

PRACE NAUKOWE
Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu
RESEARCH PAPERS
of Wrocław University of Economics

247

Finanse publiczne



pod redakcją
Jerzego Sokołowskiego
Michała Sosnowskiego
Arkadiusza Żabińskiego



Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu
Wrocław 2012

Recenzenci: Teresa Famulska, Beata Filipiak, Tadeusz Juja, Andrzej Miszczuk,
Krystyna Piotrowska-Marczak, Marzanna Poniatowicz, Grażyna Wolska,
Urszula Zagóra-Jonszta

Redakcja wydawnicza: Jadwiga Marcinek, Joanna Świrska-Korlub

Redakcja techniczna: Barbara Łopusiewicz

Korekta: Zespół

Łamanie: Beata Mazur

Projekt okładki: Beata Dębska

Publikacja jest dostępna na stronie www.ibuk.pl

Streszczenia opublikowanych artykułów są dostępne w międzynarodowej bazie danych
The Central European Journal of Social Sciences and Humanities <http://cejsh.icm.edu.pl>
oraz w The Central and Eastern European Online Library www.ceeol.com
a także w adnotowanej bibliografii zagadnień ekonomicznych BazEkon
http://kangur.uek.krakow.pl/bazy_ae/bazekon/nowy/index.php

Informacje o naborze artykułów i zasadach recenzowania
znajdują się na stronie internetowej Wydawnictwa
www.wydawnictwo.ue.wroc.pl

Kopiowanie i powielanie w jakiegokolwiek formie
wymaga pisemnej zgody Wydawcy

© Copyright by Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu
Wrocław 2012

ISSN 1899-3192

ISBN 978-83-7695-213-0

Wersja pierwotna: publikacja drukowana

Druk: Drukarnia TOTEM

Spis treści

Wstęp	11
Grażyna Ancyparowicz, Miłosz Stanisławski: Polski długi publiczny w latach 1991-2015	13
Arkadiusz Babczuk: Zadłużenie spółek komunalnych. Wybrane problemy..	24
Wiesława Cieślewicz: Zwolnienie podatkowe jako forma wspierania inwestycji – przypadek specjalnych stref ekonomicznych w Polsce	36
Agnieszka Cyburt: Uwarunkowania absorpcji funduszy Unii Europejskiej na przykładzie gmin województwa lubelskiego	46
Jolanta Gałuszka: Koncepcja ujednoczenia podatku w prawie Unii Europejskiej.....	60
Feliks Grądalski: Równowaga finansów publicznych w warunkach reparycyjnego systemu emerytalnego	70
Sylvia Grenda: Niejednoznaczność przepisów podatkowych i jej wpływ na przejrzystość systemu podatkowego w Polsce	79
Piotr Gut: Wybrane regulacje europejskie i krajowe mające przeciwdziałać nadużyciom w podatku VAT.....	90
Dagmara Hajdys: Procedura wyboru partnera prywatnego jako podstawowa determinanta zawarcia umowy partnerstwa publiczno-prywatnego.....	100
Jarosław Hermaszewski: Problemy w ocenie skuteczności zarządzania jednostką samorządu terytorialnego – analiza porównawcza wybranych gmin	109
Małgorzata Magdalena Hybka: Podatkowa grupa kapitałowa na gruncie przepisów ustawy o podatku obrotowym w Niemczech	120
Maria Jastrzębska: System zarządzania ryzykiem w jednostce samorządu terytorialnego – zarys problemu	130
Danuta Kołodziejczyk: Subwencja wyrównawcza jako źródło wsparcia finansowego gmin w Polsce.....	139
Paweł Kowalik: Sposób obliczania potencjału podatkowego niemieckich gmin	151
Iwona Kowalska: Instrumenty finansowe wspierające ideę podwyższenia wieku emerytalnego w Polsce	161
Agnieszka Krzemińska: Ekonomiczna pozycja sektora samorządowego w systemie finansów publicznych w Polsce	170
Janusz Kudła: Zmiany struktury wpływów budżetowych w wybranych państwach Unii Europejskiej w latach 2008-2010	180
Piotr Laskowski: Budżet zadaniowy jako narzędzie realizacji strategii rozwoju jednostki samorządu terytorialnego	191

Sylvia Łęgowik-Świącik: Problemy wdrażania kontroli zarządczej w sektorze finansów publicznych	202
Zofia Łękawa: Możliwości wykorzystania metody DEA do oceny wiarygodności ekonomicznej jednostki samorządu terytorialnego – przegląd badań i praktyczny aspekt zastosowania metody	210
Paweł Marszałek: Finansyzacja – problemy i kontrowersje	220
Magdalena Miszczuk: Deficyty i zadłużenie wybranych jednostek samorządu terytorialnego w świetle ograniczeń ustawowych	231
Ewelina Młodzik: Zarządzanie ryzykiem w świetle nowej ustawy o finansach publicznych	240
Jarosław Olejniczak: Wskaźnik podstawowych dochodów podatkowych na mieszkańca a poziom rozwoju gmin – na przykładzie województwa dolnośląskiego	249
Monika Pasternak-Malicka: Elektroniczne deklaracje jako dogodna forma rozliczeń podatku dochodowego od osób fizycznych	260
Paweł Piątkowski: Strategie finansowania długu publicznego a ryzyko kryzysu walutowego	274
Krystyna Piotrowska-Marczak: Kierunki i skutki reformy finansów publicznych w Polsce od 2012 roku	283
Krystyna Piotrowska-Marczak, Tomasz Uryszek, Aneta Tylman: Zarządzanie finansami publicznymi poprzez dążenie do osiągnięcia nadwyżki budżetowej	292
Marian Podstawka, Agnieszka Deresz: Redystrybucyjna rola obciążeń finansowych osób fizycznych w latach 2008-2010	301
Piotr Ptak: Wydatkowa reguła dyscyplinująca a poprawa stanu finansów publicznych w Polsce	314
Joanna Rakowska: Statystyczne i praktyczne znaczenie środków unijnych dla gmin	325
Jarosław Skorwider: Możliwości kształtowania potencjału inwestycyjnego powiatów	336
Michał Sosnowski: Realizacja zasady sprawiedliwego opodatkowania w podatku dochodowym od osób fizycznych	346
Marcin Stępień: Klasyfikacja i pomiar wybranych kategorii ekonomicznych w aspekcie prawa bilansowego i podatkowego	359
Monika Szudy: Polityka fiskalna Hiszpanii w warunkach kryzysu ekonomicznego 2008+	367
Michał Thlon, Piotr Podsiadło: Emisja obligacji katastrofalnych w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego jako źródło finansowania ryzyka katastrof	378
Monika Truszkowska-Kurstak: Problematyka zachowania wiarygodności sprawozdań finansowych samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej w świetle obowiązujących przepisów prawa – wybrane zagadnienia	390

Alina Walenia: Zasilanie finansowe z budżetu państwa a realizacja ustawowych zadań przez gminy Podkarpacia.....	401
Adam Wasilewski: Finansowe wsparcie Unii Europejskiej dla gminnych inwestycji infrastrukturalnych jako instrument polityki rozwoju pozarolniczej działalności gospodarczej na obszarach wiejskich.....	412
Mirosław Wasilewski, Marzena Ganc: Funkcjonowanie podatku VAT w opinii rolników indywidualnych oraz możliwości wprowadzenia podatku katastralnego w rolnictwie.....	421
Barbara Wieliczko: Stan finansów publicznych w Polsce a wsparcie rolnictwa.....	430
Dorota Wyszowska: Zdolność absorpcyjna jednostek samorządu terytorialnego w zakresie środków pomocowych UE (na przykładzie gmin województwa podlaskiego).....	440
Jolanta Zawora: Partnerstwo publiczno-prywatne jako forma finansowania inwestycji publicznych.....	449
Magdalena Ziolo: Inwestycje komunalne w aspekcie dobra publicznego i zdolności gmin do ich realizacji.....	459
Arkadiusz Żabiński: Instytucjonalne uwarunkowania wykorzystania uproszczonych form opodatkowania.....	470

Summaries

Grażyna Ancyparowicz, Miłosz Stanisławski: Public deficit in Poland from 1991 to 2015.....	23
Arkadiusz Babczuk: Municipal companies' debt. Selected problems.....	35
Wiesława Cieślewicz: Tax relief as a form of investment support – a case of special economic zones in Poland.....	45
Agnieszka Cyburt: Conditioning of absorption of the European Union funds on the example of communes of the Lubelskie Voivodeship.....	59
Jolanta Gałuszka: The concept of tax unification in the European Union law.....	69
Feliks Grądalski: Public finance equilibrium in defined benefit pension system.....	78
Sylwia Grenda: The ambiguity of tax regulations and its influence on the transparency of the Polish tax system.....	89
Piotr Gut: Selected European and Polish regulations to prevent value added tax abuse.....	99
Dagmara Hajdys: The procedure for selecting a private partner as a prerequisite for concluding a public-private partnership agreement.....	108
Jarosław Hermaszewski: Problems in the assessment of management effectiveness of local government units – comparative analysis of selected communities.....	119

Malgorzata Magdalena Hybka: VAT grouping in the provisions of the turnover tax law in Germany.....	129
Maria Jastrzębska: Risk management system in territorial self-government units – outline of the issue	138
Danuta Kołodziejczyk: Compensatory subsidies as a source of financial support for Polish communes	150
Paweł Kowalik: The method of calculating the amount of fiscal capacity of German municipalities.....	160
Iwona Kowalska: Financial instruments to support the idea of extending retirement age in Poland	169
Agnieszka Krzemińska: Local government sector economic position in the public finances in Poland	179
Janusz Kudła: Adjustment of general government revenues during the financial crisis 2008-2010.....	190
Piotr Laskowski: Assignment budgeting as a tool for implementing developmental strategies of local government units	201
Sylvia Łęgowik-Świącik: Problems with the implementation of management control in public finance sector.....	209
Zofia Łękawa: Potential applications of data envelopment analysis in the evaluation of economic credibility of a self-government entity – a review of research and a practical aspect of method’s application.....	219
Paweł Marszałek: Financialization – problems and controversies	230
Magdalena Miszczuk: Deficits and debt of selected self-government units in the light of statutory restrictions.....	239
Ewelina Młodzik: Risk management in the light of the act of public finance	248
Jarosław Olejniczak: Basic tax income per capita versus the level of development of municipalities – the example of Lower Silesian voivodeship..	259
Monika Pasternak-Malicka: E-filing as a convenient way to file personal income tax forms	273
Paweł Piątkowski: Strategies of financing of public debt and the risk of currency crisis	282
Krystyna Piotrowska-Marczak: Directions and effects of public finance reform in Poland from 2012.....	291
Krystyna Piotrowska-Marczak, Tomasz Uryszek, Aneta Tylman: Management of public finances in a way leading to the budgetary surplus	300
Marian Podstawka, Agnieszka Deresz: Redistribution function of personal financial charges in 2008-2010	313
Piotr Ptak: Disciplined spending rule and improvement of public finances position in Poland	324
Joanna Rakowska: Significance of EU funds for communes – budget aspects and authorities’ opinions.....	334
Jarosław Skorwider: Opportunities of creating the investment potential of rural counties	344

Michał Sosnowski: Implementation of the principle of fair taxation in the individual income tax	358
Marcin Stępień: Classification and measurement of some economic categories in the aspect of balance and tax law.....	366
Monika Szudy: Fiscal policy in Spain in the conditions of economic crisis 2008+	377
Michał Thlon, Piotr Podsiadło: Issue of catastrophic bonds in the range of Public Private Partnership as a source of disaster risk financing.....	389
Monika Truszkowska-Kurstak: Problems of maintaining credibility of independent public health care centres' financial reports in the light of law chosen issues.....	400
Alina Walenia: Financing from state budget and implementation of statutory tasks by Subcarpathian communes.....	411
Adam Wasilewski: EU financial support for communal infrastructural investments as a tool of development policy of non-agricultural economic activity in rural areas	420
Mirosław Wasilewski, Marzena Ganc: Functioning of Value Added Tax in the opinion of individual farmers and the possibilities of cadastral tax implementation in agriculture	429
Barbara Wieliczko: Public finance in Poland vs. support for agriculture	439
Dorota Wyszowska: Self-government entities' absorption capacity of EU aid funds (Podlaskie Voivodeship communes – case study).....	448
Jolanta Zawora: Public-private partnership as a form of financing of public investment.....	458
Magdalena Ziolo: Municipal investments as a category of public goods and the ability of municipalities to undertake them	469
Arkadiusz Żabiński: Institutional conditioning of use lump-sum-based forms of taxation	481

Grażyna Ancyparowicz, Miłosz Stanisławski

Uczelnia Vistula w Warszawie

POLSKI DŁUGI PUBLICZNY W LATACH 1991-2015

Streszczenie: W latach 70. XX wieku Polska Ludowa, podobnie jak wiele innych krajów socjalistycznych i rozwijających się, dążąc do modernizacji gospodarki, popadła w nadmierne zadłużenie. W pierwszej dekadzie transformacji ustrojowej, przy znacznych obciążeniach fiskalnych społeczeństwa, udało się uzdrowić finanse naszego państwa, w drugiej – ponownie pojawił się niebezpiecznie wysoki deficyt sektora *general government*. Odpowiedzią na to wyzwanie stał się program rządowy obciążający kosztami naprawy finansów publicznych polskie gospodarstwa domowe. Realizacja tego programu przyniesie zapewne pozytywne skutki w najbliższym okresie, lecz budzi obawy o przyszłość. Nowa strategia zarządzania długiem publicznym nie zawiera bowiem merytorycznej diagnozy nadmiernego zadłużenia naszego kraju, koncentrując uwagę na kwestiach formalnych i technicznych.

Słowa kluczowe: dług publiczny, deficyt budżetowy, Skarb Państwa.

1. Wstęp

Uprawiana w większości krajów przez dziesięciolecia aktywna polityka fiskalna i monetarna doprowadziła do ogromnego i stale rosnącego zadłużenia sektora finansów publicznych. Problem ten występuje ze szczególną ostrością w państwach dawnego bloku socjalistycznego. Kraje niewypłacalne mogą wprawdzie liczyć na wsparcie ze strony międzynarodowych konsorcjów, regionalnych i globalnych instytucji finansowych, lecz pomoc taka udzielana jest zazwyczaj dopiero po spełnieniu twardej warunków narzuconych przez organizacje zewnętrzne. Proces sanowania finansów publicznych z reguły pociąga za sobą spadek stopy życiowej ludności, toteż budzi społeczne protesty przeciw reformom i podważa zaufanie do polityków¹. Dotyczy to również Polski, która w ciągu ostatniego dwudziestolecia dwukrotnie musiała podjąć wysiłek naprawy finansów publicznych: po raz pierwszy w latach 90. XX wieku, po raz drugi – obecnie.

Niniejsze opracowanie jest głosem w dyskusji na temat zamierzeń polskiego rządu zawartych w programie konsolidacji finansów publicznych i strategii zarządzania długiem publicznym w latach 2011-2015.

¹ A. Babczuk, *Zadłużenie a problem politycznej niespójności władz publicznych*, [w:] J. Głuchowski (red.), *Współczesne finanse. Stan i perspektywy rozwoju finansów publicznych* Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Mikołaja Kopernika, Toruń 2008, s. 95-103

2. Etiologia zadłużenia – kontekst globalny

W pod koniec lat 60. XX wieku załamał się, ustanowiony w 1944 r. w Bretton Woods, system waluty sztabowo-dewizowej. Zapasy złota monetarnego w posiadaniu banków centralnych przestały wzrastać od 1963 r., a w latach 1967-1968 spadły, bo znaczna ich część przepłynęła do prywatnej tezauryzacji. Coraz mniej realna stawała się możliwość wymiany amerykańskiej waluty na kruszec. Wprowadzenie dwupoziomowej ceny złota w marcu 1968 r. ujawniło czysto umowny charakter parytetu monetarnego USD². Odejście od standardu złota i porzucenie polityki sztywnego, skokowo regulowanego kursu amerykańskiego dolara nastąpiło 15 sierpnia 1971 r. Od tej daty rynki finansowe zaczęły coraz bardziej alienować się wobec sfery realnej; jednym z przejawów tego procesu jest hipertrofia aktywów finansowych względem PKB³. Gospodarka światowa została poddana eksperymentowi, którego skutki trudno dziś przewidzieć⁴.

Rozluźnienie polityki monetarnej nastąpiło bezpośrednio po tzw. szokach naftowych, w warunkach stagflacji w wysoko rozwiniętych krajach kapitalistycznych, przy wysokiej (generowanej „petrodolarami”) nadpłynnością sektora bankowego w Stanach Zjednoczonych i w krajach Unii Europejskiej. Ułatwiło to państwom o walutach niewymienialnych – a do tej grupy należały kraje rozwijające się oraz państwa realnego socjalizmu – dostęp do światowych rynków kredytowych. Zgodnie z pierwotnymi zamierzeniami, zagraniczne kredyty i pożyczki miały służyć pozyskaniu najnowszych licencji i *know-how*, zwiększających konkurencyjność producentów z tych krajów. Liczono, że dzięki nowym nabytkom uda się zdynamizować wzrost ekonomiczny, podnieść stopę życiową ludności, zyskując społeczną aprobatę dla poczynań władzy. Polityka taka miała uzasadnienie w teorii ekonomii, a także w doktrynie politycznej peryferyjnych krajów, z reguły cierpiących na niedobór rodzimego kapitału. Najlepszym sposobem ich integracji z bardziej rozwiniętym otoczeniem miały stać się procesy redeployment, w których przenoszenie zdolności wytwórczych dokonuje się w formie zagranicznych inwestycji bezpośrednich (BIZ)⁵.

² Więcej na ten temat zob.: M. Kucharski, S. Rączkowski, J. Wierzbicki, *Pieniądz i kredyt w kapitalizmie*, PWN, Warszawa 1973, s. 185-195.

³ W 2010 r. relacja aktywów finansowych (212 bln USD) do światowego PKB (63 bln USD) wyniosła 330%, a w krajach wysoko rozwiniętych była jeszcze wyższa; zob. *Mapping global capital markets* (sierpień 2011 r.), McKinsey Global Institute, s. 11.

⁴ Poszczególne kraje mogły od tej pory ustanowić narodowe regulacje służące zarządzaniu narodowymi rynkami finansowymi. Jednak kiedy rynki te otwierają się i stają się coraz bardziej zintegrowane, powstaje problem: jak uczynić regulującą je władzę w pełni transnarodową. Rozwiązanie wydaje się dosyć odległe, ciągle trwają poszukiwania nowego paradygmatu rynków finansowych; zob. G. Soros, *Kryzys finansowy 2008 i co to oznacza. Nowy paradygmat rynków finansowych*, MAT Biznes, Warszawa 2008, s. 185-203.

⁵ Por. m. in.: A. Müller, *Przegrupowanie gałęzi przemysłu. Geneza i perspektywy redeployment*, PWN, Warszawa 1988; Z. Ziolo, M. Borowiec (red.), *Wpływ procesów globalizacji i integracji europejskiej na transformację struktur przemysłowych*, Materiały z XXIII Konferencji Naukowej zorgani-

W przypadku państw członkowskich Rady Wzajemnej Pomocy Gospodarczej (RWPG) otwarcie na zagraniczne inwestycje bezpośrednie nie wchodziło w grę z przyczyn ustrojowych. Państwa te jednak chętnie korzystały z zagranicznych kredytów, które umożliwiły im utrzymywanie przez kilka lat wysokiej stopy inwestycji przy równoczesnym wzroście konsumpcji. W ostatecznym rozrachunku cena otwarcia na współpracę z Zachodem okazała się bardzo wysoka. Niewydolny system gospodarczy nie pozwolił na istotną poprawę efektywności inwestycji i podniesienie atrakcyjności oferty handlowej. Państwa realnego socjalizmu, które już wcześniej zmagaly się z barierą dewizową, napotykały coraz większe trudności w terminowej obsłudze zadłużenia zagranicznego, zwłaszcza że koszty obsługi tego zadłużenia rosły wraz ze spadkiem zaufania kredytodawców⁶.

W rozliczeniach między przedsiębiorstwami powstawały zatory płatnicze, obniżała się wydajność źródeł fiskalnych, lecz nie można było zredukować wydatków budżetu państwa (z uwagi na ich sztywny charakter) proporcjonalnie do spadku dochodów. Podstawowym instrumentem finansowania deficytu sektora finansów publicznych stała się emisja pieniądza, która coraz bardziej nakręcała spiralę cen i płac, tworząc tzw. nawis inflacyjny⁷. Pod koniec lat 80. XX wieku bankructwo gospodarki opartej na centralnym planowaniu stało się nieuchronne, z czego wszyscy zainteresowani zdali sobie sprawę.

3. Dług publiczny w Polsce – retrospekcja i stan obecny

Po okresie stagnacji, charakterystycznej dla lat 60. XX wieku, w następnej dekadzie Polska, podobnie jak wiele innych ubogich krajów, uległa iluzji szybkiej modernizacji swej gospodarki dzięki łatwemu dostępowi do zagranicznych rynków kredytowych. „Względnie dobry okres trwał zaledwie kilka lat. Znaczną część kredytów przejezdono, resztę ulokowano w mało efektywnych przedsięwzięciach”⁸, pozostały

zowanej przez Polskie Towarzystwo Geograficzne – Komisję Geografii Przemysłu w Warszawie oraz Akademię Pedagogiczną w Krakowie – Zakład Przedsiębiorczości i Gospodarki Przestrzennej Instytutu Geografii, Warszawa–Kraków 2008; G. Ancyparowicz, *Rola BIZ w cyklu koniunkturalnym polskiej gospodarki*, [w:] A. Szablewski, I. Wojciechowska-Toruńska (red.), *Rynek kapitałowy a koniunktura gospodarcza*, Monografie Politechniki Łódzkiej, Wydawnictwo Politechniki Łódzkiej, Łódź 2009, s. 235-247.

⁶ A. Åslund, *Jak budowano kapitalizm. Transformacja Europy Środkowej i Wschodniej, Rosji i Azji Środkowej*, Wydawnictwo „Książka i Wiedza”, Warszawa 2010, s. 29-34; J. Ravenhill, *Globalna ekonomia polityczna*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2011, s. 305-306.

⁷ Zakres dyscypliny budżetowej był zróżnicowany w poszczególnych krajach RWPG: od 1986 r. ZSRR dopuszczał do 6% deficytu budżetowego, Polska i Węgry miały niewielki deficyt (na poziomie ok. 3% w 1989 r.), w Bułgarii, Czechosłowacji i NRD budżety były zrównoważone, Rumunia wykazała 7,5% nadwyżkę budżetową, którą w całości wykorzystała na spłacenie całego zadłużenia zagranicznego; zob., *Economic Survey of Europe in 1989-1990*, United Nations Economic Commission for Europe, United Nations, New York 1990.

⁸ E. Malinowska-Misiąg, W. Misiąg, *Finanse publiczne w Polsce*, Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis, Warszawa 2007, s. 637.

trudne do spłacenia należności wobec zagranicznych kontrahentów i banków. W 1971 r. zadłużenie Polski w walutach wymiennalnych wynosiło 1,1 mld USD, dziesięć lat później – 24,1 mld USD i wciąż rosło, gdyż zaciągano nowe, coraz wyżej oprocentowane pożyczki na jego obsługę. Wydarzenia z lat 1980-1981 miały istotny wpływ na rozregulowanie mechanizmów gospodarczych, a tym samym na utratę przez PRL zdolności do obsługi długów wobec zagranicznych wierzycieli. Sytuacja pogorszyła się, gdy po ogłoszeniu stanu wojennego Stany Zjednoczone i EWG ukarały Polskę sankcjami gospodarczymi (straty z tego tytułu oszacowano na ok. 15 mld USD).

W 1981 r. rząd generała Wojciecha Jaruzelskiego oficjalnie poinformował o wstrzymaniu spłat zadłużenia na rzecz zachodnich banków w wysokości 25,5 mld USD. Zaprzestano także obsługi długów w tzw. pierwszym obszarze płatniczym, które wynosiły wówczas 3,1 mld rubli transferowych (równowartość ok. 2,5 mld USD)⁹. W rzeczywistości ogłoszenie moratorium na długi PRL nie wstrzymało ani częściowej spłaty należnych odsetek, ani kapitalizacji przeterminowanych zobowiązań. W latach 1981-1989 z sumy ok. 27 mld USD naliczonych odsetek zapłacono nieco ponad 12 mld USD, a ok. 15 mld USD powiększyło stan zadłużenia. Na koniec grudnia 1989 r. dług Skarbu Państwa wobec zachodnich wierzycieli wynosił 40,8 mld USD¹⁰, zadłużenie wobec krajów socjalistycznych – ok. 1,5 mld USD. Do tej kwoty należałoby dodać jeszcze 5,5 mld USD pożyczek zaciągniętych w polskich bankach dewizowych oraz zobowiązania wobec Narodowego Banku Polskiego.

Szacuje się, że w 1989 r. kredyty i pożyczki zaciągnięte na Zachodzie (wraz ze skapitalizowanymi odsetkami) stanowiły łącznie ok. 65% polskiego PKB; na terminową spłatę samych tylko wymagalnych odsetek należałoby przeznaczyć ok. 60% wydatków budżetu państwa. Po uwzględnieniu zadłużenia wobec wszystkich grup wierzycieli, polski dług publiczny stanowiłby ok. 84% PKB, a koszt jego obsługi byłby prawie równoważny wpływom budżetowym w tymże roku¹¹. Przy tak wysokich obciążeniach było oczywiste, że rozwiązanie problemu zadłużenia odziedziczonego po Polsce Ludowej zależy od pomocy z zewnątrz, a jej udzielenie może nastąpić nie wcześniej niż po akceptacji programu reform ustrojowych przez Międzynarodowy Fundusz Walutowy i Bank Światowy. Akceptację taką, a nawet wsparcie finansowe ze strony tych instytucji uzyskano. Po długich, skomplikowanych negocjacjach zawarto w 1990 r. ramową umowę o konwersji, redukcji i restrukturyzacji polskiego zadłużenia wobec państw zrzeszonych w Klubie Pary-

⁹ M. Zieliński, *Gra w Gierki*, „Wprost” 2006, nr 2 (1205), www.wprost.pl/ar/?O=85845, 27.02.2012; A. Nowakowska, *Długie długi Gierki*, „Gazeta Wyborcza” 2.04.2009, www.wyborcza.pl/1,76842,6455378,Dlugie_dlugi_Gierka.html, 27.02.2012.

¹⁰ Na to zadłużenie wpłynęły m.in.: zbyt niskie wpływy z eksportu, sankcje za wprowadzenie stanu wojennego (szacowane na 15 mld USD), wysokie oprocentowanie pożyczek (średnio w latach 1981-1989 10% w skali rocznej).

¹¹ *Roczniki Statystyczne GUS* z lat 1981-1991, www.stat.gov.pl.

skim¹². Otworzyło to drogę do unormowania warunków spłaty długów prywatnych banków zgrupowanych w Klubie Londyńskim¹³. Problemy zadłużenia Polski wobec krajów socjalistycznych rozwiązano, stosując tzw. opcję zerową, polegającą na wzajemnym umorzeniu większości należności i zobowiązań, przy relatywnie niewielkiej kompensacie sald w wolnych dewizach.

Tabela 1. Podstawowe dane z wykonania i prognozy budżetu państwa w latach 1991-2012

Rok	Budżet państwa wykonanie (1991-2010) i prognoza 2011-2012			Wydatki na obsługę długu w wydatkach budżetu państwa (w %)			Relacja dochodów, wydatków i wyniku budżetu państwa do PKB (w %)		
	dochody	wydatki	wynik	razem	kraj	zagraniczne	dochody	wydatki	wynik
	w mld zł								
1991	21,1	24,2	-3,1	7,6	4,6	3,0	26,1	29,9	-3,8
1995	83,7	91,7	-7,4	15,8	12,2	3,6	24,8	27,2	-2,2
2000	135,7	151,1	-15,4	11,9	9,1	2,8	18,2	20,3	-2,1
2005	179,8	208,1	-28,4	11,9	10,2	1,7	18,3	21,2	-2,9
2010*	290,8	357,5	-66,6	11,6	9,1	2,5	20,6	25,3	-4,7
2011*	341,7	397,3	-55,6	12,2	9,4	2,8	22,5	26,2	-3,7
2012*	365,4	404,9	-39,5	13,1	10,0	3,1	22,6	25,0	-2,4

* wykazano dochody, wydatki i wynik budżetu państwa wraz z dochodami, wydatkami i wynikiem budżetu wykorzystania środków UE

Źródło: *Roczniki Statystyczne Rzeczypospolitej Polskiej* z lat 1993-2011 oraz *Ustawa budżetowa na rok 2012. Uzasadnienie*, t. I, Warszawa, wrzesień 2011.

Pomyślny wynik rokowań z wierzycielami ułatwił Polsce dostęp do międzynarodowych rynków kapitałowych, a podniesienie ocen agencji ratingowych do kategorii „stabilny” pozwoliło pozyskiwać kapitał pożyczkowy na realizację programów

¹² Rozmowy między Polską a Klubem Paryskim rozpoczęto w 1980 r., pierwsze porozumienie (refinansowanie 2,2 mld USD) podpisano 27 kwietnia 1981 r., kolejne: 15 lipca 1985 r. (na 10,2 mld USD), 16 grudnia 1987 (8,5 mld USD) i 16 lutego 1990 (odroczenie spłaty 9,4 mld USD na lata 1997-2004 – 8 lat spłat po 6-letniej karencji). Do 31 marca 2009 r. Polska uregulowała prawie wszystkie zobowiązania wobec tej grupy wierzycieli; zob. G. Wójtowicz, *Zadłużenie zagraniczne Polski*, portal NBP, www.nbpportal.pl/pl/np/artykuly/gospodarka/zadluzenie_zagr_1, 26.02.2012.

¹³ W październiku 1994 r., po negocjacjach trwających od 1991 r., umorzono 870 mln USD zaległości odsetkowych, wykupiono (po preferencyjnej cenie 38-41 centów z dolara) kapitał w wysokości 3250 mln USD. Pozostałe zobowiązania, w kwocie 10 270 mln USD, zamieniono na obligacje (typu Brady) o wartości 7980 mld USD i rentowności ok. 7%. W rezultacie zadłużenie Polski wobec prywatnych banków należących do Klubu Londyńskiego obniżyło się o 6410 mln USD, kosztem niewielkiego wzrostu zadłużenia (1710 mln USD) względem innych podmiotów, głównie Międzynarodowego Funduszu Walutowego i Banku Światowego; zob. G. Wójtowicz, *wyd. cyt.*

rządowych po umiarkowanej cenie¹⁴. Pojawiło się jednak kolejne wyzwanie – permanentny deficyt sektora rządowego, którego finansowanie wymagało coraz wyższych środków pozyskiwanych zarówno w kraju, jak i zagranicą.

Narastający od 1980 r. kryzys gospodarczy ujawnił się w Polsce z całą ostrością na przełomie lat 1989 i 1990, lecz mimo to budżet państwa zamknął się w 1990 r. niewielką nadwyżką. Rozpoczęta w 1991 r. „szokowa terapia” zahamowała inflację, ale negatywnie wpłynęła na równowagę budżetu państwa w latach następnych. Spadek rentowności produkcji, zatory płatnicze, rozrost szarej strefy¹⁵ i zorganizowanej przestępczości¹⁶ obniżyły potencjalne dochody budżetu, podczas gdy rosły wydatki na zasiłki, emerytury, renty i pomoc społeczną dla osób wykluczonych z rynku pracy. Wprawdzie reformy systemu podatkowego zaczęły przynosić pozytywne skutki pod koniec lat 90. XX wieku, lecz od 1999 r. efekt ten zniszczyła eklektyczna reforma emerytalna, a później – choć w mniejszym stopniu – redukcja składki na ubezpieczenia wypadkowe i rentowe. W tych okolicznościach, z wyjątkiem roku 2007, gdy pojawiły się szczególnie sprzyjające czynniki zewnętrzne, nie udało się w żadnym roku utrzymać relacji deficytu sektora *general government* na poziomie referencyjnym (3,0% PKB)¹⁷.

W maju 2009 r. Komisja Europejska wszczęła wobec Polski procedurę nadmiernego deficytu, a odpowiedzią polskiego rządu stał się (zaktualizowany w 2011 r.) *Plan rozwoju i konsolidacji finansów na lata 2010-2011*¹⁸. Plan ten pozwolił w 2010 r. na utrzymanie deficytu w granicach ustawowych, a w roku następnym (gdy ograniczono transfery do OFE z 7,3% do 2,3%) nastąpiło wyraźne zmniejszenie niedoboru

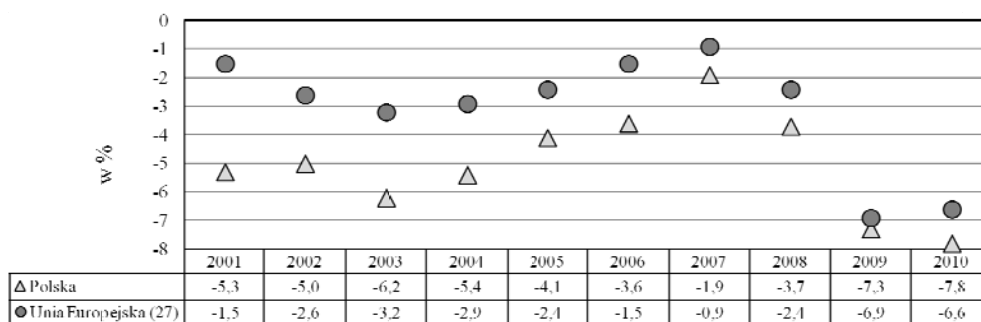
¹⁴ Do czasu normalizacji stosunków z wierzycielami zagranicznymi Polska była klasyfikowana jako kraj o wysokim ryzyku gospodarczym. Bank udzielający naszemu krajowi kredytu żądał wysokiego oprocentowania, gdyż musiał rekompensować koszt podwyższenia swych rezerw do ok. 60%; zob. *Przegląd gospodarczy. Polska 1994*, Centrum Współpracy z Gospodarkami w Trakcie Przemian – CCET, Warszawa 1994, s. 36.

¹⁵ W 2010 r. oszacowano udział szarej strefy w polskim PKB na ponad 27%; zob. *Europa robiona na szaro*, www.newsweek.pl/bins/media/pictures/ea/ea4e/..., 17.08.2010.

¹⁶ Podstawy prawne zwalczania przestępczości karno-skarbowej dały Ustawa z dnia 28 września 1991 r. o kontroli skarbowej (DzU 2004, nr 8, poz. 65, z późn. zm.) oraz Ustawa z 16 listopada 2000 r. o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu (DzU 2003, nr 153 poz. 1505, z późn. zm.).

¹⁷ W dniu 30 września 2011 r., stosownie do Rozporządzenia Rady (WE) nr 479/2009 z dnia 25 maja 2009 r. o stosowaniu Protokołu w sprawie procedury dotyczącej nadmiernego deficytu załączonego do Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, Prezes GUS przesłał do Komisji Europejskiej (Eurostat) dane dotyczące deficytu i długu sektora instytucji rządowych i samorządowych (tzw. notyfikacja fiskalna). Zgodnie z notyfikacją, deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych w 2010 r. ukształtował się na poziomie 110 988 mln zł, co stanowi -7,8% PKB, natomiast dług publiczny wyniósł 776 816 mln zł, czyli 54,9% PKB; zob. *Komunikat dotyczący deficytu i długu sektora instytucji rządowych i samorządowych w 2010 r.* z dnia 21 października 2011 r.; http://www.stat.gov.pl/cps/rde/xbr/gus/PUBL_rn_kom_dot_def_dlug_inst_rz_i_sam..., 1.03.2012.

¹⁸ Więcej na ten temat: G. Ancyparowicz, *Statystyka budżetu państwa i długu publicznego*, [w:] J. Osiatyński (red.), *Polskie finanse publiczne – stan i perspektywa. Raport z drugiego posiedzenia Narodowej Rady Rozwoju*, Kancelaria Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, Warszawa 2010, s. 46-65.



Rys. 1. Saldo sektora finansów publicznych w relacji do PKB w latach 2001-2010 według ESA 95

Źródło: Eurostat, www.epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/statistics/search_database.

środków budżetowych. Korzystny wpływ na poprawę równowagi budżetu miały także podwyżki podatków pośrednich, rezygnacja (drugi rok z rządu) z waloryzacji progów podatkowych, utrzymywanie niezmiennych od 2004 r. progów dochodu uprawniających do świadczeń z pomocy społecznej¹⁹. W latach 2012-2013 nastąpią dalsze podwyżki podatków pośrednich i likwidacja istniejących jeszcze ulg (w tym dla twórców), co powinno zwiększyć dochody budżetowe. Jednak w programie sanowania finansów publicznych Minister Finansów nadal priorytet ograniczaniu wydatków budżetowych²⁰ poprzez ograniczanie uprawnień ludności do świadczeń socjalnych. Jednym z najbardziej kontrowersyjnych pomysłów oszczędności budżetowych, budzących opór wielu środowisk, jest wydłużenie wieku emerytalnego kobiet i mężczyzn do 67 lat, co daje oszczędności z tytułu mniejszych dotacji do FUS rządu 1 mld zł.

Na poziom polskiego długu publicznego miały wpływ nie tylko niedobory budżetowe sektora instytucji rządowych i samorządowych (*general government*), ale także – znacznie od nich wyższe – koszty finansowania tychże deficytów²¹. Zmiany w poziomie kosztów obsługi długu następowały także pod wpływem wahań stóp procentowych i kursów walutowych. Starano się temu przeciwdziałać, organizując (od 2001 r.) przetargi zamiany i odkupu obligacji, tak by nie następowała ich kumu-

¹⁹ Szerzej omawiamy ten problem w: G. Ancyparowicz, M. Stanisławski, *Zagrożenia dla bezpieczeństwa systemu finansów publicznych w Polsce*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego – Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenia; w druku.

²⁰ Skutki tzw. reguły wydatkowej można zaobserwować w wykonaniu budżetu państwa w 2011 r. Wydatki były aż o 10,7 mld zł niższe niż planowano, a dochody wyższe o ok. 5 mld zł; deficyt budżetu państwa wyniósł 25,1 mld zł (o 15,1 mld zł mniej niż limit ustalony w ustawie budżetowej); zob. Ministerstwo Finansów, Prezentacja: *Finanse publiczne w Polsce w okresie kryzysu*, www.mf.gov.pl/dokument.php?const=1&dzial=153&id=285105&typ=news, 28.02.2012.

²¹ Na przykład w projekcie ustawy budżetowej na 2012 r. przyjęto deficyt budżetu państwa w wysokości 35 mld zł, lecz koszty jego finansowania oszacowano na ponad 47 mld zł; *Ustawa budżetowa na 2012 r.*, Rada Ministrów, Warszawa, wrzesień 2011, s. 183, 188.

lacja w czasie. Oprocentowanie nowych emisji obligacji utrzymywano na poziomie zbliżonym do ich rentowności, co pozwalało zapobiegać nagromadzeniu się kosztów z tytułu dyskonta przy ich wykupie. Od 2006 r. wprowadzono transakcje na instrumentach pochodnych, które miały ograniczyć ryzyko kursowe. Instrumenty te okazały się niewystarczające dla zneutralizowania wpływu rosnących potrzeb pożyczkowych państwa, toteż dług publiczny wzrastał szybciej od polskiego PKB.

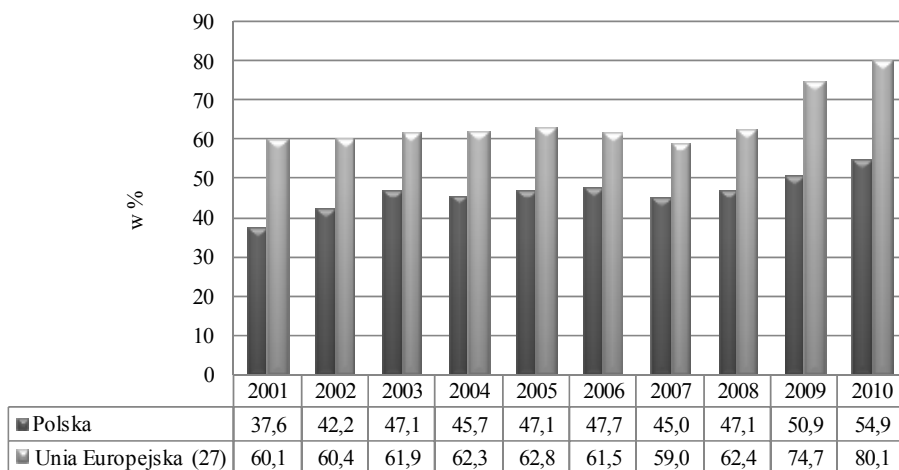
Na koniec września 2011 r. zadłużenie sektora rządowego (po konsolidacji) wyniosło 798 mld zł, w tym zadłużenie Skarbu Państwa stanowiło 738 mld zł (93%). Zadłużenie to było wyższe od stanu prognozowanego na 31 grudnia 2011 r. odpowiednio o ok. 11 mld zł i 7 mld zł²². W świetle tych danych prognoza długu publicznego i kosztów jego obsługi w latach 2011-2015 wydaje się zbyt optymistyczna.

Tabela 2. Prognozowany dług publiczny i koszty jego obsługi (w mld zł)

Wyszczególnienie	2010*	2011	2012	2013	2014	2015
Państwowy dług publiczny	747,9	817,0	836,8	850,3	872,0	919,1
Dług sektora <i>general government</i>	776,8	865,1	893,3	908,3	930,4	976,8
Wydatki z tytułu obsługi długu Skarbu Państwa	34,1	38,4	42,9	42,6	42,3	42,0

* w 2010 r. – wykonanie; prognoza obejmuje lata 2011-2015

Źródło: *Strategia zarządzania długiem sektora finansów publicznych w latach 2012-2015*, Ministerstwo Finansów, Warszawa wrzesień 2011, s. 4.



Rys. 2. Dług sektora finansów publicznych Unii Europejskiej i Polski

Źródło: Eurostat, www.epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/statistics/search_database.

²² Ministerstwo Finansów, *Dług publiczny. Szeregi czasowe oraz Strategia zarządzania długiem sektora finansów publicznych w latach 2012-2015*, Ministerstwo Finansów, Warszawa wrzesień 2011, s. 58, www.mf.gov.pl/dokument.php?const=5&dzial=590&id=70515, 27.02.2012.

Celem strategii zarządzania długiem publicznym jest minimalizacja kosztów obsługi zadłużenia. Realizacja tego celu ma nastąpić poprzez dobór instrumentów o możliwie najdłuższych terminach zapadalności, emisję na rynku krajowym dużych serii obligacji (*benchmarków*), zapewniających im płynność na rynku wtórnym²³, oraz podejmowanie działań zorientowanych na obniżenie rentowności skarbowych papierów wartościowych. Wybór struktury finansowania potrzeb pożyczkowych Skarbu Państwa będzie zależał od sytuacji rynkowej, z uwzględnieniem takich parametrów jak: popyt na papiery wartościowe, wysokość stóp procentowych, kształt krzywej dochodowości na poszczególnych rynkach, prognozowane wartości kursów walutowych. Podstawowym rynkiem finansowania potrzeb pożyczkowych pozostanie rynek krajowy, zagraniczne kredyty i pożyczki będą głównie pochodziły z rynku EUR, a rola rynku USD została uznana za drugoplanową. Finansowanie zagraniczne ma działać stabilizująco na rynek krajowy poprzez²⁴:

- zapewnienie bezpieczeństwa finansowania potrzeb pożyczkowych budżetu państwa w przypadku przejściowych zaburzeń popytu na skarbowe papiery wartościowe na rynku krajowym;
- absorpcję części popytu inwestorów zagranicznych na polskie skarbowe papiery wartościowe, by ograniczyć popyt nierezydentów nabywających dłużne papiery Skarbu Państwa emitowane na rynku krajowym;
- sprzedaż walut na rynku walutowym oraz w Narodowym Banku Polskim dla finansowania potrzeb pożyczkowych w walucie krajowej, z uwzględnieniem ograniczeń wynikających z polityki pieniężnej i rachunku finansowego.

4. Zakończenie

Polska, ze swym relatywnie dużym potencjałem ekonomicznym i ludnościowym, należy obecnie do grona najmniej zadłużonych krajów Unii Europejskiej. Rządowy program konsolidacji finansów publicznych rokuje szanse redukcji nadmiernego deficytu sektora instytucji rządowych i samorządowych do poziomu stopy referencyjnej. W dłuższej perspektywie sanacja finansów publicznych kosztem wzrostu obciążeń fiskalnych ludności będzie hamowała popyt krajowy, a tym samym – wzrost ekonomiczny naszego kraju, negatywnie oddziałując na równowagę sektora *general government*. Obok zagrożeń wewnętrznych mogą pojawić się zagrożenia z zewnątrz. Kryzys w strefie euro może spowodować wzrost awersji do ryzyka u inwestorów, odpływ kapitału na rynki bazowe, podniesienie rentowności obligacji skarbowych,

²³ Wartość 5 mld EUR przyjęto jako referencyjną na obecnym etapie rozwoju krajowego rynku skarbowych papierów wartościowych. Na podstawie obserwacji zachowania inwestorów prowadzonej od 2003 r. uważa się, że emisja w tej wysokości zapewnia wystarczającą płynność dużym inwestorom instytucjonalnym i nie stwarza nadmiernego ryzyka przy wykupie. Do 2015 r. przewiduje się zwiększenie jednostkowej wartości obligacji *benchmarkowych* powyżej 30 mld zł; *Strategia zarządzania długiem...*, s. 32.

²⁴ Tamże, s. 30.

a w rezultacie należy liczyć się ze wzrostem kosztów obsługi długu. Szczególnie niepokoić powinien fakt, że potrzeby pożyczkowe państwa mogą wzrosnąć nieoczekiwanie w chwili, gdy dalsza redukcja wydatków socjalnych i wzrost obciążeń podatkowych napotka ostry sprzeciw polskiego społeczeństwa.

Literatura

- Ancyparowicz G., *Rola BIZ w cyklu koniunkturalnym polskiej gospodarki*, [w:] A. Szablewski, I. Wojciechowska-Toruńska (red.), *Rynek kapitałowy a koniunktura gospodarcza*, Monografie Politechniki Łódzkiej, Wydawnictwo Politechniki Łódzkiej, Łódź 2009.
- Ancyparowicz G., *Statystyka budżetu państwa i długu publicznego*, [w:] J. Osiatyński (red.), *Polskie finanse publiczne – stan i perspektywa. Raport z drugiego posiedzenia Narodowej Rady Rozwoju*, Kancelaria Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, Warszawa 2010.
- Ancyparowicz G., Stanisławski M., *Zagrożenia dla bezpieczeństwa systemu finansów publicznych w Polsce*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego – Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenia; w druku.
- Åslund A., *Jak budowano kapitalizm. Transformacja Europy Środkowej i Wschodniej, Rosji i Azji Środkowej*, Wydawnictwo „Książka i Wiedza”, Warszawa 2010.
- Babczuk A., *Zadłużenie a problem politycznej niespójności władz publicznych*, [w:] J. Głuchowski (red.), *Współczesne finanse. Stan i perspektywy rozwoju finansów publicznych* Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Mikołaja Kopernika, Toruń 2008.
- Economic Survey of Europe in 1989-1990*, United Nations Economic Commission for Europe, New York 1990.
- Europa robiona na szaro*, www.newsweek.pl/bins/media/pictures/ea/ea4e/..., 17.08.2010.
- Eurostat, epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/statistics/search_database.
- Finanse publiczne w Polsce w okresie kryzysu*, *Finanse publiczne w Polsce w okresie kryzysu*, prezentacja Ministerstwa Finansów, www.mf.gov.pl/dokument.php?const=1&dzial=153&id=285105&typ=news, 28.02.2012.
- www.mf.gov.pl/dokument.php?const=1&dzial=153&id=285105&typ=news.
- Komunikat dotyczący deficytu i długu sektora instytucji rządowych i samorządowych w 2010 r. z dnia 21 października 2011 r.*, www.stat.gov.pl/cps/rde/xbcr/gus/PUBL_rn_kom_dot_def_dlug_inst_rz_i_sam..., 1.03.2012.
- Kucharski M., Rączkowski S., Wierzbicki J., *Pieniądz i kredyt w kapitalizmie*, PWN, Warszawa 1973.
- Malinowska-Misiąg E., Misiąg W., *Finanse publiczne w Polsce*, Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis, Warszawa 2007.
- Mapping global capital markets* (sierpień 2011 r.), McKinsey Global Institute.
- Müller A., *Przegrupowanie gałęzi przemysłu. Geneza i perspektywy redeployment*, PWN, Warszawa 1988.
- Nowakowska A., *Długie długi Gierka*, „Gazeta Wyborcza” 2.04.2009, www.wyborcza.pl/1,76842,6455378,Dlugie_dlugi_Gierka.html, 27.02.2012.
- Przegląd gospodarczy. Polska 1994*, Centrum Współpracy z Gospodarkami w Trakcie Przemian – CCET, Warszawa 1994.
- Ravenhill J., *Globalna ekonomia polityczna*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2011.
- Roczniki Statystyczne GUS z lat 1981-1991*, www.stat.gov.pl.
- Rozporządzenie Rady (WE) nr 479/2009 z dnia 25 maja 2009 r. o stosowaniu Protokołu w sprawie procedury dotyczącej nadmiernego deficytu załączonego do Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską.

- Soros G., *Kryzys finansowy 2008 i co to oznacza. Nowy paradygmat rynków finansowych*, MAT Biznes, Warszawa 2008.
- Strategia zarządzania długiem sektora finansów publicznych w latach 2012-2015*, Ministerstwo Finansów, Warszawa wrzesień 2011, www.mf.gov.pl/dokument.php?const=5&dzial=590&id=70515, 27.02.2012.
- Ustawa budżetowa na 2012 r.*, Rada Ministrów, Warszawa, wrzesień 2011.
- Ustawa z dnia 28 września 1991 r. o kontroli skarbowej, DzU 2004, nr 8, poz. 65, z późn. zm.
- Ustawa z dnia 16 listopada 2000 r. o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu, DzU 2003, nr 153 poz. 1505, z późn. zm.
- Wójtowicz G., *Zadłużenie zagraniczne Polski*, portal NBP www.nbpportal.pl/pl/np/artykuly/gospodarka/zadluzenie_zagr_1, 26.02.2012.
- Zioło Z., Borowiec M. (red.), *Wpływ procesów globalizacji i integracji europejskiej na transformację struktur przemysłowych*, Materiały z XXIII Konferencji Naukowej zorganizowanej przez Polskie Towarzystwo Geograficzne – Komisję Geografii Przemysłu w Warszawie oraz Akademię Pedagogiczną w Krakowie – Zakład Przedsiębiorczości i Gospodarki Przestrzennej Instytutu Geografii, Warszawa–Kraków 2008.
- Zieliński M., *Gra w Gierki*, „Wprost” 2006, nr 2 (1205), www.wprost.pl/ar/?O=85845, 27.02.2012.

PUBLIC DEFICIT IN POLAND FROM 1991 TO 2015

Summary: In the seventies of the twentieth century, People’s Republic of Poland, like many other socialist and developing countries, aiming to modernize the economy, fell into excessive debt. In the first decade of the system transformation, with a large scale of fiscal burdens of the Polish society, public finances of our country were healed. In the second decade of transition – there again appeared a dangerously high general government deficit. The answer to this challenge became a government program, which imposed costs of repairing public finances on the Polish households. The implementation of this program will probably bring positive results in the nearest future, however, it raises concerns about the future. The new debt management strategy does not contain substantive diagnosis of the excessive debt of our country, it focuses on formal and technical issues.

Keywords: public debt, budget deficit, treasury.