

Krystyna Nizioł

Normatywne pojęcie "wydatków na obsługę długu Skarbu Państwa"

Studia Lubuskie : prace Instytutu Prawa i Administracji Państwowej Wyższej Szkoły Zawodowej w Sulechowie 6, 331-343

2010

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

Normatywne pojęcie „wydatków na obsługę długu Skarbu Państwa”

1. Uwagi wstępne

Celem opracowania jest analiza pojęcia „wydatków na obsługę długu Skarbu Państwa”. W związku z tym zostaną omówione regulacje prawne związane z tym terminem, ujęte przede wszystkim w Ustawie z dnia 27 sierpnia 2009 r. *o finansach publicznych*¹ (dalej u.f.p.). Pojęcie „wydatków na obsługę długu Skarbu Państwa” jest wykorzystywane również w dokumentach rządowych związanych z instytucją długu publicznego oraz długu Skarbu Państwa. Tytułem przykładu można wskazać na sporządzaną przez Ministra Finansów strategię zarządzania długiem sektora finansów publicznych. Niezależnie od normatywnego znaczenia pojęcia „wydatków na obsługę długu Skarbu Państwa”, ma ono również istotne znaczenie ekonomiczne. Ponieważ wydatki na obsługę długu Skarbu Państwa mają znaczny udział również w wydatkach ogółem budżetu państwa dokonywanych corocznie na podstawie ustawy budżetowej. Tym bardziej istotne jest precyzyjne określenie zakresu przedmiotowego tego terminu.

W związku z powyższym w opracowaniu przede wszystkim zostaną przeanalizowane unormowania prawne odnoszące się do pojęcia „wydatków na obsługę długu Skarbu Państwa”. Następnie zostaną one, w niezbędnym zakresie, zilustrowane danymi liczbowymi związanymi z tą kategorią.

¹ DzU Nr 157, poz. 1240.

2. Regulacje normatywne odnoszące się do pojęcia „wydatków na obsługę długu Skarbu Państwa”

Na wstępie należy wskazać na niekonsekwencję ustawodawcy, który posługuje się równocześnie dwoma pojęciami – „wydatków na obsługę długu publicznego” oraz „wydatków na obsługę długu Skarbu Państwa”. Tymczasem oba te terminy dotyczą odmiennych instytucji. Pierwszy z nich odnosi się bowiem do pojęcia długu publicznego, a drugi do pojęcia długu Skarbu Państwa. Posługiwanie się przez ustawodawcę w u.f.p. dwoma wyżej wymienionymi terminami, dotyczącymi zadłużenia publicznego, wywołuje niepotrzebne wątpliwości, co do charakteru i znaczenia obu tych terminów. Należy wyraźnie podkreślić, że w u.f.p. pojęcie państwowego długu publicznego i długu Skarbu Państwa nie są tożsame. W art. 72 ust. 1 u.f.p. określono, że państwowy dług publiczny obejmuje zobowiązania sektora finansów publicznych z wymienionych w tym przepisie tytułów dłużnych (m.in. wyemitowanych papierów wartościowych opiewających na wierzytelności pieniężne, zaciągniętych kredytów i pożyczek). W ustawie o finansach publicznych nie zdefiniowano pojęcia „długu Skarbu Państwa”. Jednak o tym, że dług publiczny jest odmienną kategorią, niż dług Skarbu Państwa świadczą unormowania u.f.p. (np. art. 74 ust. 1 i 2, art. 75 ust. 1 u.f.p.). Zakres podmiotowy długu publicznego jest szerszy, niż zakres podmiotowy długu Skarbu Państwa. Dług publiczny obejmuje bowiem zobowiązania całego sektora finansów publicznych (art. 72 ust. 1 w zw. z art. 9 u.f.p.). W ustawie nie określono, co prawda, wprost zakresu podmiotowego długu Skarbu Państwa, ale uznać należy, że dotyczy on zobowiązań zaciąganych przez Skarb Państwa². Utożsamianie obu pojęć, tj. „wydatków na obsługę długu publicznego” oraz „wydatków na obsługę długu Skarbu Państwa” nie jest więc zasadne. Prowadziłoby to bowiem do tego, że np. do wydatków na obsługę długu publicznego zaliczałyby się wydatki związane z obsługą zadłużenia wszystkich jednostek sektora finansów publicznych, a więc także np. jednostek samorządu terytorialnego. W piśmiennictwie wyrażony został także pogląd, iż w u.f.p. nieuzasadnione jest posługiwanie się równocześnie dwoma odmiennymi kategoriami – długu publicznego i długu Skarbu Państwa³.

² Z uwagi na fakt, że omówienie problematyki dotyczącej definicji „długu Skarbu Państwa” znacznie przekraczałoby ramy objętościowe niniejszego opracowania, została ona pominięta.

³ C. Kosikowski wskazując, iż w art. 106 ust. 5 u.f.p. nie użyto określenia „wydatki na obsługę długu publicznego” i jednocześnie, iż w u.f.p. występują dwie odrębne kategorie – długu publicznego i długu Skarbu Państwa – opowiada się za zbędnością wprowadzania tych dwóch pojęć. C. Kosikowski, *Finanse publiczne. Komentarz*, Warszawa 2006, s. 273.

Pierwszy termin – „wydatki na obsługę długu publicznego” – występuje w u.f.p. stosunkowo rzadko. Należy wskazać na treść art. 104 ust. 3 pkt 2 u.f.p., w którym określono, iż prognozę wydatków budżetu państwa ujmuje się w Wieloletnim Planie Finansowym Państwa m.in. z wyszczególnieniem wydatków na obsługę długu publicznego. Ponadto, w art. 112 ust. 1 pkt 8 u.f.p. ustalono, że wydatki budżetu państwa przeznaczone są m.in. na „obsługę długu publicznego”. Natomiast pojęcie „wydatków na obsługę długu Skarbu Państwa” występuje w u.f.p. kilkakrotnie. Przede wszystkim należy wskazać na art. 124 ust. 5 u.f.p., w którym zdefiniowano wydatki na obsługę długu Skarbu Państwa. Zgodnie z tym przepisem wydatki na ten cel obejmują w szczególności wydatki budżetu państwa z tytułu oprocentowania i dyskonta od skarbowych papierów wartościowych, oprocentowania zaciągniętych kredytów i pożyczek oraz wypłat związanych z udzielonymi przez Skarb Państwa poręczeniami i gwarancjami oraz koszty związane z emisją skarbowych papierów wartościowych. Definicja ta zostanie poddana analizie w dalszej części opracowania.

Należy również wskazać na art. 165 ust. 1 u.f.p., świadczący o szczególnym charakterze wydatków na obsługę długu Skarbu Państwa. W przepisie tym ustalono, że wydatki na ten cel są dokonywane z pierwszeństwem przed innymi wydatkami budżetowymi.

W pozostałych przepisach u.f.p. ustawodawca posługuje się wyłącznie pojęciem „wydatków na obsługę długu Skarbu Państwa”. Należą do nich:

– art. 124 ust. 1 pkt 5 u.f.p., w którym, jako jeden z rodzajów wydatków budżetu państwa, wymieniono wydatki na obsługę długu Skarbu Państwa,

– art. 114 ust. 2 pkt 4 u.f.p., w którym określono, że w odrębnych częściach budżetu państwa ujmuje się wydatki na obsługę długu Skarbu Państwa,

– art. 165 ust. 2 u.f.p., w którym ujęto upoważnienie dla Ministra Finansów, do dokonywania przeniesień wydatków planowanych na obsługę długu publicznego Skarbu Państwa pomiędzy częściami budżetu państwa, w których ujmuje się obsługę długu zagranicznego Skarbu Państwa oraz obsługę długu krajowego Skarbu Państwa,

– art. 166 ust. 1 u.f.p., w którym określono, że środki finansowe uzyskane przez Ministra Finansów z tytułu transakcji finansowych na instrumentach pochodnych, polegających na wymianie płatności odsetkowych, pomniejszają wydatki związane z obsługą długu Skarbu Państwa.

W art. 124 ust. 5 u.f.p. określono przykładowe kategorie, które zalicza się do wydatków na obsługę długu Skarbu Państwa. Pierwszą z nich są wydatki z budżetu państwa na oprocentowanie i dyskonto od skarbowych papierów wartościowych. W art. 95 ust. 1 u.f.p. zdefiniowano skarbowy papier wartościowy jako papier war-

tościowy, 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. W kolejnych przepisach zdefiniowano także pojęcia: bonu skarbowego (art. 99 u.f.p.), obligacji skarbowej (art. 100 u.f.p.) i skarbowego papieru oszczędnościowego (art. 101 ust. 1 u.f.p.). Sposób oprocentowania skarbowych papierów wartościowych jest określony każdorazowo w liście emisyjnym, w którym ujmuje się stopę procentową i sposób jego obliczania oraz datę, od której nalicza się oprocentowanie skarbowych papierów wartościowych danej emisji (art. 98 ust. 4 pkt 4 i 6 u.f.p.). Skarbowe papiery wartościowe mogą być oprocentowane w formie stałej lub zmiennej stopy procentowej. Inną formą kosztów ponoszonych przez emitenta – Skarb Państwa, w związku z emisją skarbowych papierów wartościowych, jest dyskonto.

W u.f.p. wprost określono, że oprocentowanie w postaci odsetek występuje w przypadku obligacji skarbowych, a w postaci dyskonta – również w przypadku obligacji, a także krótkoterminowych skarbowych papierów wartościowych, którymi są, w szczególności bony skarbowe. W u.f.p. nie ma regulacji, które określałyby wysokość maksymalnego oprocentowania lub dyskonta od wyemitowanych skarbowych papierów wartościowych. Wielkości te są odnoszone do wysokości oprocentowania papierów wartościowych na rynku krajowym i zagranicznym. Wyjątkiem jest przepis art. 92 ust. 1 pkt 1 i 2 u.f.p. dotyczący dyskonta od papierów wartościowych emitowanych przez jednostki samorządu terytorialnego oraz zakazujący kapitalizacji odsetek. Zgodnie z tym przepisem jednostki samorządu terytorialnego mogą zaciągać jedynie takie zobowiązania finansowe, z przeznaczeniem na cel, o którym mowa w art. 89 ust. 1 pkt 2-4 oraz art. 90 u.f.p.⁴, których koszty obsługi są ponoszone co najmniej raz do roku, przy czym: dyskonto od emitowanych przez jednostki samorządu terytorialnego papierów wartościowych nie może przekraczać 5% wartości nominalnej, a kapitalizacja odsetek jest niedopuszczalna. Zgodnie z art. 92 ust. 2 u.f.p. ograniczenie to stosuje się odpowiednio do jednostek sektora finansów publicznych innych niż Skarb Państwa. Zatem papiery

⁴ Zgodnie z art. 89 ust. 1 pkt 2-4 u.f.p. jednostki samorządu terytorialnego mogą zaciągać kredyty i pożyczki oraz emitować papiery wartościowe na finansowanie planowanego deficytu budżetu jednostki samorządu terytorialnego; spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań z tytułu emisji papierów wartościowych oraz zaciągniętych pożyczek i kredytów; wyprzedzające finansowanie działań finansowanych ze środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej. Natomiast w art. 90 u.f.p. określono, że na finansowanie wydatków na inwestycje i zakupy inwestycyjne ujęte w ramach przedsięwzięć na cele określone w załączniku do wieloletniej prognozy finansowej jednostki samorządu terytorialnego (zob. art. 226 ust. 3 u.f.p.), jednostki samorządu terytorialnego mogą zaciągać pożyczki w państwowych funduszach celowych, o ile ustawa tworząca fundusz tak stanowi.

wartościowe wyemitowane w imieniu Skarbu Państwa mogą mieć dyskonto przekraczające 5% ich wartości nominalnej.

Jako przykład regulacji odnoszących się do oprocentowania obligacji można przytoczyć unormowania rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 26 czerwca 2006 r. w sprawie warunków emitowania obligacji skarbowych oferowanych w sieci sprzedaży detalicznej⁵. Zgodnie z §18-20 cytowanego rozporządzenia oprocentowanie obligacji jest naliczane od jej wartości nominalnej, w okresach odsetkowych, określonych w liście emisyjnym. Stopę procentową lub sposób jej obliczania oraz wysokość lub sposób obliczania należnych odsetek bądź innych należności ubocznych, dni ustalenia praw do odsetek oraz dni wymagalności odsetek bądź innych należności ubocznych dla obligacji o danym terminie wykupu określa list emisyjny. Wypłata odsetek następuje za pośrednictwem Krajowego Depozytu Papierów Wartościowych S.A.

Kolejnym elementem kreującym wydatki na obsługę długu Skarbu Państwa jest oprocentowanie zaciągniętych kredytów i pożyczek. Pierwszy z tych tytułów dłużnych zdefiniowano w art. 69 ust. 1 Ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. *Prawo bankowe*⁶ (dalej: pr. bank.). Zgodnie z tym przepisem przez umowę kredytu bank zobowiązuje się oddać do dyspozycji kredytobiorcy na czas oznaczony w umowie kwotę środków pieniężnych z przeznaczeniem na ustalony cel, a kredytobiorca zobowiązuje się do korzystania z niej na warunkach określonych w umowie, zwrotu kwoty wykorzystanego kredytu wraz z odsetkami w oznaczonych terminach spłaty oraz zapłaty prowizji od udzielonego kredytu⁷. W art. 79 ust. 2 pr. bank., jako jeden z elementów umowy kredytu, określono wysokość oprocentowania kredytu i warunki jego zmiany. Unormowanie to zostało rozwinięte w art. 76 pr. bank., w którym ustalono, że zasady oprocentowania kredytu określa umowa kredytu z tym, że w razie stosowania stopy zmiennej, należy określić w umowie kredytowej warunki zmiany stopy procentowej kredytu, a także powiadomić, w sposób określony w umowie, kredytobiorcę, poręczyciela oraz, jeżeli umowa nie stanowi inaczej, inne osoby będące dłużnikami banku z tytułu zabezpieczenia kredytu o każdej zmianie stopy jego oprocentowania. Udzielanie kredytów jest jedną z czynności bankowych, wymienionych w art. 5 ust. 1 pkt 3 pr. bank. Czynnościami bankowymi są również czynności określone w art. 5 ust. 2 pr. bank., o ile są one wykonywane przez banki – w tym m.in. udzielanie pożyczek pieniężnych. Do umów pożyczek pieniężnych zawieranych przez bank stosuje się odpowiednio

⁵ DzU Nr 113, poz. 774.

⁶ DzU z 2002 r. Nr 72, poz. 665 ze zm.

⁷ Szerszej o umowie kredytu i jej treści zob. Z. Ofiarski, *Prawo bankowe*, Warszawa 2008, s. 153-160.

przepisy dotyczące zabezpieczenia spłaty i oprocentowania kredytu (art. 78 pr. bank.). Drugi z tytułów dłużnych – pożyczkę (w znaczeniu instytucji prawa cywilnego), zdefiniowano w art. 720 § 1 Ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. *Kodeks cywilny*⁸. Zgodnie z tym przepisem – przez umowę pożyczki dający pożyczkę zobowiązuje się przenieść na własność biorącego określoną ilość pieniędzy albo rzeczy oznaczonych tylko co do gatunku, a biorący zobowiązuje się zwrócić tę samą ilość pieniędzy albo tę samą ilość rzeczy tego samego gatunku i tej samej jakości. Umowa pożyczki jest umową dwustronnie zobowiązującą, ponieważ obie strony tej umowy zaciągają zobowiązanie. Może ona mieć charakter odpłatny albo nieodpłatny, a jej przedmiotem (z wyjątkiem przypadków zastrzeżonych w k.c.) są pieniądze polskie pozostające w obiegu, tzw. pieniądz bezgotówkowy, a także rzeczy oznaczone co do gatunku⁹.

Kolejnym elementem wydatków na obsługę długu Skarbu Państwa są wpłaty związane z udzielonymi przez Skarb Państwa poręczeniami i gwarancjami. Skarb Państwa może udzielać poręczeń i gwarancji w oparciu o regulacje Ustawy z dnia 8 maja 1997 roku *o poręczeniach i gwarancjach udzielanych przez Skarb Państwa oraz niektóre osoby prawne*¹⁰. Poręczenia i gwarancje mogą być udzielane po dokonaniu analizy ryzyka wypłat przez Skarb Państwa z tytułu udzielanych poręczeń i gwarancji, które są, co do zasady, terminowe i udzielane do kwoty z góry oznaczonej. Ponadto, podmiot starający się o uzyskanie poręczenia lub gwarancji Skarbu Państwa musi, co do zasady, wnieść opłatę prowizyjną. Skarb Państwa może udzielać następujących rodzajów poręczeń i gwarancji: spłaty kredytów, wykonania zobowiązań wynikających z obligacji oraz poręczeń wypłaty odszkodowania za zniszczone, uszkodzone lub skradzione eksponaty wystawowe. Należy również wskazać na Ustawę z dnia 12 lutego 2009 r. *o udzielaniu przez Skarb Państwa wsparcia instytucjom finansowym*¹¹ (dalej: u.S.P.w.i.f.). Jednym z rodzajów wsparcia udzielanego wyłącznie bankom krajowym¹², w rozumieniu art. 2 pkt 1 tej ustawy, są gwarancje Skarbu Państwa. Na mocy art. 9 u.S.P.w.i.f. do gwarancji dla banku nie stosuje się przepisów Ustawy z dnia 8 maja 1997 r. *o poręczeniach i gwarancjach udzielanych przez Skarb Państwa oraz niektóre osoby prawne*

⁸ DzU Nr 16, poz. 93 ze zm.

⁹ *Komentarz do kodeksu cywilnego. Księga trzecia. Zobowiązania*, red. G. Bieniek, Warszawa 2005, t. 2, s. 349.

¹⁰ DzU z 2003 Nr 174, poz. 1689 ze zm.

¹¹ DzU Nr 39, poz. 308.

¹² Zgodnie z art. 2 pkt 1 Ustawy z dnia 8 maja 1997 r. *o poręczeniach i gwarancjach instytucją finansową w rozumieniu ustawy jest m.in. bank krajowy, o którym mowa w art. 4 ust. 1 pkt 1 pr. bank. tj. bank mający siedzibę na terenie Rzeczypospolitej Polskiej.*

(z wyjątkiem art. 31 tej ustawy). W ustawie budżetowej na 2009 r.¹³ określono, że poręczenia i gwarancje mogą być udzielane przez Skarb Państwa do kwoty 40 mld zł. Natomiast w projekcie ustawy budżetowej na 2010 r.¹⁴ kwota ta jest większa i wynosi 55 mld zł.

Ostatnim elementem wydatków na obsługę długu Skarbu Państwa ustalonym w art. 124 ust. 5 u.f.p. są koszty związane z emisją skarbowych papierów wartościowych.

Należy również wskazać na koszty dotyczące administrowania długiem publicznym, np. bezpośrednie koszty jednostki administracji publicznej zarządzającej długiem, koszty związane z pozyskiwaniem środków służących sfinansowaniu długu (marże, opłaty manipulacyjne)¹⁵.

Trzeba także podkreślić, że wymienione w art. 124 ust. 5 u.f.p. wyliczenie kategorii kreujących wydatki na obsługę długu Skarbu Państwa nie stanowi katalogu zamkniętego.

3. Wysokość wydatków na obsługę długu Skarbu Państwa w Polsce i czynniki ją determinujące

Wysokość wydatków na obsługę długu Skarbu Państwa jest jednym z elementów opracowywanej corocznie przez Ministra Finansów strategii zarządzania długiem Skarbu Państwa oraz oddziaływania na państwowy dług publiczny. Obowiązek uwzględniania prognozy kosztów obsługi długu Skarbu Państwa w tym dokumencie został nałożony na Ministra Finansów w art. 75 ust. 1 pkt 4 u.f.p. Prognoza wysokości tych kosztów w latach 2009-2012 jest ujęta w *Strategii zarządzania długiem sektora finansów publicznych na lata 2010-2012*¹⁶. Wydatki na ten cel (w ujęciu kasowym) wynoszą odpowiednio: w 2009 r. – 30,6 mld zł (2,3% w ujęciu do PKB), w 2010 r. – 34,9 mld zł (2,6% w ujęciu do PKB), w 2011 r. – 40,7 mld zł (2,9% w ujęciu do PKB), w 2012 r. – 44,2 mld zł (3,0% w ujęciu do PKB)¹⁷. Należy podkreślić, że poważne obawy może budzić prognozowana w *Strategii* wysokość kosztów związanych z obsługą długu Skarbu Państwa w latach 2010-

¹³ Ustawa budżetowa na rok 2009 z dnia 9 stycznia 2009 r. (DzU Nr 10, poz. 58).

¹⁴ Projekt ustawy budżetowej na 2010 r., dostępny na stronie internetowej Ministerstwa Finansów, www.mf.gov.pl

¹⁵ S. Owsiak, *Finanse publiczne. Teoria i praktyka*, Warszawa 2006, s. 349.

¹⁶ *Strategia zarządzania długiem sektora finansów publicznych na lata 2010-2012*, Ministerstwo Finansów, wrzesień 2009, s. 38.

¹⁷ Dane liczbowe przytoczone w *Strategii zarządzania długiem sektora finansów publicznych na lata 2010-2012...*, *op. cit.*, s. 38.

2012. Wskazuje na to przede wszystkim duża dynamika wzrostu zadłużenia publicznego. W dokumencie tym przyjęto bowiem, że w 2009 r. wysokość długu Skarbu Państwa wyniesie 623,5 mld zł, a długu publicznego – 658,8 mld zł (odpowiednio w relacji do PKB: 47,2% i 49,8 %) ¹⁸. Tymczasem w rzeczywistości dług Skarbu Państwa na dzień 30.11.2009 r. wyniósł – 631,78 mld zł ¹⁹. Natomiast wartość długu publicznego na dzień 30.09.2009 r. wyniosła – 659,79 mld zł ²⁰. Należy zatem podkreślić znaczną dynamikę wzrostu obu tych kategorii zadłużenia publicznego, ponieważ od dnia 31.12.2008 r. do dnia 30.09.2009 r. dług publiczny wzrósł aż o 10,4% ²¹. Dług Skarbu Państwa, wynoszący na koniec 2008 r. 569,95 mld zł wzrósł, w przeciągu zaledwie jedenastu miesięcy, aż o 61,84 mld zł, i na koniec listopada 2009 r. wyniósł – 632,78 mld zł (wzrost o 10,9%) ²². Dane te albo przekraczają, albo zbliżają się do kwoty zadłużenia publicznego prognozowanych w *Strategii zarządzania długiem publicznym w 2009 r.* W dokumencie tym bowiem założono, że dług publiczny w 2009 r. wyniesie – 658,8 mld zł (49,8% w relacji do PKB), a dług Skarbu Państwa – 623,5 mld zł (47,2% w relacji do PKB) ²³.

W Strategii wskazano, że jej celem jest minimalizacja kosztów obsługi długu w długim horyzoncie czasu, przy ograniczeniach przyjętych w tym dokumencie, związanych z ryzykiem. Istota zarządzania długiem Skarbu Państwa sprowadza się do kształtowania jego struktury w taki sposób, aby koszty związane z jego obsługą były najniższe ²⁴. W latach 2001-2007 podejmowano działania mające na celu równomierny rozkład w czasie kosztów związanych z obsługą długu Skarbu Państwa. Należały do nich m.in. ustalanie wysokości oprocentowania nowych emisji obligacji na poziomie zbliżonym do ich rentowności w celu ograniczenia kumulacji kosztów obsługi dyskonta przy ich wykupie (przy kasowym ujęciu operacji budżetowych dyskonto stanowi koszt przy wykupie skarbowych papierów wartościowych), a także stosowane od 2001 r. przetargi zamiany i odkupu obligacji (przyczyniające się przede wszystkim do ograniczenia ryzyka refinansowania długu) umożliwiające

¹⁸ *Ibidem*, s. 38.

¹⁹ *Biuletyn Miesięczny Zadłużenie Skarbu Państwa 11/2009*, Ministerstwo Finansów, Warszawa, 20.01.2010 r., s. 1.

²⁰ *Zadłużenie Sektora Finansów Publicznych III kw/2009*, Ministerstwo Finansów, Warszawa, 30.12.2009 r., s. 1.

²¹ Dane liczbowe podane na podstawie informacji Ministerstwa Finansów ujętych w *Zadłużeniu Sektora Finansów Publicznych III kw/2009...*, *op. cit.*, s. 1-2.

²² *Biuletyn Miesięczny Zadłużenie Skarbu Państwa 11/2009...*, *op. cit.*, s. 1.

²³ *Strategia zarządzania...*, *op. cit.*, s. 38.

²⁴ K. Marchewka-Bartkowiak wskazuje na makro- i mikroekonomiczne ujęcie zarządzania długiem publicznym. Zob.: K. Marchewka-Bartkowiak, *Zarządzanie długiem publicznym. Teoria i praktyka państw Unii Europejskiej*, Warszawa 2008, s. 21-22.

regulowanie rozkładu kosztów obsługi długu Skarbu Państwa w czasie²⁵. W Strategii zarządzania długiem publicznym na lata 2010-2012 wymieniono wiele działań, które miały na celu obniżenie kosztów obsługi zadłużenia publicznego (m.in. kontynuacja polityki emisji płynnych serii obligacji benchmarkowych na rynku krajowym)²⁶. Niemniej jednak w ustawie budżetowej na rok 2010 r. zaplanowano znaczny wzrost kosztów obsługi długu wynoszący 14,7% w porównaniu do 2009 r. W tym dokumencie planuje się, że na obsługę długu zagranicznego, należności i innych operacji zagranicznych wydatki wyniosą 8,24 mld zł (co stanowi wzrost aż o 33,4% w porównaniu do 2009 r.), a na obsługę długu krajowego będzie to kwota 26,88 mld zł (co stanowi wzrost o 9,9% w porównaniu do 2009 r.)²⁷.

W Strategii jako czynniki wpływające na wysokość kosztów obsługi zadłużenia publicznego wymienia się wysokość stóp procentowych, kurs walutowy oraz inflację²⁸. W opracowaniu zostaną omówione dwa pierwsze czynniki ryzyka, tj. ryzyko kursowe i ryzyko stopy procentowej. Ryzyko kursowe związane z długiem publicznym²⁹ powoduje, że zarówno jego poziom, jak i koszty są uzależnione od rynkowych zmian kursu walutowego. Natomiast ryzyko stopy procentowej może powodować wzrost wydatków na obsługę długu publicznego, spowodowanych zmianami stóp procentowych³⁰.

Takie czynniki wpływające na wysokość długu publicznego, jak wysokość stóp procentowych i kurs walutowy, można również przeanalizować w kontekście przystąpienia Polski do Unii Gospodarczej i Walutowej oraz przyjęcia waluty euro. Na proces ten ma również wpływ światowy kryzys gospodarczy. Przede wszystkim należy wskazać na możliwość wzrostu oprocentowania emitowanych skarbowych

²⁵ *Strategia zarządzania długiem sektora finansów publicznych na lata 2009-2011*, Ministerstwo Finansów, wrzesień 2008, s. 5-8.

²⁶ *Strategia zarządzania długiem sektora finansów publicznych na lata 2010-2012...*, *op. cit.*, s. 14.

²⁷ *Ustawa budżetowa na rok 2010. Uzasadnienie*, Minister Finansów, Warszawa, wrzesień 2009, s. 71-74.

²⁸ *Strategia zarządzania długiem sektora finansów publicznych na lata 2010-2012...*, *op. cit.*, s. 23-24.

²⁹ W literaturze ekonomicznej w związku z analizą kosztów obsługi długu Skarbu Państwa nie wyodrębnia się zwykle długu publicznego i długu Skarbu Państwa. Dlatego w tej części opracowania, nawiązującej także do aspektów ekonomicznych wydatków budżetowych na ten cel – tam, gdzie nie było możliwe wyodrębnienie wydatków na obsługę długu Skarbu Państwa – posłużono się pojęciem szerszym – wydatków na obsługę długu publicznego.

³⁰ D.J. Błaszczuk, T. Kierczyński, J. Sulmicki, *Ryzyko związane z długiem sektora finansów publicznych*, [w:] *Ryzyko kryzysu finansowego w Polsce. Identyfikacja i monitorowanie*, red. D.J. Błaszczuk, Warszawa 2006, s. 170-171.

papierów wartościowych. Zwłaszcza, że w 2009 r. potrzeby pożyczkowe netto Polski opiewają na kwotę około 155 mld zł. Kryzys gospodarki światowej spowodował, że w wielu państwach wystąpi deficyt budżetowy, który w dużej mierze będzie pokrywany przychodami z emisji papierów wartościowych. W rezultacie, spowodowany w ten sposób wzrost potrzeb pożyczkowych w państwach wysoko rozwiniętych, może przyczynić się do wzrostu stóp procentowych, skutkujący przyrostem kosztów obsługi zadłużenia publicznego. Ponadto, należy wskazać na wzrost ryzyka zmiany kursów walutowych, przekładającego się również na zwiększenie kosztów ponoszonych z tego tytułu³¹. Na to zagrożenie, będące wynikiem deprecjacji polskiej waluty, zwracano także uwagę na jednym z comiesięcznych posiedzeń Rady Polityki Pieniężnej w 2009 r. Zjawisko to powoduje bowiem wzrost wydatków budżetu państwa na obsługę zagranicznego długu publicznego Polski. Ponadto, w trakcie dyskusji, jaka toczyła się na posiedzeniu RPP wskazywano, iż istotna deprecjacja polskiej waluty może spowodować potencjalny spadek skłonności zagranicznych inwestorów do finansowania potrzeb pożyczkowych polskiego budżetu. Innym czynnikiem, który może to powodować, jest wzrost potrzeb pożyczkowych w państwach wysokorozwiniętych³². Również, jako zagrożenie w realizacji Strategii, w dokumencie tym wskazano m.in. wysokie potrzeby pożyczkowe budżetu państwa, które są zależne od koniunktury w polskiej gospodarce³³. W 2010 r. potrzeby pożyczkowe netto budżetu państwa mają wynieść 82,14 mld zł³⁴.

Koszty obsługi długu Skarbu Państwa będą tym większe, im większy będzie udział długu zagranicznego Skarbu Państwa w długi ogółem Skarbu Państwa. Udział ten zwykle wynosi ok. 25-30% w przypadku długu Skarbu Państwa oraz ok. 20-25% w przypadku długu publicznego. Tytułem przykładu można podać dane liczbowe z 2009 r. Udział długu zagranicznego w długi globalnym Skarbu Państwa (wg kryterium miejsca emisji) na dzień 31.07.2009 r. wyniósł 25,9%³⁵.

Raport na temat pełnego uczestnictwa Rzeczypospolitej Polskiej w trzecim etapie Unii Gospodarczej i Walutowej, Narodowy Bank Polski, Warszawa 2009, s. 362-363.

³² *Opis dyskusji na posiedzeniu decyzyjnym Rady Polityki Pieniężnej w dniu 25 lutego 2009 r.*, Narodowy Bank Polski, Rada Polityki Pieniężnej, 19.03.2009 r., s. 3.

³³ *Strategia zarządzania długiem sektora finansów publicznych na lata 2010-2012...*, *op. cit.*, s. 41-42.

³⁴ Dane liczbowe przytoczone na podstawie uzasadnienia do ustawy budżetowej na 2010 r., *Ustawa budżetowa na rok 2010. Uzasadnienie...*, *op. cit.*, s. 97.

³⁵ Dane liczbowe podane na podstawie informacji Ministerstwa Finansów ujętych w *Biuletynie Miesięcznym Zadłużenie Skarbu Państwa 11/2009...*, *op. cit.*, s. 3.

Podobnie udział zagranicznego długu publicznego w globalnym długu publicznym w dniu 30.06.2009 r. (wg kryterium miejsca emisji) wyniósł również – 25,9%³⁶.

4. Wnioski końcowe

Wydatki na obsługę długu Skarbu Państwa są jednym z rodzajów wydatków budżetu państwa. Jednak, w przeciwieństwie do wydatków budżetowych na inne cele, mają szczególny charakter. Świadczy o tym treść art. 165 ust. 1 u.f.p. W przepisie tym wydatkom na obsługę długu Skarbu Państwa przyznano pierwszeństwo dokonywania przed wydatkami budżetowymi na inne cele społeczno-gospodarcze. Uprzywilejowany status tej kategorii wydatków budżetowych powoduje, że w ich przypadku szczególnie istotne jest doprecyzowanie definicji normatywnej tej kategorii. Natomiast nie jest pożądane wprowadzanie w u.f.p. dwóch pojęć „wydatków na obsługę długu Skarbu Państwa” i „wydatków na obsługę długu publicznego”. Zwłaszcza, że dług Skarbu Państwa i dług publiczny mają m.in. odmienny zakres podmiotowy. Dług publiczny utożsamiany jest bowiem z szerszą kategorią – sektorem finansów publicznych. Zatem zakres podmiotowy długu publicznego jest szerszy niż zakres podmiotowy długu Skarbu Państwa. W związku z tym do wydatków na obsługę długu publicznego należałoby zaliczyć np. wydatki związane z oprocentowaniem kredytów zaciąganych przez jednostki samorządu terytorialnego, czy też z tytułu dyskonta od wyemitowanych komunalnych papierów wartościowych. Tymczasem, jednostki samorządu terytorialnego wszystkich szczebli podejmują w tym zakresie, decyzje autonomiczne względem państwa. Wydatki związane z kosztami obsługi długu samorządowego nie mogą więc być elementem wydatków na obsługę długu Skarbu Państwa. Z uwagi na złożoność i obszerność tego zagadnienia nie można w tym opracowaniu podjąć rozważań dotyczących niecelowości posługiwania się w u.f.p. dwoma kategoriami dotyczącymi zadłużenia publicznego – tj. pojęciem państwowego długu publicznego i długu Skarbu Państwa. Można jedynie wskazać, że kwestia ta odnosi się do pojęcia Skarbu Państwa, które dotychczas nie jest zdefiniowane normatywnie.

Ustawodawca w art. 124 ust. 5 u.f.p. wskazał przykładowe kategorie tworzące wydatki na obsługę długu Skarbu Państwa. Nie jest to wyliczenie wyczerpujące. W przepisie tym trafnie wskazano najważniejsze rodzaje wydatków związanych z obsługą długu Skarbu Państwa. Należą do nich oprocentowanie i dyskonto od skarbowych papierów wartościowych, oprocentowania od zaciągniętych kredytów

³⁶ Dane liczbowe podane na podstawie informacji Ministerstwa Finansów ujętych w *Zadłużeniu Sektora Finansów Publicznych III kw/2009...*, *op. cit.*, s. 1.

i pożyczek, wpłaty związane z udzielonymi przez Skarb Państwa poręczeniami i gwarancjami, a także są koszty związane z emisją skarbowych papierów wartościowych. W przepisie tym nie uwzględniono innych kosztów związanych z długiem Skarbu Państwa takich, jak np. wydatki odnoszące się do zarządzania długiem Skarbu Państwa. W u.f.p. nie ma również przepisu, który ustalałby np. maksymalną wysokość dyskonta od wyemitowanych skarbowych papierów wartościowych, ponieważ w art. 92 ust. 2 u.f.p., w stosunku do Skarbu Państwa, wyeliminowano zakazy maksymalnej wysokości dyskonta wynoszącego 5% i zakaz kapitalizacji odsetek. Zapewne uzasadnieniem istnienia tego zakazu w odniesieniu do jednostek samorządu terytorialnego jest dążenie do ograniczenia kosztów obsługi długu samorządowego. Powstaje jednak wątpliwość, dlaczego zakaz ten nie dotyczy papierów wartościowych emitowanych przez Skarb Państwa. W praktyce bowiem, poza regulacją art. 165 ust. 1 u.f.p., przyznającą wydatkom na obsługę długu Skarbu Państwa pierwszeństwo wydatkowania, nie ma w u.f.p. innych regulacji odnoszących się do ich poziomu. Oczywiście wydatki na ten cel są konsekwencją m.in. występujących w latach poprzednich deficytów budżetowych i sposobu ich finansowania. Niemniej jednak, sposób finansowania deficytu budżetowego również może wpływać na wysokość przyszłych wydatków na obsługę długu Skarbu Państwa. Zwłaszcza w sytuacji kryzysu gospodarki światowej i rosnących potrzeb pożyczkowych innych państw, może zaistnieć niebezpieczeństwo poszukiwania zwrotnych źródeł finansowania potrzeb pożyczkowych, w oparciu o wysoką stopę procentową, występującą na rynku finansowym. W rezultacie może to przyczynić się do wzrostu wydatków na obsługę długu Skarbu Państwa, ponoszonych z polskiego budżetu.

Normative notion of „expenditure for the service of the State Treasury’s debt”

S u m m a r y

The study analyses the notion of „expenditure for the service of the State Treasury’s debt”, discussing legal regulations connected with the term, formulated in the act of 27 August 2009 on public finances. Independently of the normative meaning of the notion, it is significantly important economically. The expenditure for the service of the State Treasury’s debt constitutes a considerable proportion in the total spendings of the state budget executed annually as determined by the budget

statute, therefore it is important to determine precisely the objective scope of the term.

Normativer Begriff der „Ausgaben für den Schuldendienst der Staatskasse“

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

In dem Aufsatz wurde der Begriff der „Ausgaben für den Schuldendienst der Staatskasse“ analysiert. Besprochen wurden Regelungen des Gesetzes über öffentliche Finanzen vom 27. August 2009, die sich auf diesen Begriff beziehen. Außer seiner normativen, hat der Begriff auch eine wesentliche wirtschaftliche Bedeutung. Da die Ausgaben für den Schuldendienst der Staatskasse große Posten in den alljährlichen gesetzmäßigen Gesamtausgaben des Staatshaushalts ausmachen, ist eine präzise Bestimmung des Inhalts und Geltungsbereichs dieses Begriffs sehr wichtig.