Studia BAS
Nr 4(28) 2011, s. 9–24 www.bas.sejm.gov.pl

Andrzej Wernik*

Problemy definicji długu publicznego

Problems with definition of public debt: This article looks at the questions connected with identifying and measuring government debt in Poland. In the first section the author introduces the elements required for the accurate definition of public debt, i.e. subject scope of powers held by public authorities, object scope of liabilities that are included in public debt and the principles for their valuation. He also discusses the economic approach to defining public debt. The next section focuses on the issue of prospective debt (conditional liabilities) and hidden debt (implicit liabilities). The author highlights the problems related to the estimation of debt volumes, concluding that so-called hidden public debt should not be included in the definition.

* Dr nauk ekonomicznych, profesor Akademii Finansów w Warszawie; e-mail: if@af.edu.pl.

Podmiotowe aspekty długu publicznego

Dług publiczny definiuje się najczęściej jako zobowiązania pieniężne władz publicznych. W literaturze zamiennie używane są też określenia „dług narodowy", „dług państwowy" i „dług rządowy". Dług publiczny to kategoria ekonomiczna w wymiarze zasobu, czyli jest to wielkość ujmowana według stanu w określonym czasie (praktycznie na konkretną datę).

Ponieważ desygnatem w pojęciu „dług publiczny" są władze publiczne, niezbędne jest ich precyzyjne i jednoznaczne określenie w sensie podmiotowym. Inaczej mówiąc, chodzi o określenie zakresu podmiotowego sektora instytucji rządowych i samorządowych (ang. *general government*) w rozumieniu przyjętego w Unii Europejskiej „Europejskiego Systemu Ra-

chunków Narodowych i Regionalnych ESA 95"[1], zawierającego m.in. klasyfikację podmiotów występujących we współczesnej gospodarce.

Zgodnie z ESA 95 sektor instytucji rządowych i samorządowych: *obejmuje następujące jednostki instytucjonalne:*

a) *jednostki rządowe i samorządowe (z wyłączeniem producentów publicznych zorganizowanych jako przedsiębiorstwa czy instytucje finansowe publiczne lub na mocy specjalnych aktów prawnych uznane za jednostki posiadające osobowość prawną lub jednostki typu przedsiębiorstwo, jeśli zostały zaliczone do sektora przedsiębiorstw albo sektora instytucji finansowych), które administrują i finansują grupą działalności polegających głównie na dostarczaniu wyrobów i usług przeznaczonych na zaspokojenie potrzeb społeczeństwa;*
b) *instytucje niekomercyjne uznane za posiadające osobowość prawną, będące pozostałymi producentami nierynkowymi oraz kontrolowanymi i głównie finansowanymi przez jednostki rządowe lub samorządowe;*
c) *autonomiczne fundusze emerytalne, jeśli spełnione są oba warunki z punktu 2.74*[2].

Trudno te dość zawiłe sformułowania uznać za podstawę do precyzyjnego określenia zakresu podmiotowego sektora instytucji rządowych i samorządowych. Jednoznaczne jest tylko wyłączenie jednostek o charakterze komercyjnym, przede wszystkim przedsiębiorstw państwowych i samorządowych. Bardziej szczegółowe ustalenie zakresu sektora wymaga zastosowania metody enumeratywnej, kolejnego wyliczenia jednostek do niego zakwalifikowanych. Taką metodę zastosowano w ustawie z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. nr 157, poz. 1240) w odniesieniu do zakresu sektora finansów publicznych, który stanowi odpowiednik sektora instytucji rządowych i samorządowych w polskim prawie finansowym. Obydwa te sektory, raczej ich nazwy, odnoszą się do tej samej zbiorowości

[1] Rozporządzenie Rady (WE) nr 2223/96 z 25 czerwca 1996 r.; tłum. polskie: *Europejski System Rachunków Narodowych i Regionalnych ESA 95*, GUS, Warszawa 2000. Należy zauważyć, że przyjęte tam tłumaczenie nazwy sektora *general government* jako sektora instytucji rządowych i samorządowych jest niezbyt fortunne, gdyż niedokładnie oddaje sens określenia *general government*; bardziej prawidłowe byłoby tłumaczenie „sektor organów władzy publicznej".

[2] *Ibidem,* s. 50. Wspomniane warunki z pkt 2.74 wymagają, po pierwsze, by określone grupy społeczne były z mocy prawa zobowiązane do opłacania składek i, po drugie, by rząd był odpowiedzialny za zarządzanie funduszem w zakresie ustalania czy zatwierdzania wysokości składek i świadczeń (pkt 3.57).

jednostek (z pewnymi drobnymi różnicami zakresowymi, o których mowa będzie dalej) i można je utożsamiać ze sobą[3].

Identyfikowanie sektora instytucji rządowych i samorządowych oraz sektora finansów publicznych – ze świadomością różnic zakresowych – jest o tyle istotne, że Polska rozliczając się jako państwo członkowskie Unii Europejskiej[4] ze stanu swych finansów publicznych wobec władz Unii, musi dokonywać tego według przepisów właściwych dla sektora instytucji rządowych i samorządowych. Równocześnie rząd polski rozliczając się ze stanu finansów publicznych wobec Sejmu, dokonuje tego zgodnie z przepisami obowiązującymi w sektorze finansów publicznych.

Artykuł 9 ustawy o finansach publicznych stanowi, że: *sektor finansów publicznych tworzą:*

1) *organy władzy publicznej, w tym organy administracji rządowej, organy kontroli państwowej i ochrony prawa, sądy i trybunały,*
2) *jednostki samorządu terytorialnego – gminy, powiaty i samorządy województw oraz ich związki,*
3) *jednostki budżetowe,*
4) *samorządowe zakłady budżetowe,*
5) *agencje wykonawcze,*
6) *instytucje gospodarki budżetowej,*
7) *państwowe fundusze celowe,*
8) *Zakład Ubezpieczeń Społecznych i zarządzane przez niego fundusze, Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego i fundusze zarządzane przez jej prezesa,*
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 i państwowe instytucje filmowe,*
14) *inne państwowe lub samorządowe osoby prawne utworzone na podstawie odrębnych ustaw w celu wykonywania zadań publicznych, z wyłączeniem przedsiębiorstw, banków i spółek prawa handlowego.*

Wynikający z tego wyliczenia zakres sektora pokrywa się w zasadzie z zakresem ustalonym w ESA 95. Jeśli chodzi o państwowe i samorządowe

[3] Pojawienie się dwóch odmiennych nazw dla tej samej instytucji uznać trzeba za przejaw braku porządku w polskim prawie.

[4] Artykuł 121 i 126 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej.

osoby prawne, o których mowa w pkt 14, to muszą być one klasyfikowane indywidualnie i tu powstają różnice. Zgodnie z ESA 95 w interpretacji Eurostatu nie są zaliczone do sektora instytucji rządowych i samorządowych Polska Agencja Żeglugi Powietrznej oraz Polski Klub Wyścigów Konnych, które w Polsce zaliczone są do sektora finansów publicznych, natomiast zaliczone są Krajowy Fundusz Drogowy i Fundusz Kolejowy, które z kolei nie są zaliczone do sektora finansów publicznych[5]. O ile klasyfikacja Polskiej Agencji Żeglugi Powietrznej oraz Polskiego Klubu Wyścigów Konnych, a także – przynajmniej na razie – Funduszu Kolejowego – ze względu na niewielką skalę obrotów i zobowiązań tych jednostek nie ma praktycznie znaczenia, to inaczej jest z Krajowym Funduszem Drogowym, którego zobowiązania rzędu dziesiątek miliardów złotych stanowią jedno ze źródeł rozbieżności numerycznych pomiędzy długiem publicznym w ujęciu ESA 95 a długiem publicznym w ujęciu prawa polskiego.

Dla wyjaśnienia podmiotowej strony długu publicznego niezbędne jest jeszcze ustosunkowanie się do dwóch spraw. Pierwsza to określenie miejsca Skarbu Państwa. Skarb Państwa nie jest wymieniany wśród podmiotów zaliczonych w ustawie o finansach publicznych do sektora finansów publicznych, ale występuje w praktyce jako podmiot długu publicznego – statystycznie główny podmiot obejmujący ponad 90% całego długu. Nie wdając się w szczegółową dyskusję na temat charakteru prawnego Skarbu Państwa[6] i roli, jaką pełni w procesach gospodarczych i finansowych, można przyjąć, że stanowi on odpowiednik budżetu państwa w zakresie zobowiązań i zależności wynikających z funkcjonowania budżetu państwa. Budżet państwa nie ma osobowości prawnej – jest w gruncie rzeczy tylko rachunkiem, na który wpływają dochody i z którego dokonywane są wydatki. Nie może więc stawać się podmiotem należności i zobowiązań powstających w toku jego funkcjonowania, a w szczególności przyjmowania zobowiązań związanych z finansowaniem deficytu. Taką rolę spełnia natomiast jako osoba prawna Skarb Państwa, mimo że ma on jeszcze inne zadania (zwłaszcza w zakresie zarządzania mieniem państwowym).

Druga sprawa wymagająca wyjaśnienia to konsolidacja długu publicznego. Polega ona na eliminacji w rachunku długu wzajemnych zobowiązań

[5] Do 2009 r. do sektora finansów publicznych zaliczane były też jednostki badawczo-rozwojowe. Ustawa z 27 sierpnia 2009 r. zgodnie z wymaganiami Eurostatu wyłączyła je z tego sektora.

[6] Na ten temat patrz C. Kosikowski, *Finanse publiczne w świetle Konstytucji oraz orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego (na tle porównawczym)*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2004, s. 164–194; W. Gajl, *Skarb Państwa*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 1996, *passim*.

jednostek zaliczonych do sektora finansów publicznych. Wiąże się to z tzw. zasadą jedności formalnej finansów publicznych, która nakazuje traktowanie finansów publicznych w analizie makroekonomicznej jako jednej puli środków pieniężnych. Podziały wewnętrzne w sektorze finansów publicznych, wyodrębnienie jednostek zaliczanych do sektora, traktuje się jako zabieg techniczno-organizacyjny, mający służyć lepszemu funkcjonowaniu finansów publicznych. Słuszność takiego ujęcia potwierdza to, że wzajemne zobowiązania jednostek sektora mają przeważnie charakter rozliczeń techniczno-rachunkowych i nie wyrażają żadnej treści ekonomicznej[7].

Trzeba jednak zauważyć, że wpływ konsolidacji na wielkość długu publicznego jest nieznaczny. Na koniec 2010 r. dług publiczny jako suma zobowiązań jednostek sektora finansów publicznych wynosił przed konsolidacją 777,8 mld zł, a po konsolidacji 748,5 mld zł. Jak widać, różnica wynosiła 3,9%[8]. Nie oznacza to oczywiście, by sprawę konsolidacji należało lekceważyć, ale nie można też przypisywać jej nadmiernego znaczenia.

Przedmiotowe ujęcie długu publicznego i metody jego liczenia

Definicja długu publicznego prócz wyliczenia podmiotów, których zobowiązania wchodzą w jego skład, musi określać przedmiot długu, to znaczy jakie zobowiązania oraz jak ujmowane i liczone składają się na dług. Występuje tu kilka problemów, które po kolei zostaną omówione.

Po pierwsze, wyjaśnienia wymaga, czy chodzi o dług brutto, czy dług netto. Dług brutto to suma zobowiązań bez żadnych korekt, natomiast dług netto to suma zobowiązań pomniejszona o sumę należności podmiotów sektora, oczywiście tak samo, jak suma zobowiązań, skonsolidowana. Sytuację finansową sektora teoretycznie lepiej obrazuje dług netto, gdyż należności stanowią w jakiejś mierze pokrycie zobowiązań. Aby tak było, niezbędna jest pewna odpowiedniość czasowa zobowiązań i należności. Jednakże struktura czasowa zobowiązań, to znaczy struktura ich zapadalności, jest ściśle i jednoznacznie określona, natomiast struktura czasowa znacznej części należności jest niedookreślona (nie wiadomo, kiedy uda się

[7] Przykładem mogą być zobowiązania Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (FUS) wobec Skarbu Państwa z tytułu pożyczek udzielanych ze środków budżetowych zamiast dotacji (w celu prezentacyjnego obniżenia deficytu budżetu państwa), później umarzane.

[8] Tak wynika z danych przedstawionych przez Ministerstwo Finansów, *Zadłużenie sektora finansów publicznych*, Warszawa, 30 marca 2011 r.

je ściągnąć[9]). Dlatego owa zgodność czasowa jest w praktyce nieosiągalna. Pełną płynność mają natomiast środki na rachunkach bankowych i odliczenie ich od stanu zobowiązań miałoby pewne uzasadnienie. Dyskusyjna jest sprawa aktywów finansowych, jak akcje i udziały w spółkach prawa handlowego, udzielone pożyczki, papiery wartościowe (inne niż akcje, np. zagraniczne obligacje rządowe) itp.; bardzo często wątpliwa może być ich wycena, a nawet faktyczna możliwość ich upłynnienia. Z wymienionych powodów dominuje ujmowanie długu publicznego jako długu brutto; dotyczy to zarówno prawa polskiego, jak i ESA 95 oraz innych międzynarodowych i krajowych systemów prezentacyjnych. Dług netto pojawia się co najwyżej jako informacja dodatkowa czy uzupełniająca; w prawie polskim nie ma wzmianki, że taki dług może być obliczany.

Po drugie, określenia wymaga sprawa wyceny długu publicznego. W prawie polskim (w art. 73 obowiązującej ustawy o finansach publicznych) przyjęto, że dług publiczny oblicza się jako wartość nominalną zobowiązań, przy czym wartość nominalna rozumiana jest jako kwota świadczenia głównego, należna do zapłaty w dniu wymagalności zobowiązania. Oznacza to stabilność wartości zobowiązań w czasie, jednak uczyniony jest wyjątek dla zobowiązań indeksowanych lub kapitalizowanych. Wartość nominalna odpowiada początkowej wartości nominalnej z uwzględnieniem przyrostu kapitału, wynikającego z indeksacji lub kapitalizacji, naliczonego na koniec okresu sprawozdawczego. W polskiej praktyce publiczne zobowiązania tego rodzaju występują w wielkościach śladowych.

W zakresie wyceny zobowiązań występuje różnica pomiędzy postanowieniami ESA 95 a zmodyfikowaną wersją tych zobowiązań stosowanych w praktyce przez Eurostat na podstawie rozporządzenia Rady (WE) nr 479/2009 z 25 maja 2009 r. o stosowaniu protokołu w sprawie procedury dotyczącej nadmiernego deficytu dołączonego do Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską[10]. W art. 1 tego dokumentu znajduje się definicja, zgodnie z którą dług publiczny liczy się jako całościowy dług brutto według wartości nominalnej. Analogicznie jak w prawie polskim uwzględniono w odniesieniu do zobowiązań indeksowanych przyrost wartości nominalnej zgodnie z wskaźnikiem indeksacji przypadającym na koniec roku. Jeśli chodzi o zobowiązania wyrażone w walutach obcych, to zostają one przeliczone na walutę krajową" na podstawie reprezentatywnego rynkowego kursu walutowego z ostatniego dnia roboczego każdego roku.

[9] Dotyczy to w szczególności należności z tytułu zaległości podatkowych, różnego rodzaju zwrotów, regresów itp. Znaczna część tych należności nigdy nie będzie ściągnięta.

[10] Obecnie jest to protokół nr 12 do Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej.

Tak zmodyfikowany dług publiczny określa się jako dług EDP (ang. *excessive procedure deficit* – procedura nadmiernego deficytu) albo dług Maastricht w odróżnieniu od długu według ESA 95, w którym wycena zobowiązań następuje według ich wartości rynkowej. Taka wycena jest, być może, właściwa dla przedsiębiorstw czy instytucji finansowych, ale nie dla instytucji rządowych i samorządowych. Do długu według ESA 95 powinny być dodane naliczone memoriałowo, a jeszcze niezapłacone odsetki od zobowiązań zaliczonych do długu.

Nominalne ujmowanie długu publicznego jest cechą wspólną prawa polskiego i stosowanej przez Eurostat metody EDP. Należy zauważyć, że istnieje teoretyczna możliwość odmiennego ujmowania długu, mianowicie liczenie długu według kapitału. Polega ona na sumowaniu kwot wpłacanych przez wierzycieli przy zawieraniu umów dotyczących powstawania zobowiązań. Różnica w stosunku do ujęcia nominalnego polega na tym, iż niektóre instrumenty dłużne (np. bony skarbowe, obligacje) sprzedawane są na zasadzie dyskonta, to znaczy po cenie niższej od ich wartości nominalnej. Prezentowanie długu według kapitału obok długu w ujęciu nominalnym stosowane było w Polsce w latach 90. ubiegłego stulecia, ale zaniechano jego publikowania, ponieważ nie miało to żadnego praktycznego znaczenia[11].

Rozbieżności pomiędzy prawem polskim a metodą EDP dotyczą też zakresu rodzajów zobowiązań wchodzących w skład długu publicznego. Artykuł 72 ustawy o finansach publicznych wymienia następujące tytuły zobowiązań:

1) wyemitowane papiery wartościowe opiewające na wierzytelności pieniężne,
2) zaciągnięte kredyty i pożyczki,
3) przyjęte depozyty,
4) wymagalne zobowiązania wynikające z odrębnych ustaw oraz prawomocnych orzeczeń sądów lub ostatecznych decyzji administracyjnych,
5) wymagalne zobowiązania uznane za bezsporne przez właściwą jednostkę sektora finansów publicznych będącą dłużnikiem.

Katalog rodzajów zobowiązań ustalany we wspomnianym rozporządzeniu Rady nr 5479/2009 obejmuje:

[11] Uwzględnienie długu według kapitału zapewniałoby bardziej prawidłowe liczenie wynikowego oprocentowania długu jako kosztu jego obsługi, ale w Polsce sprawa wynikowego oprocentowania długu nie jest przedmiotem zainteresowania.

1) gotówkę i depozyty,
2) papiery wartościowe inne niż akcje, z wyłączeniem instrumentów pochodnych,
3) pożyczki w rozumieniu przyjętym w ESA 95, to znaczy oprócz standardowych pożyczek także zobowiązania z tytułu umów o partnerstwie publiczno-prywatnym oraz papiery wartościowe, których zbywalność jest ograniczona (tzn. nie istnieje dla nich płynny rynek wtórny)[12].

Zasadnicza różnica dotyczy zobowiązań wymagalnych jednostek sektora, które nie są uwzględnione w katalogu rozporządzenia Rady, ponieważ nie występują w przyjętej w Unii Europejskiej, zgodnie z ESA 95, metodzie rejestracji w ujęciu memoriałowym. Metoda ta zakłada rejestrowanie operacji w momencie ich powstania, zmiany, ustania lub wygaśnięcia, niezależnie od przepływu środków pieniężnych, najczęściej wyprzedzająco w stosunku do ich faktycznego przepływu. W warunkach stosowania metody kasowej, która zakłada rejestrację operacji w momencie faktycznego przepływu środków pieniężnych, występuje zjawisko niezapłaconych w terminie zobowiązań, głównie z tytułu faktur od dostawców, które muszą być uwzględnione w rachunku długu. Nie oznacza to oczywiście, że przy metodzie memoriałowej nie ma niezapłaconych w terminie faktur, ale sprawa pozostaje poza podstawową ewidencją. W praktyce oznacza to, iż w metodzie kasowej dług jest nieco wyższy, natomiast deficyt sektora nieco niższy, bo niższe są wydatki publiczne, jednakże wszystko to sprowadza się do pewnego przesunięcia w czasie[13].

Szczególnym przypadkiem jest sprawa przedsięwzięć infrastrukturalnych realizowanych w formie partnerstwa publiczno-prywatnego. Zobowiązania z tego tytułu według prawa polskiego nie są zaliczane do długu publicznego, natomiast według regulacji Unii Europejskiej rozliczane są w zależności od podziału ryzyka ponoszonego przez strony[14].

---

[12] Por. *Statystyka sektora instytucji rządowych i samorządowych*, GUS, Warszawa 2010, s. 96.

[13] Na koniec 2010 r. zobowiązania wymagalne jednostek budżetowych, funduszy celowych i innych nieposiadających osobowości prawnej jednostek sfery budżetowej szczebla centralnego stanowiły 0,003% długu Skarbu Państwa. Na koniec 2009 r. poziom zobowiązań wymagalnych był wyższy, gdyż stanowił on 0,04% długu Skarbu Państwa. Jak widać, są to wielkości śladowe, ale w instytucji zobowiązań wymagalnych tkwi pewien potencjał manipulacyjny: umożliwiają w razie potrzeby przesunięcie części wydatków na rok następny i zmniejszenie w ten sposób deficytu.

[14] Por. *Statystyka sektora instytucji rządowych*, *op. cit*., s. 56, 57 i 99.

W efekcie dotychczasowych rozważań można przyjąć następującą definicję długu publicznego: „jest to suma zobowiązań pieniężnych brutto jednostek zaliczonych do sektora (odpowiednio finansów publicznych bądź instytucji rządowych i samorządowych), liczonych według wartości nominalnej, niespłaconych do końca okresu sprawozdawczego".

Okoliczność, że zobowiązania są oprocentowane, nie powinna być traktowana – choć pojawia się to w literaturze – jako cecha konstytutywna długu. Gdyby – choć zdarza się to raczej rzadko – wystąpiło zobowiązanie nieoprocentowane (np. nieoprocentowany kredyt jakiejś międzynarodowej instytucji finansowej), to nic nie stoi na przeszkodzie, by zaliczyć go do długu publicznego. Oczywiście taką cechą konstytutywną jest natomiast obowiązek spłacenia zobowiązania pieniężnego. Dyskusyjna mogłaby być jednak sprawa zaliczenia do długu zobowiązania, które po upływie określonego czasu, pod warunkiem spełnienia jakichś zobowiązań niepieniężnych, podlegało umorzeniu. Natomiast do długu powinno być zaliczone zobowiązanie, które nie podlega umorzeniu, ale wymaga wypłacania odsetek bez ograniczenia czasowego[15].

Przedstawiona definicja długu publicznego jest zgodna zarówno z art. 72 i 73 ustawy o finansach publicznych, jak i stosowaną przez Eurostat formułą długu EPD. Różnice między nimi dotyczą spraw szczegółowych, a mianowicie:

- zakresu podmiotowego sektora,
- konsekwencji zastosowanej metody rejestracji (memoriałowa czy kasowa),
- ujęcia zobowiązań wynikających z partnerstwa publiczno-prywatnego.

Ekonomiczna definicja długu publicznego

Do tej pory rozpatrywaliśmy definicje, a raczej czynniki definiujące dług publiczny o charakterze formalno-prawnym i rachunkowym. Są one prawdziwe, ale nie oddają materii ekonomicznej długu. W sensie ekonomicznym dług publiczny może być zdefiniowany jako skumulowana suma deficytów sektora finansów publicznych (bądź sektora instytucji rządowych i samorządowych) z lat poprzednich[16]. Definicja taka pokazuje przyczyny powsta-

[15] Przykładem mogą być występujące w Wielkiej Brytanii tzw. konsole (*consolidated annuities*) – papiery rządowe, od których wypłacane są odsetki, ale które nie mają daty umorzenia.

[16] Por. A. Wernik, *Finanse publiczne – cele, struktury, uwarunkowania*, PWE, Warszawa 2011, s. 108.

wania długu, mianowicie powstaje on przede wszystkim w wyniku operacji związanych z finansowaniem deficytu, jak emitowanie papierów wartościowych oraz zaciąganie pożyczek i kredytów. Oczywiście są inne przyczyny powstawania długu, ale ich znaczenie jest przeważnie niewielkie.

Definiowanie długu publicznego jako skumulowanych deficytów z przeszłości ma także znaczenie instruktywne, gdyż pokazuje, że jedynym skutecznym środkiem oddziaływania w znaczącej skali na tempo wzrostu długu jest ograniczanie deficytu. I konsekwentnie dalej, że jedynym możliwym środkiem zmniejszenia wielkości numerycznej długu jest uzyskanie w finansach publicznych nadwyżki, która zapewni środki na spłacenie długu. Bez uzyskania nadwyżki spłata zobowiązań składających się na dług publiczny może następować jedynie w formie refinansowania, to znaczy ze środków uzyskiwanych w drodze zaciągania nowych zobowiązań. Spłacane są więc poszczególne zobowiązania składające się na dług, ale dług jako suma zobowiązań pozostaje bez zmiany, a więc nie jest spłacany. Dlatego konieczne jest rozróżnienie pomiędzy spłatą długu, a spłatą poszczególnych zobowiązań.

Ścisły związek pomiędzy saldem finansów publicznych – deficytem bądź nadwyżką – a kształtowaniem się długu publicznego, jego wzrostem bądź zmniejszeniem (w wyniku ewentualnej spłaty), jest najważniejszą prawidłowością ekonomiczną w zakresie długu publicznego.

Istnieje inna niż spłata metoda uwolnienia się przez władze państwowe od istniejącego długu, mianowicie repudiacja, czyli odmowa honorowania dotychczasowego długu bądź w formie łagodniejszej – restrukturyzacja długu, to znaczy uzyskanie (często prawie wymuszenie) od wierzycieli umorzenia części zobowiązań. Jednakże jest to postępowanie nader niebezpieczne, gdyż powoduje utratę zdolności kredytowej i różne utrudnienia dla państwa, które odważyło się na taki krok w dzisiejszym zglobalizowanym świecie.

Dług publiczny stanowi – co jest istotne z ekonomicznego punktu widzenia – źródło określonych obciążeń dla gospodarki jako całości i samego sektora finansów publicznych. Obciążenia te polegają, po pierwsze, na konieczności płacenia odsetek oraz, po drugie, na spłacie długu.

Omawiając obciążenia dla gospodarki, trzeba wyraźnie odróżniać obciążenia wynikające z długu krajowego i z długu zagranicznego (rozumianego zgodnie z kryterium rezydenta[17]). Zarówno płatności odsetkowe, jak i spłaty odnoszące się do długu krajowego nie stanowią obciążenia dla gospodarki krajowej, bo są to tylko transfery pomiędzy sektorem finansów

[17] Inwestor nierezydent nabywający na rynku krajowym obligacje czy udzielający pożyczki w większości przypadków będzie transferował odsetki i spłaty za granicę – dlatego też kryterium miejsca emisji nie byłoby właściwe.

publicznych a pozostałymi sektorami gospodarki, natomiast odsetki i spłaty dotyczące długu zagranicznego obciążają bilans płatniczy, a więc stanowią rzeczywiste obciążenie dla gospodarki krajowej. Stwierdzenie, że dług krajowy nie stwarza obciążeń dla gospodarki krajowej, nie oznacza, że nie powoduje on w określonym zakresie dodatkowej redystrybucji dochodów i że ta redystrybucja może, choć nie musi, oddziaływać negatywnie na wzrost gospodarczy. Jednakże jest to już inny problem, który wymaga rozważenia w szerszym kontekście i w powiązaniu z konkretną sytuacją.

Dla sektora finansów publicznych i płatności odsetkowe, i sprawa spłaty stanowią istotne obciążenie, tym większe, im wyższy jest poziom długu. Jednakże płatności odsetkowe zależą nie tylko od wielkości długu, lecz także od wysokości oprocentowania, które z kolei uzależnione jest od zarówno krótko-, jak i średniookresowej oceny stanu finansów publicznych danego kraju przez rynki finansowe. Kryteria tej oceny to odrębny temat, jednak należą do nich zarówno poziom długu, jak i skala jego refinansowania.

Wrócić teraz trzeba do sprawy refinansowania. Spłata długu w ujęciu całościowym raczej nie wydaje się realna w odniesieniu nie tylko do Polski, ale większości krajów zarówno wysoko, jak i średnio rozwiniętych, nie mówiąc już o krajach słabo rozwiniętych. Wymagałoby to bowiem wysokich nadwyżek budżetowych, co z kolei mogłoby zostać osiągnięte tylko w drodze bardzo znacznego podniesienia podatków – o 40–50%, licząc w stosunku do aktualnych dochodów podatkowych. Miałoby to oczywiście zabójczy wpływ na możliwości wzrostu gospodarczego i trudno oczekiwać, by jakiś kraj podjął taką praktykę. Skoro nie jest realna spłata długu, to niezbędne jest refinansowanie (rolowanie). Refinansowanie nie powoduje szczególnych kosztów i można by je uważać za neutralne – zwłaszcza jeśli udaje się utrzymać oprocentowanie na stabilnym poziomie. Jednak łączy się ono ze zwiększonym ryzykiem, czy rynek finansowy zaakceptuje zgłaszane potrzeby pożyczkowe, obejmujące prócz finansowania bieżącego deficytu także rolowanie[18]. Na ogół udaje się to, jeśli sektor finansów publicznych wywiązuje się skrupulatnie ze swych zobowiązań wobec wierzycieli, regularnie płaci odsetki i wykupuje papiery, na które zapadł termin. Niemniej trzeba brać pod uwagę, że rosnący dług i rosnąca w związku z tym skala refinansowania niekorzystnie wpływają na ocenę wiarygodności, co może się odbijać na warunkach uzyskiwania nowych pożyczek[19].

[18] Por. A. Wernik, *Finanse publiczne*, *op. cit*., s. 118.

[19] W Polsce potrzeby pożyczkowe spowodowane refinansowaniem są dwu-, a nawet trzykrotnie wyższe od potrzeb pożyczkowych związanych z finansowaniem bieżącego deficytu.

Konieczność refinansowania długu, zwłaszcza gdy łączy się z finansowaniem bieżących deficytów, upodabnia finanse publiczne do piramidy finansowej, to znaczy instytucji finansowej, która może zachować płynność i wywiązywać się na bieżąco ze swych zobowiązań tylko zaciągając nieustannie coraz to nowe pożyczki. Zahamowanie dopływu nowych pożyczek doprowadziłoby nieuchronnie do kryzysu finansowego, dotyczącego boleśnie całej gospodarki. Tak było w przypadku kryzysów finansowych w Argentynie w 2001 r. i w Grecji w 2009 r.

Powyższe uwagi dotyczące płatności odsetkowych i refinansowania wskazują na celowość uzupełnienia „ekonomicznej" definicji długu publicznego o wynikające z nich elementy. Definicja taka mogłaby brzmieć: „dług publiczny stanowią skumulowane deficyty finansów publicznych z przeszłości pociągające za sobą konieczność płacenia odsetek oraz spłaty zaciągniętych w związku z finansowaniem deficytów zobowiązań bądź ich refinansowania".

Poprawności definicji nie zakłóca konstatacja, iż mogą występować, jako zjawisko marginesowe, zobowiązania wymagające spłaty, ale nieoprocentowane, jak również zobowiązania wymagające płacenia odsetek, ale niepodlegające spłacie.

Warto w tym miejscu zwrócić uwagę na dwie cechy długu publicznego jako kategorii ekonomicznej:

1) jest on wielkością wynikową, to znaczy powstaje jako wynik określonych działań, konkretnie finansowania deficytów finansów publicznych, ale nie jest ich bezpośrednim celem, przeciwnie na ogół tak się finansuje deficyty, by przyrosty długu i koszty jego obsługi były jak najniższe,
2) jest on wielkością zbiorczą, agregatową jako suma różnorodnych zobowiązań, a nie wielkością jednorodną, zawsze powinien być traktowany jako agregat o zróżnicowanej strukturze.

Zagadnienia długu potencjalnego i ukrytego

Dotychczasowe rozważania dotyczyły długu rzeczywistego (używane są też określenia „dług formalny", „dług standardowy", „dług *explicite*" itd.) Jednakże występują też problemy związane z długiem potencjalnym i tzw. długiem ukrytym.

Przez dług potencjalny (inaczej warunkowy) rozumie się przeważnie zobowiązania wynikające z aktualnych aktów prawnych bądź zawartych umów, których wysokość jest trudna do określenia, a zapadalność wiąże się z wystąpieniem konkretnego zdarzenia, które może także nie nastą-

pić[20]. Dobrym przykładem są tutaj zobowiązania wynikające z udzielonych przez Skarb Państwa bądź jednostki samorządu terytorialnego poręczeń i gwarancji. W polskiej praktyce wypłaty z tytułu udzielonych gwarancji i poręczeń są nieznaczne w stosunku do łącznej ich kwoty. Nie kreują też długu rzeczywistego, bo są na bieżąco regulowane z wydatków budżetowych. Cechą tego rodzaju zobowiązań jest również to, że ewentualne starania o uniknięcie ich wykonania na ogół nie wywołuje negatywnych skutków dla wiarygodności na rynku finansowym.

Za element długu potencjalnego można uznać ewentualne zobowiązania związane z reprywatyzacją. Tutaj nie ma wprawdzie podstaw prawnych (prócz podlegających różnej interpretacji przepisów Konstytucji), ale istnieje pewnego rodzaju presja moralna, by sprawę rozwiązać. Polityka kolejnych rządów polega na odraczaniu sprawy w nadziei, że uda się uniknąć konkretyzacji zobowiązań reprywatyzacyjnych, choć są one w pewnym zakresie egzekwowane indywidualnie na drodze sądowej. Na marginesie warto zauważyć, że wyzbyto się nieopatrznie źródła, które mogłoby – i z natury rzeczy powinno – sfinansować zobowiązania reprywatyzacyjne w przyzwoitej skali, mianowicie przychodów z prywatyzacji, które zostały przeznaczone na finansowanie kapitałowego systemu emerytalnego. Tylko 5% przychodów z prywatyzacji trafiło do 2010 r. na Fundusz Reprywatyzacji, obecnie udział ten jeszcze obniżono.

Odrębną sprawą jest tzw. dług ukryty (*implicite liabilities*). Pojęcie to pojawiło się w związku z problemami publicznych systemów emerytalnych zagrożonych w długim okresie niekorzystnymi zmianami demograficznymi. Skumulowane przewidywane wypłaty świadczeń emerytalnych należne osobom uczestniczącym w systemie emerytalnym, z uwzględnieniem struktury czasowej, można traktować jako sumę zobowiązań określaną właśnie jako ukryty dług emerytalny[21]. Podejście takie budzi jednak wątpliwości. W gruncie rzeczy chodzi tutaj o długookresową (można w tym celu przyjąć dowolny horyzont czasowy) projekcję wydatków emerytalnych (czyli wypłacanych świadczeń emerytalnych) systemu finansów publicznych, którego częścią jest publiczny system emerytalny. Jednakże projekcję tego rodzaju można opracować także dla innych pozycji wydatkowych, na przykład dla wydatków na oświatę, wymiar sprawiedliwości itd., ale czy w związku z tym celowe jest mówienie o „ukrytym długu szkolnym", „długu sądowym", „długu wojskowym" itd. Wydatki publiczne z wydatkami emerytal-

[20] Por. K. Marchewka-Bartkowiak, *Zarządzanie długiem publicznym*, PWN, Warszawa 2008, s. 187.

[21] Por. M. Góra, *System emerytalny*, PWE, Warszawa 2003.

nymi włącznie tworzą określoną całość, wymagającą ich ujmowania zarówno w perspektywie krótko-, jak i długookresowej. Tylko wówczas można w prawidłowy sposób planować ich pokrycie przewidywanymi dochodami. W tym celu niezbędne jest opracowanie projekcji dochodów publicznych i skonfrontowanie jej z projekcją wydatków tak, aby określić dopuszczalny poziom deficytu i niezbędne zmiany instytucjonalne, które mogą doprowadzić do zmodyfikowania zarówno projekcji wydatków, jak i projekcji dochodów. Na tym polega standardowe postępowanie w zakresie finansów publicznych w dążeniu do zapewnienia równowagi fiskalnej. Wyłączanie spraw emerytalnych z szerszego kontekstu finansów publicznych może tylko zaciemnić obraz sytuacji, co oczywiście nie oznacza, by nie uwzględniać specyficznych uwarunkowań dotyczących spraw emerytalnych.

Nie wydaje się, by celowe było łączenie długookresowych projekcji finansów publicznych ze sprawą definiowania długu publicznego i traktowanie przyszłych wydatków jako szczególnego rodzaju długu. Są to różne sprawy – każda ważna i trudna – i mieszanie ich nie służy przejrzystości finansów publicznych. W ogóle błędem jest mylenie długu i przewidywanych wydatków, gdyż są to odrębne kategorie ekonomiczne występujące w odmiennych wymiarach i wymagające odmiennego traktowania w ramach polityki fiskalnej.

Redefinicja długu publicznego – podsumowanie

Zgłaszane były różne propozycje modyfikacji definicji długu publicznego w kierunku szerszego uwzględnienia spraw emerytalnych. Intencją części tych propozycji było zmniejszenie wysokości długu publicznego Polski, a także równolegle deficytu sektora instytucji rządowych i samorządowych, przyjmowanego w procedurze nadmiernego deficytu o zaszłości związane z reformą emerytalną z 1999 r. W odniesieniu do długu miałoby to polegać na odliczeniu z kwoty długu sumy stanu kont otwartych funduszy emerytalnych. Pomysł ten słusznie nie został przyjęty przez Komisję Europejską, gdyż naruszałby zasadę, że dług to suma zobowiązań, od których płacone są odsetki i które podlegają procedurze refinansowania. W zamian – jak wiadomo – Komisja zgodziła się na pewne podwyższenie poziomu wskaźnika deficytu relacjonowanego do PKB stanowiącego podstawę ewentualnego wdrożeniu procedury nadmiernego deficytu w krajach, które dokonały kosztownej reformy emerytalnej. Sprawa nie dotyczy długu publicznego, gdyż, jak na razie, wielkość długu nie stanowi kryterium w procedurze nadmiernego deficytu, a dług publiczny Polski kształtuje się poniżej wielkości referencyjnej 60% PKB.

Inne propozycje polegają na włączeniu do długu rzeczywistego (czyli długu *explicite*) części czy całości ukrytego długu emerytalnego (określanego jako dług *implicite*). Nie wydaje się, by miało to sens, bo ten „dług *implicite*" nie jest podstawą naliczania płatności odsetkowych obciążających finanse publiczne ani nie ma wpływu na wielkość potrzeb pożyczkowych zgłoszonych na rynku w ramach refinansowania długu. Byłaby to tylko zabawa statystyczna, niedotykająca realnych problemów związanych z zarządzaniem długiem.

Bibliografia

Europejski System Rachunków Narodowych i Regionalnych ESA 95, GUS, Warszawa 2000.

Gajl N., *Skarb Państwa*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2004.

Góra M., *System emerytalny*, PWE, Warszawa 2003.

Kosikowski C., *Finanse publiczne w świetle Konstytucji i orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego (na tle porównawczym)*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2004.

Marchewka-Bartkowiak K., *Zarządzanie długiem publicznym*, PWN, Warszawa 2008.

Statystyka sektora instytucji rządowych i samorządowych, GUS, Warszawa 2010.

Wernik A., *Finanse publiczne. Cele, struktury, uwarunkowania*, PWE, Warszawa 2011.