

Prof. dr hab. Cezary Józefiak  
Instytut Ekonomii  
Uniwersytet Łódzki

## Pułapka deficytu strukturalnego

Panuje dość powszechna zgoda wśród ekonomistów, że deficyt budżetowy o charakterze cyklicznym jest zjawiskiem pożytecznym. Dzieje się tak dlatego, że przy spadku aktywności gospodarki, tj. przy zmniejszeniu stopnia wykorzystania zdolności wytwórczych majątku trwałego, wydatki budżetowe nie przyczyniają się do spadku globalnego popytu, który wtedy występuje. Pominę to, że wydatki mogą się w takim przypadku nawet zwiększać, gdyż dla dalszych rozważań nie jest to istotne, więc niepotrzebnie komplikowałoby tylko wywód. Wynikający z deficytu dług publiczny daje się spłacić z nadwyżki budżetowej, która pojawia się w okresie dobrej koniunktury. W tym ujęciu saldo budżetu państwa zmienia się w sposób automatyczny.

Przyjmijmy cztery definicje:

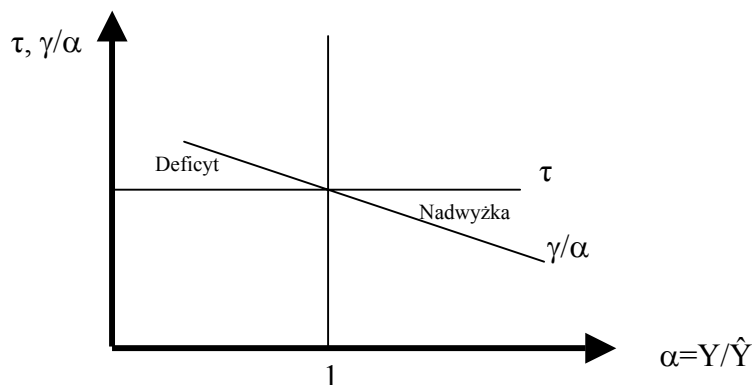
- 1) suma dochodów budżetu ( $T$ ) jest iloczynem przeciętnej stopy podatków ( $\tau$ ) i produktu krajowego ( $Y$ ),
- 2) produkt krajowy ( $Y$ ) jest iloczynem stopnia wykorzystania zdolności wytwórczych majątku trwałego ( $\alpha$ ), który zmniejsza się lub zwiększa przy zmianach koniunktury, oraz produktu krajowego potencjalnego ( $\hat{Y}$ ),
- 3) produkt krajowy potencjalny jest sumą produkcji dodanej przedsiębiorstw osiąganą przy minimalnych kosztach jednostkowych (w badaniach empirycznych  $\hat{Y}$  nie jest w ten sposób ustalane, lecz wyznaczane z analizy długookresowego trendu),
- 4) wydatki budżetowe są iloczynem stopy wydatków budżetowych ( $\gamma$ ) i produktu krajowego potencjalnego ( $\hat{Y}$ ).

Dodajmy do tego założenie, że: gdy  $Y = \hat{Y}$ , to  $\alpha = 1$ , gdy  $Y < \hat{Y}$ , to  $0 < \alpha < 1$ , a gdy  $Y > \hat{Y}$ , to  $\alpha > 1$ .

Stosunek salda budżetu do produktu krajowego w dowolnym momencie cyklu koniunkturalnego wynosi:

$$b = (\gamma\hat{Y} - \tau Y)/Y = \gamma/\alpha - \tau$$

Saldo budżetu jest zrównoważone, czyli  $b = 0$ , tylko wtedy, gdy  $\alpha = 1$ . Przy  $0 < \alpha < 1$  występuje deficyt, a przy  $\alpha > 1$  – nadwyżka budżetowa. Ilustruje to poniższy wykres.



Byłoby czystym przypadkiem, gdyby w ramach cyklu koniunkturalnego nadwyżki budżetu były dostosowane do potrzeb spłat pożyczek (wraz z ich oprocentowaniem) zaciągniętych przez rząd. Pozostawmy to jednak na boku, zakładając, że albo taki przypadek jest regulacją, albo gdyby nadwyżki były za małe, nastąpiłaby odpowiednia redukcja elastycznej części wydatków budżetowych.

Trudno byłoby natomiast przyjąć za realistyczne fakt, że narzędzia polityki fiskalnej – stopa wydatków ( $\gamma$ ) i stopa podatków ( $\tau$ ), utrzymują się na niezmiennym poziomie przez okres całego cyklu koniunkturalnego. Jeśli zaś choć jedno z tych narzędzi zostanie zmienione, pojawi się niezerowe strukturalne saldo budżetu, w praktyce – deficyt strukturalny. Jest on na ogół wynikiem podwyższenia stopy wydatków ( $\gamma$ ), chociaż teoretycznie rzecz biorąc, może być również rezultatem obniżenia stopy podatków ( $\tau$ ). Tak czy inaczej, linia o nachyleniu  $\gamma/\alpha$  na wykresie, przecina wtedy linię stopy podatkowej ( $\tau$ ) przy  $\alpha > 1$ .

Stosowanie deficytu strukturalnego jest krytykowane. Wprawdzie za jego stosowaniem może przemawiać to, że w okresie złej koniunktury dodatkowe wydatki państwa (ponad  $\gamma\hat{Y}$ ) działają antyrecesyjnie, jednak przeciwko stosowaniu go przemawiają dwa argumenty. Po pierwsze, deficyt ten nie zmniejsza się automatycznie w miarę poprawy koniunktury, prawdopodobne jest więc jego utrwalanie się. Łatwiej bowiem politykom zwiększyć wydatki, niż je zredukować. Jeśli zaś deficyt strukturalny utrzymuje się również w warunkach dobrej koniunktury, to z pewnością „wypycha” inwestycje przedsiębiorstw, co szkodzi wzrostowi gospodarczemu. Po drugie, gdy deficyt strukturalny utrzymuje się przez dłuższy czas, powoduje wzrost długu publicznego i kosztów obsługi długu. Wzrost tych kosztów osłabia antyrecesyjną siłę deficytu budżetowego, a w końcu zaczyna działać procesyjnie.

Na popyt globalny wpływa bowiem nie łączny deficyt budżetowy (cykliczny i strukturalny), lecz różnica między nim a kosztami obsługi długu, czyli deficyt pierwotny. Utrzymanie deficytu pierwotnego na niemalejącym poziomie wymaga, aby przyrosty deficytu budżetowego (cyklicznego i strukturalnego) były nie mniejsze niż przyrosty kosztów obsługi. Koszty obsługi długu zależą od tego, jaka była polityka fiskalna w przeszłości i jakie były warunki na rynkach finansowych przy zaciąganiu kolejnych pożyczek przez państwo. Gdyby rząd z jakichkolwiek powodów chciał zmniejszać dług publiczny, musiałby zmniejszać deficyt budżetowy. Powodowałoby to przez jakiś czas zmniejszanie deficytu pierwotnego, a więc generowanie popytu przez rząd byłoby coraz słabsze. Po wyeliminowaniu deficytu strukturalnego, gdy dług publiczny i koszt jego obsługi ciągle pozostają jeszcze dodatnie, deficyt pierwotny staje się ujemny, a to oznacza, że rząd nie tylko nie generuje dodatkowego popytu, ale go redukuje. Łatwo sobie wyobrazić, że pod naciskiem krytyki rząd wybrałby raczej powrót do polityki deficytu strukturalnego, niż starałby się konsekwentnie doprowadzić do zredukowania długu publicznego do poziomu uzasadnionego cyklem koniunkturalnym. Decydując się na dalsze pobudzanie globalnego popytu, musiałby dostosowywać bieżący deficyt budżetowy do kosztów obsługi długu publicznego, a mianowicie łączny deficyt musiałby być większy od kosztów obsługi długu. Prowadziłoby to do utraty kontroli nad dynamiką długu publicznego. Tolerowanie deficytu strukturalnego prowadzi rządy do takiego dylematu.

Istnieje także inne rozwiązanie deficytu strukturalnego, bardziej akceptowalne przez rządy niż zmniejszanie wydatków budżetowych: podniesienie stopy podatków ( $\tau$ ) – na wykresie: linia pokazująca stopę podatków ( $\tau$ ) przesuwa się w górę, aby przeciąć linię o nachyleniu  $\gamma/\alpha$  przy  $\alpha = 1$ . To rozwiązanie ma charakter wybitnie prorecesyjny, a w dłuższym czasie hamuje wzrost gospodarczy. Jednak rządy znacznie rzadziej podporządkowują swoje decyzje celom długookresowym, niż mówią o tym. Nawet gdyby bardzo chciały prowadzić politykę niskich podatków i dopuszczać tylko cykliczne odchylenia od równowagi budżetowej, to przejście do takiej polityki w warunkach gospodarki wysoko zadłużonej jest dla nich bardzo trudne. Tym trudniejsze, im bliżej jest do kolejnych wyborów parlamentarnych. Polska jest jednym z przykładów ilustrujących tę regułę.

Omawiane problemy mają odzwierciedlenie w polskiej gospodarce. Głęboki i pogłębiający się aż do 2004 r. włącznie deficyt strukturalny jest potwierdzany w badaniach zagranicz-

nych<sup>1</sup> i krajowych<sup>2</sup>. Opory przeciw zmniejszaniu deficytu budżetowego są dokumentowane w dyskusjach nad projektami ustaw budżetowych i nad planami uzdrowienia finansów publicznych, także w łagodnym z miesiąca na miesiąc programie wicepremiera J. Hausnera.

Obecnie rząd proponuje, aby w 2005 r. obniżyć deficyt budżetowy z 43,7 mld zł (przewidywane wykonanie w 2004 r.) do 35 mld zł (projekt budżetu na 2005 r.). Porównanie z kosztami obsługi długu publicznego (26,7 mld zł w 2004 r., 27,4 mld zł w 2005 r.) pokazuje możliwości poważnego zmniejszenia deficytu pierwotnego z 16,4 mld zł w 2004 r. do 7,6 mld w roku następnym. W opinii wielu ekonomistów otwiera to szansę na oczekiwane od dawna zwiększenie dynamiki inwestycji w sektorze przedsiębiorstw. Według polityków wierzących w pozytywną rolę popytu pobudzanego przez państwo, prowadziłyby to do hamowania wzrostu gospodarczego. Rok 2005 pokaże, czyja racja będzie brała górę.

---

<sup>1</sup>Zob. I. Fudała-Poradzińska, *Sytuacja finansów publicznych*, „Gospodarka Polski – Prognozy i Opinie”, 2004, raport nr 4, s. 27.

<sup>2</sup>P. Krajewski, *Strukturalny deficyt sektora finansów publicznych w Polsce w latach 1995-2002*, Uniwersytet Łódzki, maszynopis, grudzień 2004.