

## **Dług publiczny – jego struktura, przyczyny, rozmiary i skutki**

### **Wstęp**

Celem opracowania jest zbadanie przyczyn powstawania długu publicznego oraz ocena jego poziomu i skutków dla gospodarki. Uwzględniono zarówno teoretyczne, jak i praktyczne aspekty długu publicznego na przykładzie Polski w kontekście krajów Unii Europejskiej.

W opracowaniu wykorzystano głównie metodę opisową i podstawowe metody statystyczne. Dane zaczerpnięto ze opracowań statystycznych GUS oraz Eurostatu.

### **Pojęcie i systematyka długu publicznego**

Przez państwowy dług publiczny rozumie się wartość nominalną zadłużenia jednostek sektora finansów publicznych ustaloną po wyeliminowaniu wzajemnych zobowiązań pomiędzy jednostkami tego sektora<sup>1</sup>. Tak więc długiem publicznym są wszystkie zobowiązania zaciągnięte przez skarb państwa i reprezentujące go instytucje sektora finansów publicznych, w tym budżety samorządowe.

W skład długu wchodzi zobowiązania z tytułu:

- zaciągniętych i niespłaconych przez państwo pożyczek i kredytów,
- wyemitowanych dłużnych papierów wartościowych,
- odszkodowań za przymusowe wywłaszczenie mienia na zasadach odpłatności,
- gwarancji lub poręczeń,
- zobowiązań odszkodowawczych i innych.

Sektor finansów publicznych w Polsce obejmuje trzy podsektory<sup>2</sup>:

---

<sup>1</sup>Ustawa z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych, Dz.U. 2005, Nr 249, poz. 2104, art. 10.

<sup>2</sup>Ibidem, art. 4.

- rządowy (organy władzy publicznej, organy kontroli państwowej i ochrony prawa, sądy, trybunały, organy administracji rządowej, PAN i inne),
- samorządowy (jednostki samorządu terytorialnego, ich organy oraz związki i jednostki organizacyjne, dla których organem założycielskim lub nadzorującym jest jednostka samorządu terytorialnego),
- ubezpieczeń społecznych (ZUS, KRUS).

W literaturze przedmiotu można spotkać wiele klasyfikacji długu publicznego. Analiza długu w różnych jego przekrojach jest potrzebna do rozpoznania przyczyn, skutków i praktycznego sprawnego zarządzania długiem.

1. Według kryterium podmiotowego wyróżnia się:

- dług sektora rządowego;
- dług sektora samorządowego;
- dług sektora ubezpieczeń społecznych<sup>3</sup>.

W Polsce do końca 1999 r. kompleksowo ewidencjonowano jedynie dług skarbu państwa.

2. Według kryterium czasu dług dzieli się na:

- dług krótkoterminowy (płynny, bieżący) – jest to dług wynikający z niedopasowania terminowego rozkładu wpływów i wydatków państwa. W przypadku rolowania długu krótkoterminowego przeistacza się on w dług długoterminowy;
- dług długoterminowy powstaje w wyniku zaciągnięcia pożyczek i kredytów długoterminowych przeznaczonych na finansowanie głównie wydatków majątkowych.

3. Według Owsiaka [1997], ważną klasyfikacją długu ze względu na obciążenie państwa jego obsługą jest wyróżnienie:

- długu nominalnego, który jest bieżącą wartością zobowiązań władz publicznych, oraz
- długu realnego, który mówi, jak na wartość zaciągniętych zobowiązań wpłynęły procesy inflacyjne. Jest to szczególnie istotne dla dłuższych okresów.

4. Przyjmując za kryterium miejsce zaciągnięcia długu lub ulokowanie wierzycieli (rezydent i nierezydent), wyróżnia się:

- dług krajowy, zwany też wewnętrznym;
- dług zagraniczny (zewnątrzny).

Podział ten jest istotny, gdyż w wyniku pożyczkowej aktywności państwa w układzie kraj – zagranica następuje redystrybucja dochodów z tytułu kosztów obsługi długów. Dlatego ważne jest, czy ponoszone przez podatnika koszty są dochodem podmiotów zagranicznych, czy podmiotów krajowych, jak gospodar-

---

<sup>3</sup>Po raz pierwszy GUS wyodrębnił sektor ubezpieczeń społecznych w Małym Roczniku Statystycznym 2008, tab. 24(269), s. 432.

stwa domowe, fundusze emerytalne, fundusze inwestycyjne. Istotne jest jednak uwzględnianie możliwości krajowego rynku finansowego i stopy procentowej na rynku krajowym i zagranicznym.

5. Stosując metodę obliczania, można dokonać klasyfikacji długu na:

- dług publiczny brutto;
- dług publiczny netto [Gołębiowski 2008].

Dług publiczny brutto wyraża całkowitą wartość zadłużenia wobec podmiotów krajowych i zagranicznych. Dług w ujęciu netto otrzymuje się w wyniku pomniejszenia długu brutto o należności władz publicznych od innych podmiotów.

Analiza kształtowania się długu publicznego w Polsce (tab. 1) pokazuje, że dług publiczny w ujęciu nominalnym szybko wzrastał. W ciągu analizowanego okresu jego wartość zwiększyła się w ujęciu nominalnym o 88%. Inflacja w tym okresie była stosunkowo niewielka – wskaźnik cen 2007/2000 wyniósł

**Tabela 1**

Wielkość długu publicznego w Polsce i jego struktura w latach 2000–2007

Wyszczególnienie	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Dług państwowy ogółem [mld zł]	280,5	302,1	352,6	408,6	432,3	467,7	505,0	527,4
Dług państwowy ogółem [%]	100	100	100	100	100	100	100	100
w tym:								
Dług sektora instytucji rządowych:	96,6	96,4	96,0	96,0	95,7	95,7	95,4	94,8
– skarbu państwa	94,8	93,5	92,8	92,6	93,0	94,0	94,4	94,6
– pozostały dług	1,8	2,9	3,2	3,4	2,7	1,7	1,0	0,2
Dług sektora instytucji samorządowych	3,4	3,6	4,0	4,0	4,3	4,3	4,6	4,7
Dług sektora ubezpieczeń społecznych	–	–	–	–	–	–	–	0,5
Dług skarbu państwa [%]	100	100	100	100	100	100	100	100
I. według miejsca emisji								
krajowy	54,5	65,0	66,8	66,2	72,4	70,4	73,6	75,8
zagraniczny	45,5	35,0	33,2	33,8	27,6	29,6	26,4	24,2
II. według kryterium rezydenta								
krajowy	54,5	58,9	58,0	56,5	57,7	57,1	59,4	62,2
zagraniczny	45,5	41,1	42,0	43,5	42,3	42,9	40,6	37,8

Źródło: Roczniki Statystyczne GUS 2001–2006, Mały Rocznik Statystyczny 2008, GUS. Government Finance Statistics, Data 1996–2006, Data 1997–2007. Eurostat Statistical Books, European Commission, 2007, 2008.

121, toteż również w ujęciu realnym przyrost ten może być oceniony jako znaczny, gdyż wyniósł około 67%. Jednak należy pamiętać, że w tym czasie PKB wzrósł również o 31,5%, a wraz z nim wpływy podatkowe w ujęciu realnym.

Dług sektora instytucji rządowych stanowił około 96% zadłużenia państwa, w tym prawie cały dług był to dług skarbu państwa. Udział długu instytucji samorządowych był mały – przeciętnie dla całego okresu 4,1% i w badanym okresie wzrósł jedynie o 1,2 punktu procentowego, udział sektora ubezpieczeń społecznych był znikomy i w 2007 roku wyniósł około 0,5%.

Państwo było zadłużone zarówno u wierzycieli krajowych, jak i zagranicznych, zadłużenie zagraniczne to głównie zadłużenie skarbu państwa. Ocena poziomu udziału zadłużenia zagranicznego jest uzależniona od przyjętego kryterium. Według kryterium rezydenta, na koniec 2007 roku udział zadłużenia zagranicznego wynosił około 38% i był wyższy o kilkanaście punktów procentowych od udziału według kryterium miejsca emisji. O ile w przypadku kryterium rezydenta udział długu zagranicznego jest stosunkowo stabilny, to przyjmując kryterium miejsca emisji można zaobserwować wyraźną tendencję do jego zmniejszania się. Poziom tego zadłużenia należy uznać za wysoki. Ze względu na wspomniany efekt redystrybucji kraj – zagranica jego poziom można uznać za niekorzystny.

## Przyczyny powstawania długu publicznego

Istnieje kilka przyczyn powstawania długu publicznego.

1. Najważniejszą przyczyną powstawania długu publicznego jest występowanie w kolejnych okresach deficytu budżetowego, na pokrycie którego skarb państwa i jednostki samorządowe zaciągają bankowe i niebankowe pożyczki i kredyty. Są one przychodami budżetowymi lub określa się je jako dochody zwrotne. W określonych momentach w przyszłości muszą być zwrócone. Władze publiczne, uchwalając deficyt budżetowy i szukając źródeł jego pokrycia, powinny pamiętać, że dług ten obciąży przyszłe budżety, dlatego ważne jest, aby środki pochodzące z wpływów nadzwyczajnych finansowały głównie wydatki majątkowe, których pozytywne efekty mogą być odczuwane przez społeczeństwo przez dłuższy czas. Realizację tego postulatu mogłoby zapewnić oddzielenie w budżecie wydatków bieżących od wydatków inwestycyjnych i finansowanie tych pierwszych jedynie z dochodów niezwrrotnych, głównie podatków.

Z danych w tabeli 2 wynika, że deficyt budżetowy jest w Polsce zjawiskiem występującym permanentnie. Jego poziom wahał się znacznie: od -3% PKB w 1996 roku i 2000 roku do -6,3% w 2003 roku, który to poziom należy uznać za szczególnie wysoki. Oceniając ten deficyt Komisja Europejska stwierdziła,

**Tabela 2**

Wysokość deficytu budżetowego w Polsce na tle wybranych krajów Unii Europejskiej (% PKB)

Rok	Polska	Czechy	Węgry	Niemcy	Szwecja	Francja	Wielka Brytania	EU-27
1996	-3,0	-3,3	-4,7	-3,3	-3,3	-4,0	-4,2	x
2000	-3,0	-3,7	-2,9	+ 1,3	+ 3,8	-1,5	+ 3,6	x
2003	-6,3	-6,6	-7,2	-4,0	-0,9	-4,1	-3,3	-3,1
2004	-5,7	-3,0	-6,5	-3,8	+ 0,8	-3,4	-3,4	-2,8
2005	-4,3	-3,5	-7,8	-3,4	+ 2,4	-2,9	-3,5	-2,4
2006	-3,8	-2,7	-9,2	-1,6	+ 2,5	-2,5	-2,7	-2,6
2007	-2,0	-1,6	-5,5	0,0	+ 3,5	-2,7	-2,9	-0,9

x – brak danych

Źródło: Government Finance Statistic. Summary Tables 2/2007. Data 1996–2007. Eurostat Statistical Books, European Commission, 2008.

że przekroczenie tego deficytu ponad referencyjną wartość 3% PKB nie było wywołane żadnymi nadzwyczajnymi wydarzeniami leżącymi poza kontrolą polskich władz ani nie było rezultatem recesji, toteż wydała rekomendację zmniejszenia deficytu najpóźniej w 2007 roku. Brak realizacji tej rekomendacji mógł pozbawić Polskę dostępu do środków z Funduszu Spójności.

Jak pokazują dane, Polska zastosowała się do zaleceń i systematycznie zmniejszała deficyt budżetowy w relacji do PKB. Mimo że w latach 2000–2006 poziom rozpatrywanego wskaźnika był wyraźnie wyższy niż w większości porównywanych państw (z wyjątkiem Węgier) i średniej w UE, to od 2004 roku poziom deficytu malał i w 2007 roku udało się Polsce zmniejszyć go do -2%.

2. Wydatki publiczne związane z prowadzeniem wojen, wystąpieniem klęsk żywiołowych, kryzysów ekonomicznych.

Z badań poziomu zadłużenia państwa w niektórych krajach (np. USA i Wielka Brytania) wynika, że w okresach wojen i poważnych kryzysów gospodarczych zadłużenie państwa rosło nawet kilkakrotnie [Barro 1997]. Wojny wymagają ponoszenia ogromnych wydatków, których nie są w stanie pokryć normalne dochody, tym bardziej że w takich okresach aktywność gospodarcza jest ograniczona, jak również system egzekwowania podatków działa mniej sprawnie. Również w okresie kryzysów gospodarczych z powodu ograniczania aktywności gospodarczej dochody państwa spadają, natomiast wydatki związane z opieką społeczną i zasiłkami dla bezrobotnych czy realizacją programów walki z bezrobociem wzrastają. W okresach pokoju i dobrej koniunktury stosunek długu publicznego do PKB wykazuje tendencję do spadku.

Prawidłowość tę można zaobserwować również w przypadku Polski. W latach znacznego spadku tempa wzrostu gospodarczego (2000–2003) poziom deficytu szybko wzrastał i w 2003 roku był ponaddwukrotnie wyższy niż w 2000 roku.

3. Realizacja interwencjonizmu państwowego polegającego na zwiększonych wydatkach publicznych w celu pobudzania wzrostu gospodarczego, redukcji bezrobocia, łagodzenia cykli koniunkturalnych;

Konieczność tych wydatków akcentuje teoria Keynesa, gdzie wydatki rządu stanowią jeden ze składników popytu globalnego i ich wzrost oznacza wzrost popytu, a w ślad za tym wzrost wytwarzanego produktu.

4. Wpadnięcie w pułapkę zadłużenia

Jest to sytuacja, gdy bieżąca obsługa długu publicznego nie jest w pełni finansowana z dochodów budżetu, lecz wymusza zaciąganie nowych pożyczek. Finansowanie takie oznacza przesunięcie ciężaru finansowania tych wydatków na przyszłość, czasem nawet na przyszłe pokolenia. Zjawisko to określa się jako międzypokoleniową redystrybucję dochodów. Budzi ono wiele kontrowersji.

5. Osiągnięcie celów politycznych rządzącej ekipy, która chce zdobyć poparcie polityczne i finansuje różnorodne programy i ponadto nie decyduje się na ograniczenie wydatków. Opozycja nie chcąc narazić się wyborcom zaleca jeszcze „korzystniejsze” rozwiązania i w związku z tym wydatki na dany cel/program rosną znacznie lub są ograniczane wpływy do budżetu z danego tytułu. Przykładem w Polsce może być wprowadzenie w życie w 2007 roku ulgi w podatku dochodowym z tytułu posiadania dzieci.

Jak wynika z zestawienia powyższych przyczyn, dług publiczny jest bezpośrednim bądź pośrednim efektem przyjęcia przez państwo koncepcji finansowania wydatków długiem, a nie korzystania z innych alternatywnych możliwości, z których najważniejszą jest podatek.

## Ocena poziomu długu publicznego

Ocena poziomu długu publicznego jest prowadzona głównie z perspektywy jego ciężaru dla gospodarki, tak więc podstawowym kryterium oceny poziomu zadłużenia powinno być to, czy nie narusza on równowagi gospodarczej. W skali makro pod uwagę bierze się zazwyczaj wydatki związane z kosztami obsługi długu zagranicznego, gdyż w makroskali obsługa długu krajowego może być traktowana jako redystrybucja dochodów od podatników do beneficjentów płatności odsetkowych i kapitałowych, której efekty bilansują się.

Do oceny poziomu długu publicznego stosuje się głównie relację wartości długu do wartości PKB, przy czym za wartość krytyczną uważa się 50%. Ten wskaźnik jest uzupełniany przez wiele innych, takich jak:

- stosunek długu do eksportu (wartość krytyczna 275%),
- stosunek odsetek do eksportu (wartość krytyczna 20%),
- stosunek obsługi długu do eksportu (wartość krytyczna 30%).

Kraj jest uważany za poważnie zadłużony, jeżeli poziom przynajmniej trzech z czterech powyższych wskaźników przekracza wartości krytyczne, natomiast jest oceniany jako umiarkowanie zadłużony, jeżeli poziom trzech z czterech powyższych przekracza 60% ich wartości krytycznej [Gołębiowski 2008].

W traktacie z Maastricht jako kryterium konwergencji przyjęto, że udział planowanego lub aktualnego deficytu budżetowego państwa nie powinien przekraczać 3% PKB, a relacja długu publicznego do PKB – 60%.

Oprócz kryteriów z Maastricht rząd musi przestrzegać granic długu określonych w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz w ustawie o finansach publicznych. Zgodnie z art. 216 pkt 5 Konstytucji, *Nie wolno zaciągać pożyczek lub udzielać gwarancji i poręczeń finansowych, w następstwie których państwowy dług publiczny przekroczy 3/5 wartości rocznego produktu krajowego brutto. Sposób obliczania wartości rocznego produktu krajowego brutto oraz państwowego długu publicznego określa ustawa*. Przekroczenie górnego limitu 60% oznacza naruszenie przepisów Konstytucji i powinno powodować podanie się Rady Ministrów do dymisji i pociągnięcie jej członków do odpowiedzialności przed Trybunałem Stanu.

Przy ocenie poziomu długu należy uwzględnić fakt, jak dużą jego część stanowi zadłużenie zagraniczne, gdyż w przypadku długu krajowego obywatele są winni sobie sami jako narodowi, a ponadto część pożyczonych w przeszłości środków została zainwestowana w kapitał rzeczowy i ludzki, co przyczynia się do wzrostu przyszłych wpływów z podatków i pomaga w spłacie zadłużenia.

Kształtowanie się poziomu państwowego długu publicznego w Polsce na tle wybranych krajów UE prezentują dane z tabeli 3.

Jak wynika z danych, poziom zadłużenia w początkowym okresie gospodarki rynkowej był w Polsce bardzo wysoki, ponadto zadłużenia wobec podmiotów zagranicznych stanowiło niemalże jego 90% jego wartości. Jednak z roku na rok przez całą dekadę lat 90. i początek nowej dekady poziom zadłużenia malał. W końcowej fazie spowolnienia wzrostu gospodarczego tendencja ta odwróciła się i można zaobserwować bardzo szybki wzrost poziomu zadłużenia. W latach 2002–2006 wskaźnik zadłużenia zwiększył się o 11 punktów procentowych, natomiast w 2007 roku spadł stosunkowo znacznie, bo o 2,4 punktu procentowego.

**Tabela 3**

Relacja długu publicznego<sup>1</sup> do PKB w Polsce w latach 1990–2006 na tle wybranych krajów europejskich (%)

Rok	Polska	Czechy	Węgry	Niemcy	Szwecja	Francja	Wielka Brytania	25 krajów UE
1990 <sup>2</sup>	94,9	x	x	x	x	x	x	x
1993 <sup>2</sup>	86,0	x	x	x	x	x	x	x
1995 <sup>2</sup>	54,6	x	x	x	x	x	x	x
1997	44,0	12,2	64,2	61,0	70,6	59,3	50,8	x
1998	39,1	12,9	61,9	60,9	68,1	59,5	47,7	67,5
1999	40,3	13,4	61,2	61,2	62,7	58,5	45,1	66,7
2000	36,8	18,2	55,4	60,2	52,8	56,8	42,0	62,9
2001	36,7	26,3	52,2	59,6	54,3	56,8	38,7	62,0
2002	39,8	28,2	54,0	60,3	52,0	58,2	37,5	60,4
2003	47,1	30,1	58,0	63,8	53,5	62,9	38,7	62,0
2004	45,7	30,4	59,4	65,6	52,4	64,9	40,4	62,4
2005	47,1	30,2	61,6	67,8	52,2	66,7	42,1	63,1
2006	47,6	30,1	65,6	67,5	47,0	64,2	43,2	61,9
2007	45,2	28,7	66,0	65,0	40,6	64,2	43,8	58,73

<sup>1</sup>Government debt (obejmuje sektor rządowy i samorządowy)

<sup>2</sup>Dług skarbu państwa

<sup>3</sup>27 krajów UE

Źródło: Government Finance Statistic. Summary Tables 2/2007. Data 1996–2006. Eurostat Statistical Books, European Commission, 2007. Gołębiowski G., Dług publiczny. [w:] System finansowy w Polsce, pod red. Pietrzak B., Polański Z., Woźniak B., Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2003.

Na tle przeciętnych wskaźników dla 25 krajów Unii Europejskiej, które wstąpiły do niej przed 2007 rokiem, poziom zadłużenia Polski nie jest wysoki. W niektórych latach był niższy aż o 20 punktów procentowych. Również na tle tak dużych i wysoko rozwiniętych krajów Unii, jak Niemcy, Francja, Szwecja, czy, podobnie jak Polska – kraju postsocjalistycznego – Węgier poziom zadłużenia Polski nie wydaje się wysoki. Z kolei w porównaniu z Czechami sytuacja pod tym względem jest mniej korzystna. Z danych wynika też, że w większości wziętych pod uwagę krajów poziom zadłużenia wzrasta. Wyjątkiem jest Szwecja, która w ciągu 10 lat zredukowała poziom zadłużenia (oceniany relacją zadłużenia do PKB) o ponad 30 punktów procentowych.



## Skutki długu publicznego

Dług publiczny wywołuje określone skutki gospodarcze, które można rozpatrywać w przekroju podmiotowym: państwo i gospodarstwo domowe.

Dług publiczny zmienia ograniczenie budżetowe państwa, gdyż:

- 1) wartość pieniężna emisji długu netto jest źródłem funduszy, które mogą służyć finansowaniu wydatków;
- 2) nominalna wartość wypłaconych odsetek od długu publicznego jest wydatkiem dla budżetu państwa.

Równanie ograniczenia budżetowego z uwzględnieniem długu publicznego ma postać [Barro 1997]:

$$P_t G_t + V_t + R_{t-1} B_{t-1}^s = T_t + (M_t - M_{t-1}) + (B_t^s - B_{t-1}^s)$$

gdzie:

$P_t$  – poziom cen,

$G_t$  – popyt państwa na dobra w okresie  $t$ ,

$V_t$  – płatności transferowe,

$R_{t-1} B_{t-1}^s$  – nominalna wartość odsetek od długu publicznego wypłacona w okresie  $t$ ,

$T_t$  – podatki,

$M_t - M_{t-1}$  – wzrost zasobu pieniądza w okresie  $t$ ,

$B_t^s - B_{t-1}^s$  – wartość pieniężna emisji netto w okresie  $t$ .

Z danych wynika, że obsługa skarbu państwa stanowi znaczącą pozycję w wydatkach budżetowych (tab. 4). Corocznie jest na nią przeznaczane około 12% budżetu państwa. Jest to więcej niż łączne wydatki na obronę narodową, bezpieczeństwo publiczne, kulturę narodową, kulturę fizyczną. Główny ciężar obsługi przypada na zadłużenie krajowe, co w świetle uwag do zadłużenia zagranicznego należy uznać za zjawisko pozytywne. Relacja kosztów obsługi długu do PKB kształtowała się w granicach 2,4–3%.

## Dług publiczny a ograniczenia budżetowe gospodarstw domowych

Jedną z ciekawszych teorii dotyczących oddziaływania długu na zachowanie się podmiotów gospodarczych i w rezultacie na wzrost gospodarczy jest koncepcja równoważności ricardiańskiej (od nazwiska jej twórcy Davida Ricardo, współcześnie jej propagatorem jest Robert Barro) [Begg i in., 2007]. Według

**Tabela 4**

Udział wydatków na obsługę długu skarbu państwa w wydatkach budżetowych państwa i w relacji do PKB (%)

Wyszczególnienie	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Obsługa długu skarbu państwa/ Wydatki budżetu państwa	13,6	11,9	12,1	13,1	12,7	11,4	11,9	12,6	10,9
w tym:									
– krajowego	10,8	9,1	9,9	11,1	10,7	9,3	10,2	10,6	9,0
– zagranicznego	2,8	2,8	2,2	2,0	2,0	2,1	1,7	2,0	1,9
Obsługa długu publicznego/PKB (%)	3,1	2,5	2,8	3,1	3,0	2,4	2,5	2,6	2,4

Źródło: Roczniki Statystyczne GUS 2000–2007, Mały Rocznik Statystyczny GUS 2008.

niej, gospodarstwa domowe jako podatnicy interesują się przewidywaną bieżącą wartością realnych podatków. Gospodarstwa domowe traktują zagregowany podatek, który w przyszłości będą musieli zapłacić podatnicy w związku z obsługą długu, równorzędnie z bieżącym deficytem budżetowym. Tak więc zdyskontowany podatek będzie równał się dochodowi (oszczędności) gospodarstw domowych w bieżącym okresie, uzyskanemu w wyniku niezapłacenia podatku przez te gospodarstwa domowe. Tak więc w dłuższym okresie podatnicy nic nie zyskują. Skoro finansowanie wydatków deficytem nie zmienia sytuacji majątkowej gospodarstw domowych, to nie ulegną zmianie ich wydatki. Tak więc obniżka podatków nie ma wpływu na wielkość popytu globalnego. Tej teorii zarzuca się przyjęcie założenia o ciągłości przekazów międzypokoleniowych oraz tezy o doskonałym funkcjonowaniu rynków finansowych, według której ryzyko gospodarstw domowych i przedsiębiorstw jest równe ryzyku państwa.

## Znaczenie długu publicznego

Zadłużanie się państwa pozwala na prowadzenie elastycznej polityki wydatkowej. Przy istnieniu rynku kredytowego państwo nie musi w każdym okresie bilansować swoich wpływów z podatków i kreacji pieniądza z wydatkami. Możliwość emisji instrumentów długu publicznego pozwala na większą elastyczność postępowania. Państwo może sterować emisją długu w celu zmiany swoich dochodów w danym okresie bez konieczności jednoczesnej zmiany wydatków. A więc zadłużając się w okresie szczególnie wysokich wydatków, państwo może

zmniejszyć potrzebę nienormalnie wysokich wpływów podatkowych lub nienormalnie wysokiej kreacji pieniądza.

Państwo może sterować rozkładem długu publicznego w czasie. Ma to wpływ na rozkład w czasie krańcowej stopy podatkowej. Jej obniżenie w pewnym okresie skutkuje pobudzeniem konsumpcji i inwestycji, a więc wzrostem produktu krajowego. Jednak w okresach spłaty długu krańcowa stopa podatkowa wzrasta i wówczas zachodzi proces odwrotny. Tak więc polityka ta wpływa jedynie na rozkład w czasie aktywności realnej. Jeżeli państwo wykorzystuje politykę długu do pobudzania bieżącej produkcji, to ubocznym efektem tego w przyszłości będzie zmniejszenie wielkości produktu.

## Podsumowanie

1. Struktura państwowego długu publicznego w Polsce charakteryzuje się:
  - bardzo dużym (około 95%) udziałem sektora rządowego;
  - systematycznym spadkiem udziału zadłużenia zagranicznego (według miejsca emisji) i stosunkowo stabilnym udziałem zadłużenia zagranicznego według rezydentów (40%);
  - bardzo wysokim (ponad 90%) udziałem długu w formie papierów wartościowych.
2. Poziom państwowego długu publicznego w Polsce oceniany jego relacją do PKB był o kilkanaście punktów procentowych niższy od przeciętnego dla 25 krajów Unii Europejskiej i maksymalnych poziomów określanych przez różne instytucje.
3. Obsługa długu skarbu państwa stanowiąca około 12% rocznych wydatków budżetowych państwa i 2,4–3% PKB jest znacznym obciążeniem budżetu państwa.

## Literatura

- BARRO R., Makroekonomia, PWE, Warszawa 1997.
- BEGG D., FISHER S., DORNBUSCH R., Mikroekonomia, PWE, Warszawa 2007.
- Eurostat Statistical Books, European Commission, 2007.
- GOŁĘBIOWSKI G., Dług publiczny. [w:] System finansowy w Polsce, tom 2, pod red. Pietrzak B., Polański Z., Woźniak B., Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2008.
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. Dz.U. 1997, Nr 78, poz. 483.
- Mały Rocznik Statystyczny Polski 2008, GUS, Warszawa 2008.
- OWSIAK S., Finanse publiczne, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1997.
- Roczniki Statystyczne Rzeczypospolitej Polskiej, GUS 2001–2007.

## **Public debt, its structure, reasons, value and results**

### **Abstract**

The aim of the paper is to examine the theoretical and practical dimensions of public debt in Poland. The empirical study concerns Poland in the course of 1990–2006. The analysis showed 95% of public debt in Poland is due to debt of State treasure. The level of debt (as % of GDP) is lower comparing with many “old” countries of UE and some of post socialistic countries. However, the public debt servicing charges the state budget noticeably.