

9

MACIEJ WRÓBLEWSKI

Równowaga finansów publicznych we współczesnym świecie na przykładzie Australii

Opiekunowie naukowci: mgr Agnieszka Woźniak, dr Anna Czarczyńska

Maciej Wróblewski – student II roku studiów pierwszego stopnia na kierunku ekonomia – rynki zagraniczne. Członek Polskiego Towarzystwa Ekonomicznego, pełni również funkcję Studenckiego Ambasadora Google jako jeden z 60 studentów w Europie.

1. Wstęp

Proces narastania ogromnych długów, które przytłaczają obecnie wszystkie państwa europejskie i na dłuższą metę doprowadzą je prawdopodobnie do ruiny, przebiegał wszędzie prawie jednakowo.

Autorem powyższego zdania nie jest Nouriel Roubini, Joseph Stiglitz czy inny znany, współczesny ekonomista. Fragment ten to cytat z klasyki – *Badania nad naturą i przyczynami bogactwa narodów* Adama Smitha (2007, s. 610), doskonale obrazujący ponadczasowość problemów nierównowagi finansów publicznych.

Obecny kryzys zadłużenia, z którym boryka się większość rozwiniętych gospodarek (głównie europejskich), nie jest zjawiskiem niespodziewanym. Można go przyrównać do *Czarnego Łabędzia* z książki *The Black Swan* Nassima Taleba (2010, s. 17). *Czarny Łabędź* to taka sytuacja, która: występuje rzadko, wywarła ogromny wpływ na rzeczywistość oraz została oceniona jako przewidywalna, ale już po fakcie. Część państw, która ma dziś problemy ze spłatą swoich zobowiązań, od 2000 r. permanentnie się zadłuża (np. Grecja, Portugalia czy Wielka Brytania¹), a kryzys finansowy lat 2007–2009 jedynie bardziej uwiarygodnił błędy w zarządzaniu finansami publicznymi, przyspieszając to, co nieuniknione.

Nadmierny poziom zadłużenia publicznego przy jednoczesnym wzroście kosztów jego obsługi wpędza kraje o zaawansowanych gospodarkach w pułapkę zadłużenia, której konsekwencją może być głęboka recesja na skutek niewypłacalności lub konieczności dokonania cięć budżetowych/podnoszenia podatków. Nasuwa się tu pytanie, czy we współczesnym świecie jest możliwe, w pewnych warunkach, osiągnięcie równowagi finansów publicznych w długim okresie. Zdaniem autora jest to możliwe. Przykładem państwa o zrównoważonych finansach publicznych i jednocześnie niskim zadłużeniu jest Australia.

Celem niniejszej pracy jest analiza stanu australijskich finansów publicznych z uwzględnieniem kryzysu finansowego lat 2007–2009. Najpierw zostanie przedstawiona charakterystyka gospodarki Australii, następnie zostaną omówione jej relacje handlowe, oraz założenia polityki fiskalnej. Analiza powyższych zagadnień jest konieczna dla zrozumienia istoty długu oraz czynników mających wpływ na jego rozmiar. W kolejnej części autor zaprezentuje historyczne ujęcie długu Australii, a następnie zbada jego obecny stan oraz wpływ kryzysu finansowego na poziom zadłużenia.

¹ Na podstawie danych z: <http://www.tradingeconomics.com/country-list/government-debt-to-gdp> (20.02.2013).

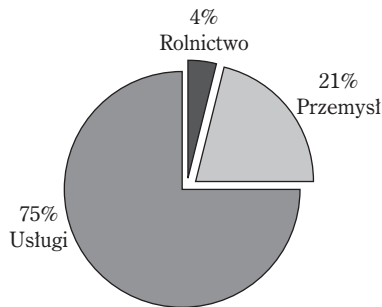
2. Charakterystyka Australii

2.1. Gospodarka

Australia zdecydowanie wyróżnia się wśród krajów wysoko rozwiniętych, szczególnie pod względem bardzo korzystnych wskaźników ekonomicznych. Ten niespełna 23-milionowy kraj², którego historia zaczęła się w XVIII wieku, jest osiemnątą co do wielkości gospodarką świata³. Ze względu na fakt, że żyjemy obecnie w świecie post PKB, warto również przytoczyć inne wskaźniki mierzące dobrobyt, np. ranking HDI (Human Development Index), w którym Australia zajmuje drugą pozycję⁴.

Struktura australijskiego produktu krajowego brutto zaprezentowana jest na rysunku 1.

Rysunek 1. Struktura australijskiego PKB



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych CIA The World Factbook, <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/as.html> (24.01.2012).

Dane przedstawione na rysunku 1 – usługi stanowią $\frac{3}{4}$ PKB przy jednocześnie niskim udziale rolnictwa (4%) – świadczą o dojrzałości australijskiej gospodarki. A co jest jej podstawą?

Najmniejszy kontynent na świecie obfituje w zasoby surowców naturalnych, a gospodarka Australii opiera się właśnie na przemyśle wydobywczym. Choć przemysł ogółem stanowi 21% PKB, warto mieć na uwadze, że znaczna część usług świadczona jest górnictwu.

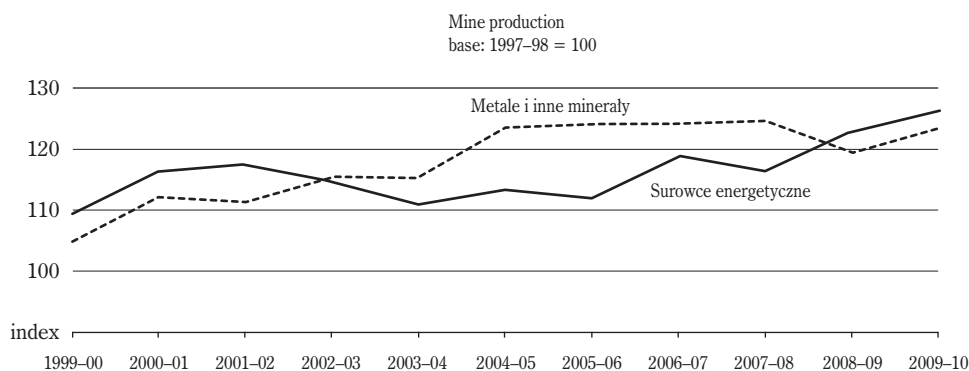
² Pod koniec czerwca 2011 r. populacja Australii wynosiła 22 620 600 (Australian Bureau of Statistics <http://www.abs.gov.au/ausstats/abs@.nsf/mf/3101.0> (15.01.2012)).

³ Według Central Intelligence Agency (CIA) PKB z uwzględnieniem parytetu siły nabywczej (PPP) (CIA The World Factbook <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/as.html> (15.01.2012)).

⁴ Program Narodów Zjednoczonych ds. rozwoju; <http://hdr.undp.org/en/statistics/> (20.01.2012).

Górnictwo to również swego rodzaju motor napędowy gospodarki. W związku z rosnącymi na świecie cenami surowców kopalnych oraz rozwojem technologii wydobywczych (przez co zwiększa się opłacalność eksploatacji nierentownych dotąd złóż oraz inwestowanie w nowe), a także rosnącym popytem zgłaszanym przez dynamicznie rozwijające się kraje Azji Południowo-Wschodniej, wydobywanie kopali systematycznie rośnie. Ten proces jest pokazany na rysunku 2.

Rysunek 2. Wydobywanie surowców kopalnych w Australii w latach 1999–2010 (okres 1997/98 przyjęty jako wartość 100)



Źródło: Australian Bureau of Agricultural and Resource Economics and Services (ABARES), Australian mineral statistic – March quarter 2011, s. 9; zmiana nazw na wykresie dokonana przez autora.

Skutkiem prężnego rozwoju sektora wydobywczego jest m.in. rosnące zapotrzebowanie na pracę wysoko wykwalifikowanych robotników, szczególnie górników. Implikuje to aktywne poszukiwanie pracowników w pogrążonej kryzysem Europie, również w Polsce⁵. Zachętą do przeniesienia się na ten odległy kontynent jest płaca wynosząca około 140 tysięcy dolarów australijskich rocznie⁶. Dla porównania: średnie zarobki w polskim górnictwie to około 80 tys. złotych rocznie⁷, co stanowi równowartość nieco ponad 24 tys. AUD⁸.

Przy omawianiu australijskiej gospodarki należy także wspomnieć o wysokich standardach w zakresie wolności gospodarczej, które są jej trwałym fundamentem. Dowodem tego jest trzecie miejsce w rankingu wolności gospodarczej

⁵ http://wyborcza.biz/biznes/1,100896,10663954,Australia_zaprasza_polskich_gornikow__Roczne_zarobki.html (23.01.2012).

⁶ Ibidem.

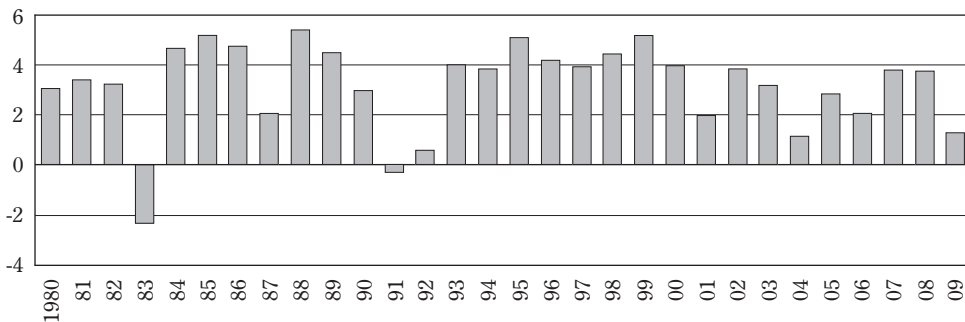
⁷ http://www.money.pl/gospodarka/raporty/arttykul/gornicy;z;jsw;zarabiaja;6;8;tys;zl;miesieczni_e;chca;podwyzek,18,0,814098.html (23.01.2012); wliczając pensje dodatkowe (24.01.2012).

⁸ Autor przyjął kurs AUD/PLN 3,29 (kurs średni NBP z dnia 30.11.2012).

The Heritage Foundation⁹, co świadczy o wysokim poszanowaniu praw własności, znikomej korupcji oraz otwartości i dojrzałości australijskiego rynku.

Opisane czynniki prowadzą do stałego wzrostu gospodarczego, który został zaprezentowany na rysunku 3 i w latach 1980–2009 wyniósł średnio 3,28% r/r. Na podstawie rysunku możemy wyczytać, że Australia od 1992 r. nie doświadczyła recesji (rozumianej jako ujemny przyrost PKB), a światowe zawirowania gospodarcze ostatnich lat, takie jak kryzys azjatycki 1997 r. czy bańka dot.com przeszły przez Australię dość łagodnie, przejawiając się spowolnieniem dynamiki produktu krajowego.

Rysunek 3. Dynamika australijskiego PKB w latach 1980–2009



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Banku Światowego – <http://data.worldbank.org/?display=default> (30.01.2012).

Z tych obserwacji można wysnuć wniosek, że gospodarka Australii relatywnie słabo reaguje na negatywne bodźce z krajów wysoko rozwiniętych. Jakiego przyczyny?

Pierwszą z nich jest stabilność sektora finansowego, co wynika z ostrożnościowej polityki monetarnej Banku Australii. Nieco bardziej jednak istotnym źródłem odporności Australii jest eksport – jego struktura oraz kraje docelowe.

2.2. Handel międzynarodowy

Choć Australii nie możemy zaliczyć do krajów eksportowych – eksport stanowił w 2011 r. zaledwie 21,2% PKB¹⁰ i jednocześnie osiągnięty został dodatni bilans handlowy w wysokości 2,7% PKB¹¹ – to jednak wymiana międzynarodowa

⁹ The Heritage Foundation, <http://www.heritage.org/index/default> (25.01.2012).

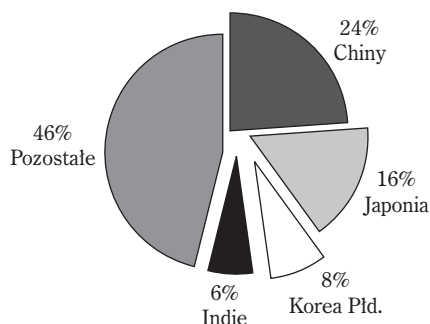
¹⁰ Obliczono na podstawie danych z: Fact Sheet, Department of Foreign Affairs and Trade (DFAT); <http://www.dfat.gov.au/geo/fs/aust.pdf> (26.01.2012).

¹¹ Ibidem.

jest znaczącym czynnikiem rozwoju gospodarczego tego kraju. Zasoby naturalne stanowią 40% wartości australijskiego eksportu¹², przy czym należy mieć na uwadze także dobra przetworzone z surowców wydobywanych w Australii. Należy też pamiętać, że spora część usług świadczona jest koncernom wydobywczym, za prawdziwe możemy uznać twierdzenie, iż Australia zawdzięcza swoje bogactwo dobremu gospodarowaniu zasobami naturalnymi.

Przyjrzyjmy się teraz krajom docelowym australijskiego eksportu, którego dużą częścią jest handel rudą żelaza (plus koncentraty), węglem kamiennym, złotem oraz gazem ziemnym¹³. Nabywcy australijskich dóbr przedstawieni są na rysunku 4, a największym z nich jest Chińska Republika Ludowa, której znaczenie w strukturze eksportu systematycznie wzrasta. Jest to przede wszystkim spowodowane dynamicznym rozwojem Państwa Środka, co niesie ze sobą rosnące zapotrzebowanie kraju na surowce. Chiny współpracują także gospodarczo z Australią, a wartość chińskich inwestycji w tym kraju to 80 miliardów dolarów amerykańskich w latach 2007–2010¹⁴.

Rysunek 4. Kraje docelowe australijskiego eksportu w roku 2010–2011



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych: DFAT, Composition of Trade Australia 2010–2011, s. 29.

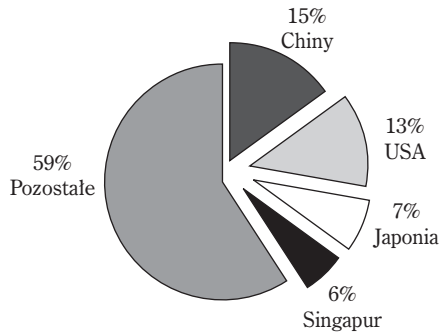
Chiny są także największym źródłem australijskiego importu, co ilustruje rysunek 5. Zjawisko to jest podobne do innych rozwiniętych gospodarek świata, a wynika z faktu, że w Chinach odbywa się znacząca część produkcji wielu dóbr – głównie dotyczy to końcowego montowania produktów, co determinuje treść oznaczenia *Made in...*

¹² Źródło: Australian Trade Commission, <http://www.austrade.pl/handel/sektory-w-australii/gornictwo-i-surowce-naturalne/> (21.02.2012).

¹³ Australia Fact Sheet, DFAT <http://www.dfat.gov.au/geo/fs/aust.pdf> (27.01.2012).

¹⁴ Economy Watch, http://www.economywatch.com/world_economy/australia/?page=full (21.01.2012).

Rysunek 5. Źródła australijskiego importu w roku 2010–2011



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych: DFAT, *Composition of Trade Australia 2010–2011*, s. 29.

Australia importuje głównie ropę naftową (mimo że paradoksalnie sama jest jej eksporterem), a także takie dobra jak samochody, produkty medyczne czy sprzęt telekomunikacyjny¹⁵.

Opisana charakterystyka australijskiego handlu zagranicznego pozwala nam na wyciągnięcie kluczowego wniosku. Znaczący udział szybko rozwijających się krajów Azji Południowo-Wschodniej w grupie krajów importerów jest czynnikiem izolującym gospodarkę od negatywnych szoków ze strony państw Zachodu. Obserwowany w czasie światowego spowolnienia gospodarczego spadek popytu nie jest dużym zagrożeniem dla Australii, ponieważ kraje, zwane azjatyckimi tygrysami, dynamicznie się rozwijają i ich zapotrzebowanie na kopaliny rośnie¹⁶. Rośnie więc i bogactwo Australii.

3. Polityka budżetowa Australii

3.1. Rola deficytu budżetowego

Po zaprezentowaniu cech australijskiej gospodarki przejdźmy do analizy polityki budżetowej omawianego kraju. Niewątpliwie charakterystyczną cechą kultury politycznej Australii jest szczególna troska o przyszłe pokolenia, co może mieć wpływ na wskaźniki analizowanego w tej pracy zadłużenia publicznego. Dług sektora finansów publicznych w 2010 r. wyniósł w ujęciu brutto 28,8% Produktu

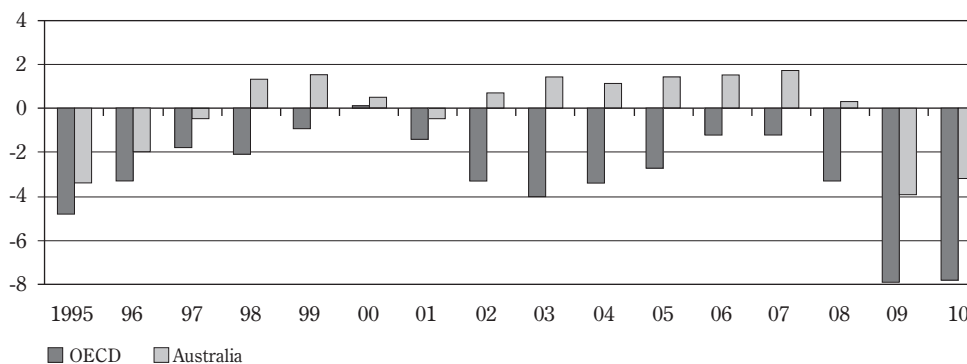
¹⁵ Australia Fact Sheet, DFAT <http://www.dfat.gov.au/geo/fs/aust.pdf> (27.01.2012).

¹⁶ Por. http://www.gochina.gov.pl/20120523/zapotrzebowanie_importowe (20.02.2013).

Krajowego Brutto¹⁷, a netto 5,3% PKB¹⁸. W roku budżetowym 2010–2011 (rok budżetowy rozpoczyna się 1 lipca i kończy 30 czerwca) Australia miała deficyt budżetowy w wysokości 3,3% PKB¹⁹.

Przez wiele kolejnych lat Australia osiągała nadwyżkę budżetową, decydując się na deficyt w czasach spowolnień gospodarczych. Potwierdzają to dane zaprezentowane na rysunku 6. Pozwala to na stwierdzenie, że deficyt budżetowy w głównej mierze pełnił funkcję elementu polityki antycyklicznej, stabilizując koniunkturę. Taka fiskalna zachowawczość stanowi, w porównaniu do większości rozwiniętych krajów na świecie (reprezentowanych na wykresie jako kraje należące do OECD), duże osiągnięcie, choć długotrwała równowaga fiskalna nie powinna być wyjątkowa.

Rysunek 6. Deficyt budżetowy Australii oraz krajów OECD (średnia) jako %PKB



Źródło: opracowanie własne po podstawie danych Global Finance: <http://www.gfmag.com/tools/global-database/economic-data/10395-public-deficit-by-country.html#axzz1k6ChYzA0> (25.01.2012).

Dane przedstawione na rysunku 6 obrazują specyficzną cechę rządzących Australią w kwestii zarządzania finansami państwa – niechęć do obciążania zobowiązaniami przyszłych pokoleń (deficyt najłatwiej jest, pomijając nadwyżki z lat poprzednich, pokryć emisją długu). Ta charakterystyczna cecha jest głęboko obecna w kulturze politycznej, co zostanie omówione w dalszej części tekstu.

Z pewnością możemy stwierdzić, iż Australii łatwiej jest utrzymywać budżet w ryzach ze względu na jej bogactwa naturalne. Potwierdzenie można znaleźć na

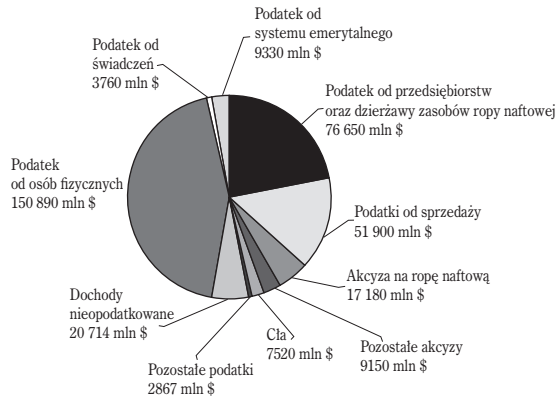
¹⁷ CIA The World Factbook <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/as.html> (16.01.2012).

¹⁸ Economy Watch, <http://www.economywatch.com/economic-statistics/country/Australia/> (16.01.2012).

¹⁹ Budget Paper No. 1: Budget Strategy and Outlook 2011 12, Statement 3: Fiscal Strategy and Outlook, Australian Government.

rysunku 7, który ukazuje źródła dochodów budżetowych szczebla centralnego. Znaczna część z nich pochodzi właśnie od przedsiębiorstw wydobywczych, podatków nałożonych na kopaliny oraz z opodatkowania pracy, a przecież górnictwo jest czołowym australijskim źródłem pracy.

Rysunek 7. Struktura dochodów budżetowych Australii



Źródło: Australian Government, Budget 2011-2012, Chartpack – chart p46, <http://www.budget.gov.au/2011-12/index.htm> (19.01.2012) (zmiana nazw na wykresie dokonana przez autora).

3.2. Karta Uczciwości Budżetowej (Charter of Budget Honesty Act)

Następnym czynnikiem sprzyjającym dążeniu do równowagi fiskalnej jest wspomniana kultura polityczna w Australii, której zobrazowanie stanowi uchwalona w 1998 r. Karta Uczciwości Budżetowej. Jest to wyróżniający się w świecie akt prawny mający na celu poprawę zarządzania finansami państwa oraz ułatwienie społecznej kontroli nad polityką budżetową oraz jej efektywnością. Karta opisuje ramy prowadzenia polityki fiskalnej, wymagając, by strategia fiskalna była oparta na zasadach prawidłowego zarządzania budżetowego²⁰.

Zgodnie z treścią tej ustawy rządzący są zobowiązani do prowadzenia polityki fiskalnej w celu utrzymania dobrej koniunktury gospodarczej (*prosperity*) oraz do zapewnienia dobrobytu obywatelom Australii w perspektywie średnioterminowej (*medium-term*). Polityka budżetowa rządu musi być ukierunkowana na zachowanie ogólnej stabilności, ze szczególnym uwzględnieniem wpływu podejmowanych decyzji na sytuację finansową przyszłych pokoleń.

Kolejnym istotnym aspektem poruszonym w tym akcie prawnym jest nacisk położony na transparentność polityki fiskalnej. Karta wymusza szczegółową oraz

²⁰ Źródło: Charter of Budget Honesty Act, 1998 -C2004C00949, Part 1 Section 1.

cykliczną sprawozdawczość budżetową, której celem jest zwiększenie przejrzystości działań państwa w kwestii budżetu oraz możliwości oceniania i porównywania przez obywateli prowadzonej polityki budżetowej, a także konfrontowanie jej zgodności z przedstawioną przez rząd przedwyborczą strategią budżetową.

W Karcie wskazano kilka rodzajów sprawozdań czy oświadczeń. Jednym z nich jest śródroczne przedstawienie wyników z działań rządzących w sprawie wykonania budżetu. Raport ten musi również zawierać szczegółowe wyliczenia dotyczące wydatków państwa, także perspektywy rozwoju sytuacji gospodarczej. Informacje zawarte w tym raporcie powinny być ujęte w jak najszerszym zakresie, a sam raport musi być oparty na ogólnie przyjętych zasadach sprawozdawczości²¹.

Przedstawione innowacyjne rozwiązanie ponadczasowego problemu *time inconsistency* nie jest wolne od wad (Wanna, 2006). Niewątpliwie poprawiona została transparentność budżetu, zwiększyła się ilość informacji o działaniach rządu oraz dostęp do niej. Definicje zawarte w tej ustawie są ogólnikowe, powierzchowne, czego przykładem jest użycie w wielu miejscach takich słów jak: „rozsądny”, „ostrożny” czy „rozważny”. Przy tak niejednoznacznych definicjach (różne grupy interesów czy poziomy awersji do ryzyka itd.) ważną staje się ich interpretacja, która można rodzić wiele kontrowersji. Kolejną wadą jest brak sankcji prawnych za nieprzestrzeganie zapisów Karty, które i tak trudno by było egzekwować przy takiej niejasności sformułowań.

Pomimo omawianych niedoskonałości Karta Uczciwości Budżetowej spełnia nadal swoje zadania, wyznaczając ramy prowadzenia polityki fiskalnej. Nasuwa się tu także myśl, czy podobny akt prawny jest możliwy do uchwalenia w Polsce, a jeśli tak – w jakim kształcie. Zdaniem autora byłoby to bardzo trudne. Pierwszą przeszkodą jest niechęć władzy do samoograniczeń oraz narzucania sobie dodatkowych obowiązków, czym właśnie jest cykliczna sprawozdawczość. Drugą barierą jest brak demokratycznego nacisku przez społeczeństwo na władzę, szczególnie w celu wykonywania nieusankcjonowanych obowiązków, a zobrazowaniem tego jest niskie zainteresowanie Polaków polityką w wymiarze ekonomicznym (raportami NIK o wykonaniu budżetu interesuje się niewiele osób). Jest to efekt m.in. braku znajomości mechanizmów polityki gospodarczej oraz niskiego poziomu społeczeństwa obywatelskiego w Polsce. Nie zważając na to, uchwalenie Karty w Polsce poprawiłoby, zdaniem autora, jakość prowadzenia polityki budżetowej w Polsce.

²¹ Charter of Budget Honesty Act, 1998 -C2004C00949, Part 5 Section 16.

4. Dług publiczny

Jednym ze skutków nierozważnego zarządzania finansami państwa jest często stopniowe narastanie zobowiązań w postaci długu publicznego, które w przyszłości mogą stać się dużym obciążeniem dla budżetu zadłużonego państwa. Tak nie jest w Australii ze względu na prowadzenie rozważnej i odpowiedzialnej polityki fiskalnej, której skutkiem jest już przytoczony w tej pracy wskaźnik długu publicznego do PKB Australii, który w 2010 wyniósł w ujęciu netto 5,3%, a brutto 28,8%²². Poprzez tak niskie wskaźniki zadłużenia Australia zajmuje dopiero 94. pozycję w rankingu CIA krajów o najwyższym zadłużeniu sektora finansów publicznych brutto do PKB²³.

4.1. Historia australijskiego długu publicznego

Przystępując do analizy zadłużenia państwa, warto zacząć od ujęcia historycznego. Pozwoli nam to zaobserwować występujące trendy oraz zrozumieć podejście danego kraju do kwestii długu publicznego.

Od momentu rozpoczęcia kolonizacji kontynentu populacja białego człowieka w Australii wzrastała bardzo szybko dzięki napływowi imigrantów. W 1788 r. ludność tej kolonii liczyła 859 osób (bez uwzględnienia rdzennych mieszkańców), w 1838 r. 151 800 osób, a 50 lat później kontynent zamieszkiwało już ponad 2 951 000 obywateli²⁴. Jednocześnie w wyniku coraz dokładniejszej eksploracji nowych obszarów Australii zaczęto odkrywać złoża kopalin. Tak duży napływ imigrantów, nowe złoża (początki górnictwa) i w związku z tym rozwój gospodarki spowodowały konieczność budowy infrastruktury (od postaw), w której to główną rolę odegrały władze kolonialne. Środki na inwestycje pozyskiwano, zadłużając się. Z powodów nierozwiniętego rynku kapitałowego pożyczki zaciągano za granicą, głównie w Londynie (Marco, Pirie, Au-Yeung, *http*, s. 7).

Pierwszą obligację rządową, która to zapoczątkowała nowy okres w dziejach australijskiego długu publicznego, rząd Australii wyemitował w 1915 r. na

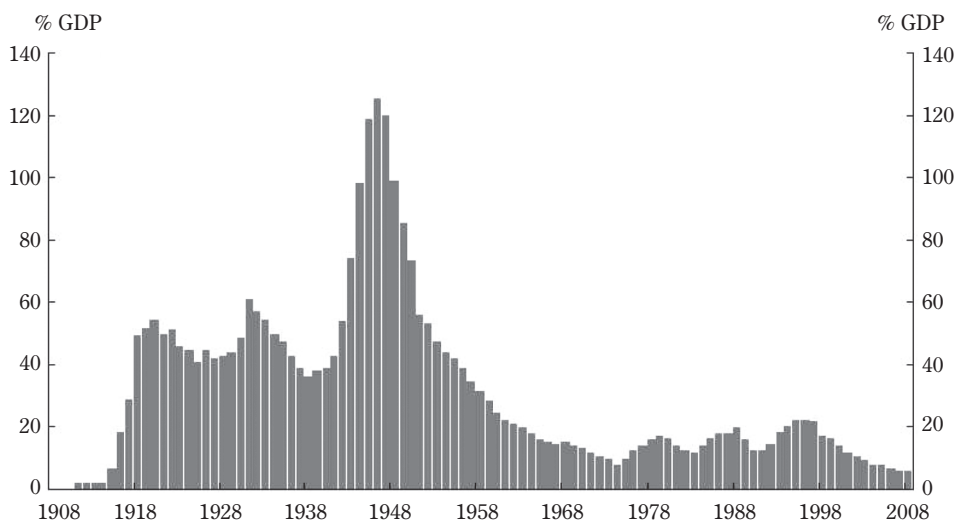
²² CIA The World Factbook <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/as.html> (16.01.2012).

²³ CIA The World Factbook, <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/rankorder/2186rank.html?countryName=Australia&countryCode=as®ionCode=aus&rank=94#as> (24.01.2012).

²⁴ Australian Bureau of Statistics, cat. no. 3105.0.65.001 Australian Historical Population Statistics, http://www.abs.gov.au/AUSSTATS/ABS@Archive.nsf/log?openagent&3105065001_table1.xls&3105.0.65.001&Data%20Cubes&3451B0B3478CB42ECA2571760022670D&0&2006&23.05.2006&Latest (20.01.2012).

potrzeby sfinansowania działań wojennych w ramach I wojny światowej²⁵. Od tej pory zadłużenie państwa systematycznie rosło, osiągając swoje maksimum w czasach II wojny światowej, co jest zilustrowane na rysunku 8.

Rysunek 8. Dług publiczny brutto Australii jako procent PKB w latach 1908–2008



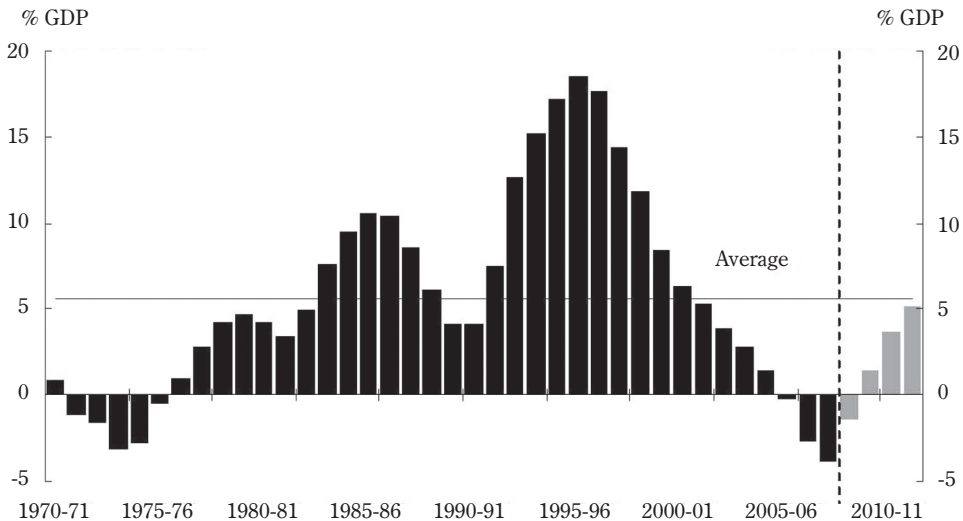
Źródło: Di Marco, Pirie, Au-Yeung (<http>, s. 8).

4.2. Dług publiczny po 1945 roku

Jak możemy zaobserwować na rysunku 8, po zakończeniu wojny w 1945 r. zadłużenie publiczne w odniesieniu do produktu krajowego brutto systematycznie malało, a od lat 60. wynosi średnio 18% PKB. Od tego czasu Australia przeszła jednak kompleksową reformę gospodarczą w latach 80. za rządów laburzystów – premiera Boba Hawke oraz ministra finansów (*Treasurer*) Paula Keatinga – australijska gospodarka została skierowana w stronę większego liberalizmu. Australijski dolar został upłynniony, zniesiono lub obniżono wiele taryf celnych, zreorganizowano system podatkowy. Rozpoczęto proces prywatyzacji, w wyniku której sprzedana została część lub całość wielu państwowych dotąd przedsiębiorstw takich jak linie lotnicze QUANTAS, Commonwealth Bank czy Telstra (komunikacja i media). Jednym ze skutków tych reform jest m.in. wzrost zadłużenia w ujęciu netto, co jest zaprezentowane na rysunku 9.

²⁵ Australian Office of Financial Management 2003-04, Annual Report, Review: Foreign Currency Debt w: Di Marco, Pirie, Au-Yeung (<http>).

Rysunek 9. Dług publiczny netto Australii jako procent PKB w latach 1970–2006



Źródło: Di Marco, Pirie, Au-Yeung ([http](http://), s. 10).

Warto w tym miejscu zaznaczyć, że ujęcie netto długu publicznego zdecydowanie lepiej oddaje faktyczny stan zadłużenia państwa, ponieważ bierze pod uwagę drugą stronę bilansu – aktywa. Dla przykładu – zadłużenie sektora finansów publicznych brutto w odniesieniu do PKB w 2010 r. Włoch i Japonii wynosiło odpowiednio 119% oraz 221%, podczas gdy w ujęciu netto 100% i 117%. Wracając do analizy – rysunek 9 pozwala zauważyć dążenie Australii do osiągnięcia nadwyżki płynnych aktywów nad zobowiązaniami, czyli do gromadzenia oszczędności, które będą mogły zostać wydane w czasie sytuacji kryzysowych (co jest ujęte na rysunku 9 w przewidywaniach dla lat 2009–10 oraz kolejnych) lub wojny itp.

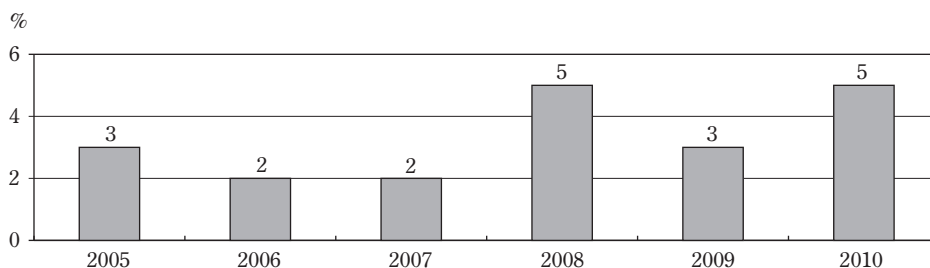
5. Kryzys finansowy 2007–2009 a zadłużenie Australii

Kryzys finansowy, którego symbolicznym początkiem był upadek banku inwestycyjnego Lehman Brothers, był kryzysem w wymiarze światowym i nie ominął gospodarki Australii, choć przebiegał znacznie łagodniej. Mimo że podczas kryzysu gospodarka ominęła recesji (rozumianej jako ujemny przyrost PKB – zob. rysunek 3), to zarówno bank centralny (Reserve Bank of Australia), jak i przedsiębiorcy używali terminu „recesja” do opisanie ówczesnej sytuacji ekonomicznej kraju (Eslake, 2009, s. 232). Wynikało to z pogorszenia się innych wskaźników, m.in. poziomu bezrobocia.

5.1. Kryzys finansowy w Australii

Zauważa się wiele przyczyn wyjaśniających łagodny przebieg kryzysu w omawianym państwie. Pierwszą z nich jest struktura australijskiego eksportu. Jak już napisano, głównymi partnerami handlowymi Australii są państwa Azji Południowo-Wschodniej, w których kryzys objawił się spowolnieniem tempa wzrostu, a więc nie spowodował drastycznego spadku zamówień na surowce naturalne. Dodatkowo można stwierdzić, że rynek kopalin jest mniej labilny niż np. rynek dóbr konsumpcyjnych, co zapewnia Australii większą stabilność finansową. Te cechy eksportu pozwoliły Australii utrzymać wzrost eksportu, co pokazuje rysunek 10.

Rysunek 10. Tempo wzrostu australijskiego eksportu w latach 2005–2010



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Międzynarodowego Funduszu Walutowego podanych za Economy Watch – http://www.economywatch.com/economic-statistics/Australia/Export_Volume_All_Items_Goods_Services_Percent_Change/ (26.01.2012).

Kolejną przyczyną słabych objawów kryzysowych jest specyficzna sytuacja na australijskim rynku mieszkaniowym. W ciągu minionej dekady w Australii występowała przewaga popytu nad podażą, co skutkowało nie tyle dużym wzrostem ceny domów, ile niskim odsetkiem pustostanów. Jest to przeciwieństwo sytuacji, która miała miejsce w Stanach Zjednoczonych, gdzie w wyniku boomu na rynku nieruchomości domy były budowane jako inwestycja – 10% było niezamieszkałych (Di Marco, Pirie, Au-Yeung, http). Oznacza to, że w Australii rzadko występowała sytuacja, kiedy rodzina posiadała drugą nieruchomość jako inwestycję (dodatkowo finansowaną kredytem hipotecznym). Istniał popyt na domy wystawiane na aukcjach komorniczych, co nie doprowadziło do tak drastycznego spadku ich ceny. Należy też dodać, że w Australii tylko 1% kredytów hipotecznych jest niespłacanych²⁶. Przyczyną tego zjawiska jest restrykcyjna polityka banku

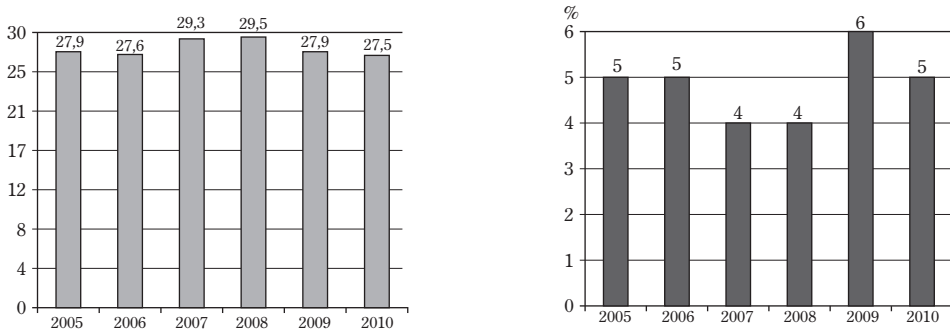
²⁶ Zaległości powyżej 90 dni.

centralnego, która wpływała także zapobiegawczo na gospodarstwa domowe, utrudniając im życie ponad stan (Eslake, 2009).

Następnym zjawiskiem wyróżniającym Australię w dobie kryzysu był stabilny sektor finansowy. Podobnie jak w przypadku rynku hipotecznego, skuteczna działalność nadzoru finansowego poskutkowała ogólną stabilnością sektora finansowego. Poświadcza to fakt, iż cztery największe banki w Australii znajdowały się w gronie nielicznych banków a ratingu AA lub wyższym (Eslake, 2009).

Nawet jeśli uniknięto spadku produktu krajowego, to spowolnienie gospodarcze dotknęło Australię. Objawiło się m.in. poprzez wzrost bezrobocia oraz konieczność wspierania popytu przez inwestycje (głównie rządowe). Jest to zobrazowane na rysunkach 11 oraz 12.

Rysunki 11 i 12. Inwestycje jako procent PKB (lewy) oraz stopa bezrobocia (prawy)



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Międzynarodowego Funduszu Walutowego podanych za Economy Watch – http://www.economywatch.com/economic-statistics/Australia/Investment_Percentage_of_GDP/, http://www.economywatch.com/economic-statistics/Australia/Unemployment_Rate_Percentage_of_Labour_Force/ (28.01.2012).

5.2. Rola deficytu budżetowego

Podobnie jak w przeszłości, tak podczas tego kryzysu deficyt budżetowy odgrywał rolę stabilizatora koniunktury.

Obywatele Australii, w porównaniu do większości mieszkańców południowej Europy, są świadomi konsekwencji nadmiernego zadłużenia. Rzutuje to na ich postawę niechęci i sprzeciwu wobec polityki permanentnego deficytu budżetowego, tak więc kiedy sytuacja gospodarcza ulega poprawie, występuje presja na zrównoważenie finansów publicznych²⁷. Taka postawa społeczeństwa, a w konse-

²⁷ Wnioski wyciągnięte na podstawie korespondencji w prof. Johnem Manganem oraz dr Bruce'm Littleboy z Uniwersytetu w Queensland.

kwencji i polityków, jest widoczna w założeniach i prognozach rządowych, zgodnie z którymi już w roku 2012–2013 osiągnięta zostanie nadwyżka w wysokości 0,3% PKB²⁸.

6. Podsumowanie

Dążenie do osiągnięcia długotrwałej równowagi finansów publicznych do gromadzenia oszczędności jest w obecnych czasach bardzo rzadko spotykane. Na podstawie doświadczeń państw europejskich możemy stwierdzić, iż wynika to z braku świadomości obywateli o zagrożeniach, jakie w dłuższej perspektywie niesie ze sobą wysokie zadłużenie państwa. Oceniając z perspektywy czasu decyzję Australii o prowadzeniu rozważnej polityki fiskalnej, nieopartej na zadłużeniu oraz mając na uwadze specyficzność tego kontynentu (szczególnie bogactwa ukryte w ziemi), możemy ją uznać za poprawną. Niski stan zadłużenia sektora publicznego jest świadectwem dobrego zarządzania finansami państwa oraz skutkuje wysoką wiarygodnością rządowych papierów wartościowych. Nie bez przyczyny australijskie obligacje mają najwyższe oceny ratingowych, czyli AAA.

Obecny kryzys światowego zadłużenia i występujące globalne nierównowagi w tym zakresie są kolejnym przykładem potwierdzającym słuszność prowadzenia zrównoważonej polityki budżetowej. Australia, mimo wpływu kryzysu, nie doświadczyła tak jak Europa poważnych konsekwencji kryzysu zadłużenia, m.in. przez rozważnie prowadzoną politykę fiskalną. Australia, w kontekście kryzysu zadłużenia części państw Unii Europejskiej, może stać się przykładem rozsądnego zarządzania swoim budżetem.

Bibliografia

- Australia Fact Sheet, DFAT <http://www.dfat.gov.au/geo/fs/aust.pdf> (27.01.2012).
- Australian Bureau of Agricultural and Resource Economics and Services, *Australian mineral statistic*, March quarter 2011.
- Australian Bureau of Statistics, *cat. no. 3105.0.65.001 Australian Historical Population Statistics*.
- Australian Government, Budget Paper No. 1: *Budget Strategy and Outlook 2011 12*, <http://www.budget.gov.au/2011-12/content/bp1/html/index.htm> (23.10.2013).
- Australian Trade Commission, <http://www.austrade.pl/handel/sektory-w-australii/gornictwo-i-surowce-naturalne/> (24.01.2012).
- Bank Światowy, <http://data.worldbank.org/?display=default> (30.01.2012).

²⁸ Budget Paper No. 1: Budget Strategy and Outlook 2011 12, Statement 3: Fiscal Strategy and Outlook, Australian Government.

- CIA The World Factbook, <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/as.html>.
- Charter of Budget Honesty Act, 1998 -C2004C00949, http://www.austlii.edu.au/au/legis/cth/consol_act/cobha1998258/sch1.html (23.10.2013).
- Di Marco, Pirie, Au-Yeung, *A history of public debt in Australia*, Australian Treasury. Dostępny na: http://www.treasury.gov.au/documents/1496/PDF/01_Debt.pdf (18.12.2011).
- Economy Watch, <http://www.economywatch.com/> oraz podstrony(21.01.2012).
- Eslake, S. (2009). *The Global Financial Crisis of 2007 – 2009 – An Australian Perspective*, The Economic Society of Australia, *Economic Papers*, 28(3).
- Global Finance, www.gfmag.com.
- Money.pl, <http://www.money.pl/gospodarka/raporty/arttykul/gornicy;zjsw;zarabiaja;6;8;ty;zl;miesiecznie;chca;podwyzek,18,0,814098.html>.
- Smith, A. (2007). *Badania nad naturą i przyczynami bogactwa narodów*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Taleb Nassim N. (2010). *The Black Swan*. Random House Trade Paperback Edition.
- Wanna, J. (2006). *Between a Rock and a Hard Place: the Nonsense of Australia's Charter of Budget Honesty Act 1998*, Australasian Political Studies Association Conference University of Newcastle, 25–27 września 2006.
- Wyborcza.biz, http://wyborcza.biz/biznes/1,100896,10663954,Australia_zaprasza_polskich_gornikow__Roczne_zarobki.html (23.01.2012).

