożyczki udzielone państwu są bezpieczne dopóty, dopóki są niewielkie. Ponadto, gospodarkę zawsze mogą dotknąć jakieś wstrząsy, takie jak skokowy wzrost cen ropy naftowej, czy zaburzenia gospodarcze u głównego partnera handlowego, które zahamują jej rozwój. Wolniejszy wzrost oznaczałby konieczność nałożenia na ludzi, boleśnie odczuwających jego skutki, dodatkowych podatków na odsetki od długów zaciągniętych przez wcześniejsze pokolenia (zob. np. Ball, Elmendorf i Mankiw, 1995).

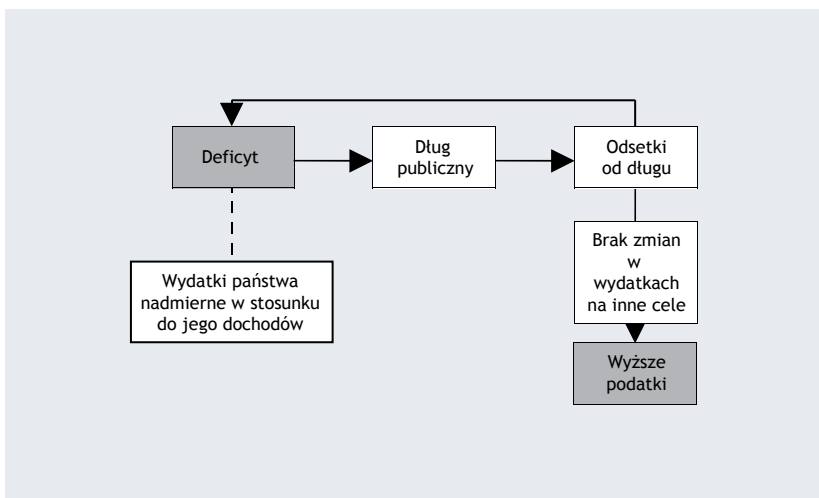
... a od długu trzeba płacić odsetki...

Im dłużej jest utrzymywany deficyt, tzn. im dłużej część wydatków publicznych nie ma pokrycia w dochodach państwa, tym większy jest dług publiczny, od którego trzeba płacić odsetki. Wydatki na nie, czyli tzw. koszty obsługi długu publicznego, zmniejszają wydatki państwa na inne cele lub prowadzą do podniesienia podatków.

...które najczęściej prowadzą do wzrostu podatków...

Tomasz Jefferson, trzeci prezydent Stanów Zjednoczonych, stwierdził kiedyś: „Uważam gospodarkę za jedną z pierwszych potęg, a dług publiczny za największe niebezpieczeństwo, jakiego należy się obawiać. (...) Aby zachować naszą niezależność nie możemy pozwolić rządzącym nami, aby obciążyli nas długiem publicznym (...) Gdybyśmy popadli w takie długi, musielibyśmy opodatkować nasze jedzenie i picie, nasze potrzeby i wygody, naszą pracę i zabawę” (Friedman i Friedman, 1997, s. 40). Rządzący poszukując sposobów

Schemat 1. Deficyt a przyszłe ciężary podatkowe



Źródło: opracowanie własne

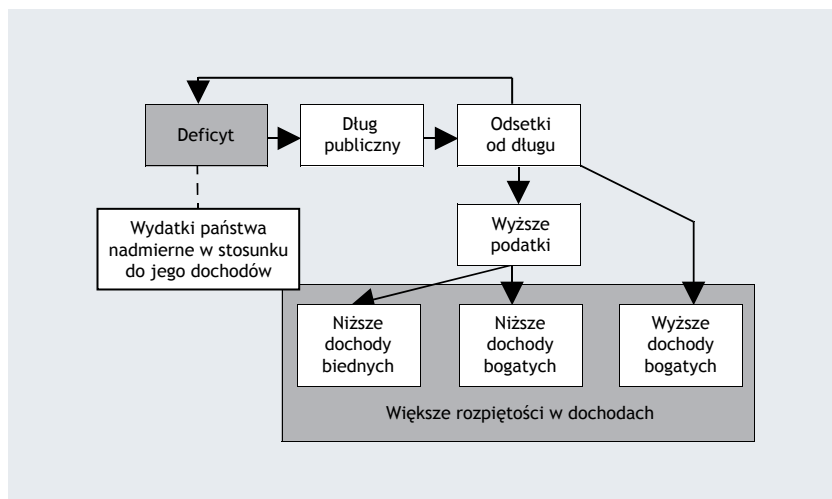
na spłatę odsetek od długu publicznego, często decydują się w pierwszej kolejności na podniesienie podatków. Wydatki państwa nie trafiają do wszystkich ludzi w sposób równomierny. Próby zmniejszenia wydatków wywołują silne protesty tych, którzy z nich korzystają. Ze wszystkich sił starają się oni nie dopuścić do ograniczenia wydatków państwa, bo mają świadomość, że byłoby ono dla nich równoznaczne z dużym spadkiem dochodów. Państwo często ulega protestującym i zamiast odbierać wcześniej przyznane przywileje podnosi podatki. Podniesienie podatków oznacza, że koszty ograniczenia nierównowagi w finansach publicznych są dzielone między miliony podatników. Im większa jest liczba osób, między które państwo dzieli koszt ograniczenia nierównowagi w finansach publicznych, tym mniej jest on dotkliwy dla pojedynczych osób, a przez to mniej odczuwany. Dochody ludzi po opłaceniu podwyższonych podatków spadają, ale stosunkowo niewiele. W efekcie, protesty przeciwko podwyższeniu podatków, jeżeli w ogóle się pojawiają, są zwykle mniej gwałtowne niż przeciwko cięciom w wydatkach publicznych. Tak więc dzisiejszy deficyt budżetu oznacza zazwyczaj wyższe podatki w przyszłości. Podatnicy mogą jednak temu zapobiec, jeżeli się zorganizują. Najbardziej spektakularnym przypadkiem sprzeciwu wobec podatków była chyba tzw. herbatka bostońska – wywołała ona lawinę protestów, które doprowadziły do powstania Stanów Zjednoczonych.

3. Deficyt a nierówności w dochodach między bogatymi a biednymi

...Podatki rosną także dlatego, że deficyt zwiększa rozpiętość dochodów...

Deficyt podwyższa przyszłe podatki także w pośredni sposób. Ów sposób wiąże się z nierównościami dochodowymi, które rosną na skutek deficytu. Dlaczego deficyt zwiększa różnicę w dochodach między bogatymi i biednymi? Otóż, odsetki od długu publicznego, zaciągniętego przez państwo na pokrycie deficytu, trafiają – co oczywiste – wyłącznie do osób, które pożyczyły swoje pieniądze państwu, a więc zazwyczaj do osób zamożnych (żeby móc pożyczać pieniądze państwu, najpierw trzeba je mieć w nadmiarze w stosunku do bieżących potrzeb). Ale podatki, które państwo ściąga na opłacenie odsetek od długu publicznego, obciążają wszystkich – w tym również najbiedniejszy (Mankiw, 2000).

Schemat 2. Deficyt a nierówności w dochodach



Źródło: opracowanie własne

Jest i drugi mechanizm, który uruchamia się, gdy deficyt jest tak duży, że prowadzi do katastrofy pieniądza (więcej o takiej katastrofie jest napisane w dalszej części opracowania). Gwałtowny wzrost cen skutkuje tyleż dużymi co chaotycznymi zmianami w podziale dochodów między poszczególnymi ludźmi oraz państwem. Niewiele osób potrafi skutecznie się zabezpieczyć przed tym chaosem, ale przeciętnie ludzie zamożni radzą sobie z nim lepiej niż biedni. Mogą chociażby lokować swoje pieniądze w takie instrumenty finansowe, do których ludzie o niskich dochodach nie mają dostępu. Ci ostatni dużo większą część swoich skromnych oszczędności utrzymują w gotówce. To m. in. dlatego bardziej obawiają się inflacji niż ludzie zamożni, co pokazały badania przeprowadzone w 38 krajach (zob. Easterly i Fischer, 2001).

Głęboka nierównowaga w finansach publicznych była czynnikiem zwiększającym nierówności społeczne w takich krajach jak np. Brazylia (zob. np. Rezende, 1998). Jednak oczywiście, nie była ona, ani nie jest jedynym czynnikiem, który takie nierówności powoduje. Gdyby było inaczej, to tygrysy azjatyckie (z których wiele miało duże nadwyżki w finansach publicznych – zob. dalszą część opracowania) musiałyby należeć do krajów o najniższych nierównościach dochodowych, a nie należą. Udział 10 proc. najbiedniejszych ludzi w łącznym dochodzie wypracowanym w gospodarce jest tam przeciętnie o prawie jedną czwartą niższy niż u nas.

¹ Ściślej mówiąc, zajścia w Bostonie 16 grudnia 1773 roku były protestem przeciwko przywilejom podatkowym nadanym Kompanii Wschodnioindyjskiej kosztem amerykańskich importerów herbaty.

Wielu ludziom nie podobają się duże różnice w dochodach między bogatymi a biednymi. Dlatego politykom udaje się uzyskać ich poparcie dla podwyżek podatków dla najbogatszych, które mają zmniejszyć nierówności dochodowe. Ale podniesienie podatków płaconych przez osoby zamożne nie poprawia sytuacji osób ubogich, wprost przeciwnie – często ją pogarsza (zob. np. Alesina i Rodrik, 1994, Mo, 2000). Zniechęca bowiem przynajmniej niektórych ludzi do wyężonej pracy, ciągłego podnoszenia kwalifikacji oraz do oszczędzania. Gdy korzyść z dodatkowego wysiłku – włożonego w pracę lub podnoszenie kwalifikacji – w dużej części trafia do państwa zamiast do ich kieszeni, wolą więcej czasu poświęcić na odpoczynek. W końcu nie tylko konsumpcja (której poziom zależy od uzyskiwanych dochodów) jest przyjemna, ale i nicnierobienie, a przy tym jest ono wolne od podatku. Z mniejszych dochodów trudniej zaś cokolwiek odłożyć. Wszystko to, czyli mniejsze nakłady pracy, niższe kwalifikacje pracowników i oszczędności, oznacza wolniejszy wzrost gospodarki, a więc wolniejszy wzrost łącznego dochodu dzielonego między bogatych i biednych (zob. np. Leibfritz, Thornton i Bibbee, 1997). Nawet jeśli wyższe podatki nie zniechęcałyby ludzi do pracy, podnoszenia kwalifikacji oraz oszczędzania, a „jedynie” wypchały ich w szarą strefę, skutkowało to wolniejszym rozwojem. Nie sposób bowiem stale i szybko powiększać swoich dochodów działając nie w pełni legalnie (zob. np. Bank Światowy, 2006). Po pierwsze, działalność w szarej strefie nie jest chroniona przez prawo. Niewiele można zrobić, jeśli trafi się na niesolidnego kontrahenta, a wraz ze wzrostem wartości transakcji rośnie ryzyko natknięcia się na takiego. Po drugie, wyższe dochody trudniej jest ukryć przed urzędem skarbowym. Wymaga to większego wysiłku i pomysłowości, marnowanych w ten sposób na bezproduktywne działania, które jednocześnie nie zawsze gwarantują powodzenie. Wykrycie przez urząd skarbowy działalności prowadzonej w szarej strefie często oznacza jej koniec i zmarnowanie kapitałów i pomysłów, które były w nią wkładane.

... a ludzie nie lubią dużych nierówności...

4. Deficyt a jakość wydawania przez państwo publicznych pieniędzy

Podatków nie da się podnosić bez końca – ostateczną, fizyczną barierą podwyżek jest łączny dochód wypracowany w gospodarce oraz odłożony przez ludzi majątek. Koszty obsługi długu publicznego rosnące – w wyniku chronicznego deficytu – szybciej niż łączny dochód wypracowany w gospodarce prędzej, czy później zaczynają wypychać wydatki publiczne na inne cele.

Deficyt pogarsza strukturę wydatków publicznych...,

Aby sfinansować rosnące koszty obsługi długu, państwo może zamiast podnosić podatki zmniejszyć wydatki publiczne. Zazwyczaj w pierwszej kolejności ograniczane są wydatki na dobra takie jak drogi lub podstawowe badania naukowe, które przynoszą korzyści nie tylko bezpośrednim użytkownikom oraz potencjalnie sprzyjają rozwojowi. Presja na utrzymanie tych wydatków nie jest zbyt silna. Płatności za wytworzenie wymienionych dóbr trafiają do grup (przedsiębiorców budowlanych, czy naukowców), które – choć wąskie – nie mają poczucia wspólnoty interesów (ich członkowie wzajemnie ze sobą konkurują), a dodatkowo często w odczuciu społecznym uchodzą za dobrze sytuowane. Jeżeli ich sytuacja się pogorszy, mało kto się tym przejmie. Ponadto, tytuł do płatności za owe dobra szybko wygasa. Firma, która wybudowała most, czy drogę, musi wziąć udział w kolejnych przetargach, jeśli dalej chce otrzymywać pieniądze z budżetu. Naukowiec po zakończeniu określonego projektu często musi ponownie stanąć do konkursu o publiczne środki, jeśli chce, aby jego badania nadal były finansowane przez państwo.

...bo łatwiej ogranicza się wydatki potencjalnie prorozwojowe niż wydatki socjalne...

W państwach Europy Środkowej i Azji Centralnej na 18 przypadków silnego ograniczenia deficytu poprzez cięcia w wydatkach publicznych tylko w jednym przypadku – w Czechach w 2004 roku – nie zredukowano wydatków na infrastrukturę. Przeciętnie skala cięć w tych wydatkach wyniosła 1,7 proc. PKB. Dla porównania, wydatki socjalne ograniczono w tych państwach o zaledwie 0,3 proc. PKB (zob. np. Rzońca i Varoudakis, 2007). Jak widać, wydatki socjalne, z których znaczna część osłabia bodźce do wydajnej pracy, oszczędzania

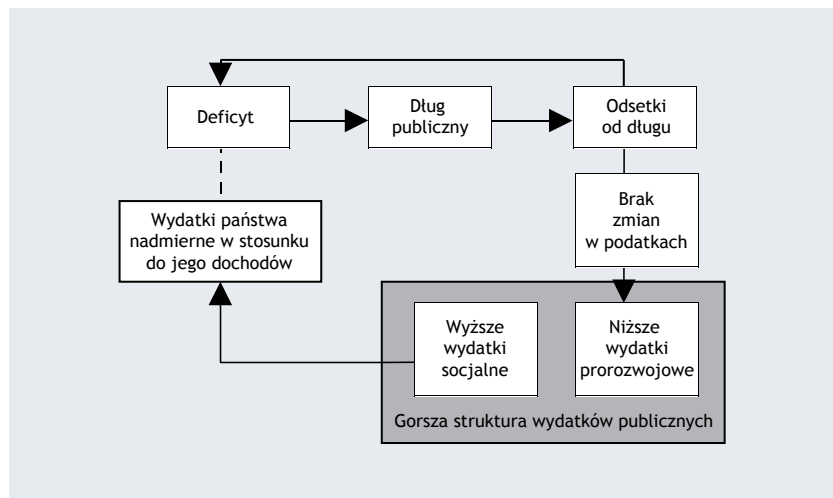
i innowacji, a tym samym hamuje wzrost gospodarki, a które jednocześnie są główną przyczyną deficytu, dużo trudniej się redukuje.

Raz przyznany przywilej – zasiłek, czy dopłatę – ciężko jest odebrać, bo korzystają z nich silne liczebnie grupy, które dodatkowo często potrafią dobrze się zorganizować (w przeciwnym razie w ogóle nie uzyskalyby przywileju). W utrwalaniu przywilejów socjalnych swój udział ma również administracja. Urzędnicy zarządzający środkami na pomoc socjalną – liczni, bo zajmujący się obsługą wielu interesantów – z jednej strony w naturalny sposób chcą wierzyć, że ich własna praca jest ważna, a z drugiej mają świadomość, iż likwidacja jakiegokolwiek przywileju wiąże się dla części z nich z ryzykiem utraty pracy (Krueger, 1990). Tak więc, jeśli rosące koszty obsługi długu wypychają jakieś wydatki, to zazwyczaj są to wydatki potencjalnie prorozwojowe, a nie wydatki socjalne.

...Deficyt ułatwia też kierowanie publicznymi pieniędzmi na cele, które w najlepszym razie nie przynoszą korzyści społeczeństwu, bo osłabia on społeczną kontrolę nad wydatkami publicznymi, pozwalając politykom nie wiązać wyższych wydatków z wyższymi podatkami...

Ale deficyt prowadzi do pogorszenia struktury wydatków publicznych nie tylko wtedy, gdy państwu przychodzi zapłacić odsetki od wcześniej zaciągniętych długów (a nie chce lub nie może dłużej podnosić podatków), ale często już od samego początku – kiedy się pojawia. Źródłem deficytu są nadmierne wydatki publiczne, a presja na wzrost wydatków socjalnych jest znacznie większa niż presja na zwiększanie wydatków potencjalnie prorozwojowych. Np. w krajach OECD wydatki publiczne ogółem wahały się w latach dziewięćdziesiątych od nieco ponad 30 proc. PKB w Szwajcarii do prawie 70 proc. PKB w Szwecji; zaś wydatki potencjalnie prorozwojowe (tj. na wymiar sprawiedliwości, bezpieczeństwo publiczne, edukację i infrastrukturę) wszędzie wynosiły około 12-14 proc. PKB (Heitger, 2001, s. 9-10 i 12). Deficyt pozwala przy tym zamazać koszty, które rodzą wydatki publiczne (zob. np. Buchanan, 1999). Rachunek za nie pojawi się w przyszłości – w momencie spłaty długu przez państwo, kiedy już pewnie nikt nie będzie wiedział, na co poszły publiczne pieniądze. W ten sposób deficyt ułatwia przechwytywanie publicznych pieniędzy grupom, które potrafią zadbać o własny interes kosztem reszty społeczeństwa. Politycy mogą spełniać ich

Schemat 3. Deficyt a struktura wydatków publicznych



Źródło: opracowanie własne

żądania i uchwałać wydatki, na które trudniej byłoby im uzyskać społeczne przyzwolenie, gdyby dla ich sfinansowania musieli natychmiast podnieść podatki. Jak trafnie ujął to noblista Milton Friedman: „to co zwane jest deficytem (...) umożliwia naszym prawodawcom głosowanie za wydatkami, jakich chcą ich wyborcy, bez konieczności głosowania za podatkami, aby za nie zapłacić. Nasi ustawodawcy uwielbiają podkreślać kto korzysta. Wolą natomiast nie rozmawiać o tym, kto płaci”. W rezultacie, w krajach, w których jest wysoki deficyt, przeciętnie większa część wydatków jest kierowana na cele szkodliwe dla społeczeństwa jako całości lub w najlepszym przypadku nie przynoszące mu korzyści, niż w państwach o zrównoważonych finansach. Np. wśród 23 państw wysokorozwiniętych, kraje o wysokim deficycie osiągnęły w latach dziewięćdziesiątych o około jedną ósmą gorsze wyniki nie tylko pod względem tempa wzrostu gospodarczego, ale i w takich sferach jak stabilność gospodarki, stan infrastruktury, jakość edukacji i opieki zdrowotnej oraz nierówności dochodowe, niż kraje o zrównoważonych finansach publicznych² (zob. indeks wyników sektora publicznego Afonso, Schuknechta i Tanziaego, 2003).

5. Deficyt a inwestycje przedsiębiorstw

Państwo, zaciągając dług na sfinansowanie części wydatków, zużywa część prywatnych oszczędności, które mogłyby służyć finansowaniu inwestycji przedsiębiorstw. Te same oszczędności nie mogą jednocześnie finansować wydatków państwa i inwestycji (zob. np. Friedman, 2005).

Teoretycznie, można sobie wyobrazić sytuację, w której ludzie w odpowiedzi na deficyt budżetu zwiększają swoje oszczędności na tyle, aby sfinansować z nich przyszłe wyższe podatki – nakładane na nich w momencie spłaty dzisiaj zaciąganego długu publicznego (zob. Barro, 1974). Sytuację taką nazywa się w ekonomii równoważnością ricardiańską, od nazwiska wybitnego angielskiego ekonomisty, który w 1817 roku jako pierwszy zwrócił na nią uwagę i odrzucił ją – jako mało prawdopodobną. W takim przypadku deficyt nie ograniczałby oczywiście puli oszczędności finansujących inwestycje przedsiębiorstw. Ale aby oszczędności wzrosły o tę samą wielkość co deficyt, wszyscy musieliby, po pierwsze, mieć świadomość, że dzisiejszy deficyt oznacza wyższe podatki w przyszłości, po drugie, już dziś silnie przejmować się przyszłymi wyższymi podatkami i po trzecie, mieć na tyle wysokie dochody, aby móc swobodnie zwiększyć oszczędności.³ Większość badań empirycznych wskazuje, że nawet w krajach rozwiniętych, w których gospodarstwom domowym łatwiej odłożyć część dochodu, zwiększają one swoje oszczędności o wielkość równą 20-50 proc. przyrostu deficytu (zob. np. Gale i Orszag, 2003).⁴ Tym samym, pula oszczędności mogących finansować inwestycje zmniejsza się o wartość równą 50-80 proc. wielkości deficytu.

Deficyt ogranicza inwestycje przedsiębiorstw także na inne sposoby – w szczególności jeżeli jest duży. Tak więc nawet jeżeli występowałaby równoważność ricardiańska, to wysoki deficyt i tak hamowałby inwestycje.

Wraz ze wzrostem długu publicznego ludzie pożyczający swoje pieniądze państwu domagają się dodatkowego wynagrodzenia, czyli wyższych odsetek, które miałyby im zrekompensować wyższe ryzyko tego, że państwo przestanie honorować swoje długi. Ale wyższe odsetki muszą płacić również przedsiębiorcy, z którymi państwo konkuruje o prywatne oszczędności. W efekcie, firmy muszą zrezygnować z części projektów, które przy zrównoważonych finansach publicznych byłyby zyskowne, ale przy odsetkach podbitych przez państwo zaciągające dług na pokrycie deficytu stają się nieopłacalne (zob. np. Friedman, 2005).

Deficyt zmniejsza inwestycje, bo...

...zwiększa konkurencję o prywatne oszczędności...,

... podnosi ryzyko pożyczania...,

² Za wysoki deficyt uznano deficyt przekraczający 3 proc. PKB, a za równowagę w finansach publicznych – deficyt niższy niż 1,5 proc. PKB.

³ Nie są to jedyne warunki, od których spełnienia krytycznie zależy wystąpienie równoważności ricardiańskiej. Wśród innych trzeba wymienić chociażby brak wpływu podatków na decyzje ekonomiczne gospodarstw domowych. Więcej na temat równoważności ricardiańskiej można przeczytać np. u Elmendorfa i Mankiwa (1998).

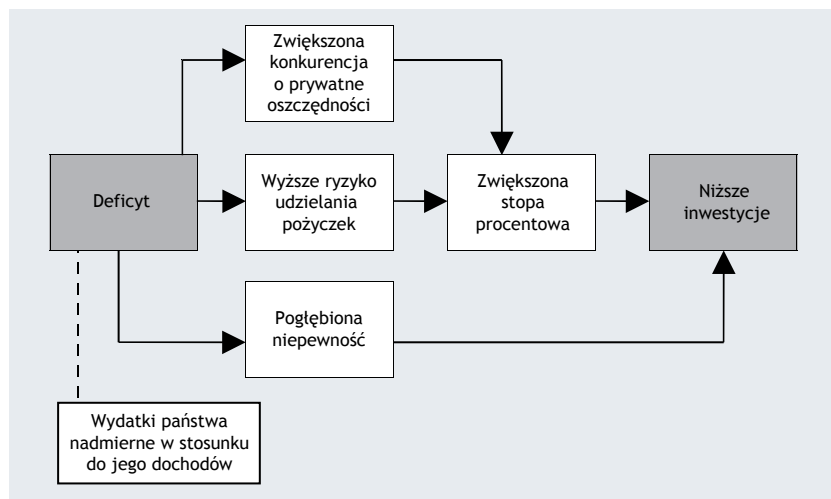
⁴ Wciąż jednak zagadnienie równoważności ricardiańskiej jest przedmiotem sporów wśród ekonomistów (zob. np. Elmendorf i Mankiw, 1998).

... pogłębia
niepewność...

Wysoki i chroniczny deficyt zwiększa również niepewność co do przyszłych obciążeń podatkowych. Przedsiębiorcy mają powody obawiać się, że zostanie on ograniczony nie w wyniku zmniejszenia wydatków państwa, a poprzez podwyżkę podatków. Jednak wielu z nich nie jest w stanie oszacować skali przyszłego wzrostu podatków. Niepewność, szczególnie gdy jest trudno kwantyfikowalna, nie sprzyja inwestowaniu. Przynajmniej niektóre firmy odwołują inwestycje do czasu, kiedy zyskają pewność, jakie zapłacą podatki, a wysoki chroniczny deficyt nigdy nie pozwala im zyskać takiej pewności. W rezultacie deficyt może redukować inwestycje mocniej niż ograniczają je podatki, do których wzrostu ostatecznie prowadzi (zob. np. Herrera i Pang, 2005).

Duża niepewność wywołana przez wysoki deficyt obniża inwestycje tym silniej, im łatwiej przedsiębiorcy mogą przenosić swoją działalność do krajów o zdrowszych finansach publicznych. Już w 1776 roku Adam Smith (1954 – data wydania polskiego, s. 619), ojciec nowoczesnej ekonomii pisał: „Właściciela kapitału można uważać za obywatela całego świata, nie związanego z żadnym poszczególnym krajem. Będzie on skłonny opuścić kraj (...) i przenieść swój kapitał do innego państwa, gdzie mógłby prowadzić interesy albo używać swego majątku z większą swobodą. Wycofując kapitał położyłby kres całej działalności gospodarczej, jaką przy jego pomocy prowadził w kraju, który opuścił”. Jak pokazują późniejsze badania, opinia ta przecenia wpływ polityki państwa na decyzje inwestycyjne krajowych podmiotów: krajowe oszczędności są w dużym stopniu inwestowane w kraju – niezależnie od prowadzonej w nim polityki gospodarczej (zob. np. Feldstein i Horioka, 1980).⁵ Może jednak ona dobrze odzwierciedlać sposób podejmowania decyzji o miejscu ulokowania inwestycji przez przedsiębiorstwa wielonarodowe (zob. np. Gropp i Kostial, 2000).

Schemat 4. Deficyt a inwestycje przedsiębiorstw



Źródło: opracowanie własne

⁵ W ostatnich kilkunastu latach znacznie zwiększyła się mobilność kapitału, co znalazło odzwierciedlenie w istotnym osłabieniu zależności inwestycji od wielkości oszczędności (zob. np. Blanchard i Giavazzi, 2002). Pogląd Adama Smitha jest więc dzisiaj dużo bliższy rzeczywistości niż mogło się wydawać jeszcze całkiem niedawno temu.

6. Deficyt a integracja kraju z gospodarką światową

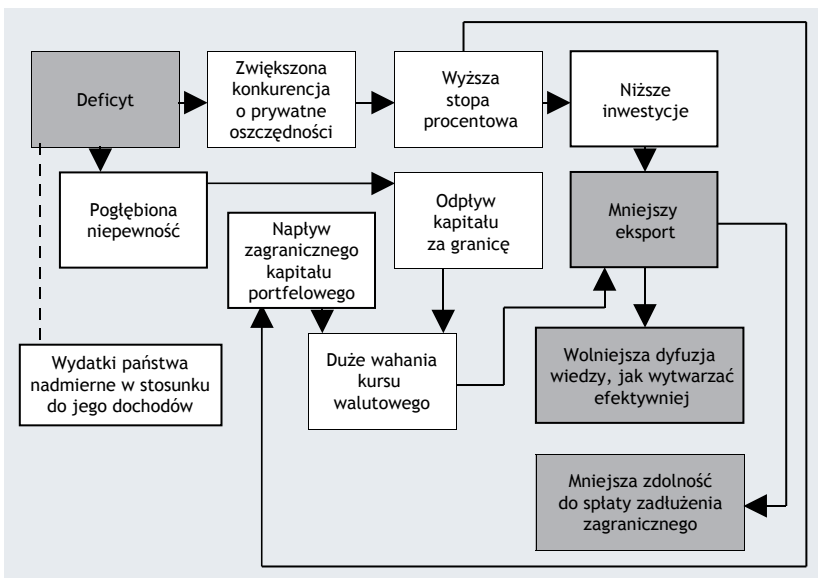
Deficyt w części może być sfinansowany nie z krajowych oszczędności, a poprzez napływ kapitału zagranicznego. Napływ taki oznacza, że dany kraj zaciąga dług wobec zagranicy. Jednocześnie umacnia się kurs krajowej waluty, bo jest ona kupowana za dewizy przez zagranicznych inwestorów, którzy chcą udzielić państwu pożyczki. Z jednej strony, rośnie zapotrzebowanie na walutę krajową, a z drugiej zwiększa się ilość dewiz oferowanych do sprzedaży. Ale inwestorzy kupujący obligacje od państwa szybko mogą się wycofać, powodując osłabienie się kursu krajowej waluty, jeżeli uznają, że deficyt lub jego skutek – dług publiczny osiągnęły zbyt wysoki poziom (zob. np. Calvo i Mishkin, 2003). Chroniczny deficyt miał udział w wahaniami kursu naszej waluty. Np. w grudniu 2001 roku za euro wystarczyło zapłacić 3,5 zł.; później złoty znacznie osłabł i w lutym 2004 roku za euro trzeba było płacić 4,9 zł.; po przystąpieniu do Unii Europejskiej i związanym z nim wzroście wiarygodności naszego państwa jako dłużnika, złoty zaczął się umacniać – na początku sierpnia br. za euro płacono 3,8 zł.

Deficyt powoduje wahania kursu walutowego...

Zarówno niestabilny kurs, jak i mniejsze inwestycje osłabiają zdolność gospodarki do eksportu, a więc do pozyskiwania dewiz potrzebnych do spłaty zadłużenia zagranicznego. Przy niestabilnym kursie krajowej waluty trudno kalkulować opłacalność eksportu. Część przedsiębiorców przenosi więc swoją działalność do sektorów, wytwarzających dobra, których się nie eksportuje. Również mniejsze inwestycje powodują, że wolniej poszerza się oferta dóbr, które można byłoby eksportować.

Oslabienie więzów ze światową gospodarką ma negatywne konsekwencje dla wzrostu gospodarki nie tylko dlatego, że grozi utratą przez kraj zdolności do spłaty zadłużenia zagranicznego. Obecność na rynkach światowych wymaga uczenia się od zagranicznych konkurentów. Im mniej przedsiębiorstw ma możliwość bezpośredniego kopiowania rozwiązań, które sprawdziły się za granicą, tym wiedza, jak wytwarzać efektywniej, wolniej rozprzestrzenia

Schemat 5. Deficyt a powiązania kraju z gospodarką światową



Źródło: opracowanie własne

się w kraju. Te zależności zostały opisane już przez Adama Smitha. W odniesieniu do Chińczyków – w jego czasach praktycznie zupełnie zamkniętych na wymianę międzynarodową, pisał (1954 – data wydania polskiego, s. 386), że gdyby nie izolowali się od świata, to „nauczyliby się sztuki postugiwania różnymi maszynami, których używa się w innych krajach oraz nauczyliby się je wyrabiać, jak również zaznajomiliby się z wszelkimi ulepszeniami w rzemiośle i przemyśle, jakie stosuje się w różnych częściach świata”.

7. Deficyt a kryzysy gospodarcze

*... a gdy długo
utrzymuje się na
wysokim poziomie...*

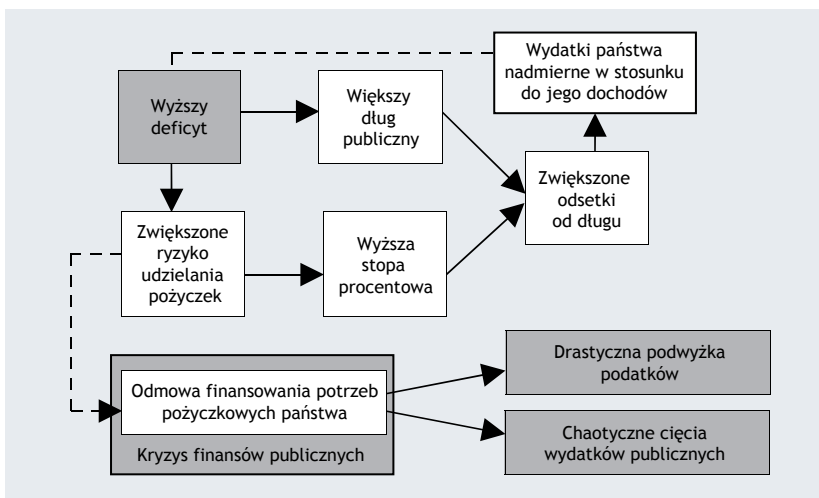
W dłuższym horyzoncie nie da się utrzymać sytuacji, w której dług publiczny rośnie szybciej niż łączny dochód wypracowany w gospodarce. Prędzej czy później musi to doprowadzić do najgorszego. Wzrasta liczba ludzi obawiających się, że państwo, któremu pożyczili swoje pieniądze, nie będzie miało im z czego oddać. Kiedy wielu ludzi naraz przestaje pożyczać budżetowi i zaczyna domagać się spłaty wcześniej udzielonych mu pożyczek, państwo może nawet zbankrutować – utracić zdolność do regulowania swoich zobowiązań (zob. np. Ball i Mankiw, 1995). Polska dwukrotnie przeżyła taki kryzys finansów państwa: na początku i na końcu lat osiemdziesiątych. Uchwalając nową Konstytucję w 1997 roku, wyciągnięto częściowo wnioski z bolesnych doświadczeń i wprowadzono próg dopuszczalnego długu publicznego. Wynosi on 60 proc. łącznego dochodu wypracowanego w gospodarce. Nie przekroczenie tej granicy jest również jednym z warunków przystąpienia do strefy euro i czerpania korzyści ze wspólnej europejskiej waluty. Niestety, ustanowienie konstytucyjnej granicy dla zaciągania długów przez państwo nie skłoniło rządzących w naszym kraju do odpowiedniej redukcji deficytu. W 2001 roku, po przejściowym spowolnieniu wzrostu gospodarki, przekroczył on 5 proc. łącznego dochodu wytworzonego w gospodarce i od tamtej pory utrzymuje się na poziomie grożącym naruszeniem Konstytucji. Gdyby deficyt miał być na trwałe utrzymywany na poziomie 30 mld, tak jak proponuje to obecny rząd, nie przekroczenie przez dług publiczny konstytucyjnej granicy wymagałoby, aby, po pierwsze, polska gospodarka rozwijała się w przeciętnym rocznym tempie nie niższym od 3,1 proc., po drugie, tempo to nie podlegało dużym wahaniom – szczególnie w krótkiej perspektywie, w której 30 mld złotych nie będzie stanowić zaniedbywanego odsetka łącznego dochodu wytworzonego w gospodarce i, po trzecie, kurs złotego pozostał silny. W ostatnich 15 latach polska gospodarka rozwijała się co prawda szybciej – przeciętne tempo wzrostu wyniosło 4,4 proc., ale podtrzymanie go na takim poziomie przez kolejne 15 lub więcej lat będzie trudnym zadaniem. W poprzednich 3 dekadach równie wysoką lub wyższą dynamikę rozwoju udało się osiągnąć tylko 8 krajom na świecie. Założenie braku znaczących wahań w tempie wzrostu gospodarki również jest ryzykowne. W każdym kraju takie wahania występują, a utrzymywanie deficytu na stałym poziomie może je jedynie zwiększyć. Oznacza bowiem rozrzutność w okresach cyklicznie powtarzającej się dobrej koniunktury, kiedy państwo uzyskuje wysokie dochody z podatków, i konieczność zaciskania pasa w okresach recesji, gdy dynamika tych wpływów drastycznie się obniża. Gdyby tempo wzrostu gospodarki okazało się niższe niż 3,1 proc. lub wykazywało duże wahania, wtedy i trzecie założenie zostałoby złamane – kurs złotego osłabiłby się, bo bliska perspektywa przekroczenia przez dług publiczny konstytucyjnej granicy zniechęcałaby inwestorów zagranicznych do lokowania swoich kapitałów w naszym kraju.

*... może wywołać
kryzys...*

Państwo, stojące przed widmem odmowy ze strony inwestorów dalszego udzielania mu pożyczek, musi ciąć wydatki publiczne na oślep. Jeśli ma pieniądze na koncie, bo ktoś akurat zgodził się udzielić mu pożyczki lub wpłynęły nowe dochody z podatków, to płaci. Jeśli ich nie ma, to nie płaci – nawet jeżeli przypadł termin wypłaty np. emerytur. Może też drastycznie podnieść podatki. Najczęściej robi i jedno, i drugie.

Ostatnio (choć jeszcze nie w warunkach kryzysu, a po to, aby go uniknąć) do takich działań został zmuszony rząd na Węgrzech – kiedy w połowie 2006 roku okazało się, że deficyt,

Schemat 6. Deficyt a kryzysy

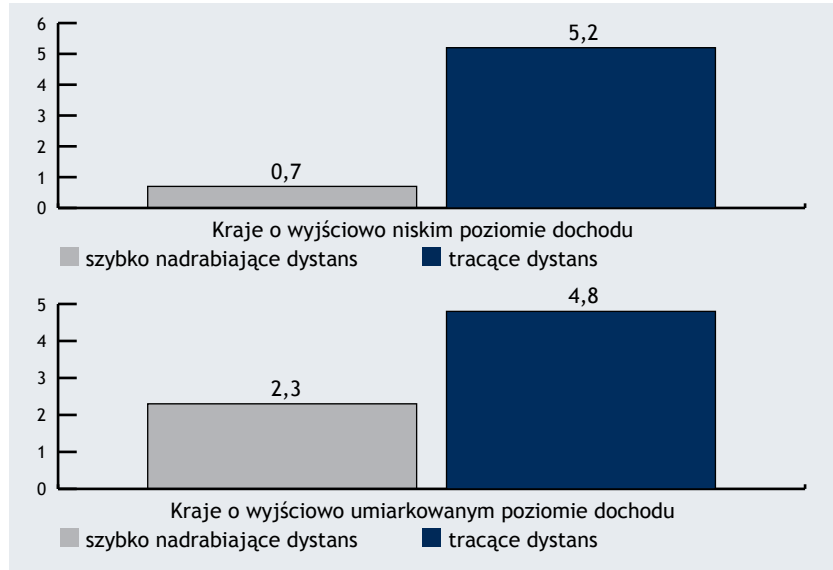


Źródło: opracowanie własne

który w 2005 roku sięgnął blisko 8 proc. łącznego dochodu wypracowanego w gospodarce, może przekroczyć 11 proc. tego dochodu. Z jednej strony, próbowano ograniczyć wydatki publiczne – m. in. zwiększono liczbę godzin do przepracowania przez nauczycieli, podniesiono opłaty za studia, zamrożono płace w sektorze publicznym, podniesiono wiek, powyżej którego można ubiegać się o wcześniejsze emerytury, zmniejszono dopłaty do publicznego transportu. Jednak mimo tych działań relacja wydatków publicznych do łącznego dochodu wypracowanego w gospodarce wzrosła z 50 proc. w 2006 roku do 52,5 proc. w 2007 roku, bo raz przyznanych przywilejów nie da się łatwo cofnąć, nawet jeśli państwa na takie przywileje nie stać. Z drugiej więc strony, trzeba było podwyższać podatki, m. in. podniesiono stawkę podatku VAT z 15 do 20 proc., zwiększono składki na ubezpieczenie zdrowotne i emerytalno-rentowe, wprowadzono dodatkowy podatek solidarnościowy od dochodów zarówno dla przedsiębiorstw, jak i gospodarstw domowych, zwiększono opodatkowanie małych firm, zniesiono kwotę wolną od podatku od dochodów z odsetek oraz od zysków osiągniętych na giełdzie, próbowano wprowadzić minimalną kwotę podatku dochodowego płaconą przez przedsiębiorstwa niezależnie od uzyskiwanych wyników finansowych oraz podatek od „nadmiernych” zasobów gotówki, ale podatki te zakwestionował Trybunał Konstytucyjny (MFW, 2007).

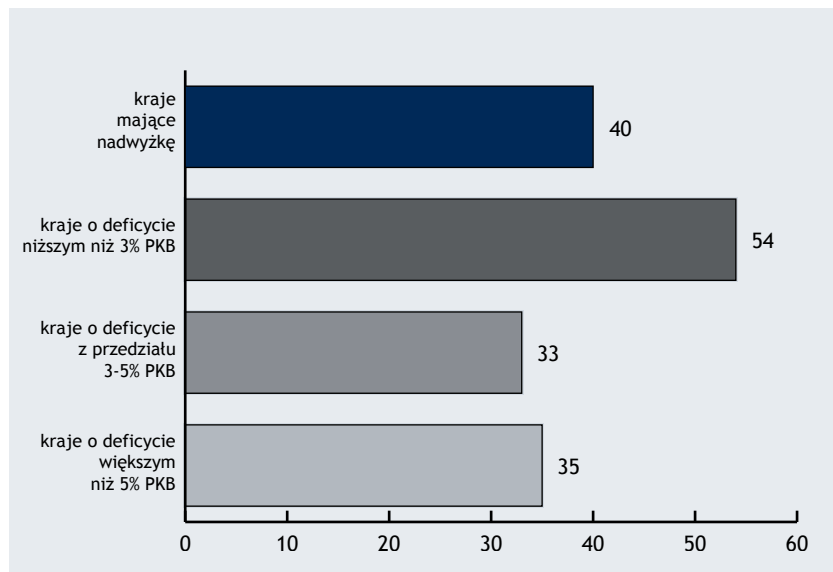
Najgorzej jest, jeżeli państwo, mimo kryzysu w finansach publicznych dalej próbuje odwlekać konieczną kurację i ucieka się do druku pustego, inflacyjnego pieniądza, czyli finansowania deficytu z niczego. W wyniku tego procederu do zapaści finansów państwa dotacza katastrofa pieniądza. Jak trafnie stwierdzili Stanley Fischer i William Easterly (1990): „Można sobie wyobrazić gwałtowny wzrost masy pieniądza, który nie byłby spowodowany deficytem, tyle że jest to sytuacja nieprawdopodobna. Stąd też, gwałtowna inflacja jest prawie zawsze zjawiskiem fiskalnym”. Chore finanse publiczne doprowadziły do ciężkiej choroby pieniądza m.in. w Polsce u schyłku socjalizmu, a także w większości innych krajów posocjalistycznych (w 17 na 27 tych państw co najmniej w jednym roku inflacja przekraczała 400 proc., a w 24 – 100 proc.), w wielu państwach Afryki (w Angoli, Zairze, Ghanie, Gwinei Bissau, Sierra Leone, Somalii, Sudanie, Ugandzie i Zambii), Ameryki Łacińskiej i na Karaibach (w Argentynie, Boliwii, Brazylii, Chile, Kostaryce, na Jamajce, w Meksyku, Nikaragui, Peru, Surinamie, Urugwaju i Wenezueli) oraz w kilku krajach azjatyckich (w Afganistanie, Turcji,

Wykres 1. Deficyt sektora finansów publicznych w krajach, odpowiednio, szybko nadrabiających dystans dzielący je od krajów wysoko rozwiniętych oraz tracących dystans



Źródło: MFW (2000)

Wykres 2. Liczba państw o zrównoważonych i niezrównoważonych finansach publicznych w latach 2001-2005



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych MFW

Libanie i Izraelu - zob. Fischer, Sahay i Vegh, 2002). W latach choroby pieniądza, gospodarki tych państw kurczyły się w przeciętnym tempie sięgającym prawie 2 proc. rocznie.

Jednocześnie, trudno znaleźć przykłady państw, które ucierpiałyby z powodu nadmiernej dyscypliny w finansach publicznych. Wprost przeciwnie. Kraje o najszybciej rosnących gospodarkach charakteryzowały się jednocześnie zdrowymi finansami publicznymi. Dla przykładu, w ostatnim ćwierćwieczu w Korei Południowej finanse publiczne były niemal zrównoważone; w Hongkongu i na Tajwanie budżet wykazywał przeciętnie nadwyżkę dochodów nad wydatkami w wysokości około 1 proc. PKB; w Singapurze ta nadwyżka sięgała prawie 7 proc. PKB.

Podsumowując, deficyt budżetu oznacza wyższe podatki w przyszłości. Zwiększa nierówności w dochodach między bogatymi a biednymi. Pogarsza strukturę wydatków publicznych i ułatwia kierowanie ich na cele, które nie przynoszą korzyści społeczeństwu. Podbijając stopę procentową i pogłębiając niepewność, zniechęca do inwestycji. Zwiększając wahania kursu walutowego, utrudnia eksport, a w rezultacie osłabia powiązania kraju ze światową gospodarką. Czasami prowadzi do kryzysu. Powstaje więc pytanie, dlaczego deficyt – choć na tyle sposobów hamuje rozwój gospodarki – występuje w większości krajów, skutkując ich wysokim zadłużeniem. Odpowiedź na to pytanie jest banalnie prosta. Otóż, z deficytem jest jak z natogami – jego pierwsze skutki bywają zupełnie inne niż długofalowe. Ale po kolei.

...Państwa zaciągają długi, bo...

8. Przyczyny zadłużania się państw w odległej przeszłości

Zaciąganie długu pozwala państwu 'dzisiaj' wydać 'jutrzejsze' dochody z podatków. Ale kiedy nadchodzi 'jutro', okazuje się, że uzyskane właśnie dochody państwo wydało już 'wczoraj' i teraz musi za to zapłacić – spłacić dług. Dlatego przez wiele lat równowagę między wydatkami a dochodami państwa uznawano za coś normalnego, a brak takiej równowagi, czyli deficyt budżetu – za stan anormalny (dokładnie takiego określenia użyto do oceny deficytu w jednym z podręczników do finansów publicznych w XIX wieku – zob. Cossa, 1884). Niechęć ekonomistów do deficytu i jego rezultatu – długu publicznego nie oznaczała, że państwa się nie zadłużały. Wprost przeciwnie – dług publiczny często osiągał horrendalne rozmiary. Dla przykładu, w Wielkiej Brytanii w 1820 roku sięgał on 132 proc. PKB. Ale państwo zazwyczaj nie zaciągało długu w 'normalnych' czasach. Dług publiczny powstawał w czasie wojen, kiedy wydatki publiczne wzrastały nawet kilkukrotnie, albo w okresach innych katastrof (np. powodzi, zarazy itp.), gdy gwałtownie spadały wpływy państwa z podatków. Wspomniany dług Wielkiej Brytanii był wynikiem wojen z Francją rządzoną przez Napoleona. W 'normalnych' czasach rządy starały się utrzymywać równowagę między wydatkami publicznymi a dochodami z podatków. I tak przez cały XIX wiek kwota długu publicznego w Wielkiej Brytanii utrzymywała się na poziomie około 600 mln funtów. Państwo brytyjskie, jeśli zaciągało nowe długi, to szybko je spłacało. Rozwój gospodarczy sprawiał zaś, że dług odziedziczony po wojnach napoleońskich stopniowo się zmniejszał w porównaniu do rozmiarów gospodarki – w 1900 roku spadł poniżej 30 proc. PKB (zob. np. Barro, 1997, s. 400).

...muszą pokryć niespodziewane wydatki lub spadki dochodów...,

9. Deficyt a wzrost gospodarki w krótkim okresie

...lub chcę skrócić okres cyklicznie powtarzających się recesji...

Co najmniej od lat trzydziestych XX wieku wielu ekonomistów postrzega deficyt budżetu jako instrument mogący pobudzać gospodarkę w okresach recesji, czyli przejściowego, powtarzającego się co jakiś czas, spadku aktywności gospodarczej. Duży udział w rozpowszechnieniu się takiego postrzegania deficytu miał angielski ekonomista John Maynard Keynes oraz jego zwolennicy i apologety. W 1936 roku, a więc wkrótce po największym kryzysie w światowej gospodarce, wydał on pracę pt. „Ogólna teoria zatrudnienia, procentu i pieniądza”. W odniesieniu do polityki zrównoważonych finansów publicznych, zalecanej przez ekonomistów przed Wielkim Kryzysem, pisał w niej (1985 – data wydania polskiego, s. 156): „zrobiliśmy się tak ostrożni, dobrze się zastanawiając, zanim obarczymy potomnych ciężarami finansowymi (...), że nie łatwo nam już uniknąć plagi bezrobocia”. Recepty na zapobieżenie podobnym kryzysom w przyszłości upatrywał w wydatkach publicznych finansowanych pożyczkami, a więc w deficycie. Kiedy Keynes opublikował swoją pracę, Wielki Kryzys już minął. Mimo że to niekoniecznie wydatki publiczne przyczyniły się do jego zakończenia (zaczęły być zwiększane późno – zob. np. Cole i Ohanian, 1999), przez wiele lat receptę Keynesa uznawano za skuteczną środek na kryzysy i podtrzymanie wzrostu gospodarczego.

W jaki sposób pojawienie się deficytu mogłoby przyspieszać koniec recesji, skoro w dłuższej perspektywie – za pośrednictwem kanałów opisanych powyżej – deficyt ogranicza zdolności wytwórcze w gospodarce, a w krótkim okresie w ogóle trudno te zdolności zmienić?

...Deficyt może skrócić recesję, jeżeli...

Aby odpowiedzieć na to pytanie, trzeba sobie uświadomić, że w czasie recesji część istniejących zdolności wytwórczych w gospodarce jest niewykorzystywana. W jej czasie maleje liczba gospodarstw domowych i przedsiębiorców, chętnych do zaciągania kredytów na sfinansowanie dodatkowych wydatków. Ludzie niepewni, co stanie się w niedalekiej przyszłości, są mniej skłonni niż w 'normalnych' czasach do wydawania pieniędzy i stają się bardziej zapobiegliwi – odkładają większą część dochodu na „czarną godzinę”. W tych warunkach państwo poprzez deficyt może przyspieszyć przekształcanie prywatnych oszczędności w wydatki, czyli zwiększyć łączny popyt. Gdyby nie wykorzystano ono części prywatnych oszczędności na pokrycie wydatków publicznych, wtedy aby oszczędności jednych ludzi sfinansowały wydatki innych, najpierw musiałyby odpowiednio spaść stopy procentowe. Ale zanim spadek stóp procentowych skłoniłby ludzi do ponownych zakupów upłynęłoby trochę czasu. Jak pokazuje doświadczenie, dopiero po kilkunastu miesiącach niższe odsetki od lokat zahamowałyby wzrost oszczędności, a niższe oprocentowanie kredytów zachęciłoby ludzi do ich zaciągania (zob. np. Angeloni, Kashyap i Mojon, 2003).

10. Warunki skuteczności deficytu w skracaniu recesji

...ceny są sztywne, tzn...

Zdolności wytwórcze w gospodarce bywają co pewien czas nie w pełni wykorzystane ze względu na sztywność cen. Oznacza ona, że ceny z opóźnieniem dostosowują się do zmian w łącznych wydatkach w gospodarce, czyli w popycie. Gdyby w reakcji na zmniejszone wydatki, wszyscy przedsiębiorcy odpowiednio obniżyli ceny, wówczas sprzedaliby wszystko, co wytworzyli. Jednocześnie za zarobione pieniądze, choć nominalnie mniejsze, każdy mógłby kupić dokładnie tyle samo dóbr, co w przeszłości, bo spadłyby nie tylko ceny oferowanych przez niego dóbr, ale i wszystkie inne ceny. Zmniejszenie łącznych wydatków nie prowadziłoby do przejściowego obniżenia produkcji. Jedyną reakcją na mniejsze wydatki w gospodarce byłby spadek cen. W tych warunkach pojawienie się deficytu w finansach publicznych nie byłoby w stanie zwiększyć stopnia wykorzystania zdolności wytwórczych w gospodarce (te byłyby praktycznie zawsze w pełni wykorzystywane), a skutkowałoby wyłącznie ponownym wzrostem cen. Tak więc, gdyby ceny wszystkich dóbr dostosowywały się natychmiast

⁶ Trzeba jednak zaznaczyć, że Cossa (1884) tak samo oceniał występowanie nadwyżki w finansach publicznych.

do zmian w zapotrzebowaniu na owe dobra, spadek skłonności ludzi do wydawania nie mógłby wywołać recesji, a pojawienie się deficytu nie byłoby w stanie jej skrócić.

Co powoduje sztywność cen? Praprzączyną są ograniczenia w konkurencji. W warunkach doskonałej konkurencji, gdy dokładnie ten sam towar jest oferowany przez tysiące firm, żadna z nich w pojedynkę nie jest w stanie wpłynąć na ceny. To rynek, czyli ostatecznie ilość klientów (i zasobność ich portfeli), dyktuje ceny. Jeżeli przedsiębiorcy próbują sprzedawać wytwarzane przez siebie dobra drożej niż konkurencja, to wypadają z rynku – nie mogą sprzedać niczego, bo klient taki sam towar może za niższą cenę kupić w niezliczonej liczbie innych miejsc. Ale w wielu przypadkach firmy mają na tyle silną pozycję, że nie muszą podążać za rynkiem, a mogą samodzielnie ustalać ceny. Taką siłą dysponują np. wówczas, kiedy ich towar ma pewne walory, których nie mają dobra oferowane przez konkurentów. Czasami to państwo umożliwia przedsiębiorcom narzucanie cen klientom. Dzieje się tak np. wtedy, gdy konieczność uzyskania różnego rodzaju zezwoleń utrudnia nowym firmom rozpoczęcie danego rodzaju działalności. Nawet jeśli przedsiębiorstwa mogą samodzielnie ustalać ceny, to często okazuje się, że niechętnie je zmieniają. Dlaczego? Otóż, aby zmienić ceny, firmy muszą ponieść pewien koszt. Według badań przeprowadzonych wśród największych amerykańskich przedsiębiorstw, koszt ten przeciętnie redukuje zyski o około jedną piątą. Kosztowne (i czasochłonne) jest m.in. zbieranie informacji o cenach u konkurentów oraz o własnych kosztach, przygotowanie uzasadnienia o zmianie cen dla kierownictwa przedsiębiorstwa, podjęcie decyzji o zmianie cen, przekazanie odpowiedniej informacji klientom itp. W rezultacie, firmy decydują się na zmiany cen dopiero wtedy, gdy na ich niezmiennianiu truća więcej niż na ich zmianie (zob. np. Zbaracki, Ritson, Levy, Putta i Bergen, 2004).

...gdy na rynku nie ma doskonałej konkurencji...

Im większe jest natężenie konkurencji w gospodarce, tym szybciej ceny dostosowują się do zmian w łącznych wydatkach. Silna konkurencja zmniejsza możliwości przejściowego pobudzenia gospodarki poprzez zwiększenie deficytu budżetu, bo zwiększony deficyt zamiast produkcji podbija głównie ceny.

11. Czynniki ograniczające skuteczność deficytu w skracaniu recesji

Wiele cech gospodarki i systemu politycznego rodzi ryzyko, że deficyt budżetu zostanie zwiększony nie w okresie recesji, a w czasie dobrej koniunktury, pogłębiając tym samym powtarzające się co jakiś czas wahania aktywności gospodarczej zamiast – jak postulował to Keynes i jego następcy – je zmniejszać. Oto tylko kilka przyczyn, które ograniczają skuteczność łagodzenia wahań w aktywności gospodarczej poprzez manipulowanie deficytem (więcej na ten temat można przeczytać np. w Kopcke, Tootell i Triest, 2006, rozdział 2).

...Zwiększanie deficytu w celu skrócenia recesji jest ryzykowne, bo...

Po pierwsze, trudno w krótkim czasie precyzyjnie określić, jaka część spadku aktywności gospodarczej wynika z przejściowego zmniejszenia łącznych wydatków, a jaka część tego spadku jest trwała. Trwałemu spowolnieniu wzrostu gospodarki zwiększenie deficytu nie jest zaś w stanie przeciwdziałać. Jeśli nie można postawić prawidłowej diagnozy, to próby leczenia mogą doprowadzić do nasilenia choroby. Zwiększenie deficytu, jeżeli spowolnienie wzrostu gospodarki nie jest przejściowe, a trwałe, może skutkować narastaniem nierównowagi w finansach publicznych. Wzrost gospodarki nie przyspieszy bowiem znacząco, a brak wyraźnej poprawy sytuacji gospodarczej może skłaniać rząd do coraz silniejszego zwiększania deficytu ze wszystkimi negatywnymi konsekwencjami dla długofalowego rozwoju.

... nie wiadomo, na ile spowolnienie wzrostu jest przejściowe...

Po drugie, deficytu nie da się szybko dostosować do zmian w łącznych wydatkach w gospodarce. Recesja mogłaby co prawda uruchomić tzw. automatyczne stabilizatory – tzn. wywołać z jednej strony wzrost wydatków publicznych np. na zasiłki dla bezrobotnych, a z drugiej – spadek dochodów z podatków, prowadząc na te dwa sposoby do zwiększenia

... nie da się szybko dostosować deficytu do stanu koniunktury w gospodarce...

deficytu. Ale prawo często ogranicza działanie automatycznych stabilizatorów – deficyt nie może przekroczyć poziomu określonego w ustawie budżetowej. Poziom ten jest zaś wynikiem setek decyzji odnośnie składników budżetu (wielkości wydatków publicznych na poszczególne cele oraz sposobu i wysokości opodatkowania różnych ludzkich działań). Decyzje te są podejmowane w wielu etapach, a na ich kształt ma wpływ bardzo wiele stron: urzędnicy, rząd, parlament, a nieraz i sądy. Swobodę kształtowania deficytu ograniczają także przepisy prawa, które zobowiązują rządzących do ogłaszania decyzji odnośnie wielu składników budżetu z wielomiesięcznym wyprzedzeniem. Ponadto, raz podjęte decyzje obowiązują najczęściej nie krócej niż rok. Z łatwością może więc się zdarzyć, że rząd będzie próbował pobudzić gospodarkę poprzez zwiększenie deficytu, gdy będzie ona już pobudzona i właściwie należałoby ją schładzać.

... deficyt bardzo trudno się ogranicza....

Po trzecie, rządowi dużo łatwiej przychodzi zwiększanie deficytu budżetu niż jego ograniczanie. Gładko przyznaje się przywileje, znacznie trudniej je później odebrać. Ale jeśli w okresie dobrej koniunktury rząd nie zredukuje deficytu, to w czasie następczej recesji nie będzie mógł go już dalej zwiększać bez ryzyka bankructwa. Poza tym, za jednorazowe skrócenie recesji ludziom przyjdzie zapłacić cenę w postaci trwale wolniejszego rozwoju.

12. Efekty nie-keynesowskie

„Ludzie praktyczni, którzy uważają się za wolnych od jakichkolwiek wpływów intelektualnych, są zazwyczaj niewolnikami jakichś zmarłych ekonomistów” – te słowa Keynesa okazały się wyjątkowo trafne. Łączone z jego nazwiskiem twierdzenie, wedle którego zwiększenie deficytu budżetu przejściowo pobudza gospodarkę, jest przez wielu rządzących nadużywane i przedstawiane jako „naukowy” argument uzasadniający psucie finansów publicznych. Tymczasem, Keynes opowiadał się za zwiększaniem deficytu wyłącznie w warunkach recesji, bo miał świadomość, że w okresie cyklicznego ożywienia, który zawsze następuje po recesji, większe wydatki publiczne będą skutkowały wzrostem cen i wypychaniem wydatków prywatnych. Pisał (1985 – data wydania polskiego, s. 151): „zatrudnienie danej liczby osób przy robotach publicznych odbija się na całkowitym zatrudnieniu o wiele silniej w okresie poważnego bezrobocia niż później, gdy gospodarka zbliża się do stanu pełnego zatrudnienia”. Ale ideolodzy pobudzania boją się „schłodzenia” gospodarki, czyli przejściowego spowolnienia wzrostu gospodarki (albo tylko udają), i sprzeciwiają się ograniczeniu deficytu, gdy recesja się kończy. W rezultacie, deficyty, zamiast przejściowe, często okazują się chroniczne: państwa zadłużają się bez względu na stan koniunktury, co hamuje ich rozwój w dłuższej perspektywie. Co gorsza, nawet w obliczu katastrofy pieniądza wywołanej przez deficyt, ideolodzy pobudzania potrafią twierdzić, że jest on potrzebny, bo gospodarka się kurczy, a więc istnieją niewykorzystane moce wytwórcze. Najgłośniejszymi, ale niestety nie jedynymi przypadkami głoszenia takich twierdzeń i wprowadzania ich w życie były rządy Allende w Chile w latach 1970-1973 i Garcii w Peru w latach 1985-1990 (zob. Dornbusch i Edwards, 1990).

...Redukcja deficytu może przyspieszyć wzrost gospodarki już w krótkim okresie....

Redukcja deficytu w finansach publicznych może przejściowo obniżyć tempo wzrostu gospodarki, bo może zmniejszyć łączne wydatki w gospodarce. Ale taka reakcja gospodarki na ograniczenie deficytu wcale nie jest przesądzona – nawet jeśli przedsiębiorcy niechętnie obniżają ceny. Przeciwnie, przywrócenie równowagi między wydatkami publicznymi a dochodami z podatków może skutkować przyspieszeniem tempa wzrostu gospodarki nie tylko w długim, ale i w krótkim okresie. Takie niemal natychmiastowe przyspieszenie wzrostu jest nazywane w ekonomii nie-keynesowskim skutkiem redukcji deficytu (zob. np. Giavazzi i Pagano, 1990; Alesina i Perotti, 1996).

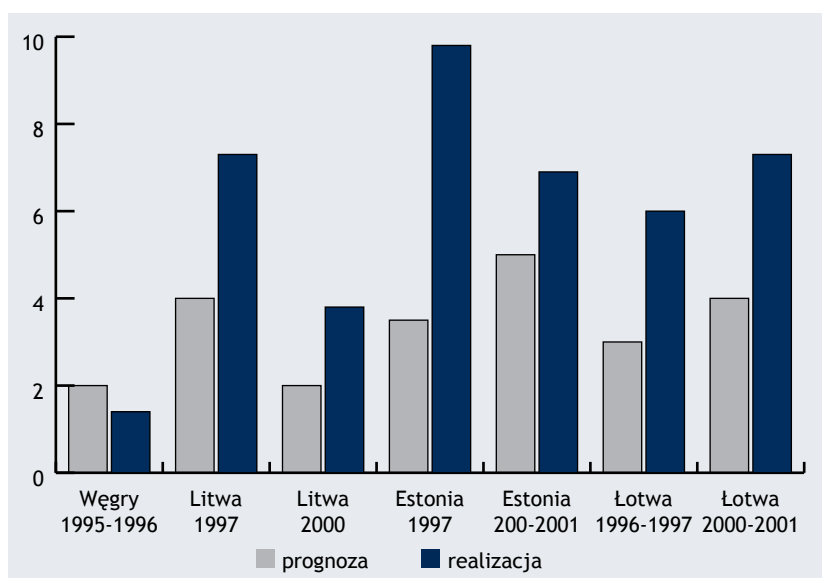
⁷ W 2006 roku Garcia ponownie został prezydentem Peru.

Badania nad efektami nie-keynesowskimi rozpoczęły się po doświadczeniach Irlandii z lat 1987-1989. W latach 1988-1989 ograniczono deficyt finansów publicznych w tym kraju o 6,5 proc. łącznego dochodu wytworzonego w gospodarce. Dokonano tego poprzez olbrzymie cięcia w wydatkach. W latach 1988-1989 ich relacja do PKB zmniejszyła się o prawie 10 pkt proc. – z 50,8 proc. w 1987 roku do 41,2 proc. w 1989 roku. O 10 proc. - w stosunku do roku 1986 - zredukowano zatrudnienie w sektorze publicznym. Wzrost płac sfery budżetowej ustalono na poziomie dużo niższym niż wynosiła inflacja. Wreszcie, dzięki m. in. lepszemu adresowaniu pomocy społecznej, o ponad 4 proc. PKB obcięto wydatki socjalne. Redukując wydatki, zdecydowano się na jednoczesną obniżkę podatków. Ich relacja do PKB zmniejszyła się w latach 1988-1989 o ponad 3,5 pkt proc. – z 42,4 proc. w 1987 roku do 38,8 proc. w 1989 roku. Uzdrawienie finansów publicznych pobudziło gospodarkę. Przeciętne roczne tempo jej wzrostu zwiększyło się z 2,7 proc. w latach 1981-1986 do 4,7 proc. w la-

Tabela 1. Przypadki największych redukcji deficytu w nowych krajach członkowskich Unii Europejskiej.

Kraj (okres redukcji)	Skala redukcji (w proc. PKB)
Węgry (1995-1996)	7,1
Litwa (1997)	2,7
Litwa (2000)	5,9
Estonia (1997)	4,1
Estonia (2000-2001)	4,9
Łotwa (1996-1997)	3,9
Łotwa (2000-2001)	1,8

Wykres 3. Tempo wzrostu PKB w okresie dużych redukcji deficytu – prognozy a realizacja



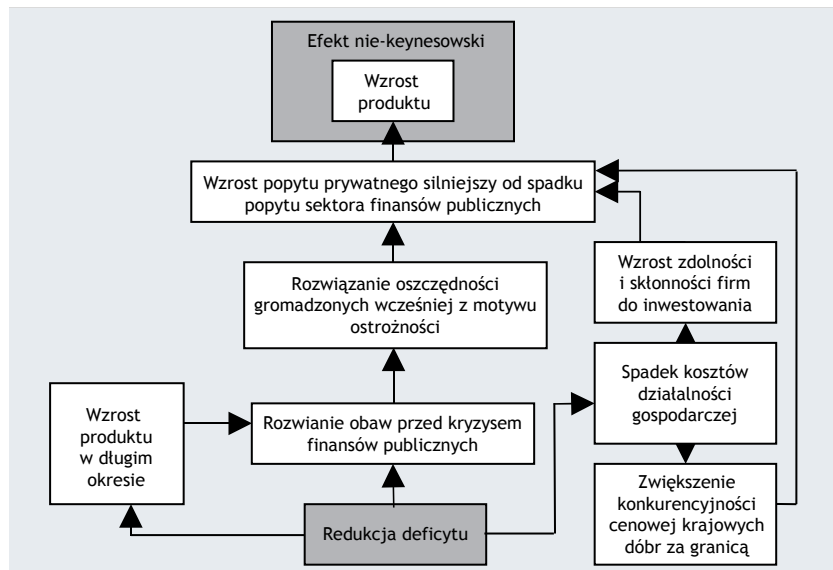
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych MFW

tach 1987-1989. W późniejszym okresie irlandzka gospodarka rozwijała się jeszcze szybciej – w latach 1990-2006 tempo jej wzrostu wyniosło 6,5 proc. Szybkemu rozwojowi towarzyszyło dalsze ograniczanie relacji wydatków publicznych do PKB i – dzięki temu – podatków. W 2006 roku wydatki publiczne wyniosły 34,1 proc. PKB, a podatki 36,9 proc. PKB. Podobne – jakościowo – skutki dla tempa wzrostu gospodarki przyniosło ograniczenie deficytu także w krajach naszego regionu (zob. wykres nr 3).

...czyli wywołać efekty nie-keynesowskie, jeżeli jest odpowiednio duża...

Efekty nie-keynesowskie mogą wystąpić, po pierwsze, wtedy, gdy finanse publiczne stoją przed widmem załamania. Do nie-keynesowskich skutków prowadzi wówczas wiarygodne, tzn. odpowiednio silne ograniczenie deficytu. Tylko duża redukcja deficytu może przekonać ludzi, że rząd jest wystarczająco zdeterminowany, aby nie dopuścić do ponownego wzrostu wydatków publicznych ponad dochody uzyskiwane z podatków. Nikt nie uwierzyłby, że da się zatrzymać ogień, gasząc pożar stopniowo. Przed ograniczeniem deficytu ludzie obawiają się, że wkrótce zadłużenie państwa osiągnie taki poziom, przy którym nikt nie będzie skłonny dalej mu pożyczać. Jednocześnie, mają oni świadomość, że państwo, nie mogąc znaleźć chętnych do dalszego udzielania pożyczek, drastycznie podniosłoby podatki i chaotycznie cięłoby wydatki publiczne. Obawy te powstrzymują ich przed konsumpcją i przed inwestowaniem. Wolą gromadzić środki, które w momencie wystąpienia kryzysu pozwoliłyby im złagodzić jego negatywne konsekwencje dla warunków życia. Ograniczenie deficytu rozwiewa obawy przed kryzysem, a to skutkuje skokowym wzrostem wydatków ludzi, który finansują ze zgromadzonych wcześniej oszczędności. Oszczędności te okazują się bowiem niepotrzebne z chwilą, gdy ryzyko kryzysu zostało zażegnane (zob. np. Blanchard, 1990). Także przedsiębiorstwa podejmują inwestycje, które wcześniej odwlekły ze względu na niepewność co do stabilności warunków gospodarowania.

Schemat 7. Sposoby wyjaśniania efektów nie-keynesowskich



Źródło: opracowanie własne

Redukcja deficytu może prowadzić do niemal natychmiastowego przyspieszenia wzrostu gospodarki nie tylko wtedy, gdy wyjściowa sytuacja finansów publicznych jest aż tak zła, że grozi kryzysem. Do wywołania efektów nie-keynesowskich może wystarczyć ograniczanie deficytu we właściwy sposób, tzn. poprzez cięcia w wydatkach publicznych, w tym w szczególności na wynagrodzenia urzędnicze oraz na różnego rodzaju zasiłki dla niepracujących. Ograniczenie wydatków publicznych zmniejsza bowiem presję na wzrost płac w gospodarce. Zmniejsza się konkurencja, jaką dla pracy w firmach stanowi zatrudnienie w urzędach. Spada opłacalność pozostawania bez pracy. Wreszcie, rosną szanse na obniżki podatków, które – bez obciążania dodatkowymi kosztami budżetów firm – podnoszą płace uzyskiwane „na rękę” przez pracowników. Spadek kosztów pracy poszerza możliwości firm konkurowania ceną na rynkach międzynarodowych. Przedsiębiorstwa mogą obniżyć ceny i – w efekcie – zwiększyć sprzedaż, a jednocześnie osiągać większe zyski. Nawet jeśli firmy nie obniżyłyby cen, to wyższa zyskowość eksportu powinna poszerzyć grupę eksporterów, a w efekcie – zwiększyć eksport. W dzisiejszych czasach mniejsze wydatki w kraju mogą z łatwością zostać zrównoważone przez pozyskanie nowych klientów za granicą. Większe zyski z kolei podnoszą zdolność i skłonność przedsiębiorstw do inwestowania. Mają one więcej wolnych środków na finansowanie inwestycji niż w latach poprzednich, a jednocześnie – przy niższych kosztach pracy – każdy zainwestowany złoty gwarantuje im osiągnięcie większych zysków niż w przeszłości (zob. np. Lane i Perotti, 2001).

lub koncentruje się na ograniczeniu wydatków publicznych.

Bibliografia:

- Afonso A., Schuknecht L., Tanzi V., "Public Sector Efficiency: an International Comparison", ECB Working Paper, No. 242, European Central Bank, Frankfurt am Main, July, 2003
- Alesina A., Perotti R., "Fiscal Adjustments in OECD Countries: Composition and Macroeconomic Effects", NBER Working Paper, No. 5730, National Bureau of Economic Research, Cambridge, August, 1996
- Alesina A., Rodrik D., "Distributive Politics and Economic Growth", Quarterly Journal of Economics, Vol. 109, No. 2, May, 1994, pp. 465-490,
- Angelon I., Kashyap A., Mojon B. /eds./, Monetary Policy Transmission in the Euro Area, Cambridge University Press, Cambridge, 2003
- Ball L., Elmendorf D. W., Mankiw G. N., "The deficit gamble", NBER Working Paper, No. 5015, National Bureau of Economic Research, Cambridge, February, 1995
- Ball L., Mankiw G., "What Do Budget Deficits Do?", NBER Working Paper, No. 5263, National Bureau of Economic Research, Cambridge, September, 1995
- Bank Światowy, Doing Business 2007, Washington, 2006
- Barro R. J., "Are Government Bonds Net Wealth?", Journal of Political Economy, Vol. 82, November/December, 1974, pp. 1095-1117
- Barro R. J., Makroekonomia, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa, 1997
- Blanchard O. J., "Comment on Giavazzi and Pagano", NBER Macroeconomics Annual 1990, National Bureau of Economic Research, Cambridge, 1990
- Blanchard O. J., Giavazzi F., „Current Account Deficits in the Euro Area. The End of the Feldstein Horioka Puzzle?", MIT Department of Economics Working Paper, No. 03-05, Cambridge, September, 2002
- Bleaney M., Gemmill N., Kneller R., "Testing the endogenous growth model: public expenditure, taxation, and growth over long run", Canadian Journal of Economics, Vol. 34, No. 1, February, 2001, pp. 26-57
- Boss, Alfred, „Do We Need Tax Harmonization in the EU?" Kiel Institute Working Paper No. 916, March 1999
- Buchanan J., Public Principles of Public Debt: A Defense and Restatement, Liberty Fund, Indianapolis, 1999
- Calvo G., Mishkin F., "The mirage of exchange rate regimes for emerging market countries", Journal of Economic Perspectives, Vol. 17, No. 4, pp. 99-118
- Ciżkowicz P., Rzońca A., „Uwagi do artykułu Eugeniusza Kwiatkowskiego, Leszka Kucharskiego i Tomasza Tokarskiego pt. Bezrobocie i zatrudnienie a PKB w Polsce w latach 1993-2001", Ekonomista, Nr 5, 2003
- Cole H., Ohanian L., "The Great Depression in the United States from a Neoclassical Perspective", Federal Reserve Bank of Minneapolis Quarterly Review, Vol. 23, No. 1, Winter, 1999, p. 25-31.
- Cossa L., Początki nauki finansów, E. Wende i Spółka, Warszawa, 1884
- Dornbusch R., Edwards S., "Macroeconomic Populism", Journal of Development Economics, Vol. 32, No. 2, 1990, pp. 247-277
- Easterly W., Fischer S., Inflation and the poor, Journal of Money, Credit, and Banking, Vol. 33, No. 2, Part I., May, 2001, pp. 160-178
- Easterly W., Rebelo S., "Fiscal Policy and Economic Growth: An Empirical Investigation", NBER Working Paper, No. 4499, National Bureau of Economic Research, Cambridge, October, 1993
- Easterly W., Rodriguez C. A., Schmidt-Hebbel K., "Public Sector Deficits and Macroeconomic Performance", The World Bank, Washington D.C., 1994
- Fischer S., Easterly W., "The economics of the government budget constraint", World Bank Research Observer, Vol. 5, No. 2, July, 1990, pp. 127-42
- Feldstein M., "How Big Should Government Be?", NBER Working Paper, No. 5868, National Bureau of Economic Research, Cambridge, December, 1996
- Feldstein M., Horioka Ch., "Domestic saving and international capital flows", Economic

- Journal, Vol. 90, No. 358, June, 1980, pp. 314-329
- Fischer S., "The Role of Macroeconomic Factors in Growth", *Journal of Monetary Economics*, Vol. 32, 1993, pp. 485-512
- Fischer S., Easterly W., "The Economics of the Government Budget Constraint", *World Bank Research Observer*, Vol. 5. No. 2, July, 1990, pp. 127-142
- Fischer S., Sahay R., Vegh C. A., *Modern Hyper and High Inflation*, NBER Working Paper, No. 4565, National Bureau of Economic Research, Cambridge, May, 2002
- Friedman B. M., "Deficits and Debt in the Short and Long Run", NBER Working Paper No. 11630, 2005
- Friedman M., Friedman R., *Tyrania status quo*, Wydawnictwo PANTA, Sosnowiec, 1997
- Gale W. G., Orszag P. R., "The economic effects of long-term fiscal discipline", Discussion Paper, No. 8, Urban-Brookings Tax Policy Centre, Urban Institute, Washington D.C., April, 2003
- Gerson P., "The Impact of Fiscal Policy Variables on Output Growth", IMF Working Paper, No. 98/1, International Monetary Fund, Washington D.C., January, 1998
- Giavazzi F., Pagano M., "Can Severe Fiscal Contractions Be Expansionary? Tales of Two Small European Countries", NBER Macroeconomics Annual 1990, National Bureau of Economic Research, Cambridge, 1990
- Gropp R., Kostial K., „The Disappearing Tax Base Is Foreign Direct Investment (FDI) Eroding Corporate Income Taxes?", IMF Working Paper, No. 00/173, International Monetary Fund, Washington D.C., October, 2000
- Heitger B., "The scope of government and its impact on economic growth in OECD countries", Kiel Working Paper, No. 1034, Kiel Institute of World Economics, Kiel, April, 2001
- Herrera S., Pang G., "Government expenditure composition and growth", World Bank, June, 2005
- Keynes J. M., *Ogólna teoria zatrudnienia, procentu i pieniądza*, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa, 1985
- Kopcke R., Tootell G., Triest R. /eds/, *The macroeconomics of fiscal policy*, Massachusetts Institute of Technology, Cambridge, 2006
- Krueger A. O., "Government failures in development", NBER Working Paper, No. 3340, National Bureau of Economic Research, Cambridge, April, 1990
- Lane P. R., Perotti R., "The Importance of Composition of Fiscal Policy: Evidence from Different Exchange Rate Regimes", Trinity College Dublin CEG Working Papers, No. 2001/11, Trinity College Dublin Economics Department, Dublin, October, 2001
- Leibfritz W., Thornton J., Bibbee A., "Taxation and Economic Performance", OECD, Paris, 1997
- Mankiw G. N., "The Savers-Spenders Theory of Fiscal Policy", NBER Working Paper, No. 7571, National Bureau of Economic Research, Cambridge, February, 2000
- MFW, Hungary: 2007 Article IV Consultation - Staff Report, International Monetary Fund, Washington D.C., July, 2007
- Mo P. H., "Income inequality and economic growth", *Kyklos*, Vol. 53, No. 3, 2000, pp. 293-315,
- Rezende F., "The Brazilian Economy: Recent Developments and Future Prospects", *International Affairs*, Vol. 74, No. 3, July, 1998, pp. 563-575
- Rzońca A., Varoudakis A., "The quality of fiscal adjustments in transition economies", *Bank i Kredyt*, 2007 (w jednym z najbliższych numerów)
- Smith A., *Badania nad naturą i przyczynami bogactwa narodów*, tom II, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa, 1954
- Zbaracki M. J., Ritson M., Levy D., Dutta S., Bergen M., *Managerial and Customer Costs of Price Adjustment: Direct Evidence from Industrial Markets*, "The Review of Economics and Statistics", Vol. 86, No. 2, May, 2004, pp. 514-533

Słowniczek:**Automatyczne stabilizatory**

mechanizm wbudowany w gospodarkę, który w reakcji na cykliczne wahania tempa wzrostu gospodarki automatycznie uruchamia dostosowania, które im przeciwdziałają; przykładem automatycznych stabilizatorów są podatek dochodowy oraz wydatki publiczne na zasiłki dla bezrobotnych; spadek aktywności gospodarczej z jednej strony zmniejsza wpływy państwa z podatku dochodowego, a z drugiej zwiększa jego wydatki na zasiłki dla bezrobotnych; zarówno pierwszy efekt, jak i drugi przyczynia się do zwiększenia łącznego popytu i wzrostu aktywności gospodarczej

Awersja do ryzyka

niechęć ludzi do ponoszenia ryzyka, objawiająca się ich gotowością do rezygnacji z części oczekiwanych dochodów w zamian za zmniejszenie wahlowości tych dochodów

Cykl koniunktury

powtarzające się co jakiś czas (ale nieregularne) wahania w aktywności gospodarczej

Deficyt sektora finansów publicznych

wydatki publiczne, które nie mają pokrycia w dochodach państwa

Dług publiczny

oprocentowane zobowiązania państwa wobec własnych obywateli, przedsiębiorstw i zagranicy; przy braku przychodów z prywatyzacji dług publiczny jest równy sumie przeszłych deficytów

Inflacja

ciągły wzrost przeciętnego poziomu cen

Koszty obsługi długu publicznego

wydatki na odsetki od długu publicznego

Monetyzacja deficytu

finansowanie deficytu przez druk pustego, inflacyjnego pieniądza

Nie-keynesowski skutek zacieśnienia polityki fiskalnej

niemal natychmiastowe przyspieszenie tempa wzrostu gospodarki wywołane ograniczeniem deficytu finansów publicznych

Ożywienie

okres powtarzającej się co jakiś czas zwiększonej aktywności gospodarczej

PKB

(produkt krajowy brutto) wartość rynkowa wszystkich dóbr wytworzonych na terenie danego w kraju w ciągu określonego czasu

Podatek

świadczenie (najczęściej) pieniężne, przymusowe, bezzwrotne, nieodpłatne, ponoszone na rzecz państwa

Polityka fiskalna

sfera polityki gospodarczej, w której decyduje się o poziomie i strukturze opodatkowania, wielkości i kierunkach wydatków publicznych oraz skali zadłużania się przez państwo

Recesja

okres powtarzającego się co jakiś czas spadku aktywności gospodarczej

Równoważność ricardiańska

twierdzenie, wedle którego przy danym poziomie wydatków publicznych zmiana podatków w bieżącym okresie albo zmiana deficytu o takiej samej skali rodzą dokładnie takie same skutki

Saldo pierwotne

różnica między dochodami państwa a wydatkami publicznymi innymi niż odsetki od długu publicznego

Sztwność cen

niepełne dostosowywanie się cen do zmian na rynku

Zacieśnienie polityki fiskalnej

redukcja deficytu sektora finansów publicznych



Fundacja FOR została zarejestrowana w marcu 2007 r. i rozpoczęła swoją działalność we wrześniu 2007 r. Wyłącznym fundatorem FOR jest prof. L. Balcerowicz.

Celem FOR jest zwiększenie obywatelskiego zaangażowania Polaków na rzecz propozycji, które sprzyjają szybkiemu i stabilnemu rozwojowi. Stałym punktem odniesienia dla FOR jest wizja państwa prawa, które tworzy warunki sprzyjające prorozwojowym, produktywnym działaniom ludzi: pracy, przedsiębiorczości i innowacyjności; oszczędzaniu i inwestowaniu oraz zdobywaniu wiedzy. Dostępna wiedza pozwala na określenie generalnych cech ustroju, który w największym stopniu tworzy wymienione warunki. Te cechy to:

- Szeroki zakres indywidualnej wolności w ramach jasnego i dobrze egzekwowanego prawa. **Wolność i praworządność** tworzą podstawy dla sprawnego działania wolnego rynku, rozwoju społeczeństwa obywatelskiego i otwarcia na świat.
- **Niskie podatki** możliwe wyłącznie przy niskich **wydatkach publicznych**. Badania pokazują, że zarówno nadmierne podatki, jak i ich główna przyczyna – rozdęte wydatki budżetu osłabiają bodźce do działań produktywnych, przyczyniając się m.in. do bezrobocia lub bierności zawodowej, a przez to – hamują rozwój i ograniczanie ubóstwa.
- Rozwinięta i odpowiedzialna fiskalnie **samorządność lokalna**. Zmniejsza ona ryzyko błędów związane z centralizacją decyzji w państwie oraz umożliwia porównywanie i rywalizację nie tylko na poziomie przedsiębiorstw, ale i jednostek publicznych.
- **Stabilność makroekonomiczna**, czyli zdrowy pieniądz, stabilny sektor finansowy oraz zrównoważone finanse publiczne. Wymaga ona silnej ochrony niezależności i fachowości takich instytucji jak bank centralny i nadzór finansowy oraz warunków instytucjonalnych zapobiegających zwiększaniu obciążeń fiskalnych i utrzymywaniu się deficytu w finansach publicznych.
- Prężny, innowacyjny **system edukacji i badań**, silnie powiązany ze światową nauką i rynkową gospodarką.

FOR posiada formę prawną fundacji, która nie prowadzi działalności gospodarczej. FOR jest instytucją niezależną i nie uczestniczy w działalności jakiegokolwiek partii politycznej.

Fundacja FOR

ul. Stępińska 13
00-739 Warszawa
telefon: +48 (22) 558 06 70
faks: +48 (22) 558 06 71
e-mail: info@for.org.pl
strona internetowa: www.for.org.pl

Czy wiesz, że:

- Na każdego mieszkańca naszego kraju, w tym także na niemowlęta przypada obecnie dług zaciągnięty przez państwo o wartości ponad 13,5 tys. złotych. Prawie 95 proc. tego długu zaciągnął rząd, resztę zaś – samorzady i ZUS.
- Odsetki od długu zaciągniętego przez państwo już teraz pochłaniają prawie dwa razy więcej środków z podatków, płaconych także przez Ciebie, niż wydatki na policję i wymiar sprawiedliwości łącznie, ponad trzy i pół razy więcej niż wydatki na budowę i utrzymanie dróg, a prawie 8 razy więcej niż wydatki na polską naukę.
- Gdyby państwo nie zaciągnęło tyle długów i nie musiało teraz płacić od nich odsetek, podatek dochodowy od osób fizycznych (PIT) mógłby być o ponad połowę niższy niż jest obecnie, albo można byłoby całkowicie zlikwidować podatek dochodowy od przedsiębiorstw (CIT).
- Każdego roku państwo zaciąga dodatkowe długi – w tym roku wyniosą one prawie 1200 zł na każdego mieszkańca naszego kraju. Państwo będzie tak robiło dopóty, dopóki w finansach publicznych będzie się utrzymywał **deficyt**, tzn. dopóki nie wszystkie wydatki państwa będą miały pokrycie w jego dochodach.

Czy **deficyt** w finansach publicznych powoduje tylko koszty, czy przynosi również korzyści? Więcej na temat skutków **deficytu** dowiesz się z niniejszego „Zeszytu FOR”.