

# DLUG PUBLICZNY JAKO STAŁY ELEMENT WSPÓŁCZESNEJ GOSPODARKI RYNKOWEJ

*Paweł Piątkowski\**

## 1. Wstęp

Funkcjonowanie sektora publicznego w sferze gospodarczej wzbudza kontrowersje od momentu jego powstania. Zmieniał się zakres jego funkcjonowania, uprawnienia i sposób sprawowania władzy nad społeczeństwem. Niezmiennie jednak od początku wymagał znacznych środków w celu sfinansowania funkcjonowania. Po części wynikało to z realizacji kosztownych funkcji, takich jak obrona narodowa, po części jednak ze zbytnej rozrzutności przedstawicieli władzy. Prawdziwym problemem stało się jednak wydawanie większej ilości środków, niż uzyskiwane dochody, a w konsekwencji zadłużanie się państwa. Wejście gospodarki w okres urynkowienia spowodowało uznanie tych zjawisk za jednoznacznie niekorzystne, choć wynikające z samej konstrukcji gospodarki rynkowej. Dlatego też dążono do eliminacji deficytów i zadłużenia państwa. Jednak niedoskonałości mechanizmu rynkowego doprowadzały do coraz silniejszych kryzysów. Dlatego też powstała alternatywna teoria J. M. Keynesa, dopuszczająca w pewnych warunkach aktywną rolę państwa oraz finansowanie wydatków publicznych deficytem budżetowym. Teoria ta trafiła na podatny grunt i przyjęła się w wielu krajach. Początkowo efekty jej realizacji były pozytywne. Jednak używanie tego instrumentu, niezgodnie z założeniami, doprowadziło do jego nieskuteczności. Celem poniższego artykułu jest analiza sposobu wykorzystania długu publicznego we współczesnych gospodarkach rynkowych na tle rozwiązań proponowanych przez teorię ekonomii. Należy bowiem postawić tezę, iż stał się on stałym elementem tych gospodarek, przez co traci skuteczność i zaburza funkcjonowanie sektora publicznego. Analiza zostanie przeprowadzona poprzez porównanie kształtowania się poziomu długu publicznego w latach 1980–2006, w krajach należących do OECD.

---

\* Mgr Paweł Piątkowski, Uniwersytet w Białymstoku.

## 2. Dług publiczny – kwestie podstawowe

Definiując kwestie długu publicznego oraz deficytu budżetowego, można założyć, iż są to pojęcia nierozzerwalnie związane ze sobą. Mimo że ich definicje są na pozór jednoznaczne, to dokładniejsza analiza pozwala jednak wskazać wiele szczegółów, istotnych przy ich definiowaniu. Ze względu na cel opracowania uwaga zostanie skupiona na pojęciu długu publicznego.

**Dług publiczny**, jako kategorię ekonomiczną, definiuje m.in. Traktat z Maastricht (zapisana jest ona w dokumentach uzupełniających do niego). Według tego dokumentu, oznacza on: *łączne zobowiązanie Skarbu Państwa wobec podmiotów krajowych i zagranicznych z tytułu zaciągniętych kredytów w instytucjach finansowych oraz bezpośrednio od rządów krajów członkowskich Klubu Paryskiego lub które były gwarantowane, lub ubezpieczone przez te rządy bądź ich agendy, a także pozostających do wykupienia skarbowych papierów wartościowych emitowanych na rynek krajowy i zagraniczny oraz inne ewidencjonowane zobowiązania Skarbu Państwa.*

W Polsce rozważane pojęcie definiuje przede wszystkim Ustawa o finansach publicznych [Ustawa... 2005, art. 6]. Zgodnie z tym aktem prawnym, państwowy dług publiczny to nominalne zadłużenie podmiotów sektora finansów publicznych, ustalone po wyeliminowaniu przepływów pomiędzy podmiotami należącymi do tego sektora. Obejmuje on następujące zobowiązania sektora finansów publicznych:

- wyemitowane papiery wartościowe, opiewające na zobowiązania pieniężne;
- zaciągnięte kredyty i pożyczki;
- przyjęte depozyty;
- wymagane zobowiązania jednostek budżetowych;
- zobowiązania, wynikające z ustaw i orzeczeń sądu;
- udzielone poręczenia i gwarancje oraz inne tytuły [Ustawa... 2005, art. 6].

W teorii finansów publicznych **dług publiczny** definiowany jest na różne sposoby. J. Ciak określa go jako ogół zobowiązań finansowych władz publicznych, wynikających z nadwyżki wydatków nad dochodami w poprzednich okresach, na które składają się zobowiązania wobec podmiotów krajowych i zagranicznych, publicznych i prywatnych [Ciak 2002, s. 114]. Z kolei A. Komar określa **dług publiczny** jako ogół kredytów zaciągniętych przez państwo i samorząd terytorialny [Komar 1996, s. 220]. Takie określenie długu wydaje się jednak być niepełne i nieprecyzyjne. G. Krasowska-Walczak definiuje **dług publiczny** jako sumę wszelkich zobowiązań władz publicznych z tytułu zaciągniętych pożyczek oraz innych działań podmiotów publicznych, powodujących wzrost ich zobowiązań [Krasowska-Walczak 1997, s. 109]. Podobnie definiuje **dług publiczny** S. Owsiak [Owsiak 2005, s. 217]. Obie definicje skupiają się na zobowiązaniach z tytułu zaciągniętych kredytów. Obecnie dominować zaczyna

jednak finansowanie długu poprzez emisję papierów dłużnych. Oczywiście obie definicje ujmują również tę kategorię, chodzi raczej o rozłożenie akcentów.

### 3. Dług publiczny a teoria ekonomii

Założenie o konieczności zrównoważenia budżetu było naturalną podstawą zarządzania państwowymi finansami od początku powstania tej instytucji. Praktyka była różna, lecz generalnie za stan naturalny uznawano zrównoważenie budżetu. Założenie to zostało poważnie podważone po raz pierwszy przez teorię Keynesa. Wskutek realizacji postulowanej przez tę teorię polityki budżetowej, deficyt budżetowy zaczął być narzędziem stabilizacji gospodarki. Pierwotną przyczyną stosowania deficytu budżetowego było więc stabilizowanie gospodarki poprzez pobudzenie popytu globalnego w gospodarce w okresie kryzysu i stagnacji. Wydatki kierowane są przede wszystkim do działów gospodarki o wysokich efektach mnożnikowych. Wskutek spadku w poziomie dochodów budżetowych i zwiększenia (lub utrzymania na stałym poziomie) wydatków, budżet państwa wykazuje ujemne saldo. Przykładami takich działań są roboty publiczne podjęte na szeroką skalę w Szwecji od 1933 r. Finansowane były one pożyczkami zaciągаныmi przez państwo na okres 4 lat. Wydatki na ten cel sięgały 15-20% wydatków budżetu, a deficyt wynosił 25% wydatków. Po 1935 r. osiągnięto wyraźne ożywienie gospodarcze.

Praktyka stosowania deficytów budżetowych z czasem zaczęła odbiegać od założeń teorii Keynesa. Istotny wkład w wyjaśnianie mechanizmów korzystania z długu publicznego wniosła wówczas teoria wyboru publicznego (*public choice theory*). Podstawowym kierunkiem zainteresowań tej teorii jest kwestia mechanizmów podejmowania decyzji w sferze polityki [*Teoria wyboru publicznego...* 2005, s. 11–14]. Z punktu widzenia deficytu budżetowego i długu publicznego najistotniejsze znaczenie ma część teorii wyboru publicznego, poświęcona nierównoważonemu budżetowi. Występowanie deficytów budżetowych uznaje ona za zjawisko powszechne w gospodarce, a równowaga stanowi obecnie zjawisko wyjątkowe. Wystąpienie deficytu wymaga jednak dokonania odpowiedniego wyboru przez społeczeństwo. Jak dowodzi autor, wybór ten może być nie tylko świadomy, lecz również wynikający z racjonalnych przesłanek. W przypadku dostępności długu publicznego, jako narzędzia finansowania wydatków publicznych, podatnik ma możliwość dokonania wyboru pomiędzy wzrostem stopy opodatkowani, a w celu pokrycia zwiększonych wydatków publicznych, lub zwiększenia zadłużenia państwa. Wybór drugiej z opcji wywołuje odmienne skutki dla podatnika. Przede wszystkim zanika bezpośredni pomost pomiędzy decyzją o dodatkowych wydatkach a poniesieniem ich kosztów. Jednostka w mniejszym stopniu odczuwa dolegliwość przyszłych, zdyskontowanych podatków, niż tych ponoszonych obecnie. Stąd też jednostka będzie bardziej skłonna do ponoszenia wydatków publicznych. Jednocześnie jednostka nie czuje się osobiście zobowiązana do ponoszenia odpowiedzialności za zobowiązania,

które w ten sposób powstają. Dlatego też najczęściej ignoruje ryzyko nadmiernego wzrostu zadłużenia. Tak więc, jak stwierdza J. Buchanan, możliwość zadłużania się przez rząd przyczynia się do rozrastania się długu publicznego [Buchanan 1997, s. 127–134]. J. Buchanan proponuje jako optymalne rozwiązanie w kwestii finansowania usług i dóbr publicznych, przy pomocy długu publicznego, następujące podejście. Na podstawie przeprowadzanego przez siebie rachunku decyzyjnego podatnika wyciąga on wnioski, że jedynie finansowanie inwestycji kapitałowych poprzez dług publiczny jest uzasadnione z punktu widzenia podatnika [Buchanan 1997, s. 311–315].

W polskiej literaturze K. Marchewka-Bartkowiak podkreśla również, iż powstanie deficytu budżetowego może być zarówno wynikiem świadomie przyjętej strategii rządu, nieprzewidzianych wydarzeń wpływających na dochody lub wydatki budżetu państw, jak i wynikiem zobowiązań przyjętych przez poprzednie rządy. Wśród przyczyn powstania deficytu budżetowego wymienia ona [Marchewka-Bartkowiak 2003, s. 9–10]:

- konieczność spłaty zaciągniętego wcześniej długu publicznego;
- zwiększenie wydatków państwa w wyniku realizacji nowych zadań;
- mniejsze dochody niż zakładane w budżecie;
- zwiększenie wydatków wskutek nieprzewidzianych wydarzeń, np. klęsk żywiołowych;
- realizację strategii budżetu według teorii keynesowskiej.

#### 4. Trwałość zadłużenia

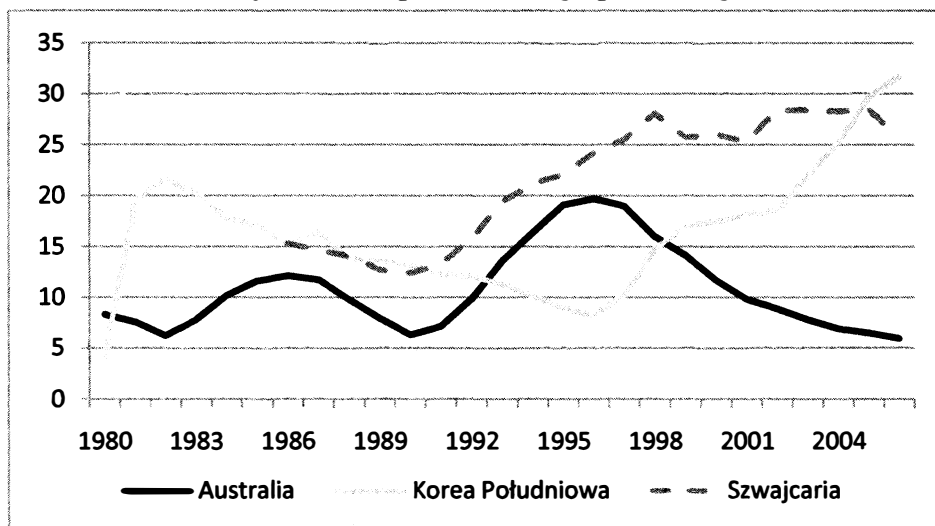
Analiza zadłużenia przeprowadzona została na podstawie krajów należących do OECD. Rozpoczęta została ona od oceny kształtowania się poziomu długu publicznego (mierzonego jako procent PKB) w latach 1980–2006 (w części krajów dostępne były dane z krótszych okresów). Uzyskane wyniki pozwoliły na wyodrębnienie trzech grup krajów podobnych do siebie pod względem kształtowania się poziomu długu.

Pierwsza z grup, to kraje o stosunkowo niskim poziomie długu publicznego (poniżej 30% PKB). Nie jest to zbyt liczna grupa. Zaliczyć do niej można Australię, Szwajcarię i Koreę Południową (wykres 1.). W tych krajach poziom długu waha się znacznie. Jego poziom utrzymuje się jednak w stosunkowo bezpiecznych granicach (do 30% PKB). W przypadku Australii widać wyraźnie, iż okres wahań wynosi około 10 lat. Drugi z cykli kończy się na wyraźnie wyższym poziomie niż pierwszy, czemu towarzyszy następnie dużo dłuższy okres powrotu do niskiego poziomu. Tak więc, prowadzona jest polityka, którą można uznać za rozsądne gospodarowanie długiem, wykorzystywanym w okresie zwiększonych potrzeb państwa i następnie regularnie spłacanym. Taka postawa jest najbliższa keynesowskim założeniom korzystania z długu publicznego. W przypadku Korei Południowej cykl wahań jest zdecydowanie dłuższy. Jednak i tu po okresie gwałtownego wzrostu poziomu długu nastąpił stosunkowo długi

okres jego „spłacania”. Obecnie obserwuje się okres gwałtownego wzrostu jego poziomu (po kryzysie z 1998 r.), lecz ze względu na długi okres cykli w Korei nie należy jeszcze wieścić odejścia od dotychczasowych tendencji. Trzeci kraj tej grupy, Szwajcaria, wykazuje się również stosunkowo rozsądnym podejściem do wykorzystania długu. Po okresie wzrostu poziomu zadłużenia następuje stabilizacja jego poziomu. W dalszej perspektywie można się spodziewać przejścia do etapu obniżania jego poziomu. Podsumowując, w tej grupie krajów nie należy mówić o trwałości długu publicznego. Kraje te korzystają z tej instytucji, lecz wykorzystują ją w sposób najbardziej zbliżony do założeń teorii Keynesa. Jednoczesne zaciąganie, a następnie spłacanie długu świadczą o realizacji określonej strategii, a kraje nie są obarczane nadmiernymi kosztami odsetek.

Wykres 1.

## Kraje o niskim poziomie długu publicznego



Źródło: Dane OECD (dostępne na stronie [www.oecd.org](http://www.oecd.org), data wejścia 28.03.2008 r.).

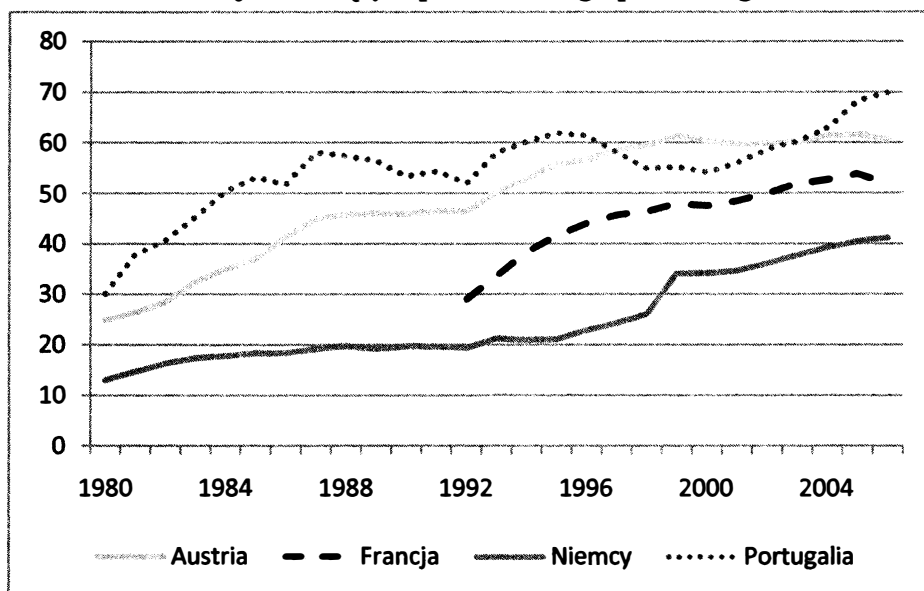
Druga grupa składa się z następujących krajów: Austria, Czechy, Francja, Niemcy i Portugalia. Poziom długu nie przekracza tam poziomu uznanego powszechnie za wysoki (około 60% PKB). Można zauważyć, iż kraje te nie mają motywacji do utrzymywania poziomu długu na niskim poziomie. Typowy dla nich jest wzrost poziomu długu w długim okresie. W krajach tych dług rośnie, zbliżając się niebezpiecznie do poziomu 60% PKB (czasami nieznacznie go przekraczając). Dopóki nie pojawią się sygnały mówiące o niekorzystnej sytuacji gospodarczej, wynikającej z wysokiego poziomu długu, dopóty trwa proces dalszego zadłużania się. Takie wykorzystanie długu publicznego nie ma zbyt wiele wspólnego ze sposobem zaproponowanym przez Keynesa. Jest on bardziej, podobny do opisanego przez ekonomię wyboru publicznego, utajoną formą opodatkowania. Nie widać również związku poziomu zadłużania się z po-



ziomem wzrostu gospodarczego. Takie więc zadłużenie można uznać za trwały element gospodarki. Skutkuje ono regularnym, powoli rosnącym obciążeniem budżetu państwa kosztami obsługi zadłużenia. Wydatki te są wielokrotnie tak duże, iż niwelują efekt dodatkowego popytu, wprowadzanego na rynek. Proces zaciągania długu publicznego prowadzony w tej grupie krajów w sposób świadomy i rozsądny będzie najprawdopodobniej trwał przez lata w sposób w miarę bezpieczny dla gospodarki. W tej grupie krajów dług jest więc zjawiskiem trwałym, trwającym i inercyjnie przenoszonym z roku na rok. Nie można go więc uznać za realizowany zgodnie z zasadami keynesizmu. Stał się trwałą formą opodatkowania, nie służącą procesom dynamizacji rozwoju.

Wykres 2.

### Kraje o rosnącym poziomie długu publicznego



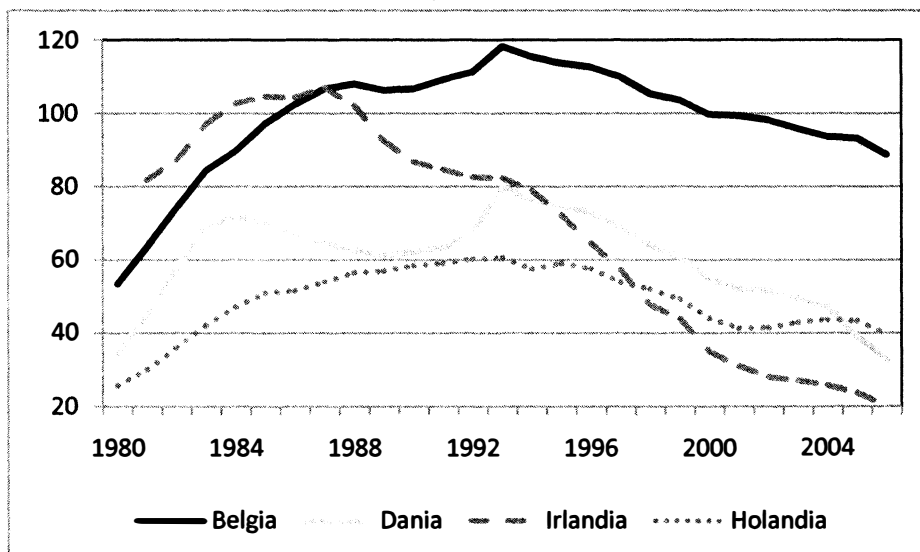
Źródło: Jak dla wykresu 1.

Trzecia grupa krajów jest najliczniejsza. Zaliczyć do niej można dużą część krajów OECD, np.: Belgię, Kanadę, Danię, Finlandię (wykres 3.). Do tej kategorii włączone zostały państwa, w których wystąpiły przekroczenia poziomu uznanego za zbyt wysoki. Nie należy tu wskazywać jednej wielkości, wspólnej dla wszystkich. W krajach Unii Europejskiej generalnie było to przekroczenie 60% PKB (poziom zapisany w traktacie z Maastricht). Tu jednak wystąpiły również przypadki przekroczenia poziomu 100% PKB (np.: we Włoszech, Belgii i Grecji). W przypadku krajów spoza Unii Europejskiej poziom maksymalny często oscyluje również w okolicach 60–70% PKB (np.: Kanada, Nowa Zelandia, Meksyk), jednak w niektórych przypadkach jest niższy (np.: w USA, Norwegii). Generalnie, doświadczenia tej licznej i zróżnicowanej grupy krajów

pokazują, że i w tych krajach dług publiczny stał się w pewnym momencie stałym, integralnym elementem polityki budżetowej. Dług był zaciągany w sposób ciągły, niezależnie od stanu koniunktury w gospodarce. W pewnym momencie koszty obsługi stały się na tyle wysokie, że zaciąganie nowych długów stało się jedynym rozwiązaniem pozwalającym na zachowanie dotychczasowej polityki budżetowej. Dopiero osiągnięcie krytycznego dla danej gospodarki poziomu (lub wzięcie na siebie zobowiązań związanych z wejściem do strefy euro) spowodowało zmianę wieloletniej tendencji. Podsumowując, również w przypadku tej grupy trudno mówić o wykorzystaniu długu zgodnie z teorią Keynesa. Początkowe zaciąganie długu było wygodnym sposobem na zwiększenie popytu w gospodarce i dynamizację rozwoju. Jednak brak odpowiednich mechanizmów, a przede wszystkim woli politycznej, sprawiły iż nie wycofano się z zadłużania się w okresie dobrej koniunktury. Nie spłacone zadłużenie sprawiło, iż dług publiczny stał się stałym elementem gospodarki. Przestał spełniać pierwotnie założone cele. Stał się dodatkową formą opodatkowania. Nie służy poprawie dynamiki rozwoju lub realizacji inwestycji, lecz trwa jako nie spłacone zadłużenie. Przykład tej grupy krajów pokazuje, że dopiero wystąpienie wyraźnych, niekorzystnych skutków tego zadłużenia powoduje, iż w kraju znajduje się wola polityczna, by zmienić tendencję na malejącą, tzn. rozpocząć spłatę długów.

Wykres 3.

## Kraje o wysokim i spadającym poziomie długu publicznego



Źródło: Jak dla wykresu 1.

Wśród krajów OECD znalazły się również takie, które nie pasowały do zaproponowanego podziału. Japonia przez wiele lat miała stosunkowo niski poziom długu. Jednak załamanie gospodarcze z 1998 r. spowodowało stagnację, z

której gospodarka nie była w stanie się wy dostać. Wówczas to podjęto działania mające zdynamizować wzrost finansowany z budżetu państwa długiem publicznym. Stąd też gwałtowny wzrost poziomu długu. Luksemburg jest z kolei bardzo małym, lecz bogatym krajem, w którym poziom długu jest znikomy w porównaniu z innymi krajami.

Polska plasuje się w drugiej grupie krajów. Poziom długu jest u nas poniżej 60% PKB, lecz ma tendencję rosnącą. Jest to niebezpieczna sytuacja, gdyż nie mobilizuje do podejmowania działań na rzecz spłaty długu. Stał się on więc stałym elementem gospodarki Polski, regularnie obciążając ją kosztami obsługi. Nie spełnia więc funkcji przewidzianych zarówno w teorii Keynesa, jak i w teorii wyboru publicznego.

## 5. Podsumowanie

Powyższa analiza wykazała, że w przeważającej części krajów OECD dług publiczny stał się stałym elementem ich gospodarek. Nie pełni roli dynamizującej wzrost gospodarczy w sposób wskazany przez Keynesa. Mechanizm zaciągania długu lepiej wyjaśnia teoria wyboru publicznego. Jednak motywy zaciągania długu publicznego są dalekie od zalecanych przez Buchanana, jako korzystne dla gospodarki. W związku z brakiem woli politycznej do spłacania długu (co wiąże się z ograniczeniem poziomu wydatków budżetowych), dług rośnie, aż do momentu wystąpienia jego niekorzystnych skutków. Opór, jaki towarzyszy zrównoważeniu budżetu i zmniejszaniu poziomu zadłużenia oraz długi czas, jaki jest potrzebny na spłatę zobowiązań, powodują, że należy go traktować jako stałe uwarunkowanie polityki gospodarczej. Obciążenie to zmniejsza możliwości finansowe państwa, zamiast dostarczać dodatkowego popytu w gospodarce. Należy więc postulować zmianę sposobu podejścia do długu publicznego na rzecz wspierania rozwoju, niż bieżącej konsumpcji.

## Literatura

1. Buchanan J., *Finanse publiczne w warunkach demokracji. Systemy fiskalne a decyzje indywidualne*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1997.
2. Ciak J., *Polityka budżetowa*, Wydawnictwo „Dom Organizatora”, Toruń 2002.
3. Komar A., *Finanse publiczne w gospodarce* Branta, Bydgoszcz 1996.
4. Krasowska-Walczak G., *Finanse publiczne*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Bankowej, Poznań 1997.
5. Marchewka-Bartkowiak K., *Zarządzanie długiem publicznym w krajach Unii Europejskiej i w Polsce*, Zarządzanie i Finanse, Warszawa 2003.
6. Owsiak S., *Finanse publiczne. Teoria i praktyka*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2005.
7. Ustawa z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych, Dz.U. z 2005 r. Nr 249, poz. 2104.



8. **Wilkin J. (red.),** *Teoria wyboru publicznego. Wstęp do polityki i funkcjonowania sfery publicznej*, Wydawnictwo Naukowe SCHOLAR, Warszawa 2005.
9. **www.oecd.org.pl**, data wejścia 28 marca 2008 r.