

PROBLEMY POLITYKI FISKALNEJ W KREOWANIU *POLICY MIX*

Andrzej Wernik¹

streszczenie

Wybór *policy mix* jako najwłaściwszej kombinacji polityki fiskalnej i polityki pieniężnej jest trudny ze względu na odmienne bezpośrednie cele obu polityk. Jeśli jednak w polityce fiskalnej będzie przestrzegana zasada zapewniania stabilności finansów publicznych, to uzgodnienie obu polityk nie powinno sprawiać trudności. Stabilność finansów publicznych będzie zapewniona wtedy, gdy deficyty będą utrzymywane w takich granicach, by generowany przez nie przyrost długu publicznego nie powodował w następnym roku takiego przyrostu kosztów obsługi długu, który prowadziłby do zwiększenia relacji całych kosztów obsługi do dochodów publicznych. W polskich warunkach jest to deficyt na poziomie nie przekraczającym 2% PKB, choć korzystniej byłoby orientować politykę fiskalną na deficyt 1,5% PKB. Deficyt taki ze względu na strukturę wydatków publicznych (udział wydatków zagranicznych i wydatków wpływających na wzrost oszczędności prywatnych) nie powodowałby dodatniego efektu popytowego.

¹ Instytut Finansów, Wyższa Szkoła Ubezpieczeń i Bankowości, Warszawa,

Wybór *policy mix* jako najwłaściwszej kombinacji polityki fiskalnej i polityki pieniężnej wymaga uwzględnienia cech strukturalnych obu polityk. Trzeba też pamiętać, że nawet wybór najbardziej trafny nie musi przynosić pożądanego rezultatu, bo siła sprawcza obu polityk – polityki ekonomicznej w ogóle – jest ograniczona.

Cechy strukturalne polityki fiskalnej

Przeważnie, gdy w literaturze makroekonomicznej pisze się o polityce fiskalnej pomija się cechy strukturalne tej polityki, co prowadzi do zupełnie opacznych wyobrażeń na temat zarówno jej strony operacyjnej jak i możliwości wpływania na procesy gospodarcze. Dotyczy to w szczególności autorów piszących o polityce fiskalnej od strony polityki pieniężnej, którzy przyzwyczajeni do instrumentarium i procedur decyzyjnych tej ostatniej skłonni są oczekiwać analogii w polityce fiskalnej. Tymczasem obie polityki choć tworzą swoistą parę wzajemnie się uzupełniających polityk różnią się diametralnie, zwłaszcza pod względem operacyjnym.

Zasadnicze decyzje w zakresie polityki fiskalnej nie mają jak w przypadku polityki pieniężnej charakteru jednostkowego, stanowią kompleks setek a nawet tysięcy decyzji szczegółowych wzajemnie sprzężonych. Opracowanie takiego kompleksu decyzji – budżetu państwa stanowiącego kilkusetstronicowy dokument – wymaga czasu i zaangażowania znacznego aparatu administracyjnego, a zapewnienie mu niezbędnej spójności stosowania specjalnych procedur. Nie jest rzeczą praktycznie możliwą częste opracowywanie tak obszernego i złożonego dokumentu i dlatego powszechnie została przyjęta praktyka obejmowania nim okresów rocznych (zasada jednoroczności). Konsekwencją jest duże usztywnienie polityki fiskalnej, w której zasadnicze decyzje mogą być właściwie podejmowane raz na rok. Możliwości korygowania polityki fiskalnej w ciągu okresu na jaki budżet został zatwierdzony, są nader ograniczone nie tylko ze względu na merytoryczną strukturę decyzji, lecz także w związku z charakterem prawnym budżetu jako ustawy i uprawnieniami parlamentu.

Niezmiernie brzemienne w konsekwencje jest dwuinstancyjny tryb podejmowania zasadniczych decyzji w zakresie polityki fiskalnej. Uprawnienia są podzielone pomiędzy rząd (uwzględniając państwa o ustroju prezydenckim ściślej należałoby powiedzieć władzę wykonawczą), który przygotowuje projekt budżetu

państwa i parlament, który go uchwała. Powoduje to – po pierwsze – że podejmowanie decyzji, zwłaszcza uchwalanie budżetu jest przeważnie swoistą grą pomiędzy rządem a parlamentem, po drugie – że podejmowanie decyzji jest procesem przewlekłym i pochłania bardzo dużo czasu. Na ogół parlamenty mają 3 – 4 miesiące na rozpatrzenie i uchwalenie projektu rządowego.

Związana z uchwaleniem budżetu gra pomiędzy władzą wykonawczą a parlamentem posiada bardzo starą tradycję. Walka organów przedstawicielskich o kontrolę finansów publicznych trwająca w Europie od średniowiecza stanowiła główny czynnik rozwoju parlamentaryzmu i ograniczania uprawnień władzy wykonawczej. Warto na marginesie zauważyć, że aż do XIX w. parlamenty były przeważnie przeciwne ekspansji fiskalnej i ze zmiennym szczęściem starały się ograniczać aspiracje wydatkowe władzy wykonawczej. Role odwróciły się dopiero w XX w. Klimat nieufności pomiędzy władzą wykonawczą a parlamentem w sprawach budżetowych występował zawsze i utrzymuje się także dzisiaj, nawet gdy rządy dysponują solidną większością w parlamentach. Nie jest to bezzasadne, gdyż w grze dookoła budżetu obie strony – i rządy i parlamenty – stosują różnego rodzaju metody manipulacji.

Bez manipulacji żaden rząd nie uzyska uchwalenia przez parlament swojego projektu budżetu, a zwłaszcza nie uniknie „zepsucia” zawartej w nim koncepcji polityki fiskalnej. Dlatego też rządy nie są skłonne do ujawniania wszystkich aspektów przedkładanych projektów, zwłaszcza tych, które mogłyby okazać się niezbyt popularne. Z drugiej strony parlamentarzyści zawsze starają się forsować swoje propozycje i poprawki preferujące określone, partykularne interesy, czy popularne idee – nawet gdy nie mają żadnych szans – by uzyskać uznanie wyborców. Dość powszechne dzisiaj ograniczenia uprawnień parlamentów w sprawach budżetowych nie stanowią rozwiązania, gdyż przesuwają jedynie naciski parlamentarne do rozmów zakulisowych. Rząd jest na ogół zainteresowany w uchwaleniu swojego projektu budżetu, a więc musi pójść na jakieś ustępstwa wobec parlamentarzystów. Dochodzi w końcu do jakiegoś kompromisu, ale parlamentarzyści uzyskują w zamian określone „konfitury”, co oznacza jednak wprowadzenie pewnych elementów nieracjonalności do projektu budżetu, który już i tak z różnych względów nie zawsze jest w pełni racjonalny.

Wszystko to pochłania czas i wydłuża proces decyzyjny. Procedura parlamentarna niezbędna jest także przy dokonywaniu zmian w budżecie w ciągu roku budżetowego, które muszą mieć charakter formalnej nowelizacji ustawy budżetowej. Dlatego też nie można oczekiwać by polityka fiskalna mogła być elastyczna i szybko reagowała na występujące szoki.

Dalsze usztywnienia polityki fiskalnej wynikają z daleko idących regulacji prawnych dotyczących dochodów i wydatków publicznych. Przy opracowywaniu budżetu rząd ma ograniczone pole podejmowania decyzji, musi stosować się do obowiązujących w tym zakresie ustaw i przestrzegać zasad konstytucji. Właściwie za każdą propozycją budżetową zarówno w zakresie dochodów, jak i wydatków stoi jakaś ustawa. Bez upoważnienia ustawowego rząd nie może wprowadzić do budżetu żadnego zapisu, a gdyby nawet wprowadził to nie miało by to znaczenia, gdyż bez odpowiednich regulacji ustawowych – zasada ta zazwyczaj zapisana jest w konstytucjach – nie mogłyby być pobierane dochody, ani też dokonywane wydatki. Sprawa przedstawia się nieco inaczej w zakresie dochodów i wydatków publicznych.

Ustawa budżetowa obejmuje praktycznie decyzje co do wielkości wydatków, natomiast w zakresie dochodów wielkości zapisane w ustawie mają charakter niewiążących przewidywań. Wielkość dochodów zależy od obowiązujących ustaw podatkowych i innych określających daniny publiczne (np. wysokość składek na ubezpieczenia społeczne itp.) i przebiegu zdarzeń gospodarczych, z którymi związany jest obowiązek podatkowy. W ustawie budżetowej przyjmuje się istniejące ustawodawstwo podatkowe jako dane. Oczywiście ustawy podatkowe mogą być zmieniane zgodnie z założeniami polityki fiskalnej, ale niezależnie od ewentualnych trudności przeprowadzania projektów rządowych w parlamencie – obowiązują istotne ograniczenia.:

- 1) zmiany w zasadach opodatkowania nie mogą następować w ciągu roku podatkowego (z wyjątkiem zmian na korzyść podatników),
- 2) wszelkie zmiany muszą być wprowadzane z zachowaniem *vacatio legis*; praktycznie oznacza to, że zmiany – zgodnie z polskim rozwiązaniem - muszą być uchwalone najpóźniej na początku listopada, tak aby mogły być uwzględniając czas na ewentualne veto Prezydenta – opublikowane przed 1 grudnia,

- 3) niedopuszczalne są zmiany, które miałyby charakter retroaktywny,
- 4) ponadto wszelkie zmiany – zwłaszcza dotyczy to zmian odbiegających od przyjętych standardów – mogą być zaskarżone do Trybunału Konstytucyjnego jako niezgodne z Konstytucją.

Wydatki publiczne – z pewnym wyjątkiem, o którym będzie mowa dalej, muszą mieć podstawy ustawowe. Ustawy upoważniają, ale i zobowiązują fundusze publiczne – budżet państwa, budżety samorządowe, fundusze celowe – do łożenia na określone cele. Ustawowe zobowiązania w tym zakresie mogą mieć trojaki charakter:

- 1) z ustawy może wynikać obowiązek finansowania określonych zadań czy jednostek organizacyjnych ale bez sprecyzowania wysokości wydatków; wówczas ma miejsce swoboda w ustalaniu w ustawie budżetowej czy uchwale budżetowej organów samorządowych wysokości wydatków na dany cel, choć istnieją tutaj pewne granice swobody, mianowicie w przypadku całkowitego zaniechania finansowania czy też rażąco niskiego finansowania zainteresowani mogą wystąpić na drogę sądową;
- 2) ustawa może szczegółowo określać wprawdzie wysokość nie wydatków, lecz zasady ich dokonywania; klasycznym przykładem są tutaj emerytury przyznawane według ściśle określonych w ustawie zasad, zaś łączne kwota wydatków zależy od liczebności uprawnionych. W konsekwencji w ustawie budżetowej musi być przyjęta taka wysokość wydatków na dany cel, jaka wynika z przewidywań co do rozmiarów zgłaszanych uprawnionych roszczeń w tym zakresie,
- 3) ustawa może przeznaczać określone dochody publiczne na określone wydatki; na tej zasadzie działają fundusze celowe tak państwowe, jak i samorządowe.

Ustawy określające wydatki budżetowe mogą być oczywiście zmieniane zgodnie z założeniami polityki fiskalnej, ale istnieje w tym zakresie bardzo poważne ograniczenie, mianowicie konstytucyjna zasada ochrony praw słusznie nabytych. Dotyczy to w pierwszym rzędzie emerytur, rent i innych świadczeń z ubezpieczeń społecznych, ale nie tylko. Dotychczasowe orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego w

Polisce wskazuje, iż traktuje on ochronę praw nabytych bardzo poważnie. Świadczą o tym 2 przypadki nader bolesne dla budżetu państwa:

- 1) w związku ze zmianą zasad waloryzacji emerytur i rent od stycznia 1996 r. rząd próbował wykorzystując pewne niezbyt jasne zapisy w starej ustawie co do terminu przeprowadzania okresowej waloryzacji uchylić się od waloryzowania emerytur i rent za IV kwartał 1995 r.; orzeczenie Trybunału zobowiązało jednak do dokonania waloryzacji, co kosztowało budżet 1,3 mld zł;
- 2) w 1991 r. w wyjątkowo trudnej dla budżetu sytuacji rząd zaniechał dokonywania – zgodnie z obowiązującym wówczas prawem – kwartalnej waloryzacji wynagrodzeń w sferze budżetowej, ale nie zadbał o odpowiednią nowelizację ustawy tak, że do końca I półrocza 1992 r. nie nastąpiła legalizacja zaniechania waloryzacji. Trybunał zajął się sprawą w 1996 r. i wydał orzeczenie nakazujące wypłatę rekompensat dla poszkodowanych (którzy na ogół zdążyli już zapomnieć o sprawie). Wypłata rekompensat rozpoczęła się w 2000 r. i trwać będzie przez 5 lat; koszt wypłat waha się w granicach 0,3 – 0,5% PKB rocznie. Orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego są – jak wiadomo – ostateczne i niepodważalne.

Czynnikiem wprowadzającym usztywnienie polityki budżetowej jest konieczność obsługi długu publicznego, czyli dokonywania płatności odsetkowych. Obsługa długu to właśnie wspomniany wyjątek wśród wydatków publicznych nie wynikający bezpośrednio z ustaw (choć zaciągania pożyczek przez Skarb Państwa następuje zazwyczaj na podstawie upoważnień ustawowych). Niemniej właśnie obsługa długu stanowi ten składnik wydatków publicznych, który podlega największym rygorom, wynikającym z ogromnego znaczenia wiarygodności rządu jako dłużnika dla rynków finansowych. Zależność budżetów państwa od rynków finansowych wynika nie tylko z finansowania deficytów pożyczkami zaciąganyymi na rynku, lecz także z konieczności stałego rolowania na dużą skalę dotychczasowego długu. W Polsce w 2001 r. emisja skarbowych papierów wartościowych oferowanych na rynku przyniosła 83 mld zł (11,5% PKB), z czego jedynie 23 mld zł (4,0% PKB) przeznaczone było na finansowanie deficytu, natomiast reszta, blisko dwie trzecie, na spłaty dotychczasowego

długu. Dlatego też płatności odsetkowe muszą być traktowane jak najbardziej sztywna pozycja wśród wydatków zarówno budżetu państwa, jak i budżetów samorządowych.

Wszystkie te usztywnienia w zakresie wydatków utrudniają w bardzo dużym stopniu działania zmierzające do ograniczenia wydatków publicznych w stosunku do PKB. Dotyczy to jednak sytuacji, gdy niskie jest tempo wzrostu realnego PKB, a w konsekwencji i wzrostu dochodów publicznych w ujęciu realnym (nota bene tempo wzrostu dochodów jest przeważnie nieco niższe niż tempo wzrostu PKB). Jednak w sytuacji, gdy tempo wzrostu PKB i dochodów jest wysokie, usztywnienia mogą działać w sposób odwrotny. Wydatki sztywne rosną według własnej, niezależnej od tempa wzrostu PKB formuły i tempo ich wzrostu może okazać się niższe od tempa wzrostu PKB, co automatycznie będzie obniżać ich relację do PKB.

Problem sztywności wydatków nie ogranicza się do konieczności zróżnicowanego traktowania poszczególnych ich kategorii przy konstruowaniu budżetu. Z chwilą uchwalenia budżetu wszystkie wydatki stają się sztywne i powinny być dokonywane zgodnie z ustawowymi zapisami. Zagrożenie powstaje, gdy realizacja dochodów odbiega od przyjętej ich prognozy czy to z powodu nieoczekiwanego spowolnienia dynamiki PKB, czy też w wyniku błędów popełnionych w prognozie, często w związku z nadmiernym optymizmem i dopisywaniem „pobożnych życzeń”. Im większe jest odchylenie rzeczywistych dochodów od prognozy przyjętej w ustawie, tym trudniej jest dostosować poziom wydatków do nowej sytuacji i utrzymać deficyt w ustawowych ramach. Najłatwiejszym rozwiązaniem jest nowelizacja ustawy budżetowej, zwłaszcza, że parlament postawiony wobec alternatywy redukcja wydatków czy podwyższenie deficytu, chętniej wybierze drugie rozwiązanie. Ceną jest jednak pogorszenie reputacji finansowej kraju na rynkach światowych, choć – jak wykazuje przypadek Polski w 2001 r. – rynki są niekiedy, zwłaszcza gdy gospodarka znajduje się na krawędzi recesji, skłonne do dużej wyrozumiałości.

Kryteria *policy mix*

Policy mix polega na wyborze określonej kombinacji polityki fiskalnej i polityki pieniężnej uznanej za właściwą z punktu widzenia przyjętego kryterium. Zasadniczy problem dotyczy kryterium wyboru kombinacji. Jeżeli w polityce pieniężnej przyjmuje

się jako podstawowy i praktycznie jedyny cel stabilizację cen czy – bardziej sensownie – minimalizację inflacji, to raczej wątpliwe jest by taki cel mógł być przyjęty prócz zupełnie wyjątkowej sytuacji w polityce fiskalnej. Podkreślić trzeba, że nie chodzi o cele formalnie deklarowane – zazwyczaj przy przedkładaniu parlamentom projektów budżetów – lecz o faktyczną funkcję celu przyjmowaną przy konstruowaniu budżetów jako programów polityki fiskalnej na okresy roczne.

Sprawa funkcji celu przyjmowanej przy konstruowaniu budżetów nie jest jednoznaczna. Oczywiście mogą występować różne sytuacje i różne podejścia do zagadnienia, jednakże na ogół wydaje się, że kształt budżetu (raczej należałoby powiedzieć projektu budżetu, bo pomijamy tutaj „wkład” parlamentu) stanowi wypadkową działania kilku motywów. Największe znaczenie przypisywałbym dwóm: po pierwsze – dążeniu do wywiązania się z konstytucyjnych i ustawowych zobowiązań nałożonych na władze państwowe w zakresie alimentowania określonych dziedzin usług publicznych i – po drugie – dążeniu do zapewnienia średniookresowej stabilności finansów publicznych. Oczywiście występują także dalsze motywy, zwłaszcza dążenie do oddziaływania na poziom popytu krajowego czy uleganie naciskom grup interesów (sprowadzające się jednak przeważnie do sprawy poziomu alimentacji), a także dążenie do pewnej – na przykład międzyregionalnej – redystrybucji dochodów. Lista motywów mogłaby być jeszcze dłuższa, ale skoncentruję się na dwóch pierwszych.

W tym miejscu trzeba zwrócić uwagę, że faktycznym autorem budżetu w systemach parlamentarno – gabinetowych jest rada ministrów - organ kolegialny składający się w większości z ministrów odpowiedzialnych za poszczególne dziedziny usług publicznych, a więc siłą rzeczy będących rzecznikami ich obfitej alimentacji finansowej i ministra finansów troszczącego się – na ogół – o stabilność finansów publicznych. Nieuchronna jest przeto konfrontacja stanowisk i budżet może powstać jedynie jako wynik kompromisu dochodzącego do skutku najczęściej w wyniku arbitrażu szefa rządu – premiera czy kanclerza.

Uwzględniając to wszystko można modelowo ująć proces tworzenia budżetu państwa, a więc kreowania polityki fiskalnej na okresy roczne² jako układ, w którym

² Przeważnie przy konstruowaniu budżetu przyjmuje się dłuższy horyzont czasowy- w Polsce ustawa o finansach publicznych wymaga uwzględnienia 3 lat – jednakże wiążące są tylko ustalenia dotyczące roku najbliższego.

funkcją celu jest maksymalizacja wydatków publicznych, natomiast warunki ograniczające wynikają z czynników determinujących stabilność finansów w perspektywie średniookresowej. Kwantyfikacja tych czynników jest dość złożona i nie sprowadza się do ustalenia dopuszczalnego poziomu deficytu rządowego sektora finansów publicznych ani w ujęciu tradycyjnym jako niepokrytej bieżącymi dochodami części wydatków, ani też w sensie net borrowing. Zagrożenia dla stabilności finansów publicznych nie stwarza deficyt sfinansowany z nadwyżki uzyskanej w roku poprzednim, ani też z wpływów uzyskanych z prywatyzacji państwowych przedsiębiorstw, które nie przynosiły żadnych zysków dla budżet, a tym bardziej gdy wymagały stałego dopłacania do nich. Zagrożenie stwarza tylko deficyt pokryty przyrostem długu brutto, a ściślej spowodowany tym przyrostem przyrost kosztów obsługi długu w następnych okresach, o ile przekracza on pewien pułap wynikający z przewidywanego wzrostu dochodów publicznych. W ten sposób dochodzimy do sformułowania ograniczenia budżetowego finansów publicznych, z tym, że odmiennie od ujęcia spotykanego najczęściej w literaturze ma ono charakter dynamiczny, uwzględnia przewidywany wzrost gospodarczy.

Do tej pory zakładałem, że sprawy dochodów publicznych znajdują się poza zakresem kompromisu budżetowego, to znaczy że rozwiązania systemowe dotyczące dochodów są stabilne, a wzrost dochodów następuje tylko w wyniku wzrostu gospodarczego. Tak jednak w rzeczywistości nie jest i kompromis między aspiracjami wydatkowymi a względami stabilności finansów publicznych następuje w pewnym stopniu w drodze zwiększania obciążeń podatkowych. W teorii ekonomii zwiększanie obciążeń oceniane jest negatywnie i z tym zgodzić się należy, ale rzeczywistość bywa jednak często inna.

Jeśli polityka fiskalna respektuje warunki stabilności finansów publicznych, to uzgadnianie jej z polityką pieniężną nastawioną na minimalizację inflacji – a więc zapewniania sensownej *policy mix* – nie byłoby trudne mimo odmiennych funkcji celu przyjmowanych w obu politykach. Taka polityka fiskalna byłaby zawsze raczej restrykcyjną, co stwarzałoby dla polityki pieniężnej ze względu na swe możliwości operacyjnie znacznie bardziej elastycznej do swobodnego dostosowywania się do zmiennych sytuacji.

Bliższego rozpatrzenia wymaga, co właściwie oznacza restrykcyjny charakter polityki fiskalnej nastawionej na stabilność finansów publicznych, a do tego niezbędne jest poddanie analizie samego pojęcia restrykcyjności polityki fiskalnej.

Restrykcyjność polityki fiskalnej

Dość powszechnie przeciwstawia się politykę fiskalną restrykcyjną polityce ekspansywnej czy rozluźnionej, rzadziej zaś pamięta, że zarówno restrykcyjność jak i ekspansywność to cechy mierzalne, jak również, że możliwa jest także taka polityka, która nie byłaby ani restrykcyjna, ani ekspansywna, a którą można by nazwać polityką neutralną. Powszechnie też jako kryterium oceny, czy polityka fiskalna jest restrykcyjna czy ekspansywna traktowane jest kształtowanie się salda finansów publicznych, a więc deficytu bądź nadwyżki. Nie jest to słuszne z różnych względów, między innymi dlatego, że są różne metody liczenia tego salda przynoszące różne numerycznie wyniki³. Na razie jednak przyjmę ten punkt widzenia.

Podstawą dla oceny restrykcyjności bądź ekspansywności polityki fiskalnej jest zmiana salda w stosunku do okresu poprzedniego. Oznacza to, że dopuszczenie do wzrostu deficytu oznacza, że polityka ma charakter ekspansywny, zaś zmniejszenie deficytu, że ma charakter restrykcyjny. Nie można zgodzić się z poglądem, że sam fakt występowania deficytu oznacza już ekspansywność – czy rozluźnienie – polityki fiskalnej. Oznaczałoby to bowiem porównywanie rzeczywiście prowadzonej polityki z jakimś wymyślanym, idealnym wzorcem, podczas gdy realny sens mają zmiany polityki zachodzące z okresu na okres. Tylko takie zmiany, a nie porównania z idealnym wzorcem mogą wywierać wpływ na przebieg procesów gospodarczych, a przecież o ten właśnie wpływ chodzi, gdy rozpatrujemy politykę mix jako kombinację wariantów polityk fiskalnej i pieniężnej.

Uznawanie za „luźną” każdej polityki fiskalnej, która dopuszcza do występowania deficytu prowadziłoby do jawnej bzdury, negowania często wielkiego

³ Wyróżnić można w przypadku Polski 3 metody liczenia deficytu: (1) narodową, (2) opartą na systemie GFS stosowaną przez Międzynarodowy Fundusz Walutowy oraz (3) stosowaną w Unii Europejskiej opartą na ESA 95. Interesujący jest fakt, że najwyższy deficyt wypadł przy zastosowaniu metody narodowej; w 2001 r. wyniósł 6,4% PKB, podczas gdy deficyt obliczony zgodnie z GFS 4,7% PKB, zaś według ESA 95 tylko 3,5% PKB

wysiłku położonego dla obniżenia deficytu, właśnie w drodze wysoce restrykcyjnego planowania wydatków.

Kształtowanie się deficytu finansów publicznych (nadwyżki oczywiście także, ale jest ona zjawiskiem znacznie rzadszym, więc będę mówił o deficycie) nie jest jednak prawidłowym miernikiem oceny polityki fiskalnej. Gdy mówimy o wpływie polityki fiskalnej na procesy gospodarcze, to chodzi nam przede wszystkim o wpływ na kształtowanie się popytu krajowego, a deficyt nie jest bynajmniej tożsamy z efektem popytowym polityki fiskalnej⁴.

Po pierwsze – nie wszystkie operacje fiskalne wpływają na popyt krajowy. Pewna część wydatków publicznych dokonywana jest na rzecz podmiotów zagranicznych, a część dochodów pochodzi z zagranicy. Tak się składa, że wydatki zagraniczne są zawsze znacznie większe od dochodów zagranicznych, a więc występuje coś w rodzaju ujemnego salda zagranicznego finansów publicznych. Wydatki zagraniczne to przede wszystkim płatności odsetkowe związane z obsługą długu zagranicznego, koszty utrzymania zagranicą placówek dyplomatycznych, konsularnych, kulturalnych, naukowych, a także oddziałów wojskowych, dalej składki z tytułu członkostwa w organizacjach międzynarodowych, wreszcie import towarów i usług na potrzeby podmiotów sektora finansów publicznych. Dochody zagraniczne obejmują płatności odsetkowe od pożyczek udzielonych ze środków publicznych podmiotom – głównie rządowi – zagranicznym oraz opłaty konsularne, wizowe itp. pobierane od podmiotów zagranicznych; w sumie wpływy zupełnie znikome. W statystykach finansów publicznych – zarówno polskich jak i międzynarodowych – brak danych na temat kształtowania się sald zagranicznych finansów publicznych, w szczególności nie dzieli się wydatków na zakup towarów i usług na dotyczące źródeł krajowych i importu. Niemniej można pokusić się o orientacyjny szacunek salda zagranicznego finansów publicznych dla Polski w warunkach roku bieżącego. Jeśli założyć, że 7% wydatków publicznych na zakup towarów i usług na cele zarówno bieżące, jak i inwestycyjne pochodzi z importu, to wydatki zagraniczne sektora finansów publicznych można szacować na około 7,5 mld zł (w tym 4,4 mld zł to płatności odsetkowe). Dochody

⁴ Na potrzebę rozróżnienia deficytu fiskalnego i efektu popytowego zwrócił uwagę prof. Jan Lipiński w nieopublikowanym dotychczas studium „o możliwym wpływie zamierzonej polityki fiskalnej na popyt wewnętrzny”.

zagraniczne budżetu państwa – inne segmenty sektora finansów publicznych dochodów zagranicznych nie posiadają – przewidywane są w wysokości 66 mln zł. Oznacza to, że ujemne saldo zagraniczne finansów publicznych wynosiłoby ponad 7,4 mln zł, to znaczy nieco mniej niż 1% nominalnego PKB.

Po drugie – krajowe wydatki publiczne bynajmniej w całości nie kreują popytu krajowego, ponieważ w pewnej części kreują również oszczędności prywatne. W szczególności będą to w polskich warunkach:

- 1) dotacja z budżetu państwa dla Funduszu Ubezpieczeń Społecznych rekompensująca ubytek składek ubezpieczeniowych w związku z przekazywaniem ich do otwartych funduszy emerytalnych; powiększa ona zasób oszczędności prywatnych, które będą inwestowane na rynkach finansowych. W roku bieżącym dotacja ma wynosić według ustawy budżetowej 11,7 mld. zł;
- 2) znaczna część płatności odsetkowych z tytułu obsługi długu krajowego przekształca się w oszczędności; dotyczy to w szczególności płatności dokonywanych na rzecz inwestorów instytucjonalnych – w tym wspomnianych otwartych funduszy emerytalnych - ale także banków i gospodarstw domowych. W ustawie budżetowej na rok bieżący przyjęto, że płatności odsetkowe z tytułu obsługi długu krajowego wyniosą 20,8 mld zł, można przeto bardzo ostrożnie licząc, że co najmniej połowa z tego zwiększy oszczędności krajowe,
- 3) transfery ze środków publicznych na rzecz gospodarstw domowych z tytułu wynagrodzeń za pracę oraz świadczeń społecznych netto (tzn. po potrąceniu podatki dochodowego i składek na obowiązkowe ubezpieczenia społeczne i zdrowotne) szacować można na jakieś 150 do 155 mld zł. Jeśli założyć, że gospodarstwa domowe przeznaczą z tego 3% na oszczędności (co wydaje się szacunkiem bardzo ostrożnym, jeśli weźmiemy pod uwagę, że w ostatnich latach przeciętne gospodarstwa domowe oszczędzały około 11% swych dochodów do dyspozycji), to będzie to 4,5 mld zł.

W sumie można przeto przyjąć, że wydatki publiczne wykreują oszczędności prywatne w wysokości blisko 27 mld zł, co stanowiłoby około 3,6% prognozowanego PKB.

Jeśli uwzględnimy zarówno ujemne saldo zagraniczne, jak i oszczędności prywatne wykreowane w rezultacie wydatków publicznych, to może się okazać, że efekt popytowy deficytu finansów publicznych rządu 4,6% PKB będzie właściwie zerowy. Trzeba to brać pod uwagę przy ocenie restrykcyjności polityki fiskalnej, zwłaszcza z punktu widzenia jej koordynacji z polityką pieniężną, w której powinien liczyć się właśnie efekt popytowy.

Wydów powyższy nie zmierza bynajmniej do wykazania, że deficyt finansów publicznych na poziomie 4,6% jest – przynajmniej w polskich warunkach roku bieżącego – prawidłowy czy pożądany. Wręcz przeciwnie, jeśli weźmiemy pod uwagę kryterium stabilności finansów publicznych byłby to deficyt zdecydowanie zbyt wysoki i zagraża stabilności finansów. Zarówno saldo zagraniczne jak i wydatki kreujące oszczędności prywatne, choć nie powodują powstawania efektu popytowego, to jednak jako składnik wydatków publicznych przyczyniają się do powstawania deficytu wymagającego sfinansowania przyrostem długu. Oczywiście tylko w sytuacji, gdy pokrycia całości wydatków nie zapewniają w pełni dochody.

Dotychczasowe rozważania prowadzą do następujących wniosków:

- 1) nieuzasadnione jest identyfikowanie efektu popytowego finansów publicznych z ich deficytem
- 2) z punktu widzenia kreowania właściwej w danych warunkach *policy mix* kryterium oceny charakteru polityki fiskalnej powinien stanowić powstający w jej wyniku efekt popytowy,
- 3) pod względem numerycznym efekt popytowy jest wielkością mniejszą niż deficyt.

Istotnym problemem do wyjaśnienia staje się określenie wielkości deficytu, który jest dopuszczalny bez zagrożenia dla stabilności finansów publicznych.

Granice dopuszczalnego deficytu

Zagrożenie dla stabilności finansów publicznych stwarza dług finansowany wzrostem długu publicznego. Oznacza to, że poza nawiasem rozważań o granicach dopuszczalnego deficytu pozostaje ta część deficytu, która może być sfinansowana w drodze wyzbycia się części aktywów podmiotów sektora finansów publicznych, zwłaszcza Skarbu Państwa. Nie oznacza to by sprawa wyzbywania się aktywów dla sfinansowania deficytu była bez znaczenia, przeto warto jej poświęcić nieco uwagi.

Możliwość sfinansowania deficytu w drodze wyzbywania się aktywów stanowi zawsze zjawisko przejściowe. Zasoby aktywów znajdujących się w posiadaniu podmiotów publicznych nie są zwykle tak duże, by ich sprzedaż mogła zapewnić systematyczne finansowanie deficytów, a równocześnie nie byłoby z różnych względów sensowne wyzbywanie się znacznej części posiadanych aktywów, na przykład sprzedawanie dzieł sztuki ze zbiorów państwowych. W zasadzie można mówić o czterech rodzajach aktywów, których wyzbycie się może posłużyć do sfinansowania deficytu:

- 1) zasoby pieniężne pochodzące z okresu poprzedniego przekraczające rozmiary požądanej z punktu widzenia zarządzania płynnością budżetu rezerwy pieniężnej,
- 2) akcje i udziały w przedsiębiorstwa sprzedawane w ramach prywatyzacji,
- 3) należności z tytułu udzielonych pożyczek, najczęściej rządowi zagranicznym (w tym przypadku trudno mówić o wyzbywaniu się aktywów, raczej o szczęściu, że rząd zagraniczny zechciał spłacić pożyczkę, co zdarza się raczej rzadko),
- 4) nieskarbowe papiery wartościowe, krajowe bądź zagraniczne, które w jakiś raczej przypadkowy sposób znalazły się w posiadaniu podmiotów publicznych.

Jak widać prócz wpływów z prywatyzacji są aktywa o raczej niezbyt dużej wartości i pojawiające się incydentalnie. Wpływy z prywatyzacji mogą wprawdzie przybierać nawet dość znaczne rozmiary, ale też są przejściowe, nawet jeśli występują przez kilka lat. Bilansowanie finansów publicznych w oparciu o wpływy uzyskiwane z

wyzbywania się aktywów stwarza swojego rodzaju pułapkę na przyszłość: gdy skończą się tego rodzaju wpływy, a skończyć się muszą, powstaje luka i aby ją zamknąć trzeba albo ograniczyć wydatki, albo podwyższyć podatki, albo dopuścić się większego deficytu. Analogiczna sytuacja powstaje zresztą także w przypadku bilansowania budżetu w oparciu o dochody nadzwyczajne: jednorazowe bądź nieregularne.

Za najważniejsze kryterium dopuszczalnego deficytu uważam jego wpływ na poziom kosztów obsługi długu publicznego w następnym okresie. Deficyt w roku wyjściowym nie powinien przekroczyć poziomu, przy którym nastąpi taki wzrost długu publicznego, który w następnym okresie spowodowałby – przy danej stopie oprocentowania zaciągniętych pożyczek - zwiększenie relacji kosztów obsługi całego długu do dochodów w porównaniu z rokiem wyjściowym. W takim ujęciu pułap dopuszczalnego deficytu zależy od przewidywanego tempa wzrostu gospodarczego w roku następnym, określającego tempo wzrostu dochodów publicznych oraz wysokości oprocentowania pożyczek finansujących w roku wyjściowym.

W rachunku dopuszczalnego deficytu zwrócić trzeba uwagę na dwie sprawy:

- 1) tempo wzrostu dochodów publicznych jest przy niezmiennych rozwiązaniach systemowych przeważnie nieco niższe niż tempa wzrostu normalnego PKB; dzieje się tak – jak się wydaje – z rosnącą umiejętnością podatników do legalnego i półlegalnego obniżania wysokości obciążeń podatków w ramach obowiązującego prawa;
- 2) przyrost długu jest zawsze wyższy od sumy deficytu, choć w różnym stopniu; zależy to od struktury instrumentów dłużnych, a zwłaszcza zakresu stosowania dyskonta.

Z przeprowadzonych symulacji wynika, że przy założeniu przewidywanego wzrostu dochodów w roku następnym rzędu 4,5% oraz oprocentowaniu zaciąganych pożyczek około 8% dopuszczalny deficyt wynosiłby 2% PKB. Przy wyższym tempie wzrostu dochodów i niższym oprocentowaniu dopuszczalny deficyt mógłby być wyższy, zaś przy niższym tempie wzrostu i wyższym oprocentowaniu niższy. Poziom dopuszczalnego deficytu 2% PKB to oczywiście nie żadna uniwersalna recepta, lecz tylko wynik symulacji przy przyjęciu określonych parametrów. W każdym przypadku

dla ustalenia wysokości dopuszczalnego deficytu powinien być przeprowadzony odrębny rachunek.

Deficyt na poziomie 2 % PKB oznaczałby ujemny efekt popytowy. Przyjmując podany poprzednio szacunek tych elementów wydatków publicznych, które nie wpływają na wielkość popytu krajowego, mógłby to być nawet ujemny efekt rzędu 2,6 %, jednakże szacunek dotyczył przypadku szczególnego i nie powinien stanowić podstawy do uogólnień. Nie ulega jednak wątpliwości, że wydatki nie wpływające na popyt będą wyższe niż 2 % PKB. Upoważnia to do traktowania polityki fiskalnej nastawionej na deficyt 2 % jako wyraźnie restrykcyjny.

Deficyt 2% pozwoliłby na utrzymanie relacji długu publicznego do PKB na poziomie stabilnym, a nawet na lekkie jej obniżenie. Przy deficycie 3 % relacja wykazywałaby już tendencję rosnącą.

Należy zwrócić uwagę na jeszcze jedną sprawę. Polityka fiskalna skodyfikowana w postaci zapisów ustawy budżetowej ma charakter ujęcia ex ante, stanowi zestaw zamierzeń dotyczących przyszłości, a więc opartych na przewidywaniach i przypuszczeniach, a więc jest obciążona ryzykiem, iż rzeczywisty przebieg procesów gospodarczych może być mniej korzystny niż zakładano. Oczywiście odchylenie od przewidywań przyjętych w ustawie może być także korzystne, ale tak jakoś się składa, że częściej przewidywania są optymistyczne niż pesymistyczne (to znaczy przyjmuje się górną a nie dolną granicę przedziału przypuszczalnego przebiegu zdarzeń) i bardziej prawdopodobne są odchylenia ujemne niż dodatnie. Dlatego też celowe byłoby wprowadzenie pewnego marginesu bezpieczeństwa i orientowanie polityki fiskalnej na deficyt nie 2% PKB, lecz 1,5 %.

Przedstawiona koncepcja dopuszczalnego deficytu finansów publicznych przypomina nieco rozwiązania wynikające z Paktu Stabilności i Wzrostu przyjętego przez państwa członkowskie Unii Europejskiej w 1997 r. Zachodzi jednak zasadnicza różnica. Pakt Stabilności i Wzrostu przyjmując jako nieprzekraczalny poziom deficytu (zgodnie z Traktatem z Maastricht z 1992 r.) 3 % PKB zaleca państwom członkowskim jako cel średniookresowy „pozycję budżetową bliską zbilansowania lub z nadwyżką”⁵.

⁵ Regulacja Rady Europejskiej nr 1466/91 z 7 lipca 1997 r. art. 3

Uzasadnieniem dla takiego rozwiązania jest stworzenie „odpowiedniego marginesu bezpieczeństwa w celu uniknięcia nadmiernego deficytu”. Margines bezpieczeństwa tak pomyślany – jak można wnioskować z różnych komentarzy – ma służyć nie tylko kompensowaniu ryzyka, o którym poprzednio pisałem (nieoczekiwanego obniżenia poziomu dochodów publicznych przy ograniczonych możliwościach zmniejszenia zaplanowanych wydatków w ciągu roku budżetowego), lecz także ma umożliwić prowadzenie polityki fiskalnej nastawionej na podtrzymywanie popytu. Tu powstają wątpliwości.

Oczywiście polityka fiskalna ma możliwości podtrzymywania słabnącego popytu w drodze przede wszystkim zwiększenia wydatków, ale sensowność takich działań jest problematyczna. Po pierwsze – koszt takich działań (uwzględniając skutki w następnych latach) jest zbyt wysoki w stosunku do skromnych raczej efektów. Po drugie – gdy się raz powiększy wydatki, to trudni się z tego wycofać w warunkach poprawy koniunktury, co grozi utrwaleniem przejściowego w założeniu zwiększania deficytu. Inna jest natomiast sytuacja, gdy deficyt wzrasta w wyniku obniżenia się poziomu dochodów w związku z dekoniunkturą. Nie wydaje się wówczas celowe intensywne ograniczanie wydatków, ponieważ prowadzioby to do dalszego pogorszenia koniunktury i pogłębianie się tendencji recesyjnych. Gdy nie zakłada się aktywnego przeciwdziałania dekonunkturze, to potrzebny jest mniejszy margines bezpieczeństwa. Nie musi wynosić aż 3 % PKB.

W celu uniknięcia nieporozumień wyjaśniam, że moim zdaniem w sytuacji gdy koniunktura jest zadowalająca a niższy niż zakładano poziom dochodów wynika z błędnego ich zaplanowania, to nic nie stoi na przeszkodzie by jak najbardziej energicznie ciąć wydatki, oczywiście w ramach obowiązującego prawa.

Konkludując uważam, za celowe utrzymywanie deficytu finansów publicznych na poziomie 1 do 1,5 % PKB. Znaczna część tego deficytu powinna przypadać na samorządowy sektor finansów publicznych, ponieważ samorzady, zwłaszcza na szczeblu gmin, skazane są właściwie na deficyty. Niepodzielność inwestycji podejmowanych przez gminy powoduje, że nie mogą one być finansowane z bieżących wpływów podatkowych i jedyną szansą jest finansowanie ich z zaciągniętych pożyczek,

a to oznacza deficyt. Celowe jest jednak – jak ma to miejsce w wielu krajach, choć nie w Polsce – ograniczenia dostępu samorządów do rynku finansowego tylko do zaciągania pożyczek na cele inwestycyjne.

Pewien deficyt jest jednak pożądany w sektorze rządowym, choć wyłącznie w budżecie państwa, natomiast system ubezpieczeń społecznych, jak również inne fundusze celowe – jeśli są wyodrębnione – powinny być zbilansowane, jeśli trzeba przy pomocy dotacji z budżetu. Deficyt rządowego sektora finansów publicznych powinien być skoncentrowany w budżecie państwa, natomiast w funduszach celowych dopuszczalny może być jedynie deficyt dający się sfinansować nadwyżką z roku poprzedniego.

Pożyteczność deficytu rządowego sektora finansów publicznych wynika z dwóch przesłanek. Po pierwsze – deficyt nie zagrażający stabilności finansów publicznych pozwala na nieco niższy poziom obciążeń podatkowych. Po drugie – zapewnia świeżą podaż rządowych instrumentów dłużnych na rynku finansowym, co korzystnie wpływa na funkcjonowanie rynku zapewniając dywersyfikację dostępnej podaży.

Drogi obniżania deficytu

Gdy deficyt finansów publicznych jest zbyt wysoki w stosunku do poziomu dopuszczalnego, to nieuniknione jest – jeśli chce się uniknąć katastrofy finansowej – jego obniżenie. Powstaje pytanie, jak tego dokonać.

Przed koniecznością szybkiego obniżenia deficytu stoi właśnie Polska. Przewidywany deficyt finansów publicznych w Polsce w roku bieżącym szacuje się na 6,4% PKB. Wprowadzie wskaźnik ten wynika z liczenia deficytu metodą narodową – a tak się składa, że metoda ta daje najwyższą wartość numeryczną deficytu ze wszystkich znanych metod, natomiast wskaźnik obliczony zgodnie z obowiązującą w Unii Europejskiej metodą opartą na ESA 95 jest niższy (szacuje się go na 4,1% PKB⁶), to jednak nie zmienia to problemu. Obniżenie deficytu w dość szybkim tempie jest

⁶ Wskaźnik ten stanowi wynik obciążeń dokonywanych ostatnio w Ministerstwie Finansów w ścisłej współpracy z Eurostatem, co zapewniło poprawność metodologiczną. Podany został w „Przedakcesyjnym

konieczne. Skala niezbędnego obniżenia deficytu w Polsce nie jest jednak, gdy przyjrzymy się doświadczeniom innych krajów europejskich, wcale tak bardzo duża.

Najbardziej spektakularny był proces obniżania deficytu w Irlandii. W 1985 r. deficyt wynosił 10,3% PKB⁷, natomiast po 15 latach w 2000 r. finanse publiczne Irlandii wykazały nadwyżkę równą 4,7% PKB. Nastąpiło to przy obniżeniu poziomu wydatków publicznych z 50,5% PKB do 30,0% i obciążeń podatkowych (łącznie z pozapodatkowymi) z 40,2 % PKB do 34,7%. Jednakże tajemnica sukcesu tkwi w bardzo wysokim tempie wzrostu realnego PKB, które w latach dziewięćdziesiątych wynosiło średnio 6,9% rocznie. Pozwoliło to na wysoki wzrost wydatków publicznych, które mimo obniżenia ich relacji do PKB o 20 punktów procentowych w 2000 r. były realnie o przeszło 50% wyższe niż w 1985 r.

Przykład Irlandii jest trudny do naśladowania, gdyż niezbyt realne jest osiągnięcie tak wysokiego wzrostu PKB. Jednakże daleko idąca redukcja deficytu możliwa jest przy znacznie słabszym wzroście. W Hiszpanii tempo wzrostu PKB było niższe, w latach 1996 – 2000 średnio 4,7 %. Niemniej obniżono deficyt z ponad 6 % PKB w latach 1993 – 1995 do 0,3% w 2000 r. Zapewniło to obniżenie poziomu wydatków publicznych z około 45 % PKB do 38,7 % w 2000 r., natomiast relacja dochodów podatkowych i niepodatkowych utrzymała się na niezmiennym poziomie (1994 r. – 39,0 %, 1995 r. – 37,4%, 1999 r. – 38,2%, 2000 r. – 39,4%). Wynik to nie tak spektakularny jak w Irlandii, ale zasługujący na uwagę, gdyż osiągnięto go prawdopodobnie większym wysiłkiem, bo realny wzrost wydatków o ile w ogóle nastąpił, to był minimalny.

Inna była droga Portugalii. Poziom deficytu w połowie lat dziewięćdziesiątych był podobny jak w Hiszpanii (w latach 1994 i 1995 wynosił 5,9 % PKB), podobne też było tempo realnego PKB (4,9 %). W wyniku działań prowadzonych w drugiej połowie lat dziewięćdziesiątych deficyt został zredukowany według oficjalnych danych do 2,0% PKB w 1999 r. i 1,4% w 2000 r. Być może uwzględniając zakwestionowanie ostatnio po zmianie rządu deficytu za rok 2001 przytoczone dane nie są w pełni prawdziwe, ale pominię tę kwestię. Przyjmując dane oficjalne trzeba stwierdzić, że w Portugalii nie

programie gospodarczym 2002”. Warszawa, lipiec 2002 r., s. 21, zatwierdzonym przez Radę Ministrów i dostępnym na stronie internetowej Ministerstwa Finansów (www.mf.gov.pl)

⁷ Przytoczone tu i w dalszym ciągu dane pochodzą z OECD, Economic Outlook 70, December 2001

nastąpiło obniżenie relacji wydatków publicznych do PKB: wprowadzie obniżyła się ona z 42,6 % w 1994 r. do 40,0 % w 1996 r., ale ponownie wzrosła do 41,6 % w 2000 r. Cały czas natomiast rosła relacja dochodów: z 36,8 % PKB w 1995 r. do 40,2 % w 2000 r. Oznacza to, że redukcja deficytu w Portugalii następowała w drodze zwiększenie obciążeń podatkowych.

Kolejnym krajem, któremu warto się przyjrzeć są Włochy. Tempo wzrostu realnego PKB było tu bardzo niskie: w latach dziewięćdziesiątych średnio zaledwie 1,2 %, przy pewnym przyspieszeniu w drugiej połowie okresu (dla lat 1996 – 2000 średnio 1,9 %). Na początku lat dziewięćdziesiątych występowały we Włoszech rekordowe jak na Europę deficyty: w 1990 r. deficyt wynosił 11,0 % PKB, w 1991 r. – 10,0 %. W chwili podpisywania Traktatu z Maastricht wydawało się niepodobieństwem, by Włochy mogły przy tak niskim tempie wzrostu zredukować do 1999 r. deficyt do wymaganych 3 % PKB i znaleźć się w Unii Gospodarczej i Walutowej. Niemniej w 1998 r. deficyt Włoch wynosił według oficjalnych danych 2,8 %, w 1999 r. – 1,8 %, a w 2000 r. – 0,3 % PKB, co umożliwiło przyjęcie do Unii. Wprowadzie dzisiaj Włochy skarżą się na trudności z utrzymaniem w granicach 3 % i podobno zabiegają o podwyższenie pułapu dopuszczalnego deficytu, ale to już inna sprawa.

Redukcja deficytu finansów publicznych we Włoszech nastąpiła w wyniku przede wszystkim obniżenia poziomu wydatków publicznych w ujęciu realnym. O ile w 1992 r. wydatki stanowiły 52,4 % PKB, a w 1994r. – 52,8 % (w 1993 r. aż 55,4 % ale można to uznać za przypadek), to w 1998 r. już tylko 47,3 %, w 1999 r. 46,7 %, a w 2000 r. – 44,4 %. Wzrost obciążeń podatkowy był raczej nieznaczny; relacja dochodów publicznych wynosząca w latach 1991 i 1992 odpowiednio 42,1 % i 42,9 % ,w latach 1997 – 2000 ukształtowała się w przedziale 44,1 – 44,9%.

Irlandzka droga do obniżenia deficytu jest raczej trudna w Polsce do naśladowania, gdyż nie można oczekiwać w najbliższych latach tak wysokiego tempa wzrostu PKB. Niemniej warto zwrócić uwagę, że poważna redukcja wydatków nastąpiła już w latach 1987 – 1988, gdy tempo wzrostu PKB nie przekroczyło 5 %. Nie było w tych latach obniżenia obciążeń podatkowych i deficyt zmniejszył się z 10,2 % PKB w 1986 r. do 4,2 % w 1988 r. Może więc Irlandia – nie z końca lat

dziewięćdziesiątych, lecz z końca lat osiemdziesiątych – stanowi przykład jednak realistyczny.

Wydaje się, że w Polsce redukcja deficytu – liczonego metodą narodową – do 2 % PKB (co uważałbym za wynik w pełni satysfakcjonujący) nie uda się bez pewnego podwyższenia obciążeń podatkowych. Jednakże naśladowanie Portugalii, która oparła proces redukowania deficytu na podwyżkach podatków, byłoby niewłaściwe i szkodliwe dla wzrostu gospodarczego. W ostatecznym rachunku to właśnie tempo wzrostu gospodarczego zadecyduje o doprowadzeniu deficytu do poziomu nie zagrażającego stabilności finansów publicznych. Gdy uda się uzyskać odpowiednie tempo wzrostu, to po obniżeniu relacji wydatków publicznych do PKB (dziś licząc zarówno według metody narodowej, jak i ESA 95 blisko 47 % PKB) można przystąpić do obniżania obciążeń podatkowych.

Warszawa, 1 września 2002 r.