Raport

Polski Dług Publiczny

jako jedno z największych wyzwań najbliższych lat

Fundacja Warsaw Enterprise Institute

Warszawa, Wrzesień 2015

Spis treści

Spis treści ____ **3**

1. Streszczenie ____ **5**

2. Problematyka długu publicznego ____ **6**

2.1. Definicje długu publicznego ____ 6

2.1.1. Ekonomiczna definicja długu publicznego ____ 6

2.1.2. Polska ustawowa definicja długu publicznego ____ 7

2.1.3. Definicje długu publicznego w prawie Unii Europejskiej ____ 9

2.2. Dług publiczny w Polsce ____ 13

2.2.1. Prawne ograniczenia wysokości długu publicznego w Polsce ____ 13

2.2.2. Wysokość polskiego długu publicznego jawnego i ukrytego ____ 19

3. Wnioski ____ **24**

1. Streszczenie

Sprawne i rozsądne zarządzanie finansami publicznymi jest od zarania dziejów podstawowym elementem efektywnego funkcjonowania każdego państwa. Niezależnie od przyjętej koncepcji struktur państwowych i ich zadań, każdy przejaw ich aktywności kosztuje, a pieniądze wykorzystywane do pokrywania wynikających z tego wydatków są pieniędzmi publicznymi, tj. pobieranymi od wszystkich obywateli w postaci podatków i innych danin. W nowoczesnych państwach istnieją dodatkowe możliwości finansowania potrzeb budżetowych takie jak choćby emisja obligacji. Gdy suma wydatków państwa (szeroko pojętego, w znaczeniu sektora władzy publicznej, a więc władz i na poziomie centralnym i na poziomie samorządowym) przewyższa sumę jego dochodów mamy do czynienia z deficytem. Sumę tychże deficytów z następujących po sobie lat, między innymi czynnikami, stanowi dług publiczny. Większą część polskiego zadłużenia stanowi dług krajowy, a skupione przez polskich rezydentów obligacje spłacone zostaną ostatecznie z ich własnych pieniędzy, których źródłem będą oczywiście wpływy podatkowe, ewentualnie przychody z emisji dalszych obligacji, a więc w dalszej kolejności i tak de facto wpływy podatkowe. Oznaczać to będzie spłatę pierwotnego zadłużenia za pomocą kolejnego długu, a im większy staje się dług, tym większa jest presja fiskalna, której poddawani są obywatele. Z powyższego wynika bardzo prosty wniosek – przeciętny mieszkaniec Polski ma ogromny interes w tym, by w sposób szczególny interesować się stanem finansów publicznych. Od ich kondycji zależy bowiem stopień obciążeń fiskalnych, które poniesie w najbliższych latach, a więc i sytuacja gospodarcza kraju, która będzie determinować poziom życia obywateli.

Niniejsze opracowanie ma za swój cel syntetyczne ujęcie problematyki długu publicznego poprzez analizę regulacji konstytucyjnych i ustawowych (zawartych w ustawie o finansach publicznych) oraz opis europejskich standardów obliczania wysokości długu publicznego. Na podstawie zgromadzonych danych statystycznych, zaprezentowany zostanie stopień zadłużenia państwa polskiego – w różnych ujęciach: od najbardziej kompleksowych, po te najbardziej optymistyczne, czyli obejmujące najmniejszy zakres zobowiązań. Opisane zostaną sposoby, w jakie kolejne rządy regularnie omijają problem wysokości długu publicznego, stosując różnego rodzaju sztuczki księgowe i zabiegi polityczne. Zasygnalizowana zostanie bezpośrednia więź między kryzysem polskiego systemu emerytalnego, a wysokością zadłużenia.

2. Problematyka długu publicznego

2.1. Definicje długu publicznego

Logicznym wstępem do przeprowadzania jakichkolwiek procesów myślowych czy badawczych związanych z pojęciem długu publicznego jest ścisłe zdefiniowanie przedmiotu rozważań. W tym konkretnym przypadku staje się to zresztą szczególnie ważne, ponieważ sposób definiowania kategorii „długu publicznego" niesie za sobą szereg implikacji, w tym tę najważniejszą – od tego, jak definiuje się pojęcie „długu publicznego", zależy jego wysokość.

2.1.1. Ekonomiczna definicja długu publicznego

Punktem wyjścia do dalszej analizy powinna być ekonomiczna definicja długu publicznego cechująca się z oczywistych względów dosyć dużym stopniem ogólności. Istnieje bardzo wiele definicji, różniących się zarówno zakresem podmiotowym (który stanowi odpowiedź na pytanie jakie konkretne podmioty zaciągają dług publiczny albo inaczej: dług których podmiotów uważany jest łącznie za dług publiczny), jak i przedmiotowym (który z kolei określa jakiego rodzaju zobowiązania wchodzą w skład długu publicznego). Warto zwrócić uwagę na określenia używane w części tekstów ekonomicznych, mogą one bowiem wprowadzać czytelnika w błąd – w literaturze pojawiają się wyrażenia takie, jak np. „dług rządowy", zawężające zakres podmiotowy pojęcia „dług publiczny" do samej li tylko władzy centralnej, i to ograniczonej wyłącznie do rządu. Jest to skutek błędnego tłumaczenia angielskiego wyrażenia „government debt", w którym „government" oznacza w rzeczywistości władzę publiczną, rozumianą szeroko, a nie – jak podaje część autorów – rząd.[1] Z drugiej strony natomiast, niektórzy zawężają źródła długu finansowego jedynie do zaciągniętych przez jednostki sektora finansów publicznych pożyczek i kredytów. Wydaje się, że odpowiednio szeroką i dokładną ekonomiczną definicją długu publicznego, jest następujące wyjaśnienie[2].

> Dług publiczny jest sumą finansowych zobowiązań sektora władz publicznych wynikających ze zróżnicowanych tytułów, przede wszystkim z tytułu zaciągniętych pożyczek na pokrycie deficytu finansów publicznych.

Obejmuje on ogół sektora władz publicznych (a zatem zarówno władze centralne, jak i lokalne) oraz, od strony przedmiotowej, ogół zobowiązań zaciąganych przez ten sektor.

[1] *Szerzej o tym zjawisku w dokumencie Biura Studiów i Ekspertyz pt. „Zakres długu publicznego, definicje i statystyka", autorstwa Kazimierza Polarczyka, tekst dostępny w Internecie pod adresem: http://biurose.sejm.gov.pl/teksty_pdf_05/r-234.pdf*

[2] *Ibidem.*

2.1.2. Polska ustawowa definicja długu publicznego

Znając już ogólną definicję długu publicznego, należy pochylić się nad źródłem powszechnie obowiązującego w Polsce prawa, a więc przytoczyć i przeanalizować definicję ustawową. Jest ona zawarta w ustawie z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych (Dz.U. 2009 nr 157 poz. 1240)[3] i brzmi następująco:

Art. 72

1. Państwowy dług publiczny obejmuje zobowiązania sektora finansów publicznych z następujących tytułów:
   1) wyemitowanych papierów wartościowych opiewających na wierzytelności pieniężne;
   2) zaciągniętych kredytów i pożyczek;
   3) przyjętych depozytów;
   4) wymagalnych zobowiązań:
      a) wynikających z odrębnych ustaw oraz prawomocnych orzeczeń sądów lub ostatecznych decyzji administracyjnych,
      b) uznanych za bezsporne przez właściwą jednostkę sektora finansów publicznych będącą dłużnikiem.

2. Minister Finansów określi, w drodze rozporządzenia, szczegółowy sposób klasyfikacji tytułów dłużnych zaliczanych do państwowego długu publicznego, w tym rodzaje zobowiązań zaliczanych do tytułów dłużnych, uwzględniając podstawowe kategorie przedmiotowe i podmiotowe zadłużenia oraz okresy zapadalności.

Zaczynając niejako od końca, należy zwrócić uwagę, że zakres delegacji dla Ministra Finansów do wydania rozporządzenia, w szczegółowy sposób określającego klasyfikację tytułów dłużnych zaliczanych do państwowego długu publicznego, został istotnie zmodyfikowany nowelizacją, która weszła w życie 1 stycznia 2011 roku, co spotkało się ze zdecydowaną krytyką części przedstawicieli doktryny prawniczej[4]. Istotą rzeczonej nowelizacji było dodanie do treści przepisu wyrażenia „w tym rodzaje zobowiązań zaliczanych do tytułów dłużnych". Wprowadzenie tego sformułowania do treści przepisu powoduje, że zakres upoważnienia dla Ministra Finansów staje się niejasny, a samo upoważnienie nieprecyzyjne, co stanowi w zasadzie zaprzeczenie istoty rozporządzenia, które ma przecież jedynie doprecyzowywać treść ustawy, a nie ją zastępować.

Niezależnie od powyższych uwag, należy pokrótce scharakteryzować każdy z tytułów zobowiązań sektora finansów publicznych, wpływających na wysokość długu publicznego. Przede wszystkim będą to:

- wyemitowane papiery wartościowe, opiewające na wierzytelności pieniężne. Wziąwszy pod uwagę skarbowe papiery wartościowe (tj. takie, w których Skarb

[3] *Tekst aktu prawnego dostępny w Internecie pod adresem: http://isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WDU20091571240*

[4] *Szerzej o rzeczonej krytyce w artykule Mikołaja Dudy pt. „Dług publiczny i praktyczne problemy realizacji procedur ostrożnościowych", tekst dostępny w Internecie pod adresem: http://www.finanseiprawofinansowe.uni.lodz.pl/Publikacje/1/Duda.pdf*

Państwa stwierdza, że jest dłużnikiem właściciela takiego papieru), dzielą się one z grubsza na bony skarbowe (krótkoterminowe skarbowe papiery wartościowe, których pierwotny termin wykupu jest nie dłuższy, niż rok) oraz obligacje skarbowe (o pierwotnym terminie wykupu dłuższym, niż rok).

- zobowiązania z tytułu zaciągniętych kredytów i pożyczek nie wymagają chyba dalszych wyjaśnień – zgodnie z art. 80 ustawy o finansach publicznych, Skarb Państwa może zaciągać pożyczki i kredyty zarówno od podmiotów krajowych, jak i zagranicznych, a w jego imieniu działa wyłącznie Minister Finansów. W przeszłości tego rodzaju kredyty stanowiły istotne źródło finansowania wydatków publicznych – w dekadzie 1971 – 1980 Polska wykorzystała około 40 miliardów dolarów kredytów zagranicznych[5]. Zaciągać kredyty i pożyczki mogą również jednostki samorządu terytorialnego, co bezpośrednio wynika z art. 89 ust. 1 ustawy o finansach publicznych.
- zobowiązania z tytułu przyjętych depozytów, rozumiane są wg rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 28 grudnia 2011 roku w sprawie szczegółowego sposobu klasyfikacji tytułów dłużnych zaliczanych do państwowego długu publicznego (Dz. U. 2011 nr 298 poz. 1767)[6] jako zobowiązania wynikające z przyjętych przez jednostkę sektora finansów publicznych depozytów, będących środkiem finansowania potrzeb danej jednostki.
- w zakresie punktu 4, tj. zobowiązań wymagalnych, należy zwrócić uwagę, że uwzględnienie tej kategorii w zakresie długu publicznego, stanowiło wadę tej regulacji, podnoszoną już na etapie prac legislacyjnych[7]. Bowiem zgodnie z przyjętą w Unii Europejskiej metodą memoriałową, operacje rejestrowane są niezależnie od faktycznego przepływu środków pieniężnych, tj. w momencie ich powstania, zmiany, ustania lub wygaśnięcia[8].

Poczyniwszy powyższe uwagi, stwierdzić należy, że najbardziej newralgiczną częścią legalnej definicji długu publicznego jest pojęcie „sektora finansów publicznych". Ustawodawca zdecydował się bowiem na enumeratywne wyliczenie jednostek sektora finansów publicznych w art. 9 ustawy o finansach publicznych.

Art. 9

Sektor finansów publicznych tworzą:
1) organy władzy publicznej, w tym organy administracji rządowej, organy kontroli państwowej i ochrony prawa oraz sądy i trybunały;
2) jednostki samorządu terytorialnego oraz ich związki;
3) jednostki budżetowe;
4) samorządowe zakłady budżetowe;
5) agencje wykonawcze;

[5] *http://orka.sejm.gov.pl/WydBAS.nsf/0/7BC943B13895223FC12579A30043042F/$file/Analiza_%20BAS_2012_69.pdf*
[6] *Tekst aktu prawnego dostępny w Internecie pod adresem: http://isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WDU20112981767*
[7] *Por. „Ustawa o finansach publicznych: Komentarz" Ludmiły Lipiec – Warzechy, uwagi wprowadzające do komentarza nt. art. 72*
[8] *Szerzej o tym zagadnieniu w dokumencie Biura Analiz Sejmowych „Problemy definicji długu publicznego", autorstwa Andrzeja Wernika. Tekst dostępny w Internecie pod adresem: http://orka.sejm.gov.pl/WydBAS.nsf/0/0F26A3C54697E578C1257A2A004489C5/$file/Strony%20odStudia_BAS_28-2.pdf*

6) instytucje gospodarki budżetowej;
7) państwowe fundusze celowe;
8) Zakład Ubezpieczeń Społecznych i zarządzane przez niego fundusze oraz Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego i fundusze zarządzane przez Prezesa Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego;
9) Narodowy Fundusz Zdrowia;
10) samodzielne publiczne zakłady opieki zdrowotnej;
11) uczelnie publiczne;
12) Polska Akademia Nauk i tworzone przez nią jednostki organizacyjne;
13) państwowe i samorządowe instytucje kultury;
14) inne państwowe lub samorządowe osoby prawne utworzone na podstawie odrębnych ustaw w celu wykonywania zadań publicznych, z wyłączeniem przedsiębiorstw, instytutów badawczych, banków i spółek prawa handlowego

Istnieją jednak w Polsce pewne formy organizacji środków publicznych, które nie należą do ww. grupy jednostek sektora finansów publicznych, a więc ich zobowiązania nie wchodzą w skład długu publicznego. Najdonioślejszym i najbardziej istotnym przykładem takiej formy jest oczywiście Krajowy Fundusz Drogowy, będący funduszem utworzonym w Banku Gospodarstwa Krajowego. Zgodnie z art. 39a ustawy z dnia 27 października 1994 o autostradach płatnych oraz o Krajowym Funduszu Drogowym (Dz.U. 1994 Nr 27 poz. 627)[9], zadaniem Funduszu jest gromadzenie środków finansowych na budowę i przebudowę dróg krajowych oraz na przygotowanie, wdrożenie, budowę lub eksploatację systemów poboru opłat za korzystanie z dróg publicznych i autostrad, a także finansowanie realizacji ww. celów. Z kolei zgodnie z art. 39b, środki Funduszu pochodzą m.in. z opłaty paliwowej oraz z emisji przez Bank Gospodarstwa Krajowego obligacji na rzecz KFD. Gwoli uściślenia warto zaznaczyć, że BGK jest jedynym w Polsce bankiem państwowym, obsługującym poza KFD wiele innych funduszy i programów rządowych. Zgodnie z ustawą o finansach publicznych, KFD, mimo realizowania celów publicznych za pomocą równie publicznych pieniędzy, nie stanowi jednostki sektora finansów publicznych, w związku z czym jego zobowiązania nie wchodzą w skład długu publicznego. Jest to główna przyczyna różnicy pomiędzy oficjalnymi rządowymi informacjami dotyczącymi wysokości długu publicznego Polski, a analogicznymi informacjami podawanymi przez Eurostat.

2.1.3. Definicje długu publicznego w prawie Unii Europejskiej

W pewnym sensie, w prawie Unii Europejskiej funkcjonują dwie definicje długu publicznego. Pierwsza z nich jest oparta na kryteriach zawartych w rozporządzeniu Rady (WE) nr 3605/93 z dnia 22 listopada 1993 roku w sprawie stosowania Protokołu w sprawie procedury dla nadmiernego deficytu załączonego do Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską[10] (Traktatu z Maastricht). Zgodnie z punktem 5 art. 1 rzeczonego rozporządzenia, definicja długu liczonego wg kryteriów EDP (excessive deficit procedure, procedury nadmiernego deficytu) brzmi następująco:

[9] *Tekst aktu prawnego dostępny w Internecie pod adresem: http://isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WDU19941270627*

[10] *Tekst aktu prawnego dostępny w Internecie pod adresem: http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX:31993R3605*

Art. 1

5. "Dług publiczny" oznacza całkowity dług brutto w wartości nominalnej, niespłacony na koniec roku przez sektor publiczny (S60), z wyjątkiem tych pasywów, dla których sektor publiczny (S60) posiada odpowiednie aktywa finansowe.

   Dług publiczny tworzą pasywa sektora publicznego w następujących kategoriach: środki pieniężne i lokaty bankowe (F20 i F30), weksle i obligacje krótkoterminowe (F40), obligacje długoterminowe (F50), inne pożyczki krótkoterminowe (F79) oraz inne pożyczki średnio- i długoterminowe (F89), zgodnie z definicjami w ESA.

   Ustawowa wartość pasywów niespłaconych na koniec roku oznacza wartość nominalną.

   Ustawowa wartość pasywów powiązanych ze wskaźnikiem wartości odpowiada jego wartości nominalnej skorygowanej o wynikającą ze wskaźnika wartości zwyżkę kapitału naliczoną do końca roku.

   Pasywa określone w walutach obcych będą przeliczane na walutę krajową po reprezentatywnym rynkowym kursie wymiany, obowiązującym w ostatnim dniu roboczym danego roku.

Jak widać, zgodnie z informacjami podanymi wcześniej, kalkulacja długu publicznego wg metody unijnej nie obejmuje kategorii zobowiązań wymagalnych. W jego skład wchodzą za to pozycje gotówki i depozytów, papierów wartościowych innych niż akcje oraz pożyczki.

Do 2014 roku, alternatywną metodą kalkulacji długu publicznego był system ESA 95, wprowadzony rozporządzeniem Rady (WE) nr 2223/96 z dnia 26 czerwca 1996 roku w sprawie europejskiego systemu rachunków narodowych i regionalnych we Wspólnocie[11]. Różnice między dwoma metodami miały charakter niuansów, acz bardzo istotnych[12]. Dług liczony wg metodologii EDP składał się wyłącznie z zobowiązań w formie gotówki, depozytów, papierów dłużnych oraz pożyczek. W metodologii ESA 95, w skład długu publicznego wchodzą również zobowiązania z tytułu akcji lub udziałów (te w przypadku większości państw i tak wynoszą zero), czy pochodnych instrumentów finansowych. Istotniejszą różnicą jest różnica w wycenie – zobowiązania w systemie ESA 95 wyceniane są wg ceny rynkowej, a w systemie EDP wg ceny nominalnej – w efekcie wycena w metodologii ESA 95 uwzględnia takie aspekty jak narastające odsetki od papierów dłużnych czy zmiany stóp procentowych (co może być szczególnie istotne w przypadku obligacji zerokuponowych czy papierów z długim terminem zapadalności).

[11] *Tekst aktu prawnego jest dostępny w Internecie pod adresem: https://www.ppp.gov.pl/Poradnik_inwestora/Documents/3_960625_rozp_rady_ESA95_pol.pdf*

[12] *Więcej informacji na ten temat w dokumencie Europejskiego Banku Centralnego pt. „Government finance statistic guide" dostępnym w Internecie pod adresem: http://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/other/governmentfinancestatisticsguide201003en.pdf*

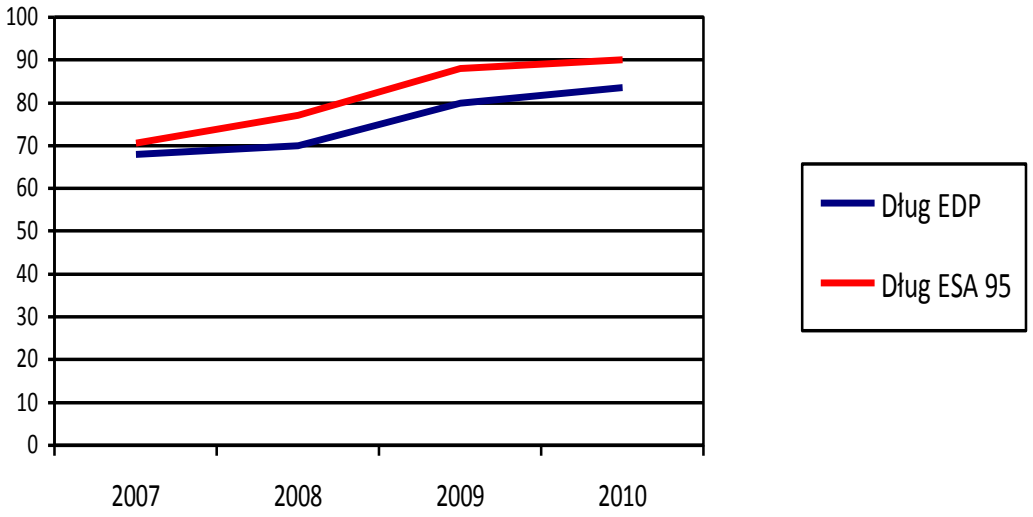
Różnica między polską metodologią liczenia długu publicznego, a przedstawionymi metodologiami unijnymi, wyraża się przede wszystkim w innym zdefiniowaniu sektora finansów publicznych. Jak przedstawiono wcześniej, polska ustawa o finansach publicznych zawiera katalog enumeratywnie wyliczonych podmiotów składających się na ww. sektor. Z kolei zarówno dług publiczny liczony metodologią EDP, jak i ESA 95 obejmuje zobowiązania sektora finansów publicznych zdefiniowanego w rozporządzeniu (WE) nr 2223/96 w sposób następujący.

> Sektor instytucji rządowych i samorządowych (S.13) obejmuje wszystkie jednostki instytucjonalne będące pozostałymi producentami nierynkowymi (patrz ust. 3.26.), których produkcja przeznaczona jest na spożycie indywidualne i ogólnospołeczne oraz które są finansowane głównie z obowiązkowych płatności dokonywanych przez jednostki należące do pozostałych sektorów lub wszystkie jednostki instytucjonalne, których podstawową działalnością jest redystrybucja dochodu i majątku narodowego.

Jak widać, unijna definicja nie zawiera ujednoliconej dla wszystkich państw członkowskich listy podmiotów składających się na sektor finansów publicznych. Zawiera jednak funkcjonalne kryteria (takie jak choćby struktura finansowania), które decydują o tym, czy dana jednostka instytucjonalna wchodzi w zakres tego sektora.

Ze względu na różnice w metodzie obliczania długu i różny zakres zobowiązań wchodzących w jego skład, dług liczony wg metody ESA 95 jest zawsze wyższy niż liczony metodą EDP (stosowanąprzy publikacji danych Eurostatu).

Wykres 1. Dług publiczny w strefie euro jako proc. PKB[13].



[13] *Wykres zaczerpnięty z dokumentu Europejskiego Banku Centralnego pt. „The size and composition of government debt in the Euro area" dostępnego w Internecie pod adresem: http://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/scpops/ecbocp132.pdf*

2. Problematyka długu publicznego

W roku 2014, standard ESA 95 został w pełni zastąpiony nowym standardem ESA 2010, wprowadzonym na mocy rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 549/2013 z dnia 21 maja 2013 roku w sprawie europejskiego systemu rachunków narodowych i regionalnych w Unii Europejskiej[14]. Z poważniejszych zmian, które niesie za sobą nowa metodologia, warto zaznaczyć:

- kapitalizację wydatków na badania i rozwój (dotychczas wydatki te były księgowane jako pośrednia konsumpcja, w ESA 2010 wydatki na badania i rozwój będą traktowane jako aktywa trwałe, co będzie miało dodatni wpływ na europejski PKB nominalny w średniej wysokości ok. 1.9%)
- zmianę podejścia do wydatków militarnych (w ESA 95, wydatki te były traktowane jako konsumpcja pośrednia, co nie oddawało ekonomicznej rzeczywistości, w której broń jest używana przez długi czas i może być w przyszłości eksportowana, w standardzie ESA 2010 wydatki na broń będą traktowane jako nakłady brutto na środki trwałe)
- wymóg prezentowania w ramach tablicy uzupełniającej danych, dotyczących nabytych zobowiązań emerytalno – rentowych w ramach ubezpieczeń społecznych.

Szczególnie ta ostatnia zmiana powinna budzić zainteresowanie. Zakłada ona bowiem, niestety tylko częściowe, ujawnienie tzw. długu ukrytego państw członkowskich. Ukryty dług publiczny można zdefiniować jako finansowe zobowiązania państwa nieuwzględnione w jego sprawozdawczości budżetowej, których głównym źródłem są przyszłe zobowiązania państwa z tytułu wypłaty emerytur i rent, zasiłków dla bezrobotnych, czy funkcjonowania systemu opieki zdrowotnej[15]. W tablicach uzupełniających uwzględnione zostaną wyłącznie zobowiązania państwa z tytułu emerytalno – rentowej części ubezpieczeń społecznych. Nie będzie w nich więc zawarta wartość ukrytego długu publicznego rozumianego kompleksowo, niemniej jednak stanowić one będą istotny przyczynek do dyskusji na temat stopnia zadłużenia poszczególnych państw członkowskich oraz zapewnią obywatelom wgląd do choćby części danych nt. ukrytego długu publicznego.

> „Tablica uzupełniająca obejmuje część emerytalno – rentową ubezpieczeń społecznych, w odniesieniu wyłącznie do emerytur, z uwzględnieniem emerytur wypłacanych przed osiągnięciem normalnego wieku emerytalnego. W tablicy nie są ujmowane pomoc społeczna, ubezpieczenie zdrowotne i ubezpieczenie na wypadek opieki długoterminowej, oddzielne ubezpieczenia na wypadek choroby i niepełnosprawności. Nie są w niej również uwzględnione indywidualne polisy ubezpieczeniowe. (…) Uprawnienia dla osób uprawnionych do świadczeń z tytułu śmierci bliskiego (np. dla małżonków, dzieci i sierot), jak również świadczenia na wypadek niepełnosprawności i inwalidztwa są uwzględnione w tablicy uzupełniającej, jeżeli stanowią integralną część systemu emerytalno – rentowego.”
>
> Z rozdziału 17 załącznika A do rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady nr 549/2013.

[14] *Tekst aktu prawnego dostępny w Internecie pod adresem: http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2013:174:0001:0727:PL:PDF*

[15] *Definicja zaczerpnięta z opracowania Biura Analiz Sejmowych pt. „Dług ukryty w Polsce”, autorstwa Grzegorza Gołębiowskiego i Łukasza K. Kozłowskiego. Tekst dostępny w Internecie pod adresem: http://orka.sejm.gov.pl/WydBAS.nsf/0/42299C326ED4B9B0C1257A2A004498A6/$file/Strony%20odStudia_BAS_28-3.pdf*

Państwa członkowskie zobligowane będą do przekazania tablicy za rok 2015 już w 2017 roku. Niektóre z nich, jak np. Wielka Brytania, zdecydowały się skorzystać z możliwości fakultatywnego wcześniejszego przekazania ww. danych, dotyczących lat wcześniejszych. Już teraz wiadomo z kolei, że Polska nie tylko nie zamierza przekazać tych danych wcześniej, ale planuje złożyć do Komisji Europejskiej wniosek o przesunięcie terminu do roku 2020[16].

2.2. Dług publiczny w Polsce

2.2.1. Prawne ograniczenia wysokości długu publicznego w Polsce

Najistotniejszą hierarchicznie normą prawną dotyczącą długu publicznego w Polsce jest art. 216 ust. 5 Konstytucji[17].

Art. 216

5. Nie wolno zaciągać pożyczek lub udzielać gwarancji i poręczeń finansowych, w następstwie których państwowy dług publiczny przekroczy 3/5 wartości rocznego produktu krajowego brutto. Sposób obliczania wartości rocznego produktu krajowego brutto oraz państwowego długu publicznego określa ustawa.

Wartość maksymalnego poziomu długu publicznego Polski w wysokości 3/5 PKB jest zbieżna z kryteriami konwergencji określonymi w art. 126 i 140 Traktatu o funkcjonowaniu UE oraz w Protokołach nr 13 (w sprawie kryteriów konwergencji) oraz nr 12 (w sprawie procedury dotyczącej nadmiernego deficytu)[18], których spełnienie jest konieczne, by uzyskać możliwość pełnego uczestnictwa w Unii Gospodarczej i Walutowej, tj. m.in. wprowadzenia w danym państwie członkowskim waluty euro.

Art. 216 ust. 5 ustanawia w domyśle teoretycznie bardzo mocną sankcję za przekroczenie progu zadłużenia publicznego 60 proc. do wysokości PKB. Otóż gdyby odpowiednie organy władzy publicznej zaciągnęły zobowiązania finansowe przekraczające ten pułap, popełniłyby tym samym delikt konstytucyjny. Oznaczałoby to, po pierwsze, uchylenie przez Trybunał Konstytucyjny aktu prawnego, na mocy którego poziom długu publicznego przekroczył wartość 60 proc. PKB, jako niezgodnego z Konstytucją. Drugą, poważniejszą dla sprawców deliktu, konsekwencją, byłaby odpowiedzialność przed Trybunałem Stanu[19], o czym mówi art. 198 ust. 1 Konstytucji.

[16] *http://www.obserwatorfinansowy.pl/blogi/p-dobrowolski/gus-chowa-dlug/*

[17] *Tekst rozdziału X Konstytucji pt. „Finanse publiczne", w którym znajduje się omawiany przepis, jest dostępny w Internecie pod adresem: http://www.sejm.gov.pl/prawo/konst/polski/10.htm*

[18] *Tekst aktu prawnego dostępny w Internecie pod adresem: http://europa.eu/pol/pdf/qc3209190plc_002.pdf*

[19] *Więcej na ten temat w artykule Andrzeja Borodo pt. „Deficyt budżetowy i dług publiczny oraz kompetencje organów władzy do ich kształtowania – w świetle przepisów konstytucji i prawa Unii Europejskiej" dostępnym w Internecie pod adresem: https://repozytorium.umk.pl/bitstream/handle/item/1477/PBPS.2013.001,Borodo.pdf?sequence=1*

Art. 198.

Za naruszenie Konstytucji lub ustawy, w związku z zajmowanym stanowiskiem lub w zakresie swojego urzędowania, odpowiedzialność konstytucyjną przed Trybunałem Stanu ponoszą: Prezydent Rzeczypospolitej, Prezes Rady Ministrów oraz członkowie Rady Ministrów, Prezes Narodowego Banku Polskiego, Prezes Najwyższej Izby Kontroli, członkowie Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji, osoby, którym Prezes Rady Ministrów powierzył kierowanie ministerstwem oraz Naczelny Dowódca Sił Zbrojnych.

(...)

3. Rodzaje kar orzekanych przez Trybunał Stanu określa ustawa.

Zgodnie z zaleceniem z art. 198 ust. 3 Konstytucji, by poznać zakres kar orzekanych przez Trybunał Stanu, należy zajrzeć do ustawy o Trybunale Stanu z dnia 26 marca 1982 roku[20].

Art. 25

1. Za czyny określone w art. 3 zakres odpowiedzialności konstytucyjnej, o ile nie wypełniają znamion przestępstwa lub przestępstwa skarbowego Trybunał Stanu wymierza łącznie lub osobno następujące kary:
   1) utratę czynnego i biernego prawa wyborczego w wyborach Prezydenta, w wyborach do Sejmu i do Senatu, w wyborach do Parlamentu Europejskiego oraz w wyborach organów samorządu terytorialnego,
   2) zakaz zajmowania kierowniczych stanowisk lub pełnienia funkcji związanych ze szczególną odpowiedzialnością w organach państwowych i w organizacjach społecznych,
   3) utratę wszystkich albo niektórych orderów, odznaczeń i tytułów honorowych.

Z ww. przepisów wynika, że w przypadku popełnienia deliktu konstytucyjnego, przedstawiciel danego organu władzy może zostać pozbawiony czynnego i biernego prawa wyborczego, ukarany zakazem zajmowania funkcji kierowniczych i związanych ze szczególną odpowiedzialnością oraz pozbawiony wszystkich albo niektórych orderów, odznaczeń i tytułów honorowych.

Poza konstytucyjnym ograniczeniem wysokości długu publicznego, którego naruszenie stanowi delikt konstytucyjny, analogiczne zabezpieczenia występują również w ustawie o finansach publicznych. Przede wszystkim jest to art. 86, zgodnie z którym jeżeli wartość relacji kwoty państwowego długu publicznego do produktu krajowego brutto jest większa od 55 proc., a mniejsza od 60 proc., to najistotniejszą sankcją jest fakt, iż na kolejny rok Rada Ministrów uchwala projekt ustawy budżetowej, w którym nie przewiduje się deficytu budżetu państwa lub przyjmuje się poziom różnicy dochodów i wydatków budżetu

[20] *Tekst aktu prawnego dostępny w Internecie pod adresem: isip.sejm.gov.pl/Download?id=WDU20021010925&type=3*

państwa, zapewniający, że relacja długu Skarbu Państwa do produktu krajowego brutto przewidywana na koniec roku budżetowego, którego dotyczy projekt ustawy, będzie niższa od relacji ogłoszonej w roku poprzednim. W związku z powyższą sankcją, projekt ustawy budżetowej nie może zakładać waloryzacji rent i emerytur na poziomie wyższym, niż wzrost cen towarów i usług konsumpcyjnych za poprzedni rok budżetowy, ani też wzrostu wynagrodzeń pracowników państwowej sfery budżetowej. Dodatkowo, w przypadku zastosowania tej procedury sanacyjnej, zakazane jest udzielanie pożyczek i kredytów z budżetu państwa z wyjątkiem rat kredytów i pożyczek udzielonych w latach poprzednich.

Ponadto, Rada Ministrów musi zaprezentować Sejmowi program sanacyjny, mający na celu obniżenie relacji długu publicznego do PKB. Konsekwencji przekroczenia przez dług publiczny progu 55 proc. jest więcej (wiążą się one m.in. z ograniczeniem wydatków na poziomie jednostek samorządu terytorialnego), natomiast to te wymienione mają najistotniejsze znaczenie – przede wszystkim w wymiarze politycznym. Implikują one bowiem głębokie skutki społeczne, ponieważ obowiązkowy brak deficytu w budżecie, oznaczać musi cięcia wydatków, a te wykonywane w równie gwałtowny sposób – choć można przecież wyobrazić sobie procedury zakładające wieloletnie planowanie ograniczenia relacji długu publicznego do PKB – mogą przynieść niemożliwe do przewidzenia rezultaty.

Warto również zauważyć, że sformułowanie padające w ustawie – „Rada Ministrów przedstawia Sejmowi program sanacyjny mający na celu ograniczenie tej relacji do poziomu poniżej 60 proc." – wcale nie zakłada rzeczywistego zrealizowania postanowień takiego programu[21]. Sam taki program stanowiłby zresztą swoisty akt oskarżenia wobec rządu, ponieważ, zgodnie z art. 87 ust. 1 ustawy, miałby obejmować m.in. wskazanie przyczyn kształtowania się relacji długu publicznego do PKB.

Gdyby zdarzyło się tak, że relacja długu do PKB przekroczy 60 proc., to poza wynikającymi z Konstytucji konsekwencjami, powyższa procedura jest w zasadzie powtarzana, przy czym dodatkowo np. jednostki sektora finansów publicznych nie będą mogły udzielać nowych poręczeń i gwarancji, a wydatki budżetu jednostek samorządu terytorialnego nie będą mogły być wyższe, niż ich dochody.

Trzeba zwrócić uwagę na fakt, że do 2013 roku w ustawie o finansach publiczny obowiązywał dodatkowy próg 50 proc.. W ramach tzw. I procedury ostrożnościowej, Rada Ministrów zobowiązana była do zachowania relacji deficytu budżetu państwa do jego dochodów maksymalnie na tym samym poziomie, na jakim wskaźnik ten kształtował się w budżecie na rok bieżący. Ustawą z dnia 26 lipca 2013 roku o zmianie ustawy o finansach publicznych[22], próg ten został wyłączony na rok 2013.

Art. 86a

Przepisu art. 86 ust. 1 pkt 1 nie stosuje się w roku 2013.

[21] *Zwraca na to uwagę Mikołaj Duda w swoim artykule pt. „Dług publiczny i praktyczne problemy realizacji procedur ostrożnościowych", przywołanym już wcześniej w ramach opracowania. Autor powątpiewa ponadto w rzeczywistą możliwość realizacji procedur ostrożnościowych, powołując się choćby na fakt, iż ogromna część wydatków budżetowych w Polsce to tzw. wydatki sztywne.*

[22] *Tekst aktu prawnego dostępny w Internecie pod adresem: http://isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WDU20130000938.*

2. Problematyka długu publicznego

Zawieszenie stosowania progu ostrożnościowego na dany rok budżetowy, stanowiło bardzo niebezpieczny precedens, w istocie swojej zaprzeczający celom progów i procedur ostrożnościowych. Przede wszystkim sposób procedowania w sprawie tej nowelizacji skrajnie odbiegał od pożądanego modelu procesu legislacyjnego w tak istotnych kwestiach, jak sprawy budżetowe. Projekt ustawy wniesiono do Sejmu 17 lipca 2013 roku. Już 26 lipca ustawa została przedstawiona prezydentowi i marszałkowi senatu (po 9 dniach od wniesienia do Sejmu!). Ustawę przekazano prezydentowi do namysłu w dniu 12 sierpnia, ostatecznie prezydent podpisał ją 19 sierpnia[23]. Oznacza to, że proces legislacyjny w przypadku tej nowelizacji trwał niemal równo miesiąc. Dla porównania, średni czas uchwalania ustawy autorstwa Rady Ministrów w sejmie V kadencji wynosił równo sto dni. W przypadkach, gdy inicjatywa ustawodawcza wychodziła od obywateli (warto zaznaczyć, że zgodnie z prawem musi być ich przynajmniej 100 tysięcy), średni czas uchwalenia ustawy wynosił 624 dni, a więc ponad półtora roku[24]. W Sejmie VI kadencji, czas ten wynosił odpowiednio 140 dni dla projektów pochodzących od Rady Ministrów oraz 262 dni w przypadku projektów pochodzących z inicjatywy obywatelskiej[25].

Powyższe dane powinny być przyczynkiem do rozważań nt. jakości polskiej demokracji, niestety próba podjęcia takiej dyskusji znacznie przekracza ramy i tematykę niniejszego opracowania, w związku z czym należy ograniczyć się do konkluzji – rzeczona nowelizacja została uchwalona przez sejm w tempie ekspresowym. Czas, w którym ustawa została uchwalona, negatywnie wpłynął na jej jakość. Jak można przeczytać w sprawozdaniu z posiedzenia Komisji Finansów Publicznych z dnia 24 lipca 2013 roku[26] zarzutów co do toku procedowania ustawy, jak i jej technicznej jakości, było przynajmniej kilka. Według członka Biura Legislacyjnego Kancelarii Sejmu Wojciecha Białończyka, projekt był „obarczony dosyć istotną wadą legislacyjną". Pan Białończyk stwierdził mianowicie, że projektowane przepisy miały charakter przepisów incydentalnych (ponieważ nie miały one charakteru przepisów merytorycznie zmieniających treść ustawy, a jedynie czasowo wyłączających stosowanie jednego z jej przepisów), w związku z czym nie powinny zostać umieszczone wśród przepisów materialnych ustawy o finansach publicznych, a choćby w ustawie okołobudżetowej. Poseł Jerzy Polaczek z kolei stwierdził: „poza drukiem sejmowym do dnia dzisiejszego [tj. 24 lipca 2013 roku] nie mamy jakiejkolwiek opinii, nie mówię już o Biurze Analiz Sejmowych, ale jakiejkolwiek opinii zewnętrznej".

Warto w tym miejscu zaznaczyć (co też uczynił pan poseł), że z przepisów niektórych aktów prawnych wprost wynika obowiązek przedstawienia przez określone organy opinii nt. projektów aktów normatywnych. W tym konkretnym przypadku istotny był art. 21 pkt 3 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 roku o Narodowym Banku Polskim[27].

---

[23] *Dane za: http://www.sejm.gov.pl/sejm7.nsf/PrzebiegProc.xsp?nr=1575 . Na szybkość procesu legislacyjnego, w tym przypadku zwraca również uwagę Marcin Tyniewicki w swoim artykule pt. „Prawna ocena wyłączenia obowiązywania I progu ostrożnościowego w ustawie o finansach publicznych", dostępnym w Internecie pod adresem: http://apcz.pl/czasopisma/index.php/PBPS/article/download/PBPS.2014.006/3178 . O ile nie zaznaczono inaczej, artykuł ten stanowi również źródło, będące podstawą dalszych rozważań w zakresie I progu ostrożnościowego.*

[24] *Źródło statystyk: „Wybrane aspekty funkcjonowania Sejmu w latach 1997 – 2007" s. 243, pod redakcją Jacka K. Sokołowskiego i Piotra Poznańskiego, Krakowska Szkoła Wyższa im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego, 2008*

[25] *Źródło statystyk: „Analiza działalności ustawodawczej Sejmu VI kadencji", s. 49, pod redakcją Marty Żuralskiej, Koło Naukowe Analizy Prawa „Ratio Legis", Warszawa 2012. Tekst dostępny w Internecie pod adresem: http://www.academia.edu/8168668/Analiza_dzia%C5%82alno%C5%9Bci_ustawodawczej_Sejmu_VI_kadencji*

[26] *Tekst dostępny w Internecie pod adresem: http://orka.sejm.gov.pl/Zapisy7.nsf/0/CCC23A81D031F414C1257BC1004A14A8/$file/0216907.pdf*

[27] *Tekst aktu prawnego dostępny w Internecie pod adresem: http://isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WDU19971400938*

Art. 21

W wykonaniu swoich zadań NBP współdziała z właściwymi organami państwa w kształtowaniu i realizacji polityki gospodarczej państwa, dążąc przy tym do zapewnienia należytej realizacji założeń polityki pieniężnej, a w szczególności:

(…)

3) opiniuje projekty aktów normatywnych z zakresu polityki gospodarczej;

W kontekście zarzutu dot. braku jakichkolwiek konsultacji projektu ustawy, warto przytoczyć słowa posła Dariusza Rosatiego, przewodniczącego Komisji Finansów Publicznych.

„Nie ma obowiązku uzyskiwania opinii przed przechodzeniem do następnych kroków legislacyjnych. Dokładnie to samo dotyczy opinii prezesa Narodowego Banku Polskiego. Rada Ministrów jest władna podjąć decyzję, przyjąć projekt aktu prawnego i skierować go do Sejmu, nie zasięgając opinii. To, że pan prezes Belka nie dał opinii... Zresztą nie wiem tego, czy dał czy nie dał, ale z całą pewnością nie jest to warunek konieczny do tego, żeby procedować."

Tak niechlujny tryb procedowania ustawy miał swoje poważne podstawy w ówczesnej sytuacji finansów publicznych. Szacunki zawarte w ustawie budżetowej na rok 2013 były zdecydowanie zbyt optymistyczne, w związku z czym ustawa budżetowa musiała być znowelizowana, co skończyło się zwiększeniem deficytu budżetowego o 16 miliardów złotych. Zabieg taki byłby prawnie niemożliwy, gdyby I próg ostrożnościowy nadal wówczas obowiązywał.

Zawieszenie stosowania progu ostrożnościowego w roku 2013, wraz z uchwaleniem ustawy z dnia 8 listopada 2013 roku o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw[28], zmieniło się w uchylenie tego przepisu. Z tej perspektywy widać, jak trafne były uwagi Biura Legislacyjnego Kancelarii Sejmu – w aktualnym brzmieniu, art. 86a ustawy o finansach publicznych głosi, iż „przepisu art. 86 ust. 1 pkt 1 nie stosuje się w roku 2013". Problem w tym, że powołany przepis jest uchylony, a więc ustawodawca pozostawił w akcie prawnym odwołanie do nieistniejącej już normy. W nowelizacji z dnia 8 listopada 2013 roku zawarto natomiast przepisy wprowadzające do ustawy o finansach publicznych tzw. regułę wydatkową, mającą zastąpić dotychczasowy I próg ostrożnościowy.

Kośćcem tejże reguły jest następujący wzór matematyczny:

$$WYDn=WYDn-1*\cdot En(CPIn)\cdot[WPKBn+Kn]+En(\Delta DDn)$$

[28] *Tekst aktu prawnego dostępny w Internecie pod adresem: http://isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WDU20130001646*

2. Problematyka długu publicznego

Przy czym pierwsza wartość po znaku równości oraz pierwsza wartość z nawiasu kwadratowego są rozpisane w formie dalszych równań, z czego ta druga stanowi dokładnie pierwiastek ósmego stopnia z wyniku osobnego równania.

O ile w istocie idea reguły wydatkowej nie jest szczególnie skomplikowana, o tyle sposób jej przedstawienia (w formie trzech wzorów) sprawia, że w rzeczywistości wskaźnikami będzie można manipulować w sposób właściwie dowolny, ponieważ o ile do tej pory wystarczyło pokazać dwie wartości: wysokość długu publicznego i wysokość PKB za dany rok, aby stwierdzić, że np. należy uruchomić procedurę I progu ostrożnościowego, o tyle teraz ciężko oczekiwać, by przeciętny obserwator życia publicznego corocznie rozwiązywał wzory matematyczne zawarte w ustawie, uprzednio znajdując i podstawiając sobie do nich odpowiednie wartości (których jest w przepisie łącznie piętnaście), celem porównania polityki budżetowej rządu z wynikającymi z ustawy o finansach publicznych obowiązkami.

W zakresie teoretycznym, założeniem reguły wydatkowej jest uzależnienie wydatków budżetowych na rok N od średniookresowego (za 8 lat – sześć lat wstecz oraz prognozy za rok N-1 oraz N) realnego tempa wzrostu PKB pomnożonego przez wskaźnik inflacji CPI w taki sposób, że wydatki budżetu na rok N, równają się kwocie wydatków na rok N–1, skorygowanej o prognozę średniorocznego wskaźnika CPI na rok N-1, pomnożonej przez prognozowany średnioroczny wskaźnik CPI na rok N i średniookresowe tempo wzrostu PKB zsumowane z korektą (więcej o niej poniżej) oraz zsumowanej z prognozowaną wartością działań dyskrecjonalnych w zakresie podatków i składek na ubezpieczenia społeczne. Elementy te mogą podlegać pewnym korektom – jeśli dług publiczny przekroczy 48 proc. PKB, 2 punkty procentowe zostaną odjęte od średniookresowego realnego tempa wzrostu PKB. Natomiast w przypadku, w którym zadłużenie przekracza 43 proc. PKB, a nie przekracza 48 proc. PKB, wysokość korekty zależeć będzie od prognozowanej koniunktury – jeśli prognoza przyszłorocznego wzrostu PKB będzie niższa o ponad 2 punkty procentowe, niż wskaźnik średniookresowy, korekta nie zostanie zastosowana. W przeciwnym wypadku, korekta wynosić będzie 1,5 punktu procentowego odjętego od średniookresowego realnego tempa wzrostu PKB. Korekta modyfikowana jest analogicznie (zmieniają się wartości) w zależności od stosunku wysokości deficytu sektora rządowego i samorządowego do założonego celu.

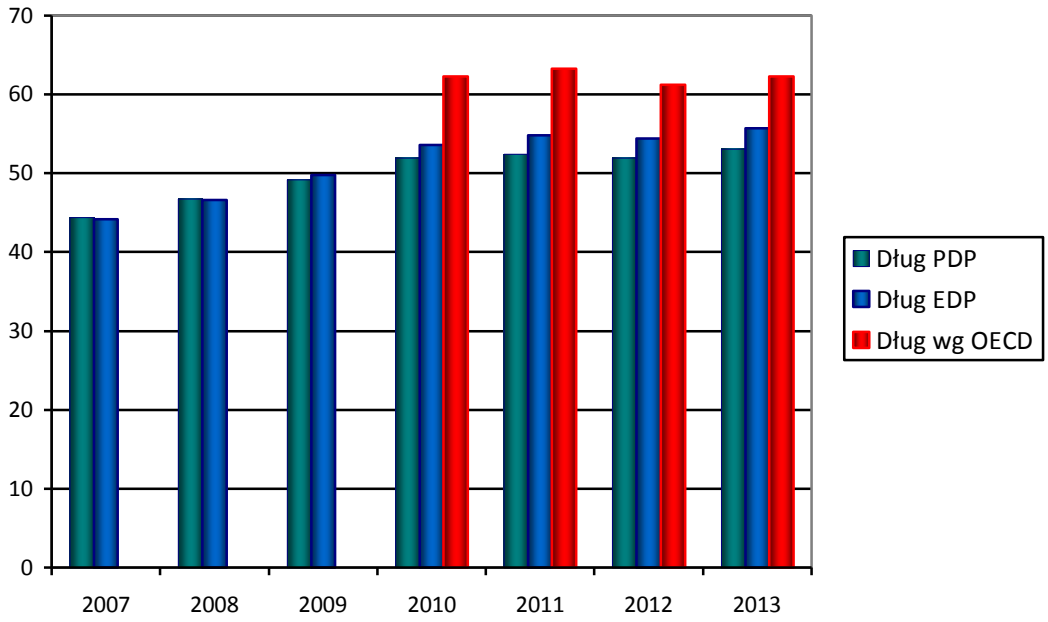
Reguła wydatkowa w obecnym kształcie ma zasadniczo trzy wady. Po pierwsze – jest zbyt skomplikowana, by stała się przedmiotem rozsądnej publicznej debaty, a więc społeczna kontrola nad polityką budżetową państwa staje się w znacznym stopniu utrudniona. Po drugie – w istocie swej, zależy ona od wartości prognozowanych, nieznanych jeszcze w momencie uchwalania budżetu. Zważywszy na fakt, iż to właśnie ze względu na zbyt optymistyczne prognozy dot. wskaźników ekonomicznych rząd zawiesił, a w końcu uchylił I próg ostrożnościowy nie sposób jest zakładać, że przy ustalaniu maksymalnego progu wydatków na dany rok budżetowy, wartość niezbędnych wskaźników zostanie przepowiedziana w sposób perfekcyjny. Po trzecie – z przeprowadzonych symulacji jasno wynika, że gdyby reguła wydatkowa obowiązywała od roku 2001, łączne wydatki do roku 2012 byłyby o ponad 12 miliardów złotych wyższe, niż w rzeczywistości[29].

[29] *Źródło: http://www.obserwatorfinansowy.pl/forma/analizy/nowa-regula-wydatkowa-czyli-matematyka-dla-zaawansowanych/*

2.2.2. Wysokość polskiego długu publicznego jawnego i ukrytego

Wysokość polskiego długu publicznego na przestrzeni kilku ostatnich lat, przedstawić można za pomocą następującego wykresu.

Wykres 2. Dług publiczny Polski w latach 2007 - 2013 jako proc. PKB[30].



Jak widać na powyższym wykresie, dług publiczny Polski liczony wg metody EDP jest zauważalnie wyższy niż dług publiczny Polski liczony wg metodą Ministerstwa Finansów. Ponadto dług publiczny liczony przez OECD (zgodnie ze standardem SNA 1993, tożsamym z ESA 95, jako że w roku 2014 większość państw nie dostosowała jeszcze swoich metod statystycznych do metodologii ESA 2010) jest znacząco wyższy od pozostałych dwóch wskaźników.

W poszczególnych kwartałach roku 2014 widać wyraźny spadek wskaźnika długu publicznego liczonego wg polskiej metody – o ile za IV kwartał 2013 roku dług publiczny wynosił 890,6 miliarda złotych, o tyle w III kwartale 2014 dług publiczny wynosił 802,1 miliarda złotych. Dług liczony wg metodologii EDP wynosił natomiast na koniec III kwartału 2014 roku 831,9 miliarda złotych, a za IV kwartał 2013 roku 926,1 miliarda złotych. Różnica jest więc wyraźna, jednak niestety tylko pozorna – spadek wysokości długu publicznego, wynika z reformy emerytalnej przeprowadzonej przez polski rząd, polegającej

[30] *Dane zaczerpnięte z dokumentu Ministerstwa Finansów: http://www.finanse.mf.gov.pl/documents/766655/1170490/zsfp_2014_09.pdf oraz z dokumentów OECD „Economic Outlook" za poszczególne lata od roku 2010, dostępnych w Internecie pod adresami: http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/economics/oecd-economic-outlook-volume-2014-issue-2/poland_eco_outlook-v2014-2-34-en#page1*
http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/economics/oecd-economic-outlook-volume-2012-issue-2/poland_eco_outlook-v2012-2-30-en#page1

na przeniesieniu środków emerytalnych z OFE do ZUS. Ta sztuczka księgowa zaowocowała znacznym spadkiem wysokości długu publicznego w oficjalnych statystykach, może jednak w niedługim czasie odbić się ustawodawcy czkawką, zwłaszcza że ustawa, za pomocą której dokonano tego ruchu zostanie – na skutek wniosku prezydenta oraz skargi złożonej przez RPO - zbadana przez Trybunał Konstytucyjny pod kątem zgodności z konstytucją[31]. Niezależnie jednak od wyroku TK, mimo wyraźnego spadku wysokości długu publicznego na początku 2014 roku, z każdym kolejnym kwartałem dług rósł, więc nie udało się zatrzymać tendencji zwyżkowej (co jest dosyć oczywiste, ponieważ nawet nie spróbowano tego zrobić).

Warto zwrócić uwagę na widoczną tendencję wzrostową – w ciągu 5 lat (lata 2008 – 2013) wysokość stosunku długu publicznego do PKB (wg metody EDP) wzrosła o niemal dziesięć punktów procentowych[32]. Jak już wspomniano, na początku 2014 roku odnotowano spadek, ale tendencja wzrostowa utrzymała się. W porównaniu do krajów regionu, w 2013 roku Polska była jednym z państw najbardziej zadłużonych. Stosunek długu publicznego do PKB w Estonii wynosił 10,1 proc. (!), w Czechach 45,7 proc., na Słowacji 54,6 proc. - a w Polsce, jak przedstawiono na wykresie, 55,7 proc. Mimo powyższych danych, wielu analityków i komentatorów twierdzi, że Polska jest – na tle państw zachodniej Europy – zadłużona w stosunkowo niewielkim stopniu. Teoretycznie jest to oczywiście prawda – wg danych Eurostatu, w 2013 roku dług publiczny Wielkiej Brytanii wynosił 81,9 proc. PKB, we Francji 85 proc. PKB, a we Włoszech aż 116,4 proc. PKB. Nie można jednak oceniać sytuacji Polski, jako wzór stawiając sobie sytuacje bogatych państw zachodnioeuropejskich, których gospodarki są o wiele bardziej rozwinięte, niż gospodarka polska. Żeby „porównywać porównywalne", należy przeanalizować stopień zadłużenia państw o mniej więcej analogicznym stopniu zamożności. Przyjąwszy PKB na mieszkańca jako obiektywny miernik, Wielka Brytania była na polskim poziomie rozwoju (rozumianym jako PKB per capita w wysokości zbliżonej do 13 tysięcy dolarów[33]) w roku 1987, a Francja w roku 1986. Dług publiczny Wielkiej Brytanii stanowił wówczas 39 proc. PKB[34], Francji natomiast 31,1 proc. PKB[35]. Ponadto, wysokie zadłużenie części państw europejskich jest skutkiem kryzysu finansowego. Klasycznym przykładem państwa, które do 2007 roku cechowało się stosunkowo niskim poziomem długu publicznego, gwałtownie rosnącym w latach następnych, jest Irlandia. Jeszcze w 2007 roku relacja irlandzkiego długu publicznego do PKB wynosiła 24 proc. Trzy lata później było to już 87,4 proc., a w roku 2013 aż 123,3 proc. Pogłębiający się kryzys, powodowany ekspansywną polityką monetarną, prowadził do drastycznego zwiększenia różnicy między dochodami, a wydatkami budżetowymi[36].

[31] *http://www.polskieradio.pl/42/3165/Artykul/1378915,OFE-juz-ponad-rok-czekaja-na-wyrok-Trybunalu-Konstytucyjnego*

[32] *http://ec.europa.eu/eurostat/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=en&pcode=teina225&plugin=1*

[33] *Źródło danych: http://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.PCAP.CD*

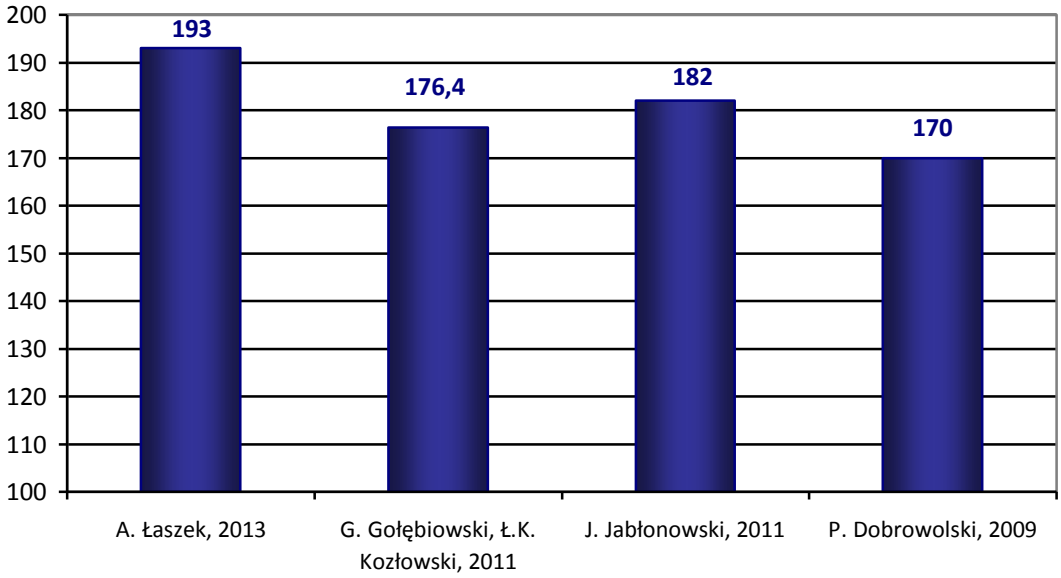
[34] *Dane za: http://www.ukpublicspending.co.uk/spending_chart_1950_2010UKp_11s1li011lcn_G0t_UK_National_Debt_As_Pct_GDP*

[35] *Dane za: http://www.tradingeconomics.com/france/government-debt-to-gdp*

[36] *Więcej na ten temat w artykule Natalii Białek pt. „Przyczyny wybuchu kryzysu strefy euro: rola polityki monetarnej USA oraz Europejskiego Banku Centralnego", dostępnym w Internecie pod adresem: http://workingpapers.wsiz.pl/pliki/working-papers/PRZYCZYNY%20WYBUCHU%20KRYZYSU_WSIZ%20WP_N%20Bialek_4.pdf*

Zagadnienie ukrytego długu publicznego nabiera z kolei szczególnej wagi w kontekście przedstawionego toku wcześniejszego wywodu obowiązku przedstawienia przez Polskę danych dot. wysokości zobowiązań wynikających z nabytych praw emerytalno – rentowych. Autorzy przedstawiają różne definicje ukrytego długu publicznego, jedna z nich została zaprezentowana na wcześniejszym etapie opracowania. Autorzy mają również różne zdania na temat wysokości ukrytego długu publicznego. Wynika to przede wszystkim z różnic w przyjętej metodologii, a jednocześnie z przeprowadzania badań w różnym czasie (a więc i z różnym dostępem do danych).

Wykres 3. Ukryty dług w Polsce jako proc. PKB wg różnych autorów[37].



Warto zauważyć, że najnowsze badanie dot. wysokości ukrytego długu publicznego w Polsce pochodzi z 2013 roku. W tym samym roku Zakład Ubezpieczeń Społecznych opublikował jednak skorygowaną prognozę salda rocznego FUS w latach 2015 – 2060[38], bardziej pesymistyczną, niż analogiczne prognozy z lat poprzednich.

ROK PROGNOZY ZUS	ZDYSKONTOWANE (ODPOWIEDNIO NA ROK 2010 I 2012) PROGNOZOWANE SALDO ROCZNE FUS W LATACH 2015 – 2025 (W MLN ZŁ)
2010	- 509 834
2013	- 614 912

[37] *Źródła: http://www.obserwatorfinansowy.pl/forma/rotator/dlug-ukryty-w-rozbieznych-interpretacjach/ , http://orka.sejm.gov.pl/WydBAS.nsf/0/42299C326ED4B9B0C1257A2A004498A6/$file/Strony%20odStudia_BAS_28-3.pdf*

[38] *Dokument dostępny w Internecie pod adresem: http://www.zus.pl/bip/pliki/Prognoza_fundusz_emerytalny_2015_2060.pdf*

Prognoza przeprowadzona w 2013 roku zakładała trzy możliwe warianty – od najbardziej pesymistycznego do najbardziej optymistycznego. Na potrzeby porównania, wybrano wariant środkowy.

Innym ciekawym narzędziem badawczym, służącym do kompleksowego oszacowania stanu finansów publicznych w danym państwie, jest wskaźnik nierównowagi budżetowej, prezentujący sumę zobowiązań państwa w danej perspektywie czasowej (wysokość długu na chwilę badania plus przyszłe deficyty), przy założeniu niezmienionej polityki fiskalnej i budżetowej, zdyskontowaną na czas przeprowadzenia badania.

Badanie takie, w odniesieniu do państw europejskich, zostało przeprowadzone w roku 2009 przez pana Jagadeesha Gokhale[39], badacza National Bureau of Economic Research (największej w Stanach Zjednoczonych ekonomicznej organizacji badawczej). Badanie odnosiło się do danych z roku 2004, jako końcową datę agregacji danych przyjęto rok 2051, jego wyniki streszczone zostały w poniższej tabelce.

PAŃSTWO	BUDŻETOWA NIERÓWNOWAGA JAKO PROC. PKB (2004)
NIEMCY	418, 2%
PORTUGALIA	491,9%
FRANCJA	549,2%
CZECHY	590,8%
POLSKA	1550,4%

Jak wynika z powyższej tabeli, nierównowaga budżetowa w Polsce niechlubnie odznacza się na tle reszty Europy. Według wspomnianych badań, Polska w 2004 roku potrzebowała kwoty wynoszącej 15-krotność ówczesnego PKB, by uregulować swoje zobowiązania do roku 2051.

Oczywiście analizy p. Gokhale nie należy przyjmować w sposób bezkrytyczny, ponieważ wynik operacji polegającej na zsumowaniu potencjalnych danych z kilkudziesięciu lat naprzód jest niezwykle czuły na przyjęte przez badacza założenia oraz na zbieżność jego przewidywań z rzeczywistością. Podanej w tabeli wartości nie należy więc traktować jako faktu, lecz jedynie jako prawdopodobną projekcję nierównowagi budżetowej w Polsce. Poczyniwszy jednak te uwagi, nie można zlekceważyć wyników badań p. Gokhale, stanowią one bowiem cenną wskazówkę przy próbie porównania sytuacji finansów publicznych w Polsce do innych państw.

Jak wykazano już dotychczas, wysokość długu publicznego w Polsce stanowi bardzo poważny problem – tym większy, że żaden z następujących po sobie rządów nie zechciał wziąć odpowiedzialności za naprawę polskich finansów publicznych. Analiza przyczyn wysokiego długu publicznego w Polsce znacznie przekraczałaby ramy niniejszego

[39] *Dokument pt. „Measuring the unfunded obligations of European countries" dostępny w Internecie pod adresem: http://www.ncpa.org/pdfs/st319.pdf*

opracowania, stanowiąc w zasadzie zagadnienie badawcze mogące być przyczynkiem do obszernej monografii. Z pewnością jako główne źródło długu należy wymienić niewydolny system emerytalny, który z kolei – ze względu na swoją specyfikę – zależny jest od zarówno od pogarszającej się sytuacji demograficznej, jak i od rozbudowanej struktury ubezpieczeń emerytalnych podlegających szczególnym zasadom (m.in. problematyka KRUS). Ponadto czynnikami o istotnym znaczeniu są na pewno: polityka budżetowa jednostek samorządu terytorialnego, niewspółmierność zakresu szeroko pojętych świadczeń socjalnych do poziomu ogólnej zamożności państwa (zbyt duży zakres świadczeń przy jednoczesnym niskim stopniu zamożności powoduje z jednej strony niewielką wartość tychże świadczeń - przez co nie pełnią one swojej zamierzonej roli, stanowiąc dalece niedoskonały mechanizm redystrybucyjny, z drugiej strony hamują proces rozwoju), a ostatecznie skrajnie zły system podatkowy, który pozwala wielkim korporacjom na niepłacenie podatków w ogóle, a nadmierne obciążenia nakłada na małe i średnie przedsiębiorstwa oraz ludzi o najniższych dochodach, negatywnie wpływając na stan polskiej gospodarki.

3. Wnioski

Na podstawie przedstawionych w opracowaniu informacji, należy wysnuć kilka wniosków. Po pierwsze – wysokość długu publicznego w Polsce jest ogromnym problemem. Niezależnie od medialnej narracji, wedle której „w porównaniu do państw zachodnich" Polska jest krajem mało zadłużonym (tezę tę można podważyć, choćby odwołując się do wskaźnika nierównowagi budżetowej czy pytając dlaczego władze tak mocno unikają przyjęcia w całości którejkolwiek z uznawanych w Europie metodologii liczenia długu publicznego, ewentualnie wskazując na fakt, że w 2013 roku byliśmy niemal liderem regionu, jeśli chodzi o stosunek długu publicznego do PKB), należy zwrócić uwagę na oczywistą tendencję wzrostu wysokości długu publicznego i zastanowić się nad jej przyczynami. Po drugie – istniejące „bezpieczniki" wmontowane w system prawny, by ograniczyć wysokość długu publicznego, spełniają swoją rolę w stopniu co najwyżej przeciętnym. Okazuje się bowiem, że w praktyce można nimi łatwo manipulować, a w razie potrzeby wręcz zawiesić stosowanie określonych progów ostrożnościowych, co doskonale pokazuje przykład sprzed kilku lat. Po trzecie – prędzej czy później Polska, niezależnie od stosowanych sztuczek księgowych, będzie musiała zmierzyć się z ukrytym długiem publicznym, którego wysokość jest bezpośrednio powiązana z fatalnym stanem systemu emerytalnego. Wydaje się, że to jedno z najistotniejszych wyzwań, stojących przed władzą centralną w ciągu kilku najbliższych lat.

FUNDACJA WARSAW ENTERPRISE INSTITUTE

BIURO@WEI.ORG.PL WWW.WEI.ORG.PL