

Kozioł, Józef

Dług publiczny i jego konsekwencje społeczno-ekonomiczne

Rocznik Żyrardowski 8, 109-123

2010

Artykuł został zdigitalizowany i opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych oraz w kolekcji mazowieckich czasopism regionalnych mazowsze.hist.pl.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

Józef Koziół

Dług publiczny i jego konsekwencje społeczno-ekonomiczne^{*)}

1. Dług publiczny przedmiotem społecznego zainteresowania

Od pewnego czasu niezwykle szybko rośnie zainteresowanie problematyką długu publicznego naszego kraju, zarówno ze strony ekonomistów, władz wszystkich szczebli, przedsiębiorców oraz – co oczywiście bardzo ważne – społeczeństwa. Bardzo dużo uwagi poświęcają temu wszystkie główne środki masowego przekazu. W nich bowiem spotykamy codziennie informacje na ten temat, często ostro sformułowane, choć nie zawsze trafnie przedstawiające faktyczny obraz sytuacji. Oto przykłady tytułów niektórych publikacji zamieszczonych w dwóch ogólnopolskich gazetach: „Gigantyczny dług ograniczy inwestycje”, „W spirali zadłużenia”¹, „To nie jest przyjazne państwo, to nieprzyjazne draństwo”², „Pracownicy administracji bez corocznych podwyżek?”³, „Krajobraz po sztormie”⁴. W tym kontekście nie dziwią pytania, wątpliwości i obawy, tym bardziej że dotyczą one problemów całej gospodarki, a więc praktycznie całego społeczeństwa. Skoro bowiem problem ma charakter publiczny, to dotyczy nas wszystkich, choć zapewne w różnym stopniu, ale obsługa długu publicznego to koszt, który ponosi całe społeczeństwo.

Dodatkowym impulsem do wywołania tak dużego zainteresowania problematyką długu publicznego, a w istocie – finansami publicznymi, bo to on jest częścią tej dyscypliny wiedzy, stał się kryzys na globalnych rynkach finansowych. Za jego początek uznaje się upadek amerykańskiego banku Lehman Brothers w dniu 15 września 2008 r., a jego skutki dotknęły, choć w różnym stopniu, gospodarek wielu krajów, w tym Polski, mimo że byliśmy

*) Wykład inauguracyjny wygłoszony 2.10.2010 r. na rozpoczęcie roku akademickiego 2010/2011 w Wyższej Szkole Rozwoju Lokalnego w Żyrardowie.

¹ E. Glapiak, Rzeczpospolita z 13.09.2010, s.1 oraz s. B 5.

² Rozmowa z Krzysztofem Rybińskim, Gazeta Wyborcza z 10.09.2010, s. 26.

³ E. Glapiak, Rzeczpospolita z 21.08.2010, s. B 1.

⁴ A. Lubowski, Gazeta Wyborcza z 23.09.2010, s. 26–27.

jedynym krajem w Unii Europejskiej, który osiągnął w 2009 r. przyrost PKB (o 1,7%). Przeciwdziałanie skutkom kryzysu oraz pobudzanie aktywności gospodarczej wiąże się z angażowaniem środków publicznych, a to wpływa na wielkość długu publicznego.

2. Pojęcie długu publicznego i kształtowanie się jego wielkości w Polsce

Państwowy dług publiczny to łączna suma zobowiązań całego sektora finansów publicznych z tytułu wyemitowanych papierów wartościowych, zaciągniętych kredytów i pożyczek, przyjętych depozytów, wymagalnych zobowiązań, w tym z tytułu poręczeń, gwarancji i odszkodowań⁵. W tym miejscu celowym jest przypomnienie, co składa się na sektor finansów publicznych. Otóż tworzą go⁶ w szczególności:

- organy władzy publicznej, w tym organy administracji rządowej, organy kontroli państwowej i ochrony prawa oraz sądy i trybunały,
- jednostki samorządu terytorialnego oraz ich związki,
- jednostki budżetowe,
- państwowe fundusze celowe,
- Zakład ubezpieczeń Społecznych i Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego oraz zarządzane przez te instytucje fundusze,
- Narodowy Fundusz Zdrowia,
- samodzielne publiczne zakłady opieki zdrowotnej oraz
- wiele innych państwowych i samorządowych podmiotów budżetowych i osób prawnych, z wyłączeniem przedsiębiorstw, banków i spółek prawa handlowego.

Państwowy dług publiczny to łączne zadłużenie wszystkich wymienionych jednostek, ustalone po wyeliminowaniu przepływów finansowych pomiędzy nimi. Natomiast dług Skarbu Państwa obejmuje nominalne zadłużenie Skarbu Państwa, które stanowi najważniejszy element długu publicznego⁷.

Wielkość długu publicznego w Polsce w stosunku do PKB wynosiła w latach 1990–1994 średnio 79,4%, by w następnych latach spaść do

⁵ M. Pietrewicz, *Finanse publiczne*, w: *Finanse*, praca zbiorowa pod redakcją naukową Janusza Ostaszewskiego, Difin, Warszawa 2010, s. 187. Definicję państwowego długu publicznego zawiera art. 72 ustawy o finansach publicznych, Dz. U. 2009, nr 157, poz. 1240.

⁶ Szczegółowy wykaz podmiotów tworzących sektor finansów publicznych zawiera art. 9 ustawy o finansach publicznych, op.cit.

⁷ Zob. *Finanse*, op.cit. s. 188.

36,6% PKB w roku 2000. W bieżącej dekadzie państwowy dług publiczny wzrasta i w roku 2009 wyniósł 669,9 mld zł, tj. 49,8% PKB. Ustawa budżetowa na 2010 r. prognozuje, iż jego poziom osiągnie w 2010 r. 739,1 mld zł, tj. 54,7% PKB, a koszt jego obsługi wyniesie ponad 35 mld zł. Oznacza to, że w końcu bieżącego roku dług publiczny w przeliczeniu na jednego obywatela naszego kraju wyniesie ok. 19,4 tys. zł. W strukturze państwowego długu publicznego dominuje dług Skarbu Państwa, który stanowił w 2008 r. 94,6%, a w 2009 r. ok. 93% całego długu, natomiast dług sektora samorządowego odpowiednio: 4,7% i ok. 6,1%. Zmiany te w latach 2000–2008 ilustrują dane tabeli 1. Nie uwzględnia ona szczegółowych danych o strukturze długu publicznego w roku 2009, jednakże można przyjąć, iż nie uległa ona większym zmianom, aczkolwiek istotnie, bo o ok. półtora punktu procentowego (jak szacuję) wzrósł udział długu sektora samorządowego. Nie zmienia to faktu, że zasadniczy wpływ na wielkość polskiego długu publicznego wywiera deficyt sektora rządowego.

Tabela 1. Wielkość oraz struktura długu publicznego Polski w latach 2000–2008

Wyszczególnienie	W mld zł			W %		
	2000	2005	2008	2000	2005	2008
Państwowy dług publiczny	280,4	477,1	597,8	100,0	100,0	100,0
Dług sektora rządowego, w tym:	271,1	442,7	566,9	96,6	94,3	94,8
1. Dług skarbu państwa	265,9	440,2	566,5	94,8	92,3	99,6
– krajowy	129,4	315,5	443,7	46,1	66,1	74,2
– zagraniczny	136,5	124,7	154,1	48,7	26,2	25,8
2. Pozostały dług sektora rządowego	5,2	2,5	1,4	1,8	2,0	0,2
Dług sektora samorządowego	9,4	27,3	28,1	3,4	5,7	4,7

Źródło: „Finanse”, op.cit. w odnośniku 5, s. 196.

Należy podkreślić, że w ostatnich latach wzrosła zarówno bezwzględna wielkość długu publicznego, jak również jego relacja do PKB. Przyjmując, że jego poziom w roku 2010 będzie zgodny z ustawą budżetową, to w ciągu ostatnich 10 lat wzrośnie on ponad 2,6 razy (o 163,6%). Przedstawiony przez Radę Ministrów w sierpniu 2010 r. „Wieloletni Plan Finansowy Państwa 2010–2013” zawiera prognozę wzrostu państwowego długu publicznego Polski w kolejnych latach⁸. I tak nominalna jego wielkość w roku 2011 wyniesie 814,5 mld zł, w 2012 – 878,7 mld zł i w 2013 – 921,5 mld zł, co oznacza wzrost odpowiednio o 69,2 mld zł, 64,2 mld zł i 42,8 mld zł. Prognozuje się więc wolniejsze tempo nominalnej wielkości

⁸ Rada Ministrów, Wieloletni Plan Finansowy Państwa 2010–2013, Warszawa, sierpień 2010, s. 26.

przyrostu długu, a także poprawę jego relacji do PKB z 54,7% w 2009 r. do 53,7% w 2013 r. (w 2012 r. 54,6%).

Rodzi się pytanie: jak kształtuje się dług publiczny Polski w porównaniu z innymi krajami europejskimi. Otóż „Polska znajduje się na 12 miejscu wśród krajów Unii Europejskiej o najniższej relacji długu publicznego do PKB”⁹, ale jego tempo wzrostu jest wysokie. Najwyższa relacja, o której mowa, dotyczy Grecji, Węgier, Irlandii i Włoch, aczkolwiek liczba państw – członków UE o zdecydowanie wysokiej relacji długu publicznego do PKB zwiększyła się w ostatnich 2 latach. Dokonując międzynarodowych porównań wspomnianej relacji, trzeba mieć na uwadze wiele cech, a zwłaszcza różnice w poziomie ekonomicznym i stabilności gospodarek poszczególnych krajów oraz – co bardzo ważne – możliwości w zakresie sprostania kosztom obsługi. Jest bowiem oczywiste, że koszty te obciążają wszystkich podatników, natomiast korzyści nie rozkładają się równomiernie.

Czy zatem dług publiczny naszego kraju należy uznać za wysoki, zagrażający jego rozwojowi, czy też nie ma powodów do niepokoju? Odpowiedź na to pytania wymaga przybliżenia czynników kształtujących dług publiczny i na tym tle zidentyfikowania tych, które zdecydowały o jego wielkości w naszym kraju.

3. Czynniki kształtujące dług publiczny

Podana już definicja długu publicznego mówi, że jego wielkość jest wynikiem zaciągania zobowiązań przez poszczególne podmioty sektora finansów publicznych. Zobowiązania te są prostym następstwem braku dostatecznych dochodów, które sfinansowałyby wydatki tych podmiotów. Gdyby wydatki nie były większe od dochodów, ich budżety byłyby zrównoważone (złota zasada budżetowa) i wówczas nie zachodziłaby potrzeba zaciągania zobowiązań, których koszt obciąża przyszłe dochody. Sytuacja odwrotna rodzi deficyt finansów publicznych, będący wynikiem faktu, iż organy państwa i samorządu terytorialnego wydają więcej niż wynoszą ich dochody w danym roku budżetowym. Głównym czynnikiem wzrostu długu publicznego jest deficyt budżetowy. Literatura przedmiotu jasno definiuje przyczyny deficytu budżetowego¹⁰. Podzielić należy pogląd, że „do najważniejszych przyczyn zaliczyć trzeba:

⁹ Tamże.

¹⁰ Zob. *Przyczyny i skutki deficytu budżetowego*, w „Finanse”, op.cit., s. 181.

- 1) wahania koniunktury owocujące spadkiem dochodów publicznych, do których nie mogą być dostosowane – w krótkim czasie – wydatki (problem zwłaszcza wydatków sztywnych),
- 2) czynniki strukturalne powodujące zmniejszającą się wydajność podatkową i jednoczesny wzrost potrzeb społecznych,
- 3) decyzje polityczne wynikające z przyjętej koncepcji przyspieszenia i stabilizowania wzrostu (zastosowanie metod „keynsofskich”),
- 4) decyzje polityczne polegające na szybkim obejmowaniu nowych zadań do sfinansowania czy zmniejszaniu obciążeń podatkowych bez redukcji zadań władz publicznych (np. obniżenie w Polsce stawek PIT od 2009 r. czy składek emerytalnych od 2008 r.),
- 5) gwałtowne zwiększanie się wydatków bądź spadek dochodów (bądź jedno i drugie jednocześnie) wywołane przez czynniki krótkotrwałe i niezależne od człowieka¹¹.

Problem dokonywania przez państwo wyższych wydatków niż pozwalają na to dochody pieniężne jest przedmiotem sporów ekonomistów. Część z nich uważa, że najważniejszym celem polityki gospodarczej państwa jest zapewnienie wzrostu gospodarczego. Uzasadnia to angażowanie finansów publicznych do podtrzymania koniunktury i przejściowe zwiększenie deficytu budżetowego. To służy zwłaszcza niższemu bezrobociu, a w perspektywie uzyskiwaniu wyższych dochodów. Te motywy były decydujące dla rządów wielu państw do zwiększania wydatków budżetowych i obniżania obciążeń podatkowych w celu przewyciężenia kryzysu. Na przykład Stany Zjednoczone, Wielka Brytania, Niemcy, Francja dopuściły do wzrostu deficytu budżetowego, a w konsekwencji długu publicznego w imię tego celu. Zwolennicy zapewnienia równowagi budżetowej wskazują na negatywne skutki deficytu, m.in. przyspieszenie procesów inflacyjnych, niebezpieczeństwo wpadnięcia w pułapkę zadłużenia, wpływ na wzrost stopy procentowej i koszty obsługi długu.

Nie wnikając głębiej w argumenty przytoczone na ten temat przez ekonomistów, słusznym wydaje się pogląd prof. S. Owsiaka, że „równowaga budżetowa nie może być traktowana jako bezwzględnie obowiązująca i najważniejsze kryterium oceny polityki fiskalnej i gospodarczej państwa”¹². Ale trzeba równocześnie podkreślić, że kształtowanie deficytu, a w następstwie długu publicznego, wymaga głębokiej rozwagi, tak by jego wysokość wynikała z rzeczywistych, ekonomicznie i społecznie uzasadnionych korzyści, ale także ze świadomością ciężarów, jakie rodzą koszty jego obsługi.

¹¹ Tamże, s. 181–182.

¹² Tamże, s. 185.

Dług publiczny to także podział przyszłych dochodów, a więc problem międzypokoleniowy.

4. Czynniki decydujące o wielkości polskiego długu publicznego

Na tle przedstawionych głównych czynników kształtujących dług publiczny, rodzi się pytanie, co zdecydowało o wielkości polskiego długu. W okresie ostatnich dwudziestu lat czynniki te były zróżnicowane¹³. W pierwszych latach transformacji (1990–1993) nastąpił duży spadek dochodów publicznych, będący skutkiem spadku produktu narodowego oraz zatrudnienia. Temu towarzyszyły rosnące wydatki na zasiłki dla bezrobotnych oraz koszty szybko rosnącej liczby emerytów i rencistów, którzy skorzystali z możliwości wcześniejszego przejścia na emeryturę. Sytuacja ta uległa stopniowej poprawie w latach 1994–1998, która charakteryzowała się rosnącą dynamiką PKB (ponad 6% rocznie), a w ślad za tym wzrostem dochodów budżetowych, spadkiem bezrobocia, a także kosztów zadłużenia zagranicznego.

Od 1999 r., a zwłaszcza od 2004 r. obserwujemy ponowny wzrost deficytów finansów publicznych, a w następstwie tego długu publicznego. Bezpośrednimi tego powodami w pierwszej połowie obecnej dekady były zwłaszcza:

- obniżenie dynamiki wzrostu PKB,
- wzrost liczby emerytów i związanych z tym kosztów świadczeń,
- koszty reform podziału administracyjnego kraju i systemu finansowania służby zdrowia.

Wzrost gospodarczy w latach 2006–2008 (wzrost PKB o 6,2% w 2006 r., 6,6% w 2007 r. i 5% w 2008 r.) istotnie zmienił tę sytuację, stwarzając możliwość zwiększenia dochodów finansów publicznych. Nie został on jednak wykorzystany do podjęcia reform, które zaowocowałyby stabilizacją długu publicznego. Podjęte bowiem w tym okresie decyzje zmniejszające obciążenie podatkowe osób fizycznych oraz zwiększające niektóre świadczenia społeczne były dodatkowymi czynnikami wpływającymi na kształtowanie się wysokości długu publicznego. Ich skutki ocenia się na ok. 40 mld zł w 2009 r.

Spadek tempa wzrostu PKB Polski w 2009 r. do 1,7%, będący skutkiem kryzysu globalnego, stworzył trudniejszą sytuację. Równocześnie

¹³ Pełny przegląd tych czynników przedstawiono w „Finanse publiczne”, op.cit., s. 187–241.

w tym roku wydatki na inwestycje związane z napływem środków unijnych, angażujące obowiązkowe dopłaty ze środków krajowych (tzw. współfinansowanie) wzrosły o 43%. Deficyt sektora finansów publicznych wyniósł w 2009 r. 51,1 mld zł, a dług publiczny zwiększył się o 72,2 mld zł, do 669,9 mld zł (49,9% PKB). W roku 2010 wielkości te, jak się prognozuje, wyniosą odpowiednio 80 mld zł i 69,2 mld zł oraz 739,1 mld zł (54,7% PKB).

Ta sytuacja prowadzi do zasadniczego, strukturalnego problemu, wpływającego na wzrost poziomu naszego długu publicznego. Jest nim szybko rosnąca wielkość wydatków wynikających ze zobowiązań państwa, nieznajdujących pokrycia w dochodach uzyskiwanych w ramach istniejącego systemu podatkowego (fiskalnego). Jeśli chodzi o wydatki, to są one pochodną zwłaszcza polityki społecznej. Trafnie, moim zdaniem, definiuje ten problem J. Osiatyński: „Podstawowe ograniczenia strukturalne polskich finansów publicznych to po pierwsze trwała nierównowaga między stroną wydatkową i dochodową, po drugie znaczny udział wydatków sztywnych w całości wydatków, po trzecie stałe dążenie do zmniejszania ciężaru opodatkowania przy niewiele tylko zmniejszanych zadaniach publicznych i po czwarte – w konsekwencji – stałe narastanie długu publicznego w szybszym tempie niż wzrost PKB”¹⁴.

Spośród wymienionych ograniczeń szczególnej uwagi wymaga wpływ na stan finansów publicznych wydatków sztywnych, zwanych w literaturze i praktyce budżetowej wydatkami zdeterminowanymi¹⁵. Są to wydatki wynikające z ustawowych zobowiązań i muszą być uwzględnione w budżecie państwa. W roku 2010 wynosiły one ok. 75% ogółu wydatków budżetowych¹⁶. Najbardziej znaczącymi ich pozycjami są subwencje i dotacje do jednostek samorządu terytorialnego związane ze zleconymi jej zadaniami m.in. w oświacie i służbie zdrowia, koszty obsługi długu publicznego, dotacje do systemu świadczeń społecznych (FUS i KRUS) i wydatki na obronę narodową. Na pozostałe wydatki budżetu państwa, tzw. elastyczne, pozostaje zaledwie ok. 25%. Tak więc możliwości aktywnego oddziaływania finansów publicznych naszego państwa na jego rozwój gospodarczy są ograniczone. Na tym tle pojawiają się opinie o nadopiekuńczości polskiego państwa z ujemnymi tego skutkami dla jego roli w gospodarce. Ten pogląd rodzi się m.in. w warunkach narastających problemów związanych z realizacją projektów infrastrukturalnych finansowych z funduszy unijnych, co

¹⁴ J. Osiatyński, *Jaka rola państwa*, Rzeczpospolita z 25.06.2010.

¹⁵ Zob. *Finanse*, op.cit., s. 216.

¹⁶ J. Osiatyński, op.cit.

wymaga angażowania (w formie refinansowania także środków publicznych).

Porównując relacje polskiego długu publicznego do PKB, a także udział wydatków sektora publicznego w PKB, z innymi krajami (Unii Europejskiej, a nawet OECD), to kształtują się one nieco poniżej średniej. Jednakże tempo zmian i struktura wydatków są mniej korzystne dla Polski.

Bardzo ważnym czynnikiem oddziałującym na wielkość polskiego długu publicznego są ustawowe jego granice, tzw. progi zadłużenia. Artykuł 216 ustęp piąty Konstytucji RP jednoznacznie stanowi, iż „nie wolno zaciągać pożyczek lub udzielać gwarancji i poręczeń finansowych, w następstwie których państwowy dług publiczny przekroczy 3/5 wartości rocznego produktu krajowego brutto”. Ustawa o finansach publicznych szczegółowo określa granice długu publicznego i konsekwencje ich przekroczenia¹⁷. W przypadku gdy wartość tego długu w relacji do PKB:

- jest większa od 50%, a nie większa od 55%, to na kolejny rok Rada Ministrów uchwała projekt ustawy budżetowej, w którym deficyt budżetu państwa nie może być wyższy niż w budżecie realizowanym,
- jest większa od 55%, a mniejsza od 60%, to Rada Ministrów uchwała projekt ustawy budżetowej, w którym nie przewiduje się deficytu budżetowego państwa (lub przewiduje się spadek relacji długu do PKB). Taka sytuacja rodzi wiele restrykcji, a mianowicie: nie przewiduje się wzrostu wynagrodzeń pracowników sfery budżetowej, waloryzacja rent i emerytur nie może być wyższa niż poziom wzrostu cen towarów i usług konsumpcyjnym w roku poprzednim, wprowadza się zakaz udzielania nowych pożyczek i kredytów z budżetu państwa oraz ogranicza się wzrost wydatków wielu państwowych instytucji do poziomu nie wyższego niż w administracji rządowej,
- jest równa lub większa od 60%, to obok wyżej wymienionych restrykcji Rada Ministrów jest zobowiązana przedstawić Sejmowi (w ciągu miesiąca) program sanacyjny ograniczający poziom długu poniżej 60% PKB, wydatki budżetu jednostek samorządu terytorialnego na kolejny rok nie mogą być wyższe niż ich dochody, a jednostki sektora finansów publicznych nie mogą udzielać nowych gwarancji i poręczeń.

W świetle podanych progów ostrożnościowych nasz dług publiczny należy uznać za wysoki, gdyż jego relacja do PKB osiągnie w 2010 r. 54,7%, jeśli wydatki i dochody finansów publicznych ukształtują się zgodnie z prognozą zawartą we wspomnianym Wieloletnim Planie Finansowym

¹⁷ Zob. art. 86 ustawy, op.cit.

Państwa. Realnym jest więc przekroczenie drugiego progu ostrożnościowego (55%), ze wszystkimi tego ujemnymi następstwami. O ostatecznym poziomie tych proporcji zdecyduje wiele wspomnianych czynników, zarówno pozytywnych, jak i negatywnych. Do pozytywnych należy zaliczyć zwłaszcza szybszy niż wynika to z prognozy wzrost PKB, natomiast do negatywnych sytuację odwrotną lub np. osłabienie polskiej złotówki wobec walut zagranicznych. Biorąc pod uwagę, że udział długu zagranicznego wynosi ponad 20% długu publicznego Polski (w 2008 r. 25,8%), to każda zmiana kursu złotówki ma wpływ na wysokość jej długu wyrażoną w naszej walucie. Ważnym czynnikiem jest także dyscyplina realizacji zobowiązań podatkowych, a w tym kontekście rozmiary szarej strefy, którą w Polsce szacowano w 2007 r. na 26,5% PKB¹⁸.

5. Społeczno-ekonomiczne konsekwencje długu publicznego

Charakterystyka czynników (źródeł) długu publicznego wskazuje także na wielorakie jego konsekwencje. Sytuacja, w której dług jest następstwem wydatków na rozwój gospodarki i związane z tym pożytki współczesnych i przyszłych pokoleń jest na ogół aprobowana. Jeśli natomiast jest on skutkiem konsumpcji większej niż wynika to z aktualnych możliwości państwa, to sytuacja ta budzi liczne zastrzeżenia, bowiem rodzi zobowiązania, których efekty są doraźne, a skutki obciążają przyszłe dochody. Biorąc pod uwagę strukturę źródeł powstania polskiego deficytu budżetowego, a w ślad za tym długu publicznego, to zdecydowany wpływ na jego poziom wywarły potrzeby społeczne. Nie wnikając głębiej w zasadność stopnia ich zaspokajania, warto zwrócić uwagę na niektóre powody tak dużego angażowania środków publicznych na te cele. Wydaje się, że można zaliczyć do nich następujące:

- łagodzenie społecznych skutków załamania polskiej gospodarki w pierwszych latach transformacji,
- utrzymanie, a nawet w pewnym okresie poszerzenie, zakresu przywilejów emerytalno-rentowych, a także wydatków na opiekę społeczną,
- przeciwdziałanie niekorzystnym zmianom demograficznym w Polsce,
- utrzymanie systemu finansowych świadczeń społecznych w warunkach obniżenia tempa wzrostu gospodarki w końcu ubiegłej i na początku bieżącej dekady oraz 2009 r.

¹⁸ *Finanse*, op.cit., s. 230.

Działania na rzecz ograniczenia długu publicznego w zakresie świadczeń społecznych, w warunkach obecnego poziomu obciążeń fiskalnych oraz prognozowanego wzrostu PKB mogą rodzić konsekwencje w postaci:

- spowolnienia tempa wzrostu świadczeń społecznych,
- obniżenia poziomu świadczeń społecznych,
- protestów obywateli.

Natomiast kontynuowanie obecnego zakresu świadczeń (w ww. warunkach ekonomicznych) będzie powodować narastanie deficytu i długu publicznego, zmniejszanie się roli finansów publicznych (roli państwa) w oddziaływaniu na rozwój gospodarczy, zwłaszcza biorąc pod uwagę konstytucyjne granice zwiększania wielkości długu.

Rozpatrując występujące już i potencjalne, ekonomiczne skutki polskiego długu publicznego, podkreślenia wymagają:

- rosnący koszt jego obsługi, absorbujący środki, które mogłyby być przeznaczone na rozwój gospodarki, w tym absorpcję środków unijnych i innowacyjność,
- spadek wiarygodności naszego kraju na międzynarodowych rynkach finansowych, a w ślad za tym zewnętrznych kosztów obsługi długu i spadek dopływu kapitału zagranicznego do Polski¹⁹,
- powrót procesów inflacyjnych,
- oddalanie się terminu wejścia naszego kraju do Unii Walutowej.

O realności tego ostatniego, ekonomicznego skutku długu publicznego decyduje fakt, iż aktualny poziom deficytu sektora rządowego i pozarządowego Polski (ponad 7% PKB) dalece przekracza jedno z zasadniczych kryteriów z Maastricht, decydujących o wejściu kraju do Unii Walutowej. Jest to kryterium fiskalne i stanowi, iż poziom deficytu budżetowego nie może przekraczać 3% PKB²⁰. Natomiast wzrost inflacji i spadek wiarygodności finansowej Polski mają aktualnie charakter potencjalny, bowiem obecna sytuacja w obydwu obszarach jest korzystna.

Reasumując, można zgodzić się z opinią wyrażaną przez niektórych ekonomistów, że nie ma jeszcze obecnie powodów do dramatyzowania problemu polskiego długu publicznego, jednakże jego tempo wzrostu i struktura nakazują zdecydowane działania na rzecz jego ograniczenia. W przywoływanym już Wieloletnim Planie Finansowym Państwa znajduje-

¹⁹ Znamienne jest stwierdzenie agencji ratingowej Fitach z sierpnia 2010 r., że „Polski rząd nie ma problemu z pozyskiwaniem pieniędzy z rynku, ale w przyszłości konieczna jest reforma finansów publicznych”.

²⁰ Zob. szerzej na ten temat J. Kozioł, *Polska droga do wspólnej waluty euro*, Realia i co dalej, Nr 6(15) 2009, Warszawa 2009, s. 53.

my na ten temat istotne stwierdzenie, „że słabością finansów publicznych w Polsce jest wysoki udział wydatków publicznych w relacji do PKB, który w 2009 r. wyniósł ok. 45%, a także ich struktura, która jest niewystarczająco prorozwojowa”²¹. Wskazuje na to również Rada Ecofin, która uznała istnienie w Polsce nadmiernego deficytu i wydała zalecenie jego redukcji do wartości poniżej 3% PKB w 2012 r.

6. Drogi do ograniczenia polskiego długu publicznego

Wielokrotnie wskazywaliśmy na wpływ tempa wzrostu PKB na kształtowanie się długu publicznego, w warunkach obecnego poziomu obciążeń fiskalnych. Według niektórych ocen, aby zahamować tempo wzrostu długu i stopniowo zbliżyć się do oczekiwanego jego poziomu, średnioroczne tempo wzrostu PKB Polski musiałyby wynosić co najmniej 7%. Natomiast prognoza tego wzrostu w ujęciu realnym wynosi: w 2010 r. 3%, w 2011 r. 3,5%, w 2012 r. 4,8% i w 2013 r. 4,1%²². Zasadniczą więc drogą prowadzącą do ograniczenia wzrostu polskiego długu publicznego jest reforma finansów publicznych²³. Najczęściej proponowane reformy systemu finansów publicznych, ujmując je syntetycznie w ślad za J. Osiatyńskim²⁴, sprowadzają się do dwóch głównych obszarów, a mianowicie:

- 1) Oszczędności w wydatkach sztywnych, to jest w wydatkach socjalnych i na usługi publiczne. Zwraca się przy tym uwagę na zasadniczy warunek dokonywania oszczędności w tym zakresie, podkreślając, że „dopóki nie będzie zdefiniowany zakres usług publicznych, dopóty debata nad zapewnieniem stabilnej równowagi w finansach publicznych nie ma właściwego punktu odniesienia”²⁵. W obszarze zmniejszenia wydatków mieszczą się m.in. takie rozwiązania jak: podwyższenie wieku emerytalnego, ograniczenie licznych przywilejów emerytalnych, uprawniających do wcześniejszych emerytur, obniżenie relacji przeciętnej emerytury do przeciętnej płacy lub zwiększenie składki emerytalnej (bądź obydwie te działania równocześnie). Propozycjom w zakresie oszczędności w tych wydatkach towarzyszy analiza licznych uwarunkowań ich realizacji. Należą do nich m.in. poszanowanie praw na-

²¹ Wieloletni Plan, op.cit., s. 4.

²² Tamże, s. 16.

²³ Zob. m.in.: A. Wernik, *Trzeba ściąć ostro deficyt*, Rzeczpospolita z 6.08.2010 r., s. B 4.

²⁴ J. Osiatyński, *Jaka rola państwa*, op.cit.

²⁵ Tamże.

bytych, niekorzystne zmiany demograficzne w naszym kraju, niski jeszcze poziom usług społecznych, ujemny wpływ na poziom konsumpcji będącej jednym z czynników wzrostu PKB. Reformy w tym zakresie, co jest mocno podkreślane, wymagają społecznego konsensusu, uzyskania ponadpolitycznej zgody.

- 2) Zwiększenie dochodów finansów publicznych. Ta droga postępowania zawiera zwłaszcza następujące działania: poprawa dyscypliny podatkowej, w tym w szczególności ograniczenie szarej strefy, wprowadzenie nowych obciążeń publicznych, podniesienie obowiązujących stawek podatkowych oraz poszerzenie dotychczas nieopodatkowanych obszarów działalności (np. prywatnie świadczone usługi medyczne). Realizacja propozycji równoważenia finansów publicznych na tej drodze ma również wiele konsekwencji. Wzrost obciążeń fiskalnych, w warunkach nie niskiego ich poziomu w Polsce, wpływa zwłaszcza hamująco na innowacyjność, aktywność gospodarki, a także utrudnia ograniczenie szarej strefy.

Przedstawione główne drogi prowadzące do ograniczenia deficytu budżetowego, a w efekcie długu publicznego, charakteryzują zatem liczne dylematy, których rozwiązanie należy do rządu i sejmu. Kierunki postępowania rządu w tym zakresie przedstawiono w przywoływanym już Wieloletnim Planie Finansowym Państwa 2010–2013. Przewiduje on zwłaszcza:

- przyspieszenie tempa wzrostu PKB,
- stopniowe obniżanie deficytu budżetowego (z 52,2 mld zł w 2010 r. do 30 mld zł w 2013 r.),
- zwiększenie wydatków prorozwojowych, w warunkach racjonalizacji wydatków sztywnych,
- wprowadzenie reguły wydatkowej, umożliwiającej obniżenie deficytu strukturalnego, a polegającej na tym, że przyrost wydatków nie może być większy niż 1 punkt procentowy ponad inflację,
- zamrożenie wzrostu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej w roku 2011 oraz wzrostu funduszu wynagrodzeń w ujęciu realnym w jednostkach budżetowych w kolejnych latach,
- zabezpieczenie środków na wydatki niezbędne dla optymalnej i efektywnej absorpcji funduszy unijnych (współfinansowanie),
- coroczna minimalna waloryzacja emerytur i rent (według formuły: $CPI + 2\%$ realnego wzrostu w gospodarce narodowej).

Niektóre wymienione rozwiązania znajdują już wyraz w przygotowywanym projekcie budżetu na 2011 r. Należą do nich: podwyżka podatku VAT (z wyjątkiem VAT od artykułów żywnościowych), zamrożenie podwyżek płac w sferze budżetowej oraz progów dochodowych podatku PIT.

Warto zwrócić uwagę, iż mimo zapowiadanych działań na rzecz ograniczenia deficytu finansów publicznych, prognoza długu publicznego zawarta w Wieloletnim Planie Finansowym kształtuje się na poziomie bardzo zbliżonym do drugiego progu ostrożnościowego (54,7% PKB w 2011 r., 54,6% w 2012 r. i 53,7% PKB w 2013 r.). Wskazuje to na konieczność kolejnych, bardziej zdecydowanych przedsięwzięć umożliwiających stabilizację długu²⁶.

7. Podsumowanie i wnioski

Aktywna polityka gospodarcza każdego kraju wymaga angażowania wszystkich instrumentów jej realizacji. Zasadniczą rolę w tym zakresie w gospodarce rynkowej odgrywają instrumenty finansowe. Korzystanie z kredytu, pożyczek, emisji papierów wartościowych czy też zaciąganie zobowiązań w innych formach są ważnymi atrybutami otwartej gospodarki rynkowej. Instrumenty te umożliwiają pobudzanie rozwoju gospodarczego w imię przyszłych efektów, łagodzą skutki przejściowych trudności ekonomicznych lub zapobiegają ich powstaniu, pozwalają pokryć wydatki związane z usunięciem nadzwyczajnych zdarzeń losowych (p. klęska powodzi), czy nawet – w wyjątkowej sytuacji – sprostanie uzasadnionym oczekiwaniom społecznym, których zaspokojenie zapobiega ich eskalacji. Jednak zawsze zaciąganiu zobowiązań rodzących dług musi towarzyszyć wszechstronna analiza ich zasadności oraz rachunek kosztów i możliwości obsługi długu.

Obecny poziom polskiego długu publicznego jest pochodną wielu czynników. Nie jest tu miejsce dla głębszej oceny społeczno-ekonomicznych ich uwarunkowań. Poziom długu i jego relacja do PKB oraz dalsze jego zwiększanie zagrażają przekroczeniu dopuszczalnych, ustawowych progów ostrożnościowych, spadku wiarygodności Polski na międzynarodowych rynkach finansowych i wzrostowi gospodarczemu. Dominujący udział w powstaniu długu wydatków sztywnych jest czynnikiem potęgującym realność tych zagrożeń. Te czynniki zmuszają do zdecydowanego zahamowania długu i jego relacji do PKB.

Niewątpliwie najskuteczniejszym środkiem przeciwdziałania niekorzystnym problemom polskich finansów publicznych jest wzrost gospodar-

²⁶ Podejmowane są też wysiłki na rzecz zmiany metody liczenia długu publicznego, polegające na „wyjęciu” wpłat na OFE i włączeniu ich do systemu finansów publicznych. Byłby to, jak sądzę, zabieg o charakterze księgowym, a nie rozwiązujący problem ekonomiczny.

czy, który w dłuższym czasie wynosiłby co najmniej 7% PKB średniorocznie. Pobudzenie przedsiębiorczości jest tego nieodzownym warunkiem. Świadomość tego związku musi towarzyszyć koniecznym reformom finansów publicznych w naszym kraju. W tym kontekście można sformułować następujące, kierunkowe wnioski:

1. Pozytywnie należy ocenić zapowiedzi i wstępne decyzje rządu dotyczące zahamowania wzrostu długu publicznego Polski.
2. Szacowane efekty tych przedsięwzięć, w warunkach prognozowanego tempa wzrostu PKB, budzą uzasadnione wątpliwości co do ich pełnej skuteczności w przywracaniu równowagi finansów publicznych, a tym samym konieczna jest głębsza, strukturalna ich reforma i to zarówno strony wydatkowej, jak i dochodowej.
3. Konieczna jest zmiana struktury wydatków publicznych, umożliwiającą zwiększenie udziału wydatków prorozwojowych. Zasadnym jest, by w ich strukturze priorytetowo traktować wydatki na innowacyjność i przedsiębiorczość oraz pełne wykorzystanie środków z budżetu Unii Europejskiej.
4. Konsekwentnego, systemowego wsparcia wymaga przedsiębiorczość, która decyduje o wzroście gospodarczym, a to wymaga także stabilnych, długookresowych warunków funkcjonowania przedsiębiorstw.
5. Dyscyplinowanie dochodów i wydatków finansów publicznych, w warunkach równoczesnego uproszczenia systemu obciążeń fiskalnych, aby zwiększyć skuteczność ich egzekwowania.
6. Konsekwentne formułowanie i wdrażanie reform wymaga konsensusu społecznego, a jego jednym z zasadniczych warunków jest wiedza o faktycznym stanie finansów publicznych i ich perspektywie.
7. W kontekście międzynarodowych porównań długu publicznego zwracają uwagę informacje o pracach nad metodologią liczenia deficytu finansów publicznych i długu publicznego naszego kraju, która różni się od metodologii innych krajów UE, powodując zawyżenie wielkości dotyczących Polski. Problem porównywalności jest zapewne ważny, ale nie zmienia to ekonomicznej istoty zobowiązań finansów publicznych i ich konsekwencji procesów rozwoju gospodarki i społecznych następstw długu publicznego.

Public debt and its socioeconomic consequences

Summary

The issue of Poland's public debt has aroused great and ongoing interest both among economists, politicians, entrepreneurs as well as Polish society. This interest stems from the volume of public debt, its growth rate and its handling costs. The 2010 Budget Act forecasts that Poland's public debt will reach 739,1 milliard PLZ, which accounts for 54,7% of GDP and its handling costs will amount to over 35 milliard PLZ.

Poland is ranked 12th among EU countries with regard to the lowest ratio of public debt to GDP, however, its growth rate is high. What is absolutely worth mentioning is the fact that the aforementioned ratio is very close to the second safety threshold which runs to 55% of GDP, as stipulated by the Act. Exceeding this threshold gives rise to a number of restrictions for the of public finance sector and as a result, for the social and economic politics of the country. Taking all this into consideration Poland's public debt is regarded to be high.

The article presents factors influencing Poland's public debt and its social and economic consequences. The current structure of Polish public finance expenditure restricts a more active influence the State has on the national economy. It also determines a high growth rate of public debt. At the same time, it is a major factor impeding public finance reform which is subject to social consensus.

In the light of the socioeconomic consequences of public debt, the Polish government's operations, which aimed to limit the public finance deficit and its growth rate, were characterised. The author also emphasises the fact that in order to reach the desirable result in the existing fiscal solutions and considering the State's liabilities, an average annual GDP growth would have to account to 7% in the next few years. Since such requirements are difficult to meet, it is crucial to undertake harsher reformatory solutions than the above mentioned.