

*Tomasz Grabia**

DETERMINANTY WZROSTU ZADŁUŻENIA PUBLICZNEGO W GOSPODARCE ŚWIATOWEJ

Streszczenie. Celem artykułu jest przedstawienie i zbadanie determinantów wzrostowej tendencji zadłużania się przez większość rządów na świecie. Opracowanie składa się z wprowadzenia, dwóch części zasadniczych i podsumowania.

Główne wnioski można sformułować następująco:

– w całym analizowanym okresie występował dodatni trend wskaźnika zadłużenia w gospodarce światowej; ze szczególnie silnym jego wzrostem mieliśmy do czynienia w ostatnich kilku latach;

– w gospodarce bardzo często występują sprzężenia zwrotne między kryzysem gospodarczym i fiskalnym; ten ostatni z reguły poprzedzany był lub współwystępował z pierwszym;

– długookresowy trend wzrostowy długu publicznego dobrze tłumaczy prawo Wagnera, zgodnie z którym wskaźnik zadłużenia rośnie w wyniku m.in. wzrostu liczby ludności, wzrostu opiekuńczej roli państwa, wzrostu kosztów obsługi długu oraz wzrostu wydatków państwa na B+R.

Słowa kluczowe: dług publiczny, kryzys fiskalny, prawo Wagnera.

1. WPROWADZENIE

Celem artykułu jest przedstawienie determinantów wzrostowej tendencji zadłużania się przez większość rządów na świecie. Opracowanie składa się z wprowadzenia, części zasadniczej i podsumowania. W części zasadniczej w punkcie pierwszym zaprezentowano ewolucję poziomu wskaźnika długu publicznego w krajach wysoko rozwiniętych oraz wschodzących. W punkcie drugim omówiono przyczyny wzrostu długu publicznego na świecie. W tym kontekście uwagę zwrócono na dylematy związane ze stymulowaniem wzrostu gospodarczego poprzez dług, kryzysy fiskalne w okresach dekoniunktury oraz na działanie tzw. prawa Wagnera. Całość zamknięto podsumowaniem zawierającym wnioski z przeprowadzonych rozważań.

W artykule poddano weryfikacji trzy hipotezy badawcze:

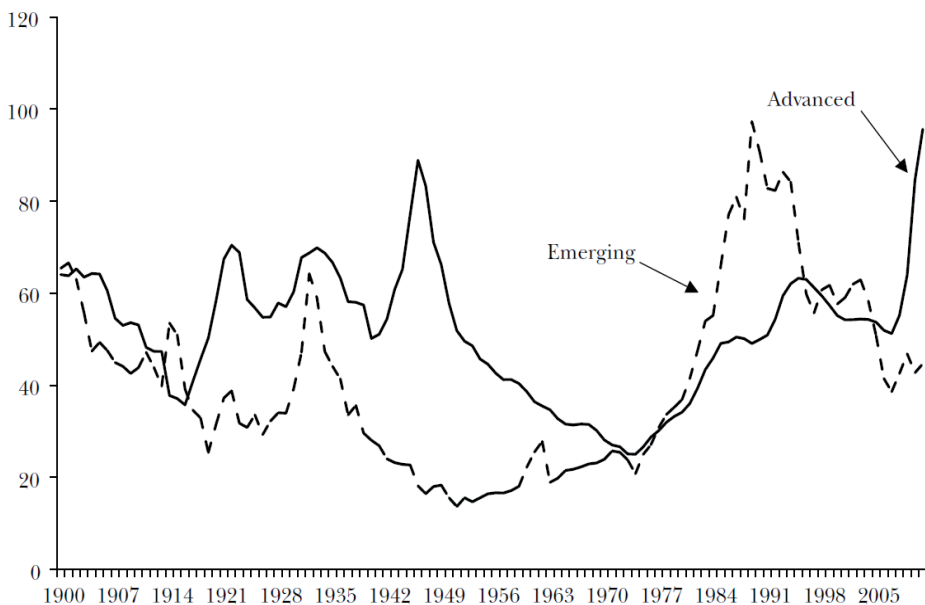
- 1) dług publiczny może przyczyniać się do długookresowego wzrostu PKB;
- 2) kryzysy gospodarcze przyczyniają się do wzrostu długu publicznego;
- 3) prawo Wagnera nadal znajduje odzwierciedlenie w rzeczywistości gospodarczej.

* Dr, Katedra Mikroekonomii, Wydział Ekonomiczno-Socjologiczny, Uniwersytet Łódzki, ul. Rewolucji 1905 r. nr 41/43, 90-214 Łódź, e-mail: tomasz.grabia@poczta.onet.pl.

2. EWOLUCJA WSKAŹNIKA ZADŁUŻENIA W PAŃSTWACH ROZWIŃNIĘTYCH I ROZWIJAJĄCYCH SIĘ W LATACH 1900–2010

Współcześnie niemal wszystkie kraje na świecie są zadłużone. W tym kontekście warto jednak zauważyć, że dług publiczny jest tylko częściowo podobny do długów prywatnych. Podstawowa różnica polega na tym, że długi prywatne muszą być spłacone w odpowiednim momencie w przyszłości. Tymczasem dług publiczny spłacany jest zazwyczaj poprzez zaciągnięcie przez rząd nowego długu. Moment, w którym musielibyśmy wszyscy wspólnie sięgnąć do kieszeni, aby spłacić ten dług nigdy zatem nie nadchodzi (Mansfield, 2002: 175). To z kolei powoduje, że wszystkie kraje mogą być w mniejszym lub większym stopniu zadłużone.

Bardzo cenną lekcją, wiele mówiącą o historii gospodarczej świata, jest obserwacja wskaźnika zadłużenia, rozumianego jako wyrażona w procentach relacja długu publicznego do PKB, w perspektywie ponadstuletniej. Ewolucję tego wskaźnika, w podziale na państwa wysoko rozwinięte (*Advanced*) i rozwijające się (*Emerging*), dla okresu 1900–2010 przedstawiono na rys. 1. Zaprezentowane krzywe dotyczą średniej arytmetycznej w 22 krajach wysoko rozwiniętych oraz w 48 krajach rozwijających się.



Rys. 1. Relacja długu publicznego do PKB (w %) w krajach wysoko rozwiniętych (*Advanced*) i wschodzących (*Emerging*) w latach 1900–2010

Źródło: Reinhart, Reinhart, Rogoff, 2012: 72.

Z rys. 1 wynika, że w punkcie wyjścia wskaźnik zadłużenia w pierwszej grupie państw wynosił ok. 65%. Do ok. 1914 r. obniżył się on jednak do poziomu poniżej 40%. W ciągu badanych 110 lat do podokresów, w których analizowany wskaźnik spadał, można także zaliczyć lata (w przybliżeniu): 1920–1925 (z ok. 70% do ok. 55%), 1932–1940 (z ok. 70% do ok. 55%), 1945–1975 (z ok. 85% do ok. 25%) oraz 1995–2005 (z ok. 70% do ok. 55%). Z reguły spadki te były zatem związane z okresami przed i po wojnach światowych, kiedy mogły zostać ograniczone wydatki na zbrojenia lub w okresach pokryzysowych, kiedy zmniejszeniu mogły ulec wydatki na cele socjalne. Spadek długu na przełomie XX i XXI w. w dużej mierze wiązał się natomiast z koniecznością wypełnienia przez niektóre państwa fiskalnych kryteriów z Maastricht przed przystąpieniem do strefy euro. Po uzyskaniu członkostwa dyscyplina budżetowa w tych krajach z reguły ponownie się pogarszała (B u k o w s k i, 2011: 146).

Wzrostowy, dla odmiany, trend relacji dług publiczny – PKB miał miejsce w latach (mniej więcej): 1915–1920 (z ok. 35% do ok. 70%), 1925–1932 (z ok. 35% do ok. 70%), 1940–1945 (z ok. 50% do ok. 85%), 1975–1995 (z ok. 25% do nieco ponad 60%) oraz 2005–2010 (z ok. 50% do ok. 90%). W pierwszej połowie XX w. dotyczyło to zatem głównie bardzo niespokojnych i wymagających zdecydowanie zwiększonych nakładów finansowych okresów związanych z wojną (lata 1915–1920 i 1940–1945) lub wielkim kryzysem gospodarczym (lata 1925–1932). Znamienne jest jednak, iż w sposób najbardziej dynamiczny wskaźnik ten wzrósł w ostatnich pięciu latach, w których na szeroką skalę nie prowadzono przecież ani wojen, ani rewolucji. W efekcie w ostatnim analizowanym roku relacja dług–PKB osiągnęła rekordowy w historii świata rozmiar.

Jeżeli chodzi o kraje rozwijające się, to także najwyższe wzrosty zadłużenia można zanotować w okresach związanych z I wojną światową oraz kryzysem przełomu lat 20. i 30. XX w. Jednakże w czasie II wojny światowej wskaźnik zadłużenia w tej grupie państw obniżał się. Kraje te nie były bowiem z reguły aż tak bardzo zaangażowane w działania wojenne jak wysoko rozwinięte. Charakterystyczne jest przy tym, że mniej więcej do 1970 r. wskaźnik długu w tych państwach był z reguły niższy niż w wysoko rozwiniętych. Od tego momentu aż do ok. 1990 r. gwałtownie jednak powiększył się, przekraczając poziom notowany w tych ostatnich. Na przełomie lat 80. i 90. XX w. dług publiczny w krajach wschodzących stanowił ok. 100% PKB. Od tego czasu mieliśmy jednak do czynienia ze zdecydowanie przeciwnym trendem niż w krajach wysoko rozwiniętych, co oznaczało silną tendencję spadkową wskaźnika zadłużenia. W efekcie mniej więcej od początku XXI w. jest on mniejszy właśnie w krajach rozwijających się. Co więcej różnica ta gwałtownie powiększała się i w końcu badanego okresu relacja długu do PKB w tych ostatnich była ok. dwa razy mniejsza, wynosząc średnio ok. 45%.

Częściowo związane to było z wyższym tempem wzrostu gospodarczego w tych krajach, zgodnie z zasadą realnej konwergencji. Natomiast z pewnością

nie tłumaczy to całkowicie znacznego zróżnicowania występujących wskaźników długu. Możliwe jest zatem, że państwa wysoko rozwinięte osiągnęły dany poziom PKB *per capita* m.in. także dzięki zadłużaniu się, na co zostanie jeszcze zwrócona uwaga w dalszej części artykułu. Ponadto kraje zamożniejsze mają większą wiarygodność makroekonomiczną, dlatego mogą sobie pozwolić na wyższy dług.

Do powyższych wniosków można dojść także, jeśli weźmie się pod uwagę, jakie konkretnie kraje są obecnie najbardziej zadłużone. Pod koniec 2010 r. były to: Japonia (ok. 200% PKB), Grecja (147,8%), Włochy (109%), Belgia (96,8%), Portugalia (88%) oraz Wielka Brytania (85,5%) (stats.oecd.org). Aż trzy z nich (Japonia, Włochy, Wielka Brytania), obok Stanów Zjednoczonych, Chin, Niemiec i Francji, należą do grupy siedmiu największych gospodarek świata. Znamiennym jest fakt, że w grupie tej wskaźnik zadłużenia mniejszy od 60% (wartość referencyjna z Maastricht dla członków Unii Europejskiej) był jedynie w Chinach oraz w Niemczech. Dla porównania spośród wszystkich 34 krajów OECD w 2010 r. progę tego nie przekraczało 21 państw, czyli ponad 61%. Zdecydowanie najkorzystniejszą sytuacją budżetową wyróżniały się Estonia i Chile, w których wskaźnik zadłużenia był na poziomie jednocyfrowym. Ponadto na poziomie niższym od 20% wskaźnik ten kształtował się jeszcze w Luksemburgu i Australii. Wszystkie te kraje pod względem liczby ludności i absolutnego PKB można zaliczyć do stosunkowo niewielkich (Australia i Chile) lub bardzo małych (Estonia i Luksemburg).

3. DETERMINANTY WZROSTOWEJ TENDENCJI ZADŁUŻANIA SIĘ PRZEZ RZĄDY NA ŚWIECIE

3.1. Stymulowanie wzrostu gospodarczego poprzez dług – argumenty za i przeciw

Przeprowadzona analiza wykazuje, że kraje większe i zamożniejsze mają zazwyczaj wyższe wskaźniki zadłużenia nie tylko w wyrażeniu nominalnym czy nawet realnym, lecz także w stosunku do, również przecież wyższego, PKB. Tym samym pojawia się pytanie, czy wzrost gospodarczy w największych gospodarkach świata nie jest stymulowany, przynajmniej częściowo, właśnie poprzez dług.

W taki właśnie sposób często tłumaczona jest potrzeba, a nawet konieczność wzrostu wydatków rządowych i zadłużenia. To z kolei w ostatnich kilkudziesięciu latach związane było ze wzrostem popularności doktryny keynesistowskiej, zgodnie z którą generujące deficyt i dług zwiększenie wydatków rządowych jest dla agregatowej produkcji korzystne. Co więcej, z uwagi na działanie mnożnika wzrost dochodu narodowego może być nawet zwielokrotniony.

Początkowo będzie on wprowadzić równy zwiększonym wydatkom rządowym. W późniejszym jednak czasie wzrost tego dochodu zostanie przeznaczony

na konsumpcję dóbr krajowych, oszczędności, podatki i na dobra importowane. Spośród tych czterech kategorii jedynie wzrost konsumpcji przyczyni się do dodatkowego wzrostu dochodu narodowego. Proporcje tych przyrostów zależą od wartości krańcowej skłonności do konsumpcji, krańcowej skłonności do oszczędzania, stopy podatkowej i krańcowej skłonności do importu. Dodatkowy popyt konsumpcyjny będzie zatem tym większy, im większa jest krańcowa skłonność do konsumpcji. Bardziej dynamicznie będzie wówczas wzrastał także dochód narodowy.

Badania empiryczne wykazują zazwyczaj, że dodatnia zależność między deficytem czy długiem publicznym a produkcją ma charakter jedynie przejściowy. Wynika tak m.in. z kompleksowych analiz przeprowadzonych przez C. M. Reinharta i K. S. Rogoffa (2010) i przedstawionych m.in. w artykule *Growth in a Time of Debt*. W swych badaniach wzięli oni pod uwagę dwadzieścia wysoko rozwiniętych krajów: Australię, Austrię, Belgię, Kanadę, Danię, Finlandię, Francję, Niemcy, Grecję, Irlandię, Włochy, Japonię, Holandię, Nową Zelandię, Norwegię, Portugalie, Hiszpanię, Szwecję, Wielką Brytanię i Stany Zjednoczone. W każdym z tych państw autorzy zanalizowali poziom długu publicznego do PKB w jak najdłuższym, w zależności od dostępności danych, okresie. Największa liczba obserwacji, od 1790 do 2009 r., możliwa była w przypadku Stanów Zjednoczonych, najmniejsza zaś, od 1949 do 2009 r., w przypadku Irlandii. W zdecydowanej większości przypadków początek analizy dotyczył XIX w. Ostatecznie dla badanych dwudziestu państw łączna liczba obserwacji wyniosła 2317.

Rezultatem tych badań był podział wszystkich obserwacji na cztery grupy, w których dług publiczny wynosił:

- a) poniżej 30% PKB (łącznie 866 obserwacji);
- b) od 30 do 60% PKB (łącznie 654 obserwacje);
- c) od 60 do 90% PKB (łącznie 445 obserwacji);
- d) powyżej 90% PKB (łącznie 352 obserwacje).

Okazało się, że przeciętna stopa wzrostu gospodarczego dla tych czterech grup wynosiła odpowiednio: 3,9%; 3,1%; 2,8%; i 1,9%. Na tej podstawie autorzy wyciągnęli wnioski o długookresowej, ujemnej zależności między długiem a wzrostem gospodarczym (Reinhart, Rogoff, 2010: 575–577).

Co ciekawe, ujednoczenie okresu badawczego dla wszystkich państw na lata po II wojnie światowej (od 1946 r.), oprócz zmniejszenia liczby obserwacji, przyniosło jeszcze bardziej skrajne wyniki. Z analiz autorów nadal wynikało wprawdzie, że biorąc pod uwagę obserwacje charakteryzujące się najniższym wskaźnikiem zadłużenia, średnie tempo wzrostu PKB nieznacznie odbiegało od 4%. W przypadku obserwacji charakteryzujących się najwyższym wskaźnikiem zadłużenia przeciętna stopa wzrostu PKB w latach 1946–2009 była jednak znacznie niższa niż w okresie dłuższym, wynosząc nawet nieco poniżej 0% (ibidem: 575).

Wyniki tych badań były często cytowane, służąc zwolennikom zrównoważonych finansów publicznych za ważny argument przeciwko zadłużaniu się. Niemniej obecnie należy do tego podchodzić z dużym dystansem. Okazało się bowiem, że wyniki badań Reinhart i Rogoffa dla okresu powojennego są bardzo nieprecyzyjne, co zresztą odkrył jeden z doktorantów Uniwersytetu Massachusetts – Thomas Herndon. Nie zawierały one bowiem wszystkich dostępnych danych dla Nowej Zelandii. Poza tym były uzyskane w oparciu o kontrowersyjny system ważenia nieuwzględniający liczby lat spędzonych przez dane państwo w poszczególnej grupie zadłużenia. W efekcie po wyeliminowaniu tych błędów średnie tempo wzrostu gospodarczego w przypadku analizowanych krajów w okresach, w których dług publiczny przekraczał 90% PKB, nie wynosiło $(-0,1)\%$, jak pierwotnie wyliczyli Reinhart i Rogoff, lecz $2,2\%$ (K r u d y, 2013). Pomyłka była zatem znaczna. Pomimo że autorzy są autorytetami z dziedziny ekonomii, można wręcz mieć wątpliwości, czy niekiedy w tego typu badaniach, podobnie jak w licznych modelach makroekonomicznych, nie stosuje się pewnego manipulowania danymi w celu uzyskania założonych wyników.

Pomijając ten problem, należy jednak zauważyć, że nadal (choć na o wiele mniejszą skalę), nawet po wyeliminowaniu ww. błędów, wzrost gospodarczy najmniej dynamiczny był w okresach największego długu publicznego. W porównaniu z okresami charakteryzującymi się najniższym zadłużeniem dynamika ta była niemal dwukrotnie niższa.

Biorąc pod uwagę okres długu, nie powinno to jednak dziwić, jeśli weźmie się pod uwagę, że procesy kumulacyjne przyrostu popytu i dochodu narodowego trwać mogą jedynie do momentu, w którym pojawiają się „wąskie gardła” związane z niepozwalającymi na dalszy wzrost produkcji ograniczonymi zasobami gospodarczymi.

Lansowane, głównie dla podkreślenia roli państwa w gospodarce, w okresie krótkim podejście keynesistowskie, usprawiedliwiające zwiększanie wskaźnika zadłużenia, na gruncie teoretycznym nie może mieć zatem właściwego uzasadnienia, gdy weźmie się pod uwagę dłuższą perspektywę czasową. W okresie długim dalsze stymulowanie agregatowego popytu spowoduje bowiem, że producenci podniosą ceny, a nie ilość wytwarzanych dóbr. W rezultacie doprowadzi to jedynie do inflacji.

Istnieje w związku z tym także wiele koncepcji konkurencyjnych w stosunku do keynesistowskiej, uzasadniających negatywny wpływ wzrostu zadłużania się rządów na dochód narodowy. W analizach długookresowych podkreśla się przy tym, że wzrostowi gospodarczemu sprzyja zwiększenie stabilności makroekonomicznej, co z kolei może mieć miejsce wówczas, gdy dług będzie zmniejszany.

Ujemny wpływ deficytu i długu na dochód narodowy może wynikać z kilku czynników. Po pierwsze wyższy dług oznacza wyższe deficyty, co z kolei powoduje konieczność zaciągnięcia większych pożyczek w celu sfinansowania niedoborów w budżecie. Rząd musi wówczas zaproponować korzystniejsze

dla kupujących oprocentowanie obligacji. W ślad za tym wzrasta także oprocentowanie kredytów i dochodzi do efektu wypychania inwestycji prywatnych. Tym bardziej, że wzrost długu może oznaczać mniejszą wiarygodność państwa, niosąc ze sobą obniżenie ratingu. Ostatecznie inwestorzy żądać będą wyższej premii za ryzyko, a tym samym jeszcze bardziej wzrosną stopy procentowe i koszt obsługi długu (A l e s i n a, 2010: 4).

Bardzo prawdopodobny jest też spadek eksportu netto. Wyższe stopy procentowe w kraju spowodują bowiem napływ waluty zagranicznej i aprecjację kursu waluty krajowej, co z kolei zwiększałoby import, a negatywnie oddziaływałoby na eksport.

W okresie długim wątpliwe jest zresztą także zwiększenie konsumpcji. Wzrost stóp procentowych będzie bowiem ograniczać popyt konsumpcyjny finansowany z kredytu. Ponadto wysoki wskaźnik zadłużenia powoduje spadek zaufania do rządu, co sprawia, że mniej pewni „jutra” konsumenci zwiększają swoje obecne oszczędności, redukując tym samym bieżącą konsumpcję. Czynniki te mogą zatem powodować, że wywołany początkowo efektami mnożnikowymi wzrost konsumpcji zostanie zrównoważony jej spadkiem w dłuższym okresie (tzw. ekwiwalencja ricardiańska).

W rezultacie spośród czterech składników PKB od strony popytowej (C, I, G, X) wzrost deficytu i długu wiązałby się zatem ze wzrostem jedynie trzeciego z nich (G), podczas gdy pozostałe by spadły (I, X) lub ewentualnie ich efekt netto zrównoważyłby się w przybliżeniu do zera (C).

3.2. Wzrost zadłużenia w warunkach kryzysu gospodarczego

Z uwagi na liczne sprzężenia zwrotne w gospodarce, przeprowadzona w poprzednim punkcie analiza może być rozpatrywana od drugiej strony. Kryzys fiskalny może być bowiem zarówno przyczyną, jak i konsekwencją kryzysu gospodarczego (G r a b i a, 2012: 50–60). W tym drugim przypadku pojawia się deficyt cykliczny, który wraz z deficytem strukturalnym stanowi deficyt rzeczywisty.

W tab. 1 przedstawiono stopy wzrostu gospodarczego w najważniejszych gospodarkach świata w okresie 2000–2010. Wynika z niej, że w roku 2008 nastąpiło znaczne spowolnienie wzrostu gospodarczego we wszystkich analizowanych państwach i ugrupowaniach. Jedynie w UE-27 oraz Niemczech było ono dodatnie. W kolejnym roku recesja w gospodarce światowej jeszcze się pogłębiła. W efekcie w badanych gospodarkach PKB spadł wówczas realnie o 3,1–5,5%. Dodatkowo tempo wzrostu w 2010 r., choć oznaczało korzystne odwrócenie tendencji spadkowej, nie do końca było w stanie zrekompensować straty poniesione w 2009 r. W dużej mierze bowiem wynikało ono jedynie z efektu bazy. W rezultacie wartość produkcji w 2010 r. w Stanach Zjednoczonych, Japonii, a także w UE-27 oraz w będących jej członkami Niemczech, Francji i Wielkiej Brytanii była niższa niż trzy lata wcześniej.

Tabela 1

Stopa wzrostu realnego PKB w największych gospodarkach świata w latach 2000–2010

Kraj	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Stany Zjednoczone	4,2	1,1	1,8	2,6	3,5	3,1	2,7	1,9	-0,4	-3,1	2,7
Japonia	2,3	0,4	0,3	1,7	2,4	1,3	1,7	2,2	-1,0	-5,5	4,7
UE-27	3,9	2,1	1,3	1,5	2,5	2,1	3,3	3,2	0,3	-4,3	2,1
Niemcy	3,1	1,5	0,0	-0,4	1,2	0,7	3,7	3,3	1,1	-5,1	4,2
Francja	3,7	1,8	0,9	0,9	2,5	1,8	2,5	2,3	-0,1	-3,1	1,7
W. Brytania	4,2	2,9	2,4	3,8	2,9	2,8	2,6	3,6	-1,0	-4,0	1,8

Źródło: opracowanie własne na podstawie: stats.oecd.org.

Należy w tym miejscu przypomnieć, że wzrost długu publicznego tych państw w XXI w. miał miejsce głównie w ostatnich trzech latach pierwszej jego dekady (zob. tab. 1). Pokrywa się to zatem z latami kryzysu gospodarczego. Warto także pamiętać, że podobna sytuacja miała miejsce ok. 80 lat temu. Pod koniec wielkiego kryzysu lat 30. XX w. wskaźniki zadłużenia zarówno w krajach wysoko rozwiniętych, jak i rozwijających się przekroczyły 60%, co oznaczało w tamtych czasach bardzo wysoki poziom w porównaniu do lat wcześniejszych (zob. rys. 1).

Korelacja między wskaźnikiem zadłużenia a wzrostem PKB jest zatem z pewnością negatywna. Warto w tym miejscu przytoczyć wyniki badań przeprowadzonych przez W. M. Orłowskiego, zgodnie z którymi dla tzw. modelu kontynentalnego ujemne tempo wzrostu gospodarczego (na poziomie -2%) powiększa deficyt o ok. 1,8 pkt proc. (w stosunku do PKB). Zerowy wzrost realnego PKB powoduje natomiast, że saldo budżetu (jako procent PKB) pogarsza się o ok. 1 pkt proc. Względą stabilizację deficytu zapewnia dopiero wzrost gospodarczy wynoszący ok. 3%. Do w miarę znaczącej poprawy sytuacji budżetowej (o ok. 1 pkt proc. w stosunku do PKB) niezbędny jest natomiast wzrost gospodarczy na poziomie ok. 5% (Orłowski, 2004: 80–82).

Ujemna zależność między wzrostem gospodarczym a saldem budżetu i wskaźnikiem zadłużenia związana jest z reguły z trzema czynnikami. Po pierwsze, ten ostatni wskaźnik przedstawiany jest w relacji do PKB. Tym samym spadek produkcji wywołuje bezpośredni czysto statystyczny wzrost wskaźnika zadłużenia.

Po drugie, w okresach słabszej koniunktury spadają wpływy z podatków – zarówno dochodowych, jak i konsumpcyjnych. Wiąże się to ze wzrostem bezrobocia, spadkiem tempa wzrostu płac oraz obniżeniem globalnego popytu.

Po trzecie, w okresach recesji państwo zwiększa z reguły wydatki na cele społeczne, czyli zasiłki dla bezrobotnych, zapomogi, dodatki mieszkaniowe, a także subsydia dla przedsiębiorstw. Kumulacja tych efektów powoduje wzrost deficytu, wzrost długu i wzrost wskaźnika zadłużenia.

W czasie ostatniego kryzysu wzrost wydatków rządowych był jeszcze większy niż w czasie pozostałych powojennych recesji. Jego skala sprawiła bowiem, że w wielu krajach za celowe uznano dostosowania fiskalne nakierowane na pobudzenie koniunktury i wywołanie efektów mnożnikowych. W efekcie w niektórych krajach (m.in. w Irlandii i Stanach Zjednoczonych) doszło nawet do sytuacji, że rządy zdecydowały się udzielić doraźnej pomocy potężnym instytucjom finansowym zagrożonym bankructwem (Borowski, 2011: 211–212). Ponadto w niektórych przypadkach doszło do przejścia przez państwo kontrolnych pakietów akcji oraz do stymulowania rozwoju infrastruktury społecznej i technicznej (Dziąło, 2012: 279–291).

3.3. Działanie prawa Wagnera jako podstawowa przyczyna długookresowej wzrostowej tendencji zadłużania publicznego

Wymuszający wzrost wydatków rządowych kryzys gospodarczy niewątpliwie dobrze tłumaczy wzrost zadłużenia w ostatnich latach. Jak wynika z wcześniejszej analizy, wzrost długu publicznego dotyczył jednak nie tylko XXI w., ale także większości podokresów w stuleciu poprzednim. Długookresowy wzrostowy trend wskaźnika zadłużenia wynikał niewątpliwie z wielu czynników.

W tym kontekście warto zwrócić uwagę na uniwersalność oraz aktualność prawa Wagnera, pomimo że zostało ono sformułowane już w XIX w. Jego twórca – Adolf Wagner był wybitnym niemieckim przedstawicielem nauki finansów publicznych. Swoje poglądy, tezy i rozważania przedstawił w czterotomowym dziele zatytułowanym *Finanzwissenschaft*, wydawanym w latach 1877 (t. I)–1889 (t. IV).

Prawo to mówi o stałym wzroście wydatków publicznych. Skutkiem tego jest zgłaszanie przez władze publiczne popytu na coraz większe dochody. Sytuacja taka wynika z faktu, że mechanizm rynkowy nie jest w stanie skutecznie sprostać potrzebom ludzkim, ponieważ potrzeby publiczne rosną szybciej od potrzeb indywidualnych. To z kolei związane jest z rozwojem cywilizacyjnym, determinującym coraz szerszy zakres realizowanych przez państwo zadań wobec ludności, a także z presją społeczeństwa na podejmowanie przez państwo nowych funkcji i obowiązków wobec zbiorowości (Owsiak, 2006: 52).

Do pozostałych przyczyn wzrostu długu publicznego, natury ekonomicznej, społecznej i politycznej, można zaliczyć m.in.:

- postęp techniczny wymagający przeprowadzania kosztownych badań naukowych i wojskowych związanych z koniecznością inwestowania w nową aparaturę naukową i badawczą oraz laboratoria;

– politykę redystrybucji dochodu narodowego, w związku z czym ponoszone są koszty związane z pośrednictwem budżetu w powtórny podziale dochodu – to z kolei sprawia, że struktury państwowe stają się coraz bardziej skomplikowane i zbiurokratyzowane;

– ponoszone przez państwo wydatki kapitałowe, co związane jest ze zwiększonym finansowaniem publicznych inwestycji zastępujących niezdolne w warunkach kryzysu do zapewnienia wystarczającej aktywności gospodarczej inwestycje prywatne;

– konieczność spłaty wraz z odsetkami pożyczek zaciągniętych przez państwo w przeszłości – ogólna masa długu publicznego ma w związku z tym tendencję do wzrostu z upływem czasu, przez co wzrastają także wydatki konieczne do jego obsługi;

– wzrost zakresu działalności państwa ze „stróża porządku” do „państwa opiekuńczego”, z czym związany jest wzrost wydatków państwa na naukę, opiekę zdrowotną, kulturę i infrastrukturę publiczną (G a u d e m e t, M o l i n i e r, 2000: 78–81).

Ostatnia z ww. determinant zyskiwała na znaczeniu wraz ze wzrostem liczby ludności. W konsekwencji teoria Wagnera przyczyniła się do sformułowania na szeroką skalę koncepcji państwa dobrobytu (*Welfare state*), w którym za pomocą dochodu z rosnących podatków realizowane są wydatki na cele socjalne oraz ubezpieczenia społeczne. Jej systematyczne wprowadzanie oznaczało pójście w kierunku interwencjonizmu państwowego, a tym samym odejście od klasycznej liberalnej myśli ekonomicznej. Przemiany w tym kierunku w XX w. spotęgowane zostały wzrostem popularności doktryny keynesistowskiej. W efekcie następował systematyczny wzrost nie tylko interwencjonizmu państwowego i biurokracji, ale także wydatków rządowych w ujęciu absolutnym oraz względnym w odniesieniu do PKB. Tym samym wzrostowy był również trend wskaźnika zadłużenia.

Wydaje się, że prawo Wagnera, pomimo że sformułowane zostało dosyć dawno, znajduje odzwierciedlenie także, a może nawet zwłaszcza, we współczesnych czasach. O ile bowiem narastające długi zaciągane przez państwa aż do XX w. były jeszcze długami powstałymi wskutek nadzwyczajnych obciążeń (głównie zbrojeniowych), to od II wojny światowej, a przede wszystkim w ostatnim czasie, akceptowane jest zaciąganie kolejnych długów na pokrycie bieżących zobowiązań. We współczesnych demokracjach często traktuje się to jako normalny instrument działalności państwa, którego zadaniem jest m.in. stabilizacja społeczna i dobrobyt (*Nic, tylko długi...*, 2011: 9).

Można przy tym zaryzykować stwierdzenie, że powstanie Unii Europejskiej, pomimo wyznaczania kryteriów konwergencji, przyczyniło się raczej do wzrostu zadłużenia krajów członkowskich, a nie do spadku. Po pierwsze, nigdy nie były bowiem wymierzane jakiegokolwiek sankcje za przekroczenie wyznaczonej wartości referencyjnej. Po drugie, decydenci unijni umożliwili niektórym krajom

(Portugalii, Belgii, Włochom, Grecji) przyjęcie euro, pomimo braku spełnienia wymaganych kryteriów fiskalnych. Wreszcie po trzecie, udzielanie w ostatnim czasie pomocy finansowej największym dłużnikom oznacza wręcz „zaproszenie” do „generowania” wysokiego długu w przyszłości. W skali całej Unii z pewnością do wzrostu wydatków przyczynił się z kolei gigantyczny rozrost biurokracji i związana z tym zjawiskiem konieczność utrzymywania bardzo dużego zatrudnienia w administracji publicznej i ponadnarodowej.

4. PODSUMOWANIE

Przeprowadzona analiza pozwala na wyciągnięcie następujących wniosków:

1. W całym analizowanym ponadstuletnim okresie występował dodatni trend wskaźnika zadłużenia w gospodarce światowej. Dotyczy to przede wszystkim krajów wysoko rozwiniętych. Ze szczególnie silnym wzrostem tego wskaźnika mieliśmy do czynienia w ostatnich kilku latach, w wyniku czego w 2010 r. w najważniejszych gospodarkach świata osiągnął on najwyższy w historii poziom.

2. Biorąc pod uwagę, że z największym zadłużeniem borykają się największe gospodarczo państwa świata, na wstępie postawiono hipotezę pierwszą (dług publiczny może przyczyniać się do długookresowego wzrostu PKB), zgodnie z którą swoje bogactwo kraje te zawdzięczają stymulowaniu popytu i produkcji poprzez zadłużenie. Badania empiryczne, pomimo dużej często niedokładności, wykazują jednak, że tę hipotezę należy zweryfikować negatywnie.

3. Kryzys gospodarczy oznaczający spadek produkcji w sześciu największych gospodarkach OECD między 2007 a 2010 r. spowodował spadek dochodów budżetowych oraz wzrost wydatków na cele socjalne i pakiety fiskalne. W efekcie wskaźnik zadłużenia w czasie tego kryzysu wyraźnie wzrósł. Podobnie było w przypadku wielkiego kryzysu gospodarczego sprzed ok. 80 lat. Oznacza to, że deficyty cykliczne w okresach dekonunktury powodują wzrost wskaźnika zadłużenia, który z kolei spada w okresach ożywienia i rozkwitu. Tym samym postawioną na wstępie hipotezę drugą (kryzysy gospodarcze przyczyniają się do wzrostu długu publicznego) należy zweryfikować pozytywnie.

4. Recesja gospodarcza nie jest jedynym czynnikiem wyjaśniającym przyczyny kryzysów fiskalnych. Długookresowy trend wzrostowy długu publicznego dobrze tłumaczy prawo Wagnera, zgodnie z którym wskaźnik zadłużenia rośnie w wyniku m.in. wzrostu liczby ludności, wzrostu opiekuńczej roli państwa, wzrostu kosztów obsługi długu, ale także, co akurat należy ocenić pozytywnie, wzrostu wydatków państwa na B+R. Z pewnością nie bez znaczenia w tej kwestii w ostatnich 20 latach był wzrost biurokracji oraz zatrudnienia w administracji publicznej. Z powyższego wynika, że postawioną na wstępie hipotezę trzecią (prawo Wagnera nadal znajduje odzwierciedlenie w rzeczywistości gospodarczej) należy zweryfikować pozytywnie.

BIBLIOGRAFIA

- Alesina A. (2010), *Fiscal Adjustments: lessons from recent history*, prepared for the Ecofin meeting in Madrid April 15, 2010, www.economics.harvard.edu (dostęp: 15.06.2013).
- Borowski J. (2011), *Doświadczenia pierwszej dekady funkcjonowania strefy euro*, [w:] A. Sławiński (red.), *Polityka pieniężna*, Wydawnictwo C. H. Beck, Warszawa.
- Bukowski S. I. (2011), *Kryzys fiskalny i przyszłość Unii Ekonomicznej i Monetarnej*, [w:] S. I. Bukowski, J. Misala (red.), *Wzrost gospodarczy i finanse międzynarodowe*, CeDeWu.pl, Wydawnictwo Fachowe, Warszawa.
- Działo J. (2012), *Wpływ kryzysu gospodarczego na stan finansów publicznych i politykę fiskalną państw Unii*, [w:] J. L. Bednarczyk, W. Przybylska-Kapuścińska (red.), *Polityka finansowa w dobie kryzysu integracji europejskiej*, CeDeWu.pl, Wydawnictwo Fachowe, Warszawa.
- Gaudemet P. L., Molinier J. (2000), *Finanse publiczne*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa.
- Grabia T. (2012), *Kryzys fiskalny w krajach Unii Europejskiej – przyczyna czy skutek kryzysu gospodarczego?*, [w:] J. L. Bednarczyk, W. Przybylska-Kapuścińska (red.), *Polityka finansowa w dobie kryzysu integracji europejskiej*, CeDeWu.pl, Wydawnictwo Fachowe, Warszawa.
- Krudy E. (2013), *How a Student Took on Two Harvard Economists over Their Pro-austerity Study – and Won*, Reuters, <http://business.financialpost.com> (dostęp: 18.04.2013).
- Mansfield E. (2002), *Podstawy makroekonomii. Zasady, przykłady, zadania*, AW „PLACET”, Warszawa.
- Nic, tylko długi (2011), *Rozmowa z W. Plumpe*, „Forum. Najciekawsze artykuły z prasy światowej”, nr 22 (przedruk za: „Suddeutsche Zeitung”).
- Orłowski W. M. (2004), *Optymalna ścieżka do euro*, Wydawnictwo Naukowe SCHOLAR, Warszawa.
- Owsiak S. (2006), *Finanse publiczne. Teoria i praktyka*, Warszawa.
- Reinhart C. M., Reinhart V. R., Rogoff K. S. (2012), *Public Debt Overhangs: Advanced-Economy Episodes Since 1800*, „Journal of Economic Perspectives”, Vol. 26, No. 3, Summer.
- Reinhart C. M., Rogoff K. S. (2010), *Growth in a Time of Debt*, „American Economic Review”, No. 100.
- stats.oecd.org (dostęp: 15.06.2013).

Tomasz Grabia

DETERMINANTS OF PUBLIC DEBT GROWTH IN THE GLOBAL ECONOMY

Abstract. The aim of this article is to present and examine determinants of an upward trend in indebtedness among most governments in the world. The paper consists of an introduction, two main parts, and a summary.

The main findings can be summarized as follows:

– throughout the analysed period there was a positive trend in the debt ratio in the global economy; its particularly strong growth has been observed in the last few years;

– in the economy, there is very often positive feedback between an economic and fiscal crisis; as a rule, the latter was preceded or accompanied by the former;

– the long-term upward trend in public debt is well explained by Wagner's law according to which the debt ratio increases, among others, as a result of the population growth, expansion of state social functions, rise in debt servicing costs, and an increase in state R&D expenditures.

Keywords: public debt, fiscal crisis, Wagner's Law.