

Alicja Kasperowicz-Stępień

Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie

Dług publiczny a stabilność fiskalna państwa

1. Wprowadzenie

Polityka fiskalna jest częścią polityki finansowej państwa. Jest ona jedną z podstawowych form pobudzania rozwoju gospodarczego oraz kształtowania i korekcji mechanizmów rynkowych. Podejmowane przez państwo różnorodne działania mające na celu stabilizowanie procesów rynkowych oraz zabezpieczenie, co najmniej w podstawowym zakresie, poziomu życia obywateli poprzez koordynację i finansowanie systemów ochrony zdrowia, ubezpieczeń emerytalnych i pomocy społecznej wymagają ponoszenia wysokich kosztów. Wspomniane działania w sposób istotny przyczyniają się do występowania deficytów budżetowych, a w konsekwencji do narastania długu publicznego. Wysoki dług publiczny może stanowić istotne zagrożenie dla gospodarki danego kraju. Należy zauważyć, że wydatki przeznaczone na obsługę zadłużenia, tj. na spłatę odsetek od zaciągniętych kredytów i pożyczek, należą do kategorii wydatków sztywnych. Są one gwarantowane ustawami, stąd też niezależnie od sytuacji gospodarczej państwo musi je bezwzględnie ponieść.

Z kolei rosnące zadłużenie państwa wiąże się z efektem wypychania inwestycji prywatnych. Polega to na tym, że zasoby pieniężne na rynku mają charakter ograniczony, stąd też im większe są potrzeby pożyczkowe państwa, tym mniej zostaje w bankach środków finansowych na kredytowanie podmiotów gospodarczych. W efekcie zwiększonego popytu na kredyt rośnie też oprocentowanie pożyczek udzielanych przez banki. W rezultacie część inwestycji prywatnych staje się nieopłacalna i w konsekwencji prowadzi do spadku produkcji. Tak więc

wzrost zadłużenia wpływa destabilizująco na gospodarkę oraz zagraża stabilności finansów publicznych.

Analizując problem zadłużenia, należy zauważyć, że każdy kraj ma określoną zdolność do spłaty długu wyznaczoną jego możliwościami eksportowymi oraz ograniczeniami inwestycyjnymi i konsumpcyjnymi jego społeczeństwa. W każdym też kraju różne są dopuszczalne rozmiary zadłużenia. Zależą one głównie od czterech czynników (www.dlugubliczny.org.pl, 29.03.2012):

- potencjalnych nadwyżek w bilansie płatniczym kraju,
- możliwości uzyskiwania dalszych kredytów,
- stopy oprocentowania kredytów,
- okresu, na jaki uzyskuje się kredyt.

W praktyce przyjmuje się, że bezpieczny poziom zadłużenia jest wtedy, gdy koszt obsługi kredytów nie przekracza 25% wartości rocznych wpływów z eksportu. Przekroczenie bezpiecznego poziomu zadłużenia może zagrażać stabilności fiskalnej państwa i w konsekwencji prowadzić do jego bankructwa. Celem opracowania jest analiza oddziaływania długu publicznego na stabilność fiskalną państwa.

2. Koncepcja stabilności fiskalnej

Koncepcja stabilności fiskalnej sprowadza się do zadania utrzymywania rozmiarów długu publicznego w granicach zapewniających minimalizację negatywnych skutków jego występowania dla gospodarki oraz pozwalających na skuteczne wypełnianie przez państwo zadań związanych ze stabilizacją gospodarki. Należy zauważyć, że przekroczenie bezpiecznego poziomu zadłużenia może skutkować ograniczeniem wypłacalności państwa, prowadzić do głębokiego kryzysu i recesji, a nawet do jego bankructwa [Marchewka-Bartkowiak 2008, s. 55; Buitter 2006].

Z kolei zgodnie ze stanowiskiem O.J. Blancharda stabilna jest taka polityka fiskalna, która zagwarantuje ograniczenie relacji długu publicznego do PKB do poziomu wyjściowego. Oznacza to, że w długim okresie realny dług publiczny nie powinien rosnać szybciej niż stopa procentowa, a wskaźnik dług/PKB – niż różnica pomiędzy tempem wzrostu gospodarczego a stopą procentową. Koncepcja ta sprowadza się do tego, że po okresie wspomagania koniunktury wzmożonymi wydatkami państwowymi konieczne stają się działania mające na celu stabilizację fiskalną poprzez ograniczenie relacji długu publicznego do PKB [Włodarczyk 2011, s. 8; Blanchard 1990, s. 13].

Zgodnie z postanowieniami zawartymi w przyjętym w 1992 r. traktacie z Maastricht realizacja koncepcji stabilności fiskalnej należy do najważniejszych

celów polityki gospodarczej w krajach Unii Europejskiej. Ponadto jej znaczenie wzrosło w 1997 r. – w powołanym wówczas do życia przez traktat amsterdamski Pakcie stabilności i wzrostu ustalono, że kryteria stabilności fiskalnej mają stać się nie tylko warunkami wejściowymi członkostwa w Unii Gospodarczej i Walutowej (UGW), ale będą obowiązywać także po wejściu do strefy euro. Zgodnie z tymi kryteriami polityka fiskalna nie powinna być nadmiernie ekspansywna, czego wyrazem miał być deficyt budżetowy nieprzekraczający 3% PKB oraz udział długu publicznego w PKB poniżej 60% [Oręziak 2007, s. 60–77].

Granice zadłużenia publicznego zostały ujęte również w polskich aktach normatywnych. Polskę obowiązują ograniczenia wynikające z Konstytucji RP oraz ustawy o finansach publicznych. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r. zawiera najważniejszy z limitów zadłużenia, mianowicie w art. 216 ust. 5 zapisano, że: „Nie wolno zaciągać pożyczek lub udzielać gwarancji i poręczeń finansowych, w następstwie których państwowy dług publiczny przekroczy $\frac{3}{5}$ wartości rocznego produktu krajowego brutto”. Jest to konstytucyjny limit państwowego długu publicznego, z którego wyraźnie wynika, że dług nie może przekroczyć 60% wartości PKB.

Zapis konstytucyjny ma ścisły związek z art. 104 (104c) Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską (traktat z Maastricht z 7 lutego 1992 r.) , a szczególnie z art. 1 Protokołu w sprawie procedury nadmiernego deficytu (załącznik do Traktatu z Maastricht). Zawarte w tym traktacie limity stanowią równoczesne zobowiązanie makroekonomiczne państw wchodzących w skład Unii i zostały nazwane kryteriami konwergencji (zbieżności) [Owsiak 2005, s. 786–787].

Ustawa o finansach publicznych z 27 sierpnia 2009 r. określa zadania ministra finansów w zakresie zachowania konstytucyjnego limitu zadłużenia, przez sprawowanie kontroli nad sektorem finansów publicznych, a także stanem długu Skarbu Państwa. Ustawa ta podaje trzy limity zadłużenia publicznego, których przekroczenie wiąże się z zastosowaniem tzw. procedur oszczędnościowych i sanacyjnych:

1) pierwszy limit przedstawia relację długu do PKB większą niż 50%, lecz mniejszą niż 55%;

2) drugi przedział to wartość relacji długu do PKB większa od 55%, a mniejsza od 60%;

3) ostatni, trzeci limit określa relację długu do PKB większą niż 60%.

Po przekroczeniu wymienionych limitów rząd musi podjąć określone w ustawie o finansach publicznych działania w celu ograniczenia wzrostu państwowego długu publicznego.

Jeśli więc relacja kwoty państwowego długu publicznego do PKB jest większa niż 50%, lecz nie większa niż 55%, to na kolejny rok Rada Ministrów ma obowiązek uchwalenia projektu ustawy budżetowej, w którym deficyt budżetu państwa

w relacji do dochodów budżetu państwa nie może być wyższy niż analogiczna relacja w roku bieżącym. Po przekroczeniu drugiego limitu zadłużenia, czyli gdy kwota państwowego długu publicznego do PKB jest większa niż 55%, a mniejsza niż 60%:

a) Rada Ministrów uchwała na kolejny rok projekt ustawy budżetowej, w którym:

– nie przewiduje się deficytu budżetowego lub przyjmuje się taki poziom deficytu, przy którym przewidywana relacja długu Skarbu Państwa do PKB na koniec roku, którego ustawa dotyczy, będzie niższa od analogicznej relacji na koniec roku poprzedniego (chodzi o rok, w którym projekt ustawy jest przygotowywany i uchwalany),

– nie przewiduje się zwiększenia wynagrodzeń dla pracowników sfery budżetowej, w tym dla pracowników jednostek, których dochody i wydatki są włączane do projektu ustawy budżetowej (m.in. Kancelarii: Sejmu, Senatu, Prezydenta; Trybunału Konstytucyjnego, sądownictwa powszechnego itd.),

– waloryzacja rent i emerytur nie może być wyższa od wskaźnika inflacji ogłoszonego przez GUS za poprzedni rok budżetowy,

– wprowadza się zakaz udzielania pożyczek i kredytów z budżetu państwa z wyjątkiem rat kredytów i pożyczek udzielonych w latach poprzednich,

– wzrost wydatków w jednostkach, których dochody i wydatki są włączane do projektu ustawy budżetowej, nie może być wyższy niż w jednostkach administracji rządowej;

b) Rada Ministrów musi dokonać analizy wydatków budżetu państwa finansowanych z kredytów zagranicznych oraz przeglądu programów wieloletnich;

c) rząd przedstawia Sejmowi program sanacyjny, prowadzący do obniżenia relacji państwowego długu publicznego do PKB;

d) wydatki jednostek samorządów terytorialnych zawarte w uchwale budżetowej na rok następny mogą być wyższe niż dochody powiększone o nadwyżkę z lat poprzednich i wolne środki, jednak jedynie o kwotę wynikającą z realizacji zadań ze środków niepodlegających zwrotowi ze źródeł zagranicznych, z wyłączeniem środków z budżetu Unii Europejskiej i środków pochodzących z pomocy udzielonej przez państwa członkowskie Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA).

W przypadku przekroczenia ostatniego limitu zadłużenia państwowego długu publicznego do PKB, czyli wartości równej lub większej od 60%:

a) Rada Ministrów, tak jak po przekroczeniu drugiego progu, uchwała na kolejny rok projekt ustawy budżetowej, w którym:

– nie przewiduje się deficytu budżetowego lub przyjmuje się taki poziom deficytu, przy którym przewidywana relacja długu Skarbu Państwa do PKB na koniec roku, którego ustawa dotyczy, będzie niższa od analogicznej relacji na

koniec roku poprzedniego (chodzi o rok, w którym projekt ustawy jest przygotowywany i uchwalany),

- nie przewiduje się zwiększenia wynagrodzeń dla pracowników sfery budżetowej, w tym dla pracowników jednostek, których dochody i wydatki są włączane do projektu ustawy budżetowej (m.in. Kancelarii: Sejmu, Senatu, Prezydenta; Trybunału Konstytucyjnego, sądownictwa powszechnego itd.),

- waloryzacja rent i emerytur nie może być wyższa od wskaźnika inflacji ogłoszonego przez GUS za poprzedni rok budżetowy,

- wprowadza się zakaz udzielania pożyczek i kredytów z budżetu państwa z wyjątkiem rat kredytów i pożyczek udzielonych w latach poprzednich,

- wzrost wydatków w jednostkach, których dochody i wydatki są włączane do projektu ustawy budżetowej, nie mogą być wyższe niż w jednostkach administracji rządowej;

b) Rada Ministrów musi dokonać analizy wydatków budżetu państwa finansowanych z kredytów zagranicznych oraz przeglądu programów wieloletnich;

c) najpóźniej miesiąc od dnia ogłoszenia relacji państwowego długu publicznego do PKB Rada Ministrów przedstawia Sejmowi program sanacyjny, którego realizacja przyczyni się do obniżenia wyżej wymienionej relacji poniżej poziomu 60%;

d) jednostki samorządu terytorialnego w swoich uchwałach budżetowych na kolejny rok, nie mogą mieć wyższych wydatków, niż wyniosą ich dochody budżetowe;

e) począwszy od siódmego dnia od ogłoszenia relacji państwowego długu publicznego do PKB jednostki sektora publicznego obowiązują zakaz udzielania nowych gwarancji i pożyczek.

Przekroczenie drugiego oraz trzeciego progu ostrożnościowego wymaga realizacji programu sanacyjnego. Program sanacyjny według art. 87 ustawy o finansach publicznych obejmuje:

- 1) wskazanie przyczyn, jakie miały wpływ na kształtowanie się relacji państwowego długu publicznego do produktu krajowego brutto,

- 2) program przedsięwzięć mających za cel ograniczenie relacji państwowego długu publicznego do PKB, ze szczególnym uwzględnieniem propozycji rozwiązań prawnych wpływających na poziom rozchodów i wydatków w sektorze publicznym,

- 3) prognozę relacji państwowego długu publicznego do PKB na najbliższe trzy lata, z uwzględnieniem rozwoju sytuacji makroekonomicznej kraju.

Procedury ostrożnościowe i sanacyjne nie mają zastosowania w przypadku: wprowadzenia stanu wojennego, stanu wyjątkowego lub stanu klęski żywiołowej na terytorium całego kraju.

Należy zauważyć, że celem uchwalonych procedur ostrożnościowych jest zapewnienie realizacji głównego zadania w zakresie zarządzania długiem publicznym, mianowicie utrzymania jego wielkości na bezpiecznym poziomie zapewniającym stabilność fiskalną państwa.

3. Analiza ciężaru zadłużenia w wybranych krajach OECD

W związku z narastającymi problemami związanymi ze wzrostem długu publicznego w większości krajów świata (Stany Zjednoczone, Unia Europejska, Japonia) koncepcja stabilności fiskalnej nabiera szczególnego znaczenia. Ma ona służyć przede wszystkim zapobieganiu eksplozywnemu wzrostowi zadłużenia, które jest jednym z głównych czynników destabilizujących system gospodarczy. O wadze problemu świadczy również kryzys zadłużeniowy w Grecji, który spowodował nie tylko poważne konsekwencje dla jej mieszkańców, ale wpłynął również na powstanie silnych napięć w obrębie Unii Gospodarczej i Walutowej, zmuszając pozostałych jej członków do wdrożenia szeroko zakrojonego programu ratunkowego.

Należy zauważyć, że obowiązuje zasada: im bogatsze państwo, tym wyższy poziom długu tolerowany przez inwestorów. Jednakże ważna jest tu również historia kredytowa danego kraju. Przykładowo, w 2010 r. Rumunia i Łotwa były zagrożone bankructwem i musiały korzystać z pomocy międzynarodowej (Międzynarodowego Funduszu Walutowego i Komisji Europejskiej). Według szacunków Komisji Europejskiej w 2010 r. dług publiczny Rumunii wyniósł 30,8% PKB, a deficyt 6,4% PKB. Analogiczne wartości dla Łotwy wyniosły odpowiednio 44,7% PKB i 7,7% PKB. W tym samym czasie Wielka Brytania bez większych problemów pożyczła pieniądze na sfinansowanie swojego deficytu, który w 2010 r. wyniósł 10% PKB, przy długu sięgającym 82,5%. Należy zauważyć, że Wielka Brytania jest jednym z najbardziej rozwiniętych państw świata, które od kilkuset lat spłaca regularnie swoje długi (ostatni raz Wielka Brytania restrukturyzowała swój dług w latach 80. XIX w.). Z drugiej strony Łotwa jest relatywnie biednym państwem, będącym na mapie Europy od zaledwie 20 lat. Z kolei Rumunia również należy również do krajów o niskiej wiarygodności kredytowej – kraj ten nie spłacał swojego zadłużenia zagranicznego w latach 1933–1958, 1981–1983 i 1986.

Dodatkowo percepcja „bezpiecznego” poziomu długu i deficytu jest zmienna. Przykładowo, przed wybuchem kryzysu finansowego inwestorzy chętnie kupowali greckie obligacje – dług publiczny Grecji oscylujący wokół 100% PKB nie stanowił zagrożenia. Po wybuchu kryzysu działania inwestorów były bardziej

ostrożne, w wyniku czego nastąpił wzrost greckiego deficytu, a tym samym i długu publicznego, co spowodowało, że kraj znalazł się na skraju bankructwa.

W obecnej dobie największe zadłużenie publiczne spośród światowych mocarstw gospodarczych wykazuje Japonia (tabela 1)¹. Jednakże Japonii nie grozi kryzys, który ogarnia strefę euro, ponieważ jej długi w 95% finansowane są przez japońskich inwestorów. Ponadto kraj ten ma drugie największe na świecie rezerwy walutowe. W przypadku zaś krajów strefy ero – w związku z nasilającymi się kłopotami fiskalnymi kolejnych państw Europy: Grecji, Irlandii, Portugalii, Hiszpanii i Włoch – coraz częściej spekuluje się o możliwym bankructwie któregoś z wymienionych krajów.

Mogłoby się wydawać, że jeżeli jakiś kraj jest zadłużony na ponad 100% swojego PKB (tak jak Włochy, Grecja bądź Japonia) oraz posiada wysoki, wynoszący ok. 10% PKB, deficyt budżetowy, może mieć problem z obsługą swego zadłużenia – co w konsekwencji może prowadzić nawet do bankructwa państwa. Na podkreślenie zasługuje jednak fakt, że w sytuacji gdy dany kraj co roku emituje obligacje o wartości równej jego PKB i co roku spłaca je wraz z odsetkami emisją nowych obligacji, to dopóki stopa wzrostu gospodarczego w tym kraju pozostaje wyższa niż koszt obsługi długu (jego oprocentowanie), dopóty można powtarzać tę operację praktycznie w nieskończoność. Mniej więcej w ten sposób odbywało się finansowanie przez większość współczesnych rządów. Niektóre państwa próbowały ów proces realizować przy wyższym pułapie długu, np. Włochy, Grecja, Portugalia, inne – przy niższym, jak chociażby Hiszpania, Polska czy Irlandia.

Finansowanie wydatków państwa za pomocą długu publicznego nie pozostaje jednak bez kosztów. Z kolei wzrost gospodarczy nie zawsze utrzymuje się na jednakowym, założonym poziomie. Tak więc może się zdarzyć sytuacja, np. na skutek niespodziewanego kryzysu, że gospodarka, zamiast wzrastać, zacznie się kurczyć, zaś koszt rolowania długu (emisja nowych obligacji potrzebnych do spłaty starych) wrośnie. W zaistniałej sytuacji większą część dochodu narodowego trzeba będzie przeznaczyć na obsługę zadłużenia. Aby wygospodarować dodatkową kwotę, konieczna staje się reforma finansów publicznych: wzrost opodatkowania oraz cięcia wydatków budżetowych. Ten proces w różnym nasileniu obserwujemy obecnie praktycznie na całym świecie. Reforma finansów publicznych jest jednak skuteczna tylko do pewnego czasu. Jeśli kryzys będzie się przedłużał, zaś wzrost gospodarczy nie wróci do wyjściowego poziomu, to koszt obsługi zadłużenia w „pechowym” kraju zacznie systematycznie pochłaniać coraz większą część jego PKB. W pewnym momencie nie będzie już można

¹ Należy zauważyć, że dług publiczny w publikacjach OECD jest liczony inną metodą (GFS) aniżeli w krajach Unii Europejskiej (ESA-95), stąd też możliwe są różnice w wielkościach deficytu oraz długu publicznego wykazywane w publikacjach OECD oraz Unii Europejskiej [Wernik 2000, s. 95–104].

dalej ciąć wydatków i podwyższać opodatkowania, co spowoduje konieczność zawieszenia spłaty zobowiązań, czyli ogłoszenia bankructwa [Pogorzelski 2010, s. 4–5].

Tabela 1. Dług publiczny jako % PKB w wybranych krajach OECD w latach 2009–2011

Kraj	Dług publiczny		
	2009	2010	2011
Japonia	218,0	218,6	230,0
Irlandia	65,1	92,5	108,2
Wielka Brytania	69,6	79,6	85,7
Grecja	129,4	145,0	165,3
Portugalia	83,1	93,3	107,8
Hiszpania	53,9	61,2	68,5
Stany Zjednoczone	89,7	98,3	102,7
Francja	79,2	82,3	85,8
Belgia	95,8	96,0	87,2
Włochy	116,0	118,6	120,1
Holandia	60,8	62,9	65,2
Węgry	79,8	81,4	80,6
Polska	50,9	54,8	56,3
Czechy	34,44	38,1	41,2
Austria	69,5	71,9	72,2
Kanada	82,4	84,0	83,8
Niemcy	74,4	83,0	81,2
Norwegia	43,5	43,7	29,0
Dania	51,2	54,8	61,8
Australia	19,4	23,5	26,6
Korea Południowa	33,5	34,6	34,7
Szwajcaria	42,5	41,7	41,0
Finlandia	51,8	57,6	57,2
Szwecja	51,8	48,9	48,7

Źródło: OECD Economic Outlook Sources and Methods (<http://www.oecd.org/eco/sources-and-methods>, 7.06.2012).

Na podstawie danych zawartych w tabeli 2 możliwa jest analiza ciężaru długu rządowego (rządu centralnego) oparta na wskaźnikach zadłużenia i w wybranych krajach OECD. Państwa ułożono w rankingu na podstawie pierwszych trzech wskaźników – od najbardziej „ciężkiego” długu do najbardziej „lekkiego”. Ranking otwiera Japonia, Irlandia i Wielka Brytania, natomiast zamyka Szwajcja-

ria, Finlandia i Szwecja. Polska znajduje się na trzynastej pozycji, za Węgrami, a przed Czechami.

W pierwszej kolumnie przedstawiono deficyt pierwotny rządu centralnego. Deficyt pierwotny (lub nadwyżka) to deficyt po odjęciu kosztów obsługi istniejącego długu. Ten wskaźnik dostosowuje się o cykl koniunkturalny – na podstawie danych historycznych modyfikuje się dochody i wydatki rządowe przez parametr wynikający z pozycji gospodarki w cyklu koniunkturalnym (dochody rządu są wyższe w okresie boomu niż w czasie recesji, odwrotna sytuacja może mieć miejsce w przypadku wydatków – zwłaszcza gdy istnieją automatyczne stabilizatory).

Jest to jedyny niepokojący wskaźnik dla Polski. Polski rząd ma w tej chwili pierwotny deficyt na poziomie 3,5%. To oznacza, że bez strukturalnej reformy fiskalnej (bez reformy struktury wydatków i dochodów) odzyskanie równowagi budżetowej w Polsce jest niemożliwe. Należy zauważyć, że w tej kategorii nienajgorzej wypadają Włochy i Grecja, natomiast w trudnej sytuacji znalazły się USA, Japonia i Wielka Brytania.

Z kolei druga kolumna w tabeli 2 prezentuje dług rządu centralnego netto. Dług netto oblicza się, odejmując od długu brutto płynne aktywa finansowe znajdujące się w posiadaniu rządu.

Należy zaznaczyć, że nie jest to cały majątek, którym dysponuje rząd, lecz jedynie płynne aktywa: gotówka i depozyty, rezerwy walutowe, udzielone pożyczki oraz udziały w przedsiębiorstwach. Należy jednak zauważyć, że określenie długu publicznego netto może być trudne do zrealizowania ze względu na problem realności wyegzekwowania należności władz publicznych. Na podstawie danych zawartych w tabeli 2 zauważyć można problem wysokiego zadłużenia netto w przypadku Włoch, Grecji i Japonii.

Trzecia kolumna przedstawia różnicę pomiędzy prognozowanym na lata 2011 i 2012 wzrostem nominalnego PKB a przeciętną rentownością instrumentów dłużnych (ważoną zapadalnością) długu rządowego. Dodatni wynik oznacza, że rząd pożycza taniej, niż rozwija się gospodarka (a więc jego baza podatkowa). To ma kluczowe znaczenie dla oceny przyszłej dynamiki zadłużenia. Ta kolumna najwyraźniej pokazuje wyjątkowo trudną sytuację Portugalii, Włoch, Grecji, Hiszpanii i Irlandii.

Należy zauważyć, że kraje wykazujące wysoki dług publiczny oraz trudności w obsłudze tego zadłużenia bez wdrożenia radykalnych reform strukturalnych nie są w stanie zapewnić realizacji koncepcji stabilności fiskalnej państwa.

Na uwagę zasługuje fakt, że postępujący kryzys finansowy w strefie euro oraz permanentne niestosowanie się przez większość państw UE do kryteriów konwergencji i postanowień Paktu stabilności i wzrostu spowodowało rozpoczęcie dyskusji nad koniecznością wzmocnienia zarządzania gospodarczego w ramach

Tabela 2. Ciężar długu rządowego w krajach OECD w relacji do PKB w 2011 r. (dane szacunkowe)

Kraj	Saldo pierwotne budżetu jako % PKB	Dług netto jako % PKB	Wzrost PKB minus oprocen-towanie długu (%)	Zapadalność długu (lata)
Japonia	-4,9	127,8	-0,8	5,8
Irlandia	-2,2	70,0	-13,8	6,3
Wielka Brytania	-4,4	62,4	0,9	13,8
Grecja	2,6	124,8	-19,3	6,8
Portugalia	0,6	75,5	-16,7	5,9
Hiszpania	-0,9	45,7	-3,2	6,2
Stany Zjednoczone	-6,8	74,8	2,8	5,1
Francja	-1,4	60,2	0,8	7,0
Belgia	0,3	80,8	0,5	6,3
Włochy	2,3	100,6	-2,5	7,1
Holandia	-1,3	37,6	0,3	6,0
Węgry	0,2	54,2	-0,3	3,5
Polska	-3,5	32,6	1,4	5,1
Czechy	-1,2	7,4	0,5	5,8
Austria	-0,4	45,7	1,3	7,3
Kanada	-3,0	33,7	2,7	5,9
Niemcy	-	50,2	2,0	5,7
Norwegia	-4,6	-161,5	6,3	2,4
Dania	0,5	2,7	1,6	7,2
Australia	-0,7	6,1	3,0	5,0
Korea Południowa	-0,1	-38,1	2,7	3,7
Szwajcaria	1,1	0,5	2,1	7,1
Finlandia	0,5	-59,2	2,8	5,4
Szwecja	1,8	-25,0	2,9	5,9

Źródło: OECD, <http://www.trystero.pl/archives/10907>, 12.04.2012.

Unii Europejskiej. W efekcie tych prac został podpisany 2 marca 2012 r. na szczycie Rady Europejskiej w Brukseli przez kraje UE (z wyjątkiem Wielkiej Brytanii i Czech) Traktat o stabilności, koordynacji i zarządzaniu w Unii Gospodarczej i Walutowej, wprowadzający surowsze przepisy budżetowe w strefie euro. Traktat wszedł w życie na początku 2013 r. Główne jego założenia są następujące [Traktat... 2012]:

1) saldo sektora instytucji rządowych i samorządowych musi być zrównoważone lub wykazywać nadwyżkę (wymóg uważa się za spełniony, jeżeli roczne saldo strukturalne sektora instytucji rządowych i samorządowych odpowiada celowi średniookresowemu dla danego państwa, dolny pułap deficytu strukturalnego wynosi 0,5% PKB w cenach rynkowych). Jeżeli odnotowane zostaną znaczne odstępstwa od tego celu lub od ścieżki korekty, automatycznie uruchomiony zostanie mechanizm korygujący. Dane państwo będzie musiało wówczas m.in. podjąć stosowne działania w konkretnym terminie;

2) wprowadzenie kryterium konwergencji dla wartości deficytu budżetowego – poniżej 3% PKB oraz długu publicznego – poniżej 60% PKB. W sytuacji gdy dany kraj nie zastosuje się do wytycznych, Komisja Europejska zastrzega sobie możliwość wykorzystania narzędzi nacisku w postaci kar finansowych. W wypadku sporów stron instytucją rozstrzygającą staje się Trybunał Sprawiedliwości UE, który – w przypadku niesłusznie złożonego wniosku – zyskał możliwość obarczenia kraju wnioskującego grzywną o wartości do 0,1% jego PKB;

3) nowy traktat przewiduje także koordynację i konwergencję polityki gospodarczej: jego strony muszą informować o planach emisji długu publicznego oraz dopilnowywać, by ważne reformy polityki gospodarczej zostały wcześniej przedyskutowane, a w stosownych przypadkach – skoordynowane z innymi.

4. Zakończenie

Wskaźnik relacji długu publicznego do PKB stał się jedną z podstawowych miar stabilności fiskalnej wykorzystywanej w większości badań ekonomicznych. Na jego podstawie stworzono również jedno z głównych kryteriów konwergencji dla krajów przystępujących do strefy euro, zapisane w traktacie z Maastricht oraz Pakcie stabilności i wzrostu. Doświadczenia niektórych krajów wskazują, że problemem nie jest bowiem wartość bezwzględna zadłużenia, lecz zdolność państwa do spłaty swych zobowiązań. Stąd też głównym celem władz fiskalnych powinna być stabilizacja zadłużenia na poziomie zapewniającym korzystne warunki finansowania przyszłych deficytów i refinansowania długu. Realizacja powyższego celu wymaga przeprowadzenia głębokich reform strukturalnych mających na celu poprawę struktury wydatków publicznych (ograniczenie udziału wydatków zdeterminowanych) oraz zwiększenie wydajności źródeł dochodów publicznych.

Literatura

- Blanchard O.J. [1990], *Suggestions for a New Set of Fiscal Indicators*, OECD Department of Economics and Statistics Working Papers, nr 79.
- Buiter W.H. [2006], *The “Sense and Nonsense of Maastricht” Revisited: What Have We Learnt about Stabilization in EMU?* „Journal of Common Market Studies”, vol. 44, nr 4.
- Marchewka-Bartkowiak K. [2008], *Zarządzanie długiem publicznym. Teoria i praktyka państw Unii Europejskiej*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- Pogorzelski K. [2010], *Fala bankructw państw UE*, Fundacja Instytut Ludwiga von Misesa, Warszawa.
- Owsiak S. [2005], *Finanse publiczne. Teoria i praktyka*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- Oręziak L. [2004], *Finanse Unii Europejskiej*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- Traktat o stabilności, koordynacji i zarządzaniu w Unii Gospodarczej i Walutowej [2012], Bruksela.
- Wernik A. [2000], *Niektóre problemy obliczeniowe i interpretacyjne deficytów budżetowych* [w:] *Finanse, banki i ubezpieczenia w Polsce u progu XXI wieku*, T. 1: *Finanse publiczne*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Poznaniu, Poznań.
- 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, Narodowy Bank Polski, Departament Edukacji i Wydawnictw, Warszawa.

Public Debt and the Financial Stability of the State

Fiscal stability consists of maintaining public debt within the limits that minimise its negative consequences for the economy and allow the state to effectively fulfill its tasks related to the stabilisation of the economy. It should be noted that exceeding the safe debt levels may lead to reduced solvency of the state, a debt crisis and recession, or even bankruptcy. The aim of the paper is to analyse the concept of fiscal stability as a tool for reining in public debt.

Alicja Kasperowicz-Stępień – doktor, Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie, Wydział Finansów, Katedra Finansów.

Zainteresowania naukowo-badawcze: polityka fiskalna państwa, równowaga budżetowa, dług publiczny, kontrola finansowa.

e-mail: kasperoa@uek.krakow.pl