

Dług Skarbu Państwa jako sposób na finansowanie deficytu budżetowego w Polsce w latach 2016-2021

Halina Rechul

Akademia Nauk Stosowanych w Nowym Sączu

e-mail: hrechul@ans-ns.edu.pl

ORCID: 0000-0002-7191-8914

© 2023 Halina Rechul

Praca opublikowana na licencji Creative Commons Uznanie autorstwa-Na tych samych warunkach 4.0 Międzynarodowe (CC BY-SA 4.0). Skrócona treść licencji na <https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/deed.pl>

Cytuj jako: Rechul, H. (2023). Dług Skarbu Państwa jako sposób na finansowanie deficytu budżetowego w Polsce w latach 2016-2021. *Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu*, 67(3).

DOI: 10.15611/pn.2023.3.07

JEL Classification: H60

Streszczenie: Podstawowym elementem efektywnego funkcjonowania każdego państwa jest sprawne i rozsądne zarządzanie finansami publicznymi. Każdy przejaw aktywności struktur publicznych wymaga finansowania środkami publicznymi. W nowoczesnych państwach istnieją dodatkowe możliwości finansowania potrzeb budżetowych, np. emisja obligacji. Gdy suma wydatków państwa przewyższa sumę jego dochodów, mamy do czynienia z deficytem. Suma tych deficytów z następujących po sobie lat, wraz z innymi czynnikami, stanowi dług publiczny. Celem opracowania jest zbadanie istoty i przyczyn powstawania długu publicznego oraz ocena jego poziomu i skutków dla gospodarki. W opracowaniu wykorzystano metodę opisową i metodę analizy danych statystycznych. Dane zaczerpnięto z opracowań statystycznych Ministerstwa Finansów. Wyniki analizy wskazują m.in., że dług Skarbu Państwa jest najważniejszą pozycją w strukturze państwowego długu publicznego i pozyskany został na rynkach krajowych.

Słowa kluczowe: dług publiczny, deficyt budżetowy, równowaga budżetowa

1. Wstęp

Pojęcia długu publicznego i długu Skarbu Państwa są bezpośrednio związane z problematyką zadłużenia sektora finansów publicznych. Realizacji zadań władzy publicznej służą wydatki publiczne, które pozwalają osiągać cele społeczne i gospodarcze oraz pełnić klasyczne funkcje państwa. Wzrost wydatków pociąga za sobą zwiększenie zapotrzebowania na źródła ich finansowania, wśród których dominują głównie podatki. Jednak wielkość obciążeń podatkowych musi być połączona z poziomem rozwoju gospodarczego, aby go nie zahamować. Gdy suma wydatków państwa przewyższa sumę dochodów, mamy do czynienia z deficytem budżetowym. Coroczne deficyty powodują wzrost potrzeb pożyczko-

wych budżetu państwa i samorządów terytorialnych. Potrzeby pożyczkowe to nic innego, jak kwota długu, którą trzeba zaciągnąć, aby zrównoważyć przychody i rozchody budżetowe.

W krajach wysoko i średnio rozwiniętych o ustabilizowanej gospodarce deficyt budżetowy i dług publiczny są zjawiskami powszechnymi, które mogą utrzymywać się przez dziesięciolecia (Owsiak, 2017, s. 451).

Celem artykułu jest zbadanie istoty i przyczyn powstawania długu publicznego. W artykule ukazano wielkość i strukturę długu Skarbu Państwa, który ma największy udział w całości państwowego długu publicznego w Polsce. Okres przyjęty do analizy to lata 2016-2021.

2. Równowaga budżetowa i mechanizm powstawania deficytu

Równowagę budżetową powszechnie definiuje się jako sytuację, w której wydatki państwa są dokładnie takie same jak jego dochody. Rozumiana dosłownie równowaga budżetowa jest niezwykle trudna do osiągnięcia i, zdaniem Stanisława Owsiaka, nie występuje prawie nigdy, a najczęściej mamy do czynienia z odchyleniami od stanu równowagi (Owsiak, 2017, s. 399). Na ogół budżety – rządowe i samorządowe – wykazują jakieś saldo, oznaczające różnicę między dochodami a wydatkami. Jednak zazwyczaj nie uważa się za naruszenie równowagi budżetowej sytuacji, gdy wydatki publiczne są mniejsze od dochodów, czyli występuje nadwyżka. Budżet wykazujący nadwyżkę uważa się jako zrównoważony. Budżet niezrównoważony zatem oznacza występowanie deficytu, który w literaturze przedmiotu definiowany jest jako ujemna różnica między dochodami a wydatkami budżetu. Tradycyjnie mówi się o równowadze budżetowej, chociaż, zdaniem ekonomistów, nie chodzi o równowagę samego budżetu państwa, lecz o równowagę całego sektora finansów publicznych. Tylko równowaga całego sektora ma znaczenie makroekonomiczne (Wernik, 2014, s. 76).

Dyskusja nad równowagą budżetową weszła w nową fazę wraz ze słabnącym znaczeniem keynesizmu i widocznym zwrotem teorii ekonomicznej w kierunku klasycznej ekonomii. Teoretyczna koncepcja trwałej równowagi budżetu państwa jest charakterystyczna dla ekonomii klasycznej. Na opisie mechanizmu rynkowego dokonany przez ekonomię klasyczną została sformułowana doktryna ekonomiczna, której elementem jest zalecane podejście do równowagi budżetowej (Moździerz, 2009, s. 9). Przedstawiciele szkoły klasycznej twierdzą, że budżet państwa należy traktować jak każdy budżet gospodarstwa domowego. Gospodarstwa domowe nie powinny wydawać więcej, niż wynosi ich dochód. Stąd wywodzi się podstawowe twierdzenie klasyków dotyczące polityki fiskalnej, w myśl którego budżet państwa powinien być zawsze zrównoważony (Uryszek, 2010, s. 14).

Z uwagi na społeczno-ekonomiczne konsekwencje deficytu budżetowego ekonomiści nie wypracowali jednoznacznego podejścia do kwestii niezrównoważonych budżetów. Wśród najczęściej wymienianych przesłanek uzasadniających występowanie salda deficytowego wymienia się (Dylewski, Filipiak, Gorzałczyńska-Koczkodaj i Ziolo, 2014, s. 132):

- konieczność stabilizowania wzrostu gospodarczego,
- niwelowanie negatywnych skutków zdarzeń nadzwyczajnych.

Ekonomiści przywołują także negatywne skutki, jakie wywołuje deficyt, m.in. (Dylewski i in., 2014):

- inicjowanie procesów inflacyjnych lub ich przyspieszenie,
- występowanie efektu „wypychania”¹,
- zjawisko deficytów bliźniaczych,
- zagrożenie występowaniem pułapki zadłużenia.

Długotrwałe występowanie niezrównoważonego budżetu jest szkodliwe dla gospodarki przede wszystkim dlatego, że sprzyja inflacji oraz przekształca część oszczędności sektora prywatnego w wydatki,

¹ Efekt „wypychania” – zjawisko ekonomiczne, które polega na zmniejszeniu wielkości inwestycji sektora prywatnego spowodowane zwiększonym finansowaniem wydatków publicznych deficytem budżetowym.

których głównym zadaniem jest zaspokojenie potrzeb bieżących. Takie działania hamują inwestycje w majątek trwały, służący w długim okresie rozwojowi gospodarki (Podstawka, 2017, s. 162).

Opisując mechanizm powstawania deficytu budżetowego, Stanisław Owsiak bierze pod uwagę strumieniowy charakter dochodów i wydatków budżetowych. Funkcjonowanie budżetu polega na przyjmowaniu strumieni dochodów od jednych podmiotów i kierowanie ich do innych podmiotów. Rezultat porównania tych dwóch strumieni badacz przedstawia w zagregowanej formie (Owsiak, 2017, s. 420):

- $\Sigma D = \Sigma W$,
- $\Sigma D > \Sigma W$,
- $\Sigma D < \Sigma W$,

gdzie ΣD oznacza sumę strumieni dochodów budżetowych, a ΣW – sumę strumieni wydatków budżetowych.

Podstawowe znaczenie ma porównanie strumieni dochodów i strumieni wydatków na koniec roku budżetowego, ponieważ zamknięcie okresu budżetowego wywołuje ważne skutki prawne i ekonomiczne (Owsiak, 2017, s. 420).

Różne mogą być powody występowania deficytu budżetowego. Jednym z nich mogą być podatki, których wielkość została zaplanowana na poziomie niezapewniającym pokrycia wydatków. Wadliwy może być również mechanizm ściągania podatków. Kolejną przyczyną powstawania deficytu budżetowego mogą być zbyt wysokie wydatki, które najczęściej są społecznie lub ekonomicznie uzasadnione. Duże znaczenie mają także stosowane metody gromadzenia i rozdysponowania dochodów budżetowych oraz planowanych wydatków budżetowych (Citak, Kołosowska i Piotrowska-Marczak, 2019, s. 69).

Narzędziami zapewniającymi równowagę budżetu państwa na etapie budowy planu są wykazywane w ustawach budżetowych źródła finansowania niedoborów budżetowych. Ważne jest także wyznaczenie górnej granicy zadłużania się Skarbu Państwa oraz przedstawienie sposobów spłaty długu publicznego w następnych latach (Citak i in., 2019, s. 70).

Wśród sposobów finansowania deficytu budżetowego, a tym samym zaspokajania potrzeb pożyczkowych państwa, wyróżnia się najczęściej (Podstawka, 2017, s. 161):

- emitowanie skarbowych papierów wartościowych nabywanych przez banki komercyjne i podmioty niebankowe,
- korzystanie z kredytów banków komercyjnych,
- korzystanie z kredytów międzynarodowych instytucji finansowych,
- wpływy z prywatyzacji majątku państwowego.

Przy ocenie wpływu deficytu na gospodarkę duże znaczenie ma to, w jaki sposób są one pokrywane, z jakich źródeł, jak długo się utrzymują, jaka jest struktura wydatków budżetowych. Równowaga budżetowa nie może być traktowana jako bezwzględne kryterium polityki fiskalnej i gospodarczej państwa (Owsiak, 2017, s. 435).

3. Pojęcie i rodzaje długu publicznego

Konsekwencją długotrwale utrzymującego się deficytu budżetowego jest dług publiczny, określany jako całość finansowych zobowiązań władz publicznych z tytułu nadwyżki wydatków ponad dochody w poprzednich okresach.

Pojęcie długu publicznego jest różnie definiowane. Najczęściej przyjmuje się, że jest to finansowe zobowiązanie władz publicznych (państwowych i samorządowych) z tytułu zaciągniętych pożyczek (Alińska i Woźniak, 2015, s. 198). Definicja *sensu largo* długu publicznego znajduje się w dokumentach uzupełniających do traktatu z Maastricht. Zgodnie z nią termin ten oznacza: „łączne zobowiązanie Skarbu Państwa wobec podmiotów krajowych i zagranicznych z tytułu zaciągniętych kredytów w instytucjach finansowych oraz bezpośrednio od rządów krajów członkowskich [...] lub które były gwarantowane

albo ubezpieczone przez te rządy bądź ich agendy, a także pozostających do wykupienia skarbowych papierów wartościowych emitowanych na rynek krajowy i zagraniczny oraz inne ewidencjonowane zobowiązania Skarbu Państwa” (Citak i in., 2019, s. 73).

Państwowy dług publiczny obejmuje zobowiązania wszystkich podmiotów sektora finansów publicznych, jednostek samorządu terytorialnego i innych podmiotów samorządowych. Jest zatem pojęciem szerszym niż „dług sektora rządowego” i „dług Skarbu Państwa” (Alińska i Woźniak, 2015, s. 198). Zapisy ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych w art. 72 wskazują rodzaje zobowiązań, które składają się na państwowy dług publiczny – są to zobowiązania sektora finansów publicznych z 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,
 - uznanych za bezsporne przez właściwą jednostkę sektora finansów publicznych będącą dłużnikiem.

W literaturze przedmiotu można znaleźć wiele kryteriów podziału długu publicznego, pozwalających na ocenę konsekwencji ekonomicznych i społecznych jego występowania. Wśród kryteriów podziału długu publicznego można wskazać m.in. kryterium czasu, kryterium miejsca emisji długu czy kryterium podmiotowe. W tabeli 1 przedstawiono katalog rodzajów długu publicznego według wybranych kryteriów.

Tabela 1. Kryteria klasyfikacji długu publicznego oraz jego rodzaje

Kryterium	Rodzaje długu
Czas	<ul style="list-style-type: none"> • dług krótkoterminowy • dług długoterminowy
Miejsce emisji	<ul style="list-style-type: none"> • dług krajowy • dług zagraniczny
Kryterium podmiotowe w podziale na podsektory	<ul style="list-style-type: none"> • dług Skarbu Państwa • dług jednostek samorządu terytorialnego • dług sektora ubezpieczeń społecznych
Zasady ewidencji	<ul style="list-style-type: none"> • dług publiczny brutto • dług publiczny netto
Rzeczywiste obciążenie gospodarki	<ul style="list-style-type: none"> • dług nominalny • dług realny

Źródło: opracowanie własne na podstawie: (Owsiak, 2017).

Poza wskazanymi w tabeli 1 kryteriami podziału długu publicznego Stanisław Owsiak dokonuje podziału długu publicznego na dług rzeczywisty i dług potencjalny. Dług rzeczywisty to wymagalne zobowiązania bilansowe władz publicznych. Dług potencjalny to warunkowe pozabilansowe zobowiązania władz publicznych, związane najczęściej z udzielanymi przez władze publiczne poręczeniami i gwarancjami. Poręczeń takich często żądają banki krajowe i zagraniczne oraz zagraniczne instytucje finansowe udzielające podmiotom gospodarczym pożyczek lub kredytów. W praktyce pewna część potencjalnego długu przekształca się w rzeczywisty dług publiczny. Nie jest możliwe wyeliminowanie w całości ryzyka, mimo że władze publiczne przed udzieleniem gwarancji badają wiarygodność podmiotu (Owsiak, 2017, s. 446).

Na gruncie procesów starzenia się społeczeństw i powiązanymi z tym systemami emerytalnymi pojawił się nowy podział długu publicznego – na dług jawny, czyli taki, który znajduje się w oficjalnej ewidencji zobowiązań władz publicznych, i dług ukryty, który jest koncepcją i wielkością hipotetyczną. Dług ukry-

ty to przyszłe zobowiązania państwa z tytułu przyszłych emerytur, rent, zasiłków dla bezrobotnych, finansowania świadczeń zdrowotnych. Dotyczy on przyszłości, ale punktem wyjścia oszacowania długu ukrytego są procesy demograficzne, które występowały w przeszłości (Owsiak, 2017, s. 447-448).

Istnieje wiele sposobów obliczania wartości długu publicznego. Różnice wynikają głównie z odmiennego sposobu definiowania zakresu finansów publicznych pod względem podmiotowym i przedmiotowym. Można wymienić trzy metody liczenia długu: metodę polską, metodę stosowaną przez Komisję Europejską i metodę według kryterium z Maastricht (Alińska i Woźniak, 2015, s. 206).

W Polsce stosowane są dwie metody obliczania długu publicznego. Państwowy dług publiczny obliczany na podstawie przepisów krajowych określa zadłużenie sektora finansów publicznych. Do sektora tego należy zamknięty krąg jednostek wymienionych w art. 9 ustawy o finansach publicznych. Niektóre podmioty, choć zaciągają dług na finansowanie zadań publicznych, nie są do tego kręgu zaliczone. Do państwowego długu publicznego odnoszą się ograniczenia długu zamieszczone w konstytucji i ustawie o finansach publicznych. Dług sektora instytucji rządowych i samorządowych (*general government*) jest obliczany według metodologii unijnej przez korektę państwowego długu publicznego o zobowiązania niektórych podmiotów uznanych za wchodzące w skład tego sektora i przez korekty wynikające z odmiennego zakresu przedmiotowego długu. Metoda ta nie pozwala na unikanie wykazywania zadłużenia o publicznym charakterze (NIK, 2020).

4. Kształtowanie się długu publicznego w Polsce w latach 2016-2021

Analizując poziom zadłużenia publicznego, należy zauważyć, że Skarb Państwa jest najważniejszą instytucją polskiego systemu finansów publicznych. Dług Skarbu Państwa jest częścią zadłużenia publicznego (Uryszek, 2010, s. 128). W tabeli 2 przedstawiono wielkość długu publicznego w latach 2016-2021 w podziale na poszczególne jego rodzaje.

Tabela 2. Wielkość długu publicznego w latach 2016-2021 w podziale na dług Skarbu Państwa, państwowy dług publiczny oraz dług sektora *general government*

Rok	Dług Skarbu Państwa		Państwowy dług publiczny		Dług sektora <i>general government</i>	
	mld zł	% PKB	mld zł	% PKB	mld zł	% PKB
2016	928,7	50,1	965,2	52,1	1006,3	54,4
2017	928,5	46,8	961,8	48,5	1006,7	50,6
2018	954,3	45,1	984,3	46,5	1034,4	44,6
2019	973,3	42,4	990,9	43,2	1045,6	45,6
2020	1097,5	47,2	1111,8	47,8	1336,1	57,5
2021	1138,0	43,4	1148,6	43,8	1410,5	53,8

Źródło: opracowanie własne na podstawie: (Rada Ministrów, 2017-2022).

Analiza kształtowania się długu publicznego w Polsce w latach 2016-2021 pokazuje, że dług publiczny w ujęciu nominalnym wzrasta. Inaczej kształtowała się sytuacja w zakresie relacji długu publicznego (we wszystkich przedstawionych kategoriach) do PKB. W latach 2016-2019 relacja długu Skarbu Państwa, państwowego długu publicznego oraz długu sektora *general government* do PKB ulegała zmniejszeniu. W 2020 r. zwiększył się dług publiczny nie tylko w ujęciu nominalnym, ale nastąpił także dynamiczny wzrost relacji państwowego długu publicznego do PKB o 4,6 punktu procentowego w porównaniu z 2019 r. Podobny wzrost można zaobserwować w relacji długu Skarbu Państwa do PKB, z kolei relacja długu sektora *general government* do PKB w 2020 r. wynosiła 57,5%, co oznacza wzrost o 11,9 punktu procentowego w porównaniu z 2019 r. Wzrost długu publicznego, który nastąpił w latach 2020-2021, wynikał głównie z konieczności podjęcia działań związanych z pandemią, co wymagało odejścia od reguł fiskalnych zarówno w Polsce, jak i w Unii Europejskiej.

Należy także zauważyć, że dług według metodologii Unii Europejskiej (dług sektora *general government*) w analizowanym okresie był znacznie wyższy od państwowego długu publicznego. Wyższa była także relacja długu publicznego do PKB według metodologii unijnej niż w wypadku państwowego długu publicznego.

Środki niezbędne na sfinansowanie deficytu budżetowego oraz innych potrzeb pożyczkowych państwa pozyskiwane są na rynkach krajowych oraz zagranicznych. W tabeli 3 przedstawiono zadłużenie Skarbu Państwa w latach 2016-2021 według kryterium miejsca emisji.

Tabela 3. Zadłużenie Skarbu Państwa według kryterium miejsca emisji

Rok	Dług krajowy		Dług zagraniczny	
	mld zł	udział procentowy	mld zł	udział procentowy
2016	609,2	65,6	319,5	34,4
2017	644,5	69,4	283,9	30,6
2018	674,4	70,7	279,8	29,3
2019	716,5	73,6	256,9	26,4
2020	831,5	75,8	266,0	24,2
2021	872,7	76,7	265,4	23,3

Źródło: opracowanie własne na podstawie: (Rada Ministrów, 2017-2022).

W latach 2016-2021 dług krajowy miał dominujący udział w strukturze długu Skarbu Państwa. Udział długu krajowego w długi Skarbu Państwa wynosił od 65,6% w 2016 r. do 76,7% w 2021 r.

W ostatnich latach zmieniała się także struktura długu według rodzajów zobowiązań. Na krajowy dług Skarbu Państwa składają się emisje bonów i obligacji skarbowych oraz pozostałe zobowiązania. Struktura długu krajowego w ujęciu podmiotowym dotyczy grup inwestorów zaspokajających potrzeby pożyczkowe państwa. Wyróżnić tu można bank centralny, banki komercyjne, instytucje finansowe, instytucje niefinansowe, inwestorów indywidualnych, inwestorów zagranicznych działających na rynku krajowym. W ujęciu przedmiotowym wyróżnia się rodzaje instrumentów wykorzystywanych przez Ministerstwo Finansów w procesie zaciągania długu w imieniu Skarbu Państwa (Uryszek, 2010, s. 134). W tabeli 4 przedstawiono strukturę długu krajowego Skarbu Państwa według rodzaju instrumentów.

Dług z tytułu skarbowych papierów wartościowych można podzielić na zadłużenie wynikające z emisji rynkowych skarbowych papierów wartościowych oraz z emisji obligacji oszczędnościowych. Wartość nominalna obligacji oszczędnościowych rosła w całym badanym okresie, wzrósł także ich udział w strukturze długu krajowego z 1,8% w 2016 r. do 6,5% w 2021 r. W latach 2016-2019 oraz w 2021 r. nie występowało zadłużenie z tytułu bonów skarbowych. W 2020 r. wartość zadłużenia z tytułu emisji bonów skarbowych wyniosła 10,9 mld zł, co stanowiło 1,3% krajowego długu Skarbu Państwa.

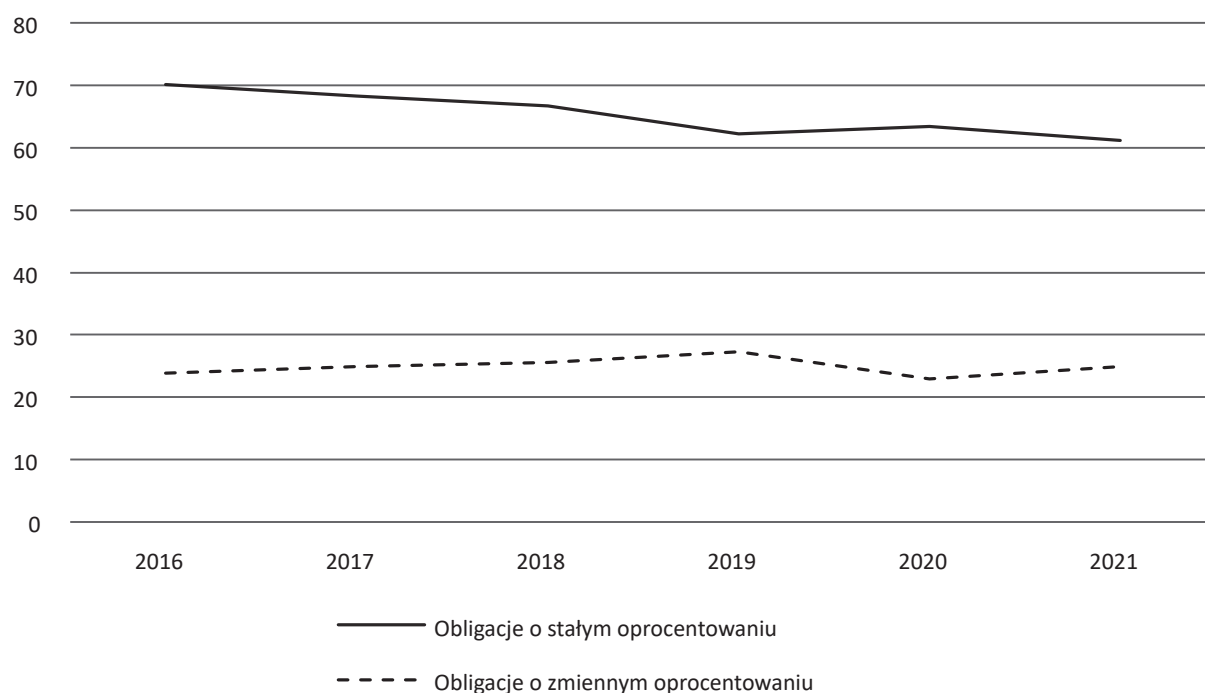
Tabela 4. Struktura długu krajowego Skarbu Państwa według rodzaju instrumentów (w mld zł)

Wyszczególnienie	Rok					
	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Zadłużenie krajowe Skarbu Państwa	609,2	644,5	674,4	716,5	831,5	872,7
Skarbowe papiery wartościowe	587,9	621,1	646,9	673,6	781,0	813,6
Rynkowe skarbowe papiery wartościowe	576,7	605,7	627,2	646,1	739,4	756,8
– bony skarbowe	0	0	0	0	10,9	0
– obligacje o oprocentowaniu stałym	427,5	440,5	449,9	445,4	532,1	533,9
– obligacje o oprocentowaniu zmiennym	144,8	160,6	172,6	195,9	191,5	217,6
– obligacje rynkowe indeksowane	4,4	4,5	4,6	4,7	4,9	5,2
Obligacje oszczędnościowe	11,2	15,4	19,7	27,6	41,5	56,9
2. Pozostałe zadłużenie krajowe Skarbu Państwa	21,3	23,4	27,5	42,8	50,5	59,1

Źródło: opracowanie własne na podstawie: (Rada Ministrów, 2017-2022).

Z punktu widzenia zarządzania długiem Skarbu Państwa oraz planowania kosztów jego obsługi ważny jest podział na dług oprocentowany według stałej lub zmiennej stopy procentowej. Emisje długu oprocentowanego według stałej stopy procentowej zmniejszają ryzyko stopy procentowej przez ograniczenie możliwości nieoczekiwanych zmian kosztów obsługi zadłużenia (Uryszek, 2010, s. 161).

Główną pozycję w krajowym zadłużeniu Skarbu Państwa w analizowanym okresie stanowiły rynkowe skarbowe papiery wartościowe w postaci obligacji rynkowych o oprocentowaniu stałym oraz oprocentowaniu zmiennym. Struktura emitowanych przez Skarb Państwa obligacji skarbowych była zróżnicowana. Występowały wśród nich papiery o terminie zapadalności od jednego roku do nawet trzydziestu lat. Udział rynkowych skarbowych papierów wartościowych w finansowaniu krajowego długu Skarbu Państwa został przedstawiony na rys. 1.



Rys. 1. Udział skarbowych papierów wartościowych w finansowaniu krajowego długu Skarbu Państwa (w %)

Źródło: opracowanie własne.

Zmiany, jakie zachodziły w ostatnich latach w poziomie i strukturze długu publicznego oraz jego relacji do PKB, były wynikiem sytuacji finansowej jednostek sektora finansów publicznych, w tym głównie: poziomu potrzeb pożyczkowych budżetu państwa, sytuacji finansowej jednostek samorządu terytorialnego, sytuacji makroekonomicznej (tempa wzrostu PKB, poziomu kursów walutowych i stóp procentowych), decyzji podejmowanych w obszarze zarządzania długiem czy uwarunkowań związanych z pandemią COVID-19.

Najważniejszą przyczyną powstawania długu publicznego (w tym długu Skarbu Państwa) jest występowanie w kolejnych okresach deficytu budżetowego. Deficyt budżetowy jest zjawiskiem występującym w Polsce stale. W latach 2016-2021 jego poziom wahał się znacznie: od 0,49% PKB w 2018 r. do 3,65% PKB w 2020 r.

Należy podkreślić, że w Polsce prowadzona jest aktywna polityka zarządzania długiem zarówno krajowym, jak i zagranicznym. W polski system prawny wbudowane są normy zapewniające efektywną kontrolę poziomu państwowego długu publicznego.

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej zawiera:

- zakaz zaciągania pożyczek lub udzielania gwarancji i poręczeń finansowych, w następstwie których państwowy dług publiczny przekroczy 60% wartości rocznego PKB,
- zakaz finansowania deficytu budżetowego przez bank centralny.

Ustawa o finansach publicznych zawiera:

- stabilizującą regułę wydatkową z mechanizmem korygującym tempo wzrostu wydatków instytucji rządowych i samorządowych, działającym w sytuacji nieźrównoważenia finansów publicznych,
- szczegółowe procedury ostrożnościowe i sanacyjne dotyczące budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego oraz udzielania gwarancji i poręczeń, uruchamiane w sytuacji, gdy relacja państwowego długu publicznego do PKB przekroczy poziom 55% oraz 60%,
- obowiązek przygotowania przez ministra finansów czteroletniej strategii zarządzania długiem Skarbu Państwa oraz oddziaływania na państwowy dług publiczny.

Najwyższa Izba Kontroli podkreśla, że Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej zabrania co prawda zaciągania pożyczek lub udzielania gwarancji i poręczeń finansowych, w następstwie których państwowy dług publiczny przekroczy trzy piąte wartości rocznego produktu krajowego brutto. Jednak w zakresie sposobu ustalania państwowego długu publicznego odsyła do ustawy, nie precyzując sposobu wyliczenia tego długu. Nie ma zatem przeszkód formalnych, aby państwowy dług publiczny wyliczać według innych reguł niż obecnie przyjęte, o ile zostaną one określone w ustawie (NIK, 2020).

5. Zakończenie

Z reguły wejście na drogę zaciągania pożyczek oznacza rozpoczęcie procesu stałego wzrostu długu publicznego. Dlatego uznaje się, że dług publiczny to suma deficytów z lat poprzednich. Większą część polskiego zadłużenia stanowi dług krajowy, który stał się ważnym elementem finansowania potrzeb pożyczkowych budżetu wraz z rozpoczęciem regularnych emisji skarbowych papierów wartościowych. Skupione przez polskich rezydentów obligacje spłacone zostaną ostatecznie ze środków, których źródłem będą wpływy podatkowe, ewentualnie przychody z emisji kolejnych obligacji. Oznaczać to będzie spłatę pierwotnego zadłużenia za pomocą kolejnego długu.

Zaciąganie przez władze publiczne pożyczek oznacza zawsze obciążenie przyszłych pokoleń kosztami ich spłaty. Im większy jest dług, tym większe są koszty jego obsługi i tym większa jest presja fiskalna, której poddawani są obywatele.

Przeprowadzona analiza wskazuje, że:

- struktura państwowego długu publicznego w Polsce charakteryzuje się bardzo dużym udziałem sektora rządowego oraz bardzo wysokim udziałem długu w formie papierów wartościowych,
- w latach 2016-2021 systematycznie spadał udział zadłużenia zagranicznego,
- w strukturze krajowego zadłużenia Skarbu Państwa najważniejszą pozycję stanowią rynkowe skarbowe papiery wartościowe o oprocentowaniu stałym.

Dług publiczny nie może być jednak traktowany jako stała pozycja dłużna rosnąca tylko w wyniku kumulacji kolejnych deficytów budżetowych. Dług publiczny stanowi całokształt ustawicznie dokonywanych operacji związanych z zaciąganiem i spłacaniem kolejnych pożyczek (emisją bonów i obligacji skarbowych oraz ich wykupem). Bez względu na rozmiary długu Skarbu Państwa jest on postrzegany jako miernik stabilności sektora budżetowego i stanowi podstawę oceny tego sektora.

Literatura

- Alińska, A. i Woźniak, B. (red.). (2015). *Współczesne finanse publiczne*. Difin.
- Citak, J., Kotosowska, B. i Piotrowska-Marczak, K. (2019). *Podstawy finansów publicznych i ubezpieczeń społecznych*. CeDeWu.

- Dylewski, M., Filipiak, B., Gorzałczyńska-Koczkodaj, M. i Ziolo, M. (2014). *Finanse publiczne. Aspekty teoretyczne i praktyczne*. C.H. Beck.
- Moździerz, A. (2009). *Nierównowaga finansów publicznych*. Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne.
- NBP. (2014). *Informacja dotycząca wdrożenia ESA 2010 w statystyce monetarnej i finansowej publikowanej przez Narodowy Bank Polski*. Pobrano z https://www.nbp.pl/aktualnosc/wiadomosci_2014/info-esa2010.pdf
- NIK. (2020). *Zarządzanie długiem publicznym i płynnością sektora finansów publicznych*. Pobrano z <https://www.nik.gov.pl/aktualnosc/zarządzenie-dlugiem-publicznym.html>
- Owsiak, S. (2017). *Finanse publiczne. Współczesne ujęcie*. Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Podstawka, M. (red.). (2017). *Finanse. Instytucje, instrumenty, podmioty, rynki, regulacje*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN SA.
- Rada Ministrów. (2017-2022). *Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa*. Pobrano z <https://www.gov.pl/web/finanse/sprawozdania-roczne>
- Uryszek, T. (2010). *Dług Skarbu Państwa jako źródło finansowania deficytu budżetowego*. Difin.
- Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2022, poz. 1634 ze zm.).
- Wernik, A. (2014). *Finanse publiczne*. Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne.

State Treasury Debt as a Way of Financing the Budget Deficit in Poland in 2016-2021

Abstract: The basic element of the effective functioning of each state is efficient and reasonable management of public finances. Each manifestation of activity of public structures requires financing with public funds. In modern countries, there are additional possibilities of financing budgetary needs, e.g. issuing bonds. When the sum of state expenditures exceeds the sum of its revenues, we are dealing with a deficit. The sum of these deficits over successive years, together with other factors, constitutes the public debt. The aim of the study is to examine the nature and causes of public debt and to assess its level and effects on the economy. The study uses the descriptive method and the method of statistical data analysis. The data was taken from the statistical studies of the Ministry of Finance. The results of the analysis indicate, among others, that the State Treasury debt is the most important item in the structure of the state public debt and was acquired on domestic markets.

Keywords: public debt, budget deficit, budget balance
