

Opinia Głównego Eksperta ZPP ds. Ekonomii Politycznej nt. długu publicznego

Dług publiczny stał się, zwłaszcza w ostatnich dekadach nieodłączną składową funkcjonowania nowoczesnego państwa. W krajach rozwiniętych wartość długu, zarówno w wielkościach względnych, jak i bezwzględnych powoli rośnie. Dynamika tego wzrostu jest większa w okresach kryzysów, często lata koniunktury pozwalają ograniczyć jego rozmiary.

Zanim jednak pochylimy się nad polskim długiem spójrzmy na problem zadłużania w szerszej perspektywie. Historycznie rzecz ujmując, jak pokazywał Bartolome Yun Casalilla i Patrick O'Brien zadłużanie nowoczesnego państwa stało się możliwe na dużą skalę, gdy rozwinął się odpowiednio system podatkowy. Można powiedzieć, że słabość XVIII-wiecznej Rzeczypospolitej przejawiała się przede wszystkim bardzo niskimi dochodami podatkowymi uniemożliwiającymi zadłużanie państwa. Były one wielokrotnie niższe niż nawet te osiągnięte w dużo mniej ludnych Prusach. To zaś w końcowym efekcie uniemożliwiło sfinansowanie budowy wojska i stworzenia potencjału (militarnego, gospodarczego) zapewniającego przetrwanie.

Zatem zdolność zaciągania i obsługiwania długu jest jedną z cech państwa nowoczesnego. Z drugiej strony, jednym z ważnych ryzyk funkcjonowania państwa jest ryzyko niewypłacalności. Gdy koszt obsługi długu przekracza z jakichkolwiek powodów rozmiary strumienia środków możliwych do pozyskania dla jego obsługi prowadzi to do takiej właśnie niewypłacalności, a w konsekwencji utrudnia lub uniemożliwia zaciąganie długów w przyszłości, obniża wiarygodność państwa, może stać się poważną barierą rozwojową. Dyskusja nad właściwym i dopuszczalnym poziomem długu publicznego ma związek właśnie z pytaniem, czy jest jakiś poziom długu grożący niewypłacalnością oraz czy nadmierny dług szkodzi wzrostowi gospodarczemu. Dla przykładu, w opublikowanej ponad dekadę temu pracy, Kenneth Rogoff i Carmen Reinhart wzrost długu publicznego powyżej 60% PKB w krajach rozwiniętych zaczyna powodować spowolnienie tempa wzrostu, a gdy poziom długu publicznego przekracza 90% PKB – ten wpływ jest znaczący (choć trzeba dodać, że od tego czasu pojawiło się sporo zastrzeżeń do uzyskanych przez nich wyników).

Związek Przedsiębiorców i Pracodawców

Zarząd: Cezary Kaźmierczak - Prezes, Marcin Nowacki - Wiceprezes

Choć ekonomiści nie znaleźli jednoznacznej odpowiedzi, wiele przesłanek wskazuje na związek między nadmiernym długiem a ryzykiem niewypłacalności. Wprawdzie rosnące zadłużenie części państw bardzo bogatych (zwłaszcza, ale nie tylko Japonii) nie poskutkowało do tej pory utratą przez nie wiarygodności kredytowej, ale takie ryzyko występuje.

Obawa przed niekontrolowanym zadłużaniem motywowanym politycznie poskutkowała m.in. regulacjami prawnymi, takimi jak choćby zapis w traktacie z Maastricht czy w polskiej konstytucji, mający być formalnym ograniczeniem takiej możliwości. W Polsce skutkiem tego stał się wzrost długu do poziomu nieco poniżej tego progu, a następnie jego stabilizacja (względem PKB). Jednocześnie okazało się, że w wypadku rozwiązania przyjęte w konstytucji są nieprecyzyjne i pozwalają na kontrolowanie tylko niektórych kanałów zadłużania się, podczas gdy opcji zadłużania poza limitem jest całkiem sporo – w sytuacjach kryzysowych, jak w roku 2009 i obecnie staje się to ewidentne.

Zabiegi polityków w okresie kryzysów by obejść limit długu wskazują, że być może został on zdefiniowany zbyt sztywno; a z drugiej strony zastraszająca skuteczność tych zabiegów pokazują, że rozwiązania konstytucyjne są zbyt elastyczne. Ustalenie poziomu długu w sposób sztywny świadczy o, dość oczywistym w Polsce, braku zaufania dla polityków. Ten brak zaufania jest powszechny – nawet ekonomiści nie mają wątpliwości, że pozostawienie swobody wydawania pieniędzy dobrze by się w Polsce nie skończyło (<http://panelekonomistow.info/index.php/badanie/czy-zapisane-w-prawie-ograniczenia-zadluzania-sa-potrzebne-w-polsce/>).

Zaufanie do polityków i systemu instytucjonalnego, chroniącego przed ich ewentualnymi wybrykami może sprzyjać społecznej akceptacji wyższego poziomu zadłużenia. W krótkim okresie sprzyjać temu może również coś odwrotnego – nadmierna roszczeniowość i oczekiwanie szybkiej poprawy jakości życia. W zadłużaniu jednak istotny jest cel. Edward Gierek pół wieku temu rozpoczął szybkie zadłużanie PRL na zachodzie, a celem stał się wzrost konsumpcji i import technologii, ale bez jakichkolwiek reform strukturalnych gospodarki. Efektem były rosnące koszty obsługi długu, którym nie towarzyszyły rosnące dochody, zwłaszcza w dewizach. W średnim okresie doprowadziło to do kryzysu, fali niezadowolenia społecznego, która przerodziła się w ruch Solidarności, a wreszcie niewypłacalności państwa (1982).

Dlatego ważne jest pytanie, co finansowane jest długiem i dlaczego. Dyskusja tego dotycząca powinna być publiczna. O ile dzisiejsze zadłużanie w warunkach nagłego kryzysu, kiedy rząd podjął szereg zasadnych działań podnoszących deficyt, jest zrozumiałe, to finansowanie długiem wydatków na cele społeczne budzi zastrzeżenia. Bo dług publiczny to nie tylko zapis na rachunku bankowym, czy instrumenty finansowe



umożliwiający działanie nowoczesnych systemów bankowych. Dług to również przesunięta w czasie konsumpcja, która – być może – dokonuje się kosztem jakości życia

w przyszłości lub jakości życia przyszłych pokoleń. Stąd pytanie, co ma być finansowane dzięki podatkom i bieżącej wydolności fiskalnej państwa, a co przez ograniczenie przyszłej konsumpcji wydaje się istotne. Oczywiście można argumentować, że dług będzie możliwy do rolowania w nieskończoność – jak dziś w Japonii, a i tak wzrost gospodarczy pozwoli z niego „wyrósnać”. Ale czy rzeczywiście koszty jego obsługi będą zawsze niskie? Czy zawsze znajdzie się ktoś chętny do wykupu kolejnych obligacji, zwłaszcza państw nie tak wiarygodnych dla rynków finansowych jak Japonia? Czy na pewno wyrośniemy z długu – przecież uwarunkowania długookresowe dla wzrostu gospodarczego w Polsce nie są takie dobre.

Zadłużanie państwa w czasach kryzysów jest zrozumiałe, podobnie jak zadłużanie się na rzecz szybszego rozwoju w przyszłości. To drugie choćby przez rozwój infrastruktury czy potencjału intelektualnego. Jednak zadłużanie państwa, by prowadzić politykę nadmiernie rozrzućną dziś jest groźne. Nie tylko ekonomicznie, ale i politycznie – bo rachunek może zostać wystawiany, gdy nikt już nie będzie chciał go podżyrować.

Dr Piotr Koryś

Główny Ekspert ds. Ekonomii Politycznej

Związek Przedsiębiorców i Pracodawców

Zarząd: Cezary Kaźmierczak - Prezes, Marcin Nowacki - Wiceprezes

ul. Nowy Świat 33, 00-029 Warszawa, email/ biuro@zpp.net.pl, tel/ 22 826 08 31, www.zpp.net.pl