

Dług publiczny

doc. dr Marek Grzybowski

styczeń 2020

Katedra Prawa Finansowego

Dług publiczny w Polsce

- od 40 lat jeden z najpoważniejszych problemów finansowych Polski
- trzy czynniki wpłynęły na jego wielkość:
 - **kryzys długu PRL** – podobny do kryzysu w latach 80. w Trzecim Świecie;
 - **kryzys długu publicznego** podobny do tego, jaki jest doświadczeniem bogatych państw Zachodu;
 - **lokalna specyfika** – reforma emerytalna 1999 roku.

Przyczyny powstawania długu publicznego

- wzmożone wydatki publiczne (np. w okresach kryzysów gospodarczych)
- uporczywie występujący deficyt budżetowy
- świadoma polityka utrzymywania deficytu budżetowego
- niepodnoszenie podatków i powstrzymywanie się od cięć wydatków budżetowych

Konsekwencje długu publicznego

- wzrost inflacji
- wzrost stóp procentowych
- ponoszenie rosnących kosztów obsługi długu
- konieczność wykorzystania bieżących dochodów budżetowych na finansowanie deficytu z przeszłości
- przerzucanie kosztów spłaty na przyszłe pokolenia
- rolowanie (refinansowanie) długu
 - spłata starego długu poprzez zaciąganie nowego

Definicje długu publicznego w literaturze

- finansowanie zobowiązania władz publicznych z tytułu zaciągniętych pożyczek
- zagregowana i skonsolidowana wartość zobowiązań sektora publicznego z określonych tytułów
- suma pozostałych do spłacenia pożyczek państwowych

Aspekty długu publicznego

- aspekt podmiotowy – jakie podmioty (lub podmiot) zaciągają zobowiązania kreujące dług publiczny,
- aspekt przedmiotowy – zakres form, w jakich zobowiązania te są zaciągane
- aspekt przyczynowy – następstwa prawne zaciągania zobowiązań

Dwa pojęcia

- państwowy dług publiczny
- dług Skarbu Państwa

Państwowy dług publiczny

- wartość nominalna zobowiązań jednostek sektora finansów publicznych, ustalona po wyeliminowaniu wzajemnych zobowiązań między jednostkami tego sektora
 - wartość nominalna, a więc bez uwzględnienia kosztów
 - dług całego sektora finansów publicznych
 - określany jest:
 - jako łączna kwota zobowiązań
 - jako stosunek do wartości PKB
- państwowy dług publiczny nie jest zatem sumą zobowiązań wszystkich podmiotów wchodzących w skład sektora finansów publicznych; nie obejmuje np.:
 - pożyczek udzielanych jednostkom samorządu terytorialnego ze środków Skarbu Państwa,
 - skarbowych papierów wartościowych nabytych przez podmioty sektora finansów publicznych,
 - zobowiązań jednostek sektora finansów publicznych z tytułu niezapłaconych składek na ubezpieczenie społeczne

Dług Skarbu Państwa

- obejmuje jedynie dług podsektora rządowego
- dominujący udział w strukturze państwowego długu publicznego

Przedmiotowy zakres państwowego długu publicznego

- zobowiązania sektora finansów publicznych z tytułu:
 - wyemitowania papierów wartościowych opiewających na wierzytelności pieniężne,
 - zaciągniętych kredytów i pożyczek,
 - przyjętych depozytów,
 - wymagalnych zobowiązań:
 - uznanych za bezsporne przez będącą dłużnikiem jednostkę sektora finansów publicznych,
 - wynikających z odrębnych ustaw oraz prawomocnych orzeczeń sądów i trybunałów oraz ostatecznych decyzji administracyjnych

Klasyfikacje długu publicznego

(I)

- według kryteriów podmiotowych podzielić można zadłużenie:
 - zagraniczne i krajowe
 - adresowane do gospodarstw domowych i do przedsiębiorców,
 - adresowane do podmiotów bankowych i pozabankowych,
 - zaciągane przez różne podmioty sektora finansów publicznych (pożyczkodawców i emitentów).
- według waluty zobowiązania – w walutach wymiennalnych i w złotych

Klasyfikacje długu publicznego (II)

- według kryterium czasu
 - długoterminowy (powyżej 5 lat),
 - średnioterminowy (powyżej roku do 5 lat),
 - krótkoterminowy (do roku włącznie)
- według instrumentu jego finansowania
 - z tytułu emisji instrumentów tzw. aktywnych
 - z tytułu emisji instrumentów tzw. pasywnych
- według form spłaty (w ratach, jednorazowo)
- jawny i ukryty (np. przyszłe emerytury)

Potrzeby pożyczkowe Skarbu Państwa

- Stosownie do przepisu art. 76 ustawy przez potrzeby pożyczkowe budżetu państwa rozumie się zapotrzebowanie na środki finansowe niezbędne do sfinansowania:
 - deficytu:
 - budżetu państwa,
 - budżetu środków europejskich;
 - rozchodów budżetu państwa
 - Ustawa w definicji legalnej tego pojęcia mówi o potrzebach budżetu państwa, a przecież budżet to dyrektywny po stronie wydatkowej plan finansowy i jako taki nie może mieć potrzeb pożyczkowych

Deficyty

- Ustawa o finansach publicznych z 2009 roku rozróżnia następujące rodzaje deficytów:
 - deficyty budżetowe,
 - deficyt sektora finansów publicznych
 - deficyt budżetu środków europejskich – może występować od 2010 roku

Deficyty budżetowe

- Deficyty budżetowe powstają w:
 - budżecie państwa,
 - budżetach jednostek samorządu terytorialnego,
 - budżecie środków europejskich, związanych z realizacją programów finansowanych z tych środków,
 - sektorze finansów publicznych

Źródła deficytu budżetowego

- niewystarczające (nazbyt małe) dochody publiczne
- nazbyt duże wydatki publiczne
- wysokie koszty obsługi długu publicznego
- błędy na etapie planowania
- nieprzewidziane wydatki

Granice zadłużenia - art. 216 ust. 5 Konstytucji

- art. 216 ust. 5 Konstytucji – bezwzględny zakaz zaciągania pożyczek lub udzielania gwarancji i poręczeń finansowanych, w następstwie których państwowy dług publiczny przekroczy $\frac{3}{5}$ wartości rocznego PKB
 - kto jest adresatem tej normy prawnej ?

Pozostałe wymogi konstytucyjne

- obowiązek określania w drodze ustawy sposobu obliczania wartości rocznego produktu krajowego brutto oraz państwowego długu publicznego (216 ust. 4 i 236 ust. 2),
- zakaz pokrywania deficytu budżetowego przez zaciąganie kredytu w banku centralnym (220 ust. 2),
- inicjatywa ustawodawcza w zakresie zaciągania długu przyznana wyłącznie Radzie Ministrów,
- uprawnienia dla Skarbu Państwa, NBP lub państwowych osób prawnych do emisji papierów wartościowych, których zasady i tryb określa ustawa (216 ust. 2),
- obowiązek ustawowy dla zaciągania pożyczek oraz udzielania gwarancji i poręczeń przez państwo.

Procedury sanacyjne

- Ograniczenia w zakresie sposobu zaciągania zobowiązań przez jednostki sektora finansów w przypadkach, gdy relacje państwowego długu publicznego do PKB:
 - zbliżają się do 43% i 48% - tzw. stabilizująca reguła wydatkowa
 - przekraczają 55% i 60% (tzw. procedury sanacyjne)

Stabilizująca reguła wydatkowa

- określa mechanizm korygujący tempo wzrostu wydatków sektora instytucji rządowych i samorządowych
- progi ostrożnościowe dotyczą wydatków bieżących związanych ze stabilizacyjną regułą wydatkową (43% i 48%)
- Zastosowanie, gdy deficyt nominalny sektora general government powiększony o koszty reformy emerytalnej przekroczy 3% PKB lub gdy relacja kwoty państwowego długu publicznego pomniejszonego o kwotę wolnych środków na koniec roku budżetowego związanych z finansowaniem potrzeb pożyczkowych państwa następnego roku budżetowego przekroczy odpowiednio próg 43% lub 48%

Mechanizm korygującej reguły wydatkowej

- wielkość korekty wydatków spójnej ze stabilizującą regułą wydatkową określa art. 112aa ustawy o finansach publicznych
- od minus 2%, przez minus 1,5% do 0 punktu procentowego w określonych przypadkach

Procedury ostrożnościowe i sanacyjne (I)

- w brzmieniu pierwotnym ustawa o finansach publicznych z 2009 r. przewidywała trzy progi;
- gdy wartość relacji kwoty państwowego długu publicznego do produktu krajowego brutto
 - jest większa od 50%, a nie większa od 55%,
 - jest większa od 55 %, a mniejsza od 60 %,
 - jest równa lub większa od 60%.

Procedury ostrożnościowe i sanacyjne (II)

- w roku 2013 „tymczasowo” zawieszono pierwszy próg ostrzegawczy
- w roku 2014 próg ten został uchylony
- wobec możliwości przekroczenia wskaźnika 60% postanowiono przesunąć 153 mld zł z OFE do ZUS (część tej kwoty została przeniesiona do Funduszu Rezerwy Demograficznej)
 - przesunięcie środków spowodowały obniżenie deficytu o około 9 punktów procentowych

Procedury ostrożnościowe i sanacyjne (III)

- gdy relacja jest większa od 55 %, a mniejsza od 60 %, to:
 - na kolejny rok Rada Ministrów uchwała projekt ustawy budżetowej, w którym:
 - nie przewiduje się deficytu budżetu państwa lub przyjmuje się poziom różnicy dochodów i wydatków budżetu państwa, zapewniający, że relacja długu Skarbu Państwa do produktu krajowego brutto przewidywana na koniec roku budżetowego, którego dotyczy projekt ustawy, będzie niższa od relacji, o której mowa w art. 38 pkt 1 lit. b, ogłoszonej zgodnie z art. 38,
 - nie przewiduje się wzrostu wynagrodzeń pracowników państwowej sfery budżetowej, w tym pracowników jednostek, o których mowa w art. 139 ust. 2,

Procedury ostrożnościowe i sanacyjne (IV)

- waloryzacja rent i emerytur nie może przekroczyć poziomu odpowiadającego wzrostowi cen towarów i usług konsumpcyjnych, ogłoszonego przez Główny Urząd Statystyczny za poprzedni rok budżetowy,
 - wprowadza się zakaz udzielania pożyczek i kredytów z budżetu państwa z wyjątkiem rat kredytów i pożyczek udzielonych w latach poprzednich,
 - Nie przewiduje się wzrostu wydatków w jednostkach, o których mowa w art. 139 ust. 2, na poziomie wyższym niż w administracji rządowej,
- Rada Ministrów dokonuje przeglądu wydatków budżetu państwa finansowanych środkami pochodzącymi z kredytów zagranicznych oraz przeglądu programów wieloletnich,

Procedury ostrożnościowe i sanacyjne (V)

- Rada Ministrów przedstawia Sejmowi program sanacyjny mający na celu obniżenie relacji, o której mowa w art. 38 pkt 1 lit. a,
- wydatki budżetu jednostki samorządu terytorialnego określone w uchwale budżetowej na kolejny rok mogą być wyższe niż dochody tego budżetu powiększone o nadwyżkę budżetową z lat ubiegłych i wolne środki, jedynie o kwotę związaną z realizacją zadań ze środków, o których mowa w art. 5 ust. 3;

Procedury ostrożnościowe i sanacyjne (VI)

- gdy relacja jest równa lub większa od 60%, to:
 - stosuje się odpowiednio postanowienia pkt 2 lit. a i b,
 - Rada Ministrów, najpóźniej w terminie miesiąca od dnia ogłoszenia relacji, o której mowa w art. 38 pkt 1 lit. a, przedstawia Sejmowi program sanacyjny mający na celu ograniczenie tej relacji do poziomu poniżej 60%,
 - wydatki budżetu jednostki samorządu terytorialnego określone w uchwale budżetowej na kolejny rok nie mogą być wyższe niż dochody tego budżetu,
 - poczynając od siódmego dnia po dniu ogłoszenia relacji, o której mowa w art. 38 pkt 1 lit. a, jednostki sektora finansów publicznych nie mogą udzielać nowych poręczeń i gwarancji.

Program sanacyjny

Obejmuje on:

- wskazanie przyczyn kształtowania się relacji państwowego długu publicznego, o której mowa w art. 38 pkt 1 lit. a;
- program przedsięwzięć mających na celu doprowadzenie do ograniczenia relacji, o której mowa w art. 38 pkt 1 lit. a, uwzględniający w szczególności propozycje rozwiązań prawnych mających wpływ na poziom wydatków i rozchodów w sektorze finansów publicznych;
- trzyletnią prognozę dotyczącą relacji państwowego długu publicznego do produktu krajowego brutto, wraz z przewidywanym rozwojem sytuacji makroekonomicznej kraju.

Przepisów dot. procedur ostrożnościowych i sanacyjnych

nie stosuje się w przypadku wprowadzenia:

- 1) stanu wojennego;
- 2) stanu wyjątkowego na całym terytorium Rzeczypospolitej Polskiej;
- 3) stanu klęski żywiołowej na całym terytorium Rzeczypospolitej Polskiej.

Zarządzanie długiem Skarbu Państwa (I)

- 4-letnia strategia zarządzania długiem Skarbu Państwa oraz oddziaływania na państwowy dług publiczny
- opracowuje ją Minister Finansów, uwzględniając w szczególności:
 - uwarunkowania zarządzania długiem związane ze stabilnością makroekonomiczną gospodarki;
 - analizę poziomu państwowego długu publicznego;
 - prognozy poziomu państwowego długu publicznego i długu Skarbu Państwa;
 - prognozy kosztów obsługi długu Skarbu Państwa;
 - kształtowanie struktury zadłużenia;
 - prognozy i analizę niewymagalnych zobowiązań z tytułu poręczeń i gwarancji Skarbu Państwa.

Zarządzanie długiem Skarbu Państwa (II)

- dokument ten Minister Finansów przedstawia Radzie Ministrów do zatwierdzenia.
- Rada Ministrów przedstawia strategię Sejmowi wraz z uzasadnieniem projektu ustawy budżetowej

Trzy podstawowe modele zarządzania długiem publicznym szczebla centralnego

- model ministerialny
 - Minister Finansów, Minister Skarbu, Minister Gospodarki
 - głównie nowi członkowie UE
- model bankowy
 - bank centralny
 - w UE tylko Dania i Cypr
- model agencyjny
 - Szwecja, Francja, Holandia, Austria

Źródła finansowania długu publicznego i deficytu budżetowego

- emisja skarbowych papierów wartościowych opiewających na wierzytelności pieniężne,
- zaciąganie pożyczek i kredytów,
- przyjęcie depozytów

Skarbowe papiery wartościowe

skarbowym papierem wartościowym jest papier wartościowy, w którym Skarb Państwa stwierdza, że jest dłużnikiem właściciela takiego papieru, i zobowiązuje się wobec niego do spełnienia określonego świadczenia, które może mieć charakter pieniężny lub niepieniężny

Rodzaje skarbowych papierów wartościowych

- **Bon skarbowy** jest krótkoterminowym papierem wartościowym oferowanym do sprzedaży w kraju na rynku pierwotnym z dyskontem i wykupywanym według wartości nominalnej po upływie okresu, na jaki został wyemitowany (art. 99).
- **Obligacja skarbowa** jest papierem wartościowym oferowanym do sprzedaży w kraju lub za granicą, oprocentowanym w postaci dyskonta lub odsetek (art. 100).
- **Skarbowy papier oszczędnościowy** jest skarbowym papierem wartościowym oferowanym do sprzedaży - co do zasady - osobom fizycznym (art. 101).

Kredyty i pożyczki

- Po pierwszej połowie lat 90. XX w. znaczenie tego instrumentu zaczęło maleć:
 - wraz z rozwojem rynku finansowego,
 - z powodu tańszego pozyskiwania środków finansowych w drodze emisji skarbowych papierów wartościowych

Depozyty przyjmowane przez Skarb Państwa (I)

- Skarb Państwa może przyjmować w depozyt wolne środki innych wskazanych jednostek sektora finansów publicznych
 - depozyty zwiększają wysokość długu Skarbu Państwa
 - depozyty są natomiast obojętne z punktu widzenia wielkości długu publicznego, który oblicza się po konsolidacji

Depozyty przyjmowane przez Skarb Państwa (II)

- depozyty mają charakter obligatoryjny dla następujących jednostek sektora finansów publicznych:
 - państwowych funduszy celowych,
 - agencji wykonawczych,
 - NFZ oraz
 - państwowych osób prawnych z pkt 14 art. 9 ustawy.

Depozyty przyjmowane przez Skarb Państwa (III)

- obejmują wolne środki pieniężne, które nie są wydatkowane w danym dniu na wykonywanie zadań lub funkcjonowanie jednostki
 - obowiązek nie dotyczy środków w walutach obcych oraz środków pochodzących z dotacji budżetowych
- środki przyjęte w depozyt są oprocentowane

Prywatyzacja

- Stanowi jedno z możliwych źródeł pokrycia długu publicznego

Operacje na instrumentach pochodnych

- w ramach zarządzania długiem Minister Finansów jest uprawniony do takich operacji
- operacje na papierach wartościowych lub prawach majątkowych

Poręczenia i gwarancje

- zobowiązania z tytułu skarbowych poręczeń i gwarancji udzielanych przez jednostki sektora finansów publicznych
- to potencjalne zobowiązania, które mogą przekształcić się w zobowiązania realne i powiększać dług publiczny
- ustawa budżetowa corocznie określa łączną kwotę, do wysokości której mogą być udzielane przez Skarb Państwa poręczenia i gwarancje