

Małgorzata Gajda-Kantorowska

Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie

KONTROWERSJE WOKÓŁ HIPOTEZY O NIEKEYNESOWSKICH EFEKTACH POLITYKI FISKALNEJ

Streszczenie: Zastosowanie restrykcyjnej polityki fiskalnej, zgodnie z poglądami szkoły keynesowskiej, zawsze prowadzi do spadku popytu globalnego i dochodu w punkcie równowagi oraz do wzrostu stopy bezrobocia w krótkim okresie. Według „hipotezy o niekeynesowskich efektach polityki fiskalnej” skutki reform fiskalnych mogą być „ekspansywne”, co potwierdzają liczne badania empiryczne.

Celem opracowania jest wskazanie warunków, w jakich ograniczenie deficytu i długu publicznego nie wywołuje skutków recesyjnych, oraz ukazanie kontrowersji wokół omawianej teorii.

1. Wstęp

Ograniczenie obciążenia długiem publicznym to jeden z najważniejszych problemów bieżącej polityki gospodarczej większości krajów, w tym Polski. Obecnie przeważa bowiem przekonanie o przewadze negatywnych konsekwencji zwiększania zadłużenia publicznego nad jego korzystnymi efektami, co znajduje wyraz chociażby w fakcie uwzględnienia restrykcyjnych reguł fiskalnych w ramach kryteriów z Maastricht i późniejszym dodatkowym zabezpieczeniu ich przestrzegania w ramach Paktu Stabilizacji i Wzrostu (*Growth and Stability Pact*). Z czasem presja na ograniczenie nierównowagi fiskalnej rośnie ze względu na rosnące niebezpieczeństwo poważnego załamania systemu finansów publicznych w obliczu starzenia się społeczeństw w wielu krajach.

Realizacja programu reform fiskalnych napotyka jednak poważne przeszkody, które wynikają głównie z przekonania, że tzw. konsolidacja fiskalna prowadzi w krótkim okresie do spowolnienia tempa wzrostu gospodarczego, co często wiąże się ze wzrostem stopy bezrobocia, a w ten sposób zniechęca rządy obawiające się spadku popularności politycznej do wdrożenia reform fiskalnych. Podejście to jest zgodne z poglądami szkoły keynesowskiej, zgodnie z którymi ograniczenie efektywnego popytu prowadzi do jeszcze większego ograniczenia poziomu produkcji w

związku z przekonaniem o dodatniej i większej od jednego wartości wszystkich mnożników popytowych, w tym fiskalnych.

Pojawienie się na początku lat 90. nowej teorii reprezentującej przeciwstawne stanowisko, a mianowicie o przeciwnym, niż sądzono dotychczas, kierunku oddziaływania polityki fiskalnej na łączny popyt globalny i w efekcie poziom produkcji i zatrudnienia, spowodowało wzrost intensywności badań empirycznych na ten temat. Zespół poglądów o tym charakterze nazwano efektami niekeynesowskimi (*non-keynesian effects*). Inspiracją dla sformułowania tej hipotezy były przypadki konsolidacji fiskalnej, po których zaobserwowano przyspieszenie tempa wzrostu gospodarczego w krótkim okresie [Giavazzi, Pagano 1990], w tym głównie w Danii w latach 1983-1986 oraz w Irlandii w latach 1987-1989.

Celem opracowania jest wskazanie warunków, w jakich ograniczenie deficytu i długu publicznego nie wywołuje skutków recesyjnych, oraz ukazanie kontrowersji wokół omawianej teorii.

2. Ekspansywne efekty restrykcyjnej polityki fiskalnej (*expansionary fiscal contraction*) – ujęcie teoretyczne

W literaturze ekonomicznej najczęściej wyróżnia się dwa rodzaje efektów niekeynesowskich, których nie należy traktować jako równoważne. Są to: „keynesowskie efekty niekeynesowskiej polityki fiskalnej” (*Keynesian effects of non-Keynesian policy*) oraz „niekeynesowskie efekty keynesowskiej polityki fiskalnej” (*Non-Keynesian effects of Keynesian fiscal policy*).

Jak wskazuje M.G. Briotti [2005, s. 5], ekspansywne efekty konsolidacji fiskalnej mogą wystąpić w krótkim okresie, jeżeli przyczyni się ona do poprawy oczekiwań podmiotów gospodarczych odnośnie do kształtowania się ich przyszłego dochodu i bogactwa (efekty popytowe) i/lub do zwiększenia efektywności rynku pracy i poziomu konkurencyjności danej gospodarki (efekty podażowe).

Do najczęściej cytowanych hipotez dotyczących przyczyn determinujących wynik konsolidacji fiskalnej należą: struktura zmian wydatków i wpływów podatkowych (*the composition of the program*), skala i trwałość impulsu fiskalnego, wyjściowy poziom i tempo wzrostu długu publicznego.

Według C. Kampsy [2001, s. 2] w literaturze ekonomicznej można więc wyróżnić dwa kierunki. Pierwszy jest oparty na pracach A. Alesiny i R. Perottiego [Alesina, Perotti, 1995, s. 205-247; Alesina, Perotti, Tavares 1998, s. 197-266], którzy uważają, że udana konsolidacja fiskalna pozwala na redukcję wskaźnika dług/PKB o co najmniej 5 punktów procentowych w ciągu trzech lat, a czynnikiem decydującym o sukcesie lub porażce reform jest struktura dostosowań fiskalnych, a nie ich skala. Najbardziej trwałe efekty przynoszą więc cięcia w wydatkach, głównie transferowych, oraz płac w sektorze rządowym, natomiast ograniczenie poziomu inwestycji publicznych lub zwiększenie wpływów podatkowych przynoszą, zda-

niem wspomnianych autorów, tylko przejściową poprawę. Autorzy cytują także poglądy V. Taniego, który twierdzi, że prawdopodobnie bardziej trwałe efekty można uzyskać za pomocą redukcji poziomu zatrudnienia w sektorze rządowym zamiast obniżenia poziomu płac, ponieważ to pierwsze jest trudniejsze do odwrócenia, ponadto wywołuje silniejszy efekt sygnału [Alesina, Perotti 1995, s. 205-247; Alesina, Perotti, Tavares 1998, s. 197-266, s. 238].

Drugi kierunek reprezentują F. Giavazzi, T. Jappeli, M. Pagano [Giavazzi, Jappeli, Pagano 2000], którzy zalecają mierzyć postępy konsolidacji fiskalnej w postaci obserwacji wyników makroekonomicznych, a nie tylko fiskalnych. W badaniach empirycznych stwierdzili oni nieliniową reakcję krajowych oszczędności na zastosowanie instrumentów polityki fiskalnej, inaczej niż można oczekiwać na podstawie modeli zarówno keynesowskich, jak i neoklasycznych. Autorzy uzasadniają tę nieliniowość wpływem polityki fiskalnej na oczekiwania podmiotów prywatnych, które brak zmian postrzegają jako niestabilność, która niekorzystnie odbije się w przyszłości na poziomie ich dochodu. Z drugiej strony, według autorów, nieliniowe efekty mogą być uzależnione od skali i trwałości impulsu fiskalnego.

Większość prac teoretycznych służących wyjaśnieniu przyczyn występowania efektów niekeynesowskich podkreśla zachowanie się popytu konsumpcyjnego po zastosowaniu znacznych i trwałych środków z zakresu restrykcyjnej polityki fiskalnej. Według tego podejścia, oczekiwania podmiotów gospodarczych mają charakter racjonalny – wykorzystują one wszelkie dostępne informacje, które mogą wywierać wpływ na kształtowanie się danego zjawiska. Zdają sobie one zatem sprawę, że redukcja podatków w obecnym okresie przyczyniająca się do powiększenia długu publicznego (bez jednoczesnego cięcia wydatków rządowych) oznacza wzrost obciążeń podatkowych w przyszłych okresach. Poprawa salda budżetowego w okresie obecnym oznacza dla racjonalnie formułujących oczekiwania podmiotów gospodarczych ograniczenie przyszłych zniekształceń podatkowych i związanych z nimi strat dobrobytu. Jeżeli poprawa salda budżetowego jest znaczna i trwała, jest ona wtedy kojarzona ze wzrostem poziomu dochodu permanentnego, co skłania gospodarstwa domowe do trwałego podwyższenia swojego popytu konsumpcyjnego [Giudice, Turrini, In't Veld 2004, s. 614-615].

W wielu modelach efekty konsolidacji fiskalnej zależą głównie od początkowego poziomu i tempa wzrostu długu publicznego. Na przykład w modelu Blancharda oraz w modelu Perottiego (zob. szerzej: [Rzońca 2007, s. 115-127; 2002, s. 13-18; Perotti 1999, s. 1399-1436] oraz z uwzględnieniem rozbudowanego aparatu matematycznego [Rzońca 2004, s. 41-54]), jeżeli konsolidacja fiskalna została wdrożona przy niskim poziomie obciążenia długiem publicznym, wtedy działa tradycyjny dodatni mnożnik fiskalny. Jeżeli natomiast przed konsolidacją występowało duże obciążenie długiem publicznym, konsumpcja reaguje pozytywnie jako wynik oczekiwanego wzrostu poziomu dochodu permanentnego. Jak zaznacza A. Rzońca [Rzońca 2007, s. 281], model Blancharda pochodzący z roku 1990 najmocniej spośród wszystkich podkreśla wagę wyjściowego stanu finansów publicznych dla wy-

stąpienia efektów niekeynesowskich. W modelu Mankiwa-Summersa prawdopodobieństwo wystąpienia efektów niekeynesowskich przy zastosowaniu restrykcyjnej polityki fiskalnej również rośnie w miarę wzrostu poziomu długu publicznego [Rzońca 2007, s. 72-78]. Zarówno w modelu Blancharda, jak i w modelu Perottiego została odrzucona koncepcja równoważności Ricarda, mimo przyjęcia założenia o racjonalnym charakterze oczekiwań gospodarstw domowych.

Zasadnicza zmiana w charakterze polityki fiskalnej, mająca rosnące znaczenie w miarę wzrostu stopnia obciążenia długiem publicznym, wywiera istotny wpływ na poziom stopy procentowej, co zmniejsza ryzyko niewypłacalności rządu, jak również ryzyko zwiększenia inflacji. Ten efekt wzrostu wiarygodności obniża poziom stopy procentowej, co pobudza bardziej popyt inwestycyjny, który wykazuje większą wrażliwość na zmianę poziomu stopy aniżeli w przypadku prywatnego popytu konsumpcyjnego (tzw. *crowding-in effect*).

3. Efekty badań empirycznych

Jak wcześniej wspomniano, w latach 80. w Danii i Irlandii zanotowano niekonwencjonalne skutki konsolidacji fiskalnej o największej skali. W Danii pierwotne saldo strukturalne uległo poprawie o 10%, w Irlandii o 7% PKB, w pierwszym przypadku ograniczono wydatki publiczne o 3,2% oraz podwyższono podatki netto, w drugim – konsolidacja fiskalna odbyła się metodą wyłącznie ograniczenia wydatków rządowych o 11% w rozpatrywanym okresie [Giavazzi, Pagano 1990, s. 9, 9a, 13]. W wyniku konsolidacji fiskalnej przeciętne roczne tempo wzrostu w porównaniu z latami przed podjęciem reform wzrosło istotnie i wynosiło odpowiednio 3,6% w Danii i 3,7% w Irlandii [Giavazzi, Pagano 1990, s. 9a].

Zaprzeczeniem poglądów konwencjonalnych odnośnie do skutków polityki fiskalnej są także doświadczenia Szwecji na początku lat 90., kiedy to ekspansja fiskalna doprowadziła do ostrego załamania aktywności gospodarczej [Giavazzi, Pagano 1996].

Wnioski z badań empirycznych są podobne w odniesieniu do efektów zacieśnienia polityki fiskalnej zarówno w krajach rozwiniętych, jak i w krajach Europy Środkowej; w przypadku tych ostatnich badania są jednak znacznie mniej zaawansowane (kraje UE [Afonso 2006]; nowe kraje członkowskie UE [Rzońca, Cizkowicz 2005]; kraje Europy Środkowej [Rzońca 2007], Bułgaria [Neicheva 2006]. Wyniki badań empirycznych w obu przypadkach potwierdzają występowanie efektów niekeynesowskich w rozpatrywanych krajach. W pierwszej grupie krajów w licznych przypadkach stwierdzono występowanie efektów niekeynesowskich jako wyniku zastosowania restrykcyjnej polityki fiskalnej, przy czym źródłem przyspieszenia tempa wzrostu PKB były w większym stopniu inwestycje prywatne niż prywatne wydatki konsumpcyjne [Alesina, Perotti, Tavares 1998, s. 209-210]. Jak wskazuje A. Rzońca [2007, s. 15], kraje Europy Środkowej mają pewne cechy (np. duża otwartość na wymianę międzynarodową, niewielkie rozmiary gospodarki czy wysoki udział wydatków publicznych w PKB), które – w świetle teorii – zwiększają

szanse na wystąpienie efektów niekeynesowskich. Doświadczenia tych krajów okazały się podobne do doświadczeń krajów rozwiniętych [Rzońca 2007, s. 292], z tą różnicą, że przyspieszenie tempa wzrostu gospodarczego występowało tam znacznie częściej niż w krajach drugiej grupy. Sposób konsolidacji nie miał tak dużego znaczenia w tych krajach, a tempo wzrostu ulegało przyspieszeniu nawet w przypadku wzrostu podatków. Zdaniem A. Rzońcy [Rzońca 2007] przyczyną różnic pomiędzy obiema grupami krajów była formułowana początkowo przez uczestników rynku bardzo niska ocena wiarygodności krajów Europy Środkowej.

Dotychczas nie ma więc konsensusu odnośnie do wpływu polityki fiskalnej na tempo wzrostu gospodarczego w krótkim okresie. Znakomite zestawienie zarówno teoretycznych, jak i empirycznych aspektów poruszanych w literaturze ekonomicznej na temat warunków koniecznych do wystąpienia niekeynesowskich efektów konsolidacji fiskalnej stanowi praca M.G. Briotti [Briotti 2005, s. 20]. Autorka porównuje wyniki dotychczasowych badań empirycznych, z których zdecydowana większość potwierdza występowanie niekeynesowskich efektów konsolidacji, nie ma jednak jednoznacznych wniosków odnośnie do mechanizmów oddziaływania polityki fiskalnej. Część prac potwierdza więc zasadnicze znaczenie struktury zmian fiskalnych (np. [Giudice, Turrini, In't Vel 2004; Alesina, Perotti 1995], część zaś kładzie nacisk na znaczenie skali i trwałości impulsu fiskalnego (np. [Giavazzi, Pagano 1996], na uwagę zasługuje także stopniowa zmiana metod szacowania skali i trwałości impulsu fiskalnego (zob. np. [Afonso 2006, s. 5]). W przeważającej części opracowań wskazuje się na przynajmniej 2 istotne czynniki będące warunkiem koniecznym do osiągnięcia sukcesu w przeprowadzaniu konsolidacji fiskalnej (np. [McDermott, Wescott 1996]): istotne są zarówno skala i trwałość, struktura zmian, jak i warunki wyjściowe [Perotti 1999], struktura i warunki wyjściowe [Heylen, Everaert 2000, s. 103-124] – wszystkie oprócz skali i trwałości impulsu fiskalnego.

4. Krytyka hipotezy o niekeynesowskich efektach polityki fiskalnej

Jak wskazują krytycy omawianej hipotezy, tzw. efekty niekeynesowskie polityki fiskalnej mogą być skutkiem równoczesnej interwencji monetarnej o przeciwnym charakterze oraz polityki kursu walutowego. Jak pokazują badania empiryczne (np. [Canale i in. 2007, s. 2]), funkcje reakcji Europejskiego Banku Centralnego oraz Systemu Rezerwy Federalnej wskazują, że banki centralne traktują zwiększanie deficytu sektora finansów publicznych jako element przyczyniający się do generowania oczekiwań inflacyjnych. Jak dowodzi analiza ekonometryczna [Canale i in. 2007, s. 10-25], EBC reaguje asymetrycznie na zmienność wskaźnika poziomu deficytu budżetowego, natomiast SRF reaguje liniowo na ten wskaźnik. Wspomniani autorzy twierdzą, że wystąpienie efektów niekeynesowskich zależy od wystąpienia bardzo surowych i nierealistycznych warunków analitycznych, ponadto Europejski Bank Centralny i inni decydenci w UE zaakceptowali to teoretyczne podejście bez pogłębiania wszystkich jego ograniczeń [Canale i in. 2007, s. 2]. Również F. Gia-

vazzi w 1995 r. zaproponował, aby przypadki zidentyfikowane jako niekeynesowskie rozpatrywać jako efekt polityki towarzyszącej konsolidacji fiskalnej, a nie tylko tej ostatniej [Giavazzi 1995, s.240-241].

Jak wskazuje G. Hjelm [Hjelm 2006-2007, s. 327], rzekome przypadki efektów niekeynesowskich można wytłumaczyć jako typowo keynesowskie, ponieważ proces konsolidacji fiskalnej był często poprzedzony realną deprecjacją, która przyczyniała się do poprawy salda rachunku bieżącego bilansu płatniczego, czyli do pobudzenia popytu globalnego, co, oprócz stabilizacji monetarnej, stanowiło prawdziwą przyczynę przyspieszenia w latach 80. tempa wzrostu gospodarczego w wielu krajach, w tym w Danii i Irlandii (inne zarzuty zob. np. [Rzońca 2007, s. 157-158]).

5. Podsumowanie

Coraz bardziej liczne badania empiryczne nad hipotezą o „niekeynesowskich efektach polityki fiskalnej”, pomimo potwierdzenia licznych przypadków przyspieszenia tempa wzrostu gospodarczego po przeprowadzeniu konsolidacji fiskalnej, nadal pozostawiają wiele kontrowersji, który czynnik w największym stopniu przyczynia się do tego efektu – czy jest to struktura dostosowań fiskalnych, skala i trwałość impulsu fiskalnego, wyjściowy poziom i tempo wzrostu długu publicznego czy ewentualnie kombinacja tych czynników. Wątpliwości wzbudzają także mechanizmy prowadzące do efektów nieliniowych, w tym kontrowersje odnośnie do kanałów popytowych, względnie podażowych, oddziaływania polityki fiskalnej, ponadto instrumenty innych rodzajów polityki, ewentualnie inne czynniki. Wreszcie krytyki doczekała się także hipoteza racjonalnych oczekiwań będąca jednym z filarów omawianej teorii, jak również podstawą metodologii współczesnych badań ekonomicznych [Frydman, Goldberg 2007]. Konieczne są więc dalsze badania nad wpływem i mechanizmami oddziaływania polityki fiskalnej na tempo wzrostu gospodarczego w krótkim okresie, jednakże w wielu krajach podjęcie reform fiskalnych jest konieczne, niezależnie od rezultatów tych badań.

Literatura

- Afonso A., *Expansionary Fiscal Consolidations In Europe. New Evidence*, European Central Bank, Working Papers Series no 675, September 2006.
- Alesina A., Perotti R., *Fiscal Expansions and Adjustments in OECD Countries*, Economic Policy, CEPR, CES, MSH, October 1995, s. 205-247.
- Alesina A., Perotti R., Tavares J., *The Political Economy of Fiscal Adjustments*, Brooking Papers on Economic Activity no 1, 1998, s. 197-266.
- Briotti M.G., *Economic Reactions to Public Finance Consolidation: A Survey of The Literature*, European Central Bank Occasional Paper Seriesno 38, October 2005.
- Canale R.R., Foresti P., Marani U., Napolitano O., *On Keynesian Effects of (Apparent) Non-Keynesian Fiscal Policies*, Discussion Papers 2007 no 8, Department of Economic Studies University of Naples „Parthenope” 2007.

- Frydman R., Goldberg M. D., *Imperfect Knowledge Economics: Exchange Rates and Risk*, Princeton University Press, 2007.
- Giavazzi F., *Discussion*, Economic Policy, CEPR, CES, MSH, October 1995, s. 240-241.
- Giavazzi F., Jappeli T., Pagano M., *Searching for Non-Linear effects of Fiscal Policy: Evidence from Industrial and Developing Countries*, NBER Working Paper no 7460, January 2000.
- Giavazzi F., Pagano M., *Can Severe Fiscal Contraction Be Expansionary? Tales of Two Small European Countries*, NBER Working Paper no 3372, 1990.
- Giavazzi F., Pagano M., *Non-Keynesian Effects of Fiscal Policy Changes: International Evidence and Swedish Evidence*, NBER Working Paper no 5332, October 1996.
- Giudice G., Turrini A., In't Veld J., *Non Keynesian Fiscal Adjustments? A Close Look at Expansionary Fiscal Consolidations in the EU*, Open Economy Review, 18, February 2004.
- Heylen F., Everaert G., *Success and Failure of Fiscal Consolidation in the OECD: A Multivariate Analysis*, „Public Choice” 2000 no 105 (1-2), s. 103-124.
- Hjelm G., *„Expansionary Fiscal Contractions”: a Standard Keynesian Explanation*, „Journal of Post Keynesian Economics”, Winter 2006-2007, vol. 29, no 2, s. 327-358.
- Kamps C., *Fiscal Consolidation in Europe: Pre- and Post-Maastricht*, Kiel Working Paper no 1028, February 2001.
- McDermott J., Wescott R., *An Empirical Analysis of Fiscal Adjustments*, „IMF Staff Papers” vol. 43, no 4, December 1996.
- Neicheva M., *Non-Keynesian Effects of Government Expenditure on Output in Bulgaria: An HP Filter Approach*, „Post-Communist Economies” vol. 18, no 1, March 2006.
- Perotti R., *Fiscal Policy In Good Times and Bad*, „Quarterly Journal of Economics” 1999 vol. 114, s. 1399-1436.
- Rzońca A., *Czy Keynes się pomylił? Skutki redukcji deficytu w Europie Środkowej*, Fundacja Kronenberga, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2007.
- Rzońca A., *Niekeynesowskie skutki zacieśnienia polityki fiskalnej*, „Bank i Kredyt”, czerwiec 2002, s. 13-18.
- Rzońca A., *Niekeynesowskie skutki zacieśnienia polityki fiskalnej. Zmodyfikowany model Blancharda*. Część I, „Bank i Kredyt”, październik 2004.
- Rzońca A., Cizkowicz P., *Non-Keynesian Effects of Fiscal Contraction In New Member States*, European Central Bank, Working Paper Series no 519, September 2005.

CONTROVERSY OVER THE NON-KEYNESIAN EFFECTS OF FISCAL POLICY

Summary: According to views of Keynesian school the application of restrictive fiscal policy always leads to the decrease of global demand and income in equilibrium point and to the increase of unemployment rate in the short run. According to the “Non-Keynesian effects of fiscal policy hypothesis”, the effects of fiscal consolidations may be “expansionary”, what is confirmed by numerous empirical analyses.

The main aim of the paper is to precise the conditions and circumstances under which the restriction of deficit and national debt does not create recession effects and controversy on the discussed theory.