
Instytucja długu publicznego w projekcie ustawy o finansach publicznych (druk sejmowy Nr 1181) : głos w dyskusji nad reformą systemu finansów publicznych w Polsce

Studia Lubuskie : prace Instytutu Prawa i Administracji Państwowej Wyższej Szkoły Zawodowej w Sulechowie 4, 233-251

2008

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

KRYSTYNA NIZIOŁ

Uniwersytet Szczeciński

Instytucja długu publicznego w projekcie ustawy o finansach publicznych (druk sejmowy nr 1181) – głos w dyskusji nad reformą systemu finansów publicznych w Polsce

1. Uwagi wstępne

W dniu 20 października 2008 r. został wniesiony do Sejmu RP projekt ustawy o finansach publicznych (dalej: projekt u.f.p.)¹. Celem tego opracowania jest omówienie założeń projektu u.f.p., dotyczących instytucji długu publicznego². Unormowania dotyczące tej materii zostaną przedstawione w pewnym zakresie, również w odniesieniu do proponowanych zmian, dotyczących wprowadzenia wieloletniego planowania finansowego, potrzeb pożyczkowych budżetu państwa i deficytu budżetowego³. Należy stwierdzić, że z uwagi na

¹ Projekt ustawy o finansach publicznych, druk sejmowy nr 1181 z dnia 20 października 2008 r., dostępny na stronie internetowej Sejmu RP, www.sejm.gov.pl.

² W związku z obszernością tego zagadnienia, w niniejszym opracowaniu zostały pominięte kwestie związane z długiem jednostki samorządu terytorialnego, ujęte w projekcie u.f.p.

³ Omówienie innych zmian proponowanych w tym projekcie u.f.p. zob. artykuł zawarty w niniejszym zbiorze: M. Fedorowicz, *O wybranych instytucjach polskiego prawa budżetowego w świetle projektu ustawy o finansach publicznych (druk sejmowy nr 1181 z dnia 20 października 2008 r.) – przyczynek do dyskusji*, a także M. Fedoro-

szczególny charakter instytucji długu publicznego w systemie finansów publicznych, wszelkie zmiany regulacji związanych z tym zagadnieniem, powinny być dokonywane z dużą ostrożnością. Wynika to między innymi z konieczności uwzględnienia aspektów ekonomicznych przy konstruowaniu regulacji normatywnych dotyczących tej instytucji.

W projekcie ustawy regulacje prawne dotyczące długu publicznego zostały ujęte w Dziale II „Państwowy dług publiczny”. W jego ramach wyodrębniono pięć rozdziałów: Rozdział 1 – „Przepisy ogólne” (art. 67- art. 70 projektu u.f.p.), Rozdział 2 – „Finansowanie potrzeb pożyczkowych budżetu państwa” (art. 71 – art. 80 projektu u.f.p.), Rozdział 3 – „Procedury ostrożnościowe i sanacyjne” (art. 81 – art. 83 projektu u.f.p.), Rozdział 4 – „Ogólne zasady zaciągania zobowiązań przez inne niż Skarb Państwa jednostki sektora finansów publicznych” (art. 84 – art. 89 projektu u.f.p.) i Rozdział 5 – „Zasady i tryb emisji skarbowych papierów wartościowych” (art. 90 – art. 97 projektu u.f.p.)⁴.

2. Definicja i sposób obliczania długu publicznego w projekcie ustawy o finansach publicznych

W projekcie u.f.p. zrezygnowano z definiowania długu publicznego w sposób określony w u.f.p. z 2005 r.⁵ W projekcie u.f.p. państwowy dług publiczny został określony poprzez wskazanie rodzajów zobowiązań, które go kreują, zaciągniętych przez jednostki sektora finansów publicznych. Zgodnie z art. 67 ust. 1 projektu u.f.p. do zobowiązań tych należą zobowiązania zaciągnięte na podstawie następujących tytułów: wyemitowanych papierów wartościowych, opiewających na wierzytelności pieniężne; zaciągniętych kredytów i pożyczek; przyjętych depozytów; wymagalnych zobowiązań wynikających z odrębnych ustaw oraz prawomocnych orzeczeń sądów lub ostatecznych decyzji administracyjnych oraz uznanych za bezsporne przez właściwą jednostkę

wicz, K. Nizioł, *Wieloletnia prognoza finansowa jednostek samorządu terytorialnego w świetle projektu ustawy o finansach publicznych*, *Finanse Komunalne* 2008, Nr 12, (w druku), a także tych Auterek; *Zasoby własne UE w świetle projektu ustawy o finansach publicznych*, *Euroekspert* 2008, Nr 4-5, s. 88-93; *Zmiany w finansach publicznych*, *Finanse Publiczne* 2008, Nr 12 (w druku).

⁴ Z uwagi na przedmiot niniejszej opracowania szczegółowo omówione zostaną trzy pierwsze rozdziały ujęte w II Dziale projektu u.f.p.

⁵ *Ustawa z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych* (Dz. U. Nr 249, poz. 2104 ze zm.).

sektora finansów publicznych, będących dłużnikiem. Przepis ten ma analogiczną treść jak art. 11 ust. 1 u.f.p. z 2005 r.

W kolejnym przepisie – w art. 68 ust. 1 projektu u.f.p. – nawiązano do sposobu liczenia długu publicznego wskazując, iż oblicza się go, jako wartość nominalną zobowiązań jednostek sektora finansów publicznych po wyeliminowaniu wzajemnych zobowiązań pomiędzy podmiotami tego sektora (czyli konsolidacji). Treść tego przepisu jest zbliżona do brzmienia art. 10 ust. 1 oraz art. 68 ust. 1 u.f.p. z 2005 r. W pierwszym z tych przepisów określono, że przez „państwowy dług publiczny rozumie się wartość nominalną zobowiązań zadłużenia jednostek sektora finansów publicznych ustaloną po wyeliminowaniu wzajemnych zobowiązań pomiędzy jednostkami tego sektora”. Taka redakcja tego przepisu nadaje mu charakter definicji legalnej długu publicznego, co jednak może być mylące, ponieważ w celu stworzenia kompleksowej definicji tej kategorii trzeba odwoływać się także do innych przepisów ustawy (np. do art. 4 ust. 1 u.f.p. z 2005 r., w którym określono podmioty zaliczane do sektora finansów publicznych). W kolejnym przepisie – art. 68 ust. 1 u.f.p. z 2005 r. ustalono, że łączną kwotę państwowego długu publicznego „oblicza się jako wartość nominalną zobowiązań, przy wyłączeniu zobowiązań wzajemnych jednostek sektora finansów publicznych”. Porównanie treści art. 68 ust. 1 projektu u.f.p. z art. 10 ust. 1 i art. 68 ust. 1 u.f.p. z 2005 r. wskazuje, że projektodawca zrezygnował z definiowania długu publicznego wprost w ustawie, tak jak to uczynił w art. 10 ust. 1 u.f.p. z 2005 r. W zasadzie treść art. 68 ust. 1 projektu u.f.p. jest analogiczna do art. 68 ust. 1 u.f.p. z 2005 r., z niewielkimi różnicami. Po pierwsze, że w art. 68 ust. 1 u.f.p. z 2005 r. określa się, że oblicza się łączną kwotę państwowego długu publicznego, a w art. 68 ust. 1 projektu u.f.p., że oblicza się państwowy dług publiczny. Po drugie, w art. 68 ust. 1 u.f.p. z 2005 r. w pierwszej części przepisu nie doprecyzowano, że chodzi o zobowiązania jednostek sektora finansów publicznych, a z art. 68 ust. 1 projektu u.f.p. wyraźnie wynika, że jest to wartość nominalna zobowiązań sektora finansów publicznych po konsolidacji. Tego rodzaju zmiany redakcyjne przepisów mają zatem przede wszystkim charakter uszczegóławiający.

W projekcie u.f.p. brak również przepisu będącego odpowiednikiem art. 10 ust. 2 u.f.p. z 2005 r., zgodnie z którym przez „dług Skarbu Państwa rozumie się wartość zadłużenia Skarbu Państwa”. Taki zabieg zapewne ma na celu usunięcie pewnej niezręczności terminologicznej⁶, co do wzajemnego stosunku definicji państwowego długu publicznego i długu Skarbu Państwa. Jak bowiem

⁶ Zob. Z. Ofiarski, *Prawo finansowe*, Warszawa 2007, s. 32 i n., E. Chojna-Duch, *Polskie prawo finansowe. Finanse publiczne*, Warszawa 2007, s. 170 i n.

wskazuje C. Kosikowski, u.f.p. z 2005 r. „traktuje bowiem dług Skarbu Państwa jako dług inny niż państwowy dług publiczny. (...) Tymczasem „państwowy dług publiczny” to dług całego sektora f.p., łącznie z długiem j.s.t. Natomiast „dług Skarbu Państwa”, to fragment „państwowego długu publicznego”, obejmujący jedynie dług podsektora rządowego”⁷. Projektodawca nie przewiduje więc w ustalenia w projekcie u.f.p. definicji długu Skarbu Państwa, który będąc częścią składową państwowego długu publicznego, utożsamiany jest aktualnie z długiem sektora rządowego określonego w art. 4 ust. 2 pkt 1 u.f.p. z 2005 r. Tymczasem w projekcie u.f.p. brak jest odpowiednika art. 4 ust. 2 u.f.p. z 2005 r., w którym dokonano podziału sektora finansów na podsektory: rządowy, samorządowy i ubezpieczeń społecznych. Jednocześnie w wielu przepisach odnoszących się do instytucji długu publicznego projektodawca posługuje się terminem „Skarb Państwa” (tak np. w art. 68 ust. 4 projektu u.f.p., dotyczącym obliczania długu Skarbu Państwa, czy w art. 69 ust. 2 projektu u.f.p., w którym nałożono na Ministra Finansów obowiązek czuwania, aby dług Skarbu Państwa nie przyczynił się do wzrostu długu publicznego w taki sposób, że przekroczy on poziom 60% PKB)⁸. Z jednej strony, usunięcie w projekcie u.f.p. definicji długu Skarbu Państwa, połączone z brakiem wyodrębnienia sektora rządowego, a także brakiem definicji legalnej Skarbu Państwa, może powodować trudności interpretacyjne co do określenia zakresu długu Skarbu Państwa. Zwłaszcza, że projektodawca w wielu przepisach projektu u.f.p. posługuje się tym pojęciem, a w innych aktach prawnych nie została określona definicja legalna Skarbu Państwa. Z drugiej jednak strony brak w projekcie u.f.p. definicji długu Skarbu Państwa ma na celu zapewne usunięcie trudności interpretacyjnych, związanych z tą instytucją.

W projekcie u.f.p. wzmocniona została kontrola sprawowana przez Ministra Finansów nad poziomem długu publicznego. Wyrazem tego jest przepis art. 69 ust. 3 i 4 projektu u.f.p. W art. 69 ust. 3 projektu u.f.p. wymieniono przykładowe formy wykonywania tej kontroli przez Ministra Finansów. Po pierwsze, należą do nich kontrola realizacji obowiązków wskazanych w art. 81 projektu u.f.p. (w zakresie procedur ostrożnościowych i sanacyjnych). Zgodnie z art. 69 ust. 4 projektu u.f.p. Minister Finansów w razie stwierdzenia nieprawidłowości w realizacji tych obowiązków informuje o tych nieprawidłowościach organy nadzoru nad działalnością jednostek sektora finansów publicznych (np. jeśli są

⁷ Cyt. za: C. Kosikowski, *Finanse publiczne. Komentarz*, Warszawa 2006, s. 10.

⁸ Zob. też inne przepisy, w których treści projektodawca odwołuje się do długu Skarbu Państwa np. 35, art. 67 ust. 2, art. 68 ust. 4 i 5, art. 69 ust. 1, art. 70 ust. 1 projektu u.f.p.

to jednostki samorządu terytorialnego to właściwym organem nadzoru, który informować będzie Minister Finansów są regionalne izby obrachunkowe). Po drugie, Minister Finansów ma prawo żądania od jednostek sektora finansów publicznych informacji o bieżącym i prognozowanym zadłużeniu tych jednostek oraz strukturze tego zadłużenia (art. 69 ust. 3 projektu u.f.p.). Należy ocenić pozytywnie proponowane zmiany, określające zasady kontroli, dokonywanej przez Ministra Finansów nad stanem długu publicznego oraz długu Skarbu Państwa. Ułatwią one w praktyce Ministrowi Finansów podejmowanie działań zmierzających do ograniczenia niekorzystnej dynamiki wzrostu tych kategorii, tak, aby relacja długu publicznego nie przekroczyła poziomu 60% PKB⁹.

W projekcie u.f.p. unormowano również, podobnie jak w u.f.p. z 2005 r.¹⁰, kwestię sporządzania przez Ministra Finansów strategii zarządzania długiem Skarbu Państwa oraz oddziaływania na państwowy dług publiczny. W porównaniu do regulacji u.f.p. z 2005 r. w projekcie wprowadzono następujące zmiany. Po pierwsze, wydłużono okres na który sporządza się tę strategię z trzech do czterech lat. Jest to spowodowane dostosowaniem okresu, na jaki ma być sporządzany ten dokument, do innych instrumentów wieloletniego planowania finansowego, przewidzianych w projekcie u.f.p., takich jak Wieloletni Plan Finansowy Państwa¹¹, czy wieloletnia prognoza finansowa jednostki samorządu terytorialnego¹². Oba te dokumenty są również sporządzane w perspektywie czteroletniej. Po drugie, rozszerzono otwarty katalog przesłanek, które Minister Finansów powinien uwzględnić przy opracowywaniu tej strategii. Dodano bowiem w art. 70 ust. 1 pkt 6 projektu u.f.p., w którym, jako przesłankę jej sporządzenia wskazano prognozę i analizę niewymagalnych zobowiązań z tytułu poręczeń i gwarancji Skarbu Państwa. Taki zabieg projektodawcy należy ocenić pozytywnie, ponieważ wśród czynników uwzględnianych przy opracowaniu strategii zarządzania długiem sektora finansów publicznych, mają być ujmowane także zobowiązania warunkowe, które odnoszą się do tzw. długu publicznego potencjalnego¹³. W ten sposób uwzględniane będą również te zo-

⁹ Zob. też art. 69 ust. 1 i 2 projektu u.f.p.

¹⁰ W u.f.p. z 2005 r. materię tę reguluje art. 70.

¹¹ Zob. art. 122-128 projektu u.f.p.

¹² Zob. art. 197-203 projektu u.f.p.

¹³ W ramach jednej z klasyfikacji długu publicznego wyróżnia się dług publiczny rzeczywisty, który obejmuje wymagalne zobowiązania bilansowe oraz dług publiczny potencjalny, który odnosi się do poręczeń i gwarancji udzielonych przez władze publiczne. C. Kosikowski, *Zasady i problemy ogólne finansów publicznych*, [w:] *Finanse publiczne i prawo finansowe*, C. Kosikowski, E. Ruśkowski (red.), Dom Wydawniczy ABC, Warszawa 2006, s. 306.

bowiązania, które w chwili przygotowywania strategii nie są jeszcze wymagalne, ale w przyszłości, mogą one wpłynąć na wzrost długu publicznego. Pozwoli to w większym zakresie przewidywać narastanie zadłużenia publicznego.

3. Potrzeby pożyczkowe budżetu państwa

Zakres potrzeb pożyczkowych budżetu państwa został określony w art. 71 projektu u.f.p. Zgodnie z tym przepisem przez potrzeby pożyczkowe budżetu państwa rozumie się zapotrzebowanie na środki finansowe niezbędne do sfinansowania deficytu: budżetu państwa i budżetu środków europejskich, a także rozchodów budżetu państwa. W porównaniu do art. 8 u.f.p. z 2005 r., w którym zdefiniowano potrzeby pożyczkowe budżetu państwa, wyżej powołany przepis projektu u.f.p., ma odmienną konstrukcję. W art. 71 projektu u.f.p. w inny sposób wskazano bowiem tytuły kreujące potrzeby pożyczkowe. W u.f.p. z 2005 r. były to: sfinansowanie deficytu budżetu państwa, spłata wcześniej zaciągniętych zobowiązań, sfinansowanie udzielanych przez Skarb Państwa pożyczek, wykonywanie innych operacji finansowych związanych z długiem Skarbu Państwa¹⁴. Tymczasem art. 71 pkt 1 projektu u.f.p. ustalono jako tytuł kreujący potrzeby pożyczkowe budżetu państwa deficyt:

- „a) budżetu państwa,
- b) budżetu środków europejskich;”.

Jest to wynikiem wyodrębnienia w ramach budżetu państwa, budżetu środków europejskich¹⁵. Do środków europejskich zalicza się: środki pochodzące z funduszy strukturalnych, Funduszu Spójności i Europejskiego Funduszu Rybackiego¹⁶; niepodlegające zwrotowi środki z pomocy udzielonej przez pań-

¹⁴ W przypadku spłaty wcześniej zaciągniętych zobowiązań, dotyczy to w szczególności zobowiązań z tytułu wyemitowanych skarbowych papierów wartościowych oraz z zaciągniętych kredytów i pożyczek. Natomiast w odniesieniu do sfinansowania udzielanych przez Skarb Państwa pożyczek są to pożyczki udzielane w oparciu o art. 101 u.f.p. z 2005 r. Kategoria „innych operacji finansowych związanych z długiem Skarbu Państwa” to m. in. operacje dotyczące finansowych instrumentów pochodnych, konwersja zadłużenia, kosztami obsługi zadłużenia publicznego., L. Lipiec, Komentarz do art. 8 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych (Dz. U. 05.249.2104), dostępny w programie komputerowym Lex firmy Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o.

¹⁵ Zgodnie z art. 177 projektu u.f.p. budżetu środków europejskich jest integralną częścią budżetu państwa i stanowi załącznik do ustawy budżetowej.

¹⁶ Z wyłączeniem środków wskazanych w art. 5 ust. 3 pkt 5 projektu u.f.p. Należą do nich: programy w ramach celu Europejska Współpraca Terytorialna, o których

stwa członkowskie Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA) – Norweskiego Mechanizmu Finansowego 2009 – 2014¹⁷, Mechanizmu Finansowego Europejskiego Obszaru Gospodarczego 2009-2014 i Szwajcarsko – Polskiego Programu Współpracy (art. 5 ust. 3 pkt 1-2 projektu u.f.p.).

Ponadto, w art. 179 ust. 1 projektu u.f.p. zdefiniowano deficyt (nadwyżkę) budżetu środków europejskich, jako różnicę pomiędzy dochodami a wydatkami budżetu środków europejskich (odpowiednio: różnica ujemna będzie stanowiła deficyt, a różnica dodatnia nadwyżkę w budżecie środków europejskich). W przepisie tym również ustalono wzajemne powiązania pomiędzy deficytem (nadwyżką) budżetu państwa a deficytem (nadwyżką) budżetu środków europejskich. W razie wystąpienia deficytu (nadwyżki) w budżecie środków europejskich, nie jest on wliczany do deficytu (nadwyżki) budżetu państwa (art. 179 ust. 2 projektu u.f.p.). W sytuacji wystąpienia w budżecie środków europejskich nadwyżki budżetowej będzie ona mogła stać się źródłem spłaty zobowiązań budżetu państwa, zaciągniętych na pokrycie deficytu budżetu środków europejskich (art. 179 ust. 4 projektu u.f.p.)¹⁸. Natomiast projektodawca nie przewidział możliwości wykorzystania nadwyżki w budżecie państwa do spłaty zobowiązań budżetu środków europejskich, zaciągniętych na pokrycie deficytu w tym budżecie. Zgodnie bowiem z art. 179 ust. 3 projektu u.f.p. deficyt budżetu środków europejskich ma być finansowany w ramach potrzeb pożyczkowych budżetu państwa (zdefiniowanych w art. 71 projektu u.f.p.). Taka konstrukcja wzajemnego stosunku pomiędzy deficytem (nadwyżką) budżetu państwa, a deficytem (nadwyżką) budżetu środków europejskich, może powodować następujące konsekwencje. Po pierwsze, w razie wystąpienia deficytu w budżecie środków europejskich, może spowodować wzrost potrzeb pożyczkowych budżetu państwa, a w konsekwencji przyrost kwoty długu publicznego

mowa w rozdziale III *rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1080/2006 z dnia 5 lipca 2006 r. w sprawie Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego i uchylenia rozporządzenia (WE) nr 1783/1999* (Dz. Urz. UE L 210 z 31.07.2006, str. 1), programy, o których mowa w *rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1638/2006 z dnia 24 października 2006 r. określającym przepisy ogólne w sprawie ustanowienia Europejskiego Instrumentu Sąsiedztwa i Partnerstwa* (Dz. Urz. UE L 310 z 9.11.2006, str. 1), Norweskiego Mechanizmu Finansowego 2004-2009, Mechanizmu Finansowego Europejskiego Obszaru Gospodarczego 2004-2009.

¹⁷ Z wyłączeniem środków wskazanych w art. 5 ust. 3 pkt 5 projektu u.f.p.

¹⁸ W art. 102 ust. 1 projektu u.f.p. ustalono, że różnica między dochodami a wydatkami budżetu państwa stanowi odpowiednio deficyt, albo nadwyżkę budżetu państwa, z zastrzeżeniem art. 179 ust. 4 projektu u.f.p.

(a konkretnie długu Skarbu Państwa, ponieważ w praktyce są to potrzeby pożyczkowe Skarbu Państwa, który bierze udział w realizacji budżetu państwa)¹⁹. Po drugie, w razie zaistnienia takiej sytuacji, deficyt budżetu środków europejskich, nie będzie wliczany do deficytu budżetu państwa, co w praktyce może zaniżać jego wysokość. Podczas, gdy w rzeczywistości trzeba będzie na ten cel zaciągnąć zobowiązania, które wpłyną na wzrost potrzeb pożyczkowych państwa.

Powodem takiego sposobu kształtowania powiązań między deficytem (nadwyżką) budżetu państwa a deficytem (nadwyżką) deficytu środków europejskich są następujące przesłanki. Po pierwsze, wyodrębnienie w budżecie państwa budżetu środków europejskich pozwoli na bardziej elastyczne planowanie i wykorzystanie tych środków, a także na wyłączenie deficytu związanego z realizacją programów i projektów z deficytu budżetu państwa. Po drugie, możliwość przenoszenia środków pomiędzy programami oraz pomiędzy działami budżetu przez dysponentów części budżetowych, pozwoli na bardziej elastyczne wykorzystanie środków europejskich. Po trzecie, wyłączenie deficytu budżetu środków europejskich z deficytu budżetu państwa jest uzasadnione ze względu na konieczność zachowania płynności realizacji programów w kolejnych latach Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia. Zakłada się bowiem, że początkowo saldo budżetu państwa związane z realizacją tych programów będzie ujemne. Należy jednak zaznaczyć, że taka konstrukcja wzajemnych powiązań pomiędzy saldem budżetu państwa i budżetu środków europejskich będzie wpływała na wzrost potrzeb pożyczkowych budżetu państwa, powodując równocześnie wzrost długu publicznego²⁰.

W art. 102 ust. 2 projektu u.f.p. określono sposoby finansowania deficytu budżetowego oraz innych pożyczkowych potrzeb budżetu państwa. Należą do nich następujące kategorie przychodów: sprzedaż skarbowych papierów wartościowych na rynku krajowym i zagranicznym, kredyty zaciągane w bankach krajowych i zagranicznych, pożyczki, prywatyzacja majątku Skarbu Państwa, kwoty pochodzące ze spłat udzielonych kredytów i pożyczek, nadwyżka budżetu państwa z lat ubiegłych, a także nadwyżka budżetu środków europejskich, z zastrzeżeniem art. 172 ust. 4 projektu u.f.p. W art. 102 ust. 2 projektu u.f.p. – w porównaniu do jego odpowiednika, tj. art. 98 u.f.p. z 2005 r. – rozsze-

¹⁹ Zob. N. Gajl, *Skarb Państwa*, Warszawa 1996, s. 132 i n., S. Owsiak, *Finanse publiczne. Teoria i praktyka*, Warszawa 2006, s. 649 i n.

²⁰ *Uzasadnienie do ustawy o finansach publicznych (druk sejmowy nr 1181 z dnia 20 października 2008 r.)*, dostępne na stronie internetowej Sejmu RP, www.sejm.gov.pl, s. 36.

rzono źródła finansowania deficytu budżetu państwa oraz innych potrzeb pożyczkowych budżetu państwa. Dodano bowiem przychody pochodzące z kwot spłat udzielonych kredytów pożyczek (art. 102 pkt 5 projektu u.f.p. oraz z nadwyżki budżetu środków europejskich, z zastrzeżeniem art. 172 ust. 4 projektu u.f.p. (art. 102 pkt 7 projektu u.f.p.).

Pozytywnie należy ocenić zamieszczenie wśród elementów składowych Wieloletniego Planu Finansowego Państwa²¹ danych związanych z zadłużeniem publicznym, określanych w podziale na poszczególne lata budżetowe. Zgodnie bowiem z art. 126 ust. 4-6 projektu u.f.p. w dokumencie tym ujmuje się m.in. kwotę deficytu i potrzeb pożyczkowych budżetu państwa oraz źródła pokrycia deficytu, kwotę deficytu budżetu środków europejskich oraz skonsolidowaną prognozę bilansu sektora finansów publicznych.

Wracając na grunt rozważań dotyczących art. 71 projektu u.f.p., jako element potrzeb pożyczkowych budżetu państwa, projektodawca wskazuje również zapotrzebowanie na środki finansowe niezbędne do sfinansowania rozchodów budżetu państwa (art. 71 pkt 2 projektu u.f.p.). Przepis ten należy odczytywać łącznie z art. 6 ust. 2 projektu u.f.p., w którym określono kategorie stanowiące rozchody publiczne. Należą do nich: spłaty otrzymanych pożyczek i kredytów, wykup papierów wartościowych, udzielone pożyczki i kredyty, płatności wynikające z odrębnych ustaw, których źródłem finansowania są przychody z prywatyzacji majątku Skarbu Państwa lub majątku jednostek samorządu terytorialnego, inne operacje finansowe związane z zarządzaniem długiem publicznym i płynnością oraz udziały Skarbu Państwa w międzynarodowych instytucjach finansowych²². Zmiana definicji potrzeb pożyczkowych budżetu państwa ma na celu rozszerzenie tej kategorii o wszelkie operacje finansowe stanowiące rozchód budżetu państwa (a nie tylko związane z finansowaniem deficytu budżetowego). Ponadto, wprowadzenie w projekcie ustawy in-

²¹ Wieloletni Plan Finansowy Państwa to instrument wieloletniego planowania finansowego. Zgodnie z art. 122 ust. 1-3 projektu u.f.p. to plan finansowy dochodów i wydatków budżetu państwa, sporządzany na 4 lata budżetowe i aktualizowany corocznie o obowiązującą na dany rok ustawę budżetową, a także uwzględniający prognozę na kolejne 3 lata. Dokument ten stanowi podstawę przygotowywania ustaw budżetowych na kolejne lata. Uwzględnia się w nim kierunki polityki społeczno – gospodarczej Rządu.

²² Katalog rozchodów publicznych w aktualnie obowiązującej ustawie określa art. 6 ust. 2 u.f.p. z 2005 r. Przepis ten został nieznacznie zmodyfikowany w projekcie u.f.p., ponieważ dodano nowy rodzaj rozchodów publicznych, którymi są udziały Skarbu Państwa w międzynarodowych instytucjach finansowych (art. 6 ust. 2 pkt 6 projektu u.f.p.).

stytucji deficytu środków europejskich spowodowało konieczność rozszerzenia zakresu potrzeb pożyczkowych budżetu państwa, również o tę kategorię²³.

Zaproponowaną w projekcie u.f.p. konstrukcją art. 71, dotyczącego potrzeb pożyczkowych budżetu państwa, należy ocenić pozytywnie, ponieważ treść tego przepisu jest bardziej przejrzysta. Dotyczy to zwłaszcza art. 71 pkt 2, w którym jako tytuł kreujący potrzeby pożyczkowe budżetu państwa wskazano środki finansowe niezbędne do sfinansowania rozchodów budżetowych, których katalog ujęty w art. 6 ust. 2 projektu u.f.p. w zasadzie pokrywa się z art. 8 pkt 2,3 i 4 u.f.p. z 2005 r. Jednak w przeciwieństwie do art. 8 pkt 2-4 u.f.p. z 2005 r., przepis dotyczący kategorii rozchodów publicznych jest bardziej czytelny. Tytułem przykładu można wskazać na art. 8 pkt 2 u.f.p. z 2005 r., dotyczący „spłat wcześniej zaciągniętych zobowiązań”, czyli takich rozchodów publicznych, jak ujęte w art. 6 ust. 2 pkt 1 i 2 projektu u.f.p. spłaty otrzymanych pożyczek i kredytów oraz wykup papierów wartościowych.

Kolejne zmiany wprowadzone w projekcie u.f.p. odnoszące się do potrzeb pożyczkowych budżetu państwa dotyczą: po pierwsze, upoważnienia Ministra Finansów do zarządzania nadwyżką budżetu środków europejskich (art. 72 pkt 4 projektu u.f.p.); uzupełnieniu katalogu zadań Ministra Finansów, realizowanych w ramach zarządzania długiem Skarbu Państwa, o zarządzanie pasywami finansowymi Skarbu Państwa (art. 73 ust. 1 pkt 2 projektu u.f.p.); po trzecie, rozszerzeniu kompetencji Ministra Finansów o możliwość otwierania odrębnego rachunku depozytowego, tworzonego obok rachunku centralnego, mającego charakter zabezpieczenia transakcji zawieranych przez Ministra Finansów (art. 78 ust. 2 i 3 projektu u.f.p.)²⁴; po czwarte, wprowadzono regulację, zgodnie z którą NBP ma obowiązek udostępniania Ministrowi Finansów danych, w tym danych indywidualnych oraz zestawień i ocen, o których mowa w art. 23 ustawy o NBP²⁵, niezbędnych do realizacji zadań określonych w art. 72 i 73 projektu u.f.p. (art. 80 projektu u.f.p.)²⁶.

²³ *Uzasadnienie do ustawy o finansach...*, s. 27.

²⁴ Sytuacja ta dotyczy zawierania przez Ministra Finansów transakcji na instrumentach pochodnych, dla których wniesiono zabezpieczenie w pieniądzu. Minister Finansów może otworzyć odrębny rachunek bankowy dla wnoszonego zabezpieczenia w NBP lub innym banku. Minister Finansów zwraca zabezpieczenie wniesione w pieniądzu, a także odsetki w wysokości i w terminach wynikających z umowy zabezpieczającej (art. 78 ust. 2 projektu u.f.p.).

²⁵ *Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o Narodowym Banku Polskim* (Dz. U. z 2005 r. Nr 1, poz. 2 ze zm.)

²⁶ *Uzasadnienie do ustawy o finansach...*, s. 27.

4. Procedury ostrożnościowe i sanacyjne

W projekcie u.f.p. zmodyfikowano procedury ostrożnościowe i sanacyjne dotyczące długu publicznego. Najistotniejszą zmianą w tym zakresie jest wprowadzenie dodatkowego, czwartego progu ostrożnościowego, który dotyczy sytuacji, kiedy relacja kwoty państwowego długu publicznego będzie większa od 47%, a nie większa od 52% PKB. Wtedy na kolejny rok Rada Ministrów ma uchwalać ustawy budżetowej, w którym kwota deficytu budżetu państwa nie będzie mogła być wyższa niż deficyt budżetu państwa z roku bieżącego, wynikający z ustawy budżetowej (art. 81 ust. 1 pkt 1 projektu u.f.p.).

Drugi próg ostrożnościowy odnosi się do sytuacji, kiedy relacja długu publicznego do PKB jest większa od 52%, a nie większa od 55%. Zgodnie z art. 81 ust. 1 pkt 2 projektu u.f.p. w takiej sytuacji Rada Ministrów ma uchwalać projekt ustawy budżetowej, spełniający określone wymogi. Po pierwsze, w projekcie tym przyjmuje się poziom różnicy dochodów i wydatków budżetu państwa zapewniający, że relacja długu Skarbu Państwa do PKB przewidywana na koniec roku budżetowego, którego dotyczy ten projekt, będzie niższa od relacji do PKB długu Skarbu Państwa, ogłoszonej przez Ministra Finansów w drodze obwieszczenia, w Dzienniku Urzędowym RP „Monitor Polski” w terminie do dnia 31 maja za poprzedni rok budżetowy (art. 81 ust. 1 pkt 2 lit. a w zw. z art. 35 projektu u.f.p.). Po drugie, w projekcie ustawy budżetowej nie przewiduje się wydatków na nowe inwestycje, których jednostkowa wartość przekracza 500 mln zł, a okres realizacji przekracza 2 lata.

Trzeci próg ostrożnościowy został wyznaczony na poziomie analogicznym jak drugi próg ostrożnościowy w u.f.p. z 2005 r.²⁷, a więc kiedy relacja długu publicznego do PKB jest większa od 55%, a mniejsza od 60%. W razie zaistnienia takiej sytuacji, w projekcie u.f.p. przewiduje się bardziej restrykcyjne działania, zmierzające do poprawy tej relacji. Po pierwsze, stosuje się odpowiednio przepis art. 81 ust. 1 pkt 2 lit. a projektu u.f.p., co oznacza że podobnie, jak w przypadku przekroczenia drugiego progu ostrożnościowego, przyjmuje się poziom różnicy dochodów i wydatków budżetu państwa zapewniający, że relacja długu Skarbu Państwa do PKB, przewidywana na koniec roku budżetowego, którego dotyczy projekt ustawy, będzie niższa od relacji do PKB długu Skarbu Państwa, ogłoszonej przez Ministra Finansów w opisany powyżej sposób, za poprzedni rok budżetowy. Po drugie, podejmuje się szereg działań, których celem jest ograniczenie wydatków budżetowych. W związku z tym Rada

²⁷ Zob. art. 79, ust. 1 pkt 2 u.f.p. z 2005 r.

Ministrów ma uchwalać na kolejny rok projekt ustawy budżetowej, w którym: nie przewiduje się wzrostu wynagrodzeń pracowników państwowej sfery budżetowej, w tym pracowników jednostek, o których mowa w art. 130 ust. 2 projektu u.f.p.²⁸; nie przewiduje się dokonywania wydatków na nowe inwestycje; 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. 130 ust. 2 projektu u.f.p. na poziomie wyższym niż w administracji rządowej. Po trzecie, obowiązuje zakaz przekraczania relacji, o której mowa w art. 35 pkt 1 lit. c projektu u.f.p., w roku budżetowym następującym po roku, w którym ta relacja została ogłoszona, tj. relacji do PKB niewymagalnych zobowiązań z tytułu poręczeń i gwarancji udzielonych przez Skarb Państwa. Po czwarte, Rada Ministrów dokonuje przeglądu wydatków budżetu państwa finansowanych środkami pochodzącymi z kredytów zagranicznych oraz przeglądu programów wieloletnich. Po piąte, Rada Ministrów przedstawia Sejmowi program sanacyjny mający na celu obniżenie relacji, o której mowa w art. 35 pkt 1 lit. a projektu u.f.p., tj. relacji do PKB państwowego długu publicznego. Dodatkowo, w przypadku jednostek samorządu terytorialnego, wydatki w budżecie tej jednostki nie 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 projektu u.f.p. (art. 81 ust. 1 pkt 3 lit. f projektu u.f.p.).

W razie przekroczenia czwartego progu ostrożnościowego w projekcie u.f.p., tj. kiedy relacja długu publicznego do PKB jest równa lub większa od 60%, wprowadzono najbardziej rygorystyczne restrykcje. Po pierwsze, stosuje się odpowiednio przepisy art. 81 ust. 1 pkt 3 lit. a-d oraz ust. 2 projektu u.f.p. Oznacza to, że przyjmuje się poziom różnicy dochodów i wydatków budżetu państwa zapewniający, że relacja długu Skarbu Państwa do PKB przewidywana na koniec roku budżetowego, którego dotyczy projekt ustawy, będzie niższa od relacji do PKB długu Skarbu Państwa, ogłoszonej przez Ministra Finansów

²⁸ Są to pracownicy tych podmiotów, których dochody i wydatki Minister Finansów włącza do projektu ustawy budżetowej tj. Kancelarii Sejmu, Kancelarii Senatu, Kancelarii Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, Trybunału Konstytucyjnego, Najwyższej Izby Kontroli, Sądu Najwyższego, Naczelnego Sądu Administracyjnego oraz wojewódzkich sądów administracyjnych.

w opisany powyżej sposób, za poprzedni rok budżetowy. Stosuje się również wszystkie opisane powyżej ograniczenia wydatków, stosowane w przypadku przekroczenia III progu ostrożnościowego (dotyczące zaniechania wzrostu wynagrodzeń państwowej sfery budżetowej, ograniczeń przy waloryzacji rent i emerytur, zaniechania wydatków na nowe inwestycje i udzielania nowych poręczeń i gwarancji z budżetu państwa, a także niedokonywania wydatków w jednostkach wskazanych w art. 130 ust. 2 projektu u.f.p.). Ponadto, obowiązuje zakaz przekraczania relacji do państwowego długu publicznego niewymagalnych zobowiązań z tytułu poręczeń i gwarancji udzielonych przez Skarb Państwa w roku budżetowym następującym po roku, w którym ta relacja została ogłoszona. Ogłoszenia tej relacji dokonuje Minister Finansów w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski” w terminie do dnia 31 maja roku następnego za poprzedni rok budżetowy. Minister Finansów, w drodze obwieszczenia, w ciągu 7 dni od dnia ogłoszenia relacji do PKB państwowego długu publicznego, wskazuje okres obowiązywania powyższego zakazu, dotyczącego relacji do państwowego długu publicznego niewymagalnych zobowiązań z tytułu poręczeń i gwarancji udzielonych przez Skarb Państwa (art. 81 ust. 1 pkt 4 lit. a i ust. 2 w zw. z art. 35 pkt 1 lit. c projektu u.f.p.). Ponadto, Rada Ministrów dokonuje przeglądu wydatków budżetu państwa finansowanych środkami pochodzącymi z kredytów zagranicznych oraz przeglądu programów wieloletnich. Po drugie, Rada Ministrów, najpóźniej w terminie miesiąca od dnia ogłoszenia relacji do PKB państwowego długu publicznego przedstawia Sejmowi program sanacyjny mający na celu ograniczenie tej relacji do poziomu poniżej 60% PKB. Po trzecie, wydatki budżetu jednostki samorządu terytorialnego nie mogą być wyższe niż dochody tego budżetu. Po czwarte, obowiązuje zakaz udzielania nowych poręczeń i gwarancji przez jednostki sektora finansów publicznych.

Treść programu sanacyjnego została określona w art. 82 projektu u.f.p. W dokumencie tym ujmuje się: po pierwsze, wskazanie przyczyn kształtowania się relacji państwowego długu publicznego do PKB o której mowa w art. 35 pkt 1 lit. a projektu u.f.p.; po drugie, program przedsięwzięć mających na celu doprowadzenie do ograniczenia tej relacji (o której mowa w art. 35 pkt 1 lit. a projektu u.f.p.), uwzględniający w szczególności propozycje rozwiązań prawnych, mających wpływ na poziom wydatków i rozchodów w sektorze finansów publicznych; po trzecie, trzyletnią prognozę dotyczącą relacji państwowego długu publicznego do PKB wraz z przewidywanym rozwojem sytuacji makroekonomicznej kraju.

W projekcie u.f.p. brak jest przepisów, które są w u.f.p. z 2005 r.²⁹, dotyczących powiązania długu jednostki samorządu terytorialnego z przekroczeniem przez relację długu publicznego do PKB poziomu 50%. W projekcie u.f.p. utrzymano natomiast przepisy w tym zakresie w przypadku przekroczenia przez relację długu publicznego do PKB poziomu 55% i 60% (zob. art. 81 ust. 1 pkt 3 lit. f i pkt 4 lit. c i d projektu u.f.p.)³⁰.

W myśl art. 83, który jest odpowiednikiem art. 81 u.f.p. z 2005 r. przepisów projektu u.f.p. dotyczących procedur ostrożnościowych (art. 81 i 82 projektu u.f.p.) nie stosuje się w przypadku wprowadzenia stanu wojennego, stanu wyjątkowego na całym terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, stanu klęski żywiołowej na całym terytorium Rzeczypospolitej Polskiej.

5. Inne zmiany dotyczące instytucji prawnej długu publicznego

W projekcie u.f.p. wprowadzono także inne regulacje związane z instytucją długu publicznego m. in. w rozdziale 4 działu II, dotyczącym ogólnych zasad zaciągania zobowiązań przez inne niż Skarb Państwa jednostki sektora finansów publicznych. W art. 88 ust. 1 projektu u.f.p. doprecyzowano zakres przedmiotowy sytuacji, w których jednostki sektora finansów publicznych, inne niż Skarb Państwa, nie mogą zaciągać zobowiązań. Zgodnie z tym przepisem te jednostki sektora finansów publicznych nie mogą zaciągać pożyczek lub kredytów, emitować papierów wartościowych oraz udzielać poręczeń i gwarancji, których wartość nominalna należna do zapłaty w dniu wymagalności, wyrażona w złotych, nie została ustalona w dniu zawierania transakcji³¹. Uzasadnieniem proponowanej zmiany były trudności interpretacyjne występujące na gruncie u.f.p. z 2005 r., co do zakresu zobowiązań finansowych. W związku z tym w projekcie u.f.p. zaproponowano bezpośrednie wskazanie wszystkich zob-

²⁹ Zob. art. 79 ust. 1 pkt 1 lit. b u.f.p. z 2005 r.

³⁰ Zob. *Uzasadnienie do ustawy o finansach...*, s. 29. W projekcie u.f.p. nie ma jednak odpowiednika art. 169 ust. 2 u.f.p. z 2005 r.

³¹ Na gruncie u.f.p. z 2005 r. wskazywano, że wymogu takiego nie ma w przypadku zaciągania zobowiązań przez Skarb Państwa, który jest z zasady najbardziej narażony na zaciąganie zobowiązań, które mogą pociągać za sobą nieznanne co do wysokości obciążenia finansowe., E. Malinowska – Misiąg, W. Misiąg, *Finanse publiczne w Polsce*, Warszawa – Rzeszów 2006, s. 646.

wiązań, których wartość nominalna powinna być ustalona w dniu zawierania transakcji³².

Kolejna zmiana dotyczy rozdziału 5, w którym unormowane zostały zasady i tryb emisji skarbowych papierów wartościowych. Niewielkie zmiany wprowadzono w art. 91 projektu u.f.p., poprzez dostosowanie definicji krótkoterminowych i długoterminowych papierów wartościowych do definicji stosowanych w europejskim prawie finansowym (ESA'95). Ponadto, w art. 92 ust. 1 projektu u.f.p. upoważniono Ministra Finansów do wydawania aktów wykonawczych normujących warunki emitowania danego rodzaju skarbowych papierów wartościowych³³. Celem proponowanej regulacji jest szybsze dostosowanie do potrzeb rynkowych ich konstrukcji oraz zasad obrotu i sprzedaży. Dlatego też uzasadnionym jest uregulowanie zagadnień z tym związanych w akcie prawnym rangi rozporządzenia wykonawczego, wydawanego przez Ministra Finansów, a nie w akcie prawnym rangi ustawowej³⁴.

Należy także wskazać na art. 171 ust. 6 projektu u.f.p. Zgodnie z tym przepisem Rada Ministrów do rocznego sprawozdania z wykonania budżetu państwa, które przedstawia Sejmowi i Najwyższej Izbie Kontroli, w terminie do dnia 31 maja roku następnego, dołącza sprawozdanie dotyczące przestrzegania zasady stanowiącej, że łączna kwota: państwowego długu publicznego, długu Skarbu Państwa – nie może przekroczyć 60% wartości rocznego produktu krajowego brutto w danym roku budżetowym oraz informację dotyczącą długu, poręczeń i gwarancji sektora finansów publicznych. Tego rodzaju regulacja również stanowi wzmocnienie kontroli nad stanem długu publicznego. Jest zwłaszcza istotne, że sprawozdane roczne z wykonania budżetu państwa jest przedstawiane organowi ustawodawczemu – Sejmowi, a także organowi kontrolnemu – NIK, co stanowi dodatkowy przejaw obiektywnej oceny polityki długu publicznego prowadzonej przez Rząd.

³² Zob. *Uzasadnienie do ustawy o finansach...*, s. 29.

³³ Zob. też art. 92 ust. 2 projektu u.f.p., w którym Minister Finansów z ministrem właściwym do spraw Skarbu Państwa zostali upoważnieni do określenia, w drodze rozporządzenia, warunków emitowania skarbowych papierów, o których mowa w art. 90 ust. 5 projektu u.f.p., tj. skarbowych papierów wartościowych opiewających na świadczenia pieniężne uprawniające do określonych świadczeń niepieniężnych w zamian za te skarbowe papiery wartościowe emituje Minister Finansów w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw Skarbu Państwa.

³⁴ Zob. *Uzasadnienie do ustawy o finansach...*, s. 29.

6. Wnioski końcowe

Zmiany proponowane w projekcie ustawy o finansach publicznych odnoszące się do instytucji długu publicznego należy ocenić pozytywnie. Dotyczy to zwłaszcza przepisów, służących wzmocnieniu kontroli nad poziomem długu publicznego, sprawowanej przez Ministra Finansów (art. 69 ust. 3 i 4 projektu u.f.p.). Umożliwią one w praktyce sprawowanie przez Ministra Finansów kontroli nad narastaniem zadłużenia publicznego, w ten sposób, aby nie przekroczyło ono progu 60% PKB, czyli realizację art. 69 ust. 1 i 2 projektu u.f.p. Z tymi regulacjami korespondują proponowane zmiany dotyczące rozszerzenia zakresu procedur ostrożnościowych i sanacyjnych, a także wydłużenia okresu, na jaki będzie sporządzana strategia zarządzania długiem publicznym z 3 do 4 lat. Jest to wynikiem wprowadzenia nowej instytucji wieloletniego planowania finansowego, którą w przypadku państwa jest Wieloletni Plan Finansowy Państwa, sporządzany również w perspektywie 4-letniej. W dokumencie tym uwzględnia się także określone wielkości związane z zadłużeniem publicznym (takie jak np. kwota deficytu i potrzeb pożyczkowych budżetu państwa oraz źródła pokrycia deficytu budżetowego). Pozwoli to na bardziej wiarygodne ukazanie sytuacji finansowej państwa. Korzystną zmianą jest uwzględnianie, w większym, niż dotychczas stopniu, zobowiązań wynikających z udzielania przez jednostki sektora finansów publicznych poręczeń i gwarancji, czego wyrazem jest art. 70 ust. 1 pkt 6 projektu u.f.p.

Planuje się istotne modyfikacje w regulacjach dotyczących procedur ostrożnościowych i sanacyjnych. Polegają one na wprowadzeniu – zamiast dotychczasowych trzech – czterech progów ostrożnościowych. Ponadto, zmianie ulegają także działania podejmowane w razie przekroczenia każdego z tych progów, zmierzające do ograniczenia narastania długu publicznego. W projekcie u.f.p. pierwszy próg ostrożnościowy został ustalony, kiedy relacja długu publicznego do PKB jest większa niż 47%, a mniejsza niż 52%. W praktyce oznacza to obniżenie relacji długu publicznego do PKB, w razie przekroczenia której, podejmowane są działania zmierzające do obniżenia długu publicznego. W u.f.p. z 2005 r. jest to bowiem próg co najmniej 50%. W sytuacji, kiedy relacja długu publicznego do PKB przekroczy 47% projektodawca nakłada już nakaz utrzymania poziomu deficytu budżetowego w przyszłorocznej ustawie budżetowej na poziomie z roku poprzedniego. Ma to powstrzymać wzrost potrzeb pożyczkowych budżetu państwa, a w konsekwencji również przyrost długu publicznego. Drugi próg ostrożnościowy został wyznaczony, kiedy relacja długu publicznego do PKB przekracza 52%, a jest niższa niż 55%. Kolejne dwa

progi ostrożnościowe, zostały ustalone w projekcie u.f.p. na poziomie analogicznym, jak w u.f.p. próg drugi i trzeci – tj. próg trzeci, kiedy relacja długu publicznego do PKB jest większa, niż 55%, a mniejsza niż 60%, a czwarty – kiedy relacja ta, jest równa lub większa niż 60%. Projektodawca zmodyfikował także restrykcje związane z przekroczeniem każdego z tych progów ostrożnościowych. W przeciwieństwie do unormowań dotyczących tej materii w u.f.p. z 2005 r., pojawiają się zupełnie nowe ograniczenia. Charakteryzują się one większą, niż dotychczas konkretyzacją. Dotyczy to zwłaszcza progów drugiego i trzeciego. Tytułem przykładu można wskazać na regulacje związane z zakazem zwiększania w ustawie budżetowej wydatków na ustawowo określone cele związane ze wzrostem wynagrodzeń w sferze budżetowej, waloryzacją emerytur i rent, finansowaniem nowych inwestycji, czy udzielaniem nowych pożyczek i kredytów. Wskazanie akurat tych obszarów wydatków budżetowych, jako takich, w których należy wprowadzić ograniczenia, służące zmniejszeniu narastaniu zadłużenia publicznego, trzeba ocenić pozytywnie. Jednak w praktyce może to spowodować opór społeczny, zwłaszcza w przypadku powstrzymania wzrostu wynagrodzeń, emerytur i rent. Z kolei niedokonywanie z budżetu państwa wydatków na nowe inwestycje, może być trudne w sytuacji nałożenia się niekorzystnej sytuacji gospodarczej, skutkującej obniżeniem tempa wzrostu gospodarczego. Wtedy bowiem mogą pojawić się oczekiwania społeczne, aby właśnie państwo podejmowało działalność inwestycyjną w celu ożywienia koniunktury gospodarczej.

W projekcie u.f.p. zmodyfikowano także definicje potrzeb pożyczkowych budżetu państwa. Jest to m.in. wynik wprowadzenia nowych instytucji, którymi są budżet środków europejskich oraz deficyt, nadwyżka tego budżetu. Sam zabieg wyodrębnienia w budżecie państwa, jako jego integralnej części, budżetu środków europejskich, jest pożądany. Pewne obawy budzi jednak fakt, że deficyt budżetu środków europejskich nie będzie wliczany do deficytu budżetu państwa. Może to bowiem przyczyniać się do mniejszej przejrzystości finansów publicznych, zwłaszcza przy mało upowszechnionej w społeczeństwie znajomości takiego pojęcia jak potrzeby pożyczkowe budżetu państwa. W praktyce bowiem deficyt budżetu środków europejskich będzie zwiększał potrzeby pożyczkowe budżetu państwa, a więc i kwotę długu publicznego.

Niewątpliwie jednak można uznać, że projektowane zmiany dotyczące instytucji długu publicznego, mają na celu wzmocnienie kontroli nad jego wzrostem, a także zaostrenie rygorów zmierzających do jego obniżenia. Jest to szczególnie istotne, jeśli uwzględni się znaczny przyrost zadłużenia publicznego, jaki nastąpił w Polsce w ciągu ostatnich kilku lat. Dlatego też wszelkie

zmiany legislacyjne, których celem jest zaostrzenie normatywnych rygorów narastania zadłużenia publicznego, należy ocenić pozytywnie.

The institution of public debt in the draft of the act on public finances (Official Bulletin no. 1181) – contribution to the discussion on the reform of the system of public finances in Poland

S u m m a r y

The objective of this publication is to present the assumptions of the draft of the act on public finances from October 20, 2008 (Official Bulletin no. 1181), regarding the institution of public debt. The objective of the changes to be made is to strengthen the control exercised by the Minister of Finance over the growth public debt as well as the introduction of more strict regulations applied to reduce it. They refer e.g. to modification and extension of the scope of procedures regarding security and reform. It is especially significant taking into account the substantial growth of public debt which occurred in Poland over the last few years. That is why all legislative changes whose objective is to introduce more strict standards regarding the growth of public debt should be evaluated positively.

Die Institution der Staatschuld in dem Gesetzentwurf über öffentliche Finanzen (Druckveröffentlichung Nr. 1181 des Polnischen Sejm) – Beitrag in der Debatte über die Reform des Systems öffentlicher Finanzen in Polen

Z u s a m m e n f a s s u n g

In dieser Behandlung werden die Voraussetzungen des Gesetzentwurfes über öffentliche Finanzen vom 20. Oktober 2008 (Druckveröffentlichung des Sejm Nr. 1181) diskutiert, die die Staatsverschuldung betreffen. Die geplanten Änderungen bezwecken die Stärkung der Aufsicht des Finanzministers über dem Wachstum der Staatsverschuldung und die Verschärfung der Disziplin, die zu ihrer Einschränkung beiträgt. Sie beziehen sich unter anderem auf die Modi-

fizierung und Erweiterung der vorbeugenden und sanierenden Prozeduren. Es ist besonders wichtig, wenn das bedeutende Wachstum der Staatsverschuldung berücksichtigt wird, das in den letzten Jahren in Polen erfolgte. Aus diesem Grund sollen alle legislativen Änderungen, deren Ziel die Verschärfung der normativen Disziplin bei dem Wachstum der Staatsverschuldung ist, positiv bewertet werden.