

Jolanta Maria Ciak

Uniwersytet WSB Merito w Toruniu

ORCID: 0000-0003-4864-4692

Konsekwencje zadłużenia publicznego dla bezpieczeństwa finansów publicznych

Streszczenie

Zagadnienia długu publicznego były, są i nadal będą aktualne. Problematyka ta jest szeroko opisywana zarówno w literaturze z zakresu ekonomii, finansów, jak i prawa, jednakże jej złożoność oraz nieprzewidywalne zdarzenia wpływające na stan finansów publicznych oznaczają konieczność aktualizowania dotychczasowego stanu wiedzy w tym zakresie.

Celem artykułu jest omówienie problematyki długu publicznego w Polsce w latach 2000–2023, wpływu pandemii COVID-19 na jego kumulację, w ramach podejmowanych przez władze publiczne działań pomocowych oraz przedstawienie możliwych dróg poprawy sytuacji w badanym zakresie. W artykule postawiono tezę, że wysoki dług publiczny może być elementem zagrażającym bezpieczeństwu finansów publicznych. W artykule zastosowano metodę opisową, analizę literatury przedmiotu i aktów prawnych, jak również dokonano analizy danych statystycznych źródełowych.

Zaproponowano konkretne działania, wśród których znalazły się między innymi: powrót do wcześniejszego ustawowego progu kształtowania się PDP/PKB, ujednoczenie metody liczenia długu publicznego, dokonanie rewizji wydatków publicznych (np.: deindeksacja wydatków czy „złota reguła” wydatkowa) oraz przygotowanie realnego programu redukcji zadłużenia. Kwestie te wymagają dalszych pogłębionych badań.

Artykuł składa się z następujących części: krótki opis obecnego stanu badanego zjawiska, regulacje prawne w zakresie długu publicznego w Polsce, analiza literatury przedmiotu w zakresie długu publicznego od pandemii COVID-19 i możliwości wpływu wysokiego długu publicznego na niewypłacalność kraju bądź nawet bankructwo, nawiązanie do teoretycznych kwestii związanych z bezpieczeństwem

finansów publicznych, bieżąca sytuacja w zakresie długu publicznego i jego perspektywy wzrostu, propozycje zmian i zakończenie.

Słowa kluczowe: dług publiczny, bezpieczeństwo finansów publicznych, bankructwo, pandemia COVID-19

Kody klasyfikacji JEL: H6, H63, H68

1. Wprowadzenie – krótki opis obecnego stanu badanego zjawiska

Z perspektywy historycznej państwa systematycznie zaciągały pożyczki na finansowanie swojej polityki. Już bowiem od czasów starożytnych zadłużenie państwowe stopniowo zmniejszało charakter okazjonalnej konieczności suwerennego starania się o dodatkowe środki pieniężne, z przeznaczeniem na rozwój wspólnoty narodowej jako całości. Innymi słowy, suwerenne kraje coraz częściej zaciągają długi, w tym długi zagraniczne, aby realizować cele polityczne na korzyść oraz w interesie społeczeństwa. Pożyczkom państwowym często może towarzyszyć niewypłacalność kraju. Państwo jest niewypłacalne, gdy poziom jego zadłużenia przekracza wartość bieżącą netto dochodu, który może zostać przeznaczony na spłatę zadłużenia. Oznacza to, że w długim okresie istnieje brak zgodności pomiędzy wpływami państwa, a pozostałymi do spłaty zobowiązaniami. W sytuacji, gdy w danym okresie występuje niedopasowanie bieżących dochodów budżetowych z bieżącymi wydatkami budżetowymi mamy do czynienia z deficytem budżetowym. Jego długotrwałe występowanie powoduje narastanie długu publicznego, jego kumulację. Skuteczną metodą regulowania wielkości deficytu budżetowego, a w konsekwencji i długu publicznego, jest ograniczenie dynamiki wzrostu wydatków budżetowych w określonej proporcji do wzrostu dynamiki dochodów budżetowych. Dynamika dochodów budżetowych powinna być wyższa aniżeli dynamika wydatków budżetowych. W krótkim okresie powinno to przyczynić się do ograniczenia wielkości deficytu budżetowego, w średnim okresie – do równowagi budżetowej, z kolei w długim okresie może doprowadzić do nadwyżki budżetowej. Konsekwentnie prowadzona polityka budżetowa (fiskalna) powinna wpływać na ograniczenie wysokości długu publicznego [Ciak, 2023].

Dług publiczny i kwestia kumulacji zadłużenia państw nie jest zjawiskiem nowym. A jak wskazuje się w literaturze przedmiotu, dług był i jest cechą świata finansowego od starożytności po czasy obecne. Jak podkreśla R. Kolb [2011], pożyczki zaciągane przez władze publiczne dotyczą wszystkich obywateli danego kraju. W końcu, kiedy rząd pożyczka – przekazuje część zobowiązań każdemu podatnikowi.

Współcześnie wskazuje się, że dług publiczny jest skutkiem zobowiązań władz publicznych wynikających głównie z następujących przyczyn:

- zaciągania bezpośrednich pożyczek i kredytów w szeroko rozumianym systemie finansowym;

- emisji papierów wartościowych (skarbowych papierów wartościowych);
- nieregulowania przez jednostki sektora publicznego niewymagalnych zobowiązań;
- udzielania poręczeń i gwarancji przez Skarb Państwa [Owsiak, 2017].

Powołując się na badania C. de Soyres, R. Kawai i M. Wang [2022] można stwierdzić, że nieoczekiwany wzrost relacji długu publicznego do PKB szkodzi poziomowi realnego PKB dla krajów, które mają wysoki początkowy poziom zadłużenia i wzrost zadłużenia w ciągu ostatnich 5 lat. Oczywiście, jak podkreślają wspomniani autorzy, aby w pełni ocenić wpływ rosnącego długu publicznego na realny PKB należy brać pod uwagę specyfikę danego kraju. Wzrost zadłużenia może wynikać ze wzrostu wydatków publicznych, wzrostu inwestycji publicznych, zmniejszenia wpływów podatkowych lub innych działań fiskalnych (np.: emisji papierów wartościowych). Przy zrozumieniu wpływu wynikającego ze wzrostu zadłużenia na realny PKB duże znaczenie ma ocena zdolności obsługi długu publicznego. Analizy zdolności obsługi długu są uważane bowiem za kluczowy element prac MFW nad krajami członkowskimi, które mogą otrzymać dodatkowe wsparcie finansowe (pożyczki). Wspomniane analizy pomagają uzyskać odpowiedź na pytanie, czy saldo pierwotne potrzebne do ustabilizowania długu zarówno w przypadku scenariusza bazowego, jak i realistycznego scenariusza szokowego jest ekonomicznie i politycznie wykonalne [de Soyres, Kawai, Wang, 2022]. Reakcje polityczne, które zwiększają dług publiczny mogą być skuteczne na krótką metę i pomóc pobudzić wzrost, jednakże zwiększenie wskaźnika zadłużenia do PKB mogą częściowo (bądź całkowicie) zanegować skutki bodźca fiskalnego w średnim okresie, który może ostatecznie spowolnić wychodzenie z pandemii [de Soyres, Kawai, Wang, 2022].

Celem artykułu jest omówienie problematyki długu publicznego w Polsce w latach 2000–2023, wpływu pandemii COVID-19 na jego kumulację, w ramach podejmowanych przez władze publiczne działań pomocowych oraz przedstawienie możliwych dróg poprawy sytuacji w badanym zakresie. W artykule postawiono tezę, że wysoki dług publiczny może być elementem zagrażającym bezpieczeństwu finansów publicznych. W artykule zastosowano metodę opisową, analizę literatury przedmiotu i aktów prawnych, jak również dokonano analizy danych statystycznych źródłowych.

Artykuł składa się z następujących części: krótki opis obecnego stanu badanego zjawiska, regulacje prawne w zakresie długu publicznego w Polsce, analiza literatury przedmiotu w zakresie długu publicznego od pandemii COVID-19 i możliwości wpływu wysokiego długu publicznego na niewypłacalność kraju bądź nawet bankructwo, nawiązanie do teoretycznych kwestii związanych z bezpieczeństwem finansów publicznych, bieżąca sytuacja w zakresie długu publicznego i jego perspektywy wzrostu, propozycje zmian w zakresie zaproponowanej rekomendacji i zakończenie.

2. Regulacje prawne w zakresie długu publicznego w Polsce

Jeśli chodzi o uwarunkowania prawne długu publicznego w Polsce najwięcej miejsca poświęcono mu w ustawie o finansach publicznych (dalej UFP) [Ustawa, 2009]. W powołanej ustawie można spotkać się z jednej strony z nieścisłościami terminologicznymi, z drugiej zaś – z różną klasyfikacją podmiotów, których zobowiązania powinny być uwzględniane przy obliczaniu jego wysokości. W odniesieniu do zadłużenia publicznego również stosuje się szereg odmiennych określeń takich jak: państwowy dług publiczny, dług publiczny, dług sektora finansów publicznych, dług Skarbu Państwa, czy też dług jednostek samorządu terytorialnego. Z kolei biorąc pod uwagę zapisy Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej [Ustawa, 1997], art. 216 ust. 5 określa limit zadłużenia w odniesieniu do państwowego długu publicznego (państwowy dług publiczny nie może przekroczyć $\frac{3}{5}$ wartości rocznego PKB).

Na mocy art. 72 UFP państwowy dług publiczny obejmuje zobowiązania sektora finansów publicznych z następujących tytułów:

- 1) wyemitowanych papierów wartościowych;
- 2) zaciągniętych kredytów i pożyczek;
- 3) przyjętych depozytów;
- 4) wymagalnych zobowiązań, wynikających z odrębnych ustaw, prawomocnych orzeczeń, bądź ostatecznych decyzji administracyjnych oraz uznawanych za bezsporne przez właściwą jednostkę sektora finansów publicznych będącą dłużnikiem.

Jednocześnie w art. 73 ust. 1 i 2 UFP wskazuje się na sposób obliczania państwowego długu publicznego. Państwowy dług publiczny oblicza się jako wartość nominalną zobowiązań jednostek sektora finansów publicznych po wyeliminowaniu wzajemnych zobowiązań między tymi jednostkami. Wartość ta obejmuje wartość nominalną: wyemitowanych papierów wartościowych, zaciągniętej pożyczki, kredytu oraz innego zobowiązania, to jest kwotę świadczenia głównego, należną do zapłaty w dniu wymagalności zobowiązania. We wspomnianym art. 73 ust. 5 UFP, uregulowano także sposób ustalania wartości zobowiązań zaliczanych do państwowego długu publicznego i długu Skarbu Państwa¹, jak również wartości zobowiązań z tytułu poręczeń i gwarancji. Uwzględniono przy tym klasyfikację tytułów dłużnych zaliczanych do państwowego długu publicznego oraz konieczność prawidłowego obliczenia relacji państwowego długu publicznego do PKB. Znaczenie wspomnianych regulacji prawnych artykułu polega, z jednej strony na doprecyzowaniu podmiotowego zakresu długu publicznego, z drugiej na określeniu metody jego obliczania. Eliminacja wzajemnych przepływów między jednostkami sektora finansów publicznych ma służyć zwiększeniu przejrzystości długu publicznego. W ten sposób dług publiczny ma postać jedynie zadłużenia zewnętrznego, w którym stroną dłużną jest podmiot należący do sektora finansów publicznych [Pomorski, 2014], zaś wierzycielem podmiot spoza tego sektora.

¹ Dług Skarbu Państwa jest główną składową państwowego długu publicznego, a samo pojęcie państwowego długu publicznego obejmuje zadłużenie wszystkich podmiotów sektora finansów publicznych wymienionych w art. 9 UFP z 2009 r. (w tym nieobecnego na tej liście Skarbu Państwa).

Dodatkowo termin (państwowy) dług publiczny można rozpatrywać w kategoriach długu sektora *general government*, z którym z kolei spotykamy się w ustawodawstwie unijnym.

Długiem publicznym należy obejmować wszystkie zobowiązania zaciągnięte przez Skarb Państwa i reprezentujące go instytucje sektora finansów publicznych. Tak ujmowany dług publiczny jest tożsamy z pojęciem „państwowy dług publiczny”, używanym m.in. w statystykach Ministerstwa Finansów [Gołębiowski, 2008].

W art. 74 ust. 1 i 2 ustawy o finansach publicznych znajduje się potwierdzenie zapisów Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej w kontekście relacji państwowego długu publicznego do PKB, jak również wskazanie ministra finansów, jako podmiotu sprawującego kontrolę nad sektorem finansów publicznych. Kontrola ta dotyczy przestrzegania zasady stanowiącej, że państwowy dług publiczny nie może przekroczyć 60% wartości rocznego PKB. Ponadto minister finansów sprawuje kontrolę nad stanem długu Skarbu Państwa w celu przestrzegania ww. zasady.

W ustawie o finansach publicznych znajdujemy zapisy dotyczące progów ostrożnościowych w zakresie kształtowania się wielkości państwowego długu publicznego (PDP) do PKB (które ustanowiono na poziomie 55% PKB oraz 60% PKB) (art. 86 ust. 1 UFP) oraz procedury sanacyjne, które muszą zostać wdrożone w przypadku, gdy relacja państwowego długu publicznego do PKB przekroczy każdy z tych progów. Stanowią one rodzaj środka prewencyjnego wdrażanego w celu zapobieżenia negatywnym skutkom zbyt wysokiego poziomu długu publicznego. W przypadku przekroczenia przez PDP wielkości 55% PKB, jednakże nieprzekroczenia poziomu 60% PKB, zostaje uchwalony projekt ustawy budżetowej (przez Radę Ministrów), w którym nie przewiduje się deficytu budżetu państwa lub przyjmuje się taki jego poziom, który pozwoli na obniżenie długu Skarbu Państwa (w relacji do PKB). Nie przewiduje się również wzrostu wynagrodzeń pracowników państwowej sfery budżetowej, waloryzacja rent i emerytur nie może przekroczyć poziomu odpowiadającemu wzrostowi cen towarów i usług (ogłaszanego przez GUS za poprzedni rok budżetowy), jak również wprowadza się zakaz udzielania pożyczek i kredytów z budżetu państwa (z wyjątkiem rat kredytów i pożyczek udzielonych w poprzednich latach). Dodatkowo Rada Ministrów powinna dokonać rewizji wydatków budżetu państwa, które są finansowane środkami pochodzącymi z kredytów zagranicznych oraz dokonać przeglądu programów wieloletnich. Te same działania muszą zostać podjęte w przypadku przekroczenia ww. wielkości ponad poziom 60% PKB. W dalszej części wskazuje się na elementy programu sanacyjnego, a mianowicie: określenia przyczyn kształtowania się relacji państwowego długu publicznego do PKB, programu przedsięwzięć, które miałyby na celu doprowadzenie do ograniczenia wskazanych relacji oraz przygotowanie trzyletniej prognozy dotyczącej relacji państwowego długu publicznego do PKB wraz z przewidywanym rozwojem sytuacji makroekonomicznej (poziom inflacji, siła nabywcza pieniądza, stopa bezrobocia, bilans obrotów z zagranicą, rozwój rynków zagranicznych itp.) (art. 87 UFP).

Minister finansów opracowuje czteroletnią strategię zarządzania długiem Skarbu Państwa oraz oddziaływania na państwowy dług publiczny (art. 75 ust. 1 UFP). Jest on przy

tym zobowiązany do uwzględniania zarówno uwarunkowań zarządzania długiem związanych ze stabilnością makroekonomiczną gospodarki; analizy poziomu państwowego długu publicznego, prognozy kosztów związanych z obsługą długu Skarbu Państwa; kształtowania się struktury zadłużenia oraz prognozy i analizy niewymagalnych zobowiązań z tytułu poręczeń i gwarancji Skarbu Państwa.

Warto podkreślić w tym miejscu, że rosnące koszty obsługi długu publicznego, które spłacane są w pierwszej kolejności, wywołują konieczność przemodelowania hierarchii pozostałych wydatków publicznych, co w polskich uwarunkowaniach skutkuje wzrostem potrzeb pożyczkowych państwa [Pomorski, 2014].

3. Studium literatury przedmiotu w zakresie długu publicznego od pandemii COVID-19

Pandemia COVID-19 wymusiła zaciągnięcie pożyczek na dużą skalę w celu sfinansowania wielu krytycznych form wsparcia fiskalnego, które pomogły złagodzić rozmiar wstrząsu i zapobiec poważniejszemu pogorszeniu koniunktury [Chudik, Mohaddes, Raissi, 2021; COVID-19, 2020]. Jednak skala i tempo, w jakim środki te zostały wprowadzone, stwarza znaczne możliwości przekierowania i niewłaściwego wykorzystania funduszy [*Fiscal Monitor*, 2021]. Wiele krajów utworzyło specjalne środki pozabudżetowe związane z pandemią COVID-19 na wydatki nadzwyczajne, jednak te fundusze pozabudżetowe zazwyczaj mają niezależny organ wydający, który może pozwolić im na ominięcie normalnych kontroli fiskalnych, tworzy to znaczące zagrożenia fiskalne i możliwości korupcji [Rahim i in., 2020; Cieślak-Wróblewska, 2022]². Warto dodać, że niektóre kraje też widziały znaczne przyrosty zadłużenia wynikające z działań podejmowanych przez przedsiębiorstwa państwowe i w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego, które mogą być podatne na zniekształcone zachęty, nieefektywność operacyjną i niespełniające norm zarządzanie ryzykiem [Melecky, 2021]. Aby spróbować zapobiec marnowaniu bodźców rządowych, wiele krajów wdrożyło środki śledzenia i kontroli wydatków związanych z COVID-19 oraz zapewnienia przejrzystości w wykorzystaniu tych funduszy [*Fiscal Monitor*, 2021]. Zachowanie wystarczających zapisów może również pozwolić na dokładną inwentaryzację i przegląd wydatków przez audytorów (wewnętrznych i zewnętrznych) po zakończeniu kryzysu [COVID-19, 2020]. Istnieją jednak inne działania, które rządy mogą podjąć w tym zakresie, koncentrujące się na przejrzystości fiskalnej, zaangażowaniu obywateli, i odpowiedzialności społecznej [Bajpay, Myerse, 2020]. Aby wspierać odpowiedzialność, rządy powinny jasno formułować swoje działania, egzekwować zasady i rozwiązywać problemy tak szybko, jak to możliwe w przejrzysty sposób

² Jak wynikało z tzw. notyfikacji fiskalnej, przedstawionej w kwietniu 2022 r. w Brukseli, operacje nowo powołanych funduszy pomocowych miały wygenerować aż minus 79,6 mld zł tzw. wyniku roboczego. To ogromne kwoty, stanowiące aż 72% planowanego deficytu sektora centralnego (i 62% deficytu całego sektora finansów publicznych). Oznaczało to, że te 72% deficytu będzie poza demokratyczną kontrolą parlamentu.

[Anderson i in., 2019]. W perspektywie średnioterminowej rządy powinny przywrócić systemy, które są krytyczne dla integralności i nie wyrządzić trwałej szkody wprowadzonym systemom kontroli i równowagi.

Pandemia COVID-19 spowodowała gwałtowny wzrost poziomu zadłużenia i zaostrzyła istniejące problemy. Oczekuje się, że światowy dług publiczny ustabilizuje się w ciągu najbliższych pięciu lat. Jednakże taka stabilizacja byłaby niezwykle, jak na standardy historyczne. Ponadto prognozy dotyczące długu publicznego często „cierpią” z powodu optymistycznego poziomu i kończy się to niedoszacowaniem rzeczywistego poziomu zadłużenia krajowego. Nawet, jeśli zadłużenie się ustabilizuje, pozostaje na wyjątkowo wysokim poziomie w ujęciu historycznym. W przeszłości problem nadmiernego zadłużenia rozwiązywano na jeden lub więcej z sześciu sposobów: trzy ortodoksyjne zasady wyborów (tj.: wzrost gospodarczy, oszczędności fiskalne i prywatyzacja) oraz trzech heterodoksyjnych podejść w tym nieoczekiwana inflacja, często w połączeniu z represjami finansowymi, redukcją zadłużenia i opodatkowaniem bogactwa [Kose, Ohnsorge, Sugawara, 2021]. Każde z tych podejść wiąże się z trudnymi kompromisami, zatem że wybory muszą być starannie dostosowane do warunków krajowych.

Warto dodatkowo podkreślić, że w 2020 r. banki centralne na świecie zaczęły rozszerzać swoje kompetencje, rozpoczynając realizację programów skupu aktywów w celu stabilizacji rynków finansowych [Arslan, Drehmann, Hofmann, 2020]. Jednakże długotrwałe korzystanie z tych narzędzi może osłabić zaufanie inwestorów i przyczynić się do narastania procesów inflacyjnych [Somesh Jha, 2023]. Dodatkowo może to doprowadzić do podważenia wiarygodności banku centralnego, w sytuacji rozszerzonej polityki finansowania wysokich deficytów fiskalnych [Ha, Kindberg-Hanlon, 2021; *Financing for Sustainable Development Report*, 2021]. W niektórych krajach banki centralne bezpośrednio wspierały również małe i średnie przedsiębiorstwa poprzez mechanizmy zabezpieczające dla pożyczek bankowych, takie jak zakup korporacyjnych papierów wartościowych [Ha, Kindberg-Hanlon, 2021].

4. Wysoki dług publiczny a niewypłacalność czy bankructwo

We współczesnej literaturze termin bankructwo (*bankruptcy*) jest zazwyczaj równoznaczny z pojęciem niewypłacalność (*insolvency* lub *default*). Bankructwo to brak płynności, niezdolność do regulowania zobowiązań, stan jednostki przed wszczęciem procedury upadłościowej oraz próba likwidacji problemów, a także skutków ubocznych w formie ugodowej. W języku prawniczym słowo „bankructwo” nie jest stosowane, jednakże w języku naukowym oraz potocznym „upadłość” definiowana jest jako synonim słowa „bankructwo” [Ciak, 2023].

L. Mesjasz i C. Mesjasz [2015] podkreślają, że słowo *insolvency* często utożsamiane jest ze słowem *default*, co nie zawsze jest właściwe, ponieważ to drugie ma szersze znaczenie praktyczne. *Default* oznacza każde niedotrzymanie przez dłużnika warunków umowy kredytowej, niezależnie od tego, jaką formę przyjmuje oraz jakie przynosi skutki dla wierzycieli. *Default* istnieje również wtedy, gdy dłużnik zawiesza spłatę swojego długu, przekazując informację

w tej kwestii swoim wierzycielom, jednocześnie uzasadniając, bądź nie swoją decyzję. We wskazanych powyżej sytuacjach dochodzi zatem do złamania warunków umowy kredytowej, jednakże w różnym zakresie i o różnych efektach dla wierzycieli. Jak podkreślają wspomniani autorzy, nie zawsze niedotrzymanie umowy (*default*) czy złamanie (*breach*) warunków umowy kredytowej jest równoznaczne z rzeczywistą niewypłacalnością danego podmiotu.

Międzynarodowy Fundusz Walutowy przygotował swego czasu dokument, w którym wymienił czynniki wpływające na wzrost ryzyka utraty płynności finansowej przez państwa, które mogą stać się potencjalną przyczyną ich niewypłacalności, czy wręcz bankructwa. Do czynników tych zaliczono np.:

- wartość całkowitego zadłużenia publicznego w relacji do PKB;
- wartość publicznego zadłużenia zagranicznego w relacji do PKB;
- wielkość krótkoterminowego długu publicznego w stosunku do posiadanych rezerw walutowych;
- rentowność skarbowych papierów wartościowych;
- inflacja;
- realna dynamika PKB;
- kształtowanie się kursu walutowego;
- wysokość potrzeb pożyczkowych władz publicznych związanych z finansowaniem zewnętrznym w stosunku do posiadanych rezerw walutowych;
- okres, liczony w latach, do najbliższych wyborów [Nowicki, 2019; Klimowicz, 2014].

Jak wynika z powyższego zestawienia, wiele z wymienionych elementów związanych jest bezpośrednio z długiem. K. Jędrzejewska podkreśla, że decyzja o ogłoszeniu upadłości państwa (czy bankructwa państwa) jest zawsze decyzją polityczną. Jednakże czynniki, które będą miały wpływ na podjęcie decyzji w tej kwestii mogą być zarówno natury *stricte* ekonomicznej, jak i politycznej oraz społecznej [Jędrzejewska, 2018]. Kryzys zadłużeniowy i następująca po nim upadłość i restrukturyzacja zadłużenia mogą być spowodowane przez kombinację błędnych decyzji politycznych, niekorzystny splot wydarzeń gospodarczych w kraju i na świecie, jak również działania podejmowane przez wierzycieli danego kraju [Sachs, 1989] bądź też wynikać ze specyfiki danego kraju. W przeciwieństwie do bankructwa przedsiębiorstwa państwo zazwyczaj nie odwleka decyzji o ogłoszeniu niewypłacalności do momentu całkowitego wyczerpania zasobów. Poza tym większość przyczyn upadłości państwa to jedynie przyczyny potencjalne, zwiększające prawdopodobieństwo wystąpienia problemów płatniczych. Aby zatem doszło do bankructwa państwa, zazwyczaj musi nastąpić splot wielu wydarzeń, mających zwykle źródło zarówno w wewnętrznej i zewnętrznej polityce państwa, oraz w kondycji gospodarki światowej. Warto podkreślić, że przyczyny upadłości są częściowo zbieżne z przyczynami powstania zadłużenia, jednakże każdy epizod upadłości państwa, pomimo pewnych cech wspólnych dla danego okresu, ma zazwyczaj charakter indywidualny [Jędrzejewska, 2018].

Wśród przyczyn upadłości (czy bankructwa) wymienia się, zarówno przyczyny natury ekonomicznej, politycznej i społecznej.

Niejednokrotnie wskazuje się, że często bezpośrednia przyczyna ogłoszenia upadłości jest natury politycznej, jednakże głębokość kryzysu zadłużeniowego determinują: nieodpowiednia struktura zadłużenia i (lub) słaba kondycja gospodarki danego kraju. Polityczne przyczyny upadłości można określić dwójako. Po pierwsze jako element ryzyka politycznego ponoszonego przez inwestorów. Po drugie, jako zespół czynników wpływających na chęć państwa do kontynuowania obsługi swojego zadłużenia.

Wśród przyczyn o charakterze politycznym i ekonomicznym wskazuje się błędy w prowadzonej polityce gospodarczej, w tym: nadmierną ekspansję fiskalną, nieprawidłową politykę kursową, błędną politykę inwestycyjną, zbyt liberalną politykę handlową, słabość instytucji publicznych oraz ucieczkę kapitału [Jędrzejowska, 2018], jak również: uznanie długu za bezprawny. Powstaniu problemów płatniczych sprzyja nieprawidłowa polityka finansowa, w tym fiskalna, wielu krajów. Niejednokrotnie można zauważyć złe zarządzanie finansami publicznymi i problem bezpieczeństwa finansów publicznych [Redo, Wójtowicz, Ciak, 2018], które zwiększają ryzyko wystąpienia problemów z obsługą zadłużenia, lecz nie jest to czynnik, który bezpośrednio determinuje upadłość bądź bankructwo [Borchard, 2000].

Jak wskazuje się w literaturze przedmiotu, do przyczyn natury politycznej zalicza się:

- legitymację państwa, w tym poziom korupcji czy partycypacji politycznej obywateli, demokratyczność systemu politycznego;
- poziom usług publicznych, w tym dostęp do edukacji i jakość opieki zdrowotnej;
- przestrzeganie praw człowieka i zasad rządów prawa, w tym wolności obywatelskie i wolność prasy;
- stan aparatu bezpieczeństwa, w tym konflikty wewnętrzne, zamachy stanu, proliferacja broni, zamieszki, protesty, występowanie zjawiska więźniów politycznych;
- poziom podziałów wśród elit, w tym walki o władzę i oszustwa wyborcze;
- interwencja zewnętrzna, w tym obecność misji ONZ, obecność sił utrzymania pokoju, pomoc zagraniczna, zewnętrzne interwencje zbrojne, i sankcje [The Indicators, 2021; Tłałka, 2017].

Jeśli chodzi z kolei o przyczyny o charakterze społecznym, w literaturze przedmiotu wskazuje się między innymi na:

- występowanie presji demograficznej, w tym katastrof naturalnych, chorób, zanieczyszczenia środowiska;
- obecność na jego terytorium uchodźców i osób wewnętrznie przesiedlonych;
- prześladowania grup, w tym dyskryminacja, przemoc religijna, przemoc etniczna;
- odpływ kapitału ludzkiego i „drenaż mózgów” [Tłałka, 2017].

Upadłość kraju wiąże się zazwyczaj z istotnym składnikiem zadłużenia publicznego, awłaszcza zadłużeniem zagranicznym. Zazwyczaj dla państw o słabej kondycji gospodarczej każdy poziom zadłużenia zagranicznego może okazać się zbyt wielkim obciążeniem finansowym. Jak wskazują C. Reinhart, K. Rogoff i M. Savastano [2003] i C. Reinhart, K. Rogoff [2009], w krajach takich występuje problem tzw. „nietolerancji długu”, czy wręcz „syndromu nietolerancji długu” [Zawiślińska, 2012]. Wskazuje się zatem, że kraj może mieć problem

z wypłacalnością zewnętrzną, a w konsekwencji też i z wypłacalnością wewnętrzną nawet przy stosunkowo niskich wskaźnikach długu publicznego w relacji do PKB [Nowakowski, Orechwo, 2015]. Autorzy wspomnianej koncepcji zakładają, że upadłości znajdują swoje odzwierciedlenie w niższych ratingach, co z kolei przekłada się na wyższy koszt pozyskania kapitału. Zgodnie z koncepcją „nietolerancji długu” dla wielu państw bezpiecznym pułapem dla długu publicznego jest wskaźnik – 15% zadłużenia zagranicznego w relacji do PKB [Eichengreen, Hausmann, Panizza, 2003].

5. Problematyka bezpieczeństwa finansów publicznych

Bezpieczeństwo finansów publicznych stanowi składową szeroko rozumianego bezpieczeństwa finansowego państwa. W literaturze przedmiotu definiuje się je jako możliwość prawidłowego realizowania przez dany kraj swoich podstawowych funkcji, pomimo różnego rodzaju zakłóceń wynikających z cykli koniunkturalnych, zakłóceń wewnętrznych i zewnętrznych lub też negatywne oddziaływania innych państw [Redo, Wójtowicz, Ciak, 2018]. Wśród elementów zagrożeń dla bezpieczeństwa finansów publicznych wymienia się np.: wysoki poziom zadłużenia krajowego i zagranicznego, długotrwale występujące deficyty budżetowe, występowanie kryzysów finansowych, pranie brudnych pieniędzy czy funkcjonowanie rajów podatkowych [Książkowski, 2011]. Bezpieczeństwo finansów publicznych można rozpatrywać między innymi z punktu widzenia podmiotowego i przedmiotowego, ale również biorąc pod uwagę kryterium czasu można wyodrębnić bezpieczeństwo strategiczne i operacyjne. Wspomniane bezpieczeństwo w ujęciu podmiotowym odpowiada poszczególnym elementom składowym sektora finansów publicznych, na które składa się zarówno podsektor rządowy, samorządowy i ubezpieczeń społecznych. Bezpieczeństwo finansów publicznych utożsamia się zazwyczaj z wypłacalnością poszczególnych podmiotów tworzących sektor finansów publicznych, czyli ze zdolnością do wywiązywania się ze zobowiązań bez konieczności dokonywania w dłuższym okresie istotnych korekt w prowadzonej polityce fiskalnej [Bohn, 1995; Włodarczyk, 2011], tj. bez naruszenia tzw. międzyokresowego ograniczenia budżetowego. Z punktu widzenia przedmiotowego, bezpieczeństwo finansów publicznych można rozpatrywać w ujęciu *sensu stricto* i *sensu largo*. Bezpieczeństwo *sensu stricto* można określić jako wypłacalność sektora publicznego w sytuacji oferowania jedynie podstawowego gwarantowanego ustawowo zakresu zadań publicznych, podczas gdy bezpieczeństwo w znaczeniu *sensu largo* to stan zdolności do regulacji zobowiązań w warunkach zaspokajania potrzeb społecznych na poziomie przekraczającym ustawowe minimum [Franc-Dąbrowska, Porada-Rachoń, Zioło, Babczuk, 2015]. Wyodrębnione bezpieczeństwo strategiczne, w ramach kryterium czasu, rozumiane jest natomiast jako: utrzymywanie równowagi między dochodami a wydatkami państwa w średnim i długim okresie, a przynajmniej zachowanie kontroli nad defycytami sektora finansów publicznych oraz nad poziomem długu publicznego; ochronę gospodarki i społeczeństwa przed inflacją wywołaną przez luźną poli-

tykę fiskalną, nieodpowiedzialną eksplozję wydatków publicznych umotywowaną względami politycznymi ekipy rządzącej ukierunkowanej na zachowanie zdobytej władzy; ochronę gospodarki i społeczeństwa przed nadmiernym zadłużaniem się państwa w kraju i za granicą, tak, by kraj nie wpadł w pułapkę zadłużenia; ochronę gospodarki i społeczeństwa przed nadmiernym zadłużeniem zagranicznym, które wiąże się z ryzykiem kursowym i ryzykiem stóp procentowych; niedopuszczanie do nadmiernego obciążenia przyszłych pokoleń długami bieżącymi, co może prowadzić do ukrytej redystrybucji dochodów między generacjami, a w konsekwencji negatywnie wpływać na wzrost i rozwój gospodarczy; zachowanie wiarygodności na rynku pożyczkowym krajowym i zagranicznym, jak również zachowanie zaufania społeczeństwa do instytucji państwa. Z kolei bezpieczeństwo w ujęciu operacyjnym będzie się opierać na zapewnieniu zdolności do finansowania bieżących zadań państwa i regulowania na bieżąco i w terminie publicznych zobowiązań finansowych [Owsiak, 2017].

Nie ulega wątpliwości, że jednym z symptomów naruszenia bezpieczeństwa finansów publicznych jest chroniczna nierównowaga fiskalna, skutkująca narastaniem długu publicznego i wzrostem rynkowej premii za ryzyko, zawyżającej rynkowy koszt pożyczanego kapitału. Utrzymywanie tego bezpieczeństwa wymaga zatem określenia optymalnego, czyli uznawanego za bezpieczny, z punktu widzenia całego systemu społeczno-ekonomicznego, poziomu długu publicznego oraz dopuszczalnej dynamiki jego wzrostu [Gołębiowski, 2008].

6. Dotychczasowa sytuacja w zakresie długu publicznego w Polsce i perspektywy zmian do 2024 r.

Dotychczasowe działania polskich władz publicznych doprowadziły do tego, że całkowity dług publiczny, jak i ten, który znajduje się poza nim rośnie w nieprzewidywalnym tempie. Jak wskazuje wielu ekonomistów, całościowy dług publiczny w Polsce, jak i dług który znajduje się poza kontrolą Parlamentu znacząco przyrósł, zwłaszcza od początku pandemii COVID-19. Na koniec 2021 r. dług ten wzrósł z wcześniejszych 55 mld zł, do 260 mld zł. Zatem różnica między długiem, który wykazywany jest w oficjalnych krajowych statystykach – tj. w „oficjalnym budżecie” w obecnym 2023 r. ma wzrosnąć o kolejne miliardy złotych. Odnosząc te wartości do PKB, dług ten wzrośnie z dotychczasowych 10% PKB w 2021 r. do 13,7% PKB w 2022 r. Jak niejednokrotnie się podkreśla, głównym sposobem rządu na wypychanie długu poza budżet i kontrolę Parlamentu są specjalne fundusze, które tworzone są przy Banku Gospodarstwa Krajowego i w ramach tarczy finansowych Polskiego Funduszu Rozwoju [Dębowska i in., 2021; Biliński i in., 2020a; Biliński i in., 2020b]³. Wśród takich funduszy można wymienić: Fundusz Kolejowy, Fundusz Drogowy, Fundusz Solidarnościowy,

³ Przykładowo celem Tarczy finansowej 1.0 było wsparcie bieżącej płynności finansowej przedsiębiorstw poprzez pożyczki, gwarancje lub poręczenia oraz leasing lub inne instrumenty związane z finansowaniem prowadzonej działalności na warunkach rynkowych. Z kolei Tarcza antykryzysowa 1.0 umożliwiła udzielanie przedsiębiorcom mikropożyczek w kwocie do 5 tys. zł. Wprowadzono także ułatwienia podatkowe w postaci możliwości

Fundusz przeciwdziałania COVID-19, Fundusz Pomocy dla Uchodźców, Fundusz Wsparcia Sił Zbrojnych, Rządowy Fundusz Polski Ład i tym podobne. Kreatywna księgowość stosowana na poziomie centralnym, a tym samym mała przejrzystość finansów publicznych mogą przyczynić się, w najbliższym czasie, do poważnego kryzysu gospodarczego. Kwestia ta jest na tyle poważna, ponieważ może zagrażać bezpieczeństwu finansów państwa. Wspomniane wypychanie długu poza oficjalny budżet państwa pozwala na prowadzenie bardzo ekspansywnej polityki fiskalnej (wpompowywanie sporych zasobów finansowych do gospodarki), co znacząco utrudnia walkę z inflacją i może oznaczać kolejne podnoszenie stóp procentowych przez Bank Centralny.

Jednocześnie Rząd w sytuacji prowadzenia ekspansywnej polityki fiskalnej, wypychającej wydatki poza budżet, może próbować omijać ograniczenia prawne, które zawarte są w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz ustawie o finansach publicznych. Niemniej jednak Rząd musi prognozować wysokość długu także wg metodologii europejskiej, która wymaga zsumowania również długu znajdującego się poza budżetem, czyli poza kontrolą parlamentarną [Rutke, 2022].

Obecnie różnice między wielkością długu wyliczaną metodą polską i metodą unijną są znacząco duże, ze względu na to, że w wyniku pandemii COVID-19 powołano dodatkowe fundusze (np.: Fundusz Przeciwdziałania COVID-19, Fundusz Solidarnościowy, czy Polski Fundusz Rozwoju), których zobowiązania nie wchodzi w skład państwowego długu publicznego. Warto w tym miejscu podkreślić, że wielokrotnie Najwyższa Izba Kontroli postulowała o to, aby zlikwidować wspomnianą dwoistość (metoda polska a metoda unijna). NIK wskazywała, że w ten sposób można byłoby ograniczyć możliwość niekontrolowanego wzrostu zadłużenia, który nie jest ujmowany w długu liczonym wg metodologii polskiej [NIK, 2023]. Prezes NIK wprost krytykuje rząd, za ukrywanie rzeczywistej wartości długu publicznego [Prezes NIK, 2023].

W tabeli 1 przedstawiono wartości trzech kategorii długu, tj.: długu Skarbu Państwa, państwowego długu publicznego i długu *general government*.

Biorąc pod uwagę dane zawarte w tabeli 1 można stwierdzić, że w badanym okresie mieliśmy do czynienia z ciągłym przyrostem długu publicznego i dotyczy to zarówno długu Skarbu Państwa, jak i długu sektora finansów publicznych oraz długu sektora *general government*.

Jednocześnie relacja długu sektora *general government* (EDP) do PKB w latach 2020–2022 znacząco przyrastała. Przyczyną tego stanu rzeczy jest przede wszystkim wzrost zadłużenia Krajowego Funduszu Drogowego (KFD) w związku z realizacją zadań infrastrukturalnych, ale i zadłużenie wynikające przede wszystkim z emisji od kwietnia 2020 r. obligacji Polskiego Funduszu Rozwoju w ramach Tarcz Finansowych oraz Funduszu Przeciwdziałania COVID-19.

wstecznego rozliczania strat podatkowych PIT i CIT oraz dłuższy czas na złożenie deklaracji PIT. Tarcz antykryzysowych było dużo więcej.

Tabela 1. Różnica w poziomie długu publicznego oraz długu *general government* i długu Skarbu Państwa w Polsce latach 2019–2024 (wart. w mld zł i jako % PKB)

Lata	Dług Skarbu Państwa		Państwowy dług publiczny		Dług sektora <i>General Government</i>	
	wart. w mld zł	wart. w relacji do PKB	wart. w mld zł	wart. w relacji do PKB	wart. w mld zł	wart. w relacji do PKB
2019	973,3	42,8	990,9	43,6	1.045,4	46,0
2020	1.117,8	50,0	1.126,5	50,4	1.384,0	61,9
2021	1.217,0	51,7	1.241,6	52,7	1.510,8	64,1
2022	1.257,9	50,5	1.279,4	51,4	1.572,7	63,1
2023	1.293,9	49,3	1.311,4	49,9	1.624,7	61,9
2024	1.318,4	47,6	1.334,2	48,1	1.650,8	59,5

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Finansów za lata 2019–2021 [Strategia zarządzania długiem..., 2020].

W procesie finansowania działań antykryzysowych w 2020 r. i w latach kolejnych, kluczową rolę pełni Narodowy Bank Polski. Skupuje on obligacje emitowane przez Skarb Państwa, Polski Fundusz Rozwoju (PFR) i Bank Gospodarstwa Krajowego. Można zatem stwierdzić, że to **bank centralny faktycznie finansuje rządowy program antykryzysowy**. NBP wspólnie z rządem i powiązаныmi z nim instytucjami stworzyły swoisty obieg zamknięty, by uruchomić działania w tym zakresie. Ten stan rzeczy krytykuje NIK, wskazując na to, aby rząd przygotował ocenę stanu finansów publicznych, która określiłaby, między innymi, wpływ finansowania działań antykryzysowych na poziom zadłużenia publicznego, koszty obsługi tego zadłużenia, jak również wiarygodność kredytową Polski [Strategia, 2020].

Jak można zauważyć, relacja długu sektora instytucji rządowych i samorządowych (wg definicji UE) do PKB miała wynieść w latach 2020–2021 odpowiednio 61,9% i 64,1%, a następnie ma mieć tendencję malejącą i w horyzoncie *Strategii* powinna osiągnąć poziom 59,5%. Oznacza to przekroczenie w latach 2020–2023 zawartej w traktacie z Maastricht wartości referencyjnej relacji długu do PKB na poziomie 60%. Jednak w związku z obserwowanym w całej Unii Europejskiej poważnym spowolnieniem gospodarczym wywołanym pandemią COVID-19, Komisja Europejska uruchomiła tzw. ogólną klauzulę wyjścia [Majrzycka-Guzowska, 2021]⁴, przewidzianą w Pakcie Stabilności i Wzrostu. Klauzula ta umożliwi państwom członkowskim czasowe odejście od zaleceń Rady Ecofin dotyczących średniookresowego celu budżetowego. Elastyczne podejście UE nie zawiesza unijnych reguł budżetowych ani nie wyklucza procedury nadmiernego deficytu, ma natomiast ułatwić skoordynowaną reakcję państw na obecny kryzys [Strategia, 2020]. Niemniej jednak, jak wskazuje się w literaturze przedmiotu, funkcjonowanie klauzuli wyjścia, w początkowej formie zostało wprowadzone do końca 2021 r., z możliwością przedłużenia na okres od dwóch do czterech lat. Jak można

⁴ Klauzula wyjścia to odejście od przestrzegania reguł fiskalnych dotyczących deficytu budżetowego (3% PKB) i długu publicznego (60% PKB).

zauważyć w praktyce państw UE, zasady te jednak były i są omijane poprzez finansowanie wydatków z funduszy i środków niewchodzących w zakres finansów publicznych [Majchrzycka-Guzowska, 2021].

Porównując jednakże poziom polskiego długu *general government* z długiem w pozostałych krajach Unii Europejskiej czy krajach strefy euro, Polska nie wygląda niepokojąco. Biorąc pod uwagę dane statystyczne można stwierdzić, że poziom wspomnianego długu kształtuje się poniżej średniej unijnej. Kwestie te są widoczne w tabeli 2.

Tabela 2. Dług *general government* w krajach Unii Europejskiej w latach 2019–2022

Kraj	2019	2020	2021	2022
Wszystkie kraje (27)	77,5	90,0	88,1	84,0
Strefa euro	83,6	97,2	95,6	91,6
Belgia	98,6	112,8	108,2	105,1
Bułgaria	20,4	24,7	25,1	22,9
Czechy	30,8	37,7	41,9	44,1
Dania	33,2	42,1	36,7	30,1
Niemcy	59,8	68,7	69,3	66,3
Estonia	8,4	18,2	18,1	18,4
Irlandia	58,8	58,4	56,0	44,7
Grecja	176,6	206,3	193,3	171,3
Hiszpania	95,5	120,0	118,4	113,2
Francja	98,1	114,6	112,9	111,6
Chorwacja	73,2	88,3	79,8	68,4
Włochy	134,8	155,3	150,8	144,4
Cypr	95,5	115,0	103,6	86,5
Łotwa	36,9	43,3	44,8	40,8
Litwa	36,3	46,6	44,3	38,4
Luksemburg	22,1	24,8	24,4	24,6
Węgry	66,3	79,6	76,8	73,7
Malta	43,1	53,4	57,0	53,4
Holandia	48,6	54,3	52,1	51,0
Austria	70,4	83,3	82,8	74,8
Polska	46,0	57,1	53,8	49,1
Portugalia	117,7	133,2	127,4	113,9
Rumunia	35,2	47,2	48,8	47,3
Słowenia	66,1	79,8	74,7	69,6
Słowacja	48,0	59,7	63,1	57,8
Finlandia	59,4	69,0	65,8	73,0
Szwecja	35,1	39,6	36,7	33,0

Źródło: Eurostat, <https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/teina225/default/table?lang=en> (dostęp: 4.04.2023).

Obecnie w Polsce problemem jest nie tylko przyrastający dług publiczny (w ujęciu wartościowym), choć jak widać w tabeli 1 w relacji do PKB – sytuacja nie jest taka zła, ale przede wszystkim koszty jego obsługi, które zbliżają się do poziomu 6% [Zieliński, Jabrzyk, 2023]. Można wskazać w tym miejscu na kraje, które popadły w duże problemy fiskalne, w związku z gwałtownym wzrostem odsetek od długu publicznego, a nawet ogłosiły niewypłacalność, pomimo tego, że ich dług w relacji do PKB nie był wysoki (np. Rumunia, popadła w niewypłacalność przy długu na poziomie 30% PKB). Jak wskazują niektóre źródła: „Odsetki od obligacji w Rumunii po globalnym kryzysie finansowym z 2008 r. wzrosły do 11–12 proc. I ten poziom był jednym z czynników decydujących o ograniczeniu finansowania na rynku i zwróceniu się przez Rumunię o pomoc do MFW” [Szymański, 2022; Eur-Lex, 2020]⁵.

Jednocześnie trudno wszystkie wstrząsy tłumaczyć np. skutkami wojny w Ukrainie, bo po latach pojawiają się efekty realizacji programów socjalnych, które miały i mają swój wymiar polityczny. Jak pokazuje historia długów na świecie, dług publiczny standardowo się roluje, co oznacza, że „stare” wygasające obligacje zastępuje się „nowymi”. Problem pojawia się wówczas, gdy realizuje się powyższe na nowych, coraz gorszych, warunkach finansowych. Staje się to zasadniczym zagrożeniem dla bezpieczeństwa finansów publicznych. Warto podkreślić, że jeśli inwestorzy nadal będą chętni na polskie obligacje, to będą stawiali „twarde” warunki finansowe, czyli będą liczyć na wyższy procent. Będzie to kosztowało miliardy złotych, które trzeba będzie znaleźć w budżecie. Postawie inwestorów będą sprzyjać kolejne podwyżki stóp procentowych, które podnoszą koszt pieniądza w Polsce, ale i służą utrzymaniu zainteresowania inwestorów, przede wszystkim zagranicznych, których odpływ do USA jest generalnie groźny dla rynku długu w całej Europie [Prusek, 2022].

Jak można zauważyć, obecnie łącznie mamy 5,2 mld zł większych kosztów budżetu (koszty obsługi długu) z obsługi „rolowanych” obligacji (starych zamienianych na nowe). Jednocześnie biorąc pod uwagę informacje wynikające z dotychczasowego Wieloletniego Planu Finansowego miał nastąpić wzrost o 24 mld zł (z 26 do 50 mld zł) w 2022 r. [Stopy procentowe, 2022]. Ponadto, zgodnie z ww. planem dług instytucji rządowych i samorządowych (*general government*) wzrosnąć ma z 1,41 bln zł do 1,53 bln zł w 2022 r. i do 1,67 bln zł w 2023 r., do 1,78 bln zł w 2024 r. i 1,85 bln zł w 2025 r. Innymi słowy, od 2022 r. trzeba będzie płacić odsetki od nowych 120 mld zł zadłużenia [Stopy procentowe, 2022].

Dodatkowo niepokojące zaczynają być prognozy Komisji Europejskiej, która w dokumencie *Debt Sustainability Monitor* [2023] oceniła sytuację finansów publicznych w krajach Unii Europejskiej oraz przedstawiła prognozy makroekonomiczne i fiskalne na najbliższe dziesięć lat. Według prognoz, niezależnie od scenariusza (bazowego, historycznego czy zakładającego perturbacje w systemie finansowym) w Polsce zadłużenie ma mieć tendencję wzrostową (w 2033 r. może oscylować wokół 70% PKB).

⁵ Wprowadzenie klauzuli wyjścia ułatwia koordynację polityki budżetowej w okresach poważnego pogorszenia koniunktury gospodarczej, daje państwu członkowskim elastyczność budżetową, aby mogły poradzić sobie z kryzysem związanym z COVID-19. Uruchomienie tej klauzuli pozwala na czasowe odstępstwo od ścieżki dostosowania prowadzącej do osiągnięcia średniookresowego celu budżetowego każdego państwa członkowskiego, pod warunkiem że nie zagraża to stabilności fiskalnej w średnim okresie.

7. Propozycje zmian

Ograniczanie, a co najmniej utrzymanie na określonym poziomie długu publicznego – ze względu na jego niepożądane skutki – jest działaniem oczywistym i koniecznym, dlatego istotne są działania zarówno w sferze stanowienia prawa, jak i w sferze deklaracji politycznych.

Analiza obowiązujących dotychczas w polskim porządku prawnym reguł fiskalnych wskazuje na potrzebę zarówno modyfikacji, jak i uzupełnienia systemu o dodatkowy mechanizm. Wynika to m.in. z faktu ograniczonego zakresu podmiotowego rozwiązań, gdyż regulacją obejmowały albo część sektora finansów publicznych (np. dyscyplinująca reguła wydatkowa bezpośrednio determinowała część wydatków budżetu państwa), albo dotyczyły pojedynczego podmiotu (np. wymóg zrównoważonego, w zakresie przychodów i kosztów, planu finansowego oraz minimalnego poziomu kosztów Narodowego Funduszu Zdrowia). Natomiast, jeśli chodzi o regułę długu, mimo że obejmuje cały sektor finansów publicznych, ma zastosowanie dopiero w momencie przekroczenia przez państwowy dług publiczny tzw. progów ostrożnościowych. Same procedury sanacyjne wymuszają wprowadzenie pewnych działań naprawczych, jednak dopiero po przekroczeniu określonych progów (55% PKB i 60% PKB), nie nakazując tym samym podjęcia działań, które pozwoliłyby na uniknięcie nadmiernego zadłużenia, jeszcze zanim doszłoby do ich przekroczenia.

Sugeruje się zatem, aby:

- powrócić do wcześniejszego progu 50% dla wartości PDP/PKB, aby można było reagować szybciej, w momencie przekroczenia wspomnianej wielkości, dotyczy to wprowadzenia również procedur sanacyjnych, które zaczynałyby działać po przekroczeniu tej wielkości;
- ujednoczyć metodę liczenia zarówno deficytu budżetowego i długu publicznego, metoda polska powinna być identyczna jak metoda unijna, aby zlikwidować dwoistość w tej kwestii;
- wprowadzić zakaz ustawowy finansowania zadań nowo powstałych funduszy poprzez emisję papierów wartościowych BGK czy PFR, a jeśli miałyby być finansowane ich zadania, wprowadzić kontrolę parlamentarną w zakresie wydatkowania pozyskanych w ten sposób funduszy;
- dokonać rewizji wydatków publicznych (przeglądy wydatków, deindeksacja wydatków), w tym wydatków ponoszonych z budżetu państwa [Kańduła, 2017]⁶. Można byłoby zastosować tzw. „złotą regułę”, która dotyczyłaby ograniczania wydatków budżetowych, poza wydatkami na inwestycje publiczne. Propozycja taka pojawiała się już niejednokrotnie w literaturze przedmiotu [Chądzyński, 2019];
- przygotować realny program redukcji zadłużenia, wdrożenie reform, jak i inwestycji publicznych, które będą miały na celu pobudzenie wzrostu gospodarczego.

⁶ Można tu pokusić się o stwierdzenie, że w długim okresie uda się doprowadzić do zmniejszenia wydatków (zwłaszcza tych o charakterze sztywnym), jeżeli na bieżąco będzie się dokonywać oceny celowości dokonywania danego wydatku i jego efektywności. Z pewnością nie jest to łatwe ze względu na czasochłonność ewaluacji oraz szeroki zakres i wysoki poziom ogólności rekomendacji płynących z tego typu ocen.

Warto byłoby szczegółowo zbadać efekty wprowadzenia w życie wskazanych propozycji, co wymaga dalszych pogłębionych badań w tym zakresie.

8. Podsumowanie

Dług publiczny jest nieodłącznym elementem finansów publicznych wielu krajów świata. Jego wysokość jest jednak zróżnicowana. Współcześnie można zauważyć, że dłużnikami, którzy borykają się z problemami związanymi ze spłatą zaciągniętych zobowiązań stają się zarówno kraje rozwijające się, jak i kraje wysoko rozwinięte, które stanowią główny filar funkcjonującego ładu gospodarczego i politycznego.

Jak podkreśla się w najnowszych publikacjach w 2020 r., w warunkach najgorszej recesji od II wojny światowej i bezprecedensowych bodźców fiskalnych, globalny dług publiczny odnotował najszybszy roczny skok od 1970 r. do najwyższego poziomu od pół wieku, 97% PKB [Kose, Ohnsorge, Sugawara, 2021]. Dług publiczny wzrósł w prawie dziewięciu dziesięcioletnich krajów, a najszybciej od co najmniej pół wieku w jednej czwartej krajów. Osiągnął 120% PKB w gospodarkach rozwiniętych i był najwyższy od czasów powojennych (w 2022 r.: Grecja 171,3% PKB; z kolei Japonia 237,3% PKB).

W Polsce ze szczególnie intensywnym wzrostem długu publicznego, zarówno w wartościach bezwzględnych, jak i w relacji do PKB, mamy do czynienia od roku 2000. W następstwie lawinowego przyrostu zadłużenia na przestrzeni ostatnich 23 lat zwiększyło się ono kilkakrotnie, a jego udział w PKB wzrósł o blisko 20 pp, jednakże utrzymuje się na poziomie niższym niż średnia unijna (w 2022 r. 84% PKB) czy średnia krajów strefy euro (w 2022 r. 91,6%).

W ostatnich latach można zauważyć, że władze publiczne w Polsce przestają zachowywać kontrolę nad poziomem nierównowagi finansów publicznych. Jednakże będące następstwem wieloletnich zaniedbań błędy w polityce dochodowej oraz ekspansywna polityka wydatkowa związana z finansowaniem wydatków emerytalnych i programów socjalnych może wpłynąć na naruszenie bezpieczeństwa finansów publicznych w przyszłości i pojawienia się groźby bankructwa.

Warto w tym miejscu przypomnieć, że dla utrzymywania stabilności finansów publicznych istotne jest nie tylko zapewnienie wypłacalności państwa, ale przede wszystkim zagwarantowanie dostarczania przez władze publiczne odpowiedniego poziomu usług publicznych oraz dostosowania polityki fiskalnej do nowych wyzwań związanych z nadawaniem impulsów rozwojowych gospodarce. W związku z powyższym monitorowanie prognoz dotyczących kształtowania się długu publicznego oraz ryzyka związanego ze stabilnością finansów publicznych jest kluczowe dla określenia niezbędnych do podjęcia działań po stronie dochodów i wydatków, jak również dla utrzymania wiarygodności gospodarczej i zaufania rynków. Potwierdzeniem tej wiarygodności są ratingi międzynarodowe. W przypadku gospodarek o wysokim ratingu międzynarodowym koszt pożyczania kapitału jest relatywnie niższy, aniżeli dla państw o niskim ratingu, a obniżenie oceny ratingowej powoduje wzrost kosz-

tów obsługi długu z uwagi na wzrost ryzyka inwestycyjnego. Bezpośrednim efektem tego są wyższe raty odsetkowe, a pośrednim mogą być mniejsze inwestycje, czy wyższe podatki.

Pandemia COVID-19 i związane z nią działania pomocowe ze strony władz publicznych doprowadziły do lawinowego przyrostu długu, w tym zwłaszcza długu publicznego, który jest poza kontrolą parlamentarną. Pandemia COVID-19 wymusiła zaciągnięcie pożyczek na dużą skalę w celu sfinansowania wielu krytycznych form wsparcia fiskalnego, które pomogły złagodzić rozmiar wstrząsu i zapobiec poważniejszemu pogorszeniu koniunktury. Jednakże skala i tempo, w jakim środki te zostały wprowadzone, stwarza znaczne możliwości przekierowania i niewłaściwego wykorzystania owych funduszy. Wiele krajów utworzyło specjalne środki pozabudżetowe związane z pandemią COVID-19 na realizację wydatków nadzwyczajnych (tarcze pomocowe dla przedsiębiorstw, dodatkowe zasiłki dla osób fizycznych, dopłaty do rent i emerytur itp.), jak również powołano specjalne fundusze (Fundusz przeciwdziałania COVID-19, Fundusz Solidarnościowy, Fundusz Pomocy dla Uchodźców czy Rządowy Fundusz Polski Ład), których funkcjonowanie i finansowanie może tworzyć znaczące zagrożenia fiskalne i możliwość korupcji.

Autorka niniejszego artykułu wskazuje na kilka działań, które można byłoby rozważyć w omawianej kwestii. Warto byłoby jednak szczegółowo zbadać efekty wprowadzenia w życie wskazanych w artykule propozycji zmian.

Bibliografia

1. Anderson J., Bernstein D., Brun J.P., Habershon A., Recanatini F., Van Der Does De Willebois E., Zimmermann S. [2019], *Anticorruption Initiatives: Reaffirming Commitment to a Development Priority*, World Bank, Washington.
2. Arslan Y., Drehmann M., Hofmann B. [2020], *Central Bank Bond Purchases in Emerging Market Economies*, BIS Bulletin, no. 20, Bajpai R., Myerse B. [2020], *Enhancing Government Effectiveness and Transparency: The Fight Against Corruption*, World Bank, Washington.
3. Bank for International Settlements, *Global Financial Stability Report Update: Financial Conditions Have Eased, but Insolvencies Loom Large*, June, International Monetary Fund, Washington.
4. Biliński S., Kowalski T., Pinzuł A., Sławińska E., Wojciechowska K. [2020a], *Tarcza 4.0- dopłaty do oprocentowania, wsparcie dla pracodawców i pracowników, ulgi dla podatników i przedsiębiorców*, Wydawnictwo Infor, Warszawa.
5. Biliński S., Kowalski T., Pinzuł A., Sławińska E., Wojciechowska K. [2020b], *Tarcza 3.0- nowe rozwiązania antykryzysowe*, Wydawnictwo Infor, Warszawa.
6. Bohn H. [1995], *The sustainability of budget deficit in a stochastic economy*, „Journal of Money, Credit and Banking”, vol. 21 (7).
7. Borchard E. [2000], *State Insolvency and Foreign Bondholders, General Principles*, t. 1, Beard Books, Washington 1995 (przedruk).

8. Chądzyński M. [2019], *Szczurek: Reguła wydatkowa powinna objąć całą Unię* (wywiad), 2 październik, <https://finanse.gazetaprawna.pl/artykuly/1432828,szczurek-regula-wydatkowa-ue-dlug-deficyt-kryterium-kryzys.html> (dostęp: 7.04.2023).
9. Chudik A., Mohaddes K., Raissi M. [2021], *COVID-19 Fiscal Support and Its Effectiveness*, „Economics Letters”, vol. 205.
10. Ciak J.M. [2023], *Bankructwa, Tom I, Państwa i samorządy*, Difin, Warszawa.
11. Cieślík-Wróblewska A. [2022], *Wypychanie wydatków poza budżet – konieczność czy kreatywne sztuczki?* Gospodarka, 8 maja, <https://www.parkiet.com/gospodarka-krajowa/art36249941-wypychanie-wydatkow-pozza-budzet-koniecznosc-czy-kreatywne-sztuczki> (dostęp: 7.04.2023).
12. *COVID-19 [2020], Role of Supreme Audit Institutions (SAIs) in Governments' Response to COVID-19: Emergency and Post Emergency Phases*, World Bank, Washington.
13. De Soyres C., Kawai R., Wang M. [2022], *Public Debt and Real GDP: Revisiting the Impact*, IMF Working Paper, WP/22/76, International Monetary Fund, Washington, s. 1–41.
14. *Debt Sustainability Monitor [2023]*, European Economy, Institutional Paper 199, kwiecień, https://economy-finance.ec.europa.eu/system/files/2023-04/ip199_en_1.pdf (dostęp: 17.04.2023).
15. Dębkowska K., Kłosiewicz-Górecka U., Szymańska A., Ważniewski P., Zybortowicz K. [2021], *Tarcza antykryzysowa. Koło ratunkowe dla firm i gospodarki?* Polski Instytut Ekonomiczny, Warszawa.
16. Eichengreen B., Hausmann R., Panizza U., *Currency Mismatches, Debt Intolerance and Original Sin: Why They Are Not the Same and Why It Matters?*, Working Paper, nr 100036, National Bureau of Economic Research, Cambridge, Mass, 2023.
17. EUR-lex [2021], *Zalecenie Rady z dnia 18 czerwca 2021 r. zawierające opinię Rady w sprawie programu stabilności Słowacji na 2021 r. (2021/C 304/26) (Dz. Urz. UE C 304/121)*, [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:32021H0729\(26\)&from=EN](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:32021H0729(26)&from=EN) (dostęp: 4.04.2023).
18. *Financing for Sustainable Development Report [2021]*, Report of the Inter-agency Task Force on Financing for Development, United Nations, Inter-agency Task Force on Financing for Development, New York.
19. *Fiscal Monitor [2021], A Fair Shot*, International Monetary Fund, April, Washington.
20. Franc-Dąbrowska J., Porada-Rachoń M., Zioło M., Babczuk A. [2015], *Stabilizowanie finansów sektora publicznego i prywatnego w warunkach zaburzeń finansowych*, Wydawnictwo CeDeWu, Warszawa.
21. Frączyk J., [2022], *Budżet już płaci najwyższe odsetki od 13 lat. Liczby pokazują, że rząd spodziewa się dużo wyższych*, Business Insider, 16 maja, <https://businessinsider.com.pl/finanse/stopy-procentowe-w-gore-i-budzet-placi-najwyzsze-odsetki-od-13-lat-liczby-pokazuja-ze/nx6hyrj> (7.04.2023).
22. Gołębiowski G. [2008], *Dług publiczny*, w: Pietrzak B., Polański Z., Woźniak B. (red.), *System finansów w Polsce*, T. 2, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
23. Ha J., Kindberg-Hanlon G. [2021], *Financial Market Effects of Asset Purchase Programs in Emerging Markets: An Early Assessment*, Mimeo, 3 February.

24. Jędrzejowska K. [2018], *Upadłość (bankructwo) państwa w stosunkach międzynarodowych*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa.
25. Kańduła S. [2017], *Metody uelastyczniania wydatków budżetowych państwa*, „Zeszyty Naukowe PTE w Zielonej Górze”, nr 6.
26. Klimowicz M. [2014], *Bankructwa państw europejskich*, w: Florczak A., Lisowska A. (red.), *Organizacje międzynarodowe w działaniu*, OTO, Wrocław.
27. Kolb R.W. [2011], *Sovereign Debt from Safety to Default*, Wiley, John Wiley & Sons, Inc., New Jersey.
28. Kose M.A., Ohnsorge F., Sugawara N. [2021], *A Mountain of Debt: Navigating the Legacy of the Pandemic*, Policy Research Working Paper 9800, World Bank, Washington.
29. Księżopolski K.M. [2011], *Bezpieczeństwo ekonomiczne*, Dom Wydawniczy Elipsa, Warszawa.
30. Majchrzycka-Guzowska M. [2021], *Wybrane problemy polityki fiskalnej w okresie pandemii*, w: Iglicka-Okólska K., Dobrzyński M. (red.), *Administracyjno-finansowe konteksty zarządzania*, Dom Wydawniczy Elipsa, Warszawa.
31. Melecky M. [2021], *Hidden Debt: Solutions to Avert the Next Financial Crisis in South Asia*, World Bank, Washington.
32. Mesjasz L., Mesjasz Cz. [2015], *Metody zarządzania ryzykiem niewypłacalności kraju*, „Studia i Prace Wydziału Nauk Ekonomicznych i Zarządzania Uniwersytetu Szczecińskiego”, nr 41, t. 3.
33. NIK [2023], *Analiza wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w 2022 roku*, Najwyższa Izba Kontroli, Warszawa, 7 czerwca.
34. Nowakowski E.W., Orechwo M. [2015], *Struktura terminowa długu publicznego a bezpieczeństwo ekonomiczne waluty*, „Journal of Modern Science”, no. 1(24).
35. Nowicki M. [2019], *Bankructwo państwa – fakt czy mit?* „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu”, vol. 63, nr 3.
36. Owsiak S. [2017], *Finanse publiczne. Współczesne ujęcie*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
37. Pomorski P. [2014], *Państwowy dług publiczny*, w: Smoleń P. (red.), *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, Wydawnictwo CH Beck, Warszawa.
38. Prusek T. [2022], *Zmierzamy do prognozy bólu polskich obligacji*, 16 kwietnia, https://biznes.intertia.pl/gospodarka/news-zmierzamy-do-progu-bolu-polskich-obligacji,nId,5964438#utm_source=paste&utm_medium=paste&utm_campaign=chrome (dostęp: 4.04.2023).
39. Rahim F., Allen R., Barroy H., Gores L., Kutzin J. [2020], *COVID-19 Funds in Response to the Pandemic*, IMF Fiscal Affairs Special Series on COVID-19, August 26, International Monetary Fund, Washington.
40. Reinhart C.M., Rogoff K.S., Sevastano M.A. [2003], *Debt intolerance*, „Brooking Papers on Economic Activity”, nr 1.
41. Reinhart C.M., Rogoff K.S. [2009], *This Times is Different. Eight Centures of Financial Folly*, Princeton University Press, Princeton.
42. Redo M., Wójtowicz K., Ciak J.M. [2018], *Bezpieczeństwo finansów publicznych*, CeDeWu, Warszawa.

43. Rudke M. [2022], *Dług poza budżetem rośnie jak na drożdżach. Rząd dryfuje w niebezpieczne rejony*, 22 kwietnia, <https://businessinsider.com.pl/gospodarka/makroekonomia/polski-dlug-publiczny-poz-a-budzetem-rosnie-jak-na-drozdzach/k3r48z2> (dostęp: 7.04.2023).
44. Sachs J.D. [1989], *Introduction*, w: Sachs J.D. (red), *Developing Country Debt and the World Economy*, The University of Chicago Press, Chicago, London.
45. Somesh Jha [2023], *Inflation and recession: Can the world defeat both in 2023?* 9 lutego, <https://www.aljazeera.com/features/2023/2/9/is-a-2023-recession-the-cost-of-fighting-inflation> (dostęp: 7.04.2023).
46. *Stopy procentowe w górę i budżet płaci najwyższe odsetki od 13 lat. Liczby pokazują, że rząd spodziewa się dużo wyższych* [2022], 16 maja, <https://businessinsider.com.pl/finanse/stopy-procentowe-w-gore-i-budzet-placi-najwyzsze-odsetki-od-13-lat-liczby-pokazuja-ze-rzad-spodziewa-sie-duzo-wyzszych> (dostęp: 7.04.2023).
47. *Strategia zarządzania długiem sektora finansów publicznych w latach 2021–2024* [2020], Ministerstwo Finansów, Warszawa, wrzesień.
48. Szymański D. [2022], *Rząd wysłał do UE pismo, w którym musiał ujawnić trudną prawdę. „Gorzkie”*, Money.pl, 22 kwietnia, <https://www.money.pl/gospodarka/rzad-wyslal-do-ue-pismo-w-ktorym-musial-ujawnic-trudna-prawde-gorzkie-6761001440406336a.html> (dostęp: 7.04.2023).
49. *The Indicators* [2021], *Fund for Peace*, <http://fsi.fundforpeace.org/indicators> (dostęp: 10.04.2023).
50. Tłałka K. [2017], *Państwo upadłe w mediach. Somalia na łamach polskich tygodników opinii w latach 2001–2015*, „Zeszyty Prasoznawcze”, t. 60, nr 3(231).
51. Ustawa z dnia 2 kwietnia 1997 r. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. 1997, nr 78, poz. 483).
52. Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. 2009, nr 157, poz. 1240).
53. Włodarczyk P. [2011], *Stabilność fiskalna – koncepcja teoretyczna i jej znaczenie praktyczne. Analiza na przykładzie państw Grupy Wyszehradzkiej w latach 1995–2009*, „Materiały i Studia”, nr 256.
54. Zawislińska I. [2012], *Problem długu publicznego w krajach Unii Gospodarczej i Walutowej*, „Kwartalnik Kolegium Ekonomiczno-Finansowego. Studia i Prace”, nr 4.
55. Zieliński M., Jabrzyk B. [2023], *Polski dług publiczny wciąż rośnie*, Komunikat FOR 9, https://for.org.pl/pliki/artykuly/8160_komunikat-for-92023polski-dlug-publiczny-wciaz-rosnie.pdf (dostęp: 5.04.2023).

The consequences of public debt for the security of public finance

Summary

The issues of public debt have been, are, and will continue to be relevant. This issue is widely discussed in literature on economics, finance, and law. However, its complexity and unpredictable events affecting the state of public finance necessitate the ongoing update of the existing knowledge in this area.

The aim of this article is to discuss the problem of public debt in Poland in the years 2000–2023, the influence of the COVID-19 pandemic on its aggregation under the aid measures taken by the public authorities, and to show possible solutions to improve the situation in this area.

The article puts forward a thesis that high public debt can be a threat to the security of public finance. The article has utilized a descriptive method, analyzed literature on the subject, legal acts, and conducted an analysis of statistical data from reliable sources.

Moreover, certain measures have been proposed, including a return to the previous statutory threshold for the formation of the public debt/GDP ratio, standardization of the method of calculating public debt, a revision of public expenditures (e.g., de-indexation of expenditures or the ‘golden expenditure rule’), and the preparation of a realistic debt reduction programme. These issues require further in-depth research.

The article consists of the following: a short description of the phenomenon being described, legal acts in the area of public debt in Poland, the subject literature analysis on the public debt since the COVID-19 pandemic, and the possibilities of the influence of the high level of public debt on the country’s insolvency or even its default, referring to theoretical aspects of public finance security, the current state of affairs in terms of public debt and the outlook for its increase, the proposed changes and finally, the conclusion.

Keywords: public debt, public finance security, default, COVID-19 pandemic
