

KAZIMIERZ GÓRKA*, MARCIN ŁUSZCZYK**
Kraków, Opole

**KONTROWERSJE DOTYCZĄCE DZIAŁAŃ PAŃSTWA
W ZAKRESIE DŁUGU PUBLICZNEGO**

Słowa kluczowe: finanse publiczne, państwowy dług publiczny, dług sektora instytucji rządowych i samorządowych

STRESZCZENIE

Mimo że stan finansów publicznych w Polsce w ostatnich latach uległ wyraźnemu pogorszeniu, to trwające osłabienie gospodarcze nadal wymaga stosowania przez państwo aktywnej polityki gospodarczej. Jej konsekwencją są działania nastawione bardziej na formalne wywiązanie się z obowiązku utrzymania długu publicznego na ustawowym poziomie niż prowadzące do rzeczywistego ustabilizowania zadłużenia państwa.

Zdaniem autorów podejmowane w tym celu kroki świadczą o tym, że zagadnienie utrzymania bezpiecznego poziomu zadłużenia państwa nie doczekało się jeszcze rozwiązania. Niezbędne są działania przynoszące rzeczywistą poprawę gospodarki i finansów publicznych, a nie tylko wątpliwej skuteczności operacje polegające na redukcji jawnego długu kosztem przyszłych pokoleń. Pewnym rozwiązaniem jest konsekwentne dążenie do spełnienia kryteriów konwergencji i przyjęcie przez Polskę w niedalekiej przyszłości wspólnej waluty. Należałoby również zwrócić uwagę na efektywność i stopień wykorzystania środków unijnych.

* Kazimierz Górka, prof. zw. dr hab., Katedra Polityki Przemysłowej i Ekologicznej, Wydział Finansów, Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie, e-mail: gorka@uek.krakow.pl.

** Macin Łuszczczyk, dr inż., Katedra Ekonomii, Finansów i Badań Regionalnych Wydział Ekonomii i Zarządzania, Politechnika Opolska, e-mail: m.luszczczyk@po.opole.pl.

Wprowadzenie

Stan finansów publicznych w Polsce w ostatnich latach uległ wyraźnemu pogorszeniu. Utrzymujący się deficyt budżetowy spowodował znaczny wzrost długu publicznego, którego wielkość w relacji do PKB niebezpiecznie zbliżyła się do konstytucyjnego progu. Sytuacja ta skłania rządzących do podejmowania różnorodnych działań zmierzających do zahamowania narastania zadłużenia państwa – między innymi ograniczenia wydatków budżetowych. Tu pojawiają się jednak trudności wynikające przede wszystkim z faktu występowania tak zwanych wydatków sztywnych – ponad 70% wydatków budżetu państwa jest niezależnych od uzyskiwanych dochodów i nie ma praktycznych możliwości ich obniżenia w krótkim okresie¹. Ograniczone są również możliwości zwiększania dochodów podatkowych, to bowiem powoduje spadek aktywności gospodarczej. W ostateczności podejmowane są decyzje, które nie mają na celu rzeczywistej redukcji długu, a stanowią raczej próbę jego ukrycia.

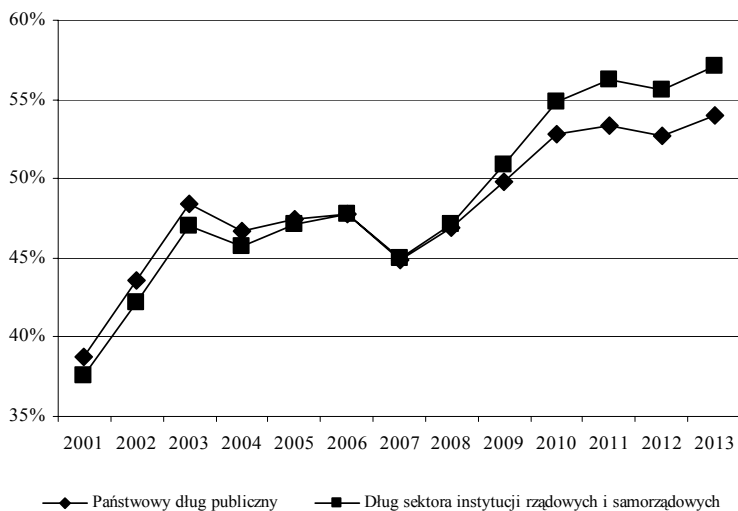
Celem artykułu jest analiza stanu prawnego w zakresie kształtowania się długu publicznego i prezentacja podejmowanych przez rząd niektórych działań w tym zakresie. Autorzy poszukują również odpowiedzi na pytanie, czy działania te nie mają charakteru tak zwanej kreatywnej rachunkowości. Obowiązujące przepisy, w tym konstytucyjny zakaz zaciągania zobowiązań powyżej 3/5 wartości rocznego PKB, należy uznać za dość restrykcyjne. Niestety, sposoby ustabilizowania państwowego długu publicznego poniżej konstytucyjnej granicy będą uzasadnione obawy i kontrowersje. Tak właśnie postrzegać należy wdrożone ostatnio zmiany w funkcjonowaniu otwartych funduszy emerytalnych.

Wielkość państwowego długu publicznego i długu sektora ogólnorządowego

Konsekwencją utrzymującego się od wielu lat braku równowagi budżetowej jest wyraźny wzrost długu sektora finansów publicznych. W polskim ustawodawstwie zadłużenie państwa określane jest poprzez wielkość nominalną państwowego długu publicznego lub jego relację do rocznej wartości PKB. Według szacunków Ministerstwa Finansów na koniec 2013 roku dług państwowy w ujęciu nominalnym wyniósł 880,2 mld zł. Wartość ta w relacji do PKB za 2013 rok stanowi

¹ S. Owsiak, *Stan i perspektywy finansów publicznych w Polsce*, w: *Finansowanie ochrony środowiska w Polsce w warunkach osłabienia finansów publicznych*, red. J. Famielec, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Krakowie, Kraków 2005, s. 15.

53,9%². Szczególnie wysoka dynamika wzrostu obserwowana jest od połowy 2007 roku, na co wpływ miał niewątpliwie kryzys gospodarczy na świecie.



Rysunek 1. Państwowy dług publiczny i dług sektora rządowego w relacji do PKB

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Finansów.

Z kolei zadłużenie sektora instytucji rządowych i samorządowych (ogólnorządowego, ang. *general government*) liczone według Europejskiego Systemu Rachunków Narodowych i Regionalnych (ESA 95)³ osiągnęło na koniec 2013 roku 57,1%, co jest wielkością większą o 3,2% punktu procentowego niż relacja państwowego długu publicznego do PKB⁴. Warto przy tym zauważyć, że jeszcze do końca 2008 roku rozbieżność w ocenie wielkości długu w zależności od przyjętej metodologii była stosunkowo niewielka, bo wynosiła 0,2% PKB, a do 2006 roku dług sektora ogólnorządowego był nawet niższy (rysunek 1). Obserwacja ta skłania do uznania za słuszne przypuszczenia o podejmowaniu przez

² W Strategii zarządzania długiem przyjęto, że państwowy dług publiczny na koniec 2013 roku może wynieść nawet 899,5 mld zł, co stanowiłoby 54,8% PKB. *Strategia zarządzania długiem sektora finansów publicznych w latach 2014–2017*, Ministerstwo Finansów, Warszawa 2013, s. 4.

³ 26 czerwca 2013 roku został opublikowany nowy Europejski System Rachunków Narodowych i Regionalnych ESA 2010, który ma obowiązywać od 1 września 2014 roku w miejsce starszego ESA 95.

⁴ W Strategii zarządzania długiem przyjęto nawet, że dług sektora ogólnorządowego na koniec 2013 roku może wynieść nawet 952,1 mld zł, co stanowiłoby odpowiednio 58,0% PKB. *Strategia...*, s. 4.

rzządzających w ostatnich latach zmian w zakresie finansów publicznych mających na celu przede wszystkim obniżenie relacji długu do PKB, w mniejszym zaś stopniu ukierunkowanych na rzeczywistą poprawę sytuacji. Przypuszczenia te potwierdzają również ekonomiści BCC, którzy zadali retoryczne pytanie: kiedy wreszcie ograniczymy możliwości manipulacyjne rządu, obecnego i następnych, przez zmianę ustawy o finansach publicznych, tak aby polskie prawo dotyczące liczenia długu publicznego i deficytu sektora finansów publicznych było całkowicie zgodne z prawem UE⁵?

Niektóre sposoby utrzymania bezpiecznego poziomu długu w relacji do PKB

Utrzymanie bezpiecznego poziomu zadłużenia wymusza w pierwszej kolejności Konstytucja RP, wskazując, że „nie wolno zaciągać pożyczek lub udzielać gwarancji i poręczeń finansowych, w następstwie których państwowy dług publiczny przekroczy 3/5 wartości rocznego produktu krajowego brutto”. Ponadto: „Ustawa budżetowa nie może przewidywać pokrywania deficytu budżetowego przez zaciąganie zobowiązania w centralnym banku państwa”⁶.

Z kolei ustawa o finansach publicznych precyzuje procedury fiskalne na wypadek przekroczenia dopuszczalnego poziomu długu⁷. Od 1999 do połowy 2013 roku funkcjonowały trzy progi ostrożnościowe zależne od kształtowania się relacji państwowego długu publicznego do PKB. I tak, w przypadku, gdy państwowy dług publiczny:

- a) jest większy od 50%, ale nie większy od 55% PKB, Rada Ministrów jest zobowiązana uchwalić ustawę budżetową na kolejny rok, w której deficyt budżetu państwa w odniesieniu do dochodów budżetowych nie może być wyższy niż w roku poprzednim;
- b) jest większy od 55%, ale mniejszy od 60% PKB, to nie przewiduje się deficytu budżetu państwa lub proponuje się taką jego wartość, która nie spowoduje przyrostu długu Skarbu Państwa w relacji do PKB; ponadto, nie planuje się wzrostu wynagrodzeń pracowników państwowej sfery

⁵ M. Goliszewski, S. Gomułka, *BCC pyta Ministra Finansów*, „Newsletter IGTE” 2013, 24 września, s. 2.

⁶ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 roku (Dz.U. z 1997 roku, nr 78, poz. 483, art. 216 ust. 5 oraz art. 220 ust. 2).

⁷ Ustawa z 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych (Dz.U. z 2009 roku, nr 157, poz. 1240, art. 86–89).

budżetowej, a waloryzacja rent i emerytur nie może być wyższa od inflacji w roku poprzednim;

- c) jest równy lub większy od 60%, to poza wymienionymi już działaniami Rada Ministrów powinna przedstawić Sejmowi program sanacyjny wskazujący działania zmierzające do ograniczenia długu publicznego do poziomu poniżej 60% PKB, a budżety samorządowe nie mogą wykazywać deficytu.

Wyraźny wzrost państwowego długu publicznego w relacji do PKB w ostatnich latach, w szczególności po 2007 roku, i perspektywa wprowadzenia istotnych ograniczeń w wydatkach budżetu państwa wymusiły zawieszenie w lipcu 2013 roku pierwszego (50-procentowego) progu ostrożnościowego⁸. Przyjęte wówczas tymczasowe rozwiązania niestety nie wystarczyły. Wkrótce potem, we wrześniu 2013 roku nastąpiła nowelizacja ustawy budżetowej na 2013 rok, w której między innymi zwiększono deficyt budżetowy z 35,6 do 51,6 mld zł⁹. W końcu zaś w listopadzie 2013 roku, w kolejnej już nowelizacji ustawy o finansach publicznych 50-procentowy próg ostrożnościowy został zniesiony¹⁰. Finansom publicznym w Polsce mimo tak poważnych zmian w dalszym ciągu groziły ograniczenia wydatków, istniała bowiem uzasadniona obawa, że w 2014 roku dług publiczny przekroczy poziom 55% PKB, co spowoduje konieczność wprowadzenia restrykcji w sektorze publicznym.

W grudniu 2013 roku przyjęto ustawę wprowadzającą zmiany w funkcjonowaniu otwartych funduszy emerytalnych¹¹, które stanowią kontrowersyjny, ale skuteczny sposób odsunięcia w czasie problemu zadłużenia państwa¹². Umożnienie zgodnie z ustawą aktywów otwartych funduszy emerytalnych o wartości 153,15 mld zł i ich transfer do sektora publicznego oddała w czasie ryzyko

⁸ Ustawa z 26 lipca 2013 roku o zmianie ustawy o finansach publicznych (Dz.U. z 2013 roku, poz. 938).

⁹ Ustawa z 27 września 2013 roku o zmianie ustawy budżetowej na rok 2013 (Dz.U. z 2013 roku, poz. 1212).

¹⁰ Ustawa z 8 listopada 2013 roku o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2013 roku, poz. 1646, art. 1 ust. 3 lit. a).

¹¹ Ustawa z 6 grudnia 2013 roku o zmianie niektórych ustaw w związku z określeniem zasad wypłaty emerytur ze środków zgromadzonych w otwartych funduszach emerytalnych (Dz.U. z 2013 roku, poz. 1717).

¹² Warto również przypomnieć, że w maju 2011 roku wprowadzono nowy sposób redystrybucji składek na ubezpieczenie emerytalne. Por. ustawa z 25 marca 2011 roku o zmianie niektórych ustaw związanych z funkcjonowaniem systemu ubezpieczeń społecznych (Dz.U. z 2011 roku, nr 75, poz. 398).

przekroczenia zadłużenia finansów publicznych ponad ustawowe progi ostrożnościowe – tym bardziej że 50-procentowy próg został zniesiony. Po dokonaniu tej operacji państwowy dług publiczny według naszych szacunków wyniósł 774 mld zł (w relacji do PKB 47,1%), a dług sektora ogólnorządowego 810 mld zł (49,5% PKB).

Zgodnie z rządowymi prognozami w czteroletniej perspektywie państwowy dług publiczny ustabilizuje się na poziomie 47% w relacji do PKB. Stopniowo jednak wzrastać będzie rozbieżność pomiędzy PDP a długiem sektora ogólnorządowego. O ile bezpośrednio po umorzeniu części aktywów OFE różnica ta wynosiła 2,4% PKB (w ujęciu nominalnym 36 mld zł), o tyle na koniec 2017 roku przewiduje się wzrost tej relacji do 3,9% PKB (81,7 mld zł). Może to świadczyć o dalszym zadłużaniu Krajowego Funduszu Drogowego w celu utrzymania relacji PDP do PKB na bezpiecznym poziomie¹³.

Ocena przyjętych rozwiązań w zakresie stabilizacji długu publicznego

Trzeba zauważyć dążenia rządu do trwałego obniżenia relacji państwowego długu publicznego do PKB, co należy uznać za pozytywny element prowadzonej w tym zakresie polityki. Bezpośrednio po zmianach w funkcjonowaniu funduszy emerytalnych, w marcu 2014 roku rząd przesłał do Sejmu projekt ustawy zakładający między innymi wprowadzenie dodatkowych progów ostrożnościowych 43 i 48% PKB. Zdaniem projektodawców obniżenie progów w ten sposób ma za zadanie ustabilizować dług publiczny na niższym poziomie oraz zapewnić wiarygodność polskiej polityki fiskalnej¹⁴.

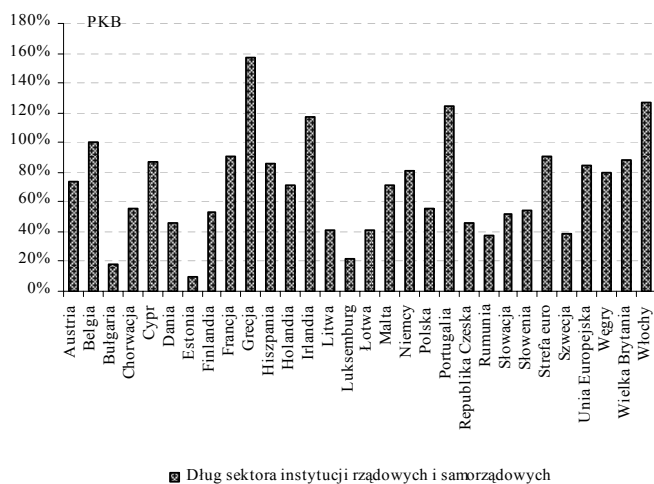
Godne pochwały projekty ograniczenia wzrostu długu publicznego mogą okazać się jednak niewystarczające, skoro zbyt mało robi się w zakresie rzeczywistego obniżenia deficytu, a jedynie niewygodną część długu przesuwają do funduszy infrastrukturalnych, których sytuacja finansowa nie jest uwzględniana przy obliczaniu wielkości państwowego długu publicznego. Podobnie należy

¹³ Krajowy Fundusz Drogowy (KFD) jest funduszem celowym, utworzonym w Banku Gospodarstwa Krajowego na mocy ustawy z 27 października 1994 roku o autostradach płatnych oraz o Krajowym Funduszu Drogowym (Dz.U. z 1994 roku, nr 127, poz. 627 z późn. zm.). Zadaniem KFD jest usprawnienie procesu inwestycyjnego budowy dróg oraz podniesienie efektywności wykorzystania środków publicznych na ten cel. Zadłużenie KFD nie jest wliczane do państwowego długu publicznego, powiększa natomiast dług sektora instytucji rządowych i samorządowych.

¹⁴ *Progi relacji długu publicznego do PKB zostaną obniżone*, Ministerstwo Finansów, www.mf.gov.pl/ministerstwo-finansow/wiadomosci/aktualnosci/ministerstwo-finansow2/-/asset_publisher/M1vU/content/id/7834231 (9.04.2014).

ocenić przekazanie części aktywów zarządzanych przez OFE do sektora publicznego. Działania te przyniosły wprawdzie obniżenie państwowego długu, ale spowodowały równocześnie wzrost długu ukrytego¹⁵, który będzie spłacany przez przyszłe pokolenia.

W przedstawionym świetle ambiwalentnie przedstawia się stosunkowo korzystna w ujęciu liczbowym sytuacja Polski w zakresie wielkości długu sektora instytucji rządowych i samorządowych w porównaniu z pozostałymi krajami Unii Europejskiej. Aż w 14 krajach relacja długu sektora ogólnorządowego do PKB jest wyższa niż w Polsce, a w 4 kolejnych wartość ta jest zbliżona (rysunek 2).

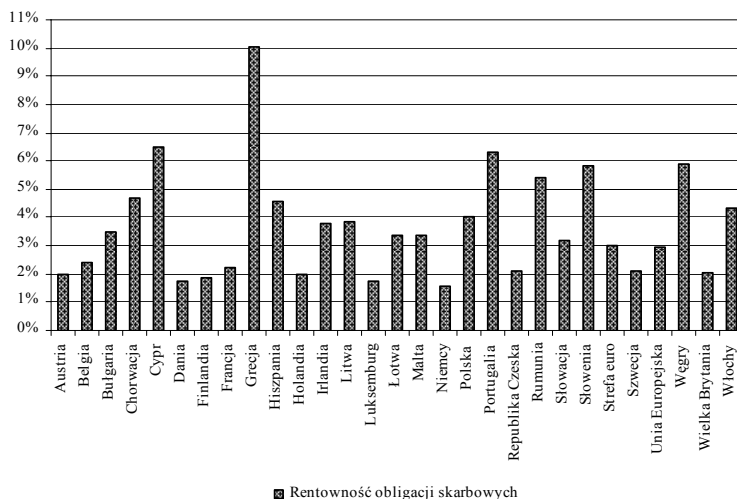


Rysunek 2. Relacja długu ogólnorządowego w krajach Unii Europejskiej w 2012 roku
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Eurostatu.

Okazuje się jednak, że zdecydowanie mniej korzystnie, niż wynikałoby to z porównań międzynarodowych relacji zadłużenia państwa do PKB, sytuację finansów publicznych w Polsce oceniają inwestorzy. Wyrazem ich stanowiska jest ciągle utrzymująca się wysoka rentowność polskich obligacji skarbowych. Tylko w 9 krajach Unii Europejskiej rentowność emitowanych przez rządy papierów dłużnych jest wyższa. Dla porównania w Republice Czeskiej rentowność tam-

¹⁵ Ukryty dług publiczny stanowi sumę przyszłych zobowiązań państwa między innymi z tytułu wypłat emerytur i rent, zasiłków dla bezrobotnych oraz kosztów funkcjonowania systemu opieki zdrowotnej. Powstaje wówczas, gdy wartość bieżąca przyszłych świadczeń na rzecz obecnego pokolenia jest większa od wsparcia finansowego systemów publicznych powołanych do realizacji tych świadczeń.

tejszych obligacji jest niemal dwa razy niższa, a na przykład w Danii, Finlandii, Holandii, Luksemburgu, Niemczech i Wielkiej Brytanii – ponad dwukrotnie niższa, mimo że w wielu przypadkach relacja długu do PKB jest wyższa niż w Polsce (rysunek 3).



Rysunek 3. Porównanie rentowności obligacji skarbowych w krajach Unii Europejskiej w 2012 roku

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Eurostatu.

Niska ocena polskich obligacji skarbowych powoduje, że Polska w dalszym ciągu nie spełnia wymaganego kryterium stabilności długoterminowych stóp procentowych. Ponadto, Polska mimo stopniowej poprawy nadal objęta jest procedurą nadmiernego deficytu¹⁶. Nie pomagają zatem „kreatywna rachunkowość”, którą zdaje się prowadzić nasz rząd – ponieważ zarówno rynek, jak i Komisja Europejska pozytywnie oceniają jedynie działania przynoszące realną poprawę stanu polskich finansów publicznych.

Uwagi końcowe

Przedstawiona w artykule analiza uwarunkowań prawnych i niektórych działań w zakresie długu sektora finansów publicznych podejmowanych przez rząd po-

¹⁶ Council Decision of 10 December 2013 Establishing That no Effective Action Has Been Taken by Poland in Response to the Council Recommendation of 21 June 2013 (2013/758/EU), Official Journal of the European Union L 335/46.

zwala na sformułowanie wniosku, że problem utrzymania bezpiecznego poziomu zadłużenia państwa nie został jeszcze trwale rozwiązany. Wprawdzie podejmowane przez rząd działania skutkują obniżeniem wielkości jawnego długu publicznego i jego relacji względem PKB, niemniej odbywa się to kosztem wzrostu długu ukrytego, który obciąża przyszłe pokolenia.

Jednym ze sposobów obniżenia długu publicznego jest podjęcie działań zmierzających do obniżenia rentowności emitowanych obligacji skarbowych. Przykład Słowacji – naszego bliskiego sąsiada – pokazuje, że jest to możliwe dzięki przyjęciu wspólnej waluty. Spadek rentowności emitowanych przez Skarb Państwa papierów wartościowych o 80 punktów bazowych – do poziomu rentowności obligacji słowackich – przyniósłby w polskim budżecie oszczędności w wysokości ponad 7 mld zł rocznie i to bez podejmowania niepopularnych decyzji o ograniczeniu wydatków na cele społeczne. Obniżce rentowności polskich obligacji nie sprzyja jednak prowadzona przez rząd „kreatywna księgowość” – rynek oczekuje działań przynoszących rzeczywiste, a nie pozorne efekty.

Rozwiązań problemu narastania zadłużenia państwa można również poszukiwać po stronie dochodowej budżetu. Przyjmując, że istnieje proporcjonalna zależność pomiędzy PKB a dochodami państwa, wzrost PKB o 1% spowoduje zwiększenie dochodów o około 3 mld zł. Realną szansę na wzrost gospodarczy daje poprawa wykorzystania środków unijnych, tym bardziej że Polska również w nowej perspektywie budżetowej pozostaje nadal największym beneficjentem netto środków finansowych z UE. Pełne wykorzystanie zewnętrznych źródeł finansowania inwestycji spowoduje, że zbędne będzie – celem pobudzenia gospodarki – stosowanie aktywnej polityki fiskalnej zgodnej z zasadami Johna Maynarda Keynesa. Teoretycznie pozwala ona wprawdzie uzyskać tak zwany efekt mnożnikowy zwiększonych wydatków, ale w praktyce we współczesnych uwarunkowaniach już się nie sprawdza, gdyż przyczynia się mocno do narastania długu publicznego. Lepsze wykorzystanie środków unijnych i innych czynników wzrostu gospodarczego umożliwi zatem istotną poprawę stanu finansów publicznych w Polsce.

Bibliografia

Council Decision of 10 December 2013 Establishing That no Effective Action Has Been Taken by Poland in Response to the Council Recommendation of 21 June 2013 (2013/758/EU), Official Journal of the European Union L 335/46.

- Goliszewski M., Gomułka S., *BCC pyta Ministra Finansów*, „Newsletter IGTE” 2013, 24 września.
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 roku (Dz.U. z 1997 roku, nr 78, poz. 483).
- Owsiak S., *Stan i perspektywy finansów publicznych w Polsce*, w: *Finansowanie ochrony środowiska w Polsce w warunkach osłabienia finansów publicznych*, red. J. Famielec, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Krakowie, Kraków 2005.
- Progi relacji długu publicznego do PKB zostaną obniżone*, Ministerstwo Finansów, www.mf.gov.pl/ministerstwo-finansow/wiadomosci/aktualnosci/ministerstwo-finansow2/-/asset_publisher/M1vU/content/id/7834231.
- Strategia zarządzania długiem sektora finansów publicznych w latach 2014–2017*, Ministerstwo Finansów, Warszawa 2013.
- Ustawa z 27 października 1994 roku o autostradach płatnych oraz o Krajowym Funduszu Drogowym (Dz.U. z 1994 roku, nr 127, poz. 627).
- Ustawa z 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych (Dz.U. z 2009 roku, nr 157, poz. 1240).
- Ustawa z 25 marca 2011 roku o zmianie niektórych ustaw związanych z funkcjonowaniem systemu ubezpieczeń społecznych (Dz.U. z 2011 roku, nr 75, poz. 398).
- Ustawa z 26 lipca 2013 roku o zmianie ustawy o finansach publicznych (Dz.U. z 2013 roku, poz. 938).
- Ustawa z 27 września 2013 roku o zmianie ustawy budżetowej na rok 2013 (Dz.U. z 2013 roku, poz. 1212).
- Ustawa z 8 listopada 2013 roku o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2013 roku, poz. 1646).
- Ustawa z 6 grudnia 2013 roku o zmianie niektórych ustaw w związku z określeniem zasad wypłaty emerytur ze środków zgromadzonych w otwartych funduszach emerytalnych (Dz.U. z 2013 roku, poz. 1717).

**CONTROVERSIES CONCERNING ACTION OF THE STATE
IN THE PUBLIC DEBT**

Keywords: public finance, public debt, general government debt

SUMMARY

Even though the state of the public finance in Poland in final years deteriorated distinctly, this lasting economic weakness still requires applying by the state the economic active policy. Its consequence are action based on more formal ensuing from the duty of keeping the public debt on the statutory level than public debts causing real stability.

According to the authors, steps taken for that purpose prove, that issue of keeping the safest level of the public debt permanently wasn't solved yet. Actions causing an real upturn in the economy and of the public finance are more essential, rather than only of a doubtful effectiveness operations consisting in the reduction in the open debt with cost of future generations. A consistent aspiration to the fulfillment of the convergence criteria and accepting euro currency is a reliable solution in the upcoming future. One should also pay attention to the effectiveness and the rate taking advantages of EU resources.