

**Państwowy dług publiczny,
deficyt budżetowy, procedury
ostrożnościowe i sanacyjne**

Zasada równowagi budżetowej

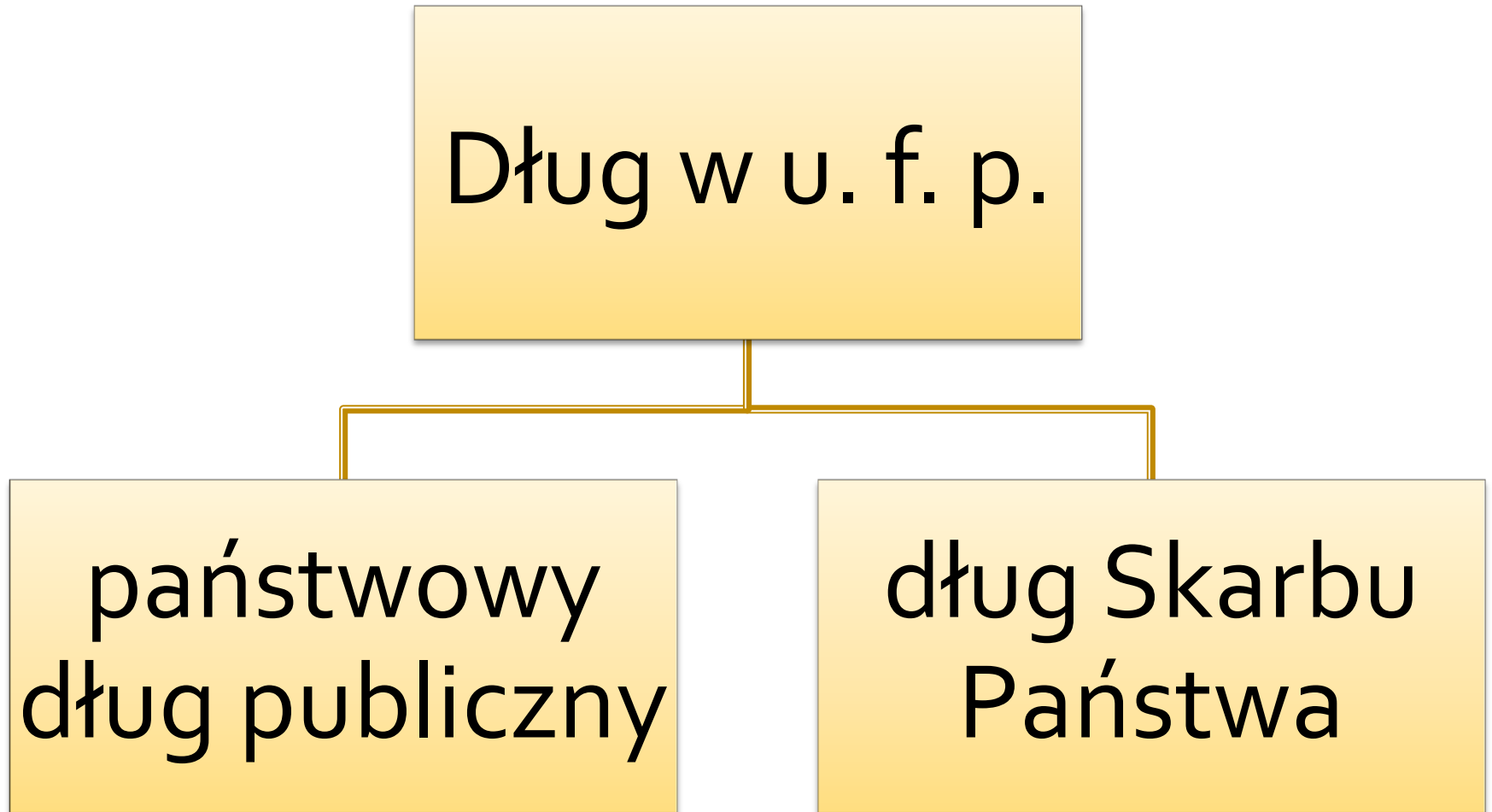
„Zasada równowagi budżetowej w tradycyjnym ujęciu określa konieczność wzajemnego dostosowania ogólnej kwoty wydatków budżetowych do ogólnej kwoty dochodów. Ścisłe jej przestrzeganie wykluczałoby więc powstawanie deficytów budżetowych i długu publicznego.”

E. Chojna – Duch, *Podstawy finansów publicznych i prawa finansowego*, Warszawa 2010, s. 136 – 137.

Deficyt budżetu państwa – art. 113 u. f. p.

1. Różnica między dochodami a wydatkami budżetu państwa stanowi odpowiednio nadwyżkę budżetu państwa albo deficyt budżetu państwa, z zastrzeżeniem art. 118 ust. 2.
2. Deficyt budżetu państwa oraz inne pożyczkowe potrzeby budżetu państwa mogą być sfinansowane przychodami pochodzącymi z:
 - 1) sprzedaży skarbowych papierów wartościowych na rynku krajowym i zagranicznym;
 - 2) kredytów zaciąganych w bankach krajowych i zagranicznych;
 - 3) pożyczek;
 - 4) prywatyzacji majątku Skarbu Państwa;
 - 5) kwot pochodzących ze spłat udzielonych kredytów i pożyczek;
 - 6) nadwyżki budżetu państwa z lat ubiegłych;
 - 7) nadwyżki budżetu środków europejskich, z zastrzeżeniem art. 118 ust. 4;
 - 8) innych operacji finansowych.

Dług w ustawie o finansach publicznych



Państwowy dług publiczny – art. 72 ust. 1 u. f. p.

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.

Metodologia obliczania PDP– art. 73 u. f. p.

1. Państwowy dług publiczny oblicza się jako wartość nominalną zobowiązań jednostek sektora finansów publicznych po wyeliminowaniu wzajemnych zobowiązań między jednostkami tego sektora.
2. Przez wartość nominalną zobowiązania rozumie się wartość nominalną:
 - 1) wyemitowanych papierów wartościowych;
 - 2) zaciągniętej pożyczki, kredytu lub innego zobowiązania, to jest kwotę świadczenia głównego, należną do zapłaty w dniu wymagalności zobowiązania.
3. Wartość nominalna zobowiązań indeksowanych lub kapitalizowanych odpowiada początkowej wartości nominalnej z uwzględnieniem przyrostu kapitału, wynikającego z indeksacji lub kapitalizacji, naliczonego na koniec okresu sprawozdawczego.
4. Przepisy ust. 1-3 stosuje się do obliczania kwot niewymagalnych zobowiązań z tytułu poręczeń i gwarancji niezaliczanych do państwowego długu publicznego, a także odpowiednio do obliczania długu Skarbu Państwa oraz kwot niewymagalnych zobowiązań z tytułu poręczeń i gwarancji niezaliczanych do długu Skarbu Państwa.
5. Minister Finansów określi, w drodze rozporządzenia, szczegółowy sposób ustalania:
 - 1) wartości zobowiązań zaliczanych do:
 - a) państwowego długu publicznego,
 - b) długu Skarbu Państwa,
 - 2) wartości zobowiązań z tytułu poręczeń i gwarancji

- uwzględniając klasyfikację tytułów dłużnych zaliczanych do państwowego długu publicznego oraz konieczność prawidłowego obliczenia relacji państwowego długu publicznego do produktu krajowego brutto.

Dług Skarbu Państwa

- u. f. p. nie definiuje pojęcia długu Skarbu Państwa;
- należy uznać, że jest to nominalne zadłużenie Skarbu Państwa obejmujące dług podsektora rządowego;
- można przyjąć, że dług Skarbu Państwa jest częścią państwowego długu publicznego, ma w nim dominujący udział

PDP a Konstytucja RP

- art. 216 ust. 5

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

Kontrola nad stanem PDP – art. 74 u. f. p.

1. Minister Finansów sprawuje kontrolę nad sektorem finansów publicznych w zakresie przestrzegania zasady stanowiącej, że państwowy dług publiczny nie może przekroczyć 60% wartości rocznego produktu krajowego brutto.
2. Minister Finansów sprawuje kontrolę nad stanem długu Skarbu Państwa w celu zapewnienia przestrzegania zasady, o której mowa w ust. 1.
3. **Minister Finansów sprawuje kontrolę**, o której mowa w ust. 1 i 2, **w szczególności przez sprawdzanie realizacji obowiązków wynikających z art. 86.**
4. Minister Finansów, w związku ze sprawowaną kontrolą, o której mowa w ust. 1 i 2, ma prawo żądania od jednostek sektora finansów publicznych dodatkowych informacji o bieżącym i prognozowanym zadłużeniu tych jednostek oraz o strukturze zadłużenia.
5. W przypadku stwierdzenia nieprawidłowej realizacji obowiązków wynikających z art. 86 Minister Finansów informuje o nieprawidłowościach organy nadzoru nad działalnością jednostek sektora finansów publicznych.

Strategia zarządzania długiem Skarbu Państwa – art. 75 u. f. p.

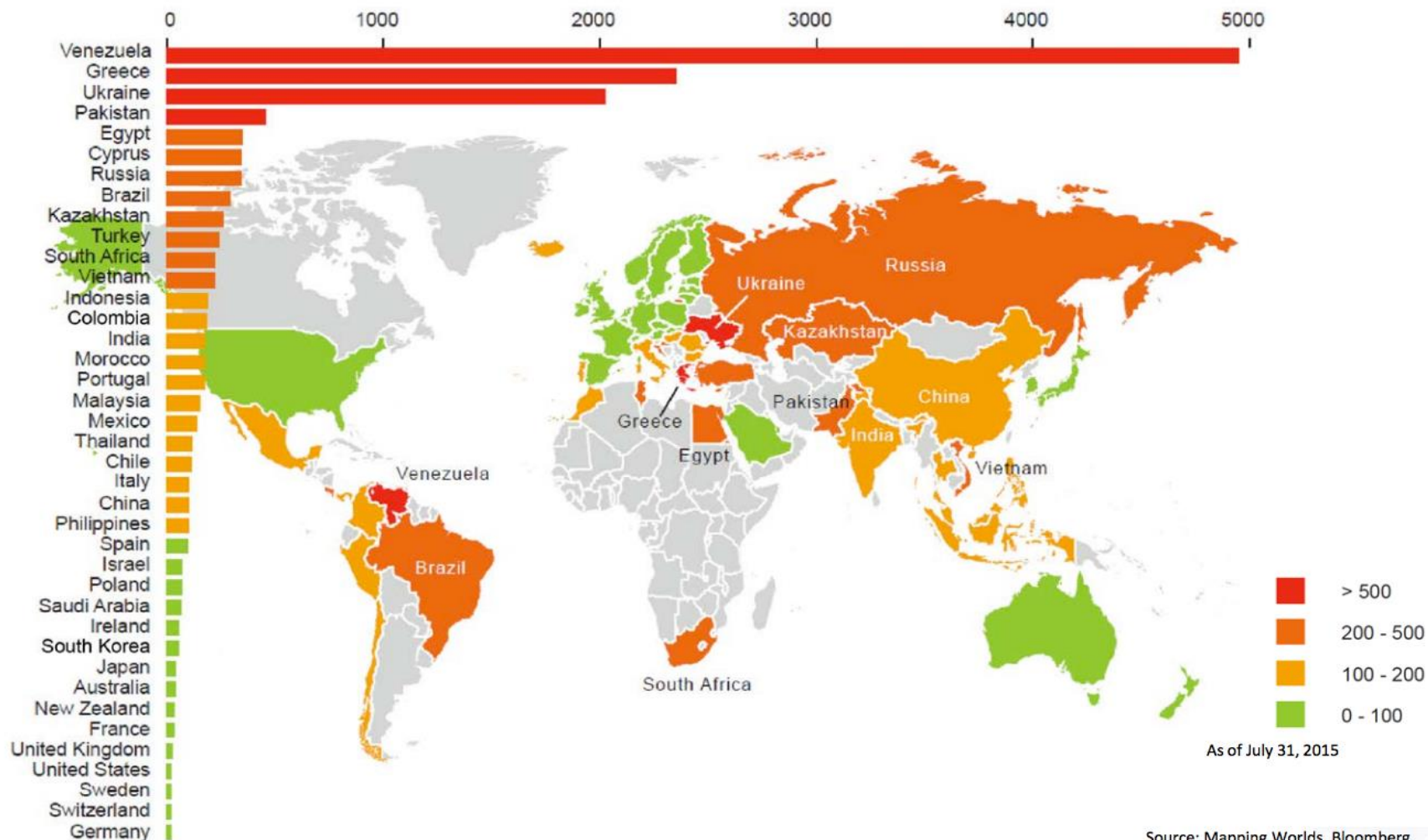
1. **Minister Finansów opracowuje czteroletnią strategię zarządzania długiem Skarbu Państwa oraz oddziaływania na państwowy dług publiczny, uwzględniając w szczególności:**
 - 1) uwarunkowania zarządzania długiem związane ze stabilnością makroekonomiczną gospodarki;
 - 2) analizę poziomu państwowego długu publicznego;
 - 3) prognozy poziomu państwowego długu publicznego i długu Skarbu Państwa;
 - 4) prognozy kosztów obsługi długu Skarbu Państwa;
 - 5) kształtowanie struktury zadłużenia;
 - 6) prognozy i analizę niewymagalnych zobowiązań z tytułu poręczeń i gwarancji Skarbu Państwa.
2. Dokument, o którym mowa w ust. 1, Minister Finansów przedstawia Radzie Ministrów do zatwierdzenia.
3. **Rada Ministrów po zatwierdzeniu dokumentu, o którym mowa w ust. 1, przedstawia go Sejmowi wraz z uzasadnieniem projektu ustawy budżetowej.**

Dług publiczny na świecie

(źródło:businessinsider.com)

Credit Default Risk

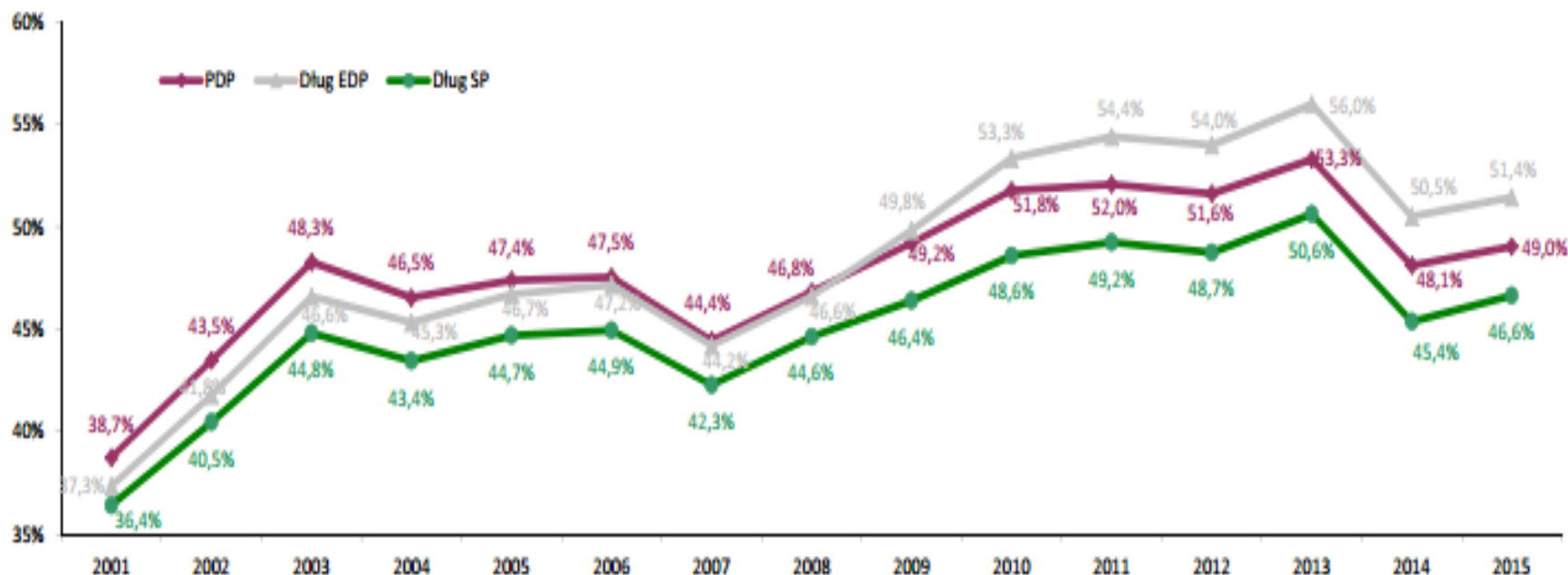
Sovereign credit default swap spreads (bps), July 31, 2015



Relacja PDP do PKB

(http://www.finanse.mf.gov.pl/documents/766655/1170490/zsfp_2016_o6.pdf)

Wykres 16. Państwowy dług publiczny, dług EDP i dług Skarbu Państwa w relacji do PKB (stan na koniec lat)



Źródło: Ministerstwo Finansów

Państwowy dług publiczny w II KW. 2017 roku

(http://www.finance.mf.gov.pl/documents/766655/1170490/zsfp_2017_o6.pdf)



Ministerstwo
Finansów

Zadłużenie Sektora Finansów Publicznych II kw./2017

Biuletyn kwartalny

Warszawa, 11 września 2017 r.

1. **Państwowy dług publiczny** (PDP, zadłużenie sektora finansów publicznych po konsolidacji) na koniec II kwartału 2017 r. wyniósł **977.216,4 mln zł***, co oznaczało:

- wzrost o 2.460,3 mln zł (+0,3%) w II kwartale 2017 r.,
- wzrost o 12.017,5 mln zł (+1,2%) w stosunku do końca 2016 r.

2. **Zmiana PDP w II kwartale 2017 r.** była wynikiem:

- wzrostu zadłużenia podsektora rządowego o 3.333,1 mln zł (+0,4%), w tym zadłużenia Skarbu Państwa (SP) po konsolidacji o 3.236,3 mln zł (+0,4%),
- spadku zadłużenia podsektora samorządowego o 876,2 mln zł (-1,3%), w tym jednostek samorządu terytorialnego i ich związków o 991,9 mln zł (-1,5%),
- wzrostu zadłużenia podsektora ubezpieczeń społecznych o 3,5 mln zł (+5,1%).

3. **Zadłużenie sektora finansów publicznych przed konsolidacją** wyniosło na koniec II kwartału 2017 r. **1.026.654,5 mln zł**, co oznaczało:

- wzrost o 3.301,2 mln zł (+0,3%) w II kwartale 2017 r.,
- spadek o 24.584,7 mln zł (-2,3%) w stosunku do końca 2016 r. Spadek był wynikiem umorzenia w I kwartale 2017 r. pożyczek w wysokości 39,2 mld zł udzielonych Funduszowi Ubezpieczeń Społecznych z budżetu państwa.

4. **Dług sektora instytucji rządowych i samorządowych (dług EDP)** stanowiący jeden z elementów kryterium fiskalnego z Maastricht wyniósł na koniec II kwartału 2017 r. **1.016.004,2 mln zł*** i wzrósł:

- o 2.947,4 mln zł (+0,3%) w II kwartale 2017 r.,
- o 9.725,5 mln zł (+1,0%) w porównaniu z końcem 2016 r.

5. **Na zmianę wysokości długu EDP w II kwartale 2017 r.**, poza zmianami w PDP, wpłynął przede wszystkim:

- spadek zadłużenia przedsiębiorstw zaliczonych do sektora instytucji rządowych i samorządowych (o 268,0 mln zł),
- wzrost zadłużenia Krajowego Funduszu Drogowego (o 257,6 mln zł),
- spadek wartości portfela skarbowych papierów wartościowych (SPW) posiadanych przez Bankowy Fundusz Gwarancyjny (wraz z funduszem ochrony środków gwarantowanych) oraz fundusze umiejscowione w BGK (w tym Krajowy Fundusz Drogowy) łącznie o 275,9 mln zł, co spowodowało wzrost długu EDP w wyniku zmniejszenia konsolidacji wzajemnych zobowiązań sektora,
- wzrost zadłużenia wynikający z transakcji CIRS w rezultacie kształtowania się kursów walut obcych (o 596,6 mln zł).

„Licznik” długu publicznego

<http://www.dlugpubliczny.org.pl/>

Potrzeby pożyczkowe budżetu państwa

Pojęcie potrzeb pożyczkowych budżetu państwa – art. 76 u. f. p.

Przez potrzeby pożyczkowe budżetu państwa rozumie się zapotrzebowanie na środki finansowe niezbędne do sfinansowania:

1) deficytu:

a) budżetu państwa,

b) budżetu środków europejskich;

2) rozchodów budżetu państwa.

Finansowanie potrzeb pożyczkowych – art. 77 u. f. p.

Minister Finansów w celu sfinansowania potrzeb pożyczkowych budżetu państwa oraz w związku z zarządzaniem długiem Skarbu Państwa jest upoważniony do:

- 1) zaciągania zobowiązań finansowych w imieniu Skarbu Państwa, w szczególności w drodze emisji papierów wartościowych oraz zaciągania pożyczek i kredytów na rynku krajowym i zagranicznym;
- 2) spłaty zaciągniętych zobowiązań, o których mowa w pkt 1;
- 3) przeprowadzania innych operacji finansowych związanych z zarządzaniem długiem, w tym operacji związanych z finansowymi instrumentami pochodnymi;
- 4) zarządzania nadwyżką budżetu środków europejskich.

Zarządzanie długiem – art. 78 u. f. p.

1. Minister Finansów realizuje zadania wynikające z zarządzania długiem Skarbu Państwa w szczególności przez:
 - 1) dokonywanie czynności prawnych i faktycznych związanych z:
 - a) pozyskiwaniem zwrotnych środków finansujących potrzeby pożyczkowe budżetu państwa,
 - b) obsługą zobowiązań Skarbu Państwa z tytułu wyemitowanych papierów wartościowych oraz zaciągniętych kredytów i pożyczek;
 - 2) zarządzanie wolnymi środkami budżetu państwa, a także zarządzanie pasywami finansowymi oraz aktywami finansowymi Skarbu Państwa, w tym środkami publicznymi wyodrębnionymi w związku z zarządzaniem długiem Skarbu Państwa.
2. Zarządzanie wolnymi środkami, o których mowa w ust. 1 pkt 2, obejmuje w szczególności ich lokowanie na rynku finansowym.
3. Zarządzanie pasywami finansowymi oraz aktywami finansowymi, o których mowa w ust. 1 pkt 2, obejmuje w szczególności wykonywanie operacji i działań na rynkach finansowych, które wpływają na zmianę struktury zadłużenia Skarbu Państwa, w celu:
 - 1) zwiększenia bezpieczeństwa finansowego potrzeb pożyczkowych budżetu państwa;
 - 2) obniżenia ryzyka lub kosztów obsługi długu Skarbu Państwa;
 - 3) realizacji innych zadań związanych z zarządzaniem długiem Skarbu Państwa, określonych w dokumencie, o którym mowa w art. 75 ust. 1.

Procedury ostrożnościowe i sanacyjne

Art. 216 ust. 5 Konstytucji RP

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

Art. 126 ust. 1, 2 TFUE

1. Państwa Członkowskie unikają nadmiernego deficytu budżetowego.
 2. Komisja nadzoruje rozwój sytuacji budżetowej i wysokość długu publicznego w Państwach Członkowskich w celu wykrycia oczywistych błędów. Bada ona poszanowanie dyscypliny budżetowej na podstawie poniższych dwóch kryteriów:
 - a) czy stosunek między planowanym lub rzeczywistym deficytem publicznym a produktem krajowym brutto przekracza wartość odniesienia, chyba że:
 - stosunek ten zmniejszył się znacznie oraz w sposób stały i osiągnął poziom bliski wartości odniesienia,
 - lub przekroczenie wartości odniesienia ma charakter wyjątkowy oraz tymczasowy i stosunek ten pozostaje bliski wartości odniesienia;
 - b) czy **stosunek między długiem publicznym a produktem krajowym brutto przekracza wartość odniesienia**, chyba że stosunek ten zmniejsza się dostatecznie i zbliża się do wartości odniesienia w zadowalającym tempie.
- Wartości odniesienia są sprecyzowane w Protokole w sprawie procedury dotyczącej nadmiernego deficytu, który jest załączony do Traktatów.

Art. 1 Protokołu nr 12 w sprawie procedury dotyczącej nadmiernego deficytu

Wartości odniesienia określone w artykule 126 ustęp 2 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej są następujące:

- **3 %** dla stosunku planowanego lub rzeczywistego deficytu publicznego do produktu krajowego brutto wyrażonego w cenach rynkowych,
- **60 %** dla stosunku zadłużenia publicznego do produktu krajowego brutto wyrażonego w cenach rynkowych.

Progi ostrożnościowe w ustawie o finansach publicznych

Pierwotnie u. f. p. przewidywała trzy tzw. progi ostrożnościowe, których przekroczenie skutkowało określonymi konsekwencjami:

- I próg: relacja państwowego długu publicznego do PKB jest większa od 50%, a mniejsza od 55%;
- II próg: relacja państwowego długu publicznego do PKB jest większa od 55%, a mniejsza od 60%;
- III próg: relacja państwowego długu publicznego do PKB jest równa lub większa od 60%.

Ustawą z dnia 26 lipca 2013 roku o zmianie ustawy o finansach publicznych **zawieszono** tzw. I próg ostrożnościowy (art. 86 ust. 1 pkt 1 u. f. p.). **Ostatecznie pierwszy próg ostrożnościowy został uchylony** ustawą z dnia 8 listopada 2013 roku o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw. Zmiana ta weszła w życie w dniu 1 stycznia 2014 roku. Aktualnie istnieją więc **wyłącznie dwa progi ostrożnościowe**.

Procedury ostrożnościowe i sanacyjne – art. 86 u. f. p.

1. W przypadku, gdy wartość relacji kwoty państwowego długu publicznego do produktu krajowego brutto, o której mowa w art. 38 pkt 1 lit. a, ogłoszonej zgodnie z art. 38:

1) 69) (uchylony)

2) jest większa od 55%, a mniejsza od 60%, to:

a) 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 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,

- **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,

b) Rada Ministrów dokonuje przeglądu wydatków budżetu państwa finansowanych środkami pochodzącymi z kredytów zagranicznych oraz przeglądu programów wieloletnich,

c) Rada Ministrów przedstawia Sejmowi program sanacyjny mający na celu obniżenie relacji, o której mowa w art. 38 pkt 1 lit. a,

d) **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 – art. 86 u. f. p.

- e) Rada Ministrów dokonuje przeglądu obowiązujących przepisów w celu przedstawienia propozycji rozwiązań prawnych mających wpływ na poziom dochodów budżetu państwa, w tym dotyczących stosowania stawek podatku od towarów i usług,
- f) Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych otrzymuje dotację celową z budżetu państwa na realizację zadania, o którym mowa w art. 26a ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (Dz.U. z 2011 r. Nr 127, poz. 721, z późn. zm.70)), w wysokości do 30% środków zaplanowanych na realizację tego zadania na dany rok,
- g) organy administracji rządowej mogą zaciągać nowe zobowiązania na przygotowanie inwestycji, jeżeli mają zapewnione finansowanie z udziałem środków publicznych, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2 i 3, na maksymalnym dopuszczalnym poziomie, określonym w przepisach lub procedurach dotyczących danego rodzaju inwestycji, nie mniejszym niż 50% całości kosztów, z tym że ograniczenia te nie dotyczą:
 - odbudowy lub przebudowy dróg krajowych w celu usunięcia zagrożenia naruszenia bezpieczeństwa w ruchu drogowym,
 - inwestycji, o których mowa w art. 37 ust. 1 ustawy z dnia 24 czerwca 2010 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z usuwaniem skutków powodzi z 2010 r. (Dz.U. Nr 123, poz. 835 i Nr 148, poz. 993),
 - przygotowania, wdrożenia, budowy lub eksploatacji systemów elektronicznego poboru opłat, o których mowa w art. 13i ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz.U. z 2013 r. poz. 260 i 843),
 - zobowiązania z tytułu odszkodowań za nieruchomości przejęte w trybie ustawy z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych (Dz.U. z 2013 r. poz. 687);

Procedury ostrożnościowe i sanacyjne – art. 86 u. f. p.

3) jest równa lub większa od 60%, to:

- a) stosuje się odpowiednio postanowienia pkt 2 lit. a, b oraz e-g,
 - 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%,
 - c) wydatki budżetu jednostki samorządu terytorialnego określone w uchwale budżetowej na kolejny rok nie mogą być wyższe niż dochody tego budżetu,
 - d) 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.
2. W przypadku określonym w ust. 1 pkt 2 i 3 Rada Ministrów, w drodze uchwały, może wyrazić zgodę na realizację inwestycji przewidzianych do finansowania ze środków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2 i 3, które nie spełniają wymagań określonych w ust. 1 pkt 2 lit. g.
3. W przypadku określonym w ust. 1 pkt 2 procedur, o których mowa w tym przepisie, nie stosuje się, jeżeli relacja, o której mowa w art. 38a pkt 4, nie przekracza 55%.

Program sanacyjny – art. 87 u. f. p.

Program sanacyjny obejmuje:

- 1) **wskazanie przyczyn** kształtowania się relacji państwowego długu publicznego, o której mowa w art. 38 pkt 1 lit. a;
- 2) **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;
- 3) **trzyletnią prognozę** dotyczącą relacji państwowego długu publicznego do produktu krajowego brutto, wraz z przewidywanym rozwojem sytuacji makroekonomicznej kraju.

Wyłączenie stosowania procedur ostrożnościowych i sanacyjnych – art. 88 u. f. p.

Przepisów art. 86 i art. 87 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.

Zalecana literatura uzupełniająca

- Harasimowicz J., *Prawo finansowe*, Warszawa 1955;
- Chojna – Duch E., *Podstawy finansów publicznych i prawa finansowego*, Warszawa 2010;
- Lipiec – Warzecha L., *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, Warszawa 2011;
- *Prawo finansowe*, red. R. Mastalskie, E. Fojcik – Mastalska, Warszawa 2013;
- Hanusz A., *Równowaga budżetowa a zasady prawa*, „Państwo i Prawo” 2015, nr 9;
- *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, red. W. Misiąg, Warszawa 2017