



KRZYSZTOF SZLICHCIŃSKI

PRAWO WAGNERA PO PONAD STU LATACH – WZROST CZY ZMNIEJSZENIE WYDATKÓW PUBLICZNYCH MOTOREM WZROSTU GOSPODARCZEGO?

WSTĘP

PROBLEMY POMIARU I PORÓWNYWALNOŚCI DANYCH

Rolę państwa we współczesnej gospodarce niełatwo w sposób precyzyjny określić, używając jedynie konwencjonalnych technik pomiaru ilościowego. Bardziej kompletnego ujęcia tej roli dokonali tacy autorzy, jak Frey, Peacock oraz Forte i Gemmell¹. Poszukiwania teoretyków zmierzały do znalezienia definicji roli państwa w gospodarce i miały na celu wyznaczenie jakichś naturalnych granic, poza które państwo nie powinno wykroczać.

Podejście konwencjonalne zmierzało w kierunku zdefiniowania roli państwa za pomocą modelu wieloczynnikowego – jak na przykład Gemmell i inni w 1993 czy Stiglitz w 1991 roku. Nie było to zadanie proste z uwagi na niejednorodność danych statystycznych, czemu dało wyraz wielu autorów, a bardzo dokładnie zostało to określone przez Atkinsona i Stiglitz w 1980 roku. Trudności z danymi statystycznymi wynikają przede wszystkim z tego, że dochód narodowy jest liczony według cen rynkowych i bardzo trudno byłoby skonwertować ten agregat, kalkulując według cen czynników produkcji rozumianych jako koszty wytworzenia. Natomiast dane na temat wydatków (rządowych) budżetowych są podawane według cen czynników produkcji i znowu bardzo trudno byłoby je skonwertować według cen rynkowych. Pomimo tak zakłóconego obrazu realnego zagregowanego wpływu sektora państwowego na gospodarkę można przyjąć,

¹ B.Frey, *Are there natural limits to the growth of government?*, [w:] *Public expenditure and government growth*, red. F. Forte, A. Peacock, Basil Blackwell, Oksford 1985, s. 101–131; N. Gemmel, *Wagner's law and Musgrave's hypothesis*, [w:] *The growth of the public sector. Theories and international evidence*, red. N. Gemmell, Aldershot and Vermont 1993, s. 103–120; A. Peacock, *The economic analysis of government and related themes*, Oksford 1979.

że wzrost roli tego sektora w gospodarce stanowi lustrzany obraz niedoskonałości mechanizmu rynkowego. Za prekursora takiego sposobu myślenia o roli państwa w gospodarce uznaje się Adolfa Wagnera, twórcę prawa mówiącego o pozytywnym wpływie państwa na wzrost gospodarczy. Jego zdaniem, wzrost gospodarczy można osiągnąć dzięki uprzedniemu zwiększeniu wydatków budżetowych. Prawo Wagnera zostało sformułowane na podstawie obserwacji dynamicznego wzrostu gospodarki Prus z końca XIX wieku. Istotną rolę odgrywał wzrost wydatków publicznych przeznaczanych na rozbudowę administracji państwowej i militarnej infrastruktury Prus po przejęciu Śląska w wyniku rozbiorów Polski. Rozwój infrastruktury oraz administracji na zaanektowanych terenach umożliwiał zwiększenie poziomu eksploatacji znajdujących się tam zasobów naturalnych.

ROLA WYDATKÓW PUBLICZNYCH WEDŁUG PRAWA WAGNERA – PRÓBA ROZWINIĘCIA KONCEPCJI

Idąc tokiem rozumowania zgodnym z prawem Wagnera, można zauważyć, że wydatki publiczne niekoniecznie muszą być kierowane do sektora publicznego, ażeby wspomagać wyższy poziom aktywności gospodarczej w państwie, gdyż na przykład rozwój komunikacji kolejowej w nowych częściach kraju pozwala na przesunięcie zasobów gospodarczych w nowe regiony i w efekcie na wytworzenie bardziej efektywnej „mieszanki” kapitału, siły roboczej i surowców, co można określić jako nową – a w domyśle – lepszą funkcję produkcji. W dalszych rozważaniach postaram się w miarę możliwości uniknąć „szumów statystycznych” wynikających z odmiennej agregacji wytworzonego produktu – częściowo kalkulowanego według cen rynkowych, a częściowo według kosztów wytworzenia. Jednak międzynarodowe zestawienia danych statystycznych nie są wolne od innych czynników zakłócających prostą porównywalność danych, gdyż nie uwzględniają one roli różnego rodzaju zwolnień i odpisów podatkowych oraz dostępności niskooprocentowanych kredytów dla gospodarki.

Przyjmijmy, że realnym kosztem wydatków publicznych (WP) jest:

$$WP = BS + PDC, \quad (1)$$

gdzie:

BS – bieżące wydatki budżetowe,

PDC – koszt obsługi długu publicznego jako spłacane odsetki i raty.

Realne korzyści z tytułu wydatków publicznych dla gospodarki wynikają natomiast z następujących czynników:

$$PF(K, L, n) + (A - D) + t + n = y, \quad (2)$$

gdzie:

PF, y – funkcja produkcji zależna od:

K – zasób kapitału oznaczanego dalej również jako x,

L – zasób siły roboczej, dalej również jako z,

A – pozytywny wpływ polityki społeczno-gospodarczej państwa na efektywność gospodarowania,

D – negatywny wpływ polityki społeczno-gospodarczej państwa na efektywność gospodarowania (np. regulacje ograniczające dochodowość i alokacja czynników do mniej produktywnych gałęzi gospodarki przez państwo),

t – czynnik upływu czasu,

n – wpływ czynników pozostałych (zewnętrznych),

K_m – zasób kapitału absorbowany na potrzeby rynku,

L_m – zasób siły roboczej absorbowany na potrzeby rynku.

K_g – zasób kapitału absorbowany na potrzeby wydatków publicznych,

L_{gt} – zasób siły roboczej absorbowany na potrzeby wydatków publicznych.

Równanie (2) może być zapisane również jako:

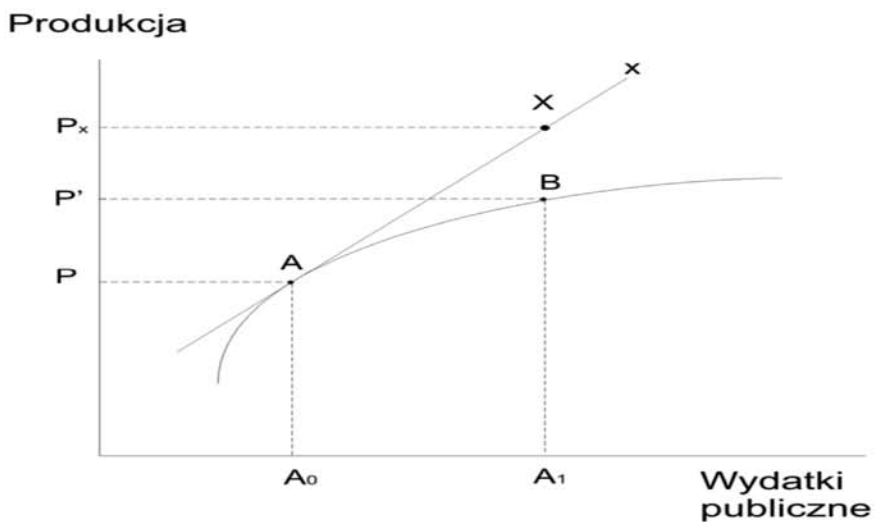
$$PF[(K_m + K_g), (L_m + L_g)] + A - D + n = y. \quad (3)$$

Poziom wydatków publicznych determinuje poziom zatrudnienia w gospodarce. W celu zwiększenia poziomu zatrudnienia podwyższany jest udział wydatków publicznych w dochodzie narodowym, co jest także decyzją polityczną, gdyż może zostać zrealizowane dzięki zwiększeniu redystrybucyjnej roli państwa w gospodarce.

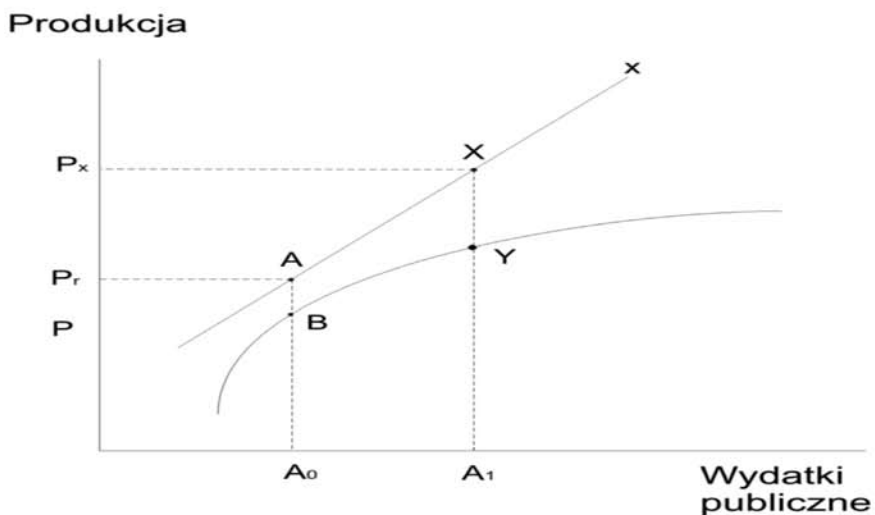
PRAWO WAGNERA A FUNKCJA PRODUKCJI

Prawo Wagnera można sprowadzić do decyzji wyboru określonego udziału wydatków publicznych w dochodzie narodowym. Załóżmy, że hipotetycznie mogą istnieć co najmniej dwa różne sposoby współwystępowania funkcji produkcji rozumianej jako ogólny poziom sposobu wytwarzania z poziomem wydatków publicznych, co zostało zilustrowane na rysunkach 1–2.

Na rysunku 1 prosta x jest styczna do funkcji produkcji w punkcie A. Każde dodatkowe zwiększenie wydatków publicznych powyżej punktu A powoduje przesunięcie się w górę po funkcji produkcji – w taki sposób, że rosnącym wydatkom odpowiada malejący przyrost produkcji. Dalsze zwiększanie wydatków państwa po osiągnięciu punktu A jest coraz mniej efektywne, choć może się zdarzać



Rysunek 1. Współwystępowanie wydatków publicznych z funkcją produkcji na wyższym poziomie zaawansowania



Rysunek 2. Współwystępowanie wydatków publicznych z funkcją produkcji na niższym poziomie zaawansowania

w warunkach zwiększonej presji na przykład na usuwanie zacofania z pewnych dziedzin gospodarki lub na poprawę infrastruktury czy zwiększenie potencjału militarnego państwa. Nie wszystkie nakłady finansowane z wydatków publicznych dają wyłącznie policzalny efekt w postaci zwiększonego dochodu narodowego. Na przykład poprawa infrastruktury transportowej w gospodarce pozwala na oszczędności po stronie kosztów, czemu może towarzyszyć ożywienie dzięki zwiększeniu zainteresowania inwestorów oraz mobilności siły roboczej. Nie tylko sam udział wydatków publicznych w dochodzie narodowym, ale również ich struktura, może w różnym stopniu oddziaływać na „policzalne” tempo wzrostu gospodarczego. Wzrost udziału wydatków publicznych w dochodzie narodowym – według Wagnera – spełnia pozytywną rolę, gdyż sprzyja przyspieszaniu tempa wzrostu gospodarczego.

Rysunek 2 stanowi ilustrację sytuacji na pozór niezwiązanej z funkcjonowaniem prawa Wagnera. Prosta x ilustrująca wzrost wydatków publicznych nie osiąga punktu styczności z funkcją produkcji, co wiąże się z występowaniem politycznej czy militarnej presji na zwiększanie tych wydatków, bez poświęcania uwagi na kształtowanie się tempa wzrostu gospodarczego. Taka sytuacja może zachodzić przede wszystkim w gospodarce nastawionej na realizację wzrostu produkcji zbrojeniowej, gdyż trudno wyobrazić sobie jakieś inne czynniki pozaekonomiczne równie skutecznie „odrywające” ekspansję wydatków publicznych od możliwości produkcyjnych gospodarki. Luka pomiędzy wysokim poziomem wydatków publicznych a możliwościami wytwórczymi gospodarki może zostać wypełniona importem finansowanym albo na kredyt, albo dzięki wyprzedaży krajowych aktywów, jak na przykład wyprzedaż zasobów bogactw naturalnych przez niektóre państwa o relatywnie niskim poziomie rozwoju społeczno-gospodarczego. Przejściowe korzystanie z pomocy zagranicznej może pozwalać na taką „rozrzutność” prowadzącą do wzrostu zadłużenia. Korzystanie z wydatków publicznych przekraczających w sposób trwały możliwości wytwórcze gospodarki może prowadzić do nadmiernego zadłużenia takiego państwa i w efekcie – do naruszenia pewnej międzypokoleniowej sprawiedliwości podziału.

ZAKOŃCZENIE

Zestawienia międzynarodowych danych statystycznych nie są wolne od elementów utrudniających ich bezpośrednią porównywalność, między innymi ze względu na różnego rodzaju zwolnienia i odpisy podatkowe oraz stosowanie przez różne państwa dopłat do kredytów dla przedsiębiorstw. Na przykład w Japonii czołowe koncerny zaangażowane w produkcję na eksport mogą korzystać

z umorzeń części kredytów dzięki wsparciu ze strony „superministerstwa” MITI, a taka pomoc umyka ze statystyk wydatków publicznych.

W latach 1996–2002 jedynie w Japonii, Stanach Zjednoczonych i Nowej Zelandii zanotowano wzrost redystrybucyjnej roli państwa, a w pozostałych krajach następowało powolne ograniczanie roli wydatków publicznych. Analiza danych w dłuższym przedziale czasu w zasadzie potwierdza istnienie długofalowych pozytywnych zależności pomiędzy trendami wzrostu udziału wydatków publicznych w dochodzie narodowym a wzrostem gospodarczym. Obserwacja trendu w dłuższym przedziale czasu prowadzi do wniosku, że mechanizmy alokacyjne państwa zaczynają systematycznie wypierać mechanizm rynkowy. Zbliżenie się do granicy 50% udziału wydatków publicznych w dochodzie narodowym oznacza częstokroć limit, poza który poszczególne państwa starają się nie wykraczać, a nawet zaczynają wstępować na ścieżkę „wstrzemięźliwości” i redukować ten udział². Wstrzemięźliwość w szafowaniu wydatkami publicznymi może wynikać także z ustanowionych w ramach tzw. kryteriów z Maastricht limitów deficytu budżetowego i długu publicznego dla członków Unii Europejskiej. Dane zawarte w tabeli 1 ilustrują ewolucję roli wydatków publicznych w kluczowych państwach w okresie od końca XIX do początków XXI wieku.

Ogólnie zauważalny trend to jednak prawie czterokrotne zwiększenie udziału wydatków publicznych w dochodzie narodowym czołowych państw. W Austrii, Belgii, Francji i Szwecji ponad połowa dochodu narodowego jest redystrybuowana przez państwo. Niewiele ponad jedną trzecią dochodu narodowego stanowi przedmiot transferu państwa w Irlandii, Stanach Zjednoczonych, Szwajcarii i Australii.

Ogólnie rozumiana zależność pomiędzy zwiększaniem udziału wydatków publicznych w dochodzie narodowym a przyspieszaniem tempa wzrostu gospodarczego jest coraz trudniejsza do skwantyfikowania, gdyż państwo może sięgać po coraz bardziej wyrafinowane narzędzia oddziaływania na gospodarkę, takie jak na przykład zwolnienia lub ograniczenia podatkowe.

Analiza wzrostu przeciętnej konsumpcji ze środków publicznych w powiązaniu z tempem wzrostu gospodarczego w siedmiu najwyżej rozwiniętych państwach w okresach 1975–1984 i 1985–1992 wskazuje na brak jednoznacznych powiązań pomiędzy tymi agregatami – za wyjątkiem Włoch, gdzie obydwa agregaty były niższe przeciętnie o 0,6% rocznie w okresie 1985–1992 w porównaniu do lat 1975–1984³. W Niemczech, Japonii i Francji spadkowi konsumpcji

² Ze względu na ograniczenie zakresu analizy w tym opracowaniu nie zostały podjęte wątki dostosowania polityki monetarnej i fiskalnej do przyjętych celów redystrybucji dochodu narodowego.

³ Wybór okresu objętego analizą został w dużej mierze podyktowany dostępnością porównywalnych danych.

cji zbiorowej towarzyszył wzrost tempa dochodu narodowego. Wielka Brytania i Kanada wykazały przeciętny zerowy wzrost konsumpcji zbiorowej w badanych przedziałach czasu, czemu towarzyszył spadek tempa wzrostu gospodarczego w Kanadzie, a przyspieszenie gospodarcze w Wielkiej Brytanii.

Analiza danych za okres 1975–1992 z tabeli 2 w zasadzie – oprócz Włoch – nie potwierdza widocznej zależności pomiędzy dynamiką wydatków na konsumpcję zbiorową a wzrostem gospodarczym.

Czy w związku z tą obserwacją można stwierdzić, że państwa czołowej siódemki doszły do wniosku, że dalsze zwiększanie konsumpcji zbiorowej oraz wydatków publicznych staje się nieefektywne, gdyż nie prowadzi do dalszego przyspieszania tempa wzrostu gospodarczego?

Pośród czołowej siedemnastki państw z tabeli 1 jedynie Stany Zjednoczone i Japonia wykazywały wzrost udziału wydatków publicznych w dochodzie narodowym w okresie 1996–2002, ale w obydwu tych państwach wydatki te nie przekroczyły pułapu 40% dochodu narodowego. W pozostałych krajach w latach 1996–2002 pojawiła się tendencja do obniżania wydatków publicznych – przeważnie również do progu 40%. Czy jest to optymalny pułap wydatków, do którego dążą współczesne wysokorozwinięte państwa⁴?

Adolf Wagner zauważał powiązanie tempa wzrostu gospodarczego ze wzrostem wydatków publicznych, kiedy pułap ten nie przekraczał w Niemczech 15%, a przeciętnie w czołowej siedemnastce krajów nie był wyższy niż 13%. Powiązanie tych dwóch agregatów po przekroczeniu pułapu 40% o wiele trudniej zauważyć, a paradoksalnie można stwierdzić, że w wysokorozwiniętych państwach, takich jak Japonia, Niemcy i Francja, obniżeniu wydatków na konsumpcję zbiorową towarzyszyło przyspieszenie tempa wzrostu gospodarczego.

Tabela 1. Udział wydatków publicznych w dochodzie narodowym wybranych państw w latach 1870–2002 (w %)

NAZWA PAŃSTWA	1870 ^a	1913	1920	1937	1960	1980	1990	1996	2002
Australia	18,3	18,3	19,3	14,8	21,2	34,1	34,9	35,9	35,6
Austria	10,5	17,0	14,7 ^b	20,6	35,7	48,1	38,6	51,6	51,3
Belgia	–	13,8	22,1	21,8	30,3	57,8	54,3	52,9	50,5
Francja ^c	12,6	17,0	27,6	29,0	34,6	46,1	49,8	55,0	53,6
Hiszpania	–	11,0	8,3	13,2	18,8	32,2	42,0	43,7	39,9

⁴ Formułowanie dalej idących sądów dotyczących optymalnego pułapu wydatków publicznych, sprzyjającego poprawie dynamiki gospodarczej, wymagałoby dalszych analiz sprowadzonych do warunków porównywalności danych statystycznych. Kolejne zagadnienie wymagające odrębnej analizy to efektywność wydatków publicznych rozumianych jako stymulator wzrostu gospodarczego.

Ciąg dalszy tabeli 1

NAZWA PAŃSTWA	1870 ^a	1913	1920	1937	1960	1980	1990	1996	2002
Holandia	9,1	9,0	13,5	19,0	33,7	55,8	54,1	49,3	47,5
Irlandia	–	–	18,8	25,5	28,0	48,9	41,2	42,0	33,5
Japonia	8,8	8,3	14,8	25,4	17,5	32,0	31,3	35,9	39,8
Kanada	–	–	16,7	25,0	28,6	38,8	46,0	44,7	41,4
Niemcy	10,0	14,8	25,0	34,1	32,4	47,9	45,1	49,1	48,5
Norwegia	5,9	9,3	16,0	11,8	29,9	43,8	54,9	49,2	47,5
Nowa Zelandia ^d	–	–	24,6	25,3	26,9	38,1	41,3	34,7	41,6
Stany Zjednoczone	7,3	7,5	12,1	19,7	27,0	31,4	32,8	32,4	34,1
Szwajcaria	16,5	14,0	17,0	24,1	17,2	32,8	33,5	39,4	34,3
Szwecja ^c	5,7 ^b	10,4	10,9	16,5	31,0	60,1	59,1	64,2	58,3
Wielka Brytania	9,4	12,7	26,2	30,0	32,2	43,0	39,9	43,0	41,1
Włochy	13,7	17,1	30,1	31,1	30,1	42,1	53,4	52,7	48,0
Całkowita średnia	10,7	12,7	18,7	22,8	27,9	43,1	44,8	45,6	41,5

^a Lub najbliższy dostępny rok dla wszystkich kolumn. Dane sprzed II wojny światowej są często przedstawiane na podstawie PNB lub PNN.

^b Dane dla tego roku, Nowa Zelandia: 1960–1970 i 1994–1995 = 1996.

^c Dane za 1996 i 2002: obliczenia oparte na definicji z Maastricht i są niższe niż te opublikowane przez INSEE, krajowy urząd statystyczny.

^d 1995 zamiast 1996 z powodu przerwy w publikowaniu danych.

Źródło: V. Tanzi, L. Schuknecht, *Public spending in the 20th century: A global perspective*, Cambridge 2000, za: V. Tanzi, *Ekonomiczna rola rządu w XXI wieku*, Państwo i Rynek 2006, nr 1, s. 1–2.

Tabela 2. Zróżnicowanie tempa wzrostu konsumpcji publicznej i tempa wzrostu gospodarczego w okresie 1985–1992 i 1975–1984 w siedmiu najwyższej uprzemysłowionych państwach

NAZWA PAŃSTWA	WZROST PRZECIĘTNEJ KONSUMPCJI ZBIOROWEJ W OKRESACH 1985–1992 I 1975–1984 (w%)	RÓŻNICA PRZECIĘTNEGO ROCZNEGO TEMPA WZROSTU PKB W OKRESACH 1985–1992 I 1975–1984 (w%)
Stany Zjednoczone	0,8	–0,3
Japonia	–2,0	0,1
Niemcy	–0,5	1,2
Francja	–0,6	0,5
Włochy	–0,6	–0,6
Wielka Brytania	0	0,6
Kanada	0	–0,6
Średnia	–0,41	0,13

Źródło: obliczenia własne na podstawie IMF World Economic Outlook, May 1993, Washington DC.

WAGNER'S LAW AFTER MORE THAN CENTURY – INCREASE OR DECREASE OF PUBLIC EXPENDITURE STIPULATES ECONOMIC GROWTH?

SUMMARY

The main aim of this paper is to refresh the theoretical concept called Wagner's Law which says that economic growth should be stipulated by increasing public expenditure. Statistical data confirm that there has been a growing share of public expenditure in the national income of main countries for the past century, which may be treated as a sign of a diminishing role of the market mechanism in the process of economic development.

It is not easy to prove beyond any doubt that growing public expenditure influences directly the acceleration of the economic growth rate, among others because nowadays the state is able to use instruments which are difficult to quantify, and instead of expenditure it may use, for instance, tax relaxation or tax exemptions.

Observations of the long term trends lead to the conclusion that allocation of resources by the state systematically supersedes the market mechanism. When in highly developed countries the public expenditure share in the national income come close to the limit of 50%, they try hard not to exceed this threshold, although 40% share seems to be the level required by those countries.

