

Bernadeta Baran

Akademia Ekonomiczna we Wrocławiu

TEORETYCZNE PODSTAWY STABILIZOWANIA GOSPODARKI ZA POMOCĄ INSTRUMENTÓW BUDŻETOWYCH

1. Wstęp

Jedną z trzech funkcji polityki budżetowej (obok alokacyjnej i redystrybucyjnej) jest funkcja stabilizacyjna, określana jako kompleks działań stosowanych przez państwo w celu utrzymania pożądaných długookresowych stanów gospodarki. Współcześnie polityka antycykliczna wiąże się ze strategią wzrostu gospodarczego, stąd jej zadaniem jest zapewnienie ekspansji gospodarki w warunkach stabilizacji. Istnienie sprzeczności podstawowych celów (pełnego zatrudnienia i stabilizacji cen) wymusza ustalenie priorytetów polityki gospodarczej i określenie optymalnego rozwiązania stabilizacyjnego w konkretnych warunkach społeczno-gospodarczych danego państwa.

W teorii ekonomii spotkać można dwie zasadniczo różne oceny efektywności interwencji państwa w celu osiągnięcia dochodu i stabilizacji ekonomicznej:

- oparte na założeniach nurtu klasycznego (koncepcja neoklasyczna, monetarystyczna),
- oparte na założeniach nurtu keynesowskiego (różne koncepcje, zwane neokeynesowskimi).

Celem rozważań jest przedstawienie teoretycznych zasad wykorzystania instrumentów budżetowych do stabilizowania gospodarki oraz analiza ich zastosowania we współczesnych warunkach gospodarczych.

2. Polityka budżetowa w ujęciu klasycznym i neoklasycznym

Głównym założeniem teorii klasycznej (i późniejszej ekonomii neoklasycznej) była autonomiczna zdolność gospodarki do pełnego wykorzystania zasobów. W myśl tego twierdzenia tylko czynniki podażowe wpływają na dochód narodowy, stąd kwestia popytu nie była rozpatrywana w ogóle. Przyjęto również twierdzenie, że istniejący w obiegu pieniądź wydawany jest w całości na zakupy konsumpcyjne lub inwestycyjne (funkcję pieniądza ograniczono jedynie do funkcji pośrednika w obiegu towarów i usług).

Podejście klasyczne podkreśla szczególną rolę dostosowawczych mechanizmów cen, płac i stóp procentowych, które wywołują zjawisko ciągłej równowagi na wszystkich rynkach: idealna giętkość cen dóbr i usług zapewnia równowagę między popytem a podażą, elastyczne płace utrzymują równowagę na rynku pracy (brak zjawiska bezrobocia przymusowego), natomiast korekcyjne ruchy stopy procentowej równoważą podaż i popyt na kapitał płynny.

W myśl założeń klasycznych najlepszą formą struktury rynkowej jest doskonała konkurencja: osiągnięcie w gospodarce stanu pełnego zatrudnienia przy optymalnej alokacji zasobów jest możliwe tylko wtedy, gdy pozostawi się ją działaniom sił rynku. Rolą państwa powinno więc pozostać wyłącznie utrzymanie i doskonalenie ogólnego porządku instytucjonalnego.

Odrzucając ingerencję państwa w procesy gospodarcze, uznawano narzędzia polityki budżetowej za nieskuteczne, jeśli chodzi o wpływ na zmiany produktu narodowego. Przyjęto, że zwiększanie globalnego popytu przez wzrost wydatków budżetowych finansowanych długiem publicznym powoduje jedynie wyparcie popytu prywatnego oraz zmianę relacji cen i stóp procentowych; budżet państwa powinien więc być ciągle zrównoważony.

Negatywne efekty wielkiego kryzysu ekonomicznego, niosącego ze sobą m.in. nie ujmowane w teorii klasycznej zjawisko wysokiego bezrobocia, wymusiły rewizję poglądów głoszonych przez przedstawicieli ekonomii klasycznej o nieingerencji państwa w gospodarkę. Podstawą ich kwestionowania były również różnice w poziomie rozwoju gospodarczego między krajami oraz pojawiające się tendencje protekcyjne [Owsiak 2004, s. 45-46].

3. Stabilizacyjna funkcja polityki budżetowej w ujęciu keynesowskim

Teoretyczne podstawy aktywnej polityki państwa, m.in. w zakresie wydatków publicznych, stworzył J.M. Keynes. W jego ocenie podejście proponowane przez przedstawicieli szkoły klasycznej daje wyłącznie odpowiedź na pytanie, jak chcielibyśmy, żeby

funkcjonował system gospodarczy, w rzeczywistości jednak występują liczne niedomaganie [Keynes 1985, s. 59-60]. Negując tezy zakładające skuteczne oddziaływanie mechanizmów samoregulujących, uzasadniał konieczność podjęcia przez państwo działań interwencyjnych w gospodarce. Dowiódł, że większość decyzji ekonomicznych dotyczących przyszłości podejmowana jest w warunkach niepewności, że gospodarka funkcjonuje w warunkach niepełnego wykorzystania zdolności wytwórczych. Kwestionując wpływ na wielkość dochodu jedynie czynników podażowych, wysunął teorię popytową. Opierając się na doświadczeniach wielkiego kryzysu 1929-1933, wykazywał, że samoczynnie rozwijająca się gospodarka nie jest w stanie wykorzystać w pełni zasobów produkcyjnych (zwłaszcza siły roboczej, stąd zjawisko przymusowego bezrobocia) oraz że może, funkcjonując przy niższym od optymalnego wykorzystaniu zasobów czynników produkcji, osiągnąć stan równowagi.

Keynes zalecał dwa sposoby interwencji, dzięki którym państwo może złagodzić cykl koniunkturalny i ustabilizować poziom bezrobocia:

1) za pomocą środków pośrednich – stosowanych w okresie koniunktury. Metoda ta polega na oddziaływaniu na wysokość stopy procentowej (w wyniku kontrolowanego zwiększania ilości pieniądza w obiegu spada skłonność do trzymania pieniądza w formie płynnej, co umożliwia spadek stopy procentowej i prowadzi do wzrostu inwestycji),

2) za pomocą środków bezpośrednich – zalecanych w okresie spadku koniunktury. Metoda ta polega na bezpośredniej regulacji przez państwo bieżących rozmiarów inwestycji.

Zakładając sztywność płac, dowodził, że przedłużające się okresy niewystarczających wydatków inwestycyjnych prowadzą do bezrobocia. Stąd niezbędna jest interwencja państwa, skutkująca wzrostem globalnego popytu, a w efekcie wzrostem zatrudnienia i wytwarzanego dochodu. Ekspansywna polityka budżetowa podwyższy, dzięki działaniom mnożnikowym, poziom dochodu narodowego i przyspieszy powrót na drogę wzrostu. W krótkim okresie bowiem wydatki konsumpcyjne są stabilne, główną zaś przyczyną zmian dochodu narodowego są zmiany wydatków inwestycyjnych (nie tylko produkcyjnych, ale też nieprodukcyjnych, np. budowa szkół, dróg, budynków mieszkalnych).

Zgodnie z teorią Keynesa, metoda finansowania inwestycji powinna opierać się na wykorzystaniu długu publicznego w zamian za papiery wartościowe. Rosnący w okresie kryzysu deficyt nie stanowi jednak zagrożenia dla gospodarki, stąd nie należy się go obawiać i dążyć do jego szybkiego zlikwidowania (deficyt jest więc zjawiskiem dopuszczalnym, a w pewnych warunkach wręcz pożądanym).

W literaturze obecne są liczne interpretacje „ogólnej teorii” i różnorodne, często odległe od założeń przedstawionych przez samego Keynesa, późniejsze rozwinięcia jego koncepcji. Można wymienić jednak założenia wspólne dla wszystkich poglądów neokenesowskich. Są to:

1) łączny popyt pozostaje pod wpływem wielu decyzji ekonomicznych prywatnych i publicznych,

2) w krótkim okresie zmiany w łącznym popycie wywierają wpływ na produkcję i zatrudnienie, przy czym krótki okres trwa wystarczająco długo i dlatego należy się skupiać właśnie na nim,

3) rynek pracy bardzo wolno reaguje na szoki, co oznacza, że płace i ceny nie zmieniają się wystarczająco szybko, aby przywrócić równowagę,

4) w gospodarce, gdzie poziom bezrobocia jest wyższy od bezrobocia naturalnego, niezbędne jest podjęcie działań zmierzających do jego obniżenia,

5) konieczna jest aktywna polityka stabilizacyjna, nastawiona na zmniejszenie amplitudy wahań cyklicznych,

6) w teorii keynesowskiej większa waga przywiązywana jest do walki z bezrobociem niż do walki z inflacją [Wojtyna 2000, s. 144 i nast.].

Z przedstawionych założeń wynika, że polityka keynesowska może być utożsamiana z antycykliczną polityką budżetową wpływającą na łączny popyt za pomocą zmian wydatków rządowych. Pogląd ten, w pełni zresztą uzasadniony, był skutecznie realizowany w latach sześćdziesiątych i siedemdziesiątych, tworząc stabilne, szybko rozwijające się gospodarki, z niskim bezrobociem i niską inflacją.

Kryzys naftowy lat siedemdziesiątych (jednoczesny wzrost inflacji i bezrobocia oraz spadek produkcji) sprawił, że nieskuteczne stały się metody wypracowane przez Keynesa. Ponadto narastające zadłużenie wielu państw (będące efektem nadmiernie rozbudowanych budżetów) oraz braki teoretyczne w zakresie mikroekonomii wywołały głosy krytyczne ze strony innych szkół. Wydaje się jednak, że upatrywanie przyczyn tych niepowodzeń wyłącznie w koncepcjach keynesowskich nie jest uzasadnione. Proponowane instrumenty skierowane na walkę z bezrobociem okazały się przydatne, natomiast zastosowane w celu przeciwdziałania przyczynom strukturalnym i długookresowym nie przyniosły oczekiwanej poprawy sytuacji gospodarczej. Zalecenia Keynesa, dotyczące gospodarki ze znaczną ilością niewykorzystanych zasobów czynników wytwórczych, formułowane były w celu przeciwdziałania recesji. Nie można ich więc zastosować w warunkach występowania silnej presji inflacyjnej. Zmianie uległy także przyczyny występującego wówczas bezrobocia i inflacji, wobec których z racji stosowanych instrumentów i obszaru oddziaływania, ekonomia keynesowska nie mogła być skuteczna [Sołdaczuk 1959, s. 69-70].

W konsekwencji podjęto próbę odrestaurowania zasad klasycznej ekonomii i przekonania o potrzebie ograniczenia ingerencji państwa w procesy gospodarcze, żywiąc nadzieję o skuteczności działania mechanizmu rynkowego i doskonałej konkurencji.

Wzrost popularności tych założeń, głoszonych przez przedstawicieli nowego nurtu w ekonomii – monetaryzmu, widoczny był w latach osiemdziesiątych XX w. Zgodnie z przyjętymi założeniami uznano, że polityka popytowa jest nieskuteczna przede wszystkim ze względu na oczekiwania inflacyjne podmiotów gospodarczych: w długim okresie bowiem polityka nadmiernej kreacji popytu prowadzi jedynie do wzrostu cen, co w konsekwencji zakłóca równowagę gospodarczą. Głównym zadaniem polityki gospodarczej powinny więc być działania nakierowane na zwalczanie inflacji.

4. „Renesans” keynesowskich koncepcji aktywnej polityki państwa

Gdy założenia nowej klasycznej ekonomii zaczęły odgrywać decydującą rolę nie tylko w dyskursach teoretycznych, ale także w sferze polityki gospodarczej, wydawało się, że keynesizm już nie odzyska swojej znaczącej pozycji. Podważenie możliwości skutecznego oddziaływania na gospodarkę za pomocą zwiększonych wydatków budżetowych oraz przejście od koncepcji popytowej do koncepcji popierania elementów podażowych oznaczało duży przewrót w określaniu strategii polityk ekonomicznych państw. Okazało się jednak, że także nowa szkoła neoklasyczna nie była wolna od nieścisłości i przeżywała liczne teoretyczne i empiryczne trudności.

Od początku lat dziewięćdziesiątych „poglądy na temat zmniejszenia interwencyjnej roli państwa nie są już tak silnie akcentowane” (stwierdził to m.in. Stiglitz; cyt. za [Wojtyna 1991, s. 20]) i pojawiły się wyraźne sygnały świadczące o próbach ponownego, bardziej aktywnego oddziaływania państwa na procesy gospodarcze (w literaturze znane jako „renesans keynesizmu”). W nowej ekonomii keynesowskiej położono nacisk na poszukiwanie mikroekonomicznych podstaw, których brak był głównym przedmiotem zarzutów ze strony szkoły neoklasycznej, oraz przejęto hipotezę racjonalnych oczekiwań¹. Natomiast pozostały założenia charakterystyczne dla nurtu keynesowskiego, m.in. możliwość wystąpienia stanów nierównowagi przy niepełnym wykorzystaniu czynników produkcji. Przy różnorodności poglądów i nurtów w ramach nowej szkoły keynesowskiej punktem wspólnym pozostało więc stwierdzenie, że największym występującym współcześnie problemem w gospodarce są cykliczne wahania koniunkturalne.

W związku z ewolucją programu badawczego i utratą aktualności wielu definicji podjęto próby ich modyfikacji. Parkin stwierdza, że dotychczasowe cele wiązały ekonomię keynesowską z ogólną jej reakcją na wyzwania ze strony nowej klasycznej ekonomii, stąd określa on nową ekonomię keynesowską jako „program badawczy próbujący wyjaśnić, że wahania gospodarcze są konsekwencją zakłóceń w mechanizmie koordynacji wyborów dokonywanych przez racjonalne podmioty, z których każdy maksymalizuje swoje cele, ale które jako zbiorowość nie mogą osiągnąć efektywnej alokacji w rozumieniu Pareto” [Wojtyna 2000, s. 151].

Spór o interwencjonizm w teorii znajduje swoje odbicie w praktyce gospodarczej poszczególnych państw, gdzie polityka ekonomiczna oparta jest w większości na koncepcjach neoliberalnych lub gdzie przeważają metody o orientacji keynesowskiej. Zróżnicowane podejście do roli państwa odbija się także w określaniu celów polityki gospodarczej (zalecenia proponowane przez Keynesa skierowane są m.in. na zmniejszenie bezrobocia, natomiast reprezentanci kierunku neoliberalnego na pierwsze miejsce wysu-

¹ Hipoteza racjonalnych oczekiwań to koncepcja zakładająca, że podmioty gospodarcze nie popełniają systematycznych błędów w ocenie przyszłych zjawisk (np. inflacji), a każda tendencja do powtarzania się błędów w ocenie zostaje szybko wychwycona i wyeliminowana. Koncepcja ta zastąpiła dominującą wówczas hipotezę adaptacyjnych oczekiwań, zgodnie z którą podmioty gospodarcze formułują przewidywania dotyczące danej gospodarki na podstawie jej zachowania w przeszłości.

wają ograniczenie inflacji) oraz metod ich realizacji (większe wykorzystanie instrumentów polityki fiskalnej lub polityki pieniężnej).

Mimo pewnych wad, od których nie są wolne żadne koncepcje teoretyczne, polityka proponowana przez szkołę keynesowską może być skutecznie wykorzystywana we współczesnej gospodarce, przy czym większą rolę odegra z pewnością przy pobudzaniu wzrostu i ograniczaniu bezrobocia.

5. Wykorzystanie narzędzi polityki budżetowej w polskiej gospodarce

Na gruncie omówionych założeń teoretycznych (neoklasycznych i keynesowskich) dają się wyróżnić dwa wzorce polityki ekonomicznej (i budżetowej):

1. Model utrzymujący silną rolę państwa w gospodarce i zakładający wysokie nakłady inwestycyjne m.in. w sektorze produkcji eksportowej (stosowany z powodzeniem w latach sześćdziesiątych w Japonii, Korei i na Tajwanie). Wzorec ten wzmacnia aktywną rolę państwa w działaniach strukturalnych i infrastrukturalnych oraz zakłada zmianę struktury wydatków państwa, jednak bez obniżania ich wielkości.

2. Model zakładający utrzymanie wysokiego tempa wzrostu gospodarczego głównie poprzez przyciągnięcie jak największej ilości kapitału oraz obniżenie roli państwa i poziomu wydatków publicznych (stosowany w gospodarce chińskiej i irlandzkiej) [Chłapiński 2003, s. 29 i nast.].

Gdy rozpatruje się możliwość zastosowania jednego z wymienionych modeli w rzeczywistości polskiej gospodarki (wysokie bezrobocie, stosunkowo duża dynamika wzrostu gospodarczego), wydaje się uzasadnione popieranie drugiego rozwiązania. Zagraniczne inwestycje są motorem rozwoju gospodarki, jednak niezbędne jest również podjęcie przez państwo działań stymulujących wzrost zdolności akumulacyjnej i działalności inwestycyjnej rodzimych przedsiębiorstw.

Zakłada się, że prawidłowością rozwojową współczesnych krajów jest wzrost znaczenia inwestycji w kapitał ludzki i utrzymanie ich tendencji wzrostowych. Stąd długookresowym celem powinno być z jednej strony zmniejszenie zakresu fiskalizmu, z drugiej zaś – wygospodarowanie zwiększonych środków na wydatki prorozwojowe [Lipiński, Orłowski 2001, s. 20]. Współczesna aktywna polityka państwa powinna więc polegać na zasadniczym zwiększeniu skali inwestowania w wiedzę i ogólną sprawność człowieka. Stan i rozwój potencjału produkcyjnego we współczesnych warunkach gospodarczych zależą bezpośrednio od wyposażenia przedsiębiorstw w wiedzę naukową i techniczną oraz w zdolność do uczestniczenia w wyścigu innowacyjnym.

Możliwość zapewnienia szybkiego wzrostu gospodarczego (jako warunek zmniejszenia dystansu ekonomicznego pomiędzy gospodarką polską a gospodarkami krajów „starej” Unii Europejskiej) zależy w dużej mierze od stanu finansów publicznych. W obecnej sytuacji – wysokiego deficytu i długu publicznego – oraz w kontekście członko-

stwa Polski w Unii Gospodarczej i Walutowej oraz konieczności wypełniania budżetowych kryteriów konwergencji² niezbędne staje się więc podjęcie wysiłków zmierzających do stabilizacji budżetowej. Wydatki publiczne powinny w większym stopniu realizować zadania prorozwojowe i służyć wzrostowi zatrudnienia.

Osiągnięciu zrównoważonego i trwałego rozwoju gospodarczego sprzyja prowadzenie polityki budżetowej tworzącej stabilne i przewidywalne podstawy prawne działalności gospodarczej, w sposób zmniejszający rozmiary wahań cyklicznych. Współcześnie polityka ekonomiczna (i budżetowa) w wysoko rozwiniętych krajach nie opiera się ani na systemie całkowitej nieingerencji, ani na rozległych działaniach interwencyjnych państwa. Przyjmowane są strategie pośrednie, określające optymalną w danych warunkach rolę polityki budżetowej w stabilizowaniu gospodarki. Jej celem nie jest zastąpienie mechanizmów rynkowych, lecz ich wspieranie w celu uzyskania efektów w tych dziedzinach, w których same mechanizmy rynkowe nie są w stanie osiągnąć zadowalających efektów.

Literatura

- Chłapiński A., *Spór o ekonomiczne instrumentarium wspierania poziomu aktywności gospodarczej w Polsce*, [w:] *Ekonomiczne instrumenty wsparcia ożywienia gospodarki w Polsce*, Kolegium Zarządzania i Finansów, SGH, Warszawa 2003.
- Keynes J.M., *Ogólna teoria zatrudnienia, procentu i pieniądza*, wyd. 2, tłum. M. Kalecki, S. Rączkowski, Warszawa 1985.
- Lipiński J., Orłowski W.M., *Wzrost gospodarczy w Polsce. Perspektywa średniookresowa*, Warszawa 2001.
- Owsiak S., *Finanse publiczne. Teoria i praktyka*, Warszawa 2004.
- Soldaczuk J., *Teoria ekonomiczne J.M. Keynesa: próba krytyki*, Warszawa 1959.
- Wojtyła A., *Ewolucja keynesizmu a główny nurt ekonomii*, Warszawa 2000.
- Wojtyła A., *Rola państwa we współczesnej ekonomii*, [w:] *Współczesna teoria ekonomii. Główne nurty i problemy*, INE PAN, Studia i Materiały 1991 z. 40.

THEORETICAL BASES OF STABILIZATION OF ECONOMIES VERSUS BUDGETARY INSTRUMENTS

Summary

Since its publication over 60 years ago, Keynes' General Theory of Employment, Interest and Prices (1936) has substantially influenced both macroeconomic theory and popular opinions about what governments can and should do. The issue of the need and scope for stabilization policy remains topical in macroeconomics, and the debate has its own cycle oscillating between Keynesian and Classical viewpoints. Nowadays governments do not use only Keynesian rules or leave the economy without any influence from them. However, the extent to which counter cyclical stabilization has been actually achieved remains an open question.

² Budżetowe kryteria konwergencji zakładają utrzymanie deficytu budżetowego poniżej poziomu 3% PKB, natomiast długu publicznego poniżej wartości 60% PKB.