



Stanisław Owsiak

Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie
Wydział Finansów
Katedra Finansów
owskiaks@uek.krakow.pl

NIEKEYNESOWSKIE PODEJŚCIE DO GOSPODARKI I FINANSÓW PUBLICZNYCH*

Streszczenie: Przedmiotem artykułu jest próba odpowiedzi na pytanie, czy zastosowanie środków polityki fiskalnej mających wywołać tzw. efekty niekeynesowskie przyniosło zakładane efekty. W artykule została wyjaśniona koncepcja niekeynesowskich efektów, przedstawiono również wyniki badań empirycznych dla wybranych krajów (Dania, Szwecja, Irlandia, Finlandia). Wyniki osiągnięte przez wielu badaczy nie wskazują na istnienie efektów niekeynesowskich w polityce fiskalnej. Przeciwnie, próba odwoływania się do tych koncepcji, czego przykładem jest polityka *austerity*, budzi wiele kontrowersji. W konkluzji stwierdza się, że w okresie kryzysu finansowego przeważało pragmatyczne podejście wielu rządów do skutków kryzysu finansowego. Polityka fiskalna, podobnie jak monetarna, prowadzona była metodą prób i błędów.

Słowa kluczowe: ekonomia keynesowska, efekty niekeynesowskie, polityka fiskalna, kryzys finansowy, konsolidacja fiskalna.

Wprowadzenie

Celem artykułu jest próba uzyskania odpowiedzi na pytanie: na ile dorobek teorii ekonomicznej oraz teorii finansów publicznych okazał się przydatny do praktycznego zmierzenia się ze skutkami ostatniego kryzysu finansowego. Jest to wyzwanie tym bardziej intrygujące, że kryzys finansowy nadał nowy impuls debacie naukowej na temat możliwych środków polityki finansowej, które powinny być zastosowane przez rządy. Powrócił ze zwielokrotnioną siłą spór między zwolennikami (neokeynesistami) a przeciwnikami (neoliberalami) o rolę

* Publikacja została sfinansowana ze środków Narodowego Centrum Nauki, przyznanych na podstawie decyzji numer DEC-2013/11/B/HS4/01083.

państwa wobec gospodarki realnej, zakres regulacji sektora finansowego oraz metody konsolidacji fiskalnej.

Badania nad kryzysami finansowymi prowadzi się od dziesięcioleci, a wyniki i oceny są zróżnicowane. Istnieje niezwykle obszerna literatura na ten temat. W badaniach oraz dyskursie naukowym najczęściej miejsca zajmował i zajmuje nadal Wielki Kryzys 1929-1933. Analizując wyniki badań, można było odnieść wrażenie, że fundamentalne lekcje z tamtego kryzysu, a także z mniejszych kryzysów finansowych w następnych dekadach, zostały wyciągnięte. Jedną z nich była konieczność interwencji państwa (rządów, banków centralnych) w sytuacjach kryzysowych. Działania ratunkowe i stabilizacyjne wobec sektora bankowego (finansowego) po Wielkim Kryzysie zostały uznane za paradygmat ekonomii. Jednakże w miarę upływu lat pojawiło się zjawisko amnezji w odniesieniu do negatywnych doświadczeń z lat 30. ubiegłego wieku. Można było wyrazić przekonanie, że dorobek teorii ekonomicznej, funkcjonujące instytucje rynkowe oraz prowadzona polityka państwa na tyle okrzepły, że wykluczały powtórzenie się fatalnego scenariusza Wielkiego Kryzysu. Zjawisko euforii oraz bezgraniczna wiara w efektywność rynku stały się podstawą stopniowej, a definitywnie usankcjonowanej w 1999 r., deregulacji rynków finansowych, zakwestionowania wielkiego osiągnięcia instytucjonalnego po Wielkim Kryzysie, zakazującego łączenia bankowości depozytowo-kredytowej z bankowością inwestycyjną¹. Popelnione elementarne błędy, skala i głębokość kryzysu finansowego pierwszej dekady tego stulecia zmusiły do refleksji nad wypracowanym paradygmatem antykryzysowym².

1. Dylematy natury praktycznej

Kryzys, który rozpoczął się w 2007 r. w Stanach Zjednoczonych, a następnie rozprzestrzenił na wiele krajów, w tym kraje Unii Europejskiej, uderzył silnie w sferę realną gospodarki, czego symptomem było załamanie się produkcji, dotkliwe zwłaszcza w 2009 r., o czym świadczą dane dla wiodących gospodarek świata zawarte w tabeli 1. Załamanie produkcji dotknęło także gospodarki wielu mniejszych krajów i było znacznie głębsze. Przykładem mogą być kraje nadbałtyckie, w których spadek produkcji (PKB) w 2009 r. wyniósł około 15%³.

¹ Ocenę taką przedstawił w 2008 r. (w którym kryzys wstrząsnął najsilniej rynkami finansowymi i gospodarką amerykańską) laureat Nagrody Nobla E.S. Phelps [2008] w rozmowie z J. Żakowskim na łamach „Polityki” z 14.X.

² Ze względu na ograniczoną objętość artykułu wskazane zostaną fundamentalne kwestie. Ich rozwinięcie można znaleźć w cytowanej literaturze i innych licznych źródłach na ten temat.

³ Dotkliwy był również spadek produkcji w wielu innych krajach, takich jak: Finlandia, Rumunia, Słowenia, Węgry i Irlandia, w których w 2009 r. PKB wyniósł od 6% do 8% (Dane Eurostatu [www 2]).

Tabela 1. Wzrost gospodarczy wybranych krajów w latach 2007-2015

Wyszczególnienie	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
USA	1,8	-0,3	-2,8	2,5	1,6	2,2	1,5	2,4	2,4
Wielka Brytania	2,6	-0,5	-4,2	1,5	2,0	1,2	2,2	2,9	2,4
Niemcy	3,4	0,8	-5,6	3,9	3,7	0,6	0,4	1,6	1,5
Strefa euro	3,0	0,4	-4,5	2,0	1,6	-0,8	-0,3	0,9	1,5

Źródło: OECD Economic Outlook 98 – November 2015 database [www 3].

W danych zawartych w tabeli 1 zwraca uwagę relatywnie niewielki (w porównaniu z innymi krajami) spadek PKB w Stanach Zjednoczonych. Fakt ten należy wiązać z zakrojoną na szeroką skalę działalnością stymulującą łączny popyt w gospodarce, czyli zastosowanie keynesowskich środków polityki fiskalnej. Potwierdzeniem keynesowskiego podejścia do kryzysu finansowego są wysokie deficyty budżetowe oraz lawinowo rosnący dług publiczny (tabele 2 i 3 oraz rys. 1 i 2).

W porównaniu ze Stanami Zjednoczonymi znacznie słabiej wypada strefa euro, w której nie były zastosowane na szeroką skalę środki polityki keynesowskiej. Wprawdzie w strefie euro wystąpiły deficyty budżetowe oraz znaczący przyrost długu (tabele 2 i 3), ale na znacznie mniejszą skalę niż w Stanach Zjednoczonych i Wielkiej Brytanii. Ponadto w przypadku strefy euro deficyty budżetu oraz wzrost długu publicznego były przede wszystkim skutkiem ratowania banków i instytucji finansowych, a więc nie były związane z fiskalnymi keynesowskimi metodami pobudzania popytu w gospodarce. Przeciwnie, dla krajów strefy euro zalecano prowadzenie polityki cięć budżetowych (*austerity*) i wprowadzono formalne obostrzenia dla polityki fiskalnej (Pakt fiskalny). Zwraca uwagę również fakt, że przeciętne wskaźniki strefy euro w widocznym stopniu poprawiają Niemcy – kraj, który stosunkowo najmniej dotkliwie odczuł skutki kryzysu. Wprawdzie w 2009 r. w kraju tym nastąpił gwałtowny spadek produkcji, ale w latach następnych spadek ten został odbudowany.

Tabela 2. Deficyty budżetowe jako procent PKB w latach 2007-2015

Wyszczególnienie	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
USA	-5,0	-8,4	-13,7	-12,6	-11,2	-9,3	-5,7	-5,3	-4,6
Wielka Brytania	-3,0	-5,1	-10,8	-9,7	-7,7	-8,3	-5,7	-5,7	-3,9
Niemcy	0,2	-0,2	-3,2	-4,2	-1,0	-0,1	-0,1	0,3	0,9
Strefa euro	-0,6	-2,2	-6,3	-6,2	-4,1	-3,7	-3,0	-2,6	-1,9

Źródło: Jak w tabeli 1.

Tabela 3. Dług publiczny brutto jako procent PKB w latach 2007-2015

Wyszczególnienie	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
USA	64,9	78,6	93,5	102,7	108,3	111,4	111,4	111,6	110,6
Wielka Brytania	55,6	68,3	81,7	93,0	106,9	111,1	106,4	116,8	116,4
Niemcy	64,2	68,2	75,6	84,2	83,6	86,3	81,4	82,1	78,5
Strefa euro	72,2	77,4	88,1	92,3	93,5	104,1	104,9	111,7	111,2

Źródło: Jak w tabeli 1.

Należy zauważyć, że kraje stosujące aktywną politykę fiskalną typu keynesowskiego, czyli Stany Zjednoczone i Wielka Brytania, stosunkowo szybko poradziły sobie z przejściowym wzrostem bezrobocia, o czym świadczą dane w tabeli 4.

Tabela 4. Stopa bezrobocia w latach 2007-2015

Wyszczególnienie	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
USA	4,6	5,8	9,3	9,6	8,9	8,1	7,4	6,2	5,3
Wielka Brytania	5,3	5,7	7,6	7,9	8,1	8,0	7,6	6,2	5,6
Niemcy	8,6	7,4	7,7	7,0	5,9	5,4	5,2	5,0	4,6
Strefa euro	7,5	7,5	9,5	10,0	10,1	11,3	11,9	11,5	10,9

Źródło: Jak w tabeli 1.

Inaczej było w strefie euro, a warto zaznaczyć, że dla strefy euro są to wartości przeciętne i wewnątrz strefy występują duże różnice. Z jednej strony mamy Niemcy o niskiej stopie bezrobocia, a z drugiej strony – Hiszpanię i Grecję, w których stopa bezrobocia oscyluje wokół 25%.

Wyjście z zapaści w produkcji i poprawa stanu finansów publicznych (konsolidacja fiskalna) może odbywać się – w ujęciu wysoce zredukowanym na potrzeby niniejszych rozważań – poprzez środki polityki fiskalnej zalecane przez ekonomię keynesowską. Jednak możliwe jest także alternatywne podejście, polegające na dążeniu do osiągnięcia pozytywnych dla sfery realnej celów, przy jednoczesnym dążeniu do zrównowżenia finansów publicznych, czyli eliminacji negatywnych skutków zastosowanych narzędzi typowych dla ekonomii keynesowskiej.

Ze względu na skalę ostatniego kryzysu finansowego, porównywalnego jedynie z Wielkim Kryzysem [Krugman, 2010b], pojawiły się dylematy, wobec których stanęły rządy (państwa) w wysoko rozwiniętych krajach. Dotyczyły one dwóch kwestii:

1. Czy podejmować w ogóle akcję ratunkową wobec prywatnych banków oraz innych instytucji finansowych, a jeśli tak, to na jaką skalę i jakimi środkami.
2. Czy stosować metody charakterystyczne dla zaleceń ekonomii keynesowskiej, zakładające aktywne posługiwanie się deficytami budżetowymi, wydatkami publicznymi generującymi zagregowany popyt, wywołanie efektu mnożnikowego wydatków oraz nadziei na powrót gospodarki na ścieżkę wzrostu gospodarczego i przywracania równowagi makroekonomicznej, zmniejszenia bezrobocia poprzez tzw. konsolidację fiskalną (zacieśnienie fiskalne), która wywoła pozytywne efekty zwane niekeynesowskimi. Według tej koncepcji pozytywne cele można osiągnąć, nie pogarszając stanu finansów publicznych.

Jeśli chodzi o pierwszą kwestię, to doświadczenia Wielkiego Kryzysu 1929-1933, a także późniejszych kryzysów przemawiały za podjęciem działań ratunkowych, jednak gwałtowność, głębokość, skala kryzysu i jego przyczyny [Reinhart i Rogoff, 2008] początkowo skłaniały władze finansowe USA do działań zachowawczych. Dopiero upadek banku inwestycyjnego Lehman Brothers (w dniu 15 września 2008 r.) unaoczniał zagrożenie systemowe dla sektora bankowego ze względu na powiązania kapitałowe tego banku z innymi bankami i instytucjami finansowymi, w tym zagranicznymi. Bierna postawa państwa groziłaby katastrofą podobną do tej z lat 30. ubiegłego wieku. W pierwszym okresie kryzysu wyrażane były poglądy, że dopuszczenie do upadku banku Lehman Brothers było błędem o brzemiennej skutkach [Beker, 2009]⁴. Jednakże pojawiły się też mocno krytyczne poglądy ekonomistów wobec działań ratunkowych podjętych w USA przez Sekretarza Skarbu, który przygotował tzw. Plan Paulsona opiewający na 700 mld USD pomocy dla banków i instytucji finansowych [www 1]. Istota tej krytyki polegała na tym, że ratowanie prywatnych banków i instytucji finansowych na taką skalę narusza filozofię gospodarki kapitalistycznej. Skoro właściciele prywatnych banków oraz instytucji finansowych eksponowali aktywność na tak wysokie ryzyko, to powinni ponieść konsekwencje tego, a nie przerzucać skutki na rząd (podatnika).

2. Od kryzysu ekonomii keynesowskiej do kryzysu ekonomii neoliberalnej

Nie będzie przesadne stwierdzenie, że kryzys finansowy spowodował, iż tzw. ekonomia głównego nurtu (*mainstream economics*)⁵ [Dequech, 2007] znalazła się również w kryzysie, tyle że intelektualnym. Stała się ona na rozdrożu koncepcyjnym [Krugman, 2009, s. 17], pojawił się spór o paradygmat [Wojtyna, 2008]. Aby zrozumieć, dlaczego tak się stało, trzeba zauważyć, że teoria Keynosa i jego epigonów oraz wypracowana na podstawie dorobku teorii neokeynesowskiej doktryna interwencjonizmu państwowego w zawodny mechanizm rynkowy traciły na aktualności w latach 70. XX w. Kryzys ekonomii keynesowskiej doprowadził do tryumfального powrotu neoklasycznej ekonomii oraz powiązanych z nią nurtów, zwłaszcza neoliberalizmu i monetaryzmu. W ujęciu doktrynalnym znajdowało to wyraz w reaganomice i thatcheryzmie, których elementem były zalecenia prywatyzacji gospodarki, obniżania podatków, wydatków

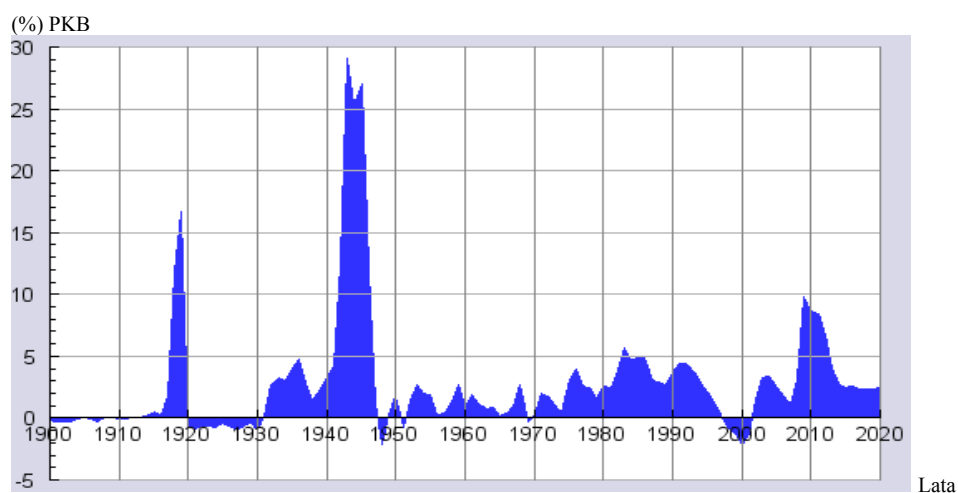
⁴ D. Beker jest wicedyrektorem Center for Economic and Policy Research, London.

⁵ Do teorii głównego nurtu najczęściej zalicza się szkołę neoklasyczną, keynesizm czy monetaryzm, niekiedy zaś teorię racjonalnych oczekiwań oraz teorię realnego cyklu koniunkturalnego.

publicznych, a także ograniczanie fiskalnych narzędzi polityki gospodarczej państwa na rzecz narzędzi monetarnych (ekonomia monetarna). Największa, według autora, zmiana jakościowa dotyczyła przeniesienia dorobku neoklasycznej ekonomii w zakresie praw funkcjonowania rynku towarów i usług na rynki finansowe. Zewnętrznym tego wyrazem była deregulacja rynków finansowych, czyli zniesienie zakazu inwestowania (spekulacji) tradycyjnym bankom depozytowo-kredytowym na giełdzie papierów wartościowych oraz na rynku instrumentów pochodnych⁶. Lapidarnie rzecz ujmując, sektor finansowy i rynki finansowe w myśl doktryny neoliberalnej mogą działać efektywnie, jeżeli działalność regulacyjna i nadzorcza państwa będzie ograniczona do minimum. Z perspektywy roku 2016 można stwierdzić, że doktryna neoliberalna, przynajmniej w odniesieniu do rynków finansowych, poniosła klęskę. Problem jednak w tym, że rynki finansowe nie działają w próżni; gospodarka stanowi system naczyń połączonych, a to oznacza, że kryzys z prywatnego sektora finansowego przeniósł się na sferę realną gospodarki (spadek produkcji, wzrost bezrobocia) i na finanse publiczne.

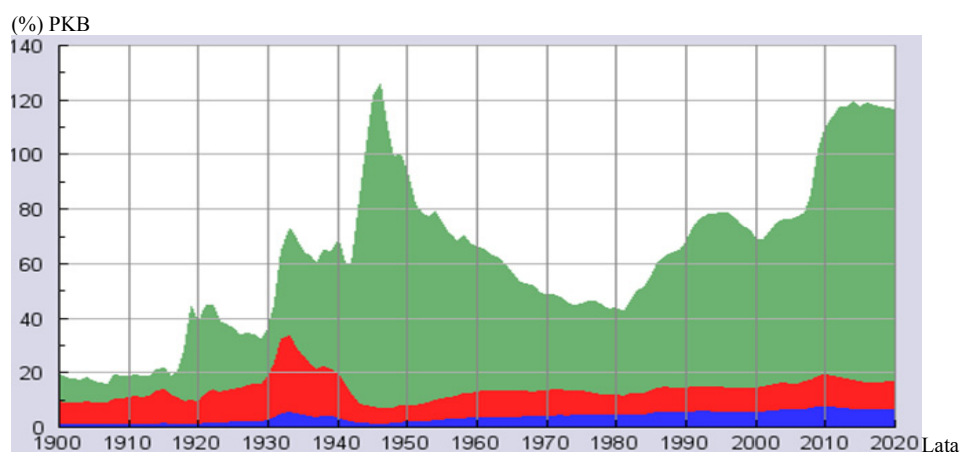
W tej kryzysowej sytuacji wiele państw, ze Stanami Zjednoczonymi na czele, zaczęło ponownie stosować środki typowe dla doktryny keynesowskiej. Sprowadzało się to np. do programów stymulujących popyt w Stanach Zjednoczonych, Wielkiej Brytanii oraz innych krajach, kosztem wzrostu deficytów budżetowych i długu publicznego, przy założeniu, że pojawi się efekt mnożnikowy wydatków publicznych. Większość krajów dotkniętych kryzysem decydowała się na wzrost deficytów budżetowych i długu publicznego [Reinhart i Rogoff, 2010], a więc nie uciekała się – na ogół – do podnoszenia podatków [Wahrig i Gancedo Vallina, 2011]. Chodziło o to, aby impuls pro wzrostowy był wzmocniony prywatnym popytem. Temu celowi służyła polityka niskich stóp procentowych, która miała służyć pobudzeniu popytu na kredyty bankowe ze strony przedsiębiorstw oraz kredyty konsumpcyjne dla gospodarstw domowych. Jeżeli ocenimy skutki takiej polityki z perspektywy 2016 r., to trzeba stwierdzić, że w przypadku wielu krajów przyniosła ona pozytywne skutki. Przykładem są Stany Zjednoczone, Wielka Brytania, Niemcy, które po kryzysie powróciły na ścieżkę wzrostu gospodarczego i niskiego bezrobocia. W sytuacji Stanów Zjednoczonych można mówić o zastosowaniu klasycznych środków keynesowskiej polityki fiskalnej, czego potwierdzeniem są rekordowe deficyty w budżecie federalnym oraz lawinowo rosnący dług publiczny, co przedstawiają rys. 1 i 2.

⁶ Deregulacja rynków finansowych w USA rozpoczęła się w 1980 r., pod wpływem lobby bankowego, i miała pełzający charakter. Za najważniejszy etap w tym procesie można uznać decyzję Kongresu USA, który uchwalił w dniu 12 listopada 1999 r. ustawę Gramm–Leach–Bliley (GLBA). Ustawa ta ostatecznie uchyliła ustawę Glass–Steagall, zakazującą łączenia bankowości depozytowo-kredytowej (tradycyjnej) z bankowością inwestycyjną. Doprowadziło to do kryzysu finansowego 2007-2008 [Szerzej w: Giliani, 2009].



Rys. 1. Deficyt budżetu federalnego Stanów Zjednoczonych

Źródło: [www 4].



Rys. 2. Dług publiczny USA w latach 1900-2020

Źródło: [www 5].

W innych krajach, np. należących do Unii Europejskiej, sytuacja jest zróżnicowana. Część z nich wyszła z kryzysu, ale stopy wzrostu gospodarczego są na niskim poziomie (np. Francja, Belgia, Austria), w niektórych krajach po najgorszym pod tym względem roku 2009 występowały zarówno dodatnie, jak i ujemne stopy wzrostu (np. Finlandia, Czechy, Węgry). Są jednak kraje, które po 2009 r. odnotowywały nadal ujemne stopy wzrostu PKB (Grecja, Włochy, Hiszpania, Portugalia)⁷.

⁷ Szczegółowe dane można znaleźć m.in. na stronach internetowych Eurostatu [www 2].

Pobudzanie gospodarki wzrostem wydatków przy obniżce podatków, ich stałości czy wzroście nieadekwatnym do potrzeb wydatkowych spowodowało, jak już stwierdzono, rosnące deficyty budżetowe i kumulujący się dług publiczny. Polityka pobudzania gospodarki środkami keynesowskimi spotkała się z krytyką zarówno na gruncie naukowym, jak i praktycznym. Dało się też zauważyć różne posunięcia w sferze instytucjonalnej (praktycznej), czego przykładem było zaostrzenie kryteriów fiskalnych dla krajów członkowskich UE, zwłaszcza strefy euro (Pakt Fiskalny), a także obejmowanie poszczególnych krajów przez Komisję Europejską *Procedurą Nadmiernego Deficytu*. Rządy, a właściwie społeczeństwa wielu krajów, znalazły się w swego rodzaju klinczu doktrynalnym i instytucjonalnym. Spadek produkcji, wysokie bezrobocie z jednej strony zachęcałoby do stosowania keynesowskich środków polityki fiskalnej, przy jednoczesnych formalnych ograniczeniach fiskalnych narzucanych przez UE – z drugiej strony. Jeżeli do tego dodamy utratę autonomii w polityce monetarnej krajów należących do strefy euro, to droga wyjścia z kryzysu okazuje się trudna.

3. Niekeynesowskie skutki polityki fiskalnej

Na tle tak kształtującej się sytuacji, równoległe z zaleceniami dla polityki ekonomicznej państwa, opartych na teoretycznych podstawach ekonomii pokeynesowskiej, pojawiły się zalecenia przeciwne, określane jako *niekeynesowskie skutki polityki gospodarczej*. W rozważanym kontekście podstawowe założenie ekonomii keynesowskiej przyjmuje posługiwanie się wydatkami publicznymi i deficytem budżetowym oddziałującymi na zagregowany popyt oraz z tym związane efekty mnożnikowe, które pozytywnie przenoszą się na sferę realną gospodarki. Istotne jest jednak to, że efekty keynesowskie działają w różnych kierunkach, czyli np. zwiększenie deficytów budżetowych powoduje wzrost popytu, produkcji, zatrudnienia – i przeciwnie. Dlatego też poszukiwanie niekeynesowskich metod pobudzania gospodarki sprowadza się do tego, żeby zmniejszać deficyt oraz dług publiczny w taki sposób, aby posunięcia te nie spowodowały spadku popytu i produkcji. Kluczowe założenie koncepcji niekeynesowskich efektów polega więc na tym, że ograniczanie deficytu budżetowego nie spowoduje spadku popytu w krótkim okresie, zaś w średnim i długim będzie ozdrowieńcze dla finansów publicznych (spadek kosztów obsługi długu) i gospodarki realnej, m.in. przez ograniczanie efektu wypychania oszczędności (kapitału) przez rząd, a pozostawienie go do dyspozycji przedsiębiorstw z przeznaczeniem na inwestycje. Spadek popytu na pieniądź pożyczkowy powinien

spowodować obniżkę rynkowych stóp procentowych, a to powinno dać dodatkowy impuls dla inwestorów prywatnych.

Drugie fundamentalne założenie koncepcji niekeynesowskich efektów polega na tym, że spadek wydatków publicznych na skutek ograniczeń budżetowych zostanie zastąpiony wzrostem wydatków prywatnych gospodarstw domowych w średnim i dłuższym okresie, gdyż gospodarstwa domowe nie spodziewają się podwyżki podatków w przyszłości, skoro budżet państwa podąża w kierunku równowagi lub wręcz został zrównoważony. Zjawisko to określa się mianem *ricardiańskiej ekwiwalencji*, zgodnie z którą nie ma znaczenia, czy rząd sfinansuje zwiększone wydatki podnoszonymi podatkami, czy też poprzez zaciąganie pożyczek w formie emitowanych obligacji, których nabywcami są podatnicy. Stąd też – zdaniem Barro [1979] – sposób sfinansowania deficytu nie wpływa na wywierane przez niego skutki.

Zakłada się wreszcie, że spadek wydatków sektora rządowego [Schick, 2010] doprowadzi do spadku dynamiki płac w gospodarce, co zwiększy zyski przedsiębiorstw oraz ich potencjał, a także skłonność do wzrostu produkcji i inwestowania [Alesina i Perotti, 1997]. Skutki te są bliskie nurtowi ekonomii podaży.

Koncepcja niekeynesowskich efektów polityki fiskalnej nie jest nowa, a obecne wzmożone zainteresowanie wynika ze wspomnianego już zjawiska wysokich deficytów budżetowych w wielu krajach.

4. Rezultaty badań empirycznych

Zjawisko efektów niekeynesowskich zaobserwowano w latach 80. w Irlandii i Danii (oszacowane przez F. Giavazziego i M. Pagano [1990]), a następnie w innych krajach, zwłaszcza w Szwecji [Giavazzi i Pagano, 1996]. Koncepcja niekeynesowskich efektów polityki fiskalnej była prezentowana w literaturze w ujęciu modelowym m.in. przez O.J. Blancharda [1990], który raczej sceptycznie odnosił się do uzyskanych wyników powyższych autorów.

W literaturze polskiej przegląd modeli stosowanych do analizy efektów niekeynesowskich w polityce fiskalnej, ze szczególnym uwzględnieniem modelu O.J. Blancharda, w którym główny akcent jest położony na zachowanie się gospodarstw domowych wobec stanu finansów publicznych i ewentualnego podnoszenia podatków, przeprowadził oraz zmodyfikował A. Rzońca [2004]. Interesująca jest też analiza niekeynesowskich efektów i dyscypliny fiskalnej w świetle kryteriów z Maastricht, na przykładzie krajów ubiegających się o uczestnictwo w strefie euro [Balcerzak, Pietrzak i Rogalska, 2014].

Ekonomiści już w przeszłości próbowali odpowiedzieć na pytanie, czy przedstawione w teoretycznych koncepcjach efekty niekeynesowskie występują w rzeczywistości. Część badaczy skoncentrowała się na analizie wpływu cyklicznie dostosowanego deficytu pierwotnego sektora publicznego na podstawowe wskaźniki makroekonomiczne (tj. wzrost PKB, popyt konsumpcyjny oraz inwestycje). Wśród badań wskazujących na możliwość występowania efektów niekeynesowskich, opartych na takiej analizie, wymienić należy wspomnianych już wcześniej: F. Giavazziego i M. Pagano [1990, 1996], a także A. Alesinę i R. Perottiego [1997] oraz J. McDermotta i R. Wescotta [1996]. Inna grupa badaczy zwróciła uwagę na wpływ skali zadłużenia sektora publicznego na stronę popytową gospodarki. Zgodnie z modelem Sutherlanda, opisującym efekty niekeynesowskie, przy odpowiednio wysokiej (granicznej) wielkości długu publicznego podmioty gospodarcze zaczynają skłaniać się ku postawie ricardiańskiej [Sutherland, 1997]. W jednym z nowszych opracowań w tej tematyce, R. Bhattacharya oraz S. Mukherjee [2013], badając wpływ poziomego zadłużenia państwa na skłonność gospodarstw domowych do konsumpcji stwierdzili, iż mało prawdopodobne jest, aby polityka *austerity* skutkowałą przyspieszeniem wzrostu gospodarczego w krótkim okresie.

5. Krytyka niekeynesowskich efektów

Niekeynesowskie efekty polityki fiskalnej były przedmiotem kontrowersji oraz krytyki w okresie ostatniego kryzysu finansowego. Teoretyczne podstawy niekeynesowskich efektów stanowiły inspirację dla wielu rządów prowadzących politykę cięć w wydatkach publicznych (*austerity*), skutkującą zmniejszeniem deficytu budżetowego. Główny argument podnoszony przeciwko tej koncepcji polega na tym, że fundamentalnym kryterium oceny skuteczności polityki fiskalnej jest cyklicznie dostosowany deficyt budżetowy, pierwotny w odniesieniu do produktu potencjalnego. Problem polega na tym, że produkt potencjalny (PKB) jest wartością hipotetyczną, nieobserwowalną. C. Romer oraz D. Romer [2010] przeprowadzili krytyczną analizę wykorzystywania cyklicznie dostosowanego deficytu pierwotnego jako miary konsolidacji fiskalnej. Przywoływani ekonomiści zwrócili uwagę na fakt, że miara ta może błędnie szacować skalę konsolidacji ze względu m.in. na zmieniające się ceny aktywów⁸. Autorzy ci

⁸ Standardowe metody szacowania deficytu strukturalnego nie są skuteczne w niwelowaniu zmian w dochodach sektora publicznego, będących rezultatem ruchów cenowych na rynkach aktywów lub surowców. W konsekwencji wskazane przez te metody okresy zaciskania fiskalnego nie zawsze muszą być rezultatem prowadzonej polityki fiskalnej.

zaproponowali nową metodę pomiaru zmian w polityce fiskalnej – tzw. metodę narracyjną, opartą na analizie planów i działań władz fiskalnych. Wykorzystując zaproponowaną przez Romerów metodologię badań, zespół ekonomistów z Międzynarodowego Funduszu Walutowego dokonał historycznej analizy krótkookresowych skutków konsolidacji fiskalnej [IMF, 2010]. Zgodnie z jej wynikami typową reakcją na ujemny impuls fiskalny jest spadek produkcji oraz wzrost bezrobocia. Potwierdzają one także, że skala negatywnych konsekwencji gospodarczych zależy od takich czynników, jak spadek stopy procentowej, kursu walutowego i wzrost eksportu netto. Uzyskane wyniki nakazują niezwykle ostrożne podejście do konsolidacji fiskalnej, rozumianej jako forsowne zmniejszanie deficytów budżetowych poprzez cięcia wydatków czy wzrost obciążeń fiskalnych, lub też zastosowanie tych środków łącznie.

Jeden z ostatnich głosów krytycznych odnośnie do stosowania polityki *austerity* w sytuacji najnowszego kryzysu finansowego zawiera artykuł R. Perottiego [2011] (jednego z pionierów koncepcji efektów niekeynesowskich); nosi on znaczący tytuł: *The „Austerity Myth”: Gain Without Pain?*. Rezultaty jego badań poddają w wątpliwość twierdzenie o słuszności stosowania konsolidacji fiskalnej w sytuacji pokryzysowej. R. Perotti zauważa, że „sztandarowe” przypadki występowania efektów niekeynesowskich (tj. Dania w latach 1982-1986, Irlandia 1987-1990, Finlandia 1992-1998 oraz Szwecja 1993-1998) wystąpiły w specyficznych warunkach, nieistniejących w obecnej sytuacji gospodarczej. Autorowi chodzi tu m.in. o wysokie stopy procentowe, które występowały w krajach dokonujących konsolidacji fiskalnej. Dla przypomnienia, na rynkach finansowych mamy teraz do czynienia nie tylko z niskimi poziomami stóp procentowych, ale także z ich ujemnymi wartościami⁹. Co więcej, według P. Krugmana [2010a] historyczne przypadki wystąpienia ekspansywnej konsolidacji fiskalnej były rezultatem gwałtownego wzrostu eksportu netto, co z oczywistych względów nie może się powtórzyć w skali całego globu.

Jeszcze inną kwestią jest problem sensowności ograniczania deficytów w przypadku państw mogących finansować swoje wydatki bardzo niskimi kosztami, nawet przy ujemnych rentownościach ich papierów wartościowych (i to także tych długoterminowych, jak ma to miejsce w przypadku Szwajcarii i Niemiec). W ostatnim okresie nawet Polska, jako pierwszy kraj z grona państw rozwijających się, wyemittowała 3-letnie zerokuponowe obligacje Skarbu Państwa, denominowane we frankach szwajcarskich, których rentowność wynosiła $-0,213\%$ [Lewin i Moore, 2015].

⁹ Ujemne stopy procentowe wystąpiły już m.in. w takich państwach, jak: Niemcy, Szwecja, Dania, USA, Japonia, Szwajcaria oraz Francja.

Podsumowanie

W literaturze światowej opublikowano w ostatnich latach wiele prac opartych na wynikach badań empirycznych kwestionujących założenia neoliberalnej doktryny ekonomicznej, zgodnie z którą równowaga finansów publicznych traktowana jest jako podstawowy warunek stabilnego, zrównoważonego wzrostu gospodarczego. Podnoszona jest krytyka negatywnych skutków *austerity* [Perotti, 2011; Blyth, 2013; Mosler, 2013]. Z badań Ò. Jordà i A.M. Taylora [2013], na przykładzie Wielkiej Brytanii wynika, że spadek wydatków publicznych prowadzi bez żadnych wątpliwości do spadku produkcji. W świetle tych wyników autorzy odrzucają politykę fiskalną, zorientowaną na wystąpienie pozytywnych niekeynesowskich efektów.

Uzyskanie prostej odpowiedzi na pytanie, czy mamy do czynienia z efektami keynesowskimi, czy niekeynesowskimi polityki fiskalnej, jest trudne ze względu na złożony zestaw czynników oddziałujących na gospodarkę. Przeciwnicy ekonomii keynesowskiej tendencyjnie interpretują fundamentalne założenia tego nurtu, który nie zaleca wszakże posługiwania się nierównowagą w finansach publicznych w sposób długotrwały. Podejmowane w ramach środków polityki budżetowej działania mają prowadzić do przywracania równowagi makroekonomicznej według sekwencji: mnożnik wydatkowy – przyrost produkcji – przyrost dochodów pracowników i zysków przedsiębiorców – przyrost dochodów budżetowych z podatków – równowaga budżetowa. Zakłócenia tego cyklu zdarzeń przyczynowo-skutkowych, pochodzące np. z zagranicy (kanał kursowy), mogą zmusić do ponownego zastosowania środków polityki budżetowej typu keynesowskiego. Założenia koncepcji ekonomii keynesowskiej mogą być natomiast nadużywane przez polityków, którzy dążąc do zdobycia władzy lub utrzymania się przy niej, akceptują permanentną nierównowagę w finansach publicznych, unikając podnoszenia podatków, przy jednoczesnym luzowaniu wydatków. Zjawisko to w płaszczyźnie makroekonomicznej określane jest jako pokusa nadużycia (*moral hazard*), a próbą jego ograniczenia jest ustanawianie (narzucanie) tzw. reguł fiskalnych [Adam i Iacob, 2014].

Ustalenie rzeczywistych motywów utrzymywania nierównowagi w finansach publicznych, a więc na ile podejmowane środki polityki budżetowej mają na celu pobudzenie gospodarki, jej stabilizowanie, a na ile wynikają przede wszystkim z celów politycznych, sprawia trudności. Należy również zauważyć, że lokowanie w dłużne papiery wartościowe jest źródłem zysku instytucji finansowych. Krytyka państwa zaciągającego pożyczki, wypychającego kapitał z gospodarki itd., prowadzona przez nurt neoliberalny, jest przejawem swego rodzaju hipokryzji, gdyż dłużne papiery wartościowe są źródłem zysków działających na wolnym rynku instytucji finansowych.

Nawiązując się do pytania sformułowanego na początku artykułu, czy teorie ekonomiczne różnych nurtów są w pełni przydatne do stabilizowania gospodarki i wychodzenia z kryzysu, trzeba stwierdzić, że na tak postawioną kwestię nie ma jednoznacznej odpowiedzi. W podejściu państwa do kryzysu finansowego (w różnych krajach) przeważał pragmatyzm, a nie ściśle zalecenia którejs z szkół ekonomicznych. W polityce fiskalnej akcenty były rozłożone odmiennie w różnych krajach i różnych latach. Jest to o tyle zrozumiałe, że niezależnie od postępu w metodach opisujących gospodarkę przy pomocy eleganckich modeli matematycznych, polityka ta prowadzona jest nadal metodą prób i błędów.

Literatura

- Adam A., Iacob S.E. (2014), *Fiscal Consolidation through Fiscal Rules?* „Theoretical and Applied Economics”, Vol. XXI, No. 2 (591), s. 109-114.
- Alesina A., Perotti R. (1997), *Fiscal Adjustments in OECD Countries: Composition and Macroeconomic Effects*, „International Monetary Fund Staff Papers”, Vol. 44, s. 210-248.
- Balcerzak A.P., Pietrzak M.B., Rogalska E. (2014), *Niekeynesowskie skutki polityki fiskalnej w krajach strefy euro, ze szczególnym uwzględnieniem wpływu na proces konwergencji gospodarczej*, „Przegląd Statystyczny”, R. LXI, Z. 4, s. 389-407.
- Barro R.J. (1979), *On the Determination of the Public Debt*, „Journal of Political Economy”, No. 5, s. 940-971.
- Bhattacharya R., Mukherjee S. (2013), *Non-Keynesian Effects of Fiscal Policy in OECD Economies: An Empirical Study*, „Applied Economics”, Vol. 45, No. 29, s. 4122-4136.
- Blanchard O.J. (1990), *Comment on Giavazzi and Pagano*, NBER Macroeconomics Annual 1990, Cambridge National Bureau of Economic Research, s. 111-116.
- Blyth M. (2013), *Austerity. The History of a Dangerous Idea*, Oxford University Press, Oxford.
- Dequech D. (2007), *Neoclassical, Mainstream, Orthodox, and Heterodox Economics*, „Journal of Post Keynesian Economics”, Vol. 30 (2), s. 279-302.
- Giavazzi F., Pagano M. (1990), *Can Severe Fiscal Contractions Be Expansionary? Tales of Two Small European Countries* [w:] O. Blanchard, S. Fisher (eds.), *Macroeconomics Annual 1990*, MIT Press, Cambridge, s. 75-122.
- Giavazzi F., Pagano M. (1996), *Non-Keynesian Effects of Fiscal Policy Changes: International Evidence and the Swedish Experience*, „NBER Working Paper”, No. 5332, s. 67-103.
- Giliani S. (2009), *How Deregulation Fueled the Financial Crisis*, <http://www.marketoracle.co.uk/Article8210.html> (dostęp: 10.05.2016).

- IMF (2010), *Will It Hurt? Macroeconomic Effects of Fiscal Consolidation*, <https://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2010/02/pdf/c3.pdf> (dostęp: 13.01.2016).
- Jordà Ò., Taylor A.M. (2013), *The Time for Austerity: Estimating the Average Treatment Effect of Fiscal Policy*, „NBER Working Paper”, No. 19414.
- Krugman P. (2009), *Dlaczego ekonomiści niczego nie zrozumieli?* „The New York Times”, wrzesień 2009 [za:] „Gazeta Wyborcza” 31.X-1.XI.2009, s. 17.
- Krugman P. (2010a), *“Myths of Austerity”*, „The New York Times”, July 1, 2010, <http://www.nytimes.com/2010/07/02/opinion/02krugman.html?ref=paulkrugman> (dostęp: 13.01.2016).
- Krugman P. (2010b), *The Third Depression*, „The New York Times”, June 27, 2010.
- Lewin J., Moore E. (2015), *Poland Joins Negative Yield Club*, „Financial Times”, 29 April 2015, <http://www.ft.com/intl/cms/s/2/12135bc6-edbc-11e4-987e00144feab7de.html#axzz3xA81yHMQ> (dostęp: 13.01.2016).
- McDermott J., Wescott R. (1996), *An Empirical Analysis of Fiscal Adjustments*, „IMF Working Paper”, Vol. 43, s. 1-26. Available at SSRN: <http://ssrn.com/abstract=882959> (dostęp: 13.01.2016).
- Mosler W. (2013), *The Seven Deadly Innocent Frauds of Economic Policy*, Valence Co., St. Croix.
- Perrotti R. (2011), *The “Austerity Myth”: Gain Without Pain?* „NBER Working Paper” No. 17571, s. 307-354.
- Phelps E.S. (2008), *Rynek w cuglach* (wywiad), „Polityka” z 14.X, nr 42.
- Reinhart C.M., Rogoff K.S. (2008), *This Time is Different: A Panoramic View of Eight Centuries of Financial Crises*, „NBER Working Papers”, No. 13882, s. 1065-1188.
- Reinhart C.M., Rogoff K.S. (2010), *From Financial Crash to Debt Crisis*, „NBER Working Paper”, No. 15795, s. 1676-1705.
- Romer C., Romer D. (2010), *The Macroeconomic Effects of Tax Changes: Estimates Based on a New Measure of Fiscal Shocks*, „American Economic Review”, No. 100, s. 763-801.
- Rzońca A. (2004), *Niekeynesowskie skutki zacieśnienia polityki fiskalnej. Zmodyfikowany model Blancharda. Część I i Część II*, „Bank i Kredyt”, część I – nr 10, s. 41-54; część II – nr 11-12, s. 24-34.
- Schick A. (2010), *Post-Crisis Fiscal Rules: Stabilizing Public Finance while Responding to Economic Aftershocks*, „OECD Journal on Budgeting”, Vol. 2, s. 2-17.
- Sutherland A. (1997), *Fiscal Crises and Aggregate Demand: Can High Public Debt Reverse the Effects of Fiscal Policy?* „Journal of Public Economics”, No. 65, s. 147-162.
- Wahrig L., Gancedo Vallina I. (2011), *The Effect of the Economic and Financial Crisis on Government Revenue and Expenditure*, „Statistic in Focus”, No. 45.
- Wojtyła A. (2008), *Współczesna ekonomia – kontynuacja czy poszukiwanie nowego paradygmatu?* „Ekonomista” 2008, nr 1, s. 9-32.

- [www 1] <http://www.bankier.pl/wiadomosc/Ekonomisci-krytykuja-Plan-Paulsona-1836-919.html> (dostęp: 10.05.2016).
- [www 2] <http://ec.europa.eu/eurostat/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=en&pcode=tec00115&plugin=1> (dostęp: 12.05.2016).
- [www 3] <https://stats.oecd.org/index.aspx?queryid=51396> (dostęp: 10.04.2016).
- [www 4] http://www.usgovernmentsspending.com/debt_deficit_brief.php. (dostęp: 10.05.2016).
- [www 5] http://www.usgovernmentsspending.com/federal_debt_chart.html (dostęp: 10.01.2016).

NON-KEYNESIAN APPROACH TO THE ECONOMY AND PUBLIC FINANCES

Summary: The subject of this article is an attempt to answer the question whether the use of fiscal policy measures which brings about the so-called non-Keynesian effects, have fulfilled the expected results. The concept of non-Keynesian effects has been explained and results of empirical studies for the selected countries (Sweden, Denmark, Finland, Ireland) have been presented in this article. Empirical findings of other authors and researchers do not indicate the existence of non-Keynesian effects in fiscal policy. On the contrary, an attempt to appeal to these concepts, an example of which is the policy of *austerity* measures, raises a lot of controversy. In conclusion it is assumed that during the period of the financial crisis, pragmatic approaches of many governments towards the effects of the financial crisis have prevailed. Fiscal policy was carried out by trial and error, just as monetary policy respectively.

Keywords: Keynesian economics, non-Keynesian effects, fiscal policy, financial crisis, fiscal consolidation.