

Stanisław Owsiak

Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie

JAWNA I UKRYTA REDYSTRYBUCJA DOCHODÓW NA SKUTEK KRYZYSU FINANSOWEGO

Streszczenie: Jednym z wyzwań badawczych i praktycznych jest rozpoznanie skutków kryzysu finansowego. Należy do nich zaliczyć natychmiastowe skutki, takie jak: spadek produkcji (PKB), wzrost bezrobocia, spadek dochodów publicznych, wzrost wydatków państwa, wzrost deficytów budżetowych, długu publicznego. Część skutków ujawni się dopiero w średnim i długim okresie, chociaż zakres i siła ich występowania są trudne do przewidzenia. Kryzysy finansowe prowadzą do istotnej redystrybucji dochodów gospodarstw domowych. Redystrybucja ta przybiera charakter jawny lub ukryty, w zależności od przyczyn wywołujących kryzys oraz podjętych przez państwo środków ratunkowych. W ostateczności koszty kryzysu ponoszą podatnicy. Istotne jest, jak rozłożone są te koszty oraz w jakim stopniu koszty te mają charakter jawny (np. wzrost podatków), a w jakim ukryty (np. wzrost cen).

Słowa kluczowe: kryzys, finanse, redystrybucja, dochody.

1. Wstęp

Jednym z ważnych wyzwań poznawczych i praktycznych związanych z ostatnim kryzysem finansowym jest rozpoznanie i kwantyfikacja jego skutków. Zainteresowanie skutkami wynika nie tylko ze względu na głębokość i skalę kryzysu, ale także dlatego, że skutki kryzysu finansowego manifestują się w różnych dziedzinach życia gospodarczego i społecznego, są przenoszone z jednego kraju do innego, dotyczą różnych sektorów i dziedzin gospodarki [Reinhart, Rogoff 2008]. Najwięcej niewiadomych dotyczących skutków kryzysu to jednak ich rozłożenie w czasie. Niektóre skutki kryzysu są widoczne natychmiast, w pierwszej fazie (okresie) kryzysu, kiedy występują takie negatywne zjawiska, jak spadek produkcji (PKB), wzrost bezrobocia, spadek dochodów publicznych. Spadkowi dochodów publicznych towarzyszy, paradoksalnie, wzrost potrzeb finansowych państwa na wydatki związane z działaniami ratunkowymi i sanacyjnymi sektorów dotkniętych kryzysem, zwłaszcza sektora bankowego (finansowego). Rozpoznanie skutków kryzysu jest znacznie trudniejsze w średnim okresie, a najtrudniejsze w długim okresie. Wynika to z wysokiego stopnia złożoności mechanizmów transmisji skutków kryzysów, jak też pojawiających się opóźnień czasowych w ujawniających się skutkach kryzysu.

Zjawiska kryzysowe mogą szybko nabierać cech żywiołowości o trudnych do przewidzenia następstwach, niebezpiecznych dla społeczeństwa i gospodarki. W takich ekstremalnych sytuacjach władze publiczne (rząd i banki centralne) stają wobec niełatwych wyborów. Każdy kryzys gospodarczy i finansowy wywołuje, ze swej natury, efekty redystrybucyjne w dochodach i majątku podmiotów systemu ekonomicznego, a w ostateczności gospodarstw domowych. Skala i intensywność procesów redystrybucyjnych nasila się w przypadku zaangażowania w większym stopniu środków publicznych. Angażowanie się państwa i środków publicznych jest na ogół interpretowane jako wykorzystanie ostatniej szansy społeczeństwa i gospodarki, jakkolwiek nie jest powszechnie akceptowane także wśród ekonomistów. Pomijając te kontrowersje, trzeba skonstatować, że działania ratunkowe są faktem, a jeśli tak, to nie można tracić z pola widzenia skutków redystrybucyjnych tych działań, zwłaszcza że działania te prowadzą nie tylko do jawnej, ale także do ukrytej redystrybucji dochodów i majątku społeczeństwa.

Celem artykułu jest próba rozpoznania zjawisk redystrybucyjnych powstających na skutek kryzysu, ze szczególnym uwzględnieniem redystrybucji ukrytej. Zagadnienie to jest ważne dlatego, że zdaniem wielu ekonomistów za wcześnie jest jeszcze, aby stwierdzić, że obecny kryzys finansowy został już opanowany (por. [Krugman 2010]), co oznacza, że procesy redystrybucji dochodów będą się jeszcze pogłębiały.

2. Redystrybucyjne skutki kryzysów finansowych

Obserwacja skali i rodzajów działań ratunkowych i sanacyjnych w krajach dotkniętych kryzysem prowadzi do wniosku, że priorytetem w podejmowanych przez państwo przedsięwzięciach ratunkowych jest skuteczność tych działań. Można wręcz stwierdzić, że cel, jakim jest opanowanie zjawisk kryzysowych, usprawiedliwia działalność państwa polegającą na zaangażowaniu środków publicznych, których następstwem jest pogłębienie procesów redystrybucyjnych. Innymi słowy, redystrybucyjne skutki działalności państwa schodzą na plan dalszy. O ile jednak można zrozumieć kryterium skuteczności stosowane w zwalczaniu kryzysu, o tyle mniej zrozumiałe jest zachowanie się państwa w przypadku sankcjonowania redystrybucji wywołanej kryzysem, a wręcz pogłębianie jej poprzez nieproporcjonalne przerzucanie kosztów działalności ratunkowej na różne grupy społeczeństwa. Jest to możliwe dlatego, że w miarę upływu czasu i poprawy się sytuacji grupy interesów odpowiedzialne za wywołanie kryzysu wykazują dużą aktywność w pomniejszaniu odpowiedzialności za zjawiska kryzysowe. Oceny takiej nie można uogólniać na wszystkie kraje dotknięte kryzysem, gdyż niektóre z nich podejmują próby bezpośredniego obciążenia skutkami kryzysu ich sprawców. Przykładem może być koncepcja wprowadzenia podatku bankowego [Baj; *Niemcy wprowadzają podatek...*] czy cofanie pomocy publicznej w przypadku wypłacania premii dla kierownictwa banków instytucji finansowych. Odnosząc się pozytywnie do takich posunięć rządów, warto jednak zauważyć, że przed-

siewzięcia te w niewielkim stopniu mogą korygować redystrybucję dochodów spowodowaną kryzysem. Właśnie skala i mechanizm redystrybucji dochodów (majątku), która dokonała się w okresie kryzysu, powodują, że jej pomiar jest trudny w odniesieniu nie tylko do konkretnych jednostek (osób), ale nawet grup podmiotów systemu ekonomicznego, np. gospodarstw domowych skategoryzowanych według określonych kryteriów. Wynika to także stąd, że redystrybucja dochodów może się dokonywać z innych przyczyn niż te, które wiążą się ściśle z kryzysem finansowym. Stąd też w badaniach skali redystrybucji dochodów na skutek kryzysu pomocna jest analiza źródeł finansowania działań ratunkowych i sanacyjnych, jak też analiza rodzajów narzędzi stosowanych przez państwo czy wreszcie identyfikacja adresatów pomocy, z której korzystają w latach kryzysu.

Po opanowaniu kryzysu istotne jest z kolei to, jak państwo zamierza rozłożyć koszty kryzysu. Dla ustalenia kosztów kryzysu mogą posłużyć zagregowane miary i ich zmiany w okresie kryzysu, takie jak: 1) deficyty budżetowe, 2) dług publiczny, 3) wydatki publiczne, 4) obciążenia fiskalne.

Niedocenianie przez państwo dokonującej się w okresie i na skutek kryzysu redystrybucji dochodów obywateli jako skutków podejmowanych przez państwo działań ratunkowych i sanacyjnych jest zjawiskiem groźnym. Zjawisko redystrybucji dochodów, albo inaczej ponoszenie skutków kryzysu finansowego, jest coraz wyraźniej postrzegane przez społeczeństwa krajów dotkniętych kryzysem, czego wyrazem są protesty w wielu krajach Unii Europejskiej (Grecja, Hiszpania, Włochy, Francja) [Białczak 2010]. Istotą tych protestów jest sprzeciw wobec – ogólnie ujmując – przerwania kosztów kryzysu na społeczeństwo (podatników). Przerzucanie kosztów pod względem zakresu i struktury obciążeń skutkami kryzysów uzależnione jest od specyfiki kryzysu w danym kraju, rodzajów podejmowanych przez państwo (rząd, bank centralny) działań ratunkowych i ozdrowieńczych dla podmiotów (dziedzin, sektorów, obszarów itd.) dotkniętych kryzysem.

3. Mechanizmy redystrybucyjne

Skala udzielanej przez państwo pomocy jest, jak stwierdziliśmy, podporządkowana kryterium skuteczności. Niemniej jednak forma interwencji państwa, adresaci działań ratunkowych przesądzają także o skali i zakresie redystrybucji dochodu i majątku zarówno w okresie podejmowanych działań, w latach następnych (okresie średnim), jak i w dłuższej perspektywie.

Wybór formy działań ratunkowych czy pomocowych może być podyktowany konkretną sytuacją, w której znajduje się dany podmiot czy grupa podmiotów. Sytuacja taka dotyczy zazwyczaj podmiotów sektora finansowego, zwłaszcza banków komercyjnych.

W ujęciu abstrakcyjnym można wyróżnić następujące formy działań:

1) natychmiastowe zasilanie w płynne środki pieniężne, co może przybierać formę dokapitalizowania podmiotu, np. poprzez wykup obligacji, zakup nowych akcji,

2) emisja obligacji rządowych i przekazanie ich danemu podmiotowi w celu poprawy jakości jego aktywów,

3) udzielanie poręczeń i gwarancji przez rząd przy zaciąganiu kredytów w bankach, adresowanych szczególnie do małych i średnich przedsiębiorstw,

4) gwarancje rządowe dla tzw. toksycznych aktywów finansowych banków komercyjnych,

5) ubezpieczenie przez rząd należności banków komercyjnych,

6) udzielenie gwarancji dla depozytów bankowych,

7) gwarancje dla transakcji na rynku międzybankowym,

8) dopłaty do zakupów określonych towarów¹,

9) różne preferencje podatkowe²,

10) wzrost stawek podatkowych,

11) cięcia w wydatkach publicznych,

12) komercjalizacja usług publicznych.

Przedstawiona lista możliwych do zastosowania przez państwo środków potwierdza złożoność mechanizmów ratunkowych i sanacyjnych, ale też uwidacznia stopień trudności przy rozpoznaniu skutków redystrybucyjnych wynikających z programów ratunkowych i sanacyjnych. Stopień trudności powiększy się, jeżeli uwzględni się fakt, że skutki redystrybucyjne działają w różnych, niekiedy sprzecznych, kierunkach. Decyzja o działaniach ratunkowych może mieć charakter doraźny, wymuszony sytuacją, ale może też mieć charakter wyprzedzający wówczas, gdy pojawiające się zagrożenia w otoczeniu zewnętrznym skłaniają do tworzenia rezerw na wypadek kryzysu³.

Wybór formy pomocy rodzi istotne skutki ekonomiczne zarówno dla rządu, jak i dla podmiotów, które z tej pomocy korzystają. Natychmiastowe zasilanie w środki pieniężne angażuje bezpośrednio wydatki publiczne, które mogą być finansowane przez zaciąganie przez rząd pożyczek w drodze emisji obligacji skarbowych. Ze względu na to, że sprzedaż tych obligacji na rynku finansowym może się okazać trudna lub niemożliwa, instancją ostatniej szansy dla rządu staje się bank centralny. Z sytuacją taką mieliśmy do czynienia zwłaszcza w Stanach Zjednoczonych i w Wielkiej Brytanii. Działalność taką realizował także w pewnym stopniu Europejski Bank Centralny, który operacje tego typu określa jako niestandardowe⁴. Ten rodzaj działań ratunkowych wywołuje wzrost zobowiązań bilansowych rządu i prowadzi do powiększenia deficytów budżetowych oraz wzrostu długu publicznego. Jeżeli przyjmie się założenie, że obligacje nabyte przez bank centralny będą wykupywane

¹ Rząd słowacki dopłacał 1,5 tys. euro przy zakupie nowych samochodów [http://www.tvn24.pl/1,1592817,d_ruk.html]. Dopłaty stosował również rząd niemiecki w wysokości 2,5 tys. euro [<http://lebiest.blog.pl/id,4303131,title,Niemcy-kupuja-auta-bo-rzad-im-doplaca,index.html?ticaid=6be2f>].

² Dość powszechnie stosowane w USA, zwłaszcza w pierwszym okresie kryzysu.

³ Rządowy fundusz rezerwowy na wypadek kryzysu w sektorze bankowym został utworzony we Włoszech.

⁴ Raport EBC za rok 2009, Frankfurt n. Menem, 2010, s. 24.

przez rząd, to jedynym sposobem ograniczenia skutków tych działań ratunkowych może być inflacja, która zawsze prowadzi do ukrytej redystrybucji dochodów.

Z punktu widzenia interesujących nas efektów redystrybucyjnych podjęte działania ratunkowe i sanacyjne można podzielić na: 1) wywołujące natychmiastowe efekty redystrybucyjne, 2) wywołujące efekty redystrybucyjne opóźnione, 3) wywołujące warunkowe efekty redystrybucyjne.

Natychmiastowe skutki redystrybucyjne wywołują bezpośrednie wydatki z budżetu państwa finansowane z dochodów lub z zaciąganych pożyczek (przychodów) w celu wykupu długów, dokapitalizowania banków i innych instytucji finansowych. Są one też związane najczęściej z ratowaniem płynności (wyplacalności) tych podmiotów. Podobne skutki redystrybucyjne wywołują dopłaty do różnych towarów, wprowadzane ulgi w podatkach.

Skutki redystrybucyjne opóźnione powodują operacje polegające na przekazywaniu bankom i innym podmiotom obligacji skarbowych restrukturyzacyjnych, które nie są przedmiotem obrotu wtórnego. Ich celem jest przede wszystkim poprawienie jakości portfela. Po pewnym czasie papiery te podlegają wykupowi przez rząd, obciążając wydatki budżetowe. Skala tego obciążenia może być uzależniona od spełnienia pewnych warunków (np. restrukturyzacja), na jakich zostały one przekazane np. danemu bankowi.

Inny charakter mają natomiast zobowiązania potencjalne (pozabilansowe) związane z udzielaniem gwarancji i poręczeń z różnych tytułów przyznanych różnym podmiotom przez rząd. W przypadku takich operacji redystrybucja dochodu może w ogóle nie wystąpić albo wystąpi w ograniczonym zakresie. Ta forma działalności ratunkowej jest ważnym narzędziem stabilizacji sytuacji finansowej podmiotów, także ze względów psychologicznych. Jej zaletą jest to, że nie obciąża ona środków finansowych rządu. Zaciągnięte przyszłe (potencjalne) zobowiązania w ogóle nie muszą się zmaterializować, ale mogą istotnie stabilizować sytuację w sektorze bankowym. Jednak nadużywanie gwarancji i poręczeń może prowadzić do przekształcenia się zobowiązań potencjalnych w zobowiązania rzeczywiste. Dylemat, przed jakim staje rząd, polega m.in. na tym, że każdy przedmiot poręczenia i gwarancji wymaga analizy szans i zagrożeń związanych ze zdolnością danego podmiotu do regulowania zobowiązań dłużniczych.

Kolejny dylemat, przed którym staje rząd, związany jest z adresowaniem pomocy ratunkowej. Wiąże się to także z formą tej pomocy. Odbiorcą pomocy może być podmiot finansowy, np. bank komercyjny, któremu na skutek złych kredytów grozi upadek. Może być też przyjęte inne rozwiązanie, a mianowicie pomoc może być udzielona podmiotom, które mają trudności ze spłatą zobowiązań (spłata kredytów) wobec banków lub innych instytucji finansowych.

Jeszcze inny dylemat związany jest z pytaniem, czy pomoc należy kierować do przedsiębiorstw, które na skutek kryzysu znalazły się w trudnościach finansowych ze względu na załamanie się popytu na produkowane towary, czy też do nabywców w formie dopłat do nabywanych towarów. Ratowanie popytu może się odbywać

przez wprowadzanie dodatkowych ulg w podatkach celem zwiększenia funduszy nabywczych gospodarstw domowych. Ten rodzaj pomocy był stosowany na szeroką skalę w Stanach Zjednoczonych w pierwszej fazie kryzysu.

W konkluzji można stwierdzić, że wybór adresatów pomocy, podobnie jak wybór formy pomocy, stanowi ważny obszar decyzyjny, gdyż rodzaje udzielonej pomocy mogą się wiązać z pewnymi warunkami stawianymi wobec ratowanych podmiotów. Stąd też kierunek i formy pomocy ratunkowej powinny być narzędziem polityki państwa w odniesieniu do określonego obszaru czy konkretnych podmiotów, zmuszając je do podjęcia działań restrukturyzacyjnych, sanacyjnych. Udzielenie pomocy może też sprzyjać polityce ekologicznej państwa.

4. Skala i formy interwencji państwa

Kryzys finansowy lat 2007-2009 był zaskakujący m.in. z powodu jego głębokości, zwłaszcza w Stanach Zjednoczonych i Wielkiej Brytanii, oraz ze względu na fakt szybkiego przenoszenia się jego skutków na wiele innych krajów. Kryzys miał wymiar globalny, o jego głębokości zaś świadczy m.in. spadek wartości aktywów na giełdach, który tylko w roku 2008 wyniósł łącznie 30 bln dolarów. Szacuje się, że pomoc państwa w postaci kredytów i różnych gwarancji osiągnęła astronomiczną kwotę 7 bln dolarów. W Stanach Zjednoczonych, gdzie wprowadzony został tzw. plan Paulsona (od nazwiska ministra skarbu), wielkość pomocy wyniosła 750 mld dolarów. Z kwoty tej banki otrzymały 350 mld dolarów. Jednak ta potężna kwota pomocy okazała się niewystarczająca, gdyż na skutek dalszych decyzji administracji USA osiągnęła bilion dolarów⁵.

Pomoc na ogromną skalę uruchomił rząd brytyjski. Rozmiary tej pomocy, adresaci oraz formy przedstawiały się następująco:

- na ubezpieczenie utraty aktywów – 325 mld funtów,
- na gwarancje rządowe dla spłat długów wobec klientów bankowych posiadających tzw. toksyczne aktywa – 300 mld funtów,
- pożyczki dla banków – 185 mld funtów,
- bezpośrednie inwestycje rządowe polegające na zakupie akcji – 94 mld funtów.

Według ostatnich szacunków National Audit Office (odpowiednik NIK) wartość różnych działań ratunkowych wobec sektora bankowego, polegających na zakupie udziałów, udzielanych gwarancjach kredytowych na rynku międzybankowym, ubezpieczeniu toksycznych aktywów, rekapitalizacji i udzielanych pożyczkach, może wynieść 850 mld funtów⁶.

W latach 2009-2011 Unia Europejska przeznaczy na walkę ze skutkami kryzysu co najmniej 200 mld euro, z czego 170 mld euro z budżetów narodowych, a 30 mld euro z budżetu unijnego.

⁵ Por. [Economic Report ... 2010, s. 50].

⁶ Wielka Brytania: podatnicy wesprą sektor bankowy sumą 850 mld funtów, PAP, 04.12.2009.

Tabela 1 prezentuje skalę i rodzaje pomocy udzielonej przez państwo w wybranych krajach OECD.

Tabela 1. Skala i formy pomocy publicznej w wybranych krajach OECD w relacji do PKB

Wyszczególnienie	Zastrzyki kapitałowe (A)	Zakup akcji i pożyczki rządowe (B)	Zasilanie w płynność rządu przez bank centralny (C)	Zasilanie w płynność sektora bankowego przez bank centralny (D)	Gwarancje (E)	Ogółem (A+B+C+D+E)
Niemcy	3,7	0,4	0	0	17,6	21,7
Irlandia	5,3	0	0	0	250,7	256,0
Japonia	2,4	6,7	0	0	3,9	12,9
Holandia	3,4	2,8	0	0	33,7	39,8
Hiszpania	0	4,6	0	0	18,3	22,9
Wielka Brytania	3,5	13,8	12,8	0	17,4	47,5
Stany Zjednoczone	4	6	1,1	31,3	31,3	73,7

Źródło: [*The Financial Crisis...* 2009, s. 20].

Z danych przedstawionych w tab. 1 wynika, że zaprezentowane kraje zastosowały zróżnicowane programy ratunkowe. Zwraca uwagę duża aktywność dwóch państw, czyli Stanów Zjednoczonych i Wielkiej Brytanii, przy czym chodzi tutaj o zaangażowanie zarówno fiskalne, jak i monetarne. W przypadku pozostałych krajów bezpośrednie zaangażowanie banku centralnego było wykluczone, gdyż kraje te należą do strefy euro, Bank Japonii zaś nie podejmował takich działań. Aktywność USA i Wielkiej Brytanii była adekwatna do skali i głębokości kryzysu, jaki dotknął sektor finansowy w tych krajach. Zwraca też uwagę fakt, że istotna część pomocy dla sektora bankowego przybrała formę gwarancji, czyli potencjalnych zobowiązań państwa. Zauważalny jest też wysoki poziom gwarancji udzielonych bankom komercyjnym działającym w Irlandii z kapitałem irlandzkim. W analizowanym kontekście skutków redystrybucyjnych odłożonych w czasie Irlandia jest interesującym przykładem, gdyż udzielone gwarancje rządowe stosunkowo szybko przekształciły się w zobowiązania wymagalne, które zmusiły rząd irlandzki do zaciągania pożyczek w formie obligacji skarbowych. Wskutek tego w roku 2009 Irlandia odnotowała najwyższy deficyt budżetowy wśród krajów UE-27, który wyniósł 14,6% PKB, przewidywany zaś deficyt na rok 2010 dalej wzrastał do 18,8% PKB. W związku z tym radykalnie zwiększył się też dług publiczny, który skoczył z niskiego pułapu 24% PKB w 2007 r. do 59% w 2009 r., a według prognozy w latach następnych ma dalej wzrastać do ok. 86% w roku 2011. Dalszy skokowy wzrost deficytu budżetowego w roku 2009 wynikał z faktu przekazania kwoty prawie 11 mld euro na pokry-

cie strat Anglo Irish Bank⁷. Według najnowszych danych OECD deficyt budżetowy Irlandii rzeczywiście wzrósł do ok. 32%, a dług publiczny ok. 105% PKB⁸.

W tab. 2 przedstawiono strukturę pomocy publicznej według kierunków jej przeznaczenia w krajach należących do strefy euro.

Tabela 2. Struktura pakietów stymulacyjnych w strefie euro w latach 2009-2010

Podmioty i obszary adresowanej pomocy publicznej	W %
Gospodarstwa domowe	50
Inwestycje publiczne	28
Sektor biznesu	17
Rynek pracy	5
Ogółem	100

Źródło: [Euro Area Fiscal... 2010, s. 25].

Z danych zawartych w tab. 2 wynika, że podstawowa część pomocy została skierowana do gospodarstw domowych. Pomoc ta była adresowana przede wszystkim do tych osób (rodzin), które miały trudności w spłacie kredytów zaciągniętych na budowę domów i zakup mieszkań. Wsparcie dla inwestycji publicznych było związane z ekologią (zielony przemysł) oraz z projektami zwiększającymi potencjał energetyczny kraju.

5. Redystrybucyjne skutki działań ratunkowych

5.1. Przesłanki wyboru analizowanych krajów

Jest jeszcze za wcześnie, aby w pełni ocenić pozytywne skutki podjętych działań państwa, które w przypadku wielu krajów miały znamiona działań ratunkowych. Można wprawdzie zaobserwować pewne oznaki opanowania kryzysu w poszczególnych krajach i w gospodarce globalnej, ale pojawiają się też ostrzeżenia, że obecna poprawa koniunktury i stabilizacja na rynkach finansowych mają charakter przejściowy, a więc nie można wykluczyć kolejnej fali kryzysowej (por. [Krugman 2010]). Jako przyczynę powrotu kryzysu wskazuje się właśnie negatywne skutki podjętych działań ratunkowych na tak znaczną skalę. Innymi słowy, można postawić tezę, że poszczególnym krajom przyjdzie zapłacić rachunek za ratowanie płynności sektora bankowego (finansowego) i stosowane pakiety stymulacyjne. Aktywność ta implikuje – rzecz jasna – procesy redystrybucji dochodów. Poniżej przedstawione zostaną wybrane wskaźniki charakteryzujące skalę redystrybucji dochodów wybranych następujących krajów: 1) Stany Zjednoczone, 2) Wielka Brytania, 3) Niemcy, 4) Hiszpania, 5) Łotwa.

⁷ <http://www.dublin.polemb.net/index.php?document=491> (25.02.2011).

⁸ OECD Economic Outlook, vol. 2010, Issue 2, no. 88, OECD 2010.

Zainteresowanie Stanami Zjednoczonymi nie wymaga specjalnej argumentacji ze względu na fakt, że to w tym kraju jest źródło kryzysu, a także dlatego, że skala redystrybucji w ujęciu bezwzględnym i relatywnym była tam największa. Podobne argumenty przemawiają za zwróceniem uwagi na Wielką Brytanię. Niemcy również prowadziły aktywną politykę wspierania gospodarki i ratowania sektora bankowego w warunkach znacznego osłabienia procesów gospodarczych (spadek PKB o ok. 5% w 2009 r.). Zainteresowanie Hiszpanią jest o tyle uzasadnione, że w kraju tym kryzys na rynku nieruchomości był największy w Europie Kontynentalnej. Przedmiotem analizy będą następujące wskaźniki makroekonomiczne: 1) deficyt budżetowy jako procent PKB, 2) dług publiczny jako procent PKB, 3) wskaźniki inflacyjne.

5.2. Wzrost deficytów budżetowych

Działalność ratunkowa i pomocowa rządów na tak znaczną skalę musiała znaleźć odzwierciedlenie w wielkości deficytów budżetowych oraz stanie długu publicznego. Tabela 3 przedstawia relację deficytów budżetowych w stosunku do PKB w odniesieniu do danych rzeczywistych i danych prognozowanych w latach 2007-2012.

Tabela 3. Deficyty budżetowe jako procent PKB w wybranych krajach

Lata	USA	Wielka Brytania	Niemcy	Hiszpania	Łotwa
2007	-2,8	-2,8	0,3	1,9	-0,3
2008	-6,5	-4,9	0,0	-4,1	-4,1
2009	-11,0	-11,3	-3,3	-11,2	-9,0
2010	-10,7	-11,5	-5,0	-10,1	-12,3
2011	-8,9	-10,3	-4,6	-9,3	-12,2
2012	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.

Źródło: OECD, Economic Outlook, May 2010; Eurostat; IMF.

Dane zawarte w tab. 3 potwierdzają wysoką cenę, którą zapłaciły rządy za podjęte działania ratunkowe. Wśród analizowanych krajów dramatyczny wzrost deficytów budżetowych zanotowany został w Stanach Zjednoczonych i Wielkiej Brytanii, na Łotwie, w Hiszpanii, umiarkowany zaś w Niemczech. Zwracają uwagę też niekorzystne prognozy tego wskaźnika.

5.3. Przyrost długu publicznego

Kumulacja deficytów budżetowych powoduje wzrost długu publicznego, co prezentuje tab. 4.

Przyrastający dług publiczny w wielu krajach Unii Europejskiej, w tym w krajach strefy euro, stawia pod znakiem zapytania skuteczność fiskalnych kryteriów

Tabela 4. Dług publiczny jako procent PKB

Lata	USA	UK	Niemcy	Hiszpania	Łotwa
2007	61,8	44,7	65,0	36,2	9,0
2008	70,0	52,0	66,0	39,7	19,6
2009	83,9	68,1	73,2	53,2	36,1
2010	92,4	78,2	79,1	60,1	b.d.
2011	99,5	89,2	82,5	66,9	b.d.
2012	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.

Źródło OECD, Economic Outlook, May 2010; Eurostat; IMF.

konwergencji zapisanych w Traktacie z Maastricht, jak też sankcji, które przewiduje Pakt Stabilności i Wzrostu Gospodarczego. Zagrożenia płynące ze strony fiskalnej dla trwałego wzrostu gospodarczego UE są dostrzegane, czego wyrazem jest ostatnia decyzja z 27 czerwca 2010 r. szczytu Grupy G20 w Toronto. Członkowie Grupy, do których należy też Unia Europejska, zobowiązali się zmniejszyć do roku 2013 deficyty budżetowe o połowę, po skonsolidowaniu zaś finansów publicznych – rozpocząć zmniejszanie, począwszy od roku 2016, długów publicznych⁹. Nasuwa się jednak pytanie o skuteczność takich postanowień, skoro nawet ugrupowania sformalizowane, takie jak Unia Europejska, nie mogą egzekwować zobowiązań traktatowych. Pytanie jest tym bardziej zasadne, że rośnie opór społeczeństw przeciwko cięciom w wydatkach publicznych, a Grecja nie jest osamotniona w tych protestach, mają one bowiem znacznie szerszy zasięg (por. [Białczak 2010]). Główny sprzeciw protestujących skierowany jest przeciw nadużyciom banków, a także zawodności państwa w sferze regulacyjnej i nadzorczej (por. [Grendowicz 2010]).

5.4. Zagrożenie inflacyjne dla dochodów

W debacie nad skutkami działań ratunkowych rządów i alokacji środków publicznych do sektora prywatnego, czego skutkiem są wysokie deficyty budżetowe oraz wzrastające długi publiczne, zwraca się uwagę na zagrożenie inflacyjne płynące ze strony fiskalnej [Reinhart, Rogoff 2010]. Tabela 5 przedstawia zharmonizowany wskaźnik inflacji cen konsumpcyjnych w analizowanych krajach. Jest to wskaźnik rocznej inflacji.

W danych zawartych w tab. 5 zagrożenia tego nie widać. Co więcej, w niektórych krajach występuje zjawisko przeciwne – deflacja. Jednak problemem jest średni i długi okres, w którym skutki luźnej polityki fiskalnej mogą się manifestować wysoką inflacją. Niebezpieczeństwa średnio- i długookresowe były wskazywane powyżej. Najczęściej typuje się niebezpieczeństwo potężnego wzrostu inflacji (por. [Gruszecki]).

⁹ „Gazeta Prawna” z 27 czerwca 2010 r.

Tabela 5. Zharmonizowany wskaźnik inflacji cen konsumpcyjnych w wybranych krajach

Lata	USA	Wielka Brytania	Niemcy	Hiszpania	Łotwa
2007	2,9	2,3	2,3	2,8	10,0
2008	3,8	3,6	2,8	4,1	15,3
2009	-0,3	2,2	0,2	-0,3	3,3
2010	1,9	3,0	1,3	1,4	-3,7
2011	1,1	1,5	1,0	0,6	-2,5

Źródło OECD, Economic Outlook, May 2010; Eurostat; IMF.

Kryzys finansowy wykazał z całą siłą asymetrię odpowiedzialności władz fiskalnych i władz monetarnych. Za błędy niezależnych banków centralnych płacić musiał rząd (budżet państwa), a ponieważ finansowe możliwości rządu są ograniczone, to rządy wymusiły na bankach centralnych monetyzację deficytów budżetowych przez zakup rządowych papierów wartościowych. System Rezerwy Federalnej zakupił obligacje rządu USA na kwotę 300 mld dolarów¹⁰. Podobną aktywnością wykazywał się Bank Anglii, który w okresie od marca do listopada 2009 r. zakupił obligacje rządowe na kwotę 175 mld funtów. Nie ulega więc wątpliwości, że kanon współczesnego systemu monetarnego i szerzej – systemu ekonomicznego, czyli niezależność banku centralnego wobec rządu, został naruszony.

6. Redystrybucyjne skutki polityki podatkowej

6.1. Obniżki podatków jako narzędzie stymulowania gospodarki

Stany Zjednoczone działały wielokierunkowo. Z jednej strony, podjęły akcję ratunkową wobec banków i szerzej – sektora finansowego, ale z drugiej strony, chodziło o ratowanie popytu. W tym ostatnim przypadku o obniżkę obciążeń podatkowych, której skutkiem był spadek dochodów budżetowych i wzrost długu publicznego (federalnego) o 2% PKB w roku 2009 oraz 2,25% w roku 2010 (por. [Economic Report... 2010, s. 52]). Zwraca jednak uwagę fakt, że w ramach podejmowanej akcji ratunkowej dla gospodarki poprzez cięcia podatkowe administracja Partii Demokratycznej dąży od przywrócenia równowagi w systemie podatkowym (*Restoring Balance to the Tax Code*). Okazało się bowiem, że w wyniku obniżki podatków, której dokonała administracja G.W. Busha w latach 2001 i 2003, dochód po opodatkowaniu najbiedniejszych Amerykanów, stanowiących 20% społeczeństwa, wzrósł o ok. 0,5%, czyli o 51 dolarów. Dochody 20% klasy średniej wzrosły o 2,6% czyli o 1023 dolarów, podczas gdy dla 1% najbogatszych obywateli aż o 6,7%, czyli 72 910 dolarów. W 67% korzyści z obniżki podatków zostały skierowane do 20% najbogats-

¹⁰ <http://inwestycje.wieszjak.pl/aktualnosci/200054,Fed-wyda-300-mln-USD-na-obligacje-rzadu-USA.html> (25.02.2011).

szych obywateli, z tego aż 26% dochodów zostało zachowane przez 1% podatników [Economic Report... 2010, s. 151]. Intencją prezydenta Obamy było skierowanie ulg podatkowych tylko do rodzin o niskich dochodach, nieprzekraczających 200 tys. dolarów rocznie. Jednak inicjatywa ta nie została zaakceptowana w Kongresie i w latach 2011-2012 wszyscy podatnicy będą płacić obniżone podatki¹¹.

6.2. Wzrost obciążeń fiskalnych

W wyniku kryzysu następuje przewartościowanie poglądów na podatki. Wobec ogromnych napięć w finansach publicznych szereg krajów już postanowiło podnieść podatki lub zamierza to uczynić w najbliższym czasie. Jednym ze sposobów obciążania kosztami kryzysu społeczeństwa jest zwiększenie podatków. Podatek wywołuje zwykle skutki redystrybucyjne, gdyż bilans ciężaru podatkowego i wartości dóbr otrzymywanych od państwa jest rzadko zrównoważony. Redystrybucyjny charakter podatków może mieć różny zasięg i różne skutki. Zależy to od rodzaju podatków oraz ich konstrukcji. W ostatnich dekadach rządy wielu państw realizują strategię polegającą na wzrastającej roli podatków pośrednich w gromadzeniu dochodów publicznych¹². Podatki bezpośrednie, chociaż bardziej sprawiedliwe, są ograniczane ze względów politycznych i psychologicznych. Jednak mają tę słabą stronę, że poprzez podatki pośrednie dokonuje się ukryta redystrybucja dochodu, gdyż dobra obłożone podatkiem są płacone w jednakowym stopniu przez wszystkie osoby, niezależnie od sytuacji majątkowej i dochodowej podatnika. Ze względów psychologicznych łatwiej państwu podnosić podatki pośrednie, aby pokryć zwiększone wydatki budżetowe wywołane kryzysem, niż podatki bezpośrednie.

Taką strategię podatkową wprowadziło lub zamierza wprowadzić wiele krajów dotkniętych kryzysem finansowym. Warto zauważyć, że niektóre państwa są zmuszane do takiej strategii przez Unię Europejską i MFW; jest to warunek stawiany danemu krajowi przy udzielaniu pomocy¹³. Odejście od podatków bezpośrednich, czemu często towarzyszyło obniżanie podatków, spłaszczanie progresji czy wreszcie wprowadzanie tzw. podatku liniowego, należy uznać za wyraz egoizmu zamożnych warstw społeczeństwa i przerwania ciężarów podatkowych w ogóle, w tym kosz-

¹¹ http://www.gazetaprawna.pl/wiadomosci/artykuly/471744,senat_usa_zatwierdzil_plan_przedluzenia_ciec_podatkowych.html (20.02.2011).

¹² Na przykład Niemcy podnosiły systematycznie stawkę podstawową VAT z 11% w 1976 r. do 19% w 2007 r. (obowiązuje nadal), Szwecja z 17,65% w 1976 r. do 25% w roku 1992 (obowiązuje nadal), Wielka Brytania z 8% do 17,5% w 1992 r. (obecnie 20%). Źródło: OECD.

¹³ Przykładem może być Irlandia, której pomoc w wysokości 85 mld euro uzależniono od zmian stawek podatkowych. Irlandia zamierzała podnieść stawkę VAT już w roku 2008 do 21,5%, ale to, że w tym roku Wielka Brytania w ramach pakietu stymulującego popyt konsumpcyjny obniżyła stawkę VAT do 15%, zmusiło Irlandię do zmiany decyzji, gdyż odbijało się negatywnie na handlu przygranicznym z Irlandią Północną. Przewidywana podwyżka dokonana zostanie już w innych warunkach, gdyż Wielka Brytania podniosła stawkę VAT do 20%, <http://www.tmf-vat.com/tmf-in-the-media/ireland-increases-vat-to-22-in-2013-and-23-in-2014.html> (20.02.2011).

tów związanych z kryzysem, na mniej zamożnych, do czego podatki pośrednie znacząco się nadają.

Tabela 6 przedstawia dokonane już i projektowane podwyżki stawki podstawowej VAT w wybranych krajach, jako przykład ponoszonych przez społeczeństwo kosztów kryzysu finansowego.

Tabela 6. Wzrost stawek podstawowych VAT w wybranych krajach

Kraj	2009	2010	2011
Irlandia	21,5	21	21
Wielka Brytania	15	17,5	20
Hiszpania	16	18	18
Portugalia	20	21	23
Grecja	19	19	23
Węgry	25	25	25
Czechy	19	20	20
Rumunia	19	19	24
Finlandia	22	22	23

Źródło: OECD; TMF Group, International VAT Services.

Z przedstawionych danych tab. 6 wynika, że w niektórych krajach nastąpił skokowy wzrost stawek podstawowych (Rumunia, Łotwa), w innych krajach ma to być stopniowe podwyższanie stawki podstawowej (np. Irlandia). Warto też podkreślić, że oprócz tego wiele krajów (w tym Polska) podniosło także stawki preferencyjne.

7. Cięcia w wydatkach publicznych

Strach przed skutkami kryzysu finansowego spowodował, że kraje, w których obowiązują reguły fiskalne, jak to ma miejsce w przypadku krajów Unii Europejskiej, praktycznie rzecz biorąc odeszły od tych reguł, licząc na to, że będzie możliwy powrót do nich po ustąpieniu kryzysu. Kryzys obnażył więc słabość reguł fiskalnych. Co więcej – zdaniem A. Schicka, reguły fiskalne, mimo że na szerszą skalę są stosowane już przez dwie ostatnie dekady, wciąż znajdują się w fazie początkowej [Schick 2010, s. 2]. Jest to ważne stwierdzenie, gdyż przedstawione dane empiryczne dla wybranych krajów potwierdzają, że główną przyczyną lawinowo rosnących długów i wydatków publicznych był kryzys finansowy. Stąd też powrót do poziomu wydatków publicznych sprzed kryzysu nie może się odbywać w sposób ani mechaniczny, ani nazbyt forsowny. Refleksja taka nasuwa się nawet wbrew przyjętym różnym programom sanacji finansów publicznych, zwłaszcza planowanym przez Komisję Europejską, które są mało realistyczne, nie uwzględniają wystarczająco kontekstu społecznego i politycznego w poszczególnych krajach. Zalecenia Komisji Europejskiej i innych

instytucji międzynarodowych (MFW, Bank Światowy) co do zejścia do wartości referencyjnych deficytu budżetowego i długu publicznego w tak krótkich terminach wcale nie służą poprawie finansów publicznych, dlatego że są nierealistyczne, a więc będą ignorowane, nawet jeżeli są obostrzone sankcjami. Zbyt rygorystyczne podejście do fiskalnych kryteriów referencyjnych może wywoływać też efekty dezintegracyjne i zagrażać istnieniu ugrupowania gospodarczego i walutowego.

W pakietach reform zarówno po stronie wydatków, jak i dochodów publicznych przygotowanych przez różne kraje inaczej rozłożone są akcenty. Takie kraje, jak: Irlandia, Grecja, Niemcy, Wielka Brytania, Hiszpania, Portugalia, Francja, zamierzają ograniczyć zatrudnienie i płace w sektorze publicznym. Kolejny kierunek w cięciach wydatków to opieka socjalna. Działania takie zakładają Wielka Brytania, Niemcy, Irlandia, Portugalia, Hiszpania. Na drastyczny krok obniżenia emerytur zdecydowała się Grecja¹⁴.

W historii cięć budżetowych za bezprecedensowe uznać trzeba posunięcia Łotwy, która dokonała cięć w 2009 r. w 19% w stosunku do PKB. W ramach podjętych oszczędności płace w sektorze publicznym zostały obniżone o 20%, emerytury zaś o 10%¹⁵. Działalność rządu spotkała się z ostrym sprzeciwem ze strony społeczeństwa, które domagało się ustąpienia rządu, czego wyrazem był szturm ludności na parlament¹⁶. Tak drastyczne cięcia odbyły się kosztem praw nabytych emerytów. Zaskarżyli oni decyzje o obniżce emerytur do Trybunału Konstytucyjnego, który nakazał zwrot zmniejszonych dochodów do 2015 r.¹⁷ Obserwowane na Łotwie intensywne zjawiska redystrybucji dochodów skłaniają do postawienia pytania o sens tak drastycznych środków, które po części zostały wymuszone przez międzynarodowe instytucje finansowe udzielające Łotwie pomocy. Pytanie to jest zasadne, jeżeli uwzględni się fakt, że w związku z tak radykalnymi cięciami w wydatkach publicznych PKB na Łotwie w roku 2009 spadł o 18%. Co więcej – w pierwszych dwóch kwartałach 2010 r. PKB nadal spadał odpowiednio o: 6 i 2,1%, a dopiero w trzecim kwartale tegoż roku nastąpiło odwrócenie tej niekorzystnej tendencji, czyli wzrost o 2,9%. Wzrost ten został utrzymany także w ostatnim kwartale 2010 r., co oznacza, że w całym roku 2010 wystąpił spadek o 0,2%¹⁸. Gospodarka ograniczona popytem wpadła w deflację w roku 2010 (tab. 5). Prognozy Komisji Europejskiej na

¹⁴ Zob. też: *Kryzys finansowy a polityka*, Open Finance, 06.12.2010, <http://www.finanse.egospodarka.pl/59756,Kryzys-finansowy-a-polityka,1,48,1.html> (20.02.2010). Oprócz działań w sferze finansów publicznych podejmowane są także inne przedsięwzięcia, jak np. podniesienie wieku emerytalnego (Francja, Wielka Brytania, Hiszpania, Grecja) czy reformy rynku pracy (Grecja Hiszpania).

¹⁵ http://forsal.pl/artykuly/324500,lotwa_tnie_wydatki_zeby_uniknac_bankructwa.html (12.02.2011).

¹⁶ http://wyborcza.biz/biznes/1,101562,7320942,Lotysze_protestowali_przeciw_budzetowi_Parlament.html (15.02.2011).

¹⁷ http://wyborcza.biz/biznes/1,101562,7394787,Lotwa_Rzad_odda_emerytury_ale_podnie-sie_podatki_.html (15.02.2011).

¹⁸ http://wyborcza.biz/biznes/1,101562,9080382,Lotewska_gospodarka_w_zeszlym_roku_prawie_wyszla_na.html (28.02.2011).

lata 2011-2012 przewidują, że wzrost gospodarczy na Łotwie wyniesie odpowiednio: 3,3 i 4%¹⁹, a więc do odbudowy poziomu PKB sprzed kryzysu droga Łotwy jest jeszcze daleka.

Tabela 7 przedstawia kształtowanie się wydatków publicznych w wybranych krajach w latach 2007-2010. Z danych zawartych w tab. 7 wynika, że w obserwowanych krajach wyraźny wzrost wydatków publicznych (w relacji do PKB) wystąpił w latach 2009-2010, a w przypadku Wielkiej Brytanii czy Łotwy już w roku 2008.

Tabela 7. Wydatki publiczne w wybranych krajach jako procent PKB

Wyszczególnienie	2007	2008	2009	2010
Francja	51,3	51,9	57,0	57,9
Grecja	44,0	44,9	46,5	46,5
Hiszpania	38,8	40,6	45,7	46,6
Łotwa	35,7	38,8	43,9	bd
Niemcy	44,1	44,0	47,7	48,6
Stany Zjednoczone	37,4	39,0	41,6	42,8
Szwecja	51,3	51,9	57,0	57,9
Wielka Brytania	44,1	48,1	52,4	54,1

Źródło: OECD Economic Outlook, vol. 2009, Issue 1, OECD 2009.

Interesujący jest przypadek Wielkiej Brytanii, zwłaszcza w latach 2008-2009, czyli w okresie najgłębszego kryzysu. Łatwo zauważyć, że wśród krajów wysoko rozwiniętych Wielka Brytania (pomijając Stany Zjednoczone) w największym stopniu odczuła skutki kryzysu finansowego. Wprawdzie spadek PKB w Wielkiej Brytanii jest porównywalny ze spadkiem PKB w Niemczech (ok. 5%), ale ze względu na to, że ufinansowanie gospodarki Wielkiej Brytanii jest znacznie większa niż Niemiec²⁰. W podjętej przez rząd i Bank Anglii akcji ratunkowej dla sektora finansowego konieczne było zaangażowanie środków publicznych na ogromną skalę. Wydatki rządu na ratowanie banków wyniosły 13,8% PKB, udzielone zaś gwarancje dla instytucji finansowych 17,4% PKB [*The Financial Crisis...* 2009, s. 18]. Znalazło to wyraz w lawinowo rosnących wydatkach publicznych, czego skutkiem są potężne deficyty budżetowe i gwałtownie wzrastający dług publiczny w odniesieniu do PKB.

¹⁹ <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&init=1&plugin=1&language=en&pcode=tsieb020> (12.02.2011).

²⁰ Jeżeli za jeden ze wskaźników ufinansowania gospodarki przyjąć relację kredytów bankowych do PKB, to w Wielkiej Brytanii w 2008 r. wskaźnik ten wynosił 282% (wzrost z 217% w roku 2004), podczas gdy analogiczny wskaźnik dla Niemiec w 2008 r. wynosił 129% PKB (spadek w stosunku do 2004 r., w którym wynosił 136% PKB). Notabene: w dyskusji o przyczynach słabszego wpływu kryzysu finansowego na gospodarkę polską warto zauważyć, że analogiczny wskaźnik dla Polski wynosił 44% PKB w 2008 r. [Raport o sytuacji banków... 2010, s. 62].

Zagrożenie płynące ze strony pogłębiającej się nierównowagi, rosnącego zadłużenia i kosztów jego obsługi było jedną z głównych przyczyn przegranych wyborów przez G. Browna i Labour Party w maju 2010 r. Według wstępnych informacji również w roku 2010 rząd musiał zaciągnąć pożyczki, których wartość stanowiła ok. 13% PKB, co jeszcze się nie zdarzyło w czasach pokojowych. Działania ratunkowe sektora prywatnego środkami publicznymi realizowane przez G. Browna wywołały falę krytyki ze względu na koszty tych działań i sposób ich rozłożenia. Nadchodzące lata już zapowiadają się nieciekawie dla obywateli, czego wyrazem jest przyjęty przez nowy rząd program sanacji finansów publicznych, a główne uderzenie to oszczędności w wydatkach socjalnych [Coates 2011]. Brytyjski przykład jest interesujący także dlatego, że w sposób niebudzący wątpliwości pozwala stwierdzić, że kryzys finansowy i aktywna działalność ratunkowa państwa muszą wywołać efekty redystrybucyjne w dochodach społeczeństwa na ogromną skalę. W ciągu trzech lat fiskalnych 2010/2011-2013/2014 wydatki publiczne Wielkiej Brytanii mają się zmniejszyć odpowiednio z 43,7 do 40,2% [Forecasts for the UK economy... 2009]. Warto zauważyć, że już w roku fiskalnym 2010/2011, a więc w roku, w którym wskaźnik wydatków publicznych do PKB utrzymywał się na relatywnie wysokim poziomie, rząd wprowadził program oszczędności na kwotę 6,2 mld funtów. Cięcia te w największym stopniu dotknęły transfery dla władz lokalnych, departament edukacji, departament wspierania innowacji, departament transportu²¹.

Nieznany jest tylko próg wrażliwości społecznej na ponoszenie tak olbrzymich ciężarów, skutków kryzysu finansowego. Na niebezpieczeństwa wynikające z drastycznych oszczędności zwrócił uwagę laureat nagrody Nobla z roku 2010 Ch. Pissarides, który stwierdził, że „rząd brytyjski, zmniejszając wydatki na pomoc socjalną o kolejne 4 miliardy funtów, wciągnie brytyjskich bezrobotnych w spiralę ubóstwa, z której nie będą mieli wyjścia”²². Na niebezpieczne podejście do wydatków publicznych w Wielkiej Brytanii, czyli ich cięcie wyłącznie z perspektywy wielkości deficytu budżetowego oraz długu publicznego, zwracają słuszną uwagę P. Arestis i M. Sawyer, stwierdzając, że koszty kryzysu finansowego musi ponieść każdy, ale dla niektórych obywateli mogą one być wyższe na skutek mechanicznych cięć w wydatkach publicznych i wzrostu podatków²³ [Arestis, Sawyer 2009, s. 33]. Poglądy takie znajdują także oponentów, których niezachwiana wiara w efektywność rynków finansowych nie została naruszona tak głębokimi i dotkliwymi dla społeczeństwa skutkami. Zaleca się nadal utrzymywanie niskich wydatków publicznych i ograniczanie roli państwa w gospodarce [Tanzi]. Na zagrożenia płynące z programu cięć socjalnych zwracają uwagę także specjaliści z zakresu polityki społecznej [Watt 2010].

²¹ http://www.hm-treasury.gov.uk/d/press_04_10.pdf (15.02.2011).

²² http://forsal.pl/artykuly/459261,christopher_pissarides_brytyjski_rzad_wpedzi_bezrobotnych_w_spirale_biedy.html (15.02.2011).

²³ <http://www.lwbooks.co.uk/journals/renewal/articles/Renewal-17-3-04ArestisSawyer.pdf> (22.02.2011).

Niezależnie od efektów redystrybucyjnych program cięć w wydatkach publicznych zagraża wejściu gospodarki na ścieżkę wzrostu. Ze względu na sytuację w budżecie i długu publicznym USA został przygotowany program cięć w tym kraju. Spotkał się on z ostrą krytyką P. Krugmana, który wręcz stwierdził, że zagraża on ożywieniu gospodarki amerykańskiej [Krugman 2011].

8. Podsumowanie

Jeżeli traktować zjawiska redystrybucji dochodów jako obiektywne, tak jak obiektywne są kryzysy gospodarcze, to rodzi się fundamentalne pytanie, czy redystrybucja ta przynosi jedynie negatywne skutki, czy też jest inaczej. Już sama nazwa aktywności państwa jako działań ratunkowych sugeruje także pozytywne skutki działalności państwa. Programy ratunkowe często określane są jako stymulacyjne, stabilizacyjne, sanacyjne itd. Jeżeli tak, to można postawić pytanie, co działoby się ze społeczeństwem i gospodarką, gdyby nie były podjęte przez państwo działania ratunkowe. Jakkolwiek odpowiedź na to pytanie jest trudna, to jednak musi być uwzględniona przy analizie skutków działalności ratunkowej państwa dla redystrybucji dochodów. Ocena zjawiska redystrybucji dochodów, której impulsem jest kryzys gospodarczy, musi się odnosić do konkretnych krajów oraz konkretnie zastosowanych narzędzi interwencji. Przykładem mogą być Stany Zjednoczone, gdzie w ramach stymulującej popyt w gospodarce obniżki podatków podjęto także próbę dokonania takiej przebudowy systemu podatkowego, aby zmniejszyć nadmierne rozpiętości w dochodach społeczeństwa na skutek błędów popełnionych w reformach podatkowych w przeszłości. Innym przykładem pozytywnych zmian, które zostały wprowadzone przez niektóre kraje pod wpływem kryzysu, może być ograniczenie przez państwo nieuzasadnionych wyników ekonomicznymi wysokich premii dla menedżerów instytucji sektora bankowego i finansowego. Próby ograniczania skutków redystrybucji związane są z nakładaniem dodatkowego podatku na banki i inne instytucje finansowe, żądaniem zwrotu środków pomocowych przez podmioty, które korzystały z pomocy, sprzedażą banków i innych instytucji po dokonaniu procesów naprawczych (restrukturyzacja, konsolidacja).

W pracy uwaga została skoncentrowana na redystrybucji dochodów jako skutku kryzysu. W rzeczywistości kryzys wywołał także istotną redystrybucję zasobów majątkowych gospodarstw domowych. Chodzi tutaj zarówno o aktywa rzeczowe (np. domy, mieszkania, działki budowlane), jak i aktywa finansowe. Analiza redystrybucyjnych skutków kryzysu finansowego w ujęciu majątkowym wykraczała poza ramy niniejszego opracowania. Symptomatyczny jest jednak następujący przykład erozji majątku, z tego gospodarstw domowych, a mianowicie zmiany w wartości prywatnych funduszy emerytalnych, które są ściśle określone przez wartość aktywów notowanych na rynkach finansowych. Szacuje się, że wartość aktywów prywatnych funduszy emerytalnych w roku 2008, czyli w okresie najgłębszego kryzysu, spadła o ok. 23%, czyli o 5,3 bln dolarów [*The Financial Crisis...* 2009, s. 94].

Kryzys gospodarczy i finansowy manifestuje się jednak również negatywnymi skutkami redystrybucji dochodów. Zaliczyć do nich można zwłaszcza podnoszenie podatków pośrednich, które są wprawdzie wydajnym źródłem dochodów państwa, ale także narzędziem ukrytej redystrybucji dochodów. Negatywne skutki mogą wywoływać zjawiska inflacyjne, pojawiające się jako następstwa ekspansywnej polityki monetarnej w latach kryzysu (np. w USA czy Wielkiej Brytanii).

Dotkliwe są również jawne skutki kryzysu przejawiające się w cięciach w wydatkach publicznych, komercjalizacji usług społecznych, zwolnieniach pracowników zatrudnionych w sektorze publicznym, zamrożeniu płac itd.

Przy rozkładaniu kosztów kryzysów finansowych i gospodarczych rządy muszą znacznie staranniej analizować sytuację dochodową poszczególnych grup ludności, pamiętając o tym, że współczesne społeczeństwa lepiej dostrzegają związki przyczynowo-skutkowe w zjawiskach gospodarczych i finansowych, czego wyrazem jest m.in. fala protestów, która przetoczyła się przez wiele krajów Europy.

Literatura

- Arestis P., Sawyer M., *The future of public expenditure*, „Renewal” 2009, vol. 17, no. 3.
- Baj L., *Węgrzy ratują gospodarkę: podatek od banków, obniżki pensji...*, http://wyborcza.pl/1,103578,7990380,Węgrzy_ratuja_gospodarke__podatek_od_bankow__obnizki.html#ixzz1FqCr2882 (10.02.2011).
- Białczak A., *Europa buntuje się przeciwko zaciskaniu pasa*, „Gazeta Finansowa” z 2 lipca 2010.
- Bugaj R., *Stabilizacja na protezach. Koniec kapitalizmu?*, „Gazeta Bankowa” nr 11 z 16 marca 2009.
- Coates S., *Wielka klapa Wielkiej Brytanii. Cameron tnie wydatki socjalne*, „Polska” z 18 lutego 2011.
- Economic Report of the President. Transmitted to the Congress February 2010, Washington 2010.
- Economic Report of the President. Transmitted to the Congress February 2011, Washington 2011.
- Euro Area Fiscal Policies and the Crisis, no. 109, ECB, Eurosystem, April 2010.
- Fiscal Policy and Institutions, Economic Outlook, 74, OECD 2003, December.
- Forecasts for the UK Economy: A Comparison of Independent Forecasts, No. 265, London 2009, HM Treasury.
- Grendowicz M., *Banki po kryzysie*, „Rzeczpospolita” z 3 lipca 2010.
- Gruszecki T., *USA i gospodarka światowa-deflacja, inflacja, biflacja?* <http://www.obserwatorfinansowy.pl/2010/06/28/usa-i-gospodarka-swiatowa-deflacja-inflacja-biflacja>.
- Krugman P., *The Third Depression*, „The New York Times”, June 27, 2010.
- Krugman P., *How to Kill a Recovery*, „New York Times”, March 3, 2011.
- Kryzys finansowy a polityka*, Open Finance, 06.12.2010, <http://www.finance.egospodarka.pl/59756,Kryzys-finansowy-a-polityka,1,48,1.html> (20.02.2010).
- Niedziółka P., *Pokusa nadużycia w działalności kredytowej banków a stabilność finansowa*, „Bank i Kredyt” 2008, nr 11.
- Niemcy wprowadzają podatek od banków*, <http://www.newsweek.pl/artykuly/sekcje/biznes/niemcy-wprowadzaja-podatek-od-bankow,63618,1> (10.02.2011).
- Piech K., *Amerykański kryzys*, „Gazeta Bankowa” z 27 sierpnia 2007.
- Pruski J., *Działalność antykryzysowa banków centralnych w dobie globalnego kryzysu finansowego*, 101 Seminarium BRE-CASE, Warszawa, 5 marca 2009, <http://www.case.com.pl/plik--24339993.pdf> (25.02.2011).

- Raport o sytuacji banków w 2009 roku, Urząd Komisji Nadzoru Finansowego, Warszawa 2010.
- Reinhart C.M., Rogoff K.S., *This time is different: A panoramic view of eight centuries of financial crises*, NBER Working Papers, 2008.
- Reinhart C.M., Rogoff K.S., *From financial crash to debt crisis*, NBER Working Paper no. 15795, March 2010.
- Schick A., *Post-Crisis Fiscal Rules: Stabilising Public Finance while Responding to Economic After-shocks*, OECD Journal on Budgeting vol. 2, OECD 2010.
- Tanzi V., *The Economic Role of the State Before and After the Current Crisis* http://www.iipf.org/speeches/Tanzi_2009.pdf (25.02.2011).
- The effectiveness and scope of fiscal stimulus*, Economic Outlook Interim Report, Chapter 3, OECD 2009, March.
- The Financial Crisis. Reform and Exit Strategies*, OECD, Paris 2009.
- The Great Recession and Developing Countries. Economic Impact and Growth Prospects*, Mustapha K. Nabli (ed.), The International Bank for Reconstruction and Development/The World Bank, Washington 2011.
- Watt A., *Spending Cuts will hit the vulnerable hardest – So find another way!* „Social Europe Journal”, 30.11.2010.

Źródła internetowe

- http://wyborcza.biz/biznes/1,101562,7990380,Wegrzy_ratuja_gospodarke_podatek_od_bankow_obnizki.html.
- <http://www.newsweek.pl/artykuly/sekcje/biznes/niemcy-wprowadzaja-podatek-od-bankow,63618,1>.
- <http://www.tvn24.pl/1,1592817,druk.html>.
- <http://lebiest.blogg.pl/id,4303131,title,Niemcy-kupuja-auta-bo-rzad-im-doplaca,index.html?ticaid=6be2f>.
- <http://www.dublin.polemb.net/index.php?document=491>.
- <http://www.obserwatorfinansowy.pl/2010/06/28/usa-i-gospodarka-swiatowa-deflacja-inflacja-biflacja>.
- <http://inwestycje.wieszjak.pl/aktualnosci/200054,Fed-wyda-300-mld-USD-na-obligacje-rzadu-USA.html>.
- http://www.gazetaprawna.pl/wiadomosci/artykuly/471744,senat_usa_zatwierdzil_plan_przedluzenia_ciec_podatkowych.html.
- <http://www.tmf-vat.com/tmf-in-the-media/ireland-increases-vat-to-22-in-2013-and-23-in-2014.html>.
- <http://www.finanse.egospodarka.pl/59756,Kryzys-finansowy-a-polityka,1,48,1.html>.
- http://forsal.pl/artykuly/324500,lotwa_tnie_wydatki_zeby_uniknac_bankructwa.html.
- http://wyborcza.biz/biznes/1,101562,7320942,Lotysze_protestowali_przeciw_budzetowi_Parlament.html.
- http://wyborcza.biz/biznes/1,101562,7394787,Lotwa_Rzad_odda_emerytury_ale_podniesie_podatki.htmlhttp://wyborcza.biz/biznes/1,101562,9080382,Lotewska_gospodarka_w_zeszlym_roku_prawie_wyszla_na.html.
- <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&init=1&plugin=1&language=en&pcode=t-sieb020>.
- http://www.hm-treasury.gov.uk/d/press_04_10.pdf.
- http://forsal.pl/artykuly/459261,christopher_pissarides_brytyjski_rzad_wpedzi_bezrobotnych_w_spi_rale_biedy.html.
- <http://www.lwbooks.co.uk/journals/renewal/articles/Renewal-17-3-04ArestisSawyer.pdf>.

TACIT AND EXPLICIT REDISTRIBUTION OF INCOME AS A RESULT OF FINANCIAL CRISIS

Summary: One of research and practical challenges is to identify the impact of a financial crisis. They include the immediate effects, such as the decline in output (GDP), rising unemployment, the decline in public revenues, rising government expenditures, increase in budget deficits and public debt. Some of the effects, however, only begin to show up in the medium and long-term, although the actual scope and strength of their occurrences are difficult to predict. Financial crises lead to significant redistribution of households income. This redistribution takes an explicit or hidden form depending on the causes of the crisis and the measures taken by the state in emergency. In the end, taxpayers bear the costs of the crisis. It is important, however, how these costs are spread, and to what extent these costs are explicit (e.g. higher taxes) and to what extent hidden (e.g. inflation).