

Kazimierz Łaski

Wypowiedź

Dziękuję za zaproszenie i możliwość wzięcia udziału w tym kongresie. Chciałbym przede wszystkim na przykładzie polityki fiskalnej wskazać na rolę teorii ekonomicznej w opracowaniu strategii wzrostu gospodarczego. Michał Kalecki powiedział kiedyś, że nie ma nic bardziej praktycznego niż dobra teoria ekonomiczna. Można by uzupełnić tę myśl przez stwierdzenie, że nie ma nic bardziej niepraktycznego, a nawet szkodliwego, niż zła teoria ekonomiczna. Dotyczy to w szczególności rozpowszechnionej obecnie teorii finansów publicznych.

Utyskiwania na deficyt budżetowy, żądania wyrównania wydatków i dochodów państwa spotyka się na każdym kroku, także w referatach, które zostały przygotowane na ten kongres. Tymczasem sprawa wcale nie jest oczywista, choć apelując do doświadczenia indywidualnego łatwo zyskuje aprobatę społeczną. Rzeczywiście prywatne jednostki ekonomiczne powinny się zadłużać tylko w szczególnych przypadkach, ponadto muszą spłacić zaciągnięty dług. Zależności makroekonomiczne nie są jednak identyczne z takimi, które dotyczą gospodarstw domowych lub firm. Akceptowna powszechnie jest na przykład teza, że budżet państwa spełnia funkcję amortyzatora wahań cyklicznych prywatnych inwestycji. Dzieje się to w ten sposób, że kiedy w fazie ożywienia inwestycje rosną szybko, rosną także dochody budżetowe. W konsekwencji deficyt budżetowy maleje i hamuje wzrost PKB. Kiedy z kolei w fazie depresji inwestycje spadają, spadają także dochody budżetowe. W konsekwencji deficyt budżetowy rośnie i hamuje spadek PKB. Zmiany deficytu budżetowego zmniejszają w ten sposób amplitudę wahań koniunkturalnych, mechanizm ten działa jednak tylko wtedy, kiedy minister finansów zachowuje się inaczej niż prywatny przedsiębiorca. Kiedy dochody budżetu rosną, nie zwiększa wydatków, kiedy owe dochody spadają, nie zmniejsza wydatków, czasami zaś nawet je zwiększa, celem podtrzymania koniunktury i poziomu zatrudnienia.

Gdyby jednak budżet spełniał tylko funkcję stabilizatora koniunktury, to żądanie wyrównanego budżetu w każdym roku byłoby coprawda błędem, jednakże w okresie cyklu koniunkturalnego byłoby uzasadnione. Rzeczywiście nadwyżki w okresie ożywienia i deficyty w okresie depresji mogłyby się wszak kompensować. Wynika stąd, że

występowanie deficytu budżetowego jako stałego zjawiska ekonomicznego nie da się wyjaśnić jego rolą jako stabilizatora koniunktury gospodarczej. Czy jednak deficyt budżetowy jest rzeczywiście stałym zjawiskiem ekonomicznym? Czy jego występowanie jest wyjątkiem czy regułą? Spójrzmy na dane statystyczne. W ostatnich dziesięcioleciach we wszystkich większych krajach UE-15, w USA i Polsce deficyt budżetowy jest raczej regułą niż wyjątkiem:

Tab. 1 Częstotliwość występowania deficytu budżetowego D (wydatki państwa minus dochody państwa) w niektórych krajach

Kraj i okres	$D > 0$	$0 \geq D$	D uśrednione (w % PKB)
Niemcy (70-07)	31	6	2,1%
Anglia (70-07)	30	7	2,8%
Francja (78-07)	30	0	2,9%
Włochy (76-07)	32	0	7,4%

We wszystkich wielkich krajach UE-15, dla których dostępne są ujednolicone dłuższe szeregi czasowe, deficyt budżetowy występował corocznie we Francji i Włoszech, zaś w Niemczech i Anglii 31 względnie 30 razy w okresie 37 obserwowanych lat. Średnia arytmetyczna deficytu budżetowego mieściła się z wyjątkiem Włoch w przedziale (2,1 – 2,9) % PKB. W mniejszych krajach UE-15, dla których dostępne są dłuższe obserwacje statystyczne wyniki są podobne, z wyjątkiem jednak Holandii. W Holandii na 38 obserwacji w 19 latach budżet był wyrównany względnie wykazywał nadwyżkę, natomiast w 18 latach wykazał deficyt. Ale i w tym kraju średnia arytmetyczna deficytu budżetowego za cały okres wynosiła 2,4% PKB. W USA w latach 1961-2007 tylko 4 razy wystąpiła nadwyżka budżetowa, zaś 43 razy deficyt budżetowy; średni deficyt budżetowy za cały okres wyniósł 2,6% PKB. Dla Polski dysponujemy danymi z tego samego źródła tylko dla lat 1995-2007; we wszystkich tych latach bez wyjątku występował deficyt budżetowy, ze średnią dla całego okresu 4,4% PKB.

Gdyby deficyt budżetowy odgrywał wyłącznie rolę stabilizatora koniunktury, to podane liczby prowadziłyby wniosku, że ministrowie finansów przez dziesięciolecia postępowali

lekkomyślnie, nie bacząc nawet na to, że w ciągu tak wielu lat zmieniały się wszak rządy z lewicowych na prawicowe i odwrotnie. Ponieważ wniosek taki jest trudny do przyjęcia, należy się zastanowić, czy nie istnieją inne powody dla regularnego występowania deficytu budżetowego. Naszym zdaniem takie powody istnieją i występują zarówno w sferze finansów publicznych, jak i w gospodarce narodowej jako całości.

Każde pokolenie korzysta z inwestycji publicznych wykonanych w przeszłości i pozostawia po sobie inwestycje publiczne, które będą służyć przyszłym pokoleniom. Jako możliwy i sprawiedliwy kompromis międzypokoleniowy możnaby uznać stałą relację długu publicznego do PKB. Jeśli więc nominalny PKB rośnie średnio w jakimś okresie o pewien procent rocznie, to i nominalny dług publiczny powinien rosnać o ten sam procent rocznie. Ten warunek będzie spełniony, jeśli deficyt budżetowy będzie stanowił średnio stałą część PKB. Tyle jeśli chodzi o uzasadnienie konieczności deficytu budżetowego wynikającej z potrzeby dokonywania inwestycji publicznych.

Jednakże deficyt budżetowy byłby konieczny nawet wtedy, gdyby inwestycje publiczne nie istniały. Skłonność do oszczędzania sektora prywatnego, mierzona przy pomocy procentowego stosunku oszczędności prywatnych do PKB (dalej 'stopa oszczędzania'), nie jest co prawda w poszczególnych krajach wielkością stałą, wykazuje jednak stosunkowo małe wahania w czasie. Średnia stopa oszczędzania wynosiła w podanych okresach w Niemczech 21,1 (współczynnik zmienności 4,8%), w Anglii 16,7 (współczynnik zmienności 10,2%), we Francji i we Włoszech odpowiednio 18,5 (współczynnik zmienności 8,3%) i 24,7 (współczynnik zmienności 14,6%). W USA średnia stopa oszczędzania wyniosła 17,8% (współczynnik zmienności 10,2%), w Polsce zaś odpowiednio 18,8 (współczynnik zmienności 5,2%). Przy względnie stałej stopie oszczędzania w poszczególnych krajach poziom PKB w każdym roku zależy w podstawowej części od wysokości inwestycji prywatnych. Im wyższe są te inwestycje tym wyższy PKB, wyższy poziom zatrudnienia i tym bliższy stan pełnego zatrudnienia. W ostatnich dziesięciolecia, zwłaszcza wewnątrz UE, występuje stosunkowo wysokie bezrobocie. Wynika ono w pierwszym rzędzie z niedostatecznie wysokich inwestycji prywatnych. Gospodarka kapitalistyczna charakteryzuje się tym, że skłonność do oszczędzania jest na ogół wyższa niż skłonność do inwestowania.

W tych warunkach deficyt budżetowy stwarza dla sektora prywatnego możliwość dodatkowego oszczędzania – i dodatkowego zatrudnienia - ponad poziom wyznaczony przez poziom inwestycji prywatnych. Bez deficytu budżetowego – i bez nadwyżki eksportowej - wysiłki sektora prywatnego osiągnięcia pożądanego poziomu oszczędności nie mogłyby zostać zrealizowane i powodowałyby jedynie spadek PKB i zatrudnienia do poziomu wyznaczonego przez wysokość inwestycji prywatnych. To właśnie jest racjonalne jądro ekonomiczne występowania deficytu budżetowego w gospodarce kapitalistycznej jako mniej więcej regularnego zjawiska.

Sektor prywatny jako całość oszczędza więcej niż inwestuje. Inaczej mówiąc jego bilans finansowy, określony jako różnica między dochodami i wydatkami, jest z reguły dodatni. Wynosił on średnio w rozpatrywanych okresach (w relacji do PKB) w Niemczech 3,4%, w Wielkiej Brytanii 1,2%, we Francji 2,2%, we Włoszech 7,1%, w USA 1,3% i w Polsce 1,6%. Tę właśnie lukę (pomijając saldo obrotów bieżących bilansu płatniczego) zamykały deficyty budżetowe przedstawione w Tabl. 1.

Należy zwrócić uwagę na to, że bilans finansowy sektora prywatnego składa się z bilansu finansowego firm i gospodarstw domowych. Bilans finansowy firm jest z reguły ujemny, bilans finansowy gospodarstw domowych z reguły dodatni; tak więc z reguły firmy zadłużają się u gospodarstw domowych. W normalnych warunkach gospodarstwa domowe oszczędzają jednak więcej niż firmy się zadłużają i wynikająca stąd nadwyżka oszczędności sektora prywatnego może zostać zrealizowana - abstrahując od zagranicy – tylko przez zadłużanie się państwa. Zdarza się, że w poszczególnych krajach bilans finansowy sektora prywatnego jest ujemny, jest to jednak sytuacja nietypowa i towarzyszy jej – abstrahując od nadwyżki budżetowej – zadłużanie się wobec zagranicy. Jaskrawym przypadkiem tego typu jest USA począwszy od połowy lat dziewięćdziesiątych. Ogromne zadłużanie się USA wobec zagranicy idzie w parze z bardzo niską stopą oszczędności gospodarstw domowych ogółem, czasami nawet z ich zadłużaniem się. Byłoby to niemożliwe poza USA, a i tam nie może trwać zbyt długo, gdyż rosnące zadłużanie się gospodarstw domowych podważa ich wiarygodność kredytową.

To, co zostało wyżej powiedziane nie oznacza, że deficyt budżetowy nie ma ujemnych stron. Dotyczą one tego, że obsługa długu publicznego obciąża wszystkie gospodarstwa domowe, korzystają zaś z tej obsługi głównie te gospodarstwa, które posiadają skrypty dłużne państwa;

ta cecha dotyczy jednak wszystkich dóbr publicznych finansowanych przy pomocy podatków. Dalszym problemem jest wysokość oprocentowania pożyczek państwowych. Jeśli stopa tego oprocentowania jest wyższa od stopy wzrostu PKB, to na dłuższą metę wydatki budżetu, uwzględniające wydatki, nie obejmujące obsługi procentowej długu publicznego, są mniejsze niż dochody budżetu, nawet jeśli występuje deficyt budżetowy. Czynniki te nazywany bilansem pierwotnym budżetu dławi na dłuższą metę koniunkturę. Można i należy mu przeciwdziałać przez niedopuszczenie do tego, by stopa procentowa była wyższa niż stopa wzrostu PKB. Zresztą jest to konieczne także ze względu na firmy prywatne, które są wszak z reguły zadłużone. Rzeczywiście jeśli ten warunek nie jest spełniony, to na dłuższą metę udział obsługi długu prywatnego w wartości dodanej wytwarzanej przez firmy musi wzrastać. Reasumując we współczesnych warunkach deficyt budżetowy jest uzasadniony nie tylko potrzebą zmniejszenia wahań koniunkturalnych i kompromisem międzypokoleniowym w zakresie finansowania inwestycji publicznych, ale ponadto potrzebą sektora prywatnego, którego dodatni z reguły bilans finansowy wymaga negatywnego z reguły bilansu finansowego państwa czyli deficytu budżetowego.

Należy w tym miejscu podkreślić, że kryteria z Maastricht pozostawiają całą tę problematykę na uboczu. Zamiast tego ustalają, że deficyt budżetowy nie może przekroczyć granicy 3% PKB, zaś stosunek długu publicznego do PKB granicy 60%. Oznacza to w zasadzie dążenie do wyrównanego budżetu, o ile zaś chodzi o kraje nadmiernie zadłużone nawet wygospodarowanie nadwyżek budżetowych. Kryteria z Maastricht nie mają żadnego uzasadnienia teoretycznego, ponadto są sprzeczne z faktem, że sektor prywatny UE jako całości wykazuje dodatni bilans finansowy, który wynosi średnio 1,9% PKB. Ponadto UE jako całość ma w zasadzie wyrównane obroty z zagranicą. Wynika stąd, że średni deficyt budżetowy UE jako całości musi być przy istniejących prywatnych skłonnościach do oszczędzania i do inwestowania równy mniej więcej 1,9% PKB UE; próba ograniczenia średniego deficytu budżetowego poniżej tej wielkości nie może nie wywołać tendencji deflacyjnych w gospodarce UE.

Ograniczony czas wypowiedzi uniemożliwia mi zajęcie dwoma innymi tematami, które wydają się ważne w świetle przedstawionych materiałów zjazdowych. Pierwsza dotyczy tego,

by nie przesadzać z informatyką, z nowymi czasami, które ma ona otwierać. Drugi temat dotyczy tego, jak musi wyglądać strategia rozwoju. W pierwszym punkcie powiem tylko, że ciągle jeszcze nosimy bieliznę nieinformatyczną, jemy nieinformatyczne potrawy, mieszkamy w nieinformatycznych domach itd. W całkowitym popycie ciągle jeszcze dobra i usługi starego typu odgrywają dominującą rolę. Mówię o tym dlatego, że w takim kraju jak Polska, która nie znajduje się na froncie światowego postępu technologicznego, można jeszcze bardzo dużo uzyskać przez przejmowanie istniejących rozwiązań technologicznych. To jest jeden z przywilejów krajów zapóźnionych, że mogą niejako za darmo korzystać z tego, co już stworzono. Oczywiście należy szkolić, zwiększać niesłychanie niskie wydatki na badania naukowe, ale nie wolno zapominać o tym, że jest bardzo dużo jeszcze do zrobienia w zakresie tego, co już jest dostępne. O ile zaś chodzi o szukanie nowych dróg, to też podpisałbym się pod tym, ale wtedy pozostaje państwu bardzo ważna rola - wyboru jakichś priorytetów rozwoju. Tu oczywiście można się pomylić, ale utrzymywanie szerokiego frontu badań na pewno Polsce się nie przysłuży. No i oczywiście każdy taki wybór jest ryzykowny.

Drugi temat dotyczy strategii wzrostu typu 'Washington consensus' opartej na kilku prostych zasadach: rolę państwa w gospodarce należy maksymalnie ograniczyć, stąd postulat prywatyzacji, budżet państwa powinien być wyrównany, zaś bank centralny winien zajmować się głównie groźbą inflacji, stąd postulat stabilizacji, wreszcie nieskrępowany mechanizm rynkowy koordynuje w optymalny sposób gospodarkę łącznie z rynkiem pracy, stąd postulat liberalizacji. Te trzy postulaty prywatyzacji, stabilizacji, liberalizacji były i nadal są trzonem ortodoksyjnej teorii i *de facto* polityki gospodarczej także w Polsce. Czy jest jednak możliwe, że dla każdego kraju ta sama recepta okaże się skuteczna, chociaż każdy kraj ma także szczególne cechy i wąskie gardła, które ograniczają jego możliwości rozwojowe? W każdym kraju istnieją wszak szczególne warunki. W Polsce istnieje 'Sciana Wschodnia', występuje jeszcze duży udział ludności rolniczej, szczególnie pozostałości po 'PGR'ach, istnieje problem małych miast i miasteczek, istnieje pewna struktura ludności, która kiedyś była bardzo korzystna, a teraz zmienia się na mniej korzystną, istnieje wreszcie pewien poziom oczekiwań społecznych dotyczących wolnego dostępu do szkolnictwa, opieki zdrowotnej, a nawet akceptowanego stopnia zróżnicowania zarobków i dochodów. Te warunki i oczekiwania nie mogą być pomijane, kiedy zastanawiamy się na tym kongresie nad

długookresową strategią wzrostu gospodarczego w Polsce. Taką strategię mogą zrobić ludzie, którzy się na tym znają. Hasła stabilizacji, prywatyzacji i liberalizacji nie zastąpią tej trudnej pracy.

Odpowiedzi na pytania:

Pan prof. Wojtyna zwrócił uwagę na fakt, że nadwyżka oszczędności nad inwestycjami sektora prywatnego może występować przy różnym poziomie stóp oszczędności i stóp inwestycji. Tak jest rzeczywiście. Ponadto wyraził on pogląd, że w warunkach polskich stopy oszczędności prywatnych i inwestycji prywatnych są zbyt niskie i powinny ulec zwiększeniu. Z tą tezą trudno mi się zgodzić. Tylko w gospodarce wykazującej się pełnym zatrudnieniem przyspieszenie wzrostu gospodarczego wymaga wyższej stopy inwestycji. W gospodarce, w której brak jest pełnego zatrudnienia, zaś do tej grupy należy Polska i w zasadzie każda gospodarka kapitalistyczna, przyspieszenie wzrostu wymaga przyspieszenia wzrostu inwestycji prywatnych, ale nie wzrostu stopy prywatnych oszczędności. Powiem więcej: dane przyspieszenie wzrostu inwestycji prywatnych wywiera tym silniejszy wpływ na tempo wzrostu PKB, im stabilniejsza jest stopa prywatnych oszczędności. Jeśli np. inwestycje prywatne rosną o 5%, to przy stałej stopie prywatnego oszczędzania – oraz pomijając budżet i handel zagraniczny – PKB wzrośnie także o 5%. Jeśli jednak stopa prywatnego oszczędzania wzrośnie o 1%, to PKB wzrośnie tylko o 4%. Na tym polega racjonalność ekonomiczna równoległego wzrostu płac realnych i wydajności pracy, gdyż w zasadzie sprzyja to stałości prywatnej stopy oszczędzania. Kiedy zaś żąda się pozostawania w tyle płac realnych za wydajnością pracy celem podwyższenia stopy prywatnego oszczędzania, to ta polityka w istocie rzeczy hamuje wzrost. Rzeczywiście przy danym przyspieszeniu wzrostu inwestycji prywatnych, przyspieszenie wzrostu PKB będzie wyższe wtedy, kiedy płace rosną *pari passu* z wydajnością pracy niż wtedy, kiedy pozostają za tymi ostatnimi w tyle,

Prof. Wojtyna - i nie tylko on – uważa, że istnieje prosta zależność między stopą inwestycji a tempem wzrostu gospodarczego. Takiej zależności nie ma. W opublikowanej już w 1999 roku pracy Wiliama Easterly, pracownika Banku Światowego, została zbadana teza o

rzekomo „...stałej liniowej zależności pomiędzy wzrostem a inwestycjami...“. Badania przeprowadzone na danych wielkiej grupy krajów tezy tej nie potwierdzają.¹

Srednia stopa prywatnych inwestycji w EU-15 wynosi - 19,3 proc. Występują oczywiście różnice, niektóre kraje mają wyższą stopę, inne niższą. Srednia stopa prywatnych inwestycji wynosi w Polsce ok. 25% jest więc stosunkowo wysoka. Polsce potrzebne jest – powtarzam - szybkie tempo wzrostu inwestycji, a nie wzrost stopy inwestycji.

To mnie prowadzi do następnej uwagi pana prof. Wojtyny. Sądzi on, że kraje, które mają wyższy deficyt budżetowy mają wskutek tego niższą stopę prywatnych inwestycji. Mnie takie dane nie są znane. Jeśli pan prof. Wojtyna dysponuje takimi danymi, to należałoby je koniecznie opublikować, nie przypuszczam jednak by udało mu się je znaleźć.

Padło jeszcze jedno pytanie adresowane wprost do mnie: Jakich wyborów w Polsce należy konkretnie dokonać przy wyborze kierunków badań naukowych i przy wyborze strategicznych celów gospodarczych. Na to pytanie nie może odpowiedzieć ktoś, kto opuścił Polskę przed niemal 40 laty i przyjeżdża na kilka dni z zagranicy. Ja zwróciłem tylko uwagę na jeden problem i tę uwagę podtrzymuję. Każdy kraj wymaga odrębnej strategii, każda choroba wymaga odpowiedniego leczenia, nie jest natomiast słuszne wszystkim krajom aplikować tę samą terapię.

¹ Patrz: William Easterly „The Ghost of Financing Gap. Testing the Growth Model Used in the International Financial Institutions“, *Journal of Development Economics* 60 (2) 423-438, December 1990