Anna Moździerz
Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie

KONTROWERSJE WOKÓŁ ZACIĄGANIA DŁUGU PUBLICZNEGO – Z PERSPEKTYWY KRYZYSU FINANSOWEGO

Wstęp

Wpływ światowego kryzysu finansowego (gospodarczego) na finanse publiczne nasilił toczącą się od dawna w teorii i praktyce dyskusję na temat zadłużania się państwa.

Rangę problemu wyznacza fakt, iż mimo obowiązującej w Unii Europejskiej granicy zadłużenia, którą wyznacza normatywne kryterium traktatu z Maastricht (60% PKB), dług publiczny w wielu państwach członkowskich był wyższy od wartości referencyjnej już przed wybuchem obecnego kryzysu. Mimo to państwa angażowały w dalszym ciągu środki publiczne w celu ratowania gospodarki (sektora prywatnego), co skutkowało narastaniem długu publicznego. Dług publiczny rodzi wiele konsekwencji ekonomicznych i społecznych, dlatego też w teorii ekonomii i finansów znajdujemy argumenty na rzecz wykorzystania długu publicznego w celu finansowania wydatków nieznajdujących pokrycia w dochodach, jak też przeciwne. Wynika to stąd, że kategoria długu publicznego może być efektywnie wykorzystana w polityce fiskalnej czy szerzej – społeczno-gospodarczej, jednak niesie również zagrożenia w sytuacji nadmiernego zadłużania się państwa. Zagadnienie długu publicznego jest też szeroko dyskutowane w Polsce w kontekście możliwości przekroczenia w 2010 r. progu 55% PKB, co wymagać będzie uruchomienia procedur naprawczych. Niska elastyczność wydatków publicznych przesądza o trudnościach, jakie fakt ten może zrodzić, dlatego też zaproponowano już koncepcję zmiany metody liczenia długu publicznego, która miałaby polegać na podziale długu na dług emerytalny i nieemerytalny, przy czym tylko ten pierwszy byłby brany pod uwagę w procedurach ostrożnościowych i sanacyjnych. Rachunkowe manipulowanie wielkością długu, z którym tutaj mamy do czynienia, uwidocznia jednocześnie skalę trudności w ograniczeniu potrzeb finansowych państwa.

Celem niniejszego artykułu jest wskazanie źródeł teoretycznych sporów dotyczących możliwości zadłużania się państwa, przedstawienie argumentów na rzecz wykorzystania długu publicznego w polityce państwa i sformułowanie zagrożeń, jakie niesie nadmierne zadłużenie. Teoretyczne rozważania zostały wzbogacone materiałem empirycznym dotyczącym zmian w wielkości zadłużenia publicznego w krajach Unii Europejskiej i USA w warunkach kryzysu. Sytuacja w tych krajach stała się podstawą do sformułowania wniosków dla Polski.

1. Teoretyczne kontrowersje wokół długu publicznego

Obserwowane w praktyce spory o wykorzystanie długu publicznego w polityce państwa mają swoje podstawy w braku zgody poszczególnych szkół ekonomicznych co do skutków ekonomiczno-społecznych, jakie rodzi rosnące zadłużenie. Warto w tym miejscu przytoczyć kilka charakterystycznych poglądów przedstawicieli różnych kierunków w przedmiotowej sprawie.

Zacznijmy od szkoły klasycznej, która zalecając ograniczenie ingerencji państwa przy pomocy finansów publicznych do minimum, stała na stanowisku, że dług publiczny należy ograniczać, co będzie jednym z warunków realizacji celu zapewnienia neutralności finansów państwa w stosunku do gospodarki. Problematyka długu publicznego znajdowała się m.in. wśród zainteresowań badawczych D. Ricardo. W swoim dziele *Zasady ekonomii politycznej* (Ricardo 1821) dowodzi, że nie ma wymienności pomiędzy finansowaniem wydatków rządowych z podatków i z długu publicznego. D. Ricardo wyraźnie opowiada się w sytuacji zwiększonych wydatków za podniesieniem podatków. Dług publiczny – jego zdaniem – powoduje ucieczkę kapitału. W konsekwencji zaciągania długu publicznego dochodzi więc do trwonienia zasobów.

W zaleceniach szkoły keynesowskiej odnaleźć można przyzwolenie na zaciąganie długu publicznego w celu realizacji interwencyjnej funkcji państwa. J.M. Keynes postulował finansowanie programu inwestycji publicznych z deficytu budżetowego, który rodzi wprawdzie dług wewnętrzny państwa, ale nie zakłóca funkcjonowania naturalnego mechanizmu gospodarki. Należało jednak pamiętać, aby podejmowane inwestycje miały społecznie użyteczny charakter. J. Górski i W. Sierpiński podkreślają, iż Keynes – jak i późniejsi zwolennicy jego polityki – traktował wzrost długu publicznego jako zjawisko co najmniej obojętne, o ile nie dodatnie, gdyż nie powoduje zmniejszenia bogactwa narodowego tylko pewną redystrybucję społecznego dochodu. Jednocześnie pisze, iż pogląd taki był usprawiedliwiony aż do czasu, gdy obsługa stała się istotnym obciążeniem budżetu państwa (Górski i Sierpiński 1987, s. 350–351). W praktyce jednak J.M. Keynes nie zalecał nadmiernego finansowania inwestycji ze środków publicznych w celu osiągnięcia pożądanego stanu pełnego zatrudnienia. W dziele *Ogólna teoria zatrudnienia, procentu pieniądza* (Keynes

2003) zwraca uwagę na problem przerzucania długu wynikającego z finansowania potrzeb konsumpcyjnych na przyszłe pokolenia.

Problem międzypokoleniowego podziału dochodu narodowego został też uwzględniony m.in. w hipotezie neutralności długu publicznego Barro, zwanej także teorematem ekwiwalentności (ekwiwalencji). R.J. Barro przyjął założenie, że oczekiwania podmiotów gospodarczych są racjonalne i na tej podstawie wywnioskował, że sposób finansowania deficytu nie wpływa na jego skutki. Zgodnie więc z hipotezą Barro nie ma znaczenia, czy deficyt sfinansujemy poprzez zaciąganie pożyczek, czy też poprzez wzrost obciążeń podatkowych. W hipotezie przyjęto założenie, że podmioty zachowują się racjonalnie, a w związku z tym wyciągną wniosek, że w przyszłości rząd podwyższy podatki w celu spłaty zaciągniętego długu. W tej sytuacji sektor prywatny nie będzie traktować zakupionych obligacji jako przyrostu majątku, lecz jako zapowiedź podwyżki podatków. Przygotowując się na ewentualność wzrostu podatków w przyszłości, racjonalnie działające podmioty gospodarcze zareagują na wzrost deficytu ograniczeniem konsumpcji i wzrostem oszczędności w stopniu odpowiadającym wzrostowi wydatków państwowych (Wojtyna 1990, s. 168). Dla poprawności tej hipotezy istotne jest więc to, aby obligacji nie zaliczać do majątku netto. Wymienność między finansowaniem deficytu z podatków i z obligacji występuje tylko w sytuacji, gdy obligacje nie będą zaliczane do majątku netto. W przeciwnym razie efektywniejsze będzie finansowanie wydatków nieznajdujących pokrycia w dochodach właśnie z obligacji. Wysokość obciążeń podatkowych w przyszłości wyznacza stopa oprocentowania obligacji. W sytuacji, gdy stopa oprocentowania obligacji będzie niższa od stopy dyskontowej, jaką podmioty biorą pod uwagę przy szacowaniu teraźniejszej wartości przyszłych zobowiązań podatkowych, obligacje mają prawo być traktowane jako majątek netto, który może wywołać wzrost popytu (przeznaczenie na konsumpcję).

W teorii myśli ekonomicznej zwracają uwagę także poglądy J. Tobina. Dług publiczny, stanowiący obciążenie dla gospodarki, nie stanowił problemu tylko przez to, że istniał. Istotniejsze znaczenie przywiązywał do struktury zadłużenia, preferując dług krajowy, jako że zaciągany jest w emitowanej przez dany kraj walucie. W kwestii długu zagranicznego natomiast uważał, że bez znaczenia jest to, czy wierzyciele zagraniczni posiadają dłużne papiery wartościowe danego kraju, czy są właścicielami innych aktywów.

J. Tobin nie podchodził do kategorii długu publicznego bezkrytycznie, gdyż dostrzegał dwa zagrożenia z nim związane. Istota pierwszego zagrożenia sprowadza się do efektu wypychania. W jednym z wywiadów powiedział, że zaciągając dług na finansowanie deficytu, wykorzystane są oszczędności, które mogłyby zostać użyte na inwestycje w kapitał produkcyjny i przez to podwyższyć płace realne, jakie zarabiałyby nasze wnuki (Snowdon, Vane,Wynarczyk 1998, s. 144).

Drugie zagrożenie związane jest z narastającymi kosztami obsługi długu publicznego, które powiększają deficyt budżetowy, a w konsekwencji prowa-

dzą do zwiększenia długu publicznego. Przejawem obaw o skutki wzrastających kosztów obsługi jest tzw. koncepcja dopuszczalnego przyrostu długu J. Tobina. Koncepcja ta opiera się na zasadzie, że dług publiczny należy utrzymywać w stałej proporcji do produktu narodowego brutto.

J. Tobin (Tobin 1982) określił dopuszczalny poziom przyrostu długu w relacji do produktu narodowego brutto za pomocą formuły:

$$\Delta d = x + (r - n)\, d$$

gdzie:

d – relacja długu publicznego do PNB,
x – początkowy deficyt w relacji do PNB,
r – realna stopa procentowa,
n – realna stopa wzrostu PNB.

Z formuły tej wynika, że zachowanie relacji długu do produktu narodowego brutto na niezmienionym poziomie jest możliwe w sytuacji osiągania wyższego tempa wzrostu PNB od poziomu realnej stopy procentowej. Atrakcyjność koncepcji J. Tobina osłabia fakt, że nie daje ona odpowiedzi na pytanie o bezpieczny poziom długu publicznego.

Przyzwolenie na zaciąganie długu publicznego odnajdujemy też w poglądach A.H. Hansena czy A. Krzyżanowskiego. Hansen, który znacznie bardziej niż J.M. Keynes akcentował znaczenie tego narzędzia dla pośredniego oddziaływania państwa na gospodarkę, zaleca zaciąganie kredytów w bankach komercyjnych przede wszystkim w okresie depresji. Krzyżanowski natomiast uważa, że każda pożyczka rozumnie zużyta jest zadatkiem lepszej przyszłości (Krzyżanowski 1923).

Interesujące wydają się również spostrzeżenia J.M. Buchanana (Buchanan 1997). Ekonomista ten prowadził rozważania dotyczące zadłużenia w kontekście porównań budżetu państwa z budżetem gospodarstwa domowego. Dostrzegł tutaj jednak podstawową różnicę polegającą na tym, iż agendy rządowe niemal zawsze mają możliwość pokrycia występującego deficytu poprzez zaciągane pożyczki. Na tej podstawie wyciągnął wniosek, że alternatywa długu będzie miała niekorzystny wpływ na rozmiary deficytu i będzie sprzyjała rozrostowi deficytu. Przewidywał, że w modelu zakładającym możliwość zadłużania się jednostka będzie głosowała za poszerzeniem wydatków publicznych chętniej niż głosowałaby w modelu wykluczającym zadłużenie. Można sądzić, iż J.M. Buchanan sugerował, że możliwości zadłużania się państwa nie sprzyjają dyscyplinie budżetowej i prowadzą do odrywania strony wydatkowej od strony dochodowej budżetu. Może to oznaczać, z jednej strony – nadmierny rozrost wydatków, zaś z drugiej strony – zmniejszenie obciążeń podatkowych.

2. Korzyści związane z możliwością zaciągania długu publicznego

Możliwość wykorzystywania przez państwo instrumentów dłużnych pozwala na wykonanie zadań, funkcji państwa w większym zakresie aniżeli pozwalają na to zrealizowane w danym roku budżetowym dochody publiczne. Z toczącej się debaty, dotyczącej problemu zadłużania się państwa, można wyciągnąć wniosek, że zjawisko to jest najczęściej oceniane nagannie. Tymczasem – obok niekwestionowanych zagrożeń, jakie niesie dług publiczny – należy mieć wzgląd na pozytywne efekty, które może wywołać. O skutkach społeczno-gospodarczych zaciąganego długu publicznego decyduje przede wszystkim sposób zagospodarowania środków pochodzących z pożyczek. Jeżeli zaciągnięte pożyczki przeznaczone zostaną na finansowanie bieżących potrzeb, to oznaczać to będzie życie na kredyt społeczeństwa, które po te pożyczki sięga. W tej sytuacji uznać należy stanowisko adwersarzy zadłużania się państwa. Jeżeli natomiast zaciągniętym pożyczkom towarzyszyć będzie przyrost majątku Skarbu Państwa (np. w postaci budowy infrastruktury), negatywna ocena zjawiska zadłużania się państwa nie jest już tak oczywista. Korzyści osiągane w związku z powstaniem i eksploatacją majątku publicznego mogą rekompensować lub przewyższać koszty związane z zaciągniętym długiem publicznym.

Fakt ten nabiera szczególnego znaczenia w warunkach procesów integracyjnych. Dostęp Polski do funduszy unijnych stwarza szansę na zmniejszenie dystansu w stosunku do państw wysoko rozwiniętych Unii Europejskiej. Korzystanie z funduszy unijnych wymaga jednak zaangażowania środków krajowych na współfinansowanie projektów i programów unijnych. W sytuacji niewystarczających dochodów na pokrycie wydatków budżetowych sięganie po przychody głównie z wyemitowanych skarbowych papierów wartościowych wydaje się bardzo rozsądnym rozwiązaniem.

Rozpatrując pozytywne strony zadłużania się państwa, należy również podkreślić, że dług publiczny stanowi alternatywę dla wzrostu opodatkowania. Innymi słowy, zaciągając pożyczki, państwo odstępuje od zwiększenia ciężarów podatkowych w danym okresie. Podstawą takiego wyboru może być realizowana doktryna fiskalna. Bardzo często jednak wybór tego rozwiązania jest związany z obawami partii (koalicji) rządzącej związanymi z podejmowaniem niepopularnych decyzji, zwłaszcza przed zbliżającymi się wyborami.

3. Zagrożenia ze strony długu publicznego

Jak zauważono, w literaturze przedmiotu więcej miejsca poświęca się zagrożeniom, jakie rodzi dług publiczny zarówno w krótkim, jak i długim okresie.

W krótkim okresie w konsekwencji zwiększonych potrzeb pożyczkowych rządu można się spodziewać wzrostu stóp procentowych. Odwołując się do tego zjawiska, wielu ekonomistów zwraca także uwagę na efekt wypychania przez sektor publiczny inwestycji prywatnych.

Wzrost potrzeb pożyczkowych państwa w związku z koniecznością finansowania deficytów budżetowych może wzmocnić procesy inflacyjne w gospodarce. Niezależność polityki banku centralnego i czuwanie nad stabilnością cen w Polsce łagodzi obawy o pokusę nałożenia na społeczeństwo podatku inflacyjnego, który sprzyjałby poprawie kondycji finansów państwa.

Powołując się na prognozy dotyczące kształtowania się relacji długu publicznego do PKB w 2010 r., według których może ona się zbliżyć lub przekroczyć 55% PKB, nie sposób nie wspomnieć konsekwencji dla finansów sektora finansów publicznych i społeczeństwa, zaostrzenia procedur ostrożnościowych i sanacyjnych w nowej ustawie o finansach publicznych (DzU 2009). Zgodnie z nimi, zwiększenie udziału długu publicznego do PKB powyżej 55% oznacza konieczność uruchomienia szeregu działań naprawczych. Chodzi przede wszystkim o zapis, że w projekcie ustawy na kolejny rok nie przewiduje się deficytu budżetu państwa (ewentualnie taką wartość, jaka zapewni poprawę relacji długu do PKB). Przy wysokim udziale wydatków prawnie zdeterminowanych, rezygnacja z deficytu budżetowego oznaczać będzie cięcia w wydatkach elastycznych, w tym głównie inwestycyjnych, majątkowych. Rada Ministrów zobligowana jest bowiem do przeglądu wydatków finansowanych środkami pochodzącymi z kredytów zagranicznych oraz przeglądu programów wieloletnich. Ponadto oszczędności poszukiwane będą przez niepodwyższanie wynagrodzeń pracowników sfery budżetowej, a waloryzacja emerytur i rent będzie ograniczona do poziomu odpowiadającemu wzrostowi cen towarów i usług konsumpcyjnych. W sytuacji kształtowania się relacji PDP/PKB na poziomie 60% PKB lub wyższym procedury są jeszcze ostrzejsze.

Rozpatrując zagrożenia ze strony zadłużenia publicznego, które mogą się ujawnić w długim okresie, należy zwrócić uwagę przede wszystkim na:

- możliwość wpadnięcia w pułapkę zadłużenia,
- przerzucanie długów na przyszłe pokolenia, a w konsekwencji życia na kredyt rodziców,
- pogorszenie i tak już bardzo złej struktury wydatków publicznych (potrzeba finansowania zwiększonych kosztów obsługi długu wypierać będzie wydatki na cele prorozwojowe),
- osłabienie tempa wzrostu gospodarczego.

Wzrost długu publicznego powyżej kryterium konwergencji traktatu z Maastricht, tj. 60% PKB spowoduje, że Polska będzie mieć trudności z utrzymaniem w ryzach drugiego, obok deficytu budżetowego, kryterium fiskalnego i że termin naszego wstąpienia do UGW się oddali.

Zaciągając dług publiczny, powinniśmy go traktować jako zapowiedź podwyżki podatków w przyszłości w związku ze wzrostem kosztów obsługi długu albo też ograniczenia wydatków.

4. Skala zadłużania się państw UE w warunkach aktualnego kryzysu

Spory wokół angażowania środków publicznych w polityce stabilizacyjnej obserwować mogliśmy w warunkach kryzysu także w praktyce. Większość państw decydowała się na ratowanie sektora bankowego kosztem pogorszenia stanu finansów publicznych. W 2008 r. najwięcej w Unii Europejskiej na ratowanie sektora bankowego wydały Irlandia (355,7 mld euro), Wielka Brytania (201,28 mld euro) i Niemcy (180,94 mld euro). Łączna pomoc państwa w krajach członkowskich w 2008 r. wyniosła 958 mld euro (Czerny 2009). W trakcie pisania niniejszego artykułu niedostępne jeszcze były dane na temat rozmiarów pomocy publicznej,

Tabela 1. Dług publiczny w wybranych krajach UE

Kraj	2007	2008	2009	2010	Δ długu (% PKB)	Zmiana (w %)
Austria	59,5	62,6	70,0	76,0	16,5	27,8
Belgia	84,0	89,8	96,7	102,9	18,9	22,5
Czechy	28,8	29,9	31,5	34,2	5,4	18,5
Dania	26,8	33,3	39,7	44,5	17,6	65,7
Finlandia	35,1	33,4	40,7	45,0	9,9	28,1
Francja	63,8	68,1	78,4	86,1	22,3	35,0
Grecja	94,8	97,6	103,4	108,3	13,4	14,2
Hiszpania	36,2	39,5	51,2	60,9	24,7	68,1
Holandia	45,6	58,2	63,2	70,3	24,7	54,1
Irlandia	24,9	43,2	60,0	75,9	50,9	204,2
Luksemburg	6,9	14,7	16,3	23,0	16,1	233,8
Niemcy	65,0	66,0	75,2	81,1	16,1	24,8
Polska	44,8	47,1	53,1	59,8	15,0	33,4
Portugalia	63,6	66,4	74,9	81,3	17,7	27,9
Słowacja	29,4	27,6	32,2	38,5	9,2	31,2
Szwecja	40,5	38,0	43,6	47,7	7,2	17,7
Wielka Brytania	44,2	52,0	70,3	84,2	40,0	90,7
Włochy	103,5	105,8	114,2	118,6	15,0	14,5
Strefa euro	66,4	69,9	79,2	86,0	19,6	29,5

Źródło: OECD. Obliczenia własne.

udzielonej w 2009 r., jednak warto chociażby przypomnieć, że w roku tym Komisja Europejska wyraziła zgodę na wsparcie ze środków publicznych zagrożonego upadkiem banku Royal Bank of Scotland kwotą od 60 do 100 mld funtów (*UE zgodziła się* 2009), a Irlandia planowała wydać 4% PKB na ustabilizowanie sektora bankowego (*Irlandia wyda...* 2009). Istotne rozmiary pomocy publicznej udzielonej w tych krajach przyczyniły się do wzrostu długu publicznego, co zaprezentowano w tabeli 1. Szacuje się, że w 2010 r. dług publiczny, w porównaniu z 2007 r., wzrośnie w istotnym stopniu w Irlandii (o 50,9% PKB) i w Wielkiej Brytanii (o 40% PKB). Skutki obecnego kryzysu odczuwalne będą w wielu krajach jeszcze przez kilka lat. Niemcy przewidują, że konsekwencje kryzysu nękać będą niemiecką gospodarkę nawet po 2013 r. W projekcie budżetu na 2010 r. zaplanowano deficyt budżetowy w rekordowej wysokości 86 mld euro (*Kryzys w Niemczech* 2010).

Gigantyczne rozmiary deficytu odnotowano w budżecie federalnym USA w roku fiskalnym, który zamknął się 30 września 2009 r. Deficyt ten wyniósł 1,4 bln dolarów, co stanowiło 9,9% PKB. Fakt ten oznacza, że nastąpił trzykrotny wzrost deficytu w porównaniu z rokiem poprzednim, a sam deficyt jest najwyższy od 1945 r. (Rozmus 2010). Biorąc pod uwagę, że w realizowanym, w obecnym roku, budżecie planowany deficyt kształtuje się na zbliżonym poziomie, szacuje się, że dług publiczny Stanów Zjednoczonych w 2010 r. może wynieść 100% PKB.

D. Strauss-Kahn, szef Międzynarodowego Funduszu Walutowego, ostrzegł, że kraje rozwinięte znowu mogą wpaść w recesję, jeśli zbyt wcześnie zrezygnują ze strategii podjętej w celu zwalczenia globalnego kryzysu finansowego. Niezbędnym warunkiem podjęcia decyzji przez rządy o rezygnacji z przedsięwzięć wspierających ich gospodarki jest rzeczywiste ożywienie popytu konsumpcyjnego i zatrudnienia. Jego zdaniem, tak długo, jak długo popyt nie będzie wystarczająco silny, by zastąpić pomoc publiczną, nie należy z niej rezygnować *(Ożywienie* 2010). Należy oczekiwać, że prowadzenie polityki według tego scenariusza spowoduje dalszy wzrost zadłużenia publicznego. Jak wcześniej podkreślono, stanowiska ekonomistów i polityków gospodarczych są podzielone w kwestii walki z kryzysem. Zdaniem ministra finansów J. Rostowskiego, Polskę w 2009 r. przed recesją uchroniła polityka liberalna, daleka od protekcjonizmu (*Rostowski: Polska uniknęła* 2009). Potwierdza to m.in. fakt, że Polska nie wystąpiła do Komisji Europejskiej o zatwierdzenie pomocy publicznej w związku z kryzysem. Skoro więc Polska nie angażowała środków publicznych na ratowanie sektora prywatnego, to tym bardziej niepokoić nas powinien przyrost długu publicznego, jaki w ostatnich latach obserwujemy (tab. 2).

Tabela 2. Zadłużenie sektora finansów publicznych w Polsce (po konsolidacji; ceny bieżące; w mld PLN)

Wyszczególnienie	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	IX2009*
Zadłużenie sektora finansów publicznych	273,4	280,3	302,1	352,4	408,3	431,4	466,6	506,3	527,4	597,8	659,8
Zadłużenie sektora rządowego	264,1	266,9	284,1	329,3	380,5	403,0	439,3	477,9	500,2	566,9	625,7
W tym:											
Skarb Państwa	263,5	265,9	282,6	326,5	378,2	401,4	438,4	476,6	499,0	565,5	624,5
Zadłużenie sektora samorządowego	6,2	9,2	10,8	14,1	16,6	18,4	20,2	23,3	24,5	28,1	32,1
W tym:											
JST i ich związki	6,2	9,2	9,0	12,0	13,8	15,4	17,2	20,0	21,2	25,0	29,0
SPZOZ	–	–	1,7	2,0	2,7	3,0	3,0	3,2	3,2	3,1	3,0
Zadłużenie sektora ubezpieczeń społecznych	3,1	4,2	7,2	9,0	11,2	10,1	7,1	5,1	2,7	2,8	2,0

*Dane wstępne.

Źródło: dane Ministerstwa Finansów.

Według prognoz Ministerstwa Finansów, dług publiczny na koniec 2009 r. nie powinien przekroczyć 50% PKB, z kolei z badań przeprowadzonych wśród ekonomistów (*Dług państwa* 2010) wynika, że może wynieść średnio ok. 50,7% PKB, co oznaczałoby przekroczenie pierwszego progu ostrożnościowego. Niepokojące jest to, że przyrost długu jest zdeterminowany koniecznością finansowania deficytu sektora finansów publicznych, który ma ewidentnie charakter strukturalny oraz potrzebą dofinansowania reformy emerytalnej.

Pełna ocena polityki prowadzonej w Polsce w warunkach światowego kryzysu będzie możliwa za kilka lat. Warto bowiem dodać, że problemy – zdaniem wielu ekonomistów (m.in. Wróbel 2010) – dopiero przed nami, bowiem Polska została zaliczona do grupy krajów najbardziej podatnych na kryzys w 2010 r.

Zakończenie

Dług publiczny w Polsce zaczął przyrastać w lawinowym tempie po 2001 r., czego przyczyn upatrywać należy przede wszystkim w realizacji reform społecznych, które

okazały się znacznie bardziej kosztowne niż wynikało to ze wstępnych szacunków. Nie ma podstaw, by za przyrost długu publicznego, który obserwujemy w Polsce, obwiniać światowy kryzys finansowy. Wpływ kryzysu na finanse państwa jest niewspółmierny do innych przyczyn, które w całym okresie transformacji rodziły potrzebę poszukiwań innych, poza dochodami publicznymi, środków pieniężnych. Wiele z nich wynika ze struktury polskiej gospodarki. Zwrócić można uwagę chociażby na konsekwencje dla finansów publicznych niskiego produktu krajowego brutto w Polsce, w porównaniu z innymi krajami UE–27, niekorzystnych zmian w strukturze demograficznej ludności (problem starzenia się społeczeństwa przejawiający się zwężoną zastępowalnością pokoleń) czy wysoki poziom bezrobocia strukturalnego. Czynnikami mający istotny wpływ na wielkość długu publicznego były – i są nadal – przyjęte rozwiązania systemowe. W funkcjonującym systemie dochodów publicznych można wskazać, dla przykładu, na nieefektywność działań egzekucyjnych aparatu skarbowego, niską jakość planowania budżetowego czy też inflację prawa i nieprzejrzystość przepisów prawnych. Do najważniejszych przyczyn tkwiących w systemie wydatków publicznych zaliczyć zaś można: niską elastyczność wydatków publicznych, koszty reform wdrożonych w 1999 r., w tym zwłaszcza reformy emerytalnej, zaniechanie przez wiele lat reformy systemu ubezpieczeń rolniczych (KRUS), koszty restrukturyzacji gałęzi przemysłu (świadczenia i zasiłki przedemerytalne) czy niewystarczający nadzór nad gospodarowaniem środkami publicznymi. Skutki dla wielkości długu publicznego wyżej wymienionych czynników są bardziej odczuwalne w warunkach słabszego tempa wzrostu gospodarczego, gdy realizowane są niższe dochody publiczne. O ile jednak w krajach wysoko rozwiniętych Unii Europejskiej można się spodziewać, że dynamiczny przyrost długu publicznego w warunkach kryzysu zostanie osłabiony po powrocie gospodarek na ścieżkę wzrostu, o tyle w Polsce scenariusz taki nie wydaje się możliwy w związku z innym charakterem przyczyn go determinujących.

Bibliografia

Buchanan J.M. (1997), *Finanse publiczne w warunkach demokracji*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.

Czerny I. (07.12.2009), *Irlandia, Wielka Brytania i Niemcy wydały najwięcej na kryzys*, PAP.

Dług państwa stanowi już połowę PKB, (02.01.2010), PAP.

Górski J., Sierpiński W. (1987), *Historia powszechnej myśli ekonomicznej 1870–1950*, wyd. 4, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.

Irlandia wyda w 2009 r. 4% PKB na pomoc bankom (27.05.2009), PAP.

Keynes J.M. (2003), *Ogólna teoria zatrudnienia, procentu pieniądza*, wyd. 3, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.

*Kryzys w Niemczech nawet po 2013 rok (*20.01.2010), IAR.
Krzyżanowski A. (1923), *Nauka skarbowości*, Poznań.
Ożywienie nie da sobie rady bez rządowej pomocy, (19.01.2010), Parkiet.
Ricardo D. (1821), *On the Principles of Political Economy and Taxation*, Third edition, John Murray, London.
Rostowski: Polska uniknęła recesji dzięki liberalnej polityce, (11.12.2009), PAP.
Rozmus R. (2010), *Rekordowy deficyt budżetowy USA*, http://www.bankier.pl/wiadomosc/Rekordowy-deficyt-budzetowy-w-USA-2029825.html [dostęp: 21.01.2010)].
Snowdon B., Vane H.,Wynarczyk P. (1998), *Współczesne nurty teorii makroekonomii*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
Tobin J. (1982), *Budget Deficits, Federal Debt and Inflation in Short and Long Runs*, w: *Towards a Reconstruction of Federal Budgeting*, The Conference Board, New York.
UE zgodziła się na pomoc publiczną dla brytyjskiego banku RBS, (14.12.2009), PAP.
Ustawa z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, DzU 2009 nr 157 poz. 1241.
Wojtyna A. (1990), *Nowoczesne państwo kapitalistyczne a gospodarka. Teoria i praktyka*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
Wróbel Ł., *Niewypłacalność państw – jak znaleźć przyszłych bankrutów?*, http://biznes.onet.pl [dostęp: 21.01.2010].

THE CONTROVERSY SURROUNDING PUBLIC DEBT – FROM A PERSPECTIVE OF THE FINANCIAL CRISIS

Summary

Impact of the global financial crisis on public finance intensified the ongoing long-standing theoretical and practical discussion on state borrowing. The dynamic growth of public debt seen in many countries is a result of the impact of cyclical fluctuations on public finance as well as of the use of public funds to rescue the economy (private sector). Public debt generates a number of economic and social consequences, therefore the theory of economics and finance gives arguments both for and against the use of public debt to finance expenses that are not covered by income.

The aim of this article is to identify the origins of theoretical disputes concerning state borrowing capabilities, to present arguments for the use of public debt in state policy and to identify the risks posed by excessive debt. Theoretical considerations have been enriched by the empirical material concerning changes in the volume of public debt in the European Union countries and the United States in the crisis. The situation in these countries became the basis for drawing conclusions for Poland.