

ZAKRES DŁUGU PUBLICZNEGO DEFINICJE I STATYSTYKA

Kwiecień 2005

Kazimierz Polarczyk

Raport

Nr 234

Wysoki poziom długu publicznego, a zwłaszcza jego dalszy wzrost, jest zwykle oceniany jako zagrożenie dla rozwoju gospodarczego i społecznego. Zjawisko to jest obecnie obserwowane w Polsce i wywołuje wiele pytań związanych z zakresem długu publicznego, metodami jego pomiaru, przyczynami powstawania długu i skutkami dla społeczeństwa i państwa, metodami jego ograniczania.

Ten raport przedstawia odpowiedzi tylko na pytania dotyczące „kuchni” powstawania wskaźników długu publicznego stanowiących podstawę oceny jego stanu.

A oto pytania, które są przedmiotem analizy.

Jaki jest zakres długu publicznego, tzn. w jakiego rodzaju jednostkach powstaje i z jakich tytułów jest zaciągany? Jakie interpretacje zakresu długu publicznego funkcjonują w literaturze ekonomicznej i w ujęciach prawnych? W jaki sposób określa się ten zakres i mierzy dług? Dlaczego już na etapie obliczeń rodzi się wiele wątpliwości czy pomiar długu jest właściwy? Dlaczego w statystykach UE oblicza się dwie wersje wskaźnika długu publicznego, a w statystykach polskich funkcjonuje jeszcze więcej różnych wskaźników, mimo że chodzi o ten sam rodzaj długu? Czym różni się polska definicja długu od definicji organizacji międzynarodowych i dlaczego wymaga rewizji?

W konsekwencji negatywnej oceny niektórych rozwiązań statystycznych i prawnych dotyczących długu publicznego, autor przedstawia propozycje dokonania zmian racjonalizujących, w tym legislacyjnych.

SPIS TREŚCI

	Strona
Wstęp	2
1. Definicje ekonomiczne	3
2. Warunki poprawnej definicji operacyjnej	8
3. Definicje stosowane przez organizacje międzynarodowe	11
3.1. System Rachunków Narodowych (SNA 93)	14
3.2. Europejski System Rachunków Narodowych i Regionalnych (ESA 95) ..	15
3.3. Zakres długu publicznego według kryterium z Maastricht	20
4. Polska definicja prawna	24
5. Metody obliczania długu publicznego w Polsce	33
6. Wnioski	49
Bibliografia	53

Treść raportu ma charakter sprawozdawczy i informacyjny, ale zawiera również opinie, oceny, wnioski i propozycje autora, których nie należy traktować jako stanowiska Biura Studiów i Ekspertyz. Stanowią one podstawę do dyskusji.

Uwagi, w tym polemiczne, można kierować na adresy:

korespondencyjny – Biuro Studiów i Ekspertyz Kancelarii Sejmu

Ul. Zagórna 3, 00-441 Warszawa

elektroniczny – kazimierz.polarczyk@sejm.gov.pl

WSTĘP

Kryzys finansów publicznych w Polsce jest kojarzony głównie z narastającym długiem publicznym. Odpowiedzi wymagają pytania z tym związane:

- 1) Jaki jest zakres długu publicznego w ujęciu ekonomicznym i prawnym?
- 2) Jaka metodologia jest stosowana w celu prezentacji długu publicznego w Polsce i dlaczego zainteresowany polityk czy ekonomista ma do dyspozycji wiele różnych wskaźników długu publicznego opisujących z założenia to samo zjawisko?
- 3) Jaka jest wiarygodność wskaźników długu publicznego, zwłaszcza w kontekście pałapu unijnego i konstytucyjnego?
- 4) Jak przedstawia się sytuacja Polski pod względem wielkości długu publicznego na tle innych państw?
- 5) Jakie są ekonomiczne, społeczne i polityczne przyczyny oraz skutki długu publicznego w świetle teorii ekonomii i badań empirycznych?
- 6) Jakie są stosowane ograniczenia prawne w celu utrzymania skali długu publicznego na racjonalnym poziomie i jak przedstawiają się ograniczenia wprowadzone w Polsce na tle stosowanych w innych krajach oraz w UE?
- 7) Jaka powinna być strategia ograniczania długu publicznego w Polsce w świetle doświadczeń historycznych oraz teorii ekonomii?

W raporcie dotyczącym zakresu długu publicznego przedstawione są odpowiedzi tylko na dwa pierwsze pytania. Pozostałe zagadnienia wymagają oddzielnego omówienia.

Celem tego raportu jest analiza i ocena funkcjonujących definicji długu publicznego i metod jego obliczania w odniesieniu do sytuacji w Polsce oraz przedstawienie propozycji racjonalizujących rozwiązania legislacyjne i statystykę długu publicznego.

W rozdziale 1 przedstawiono definicje ekonomiczne funkcjonujące głównie w publikacjach z zakresu finansów publicznych. **W rozdziale 2** omówiono warunki poprawnej definicji prawnej niezbędnej dla polityki gospodarczej. **W rozdziale 3** dokonano prezentacji zakresów długu publicznego przyjętych przez organizacje międzynarodowe. **W rozdziale 4** przedstawiono krytyczną analizę polskiej definicji prawnej zawartej w ustawie o finansach publicznych. **W rozdziale 5** zaprezentowano metody statystyczne stosowane w odniesieniu do obliczania wskaźników długu publicznego w Polsce z zaakcentowaniem nieuzasadnionej wielości różnych wskaźników tego samego zjawiska. **Rozdział 6 zawiera wnioski**, tzn. najważniejsze stwierdzenia raportu i propozycje rewizji rozwiązań legislacyjnych.

W opracowaniu wykorzystano jako źródła głównie publikacje naukowe i podręczniki akademickie z zakresu finansów publicznych, polskie akty prawne, dokumenty i publikacje organizacji międzynarodowych oraz publikacje ekspertów w zakresie omawianego zagadnienia. Bibliografia zawiera zestawienie wszystkich wykorzystanych źródeł.

1. DEFINICJE EKONOMICZNE

Streszczenie

Dług publiczny to zobowiązania władz publicznych, a w ujęciu bardziej szczegółowym jest to suma finansowych zobowiązań sektora władz publicznych, wynikających ze zróżnicowanych tytułów, przede wszystkim z tytułu zaciągniętych pożyczek na pokrycie deficytu finansów publicznych. Autorzy definicji ekonomicznych, a zwłaszcza definicji operacyjnych, precyzują zakres podmiotowy (władz publicznych, jednostek instytucjonalnych) oraz przedmiotowy (zobowiązań, tytułów, instrumentów finansowych) pojęcia długu publicznego.

Przegląd definicji w polskich publikacjach ekonomicznych wskazuje, że zakres długu publicznego jest określany niejednolicie, często błędnie zawężany, np. poprzez pomijanie zadłużenia władz samorządowych. Część definicji ekonomicznych zawiera błędy wynikające z niewłaściwego tłumaczenia terminów z jęz. angielskiego. Pojawiają się też definicje długu publicznego, które są powtórzeniem definicji umieszczonej w *ustawie o finansach publicznych*. Niezależnie od powtórzenia w nich nieprawidłowości polskiej definicji prawnej, niektórzy autorzy jako podmioty długu publicznego uwzględniają jednostki organizacyjne nie należące do sektora finansów publicznych, głównie przedsiębiorstwa publiczne. Stanowisko takie nie jest akceptowane w definicjach długu publicznego organizacji międzynarodowych.

Funkcjonujące w literaturze polskiej definicje ekonomiczne długu publicznego za podmioty długu publicznego uznają albo władze publiczne albo jednostki sektora finansów publicznych. Obydwa ujęcia mają swe uzasadnienie, jednak w definicji ekonomicznej właściwsze wydaje się uznanie władz publicznych za podmiot długu publicznego.

Najkrótsze i najbardziej ogólne określenie pojęcia długu publicznego zawiera Encyclopaedia Britannica: „**Dług publiczny – zobowiązania władz publicznych**” (Public debt - obligations of governments¹). Należy tu dodać, że w jęz. angielskim używa się zamiennie, jako synonimy, termin „dług publiczny” (public debt) i termin „dług władz publicznych” (government debt).

Tak ogólnikowa definicja długu publicznego rzadko występuje w encyklopediach i podręcznikach ekonomicznych. Autorzy definicji starają się sprecyzować zakres podmiotowy i przedmiotowy pojęcia długu publicznego, tzn. zakres obu terminów wyjaśniających pojęcie długu publicznego:

- 1) władz publicznych – wymieniając jako podmioty długu publicznego rodzaje władz publicznych i ew. jednostki instytucjonalne², za których zadłużenie bierze odpowiedzialność władza publiczna;

¹ *Encyclopædia Britannica 2004*; Encyclopædia Britannica Premium Service. (<http://www.britannica.com/eb/article?eu=63357>).

² Nazwa „jednostka instytucjonalna” została przyjęta w polskim prawodawstwie dopiero w mało znanym rozporządzeniu Rady Ministrów z 20 stycznia 2004 r. w sprawie Polskiej Klasyfikacji Działalności (Dz.U. z 2 marca 2004 r.). Jest zdefiniowana i powszechnie stosowana w dokumentach UE, zwłaszcza w cytowanym dalej dokumencie nazywanym ESA 95, a także używana jest w publikacjach GUS oraz w tłumaczeniach na jęz. polski dokumentów UE. Zakres tego terminu w zasadzie odpowiada jednostce organizacyjnej posiadającej osobowość prawną, ale obejmuje też gospodarstwa domowe. Nie obejmuje tych jednostek organizacyjnych, które są częściami jednostki instytucjonalnej i są przez nią kontrolowane. Może obejmować jednak jednostki nie posiadające osobowości prawnej jeśli spełniają określone warunki: dysponują autonomią decyzji w zakresie swych podstawowych funkcji i prowadzą pełną księgowość.

2) zobowiązań – wymieniając przedmioty (tytuły, instrumenty finansowe) zobowiązań składające się na dług publiczny, np. pożyczki czy zobowiązania wymagalne (odszkodowawcze, z tytułu niezrealizowanych świadczeń, itp.).

Przeгляд definicji wskazuje, że **w polskich encyklopediach i publikacjach ekonomicznych zakres długu publicznego jest określany różnie, przy czym często jest niesłusznie zawężany**, zarówno w przypadku podmiotów władz publicznych, jak i rodzajów zobowiązań.

Ostatnio często podawana jest w literaturze polskiej definicja sformułowana przez prof. S. Owsiaka, chociaż nieraz cytowana jest tylko ta jej część, która ogranicza zobowiązania jedynie do wynikających z zaciągania pożyczek. Według S. Owsiaka **„Dług publiczny najczęściej określa się ogólnie jako finansowe zobowiązanie władz publicznych (państwowych i samorządowych) z tytułu zaciągniętych pożyczek. Przyczynami powstawania długu publicznego mogą być jednak także skutki innej działalności władz publicznych”**¹. Przykładowo taką przyczyną są przymusowe wywłaszczenia mienia na zasadach odpłatności, zobowiązania odszkodowawcze powstałe na mocy orzeczeń sądów, itp. S. Owsiak precyzuje więc termin „władze publiczne” poprzez wyróżnienie władz państwowych i samorządowych, a zobowiązania poprzez określenie, że są to głównie zobowiązania z tytułu zaciągniętych pożyczek, ale nie tylko.

Wielu autorów definicji długu publicznego wyłącza jednak z niego dług jednostek samorządu terytorialnego albo dług finansowy wynikający z innych tytułów niż pożyczki. A oto przykłady:

- ⇒ „Dług publiczny jest finansowym zobowiązaniem władz państwowych z tytułu zaciągniętych pożyczek na pokrycie deficytów budżetowych”².
- ⇒ „Dług publiczny, zadłużenie państwa obejmujące zobowiązania wierzycieli (krajowych i zagr.) wynikające z wyemitowania skarbowych papierów wartościowych (obligacji, bonów itp.) oraz uzyskiwanych przez Skarb Państwa kredytów bankowych, także pożyczek zaciągniętych od innych państw”³.

Część definicji ekonomicznych zawiera oczywiste błędy wynikające z niewłaściwego tłumaczenia terminów z jęz. angielskiego. Szczególnie często tłumaczy się termin „government debt”, jako „... zadłużenie państwa (rządu)”⁴. Pierwotne i podstawowe znaczenie terminu „government”, używane powszechnie w definicjach w jęz. angielskim, to „władza publiczna”, a nie państwo, a tym bardziej

¹ St. Owsiak, *Finanse publiczne, teoria i praktyka*, PWN, Warszawa 1999, str. 251.

² S. Marciniak (red.), *Makro i mikro ekonomia*, PWN, Warszawa 2002, str. 435. W tym przypadku definicja nieprawidłowo dokonuje też ograniczenia deficytu finansów publicznych do deficytu budżetowego.

³ Internetowa Encyklopedia PWN (<http://encyklopedia.wp.pl>).

⁴ Przykładowo: *Słownik pojęć ekonomicznych – Glossary of Economic Terms*, Szkoła Zarządzania Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 1995, s. 233. Również w publikacji: K. Marchewka-Bartkowiak, *Zarządzanie długiem publicznym w krajach Unii Europejskiej i w Polsce*, Biblioteka Menedżera i Bankowca, Warszawa 2003, autorka nieprawidłowo używa niektórych terminów, np. wyjaśniając dług publiczny jako „zadłużenie rządowe”.

rząd, tzn. Rada Ministrów. Rząd jest jedynie władzą wykonawczą (executive government) i to tylko na szczeblu centralnym, tymczasem w definicjach w jęz. angielskim chodzi o całość władz publicznych, tzn. bez ograniczenia do władzy wykonawczej i do władzy państwowej. Często stosowany w publikacjach skrót, zawężający termin „government” tylko do rządu, nie może być przyjmowany jako prawidłowy w definicjach dotyczących finansów publicznych.

Ostatnio w polskich publikacjach ekonomicznych pojawiło się wiele definicji długu publicznego, które trudno uznać za definicje ekonomiczne, bowiem są one powtórzeniem definicji prawnej umieszczonej w *Ustawie o finansach publicznych z 26 listopada 1998 r.*¹, nazywanej dalej *u.f.p.* Niezależnie od powtórzenia w nich nieprawidłowości polskiej definicji prawnej (przedstawionych w rozdziale 4), niektórzy autorzy zawężają zakres długu publicznego, inni rozszerzają ten zakres uwzględniając w definicji jako podmioty długu publicznego również inne jednostki organizacyjne niż tylko należące do sektora finansów publicznych o zakresie określonym w *u.f.p.*

Do definicji ekonomicznych długu publicznego, nawiązujących do polskiej definicji ustawowej, należy dość szczegółowa definicja, którą podaje E. Chojna-Duch: dług publiczny to „łączne finansowe zobowiązania podmiotów sektora publicznego z tytułu zróżnicowanych z ekonomicznego i prawnego punktu widzenia zdarzeń prawnofinansowych, a przede wszystkim – niedoborów powstających w wyniku finansowania nadwyżki wydatków publicznych ponad dochody publiczne skumulowane w poprzednich okresach; zobowiązania te powinny uwzględniać ich konsolidację, czyli eliminację wzajemnych przepływów finansowych między nimi”².

W powyższej definicji do długu publicznego zalicza się dług wszystkich podmiotów sektora publicznego, a nie - tak jak to czyni *u.f.p.* - tylko podmiotów sektora finansów publicznych (w *u.f.p.* wymienia się przedsiębiorstwa, banki i spółki prawa handlowego, jako podmioty publiczne nie należące do sektora finansów publicznych). Ponieważ również w innych miejscach E. Chojna-Duch wyraźnie wlicza do długu publicznego dług przedsiębiorstw publicznych, które nie należą do sektora finansów publicznych, to wpisanie w definicji „sektora publicznego”, a nie „sektora finansów publicznych” (por. wykres 1.1), jest innym niż prezentowanym w *u.f.p.* poglądem na zakres długu publicznego.

Podobnie szeroko dług publiczny definiuje np. A. Borodo: „Dług publiczny jest sumą zobowiązań Skarbu Państwa i innych instytucji sektora publicznego występujących w roli pożyczkobiorców.”³ W świetle istniejących poglądów ekonomicznych jest to najszersze rozumienie zakresu długu publicznego, dopuszczalne wg niektórych organizacji międzynarodowych, ale nie jest akceptowane w definicjach takich

¹ Dz. U. Nr 155, poz. 1014. Ustawa ta była wielokrotnie nowelizowana. W opracowaniu autor odwołuje się do treści *u.f.p.* wg stanu na dzień 1 marca 2005 r.

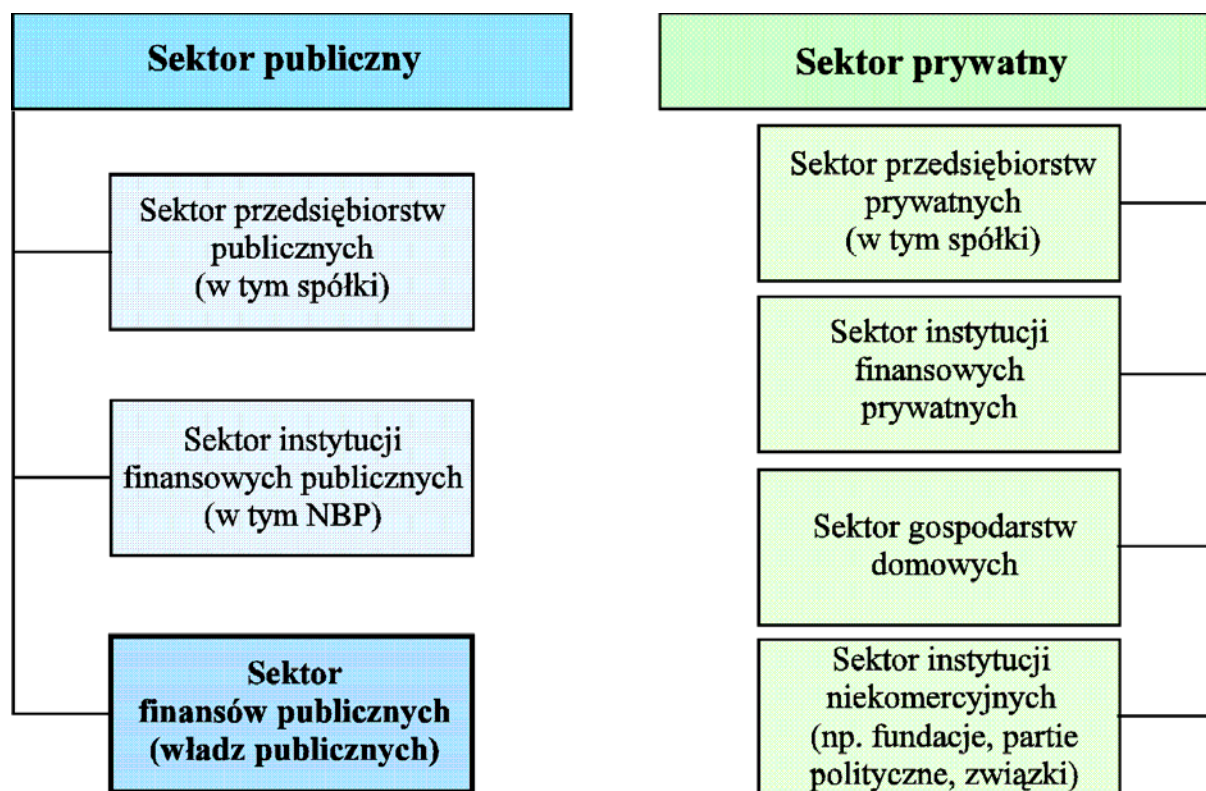
² E. Chojna-Duch, *Polskie prawo finansowe – Finanse publiczne*, Wydawnictwo Prawnicze Lexis Nexis, Warszawa 2003, str. 137.

³ A. Borodo, *Polskie prawo finansowe*, Dom Organizatora, Toruń 2003, str. 237.

organizacji, jak ONZ, Międzynarodowy Fundusz Walutowy (MFW), OECD, czy Unii Europejskiej (UE), ze względu na logikę pojęcia sektora finansów publicznych.

Wykres 1.1.

**Miejsce sektora finansów publicznych
wśród sektorów własnościowych i funkcjonalnych gospodarki**



Źródło: opracowanie własne.

Problemy z określeniem podmiotów długu publicznego ma wielu autorów definicji. Kolejnym przykładem są wzajemnie sprzeczne dwa określenia tych podmiotów występujące w jednej publikacji: „Z ekonomicznego punktu widzenia długiem publicznym są wszystkie zobowiązania zaciągnięte przez skarb państwa i reprezentujące go instytucje sektora finansów publicznych (w tym budżety samorządowe)” oraz „Efektem zobowiązań podmiotów sektora publicznego, takich jak budżet państwa, fundusze celowe oraz budżety samorządowe, jest dług publiczny”¹. W pierwszej definicji do długu zalicza się właściwie tylko dług Skarbu Państwa mylnie uznając, że inne podmioty sektora finansów publicznych jedynie go reprezentują. W drugiej za podmioty sektora finansów publicznych uznaje się fundusze budżetowe i celowe. Po pierwsze, to nie fundusze mogą zaciągać dług lecz ich właściciele. Po drugie, sektor gospodarki jest w ekonomii rozumiany jako zbiór podmiotów gospodarowania (jednostek instytucjonalnych) jednolitych pod względem określonych cech, a nie jako zbiór funduszy.

¹ G. Gołębiowski, *Dług publiczny*, [w] *System finansowy w Polsce*, PWN, Warszawa 2003, str. 708 i 725.

Z dokonanego przeglądu wynika też, że **funkcjonujące w literaturze polskiej definicje ekonomiczne długu publicznego za podmioty długu publicznego uznają albo jednostki władz publicznych albo jednostki sektora finansów publicznych**. W publikacjach organizacji międzynarodowych używa się głównie pierwszej nazwy (*government sector debt* albo krótko *government debt*). Ale w krajach Europy często używa się drugiej nazwy (*public sector debt* albo krótko *public debt*). Nie ma więc sprzeczności merytorycznych między obydwojema nazwami podmiotów długu publicznego, jeśli zakres sektora finansów publicznych jest zgodny z zakresem odpowiedzialności władz publicznych za dług publiczny. Ponieważ zakresy te zależą jednak od rozwiązań prawnych, to – zdaniem autora – definicja ekonomiczna raczej nie powinna za podmiot długu publicznego przyjmować sektora. Nie powinna też zawierać innych elementów, które mogą być zmienne w czasie w jednym państwie lub między różnymi państwami.

Uwzględniając powyższe uwagi i przeważające poglądy w literaturze przedmiotu oraz opinie organizacji międzynarodowych, rozwinięta ekonomiczna definicja długu publicznego przedstawia się następująco: **dług publiczny jest sumą finansowych zobowiązań sektora władz publicznych wynikających ze zróżnicowanych tytułów, przede wszystkim z tytułu zaciągniętych pożyczek na pokrycie deficytu finansów publicznych**.

Oczywiście tego rodzaju ogólna definicja ekonomiczna prezentowana dla określonych potrzeb powinna zostać rozwinięta np. poprzez określenie, że dotyczy wszystkich szczebli władz publicznych¹ czy wszystkich podsektorów albo segmentów sektora finansów publicznych, zależnie od stosowanej terminologii.

Definicja ekonomiczna nie określa metod pomiaru długu publicznego niezbędnego dla sprawozdawczości finansowej. Pomiar długu publicznego dla celów polityki gospodarczej wymaga sformułowania definicji operacyjnej, stanowiącej takie sprecyzowanie zakresu władzy publicznej i zakresu zobowiązań, by definicja mogła stać się podstawą prowadzenia sprawozdawczości finansowej i prezentacji wyników. O tych zagadnieniach mowa jest w następnych rozdziałach.

¹ Organizacje międzynarodowe wyróżniają trzy szczeble władz i finansów publicznych: centralny, państwowy i lokalny. Szczebel państwowy dotyczy państw tworzących federację – tzn. tworzących państwo, które jest podmiotem prawa międzynarodowego, tak jak państwo jednolite (unitarne). W państwach unitarnych występuje tylko szczebel centralny i lokalny finansów publicznych. Szczebel lokalny – w Europie z reguły samorządowy – może składać się z kilku poziomów (w Polsce trzy: gminny, powiatowy i wojewódzki). Szczebel centralny w państwach unitarnych jest powszechnie nazywany również państwowym, co wywołuje nieporozumienia, o których będzie mowa dalej. Wśród państw Unii Europejskiej szczebel państw sfederowanych występuje w Królestwie Belgii (3 regiony), Republice Austrii (9 landów) i Republice Federalnej Niemiec (16 landów). Jednak szczebel władz publicznych i finansów publicznych pośredni między centralnym a lokalnym występuje również w Hiszpanii (19 autonomicznych regionów), chociaż konstytucyjnie Hiszpania jest państwem jednolitym. Autonomia państw sfederowanych w zakresie finansów publicznych najwyraźniej występuje w dwóch państwach nie należących do UE: w Konfederacji Szwajcarskiej (26 kantonów) i w Stanach Zjednoczonych Ameryki (50 stanów).

2. WARUNKI POPRAWNEJ DEFINICJI OPERACYJNEJ ¹

Streszczenie

Definicja ekonomiczna nie wystarcza dla potrzeb polityki gospodarczej, dla której istotna jest statystyczna analiza wielkości i struktury długu publicznego, a więc pomiar długu publicznego na podstawie definicji operacyjnej. Definicje operacyjne mogą mieć formę zalecenia (w przypadku organizacji międzynarodowych) albo formę prawną (w państwach, również w UE). Definicja operacyjna długu publicznego, podporządkowana głównie potrzebom polityki gospodarczej, powinna być precyzyjna w stopniu, w jakim jest to konieczne dla sprawozdawczości realizującej te potrzeby.

Warunki poprawnej definicji operacyjnej długu publicznego przedstawia organizacja międzynarodowa INTOSAI. Opisuje pięć warunków sformułowania definicji przejrzystej i jasnej. Określa rodzaje władz publicznych i ew. innych jednostek kontrolowanych przez władze publiczne, które mogą być uznane za jednostki wchodzące w zakres podmiotów długu publicznego. Przedstawia zestaw zobowiązań możliwych do uwzględnienia w strukturze przedmiotowej długu publicznego.

Stosowane definicje operacyjne długu publicznego mają formę zalecenia albo obowiązującą formę prawną. Pierwsza forma stosowana jest przez organizacje międzynarodowe koordynujące metodologię statystyki, druga przez państwa, które określają definicję operacyjną w aktach prawnych. Unia Europejska nie jest państwem, ale z uwagi na przyjęty wspólnotowy system prawny, definicje operacyjne – jeśli znajdują się w aktach prawnych UE – mają obowiązującą moc prawną. Nie oznacza to, że przepisy UE obowiązują w prowadzeniu rachunków finansów publicznych poszczególnych państw członkowskich dla potrzeb wewnętrznych. Wyjaśnienia dotyczące zakresu obowiązywania norm unijnych znajdują się w rozdziale 5.

Definicja operacyjna długu publicznego, podporządkowana definicji ekonomicznej i potrzebom porównań międzynarodowych lub polityki gospodarczej w danym państwie, **powinna być precyzyjna w takim stopniu, w jakim jest to konieczne dla celów sprawozdawczości realizującej te potrzeby.**

Wytyczne dotyczące sformułowania poprawnej definicji długu publicznego, dla celów sprawozdawczości finansowej oraz prezentacji wyników, przedstawia Międzynarodowa Organizacja Najwyższych Organów Kontroli (INTOSAI)² w specjalnej publikacji³. Przedstawione tu zostaną najpierw wytyczne dotyczące warunków sformułowania przejrzystej definicji, a następnie warunków prawidłowego określenia zakresu podmiotowego i zakresu przedmiotowego długu publicznego.

¹ Definicja operacyjna długu publicznego, w odróżnieniu od klasycznej definicji ekonomicznej, nie może być definicją jednozdaniową ze względu na wymaganą szczegółowość. Zwykle oddzielnie precyzowany jest zakres podmiotowy i zakres przedmiotowy długu.

² „INTOSAI wspiera swoich członków w realizacji ich nadrzędnego zadania, jakim jest kontrola sektora publicznego i zapewnienie racjonalnego gospodarowania finansami publicznymi. INTOSAI wydaje międzynarodowe wytyczne oraz opracowuje metodykę różnych dziedzin kontroli, prowadzi szkolenia i ułatwia wymianę informacji i doświadczeń pomiędzy swoimi członkami” (<http://www.nik.gov.pl>).

³ *Guidance on Definition and Disclosure of Public Debt* (<http://www.intosai.org>).

Według INTOSAI, **warunkami sformułowania definicji przejrzystej i jasnej dla korzystających z niej w celach sprawozdawczych, są:**

- 1) precyzja, pozwalająca uniknąć wątpliwości co do włączenia albo wyłączenia poszczególnych elementów;
- 2) jasność, pozwalająca na prezentację zrozumiałą dla użytkowników;
- 3) spójność statystyki, tak pod względem stosowania procedur z roku na rok, jak i w porównaniu z metodologią innych raportów finansowo-księgowych w danym kraju oraz ze statystyką innych państw;
- 4) przyjęcie kryteriów pozwalających na włączenie konkretnych elementów zgodnie z celami, którym ma służyć sprawozdanie finansowe;
- 5) szeroki zakres, zapewniający, że wszystkie elementy długu są uwzględnione w procedurach podejmowania decyzji, planowania, zarządzania i kontroli.

Definicja długu publicznego powinna – wg INTOSAI - wymieniać podmioty, na których ciężą zobowiązania zaliczane do tego długu, przy czym wymienione poniżej podmioty określają ich maksymalny zakres. Definicja może więc uwzględniać:

- 1) Płatności i inne zobowiązania zaciągnięte bezpośrednio przez takie podmioty publiczne, jak
 - a) władze centralne (federalne w państwach federacyjnych);
 - b) władze państw sfederowanych i władze lokalne;
 - c) posiadane i kontrolowane przez władze publiczne spółki i przedsiębiorstwa;
 - d) inne jednostki uznane za publiczne.
- 2) Płatności i inne zobowiązania zaciągnięte przez podmioty publiczne na rzecz prywatnych spółek albo innych jednostek.

INTOSAI przedstawia możliwość zaliczania do długu publicznego zobowiązań wszystkich podmiotów sektora publicznego albo tylko części tych podmiotów. Organizacje międzynarodowe i większość państw świata do długu publicznego nie wliczają jednak zadłużenia publicznych jednostek utrzymujących się z działalności komercyjnej. Suma długu publicznego w danym państwie jest wtedy ograniczona do sumy zobowiązań jednostek instytucjonalnych tej części sektora publicznego, którą w jęz. angielskim nazywa się general government sector (sektor władz publicznych ogółem), a w Polsce sektor finansów publicznych. Regulacje organizacji międzynarodowych albo formuły prawne nie zaliczają do długu publicznego zadłużenia jednostek instytucjonalnych sektora publicznych instytucji finansowych i sektora publicznych przedsiębiorstw (por. wykres 1.1). Nie oznacza to, że takiego łącznego długu nie można obliczać. Potrzeba łącznego prezentowania wielkości długu sektora publicznego, jako uzupełniającego wielkość długu publicznego jest czasem podnoszona w literaturze¹.

¹ R. Mink, *Concepts of Government Debt*, April 2004 (<http://www.unece.org/stats/documents/ces/ac.68/2004/14.e.pdf>), str. 16.

Podmioty sektora władz publicznych (finansów publicznych) – nie obejmujące publicznych jednostek komercyjnych - są przedstawione w zestawie INTOSAI w punktach 1) a) i b) w najbardziej ogólnej postaci, tzn. tylko w podziale na 3 szczeble władz publicznych. Są to: władze centralne, władze państw sfederowanych¹ i władze lokalne (w krajach jednolitych, w tym w Polsce, tylko władze centralne i władze lokalne).

INTOSAI przedstawia również zestaw przedmiotów długu publicznego, tzn. rodzaje zobowiązań, które mogą składać się na sumę długu:

1. Papiery wartościowe różnego rodzaju i o różnym okresie zapadalności.
2. Pożyczki bankowe.
3. Pożyczki zagraniczne, w tym od organizacji międzynarodowych.
4. Przychody publicznych programów oszczędnościowych, łącznie z przyjętymi depozytami w bankach, związanymi z takimi programami.
5. Emisje pieniądza krajowego przez albo dla władz publicznych, znajdujące się w obiegu².
6. Rachunki wymagalne za dobra i usługi.
7. Nadpłacone podatki.
8. Zobowiązania z tytułu długotrwałej dzierżawy (ponad rok).
9. Zaległości płatnicze z tytułu emerytur i rent oraz wynagrodzeń pracowników służb publicznych.
10. Płatności z tytułu innych świadczeń dostarczanych przez jednostki sektora publicznego, w tym finansowe zobowiązania z tytułu różnych programów socjalnych.
11. Gwarancje dla stron trzecich, które mogą obejmować gwarancje pożyczek, zarówno jednostek sektora publicznego, jak i prywatnego, a także gwarancje uwzględniające inne cele, jak np. finansowanie eksportu albo kursów walut.
12. Odszkodowania.
13. Poręczenia albo inne formy prawne zabezpieczeń.
14. Programy ubezpieczeniowe i reasekuracyjne.
15. Inne zobowiązania, wynikające z istniejących kontraktów, umów albo prawnych regulacji, które mogą okazać się płatnościami przy spełnieniu określonych w nich warunków.

Analiza odpowiednich dokumentów organizacji międzynarodowych wykazuje, że zawarte w nich definicje operacyjne długu publicznego w zasadzie odpowiadają warunkom poprawnej definicji określonej przez INTOSAI (rozdział 3), natomiast polska definicja prawna budzi pod tym względem wiele wątpliwości (rozdział 4).

¹ Por. ostatni przypis w rozdz. 1.

² Chodzi tu prawdopodobnie o dodruk pieniądza w bankach emisyjnych w celu pokrycia deficytu finansów publicznych, co było prawnie możliwe w Polsce do 1997 r. i jest nadal aktualne w wielu krajach. Zdaniem INTOSAI taka emisja pieniądza powinna być włączona do długu publicznego.

3. DEFINICJE STOSOWANE PRZEZ ORGANIZACJE MIĘDZYNARODOWE

Streszczenie

Międzynarodowe analizy porównawcze gospodarki wymagają przyjęcia wspólnej metodologii statystycznej. W 1993 r. ONZ, Eurostat, MFW, OECD oraz Bank Światowy, uzgodniły i wspólnie opublikowały *System Rachunków Narodowych*, nazywany w skrócie SNA 93, zmodyfikowany w stosunku do SNA 68 autorstwa ONZ. W 1995 r. Eurostat opublikował wersję systemu rachunków obowiązującą kraje członkowskie UE, która precyzuje i rozszerza niektóre zapisy SNA 93, pod nazwą *Europejski System Rachunków Narodowych i Regionalnych* (ESA 95).

Ani SNA 93 ani ESA 95 nie przedstawiają wprost definicji długu publicznego. Zakres podmiotowy i przedmiotowy długu publicznego wynika z nich w sposób pośredni. Jest wyraźniej określony w podręcznikach wyjaśniających ich stosowanie w przypadku rachunków sektora władz publicznych (finansów publicznych). Dla statystyki długu publicznego państw UE istotne było ustalenie w 1993 r. kryteriów z Maastricht i towarzyszącej im definicji zakresu przedmiotowego długu publicznego.

System Rachunków Narodowych (SNA 93)

Klasyfikacje kategorii ekonomicznych i zasady rachunkowości przepływów finansowych, uregulowane w SNA 93, dotyczą całości gospodarki. Aby uniknąć różnic interpretacyjnych w przypadku statystyki finansów publicznych, MFW publikuje *Podręcznik statystyki finansów władz publicznych*. Wykładnia metodologiczna MFW jest określana metodą GFS. Kraje członkowskie powinny przekazywać do MFW dane statystyczne wg tej metody, w tym o długu publicznym.

Zakres podmiotowy i przedmiotowy długu publicznego wg SNA 93 i wg ESA 95 jest w zasadzie taki sam. Został przedstawiony tu na podstawie ESA 95. W obu tych systemach nastąpiły pewne zmiany w stosunku do poprzednich wersji (SNA 68 i ESA 79).

Europejski System Rachunków Narodowych i Regionalnych (ESA 95)

Dokument, nazywany ESA 95, uzyskał moc prawną, zobowiązującą państwa członkowskie do jego stosowania przy przekazywaniu danych do Eurostatu. Definiuje zarówno zakres podmiotowy, jak i przedmiotowy długu publicznego, a szczegółowe wyjaśnienia znajdują się w *ESA 95 Podręcznik deficytu i długu publicznego*.

A oto skrót opisu zakresu podmiotowego wg ESA 95, tzn. zakresu sektora władz publicznych, jako jednego z sektorów gospodarki:

- ◆ Sektor władz publicznych obejmuje jednostki instytucjonalne, których efekty działalności są przeznaczone do spożycia indywidualnego i zbiorowego na zasadach nierynkowych, a koszty działalności są finansowane głównie z obowiązkowych świadczeń przekazywanych przez inne sektory, których podstawowym zadaniem jest redystrybucja dochodu narodowego.
- ◆ Jednostkami instytucjonalnymi sektora władz publicznych są:
 - ⇒ jednostki władz publicznych, które administrują i finansują działalność polegającą głównie na dostarczaniu nierynkowych towarów i usług przeznaczonych na zaspokojenie potrzeb społeczeństwa;
 - ⇒ jednostki niekomercyjne, uznane za osoby prawne, które są kontrolowane i głównie finansowane przez władze publiczne.
- ◆ Sektor władz publicznych składa się z czterech podsektorów: centralnych władz publicznych; władz publicznych państw sfederowanych; lokalnych władz publicznych; funduszy zabezpieczenia społecznego.

Dług publiczny odnosi się tylko do zadłużenia jednostek instytucjonalnych sektora władz publicznych (sektora finansów publicznych), a nie do zadłużenia całego sektora publicznego, tzn. nie obejmuje zadłużenia publicznych jednostek samofinansujących się, utrzymujących się z działalności komercyjnej, a nie z funduszy publicznych. W *Podręczniku ESA 95* znajdują się dodatkowe wyjaśnienia precyzujące kryteria przydzielania niektórych jednostek instytucjonalnych do sektora władz publicznych w sytuacjach wątpliwych.

Pod względem zakresu długu publicznego w ESA 95 nie ma różnic w stosunku do SNA 93. Natomiast występuje różnica w klasyfikacji sektora władz publicznych: w SNA 93 sektor władz publicznych dzieli się na trzy podsektory - szczeble (centralny, państw sfederowanych i lokalny), a w ESA 95 na cztery: fundusze zabezpieczenia społecznego tworzą oddzielny sektor. W SNA 93 na poszczególnych szczeblach (w Polsce centralnym i lokalnym) wyróżnia się trzy segmenty funduszy publicznych: budżety, fundusze zabezpieczenia społecznego i fundusze gospodarki pozabudżetowej. Taka klasyfikacja funduszy została przyjęta przez MFW, zwłaszcza w GFS, i jest nadal stosowana w Polsce, chociaż z pewnymi odstępstwami.

Pod względem zakresu przedmiotowego dług publiczny wg systemu ESA 95 został określony jako suma wszystkich zobowiązań sektora władz publicznych w kategoriach: gotówka i przyjęte depozyty, papiery wartościowe inne niż udziały łącznie z finansowymi instrumentami pochodnymi, pożyczki, inne rachunki wymagalne, a także w niektórych przypadkach występujące w małej skali udziały i inne akcje oraz rezerwy techniczno-ubezpieczeniowe.

Zakres długu publicznego według kryterium z Maastricht

Kryterium z Maastricht oficjalnie nazywane jest definicją według „procedury nadmiernego deficytu”. Określa zasady obliczania długu publicznego w celu stwierdzenia, czy państwa członkowskie i kandydujące do UGM przestrzegają kryterium granicznej wielkości długu publicznego (60% PKB). W stosunku do SNA 93 i ESA 95 metoda ta nie różni się pod względem zakresu podmiotowego, natomiast zakres przedmiotowy długu Maastricht jest węższy, bowiem pomija finansowe instrumenty pochodne, rachunki wymagalne, udziały i inne akcje oraz rezerwy techniczno-ubezpieczeniowe. Z uwagi na rozmiar wartościowy tych instrumentów istotne znaczenie ma rezygnacja z włączania do długu rachunków wymagalnych, a w niektórych państwach rezerw techniczno-ubezpieczeniowych z racji występowania rezerw ubezpieczeń emerytalnych. Metoda kryterium z Maastricht jest więc metodą uproszczoną w stosunku do standardów określonych w SNA 93 oraz w ESA 95.

W odniesieniu do państw UE funkcjonują więc dwie różne metody obliczania długu publicznego. Pierwsza jest oparta o SNA/ESA, a kraje członkowskie UE nadal powinny przekazywać dane wg tej metody do Eurostatu, MFW i ewentualnie innych organizacji międzynarodowych. Druga metoda, oparta jest o kryterium z Maastricht. Eurostat publikuje obecnie dane dla krajów UE tylko wg tej metody.

W literaturze polskiej często podkreśla się trzy elementy, jakoby stanowiące o specyfice definicji długu publicznego wg kryterium z Maastricht: że jest to dług brutto, na koniec roku i w formie skonsolidowanej. Nie stanowią one jednak o specyfice tej definicji, bowiem są jedynie sprecyzowaniem formy prezentacji porównywalnych danych. Dług publiczny brutto jest najbardziej powszechną formą prezentacji długu publicznego, część krajów dysponuje tylko danymi na koniec roku, a konieczność prezentowania długu publicznego przede wszystkim jako skonsolidowanego jest oczywista, tak samo jak w przypadku dochodów czy wydatków finansów publicznych.

Międzynarodowe analizy porównawcze wymagają przyjęcia wspólnej metodologii statystycznej. Ogólne założenia takiej metodologii i prezentacji statystycznej zostały ustalone w formie *Międzynarodowej Konwencji dotyczącej statystyk gospodarczych*, przyjętej w Genewie 14 grudnia 1928 r. przez większość państw Europy oraz Brazylię, Egipt i Japonię. Po II wojnie światowej prace w tym kierunku były prowadzone przez Departament Statystyki ONZ. Pierwszym efektem tych prac było opracowanie w 1953 r. *Systemu Rachunków Narodowych (System of National Accounts)*. Druga wersja została opublikowana w roku 1968 jako SNA 68.

W końcu lat 80-tych do prac nad kolejną wersją SNA włączyły się inne organizacje międzynarodowe. W rezultacie w 1993 r., Departament Statystyki ONZ, Eurostat – biuro statystyki Komisji Europejskiej Unii Europejskiej, Międzynarodowy Fundusz Walutowy (MFW), Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD) oraz Bank Światowy, uzgodniły i wspólnie opublikowały aktualną wersję *Systemu Rachunków Narodowych*, nazywaną w skrócie **SNA 93 (por. 3.1)**.

W 1995 r. Eurostat opracował wersję systemu rachunków obowiązującą kraje członkowskie UE, która precyzuje i rozszerza niektóre zapisy SNA 93. Jest to *Europejski System Rachunków Narodowych i Regionalnych (European System of National and Regional Accounts)* nazywany **ESA 95 (por. 3.2)**. Jest bardziej niż SNA dostosowany do potrzeb UE, zwłaszcza do analizy informacji statystycznych służących podejmowaniu decyzji w zakresie realizacji programów wspólnotowych, w tym regionalnych. Własne zasady rachunków narodowych Wspólnoty Europejskie miały zresztą już wcześniej (ESA 70 i ESA 79).

Ani SNA 93 ani ESA 95 nie przedstawiają wprost definicji długu publicznego. Obydwa dokumenty ustalają klasyfikacje kategorii ekonomicznych i zasady rachunkowości dotyczące głównie przepływów finansowych. Transakcje finansowe między jednostkami instytucjonalnymi wpływają na stan ich aktywów i pasywów, zmieniając odpowiednio stan wierzytelności i zobowiązań poszczególnych sektorów i podsektorów gospodarki. **Zakres podmiotowy długu publicznego wynika ze zdefiniowania zakresu sektora finansów publicznych, a zakres przedmiotowy długu publicznego ze zdefiniowania zakresu wierzytelności/zobowiązań.** W przypadku rachunków sektora władz publicznych (finansów publicznych), ze względu na jego specyfikę, zakresy te są dodatkowo sprecyzowane w – przedstawionych poniżej - podręcznikach wyjaśniających stosowanie SNA 93 albo ESA 95. Należy jednak podkreślić, że **termin „dług publiczny” jest powszechnie używanym skrótem dla określenia długu publicznego brutto**, tzn. bez odejmowania wierzytelności od sumy zobowiązań. W analizach stanu sektora finansów publicznych znacznie rzadziej oblicza się i publikuje dług publiczny netto (suma zobowiązań minus suma wierzytelności).

Dla aktualnie obowiązującego zakresu długu publicznego w państwach UE ważne było ustalenie w 1993 r. tzw. kryteriów z Maastricht i towarzyszącej im definicji zakresu przedmiotowego długu publicznego. **Kryteria z Maastricht zmniejszają zakres przedmiotowy długu publicznego w stosunku do metody opartej o SNA 93 i o ESA 95 (por. 3.3).**

3.1. System Rachunków Narodowych (SNA 93) ¹

Klasyfikacje kategorii ekonomicznych i zasady rachunkowości przepływów finansowych, uregulowane w SNA 93, dotyczą całości gospodarki. Treści odnoszące się do finansów sektora władz publicznych, w tym do długu publicznego, czytelnik musi wyławiać studiując cały obszerny dokument. Aby uniknąć różnic interpretacyjnych, MFW co pewien czas publikuje *Podręcznik statystyki finansów władz publicznych*, którego aktualna wersja - oparta o SNA 93 - została opublikowana w 2001 r. ² Autorstwo MFW wynika z faktu, że ta organizacja stała się wiodącą w zakresie statystyki finansów publicznych, zarówno pod względem metodologicznym, jak i publikacyjnym. Wykładnia metodologiczna MFW jest popularnie określana metodą GFS, a ostatnio metodą GFSM01, w celu zaznaczenia stosowana jej aktualnej wersji. Porównywalne dane statystyczne z zakresu finansów publicznych, w tym długu publicznego MFW publikuje dla ok. 120 państw świata w roczniku *Government Finance Statistics Yearbook*. ³

Kraje członkowskie powinny przekazywać do MFW dane statystyczne, w tym o długu publicznym, wg metody GFS. Dane wg tej metody są publikowane nie tylko przez MFW, ale również przez ONZ i Bank Światowy. Na SNA 93 opiera swe obliczenia wskaźników dotyczących finansów publicznych również OECD, która dane źródłowe uzyskuje na ogół bezpośrednio od krajów członkowskich tej organizacji, chociaż ostatnio z krajów UE uzyskuje je za pośrednictwem Eurostatu.

Zakres podmiotowy i przedmiotowy długu publicznego wg SNA 93 i wg ESA 95 jest taki sam. Zostanie przedstawiony poniżej na podstawie dokumentu ESA 95 wraz z uwagami wskazującymi na różnice akcentów w stosunku do treści dokumentu SNA 93.

Zarówno SNA 93, jak i ESA 95 w sprawozdawczości finansowej przyjmują bazę memoriałową, tzn. że wartość zobowiązań jest obliczana wg momentu ich powstania, a nie momentu wpływu albo wypływu środków pieniężnych. W poprzednich wersjach w odniesieniu do rachunku sektora finansów publicznych, zwłaszcza w GFS, przyjmowano bazę kasową. **Dokonano również przejścia z obliczania zadłużenia wg wartości nominalnych na wartości rynkowe.**

¹ Na stronach internetowych organizacji – współtwórców dokumentu, dostępny jest pełny tekst SNA 93, np. na stronie ONZ (<http://unstats.un.org/unsd/sna1993/introduction.asp>) albo glosariusz terminów SNA 93, np. na stronie OECD (<http://www1.oecd.org/publications/e-book/3000021E.PDF>).

² *Government Finance Statistics Manual 2001*, IMF (<http://www.imf.org>). Nowe regulacje zostały po raz pierwszy uwzględnione w wydanym w grudniu 2003 r. *Government Finance Statistics Yearbook 2003*, IMF, Washington. Brak jest oficjalnych tłumaczeń ESA 93 oraz GFSM01 na język polski.

³ Bardziej ogólne informacje statystyczne o finansach publicznych, w tym o długu publicznym, MFW publikuje w miesięczniku i roczniku pt *International Financial Statistics*.

3.2. Europejski System Rachunków Narodowych i Regionalnych (ESA 95)

Europejski System Rachunków Narodowych i Regionalnych (ESA 95), opracowany przez Eurostat i przyjęty przez Komisję Europejską, uzyskał moc prawną jako załącznik do *Rozporządzenia Rady nr 2223/96 z 25 czerwca 1996 r. w sprawie europejskiego systemu rachunków narodowych i regionalnych we Wspólnocie*¹.

W ESA 95, podobnie jak w SNA 93 nie ma definicji długu publicznego, co zresztą stwierdza się w *ESA 95 Podręcznik deficytu i długu publicznego*²: „W ESA 95 nie ma żadnej wyraźnej definicji długu publicznego, są tylko ustalenia dotyczące sektorów instytucjonalnych (łącznie z sektorem władz publicznych) oraz zobowiązań finansowych i zasad ich wyceny.” **Pojęcie długu publicznego jest domyślne**, natomiast sformułowana jest definicja operacyjna obu podstawowych pojęć wyjaśniających zakres długu publicznego: zakresu sektora władz publicznych (finansów publicznych) i zakresu zobowiązań finansowych albo – jak to się często określa – instrumentów dłużnych.

Zakres podmiotowy długu publicznego wynika ze zdefiniowania sektora władz publicznych dokonanego w ESA 95. A oto podstawowe definicje wg paragrafów aktualnego tekstu jednolitego z 2002 r.³:

- ◆ Par. 2.68. **Sektor władz publicznych** obejmuje wszystkie jednostki instytucjonalne, które działają na zasadach nierynkowych, a efekty ich działalności są przeznaczone do spożycia indywidualnego i zbiorowego oraz które są finansowane głównie z obowiązkowych świadczeń przekazywanych przez jednostki innych sektorów i/lub wszystkie jednostki instytucjonalne, których podstawowym zadaniem jest redystrybucja dochodu narodowego⁴.

¹ Council Regulation (EC) No 2223/96 of June 1996 on the European system of national and regional accounts in the Community; aktualny tekst jednolity z 20.03.2002 r. obejmuje również dokument ESA 95: http://europa.eu.int/eurlex/en/consleg/pdf/1996/en_1996R2223_do_001.pdf

² *ESA 95 manual on government deficit and debt*, Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg, 2002, str. 197. Brak jest oficjalnego tłumaczenia tego podręcznika na jęz. polski.

³ Autor korzystał z tekstu w jęz. angielskim, a nie z tłumaczenia na jęz. polski, zamieszczonego na stronie internetowej Eurostatu, ze względu na niezręczności tłumaczenia (np. w jęz. polskim dziwnie brzmi termin „produkcja” w odniesieniu do efektów działalności ministerstw, szkół publicznych czy urzędów skarbowych) i użycie często polskich terminów, które budzą sprzeciw (por. rozdz. 4). Znacznie poważniejsze zastrzeżenia można mieć do „zweryfikowanych i sfinalizowanych” tłumaczeń rozporządzeń Rady Unii Europejskiej w sprawie omawianych dalej „kryteriów z Maastricht”, zamieszczonych pod adresem Urzędu Komitetu Integracji Europejskiej (<http://www2.ukie.gov.pl/dtc.nsf>), które zawierają istotne błędy. Dowiadujemy się np., że „Rząd oznacza sektor administracji publicznej, to znaczy administrację rządową, władze państwowe, samorząd terytorialny i fundusze zabezpieczenia społecznego, z wyłączeniem operacji handlowych” albo że „Wartością nominalną pasywów nie spłaconych na koniec roku oznacza wartość nominalną”.

⁴ Należy tu zaakcentować, że definicja ta traktuje sektor władz publicznych (sektor finansów publicznych wg terminologii *u.f.p.*) jako zbiór jednostek instytucjonalnych, których koszty działalności pokrywane są nie z własnej działalności komercyjnej, ale ze środków publicznych, tzn. z obowiązkowych świadczeń (podatkowych, itp.), głównie sektora przedsiębiorstw i sektora gospodarstw domowych, przy czym dotyczy to zarówno jednostek świadczących dobra i usługi dla społeczeństwa (np. urzędów administracji publicznej czy szkół publicznych), jak i jednostek określanych jako instytucje fiskalne, np. dokonujących poboru podatków (urzędy skarbowe, itp.) czy kontrolujących proces redystrybucji dochodów (Najwyższa Izba Kontroli, regionalne izby obrachunkowe, itp.).

- ◆ Par. 2.69. **Jednostkami instytucjonalnymi sektora władz publicznych są:**
 - ⇒ (a) jednostki władz publicznych (z wyłączeniem publicznych spółek i innych osób prawnych zaliczonych do sektora przedsiębiorstw albo sektora instytucji finansowych), które administrują i finansują grupę działalności polegających głównie na dostarczaniu nierynkowych towarów i usług, przeznaczonych na zaspokojenie potrzeb społeczeństwa;
 - ⇒ (b) instytucje niekomercyjne, uznane za osoby prawne, które działają na zasadach nierynkowych oraz są kontrolowane i głównie finansowane przez władze publiczne;
 - ⇒ (c) autonomiczne fundusze emerytalne, jeśli spełniają obydwa warunki określone w par. 2.74.
- ◆ Par. 2.70. **Sektor władz publicznych składa się z czterech podsektorów:**
 - ⇒ (par. 2.71) **Podsektor centralnych władz publicznych** obejmuje wszystkie jednostki administracyjne i inne instytucje centralne, których kompetencje rozciągają się z zasady na całe terytorium gospodarcze podległe tym władzom, z wyjątkiem zarządzania funduszami zabezpieczenia społecznego. Do tego podsektora należą te niekomercyjne instytucje, które są kontrolowane i głównie finansowane przez centralne władze publiczne i których kompetencje obejmują to samo terytorium.
 - ⇒ (par. 2.72) **Podsektor władz publicznych państw sfederowanych** obejmuje odrębne jednostki instytucjonalne pełniące funkcje władz publicznych o szczebel niższe niż władze centralne i o szczebel wyższe niż jednostki instytucjonalne władz lokalnych, z wyjątkiem zarządzania funduszami zabezpieczenia społecznego. Do tego podsektora należą te niekomercyjne instytucje, które są kontrolowane i głównie finansowane przez władze publiczne państw sfederowanych i których kompetencje rozciągają się na obszar gospodarczy tych państw¹.
 - ⇒ (par. 2.73) **Podsektor lokalnych władz publicznych** obejmuje te rodzaje instytucji publicznych, których kompetencje rozciągają się jedynie na lokalny obszar gospodarczy, z wyjątkiem lokalnych oddziałów funduszy zabezpieczenia społecznego. Do tego podsektora należą te niekomercyjne instytucje, które są kontrolowane i głównie finansowane przez lokalne władze publiczne i których kompetencje są ograniczone do obszaru działania władz lokalnych.
 - ⇒ (par. 2.74) **Podsektor funduszy zabezpieczenia społecznego** obejmuje wszystkie centralne, państw sfederowanych i lokalne jednostki instytucjonalne, których podstawowa działalność polega na dostarczaniu świadczeń społecznych i które spełniają oba następujące kryteria: 1) określone grupy ludności są zobowiązane prawnie do udziału w programie lub do opłacania składek; 2) władze publiczne są odpowiedzialne za zarządzanie instytucją pod względem ustalania lub zatwierdzania wysokości składek ubezpieczeniowych i świadczeń, niezależnie od ich roli jako organu nadzorującego albo jako pracodawcy.

Powyżej zdefiniowany **sektor władz publicznych jest jednym z sektorów gospodarki**. Wszystkie sektory gospodarki wraz z podstawową klasyfikacją – podziałem na podsektory - są przedstawione w tabl. 3.1 w jęz. angielskim i polskim.

¹ Por. przypis na końcu rozdziału 1.

Tabl. 3.1. Sektory i podsektory instytucjonalne wg ESA 95 w terminologii angielskiej i najczęściej używane nazwy w jęz. polskim

Sectors	Subsectors				
Sektory (S.)	Podsektory (P.)				
Non-financial corporations	Public non-financial corporations		National non-financial corporations	Foreign controlled non-financial corporations	
S. przedsiębiorstw	P. przedsiębiorstw publicznych		P. przedsiębiorstw krajowych	P. przedsiębiorstw zagranicznych	
Financial corporations (fc)	Central bank	Other monetary fc	Other financial intermediaries	Financial auxiliaries	Insurance corporations and pension funds
S. instytucji finansowych a)	Bank centralny	Inne banki monetarne	Inne instytucje pośrednictwa finansowego	Pomocnicze instytucje finansowe	Instytucje ubezpieczeniowe i fundusze emerytalne
General government	Central government	State government		Local government	Social security funds
S. finansów publicznych b)	Sektor rządowy c)	- d)		Sektor samorządowy	Fundusze zabezpieczenia społecznego ^{e)}
Households	6 podsektorów – podział pominięto ze względu na dużą szczegółowość, zbędną w tym opracowaniu				
S. gospodarstw domowych					
Non-profit institutions serving households	Brak podziału na podsektory				
S. instytucji niekomercyjnych					

a) GUS używa nazwy „Sektor instytucji finansowych i ubezpieczeniowych”. b) GUS używa nazwy „Sektor instytucji rządowych i samorządowych”. W niektórych publikacjach, tak jak w tym opracowaniu, używa się nazwy „Sektor władz publicznych”. c) Termin niewłaściwy (por. rozdz. 4), prawidłowy termin to „Szczegół centralny finansów publicznych” albo „Podsektor centralnych władz publicznych”. d) Nazwa w jęz. polskim nie funkcjonuje. W opracowaniu proponowana jest nazwa „Podsektor władz publicznych państw sfederowanych”. e) W niektórych dokumentach i publikacjach używana jest nazwa „Fundusze ubezpieczeń społecznych”.

Źródło: opracowanie własne.

W ESA 95 podkreśla się, że sektor władz publicznych został w sposób jednoznaczny odróżniony od sektora przedsiębiorstw i od sektora instytucji finansowych oraz że dług publiczny odnosi się tylko do zadłużenia podmiotów sektora władz publicznych, a nie do zadłużenia całego sektora publicznego¹. Jest to rozwiązanie oczywiste, co podkreśla polska nazwa sektora władz publicznych (sektor finansów publicznych), ponieważ nielogiczne jest włączanie do tego sektora przedsiębiorstw i banków publicznych, które są jednostkami samofinansującymi się,

¹ *ESA 95 manual on government deficit and debt*, Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg, 2002, str. 96.

utrzymują się z działalności komercyjnej, a nie z funduszy publicznych, a nawet powiększają te fundusze poprzez wpłaty do budżetu podatków, części zysków czy dywidendy.

W cytowanym już *Podręczniku* znajdują się **dodatkowe wyjaśnienia precyzujące kryteria przydzielania niektórych jednostek instytucjonalnych do sektora władz publicznych**. Są one podstawą precyzowania przynależności do sektora finansów publicznych w przypadku wątpliwości. Poniżej przedstawione są takie cztery wyjaśnienia, które odnoszą się do sytuacji w Polsce.

Po pierwsze, publiczne instytucje regulacji rynku, które przydzielają dotacje z funduszy publicznych, należą do sektora władz publicznych, ale z wyjątkiem instytucji zaangażowanych w regulację rynku produktów rolnych, które należy zaliczyć do sektora przedsiębiorstw. W Polsce dotyczy to Agencji Rynku Rolnego, która zaliczana jest do sektora finansów publicznych, a wg ESA 95 nie jest instytucją należącą do tego sektora.

Po drugie, jednostki publiczne, które nie są osobami prawnymi powinny być zaliczone do tego sektora, do którego należy kontrolująca ją jednostka instytucjonalna, z wyjątkiem jednostek działających na zasadach rynkowych i prowadzących pełną księgowość, które powinny być zaliczone do sektora przedsiębiorstw. W Polsce dotyczy to np. zakładów budżetowych, gospodarstw pomocniczych i agencji rządowych, które są wliczane do sektora finansów publicznych (w rachunkach narodowych prowadzonych przez GUS od 2003 r.).

Po trzecie, jeśli podstawową funkcją publicznej jednostki instytucjonalnej jest pośrednictwo finansowe, a nie redystrybucja dochodu, to jednostka taka należy do sektora instytucji finansowych, a nie do sektora finansów publicznych. W Polsce może odnosić się to do otwartych funduszy emerytalnych (OFE) posiadających osobowość prawną, które nie pełnią funkcji redystrybucyjnej lecz kumulują i inwestują składki członków OFE.

Po czwarte, jeśli publiczna jednostka instytucjonalna utrzymująca się częściowo z funduszy publicznych prowadzi działalność rynkową w takim rozmiarze, że ponad 50% kosztów jej działalności jest pokrywana przez przychody z działalności rynkowej, to powinna być zaliczona do sektora przedsiębiorstw albo sektora instytucji finansowych. W Polsce dotyczy to głównie jednostek badawczo-rozwojowych, które z założenia są zaliczane do sektora finansów publicznych, niezależnie od udziału przychodów z działalności komercyjnej w pokrywaniu kosztów ich działalności.

Zakres sektora władz publicznych zdefiniowany w ESA 95 precyzuje podmioty długu publicznego, zgodnie z wymogami przedstawionymi przez INTOSAI. Podane kryteria pozwalają na przydzielenie jednostki organizacyjnej do konkretnego sektora i podsektora.

Pod względem zakresu podmiotowego długu publicznego w ESA 95 nie ma różnic w stosunku do SNA 93, bo za takie nie można uznać powyższych wyjaśnień precyzujących zakres podmiotowy sektora władz publicznych, które są zgodne z ustaleniami SNA 93.

Natomiast **występuje różnica w podziale sektora władz publicznych: w SNA 93 sektor władz publicznych dzieli się na trzy podsektory - szczeble** (centralny, państw sfederowanych i lokalny), **a w ESA 95 na cztery podsektory**, w tym takie same trzy szczeble oraz oddzielnie podsektor funduszy zabezpieczenia społecznego. Fundusze te w SNA 93 są włączane odpowiednio do właściwego szczebla, a na poszczególnych szczeblach wyróżnia się trzy segmenty funduszy publicznych: budżety, fundusze zabezpieczenia społecznego i fundusze pozabudżetowe. Taka klasyfikacja funduszy została przyjęta przez MFW, zwłaszcza w publikacjach wg metody GFS. Jest nadal stosowana w Polsce, chociaż z pewnymi odstępstwami. Należy jednak zaznaczyć, że w SNA 93 dopuszcza się możliwość oddzielnego traktowania (poza szczeblami) funduszy ubezpieczeń społecznych, co stosuje w swych statystykach OECD. Toteż **podział sektora władz publicznych na podsektory przedstawiony w ESA 95 nie jest odstępstwem od zasad SNA 93 lecz przyjęciem jako podstawowej tej klasyfikacji, która w SNA 93 została uznana za alternatywną.**

Zakres przedmiotowy długu publicznego wg systemu ESA 95 został określony w ESA 95 Podręcznik deficytu i długu publicznego poprzez wymienienie rodzajów zobowiązań: „Wielkość długu publicznego określa się w cenach rynkowych i jest ona równa sumie wszystkich zobowiązań sektora władz publicznych w kategoriach: gotówka i przyjęte depozyty (AF.2), papiery wartościowe inne niż udziały (AF.3) łącznie z finansowymi instrumentami pochodnymi (AF.34), pożyczki (AF.4) i inne rachunki wymagalne (AF.7), a także w niektórych przypadkach występujące w małej skali udziały i inne akcje (AF.5) oraz rezerwy techniczno-ubezpieczeniowe (AF.6)”¹.

O ile przedstawiony wcześniej zestaw przedmiotów (tytułów) zobowiązań proponowany przez INTOSAI zawiera dość szczegółowe rodzaje instrumentów finansowych, to powyższy zestaw zawiera tylko ich ogólne nazwy z dodaniem symboli AF. **Symbole te oznaczają poszczególne terminy zdefiniowane szczegółowo w ESA 95 w rozdziale na temat rodzajów transakcji finansowych.** Przykładowo, pod nazwą „inne rachunki wymagalne” (AF7) wymieniane są m.in. następujące rodzaje zobowiązań płatniczych: kredyty handlowe, zobowiązania z tytułu nadpłaconych podatków, nie zrealizowanych świadczeń z ubezpieczeń społecznych i wynagrodzeń, nie opłaconej dzierżawy, zaległości w spłacie oprocentowania długu. Spośród 15 przedmiotów długu z zestawu INTOSAI, w zestawie ESA 95 brak jest w zasadzie tylko gwarancji i poręczeń, ponieważ nie są one transakcjami finansowymi.

W stosunku do SNA 93 powyższy zakres przedmiotowy różni się jednym elementem: z wycień zawartych w *Podręczniku statystyki finansów władz publicz-*

¹ *ESA 95 manual on government deficit and debt*, Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg, 2002, str. 197.

nych 2001 nie wynika, by MFW w nawiązaniu do SNA 93 wliczał do długu publicznego instrumenty pochodne, co dla rachunku długu publicznego nie ma znaczenia.

3.3. Zakres długu publicznego według kryterium z Maastricht

Należy najpierw podkreślić, że w odniesieniu do państw UE funkcjonują obecnie dwie różne metody obliczania długu publicznego: wg SNA/ESA i wg kryterium z Maastricht¹. Kraje członkowskie UE powinny przekazywać tablice rachunków narodowych wg metody SNA (na podstawie których oblicza się m.in. wskaźnik długu publicznego), by były one porównywalne z danymi dotyczącymi innych państw publikowanymi przez MFW², ONZ³, Bank Światowy⁴ i OECD⁵ oraz wg analogicznej metody ESA do Eurostatu, który ich nie publikuje, ale udostępnia w statystycznej bazie internetowej Eurostatu. Druga metoda, oparta o kryterium z Maastricht, jest oficjalnie nazywana definicją długu publicznego według „procedury nadmiernego deficytu” (excessive deficit procedure). Formalnie nawiązuje do ESA, ale różni się od niej zakresem zobowiązań branych pod uwagę. Aktualnie Eurostat przedstawia w swoich publikacjach dane tylko według kryterium z Maastricht, z przeliczeniem wstecz od 1991 r.

Obie metody obliczania długu publicznego jednolicie określają jego zakres podmiotowy, natomiast zakres przedmiotowy długu wg kryterium z Maastricht jest węższy niż wynikający z SNA/ESA.

Rozporządzenie Rady Unii Europejskiej w sprawie stosowania Protokołu w sprawie procedury dotyczącej nadmiernego deficytu załączonego do Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską - nr 3605/93, wraz z Rozporządzeniem zmieniającym je - nr 475/2000⁶, określają zasady obliczania długu publicznego w celu stwierdzenia, czy państwa członkowskie i kandydujące do Unii Gospodarczej i

¹ Z uwagi na różnice nie mające znaczenia dla wielkości wskaźników długu publicznego, metoda SNA 93 (wraz z GFSM01) i metoda ESA 95 jest traktowana dalej jako jedna metoda SNA/ESA, co jest oczywiście uproszczeniem, ale uzasadnionym z punktu widzenia celów tego opracowania.

² Przykładowo w *World Economic Outlook, September 2003*, IMF (<http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2003/02/index.htm>), a także w roczniku *Government Finance Statistics Yearbook*.

³ Dane i wnioski dotyczące długu publicznego w krajach Europy Europejska Komisja Gospodarcza ONZ zamieściła w publikacji: *Economic Survey of Europe 2004 no. 1*, Geneva 2004.

⁴ Dane dotyczą tylko centralnych władz publicznych: *World Development Indicators 2004 CD-ROM*.

⁵ W kolejnych numerach *OECD Economic Outlook*, gdzie dla krajów UE podaje się dane o długu wg obu zasad w oddzielnych tablicach statystycznych.

⁶ *Council Regulation (EC) No 3605/93 of 22 November 1993 on the application of the Protocol on the excessive deficit procedure annexed to the Treaty establishing the European Community; Council Regulation (EC) No 475/2000 of 28 February 2000 amending Regulation (EC) No 3605/93 on the application of the Protocol on the excessive deficit procedure annexed to the Treaty establishing the European Community.*

Obydwa rozporządzenia są załączone do cytowanego wyżej podręcznika: *ESA 95 manual on government deficit and debt*. Znajdują się również w jęz. polskim na stronie internetowej Urzędu Komitetu Integracji Europejskiej (<http://www2.ukie.gov.pl/dtc.nsf>), ale z błędami w tłumaczeniu, o czym wspomniano już wcześniej.

Walutowej (UGW) przestrzegają kryterium pułapu długu publicznego (60% PKB). **Określony w Rozporządzeniu zakres przedmiotowy długu jest sformułowany następująco:** „Dług publiczny tworzą zobowiązania władz publicznych następujących kategorii: gotówka i przyjęte depozyty (AF.2), papiery wartościowe inne niż udziały z wyjątkiem finansowych instrumentów pochodnych (AF.33) oraz pożyczki (AF.4), tak jak te kategorie są zdefiniowane w ESA 95”.

Różnica między zakresem przedmiotowym długu publicznego wg ESA 95 a zakresem przedmiotowym długu Maastricht¹ polega na tym, że **dług Maastricht pomija finansowe instrumenty pochodne, rachunki wymagalne, udziały i inne akcje oraz rezerwy techniczno-ubezpieczeniowe**, do których zalicza się rezerwy funduszy emerytalnych².

Instrumenty pochodne pomija się ze względu na przyjętą zasadę rachunków w wartościach nominalnych, które nie mają do nich zastosowania. Udziały i inne akcje nie występują praktycznie w długu publicznym. Również nie występują rezerwy techniczno-ubezpieczeniowe z innych tytułów niż rezerwy funduszy emerytalnych, bowiem do sektora finansów publicznych nie należą typowe instytucje ubezpieczeniowe. Występują jednak zobowiązania z racji rezerw techniczno-ubezpieczeniowych z tytułu rezerw funduszy emerytalnych, tzn. zainwestowanych składek wniesionych do publicznych kapitałowych funduszy emerytalnych. Tego rodzaju fundusze stanowią jednak rzadkość, a dane OECD i UE wskazują, że zobowiązania sektora władz publicznych z tego tytułu występują w krajach OECD wyjątkowo (w Australii, Kanadzie i USA), natomiast wśród krajów UE jedynie w Szwecji³.

Toteż **na obniżenie długu Maastricht w stosunku do długu obliczanego wg SNA/ESA, w praktyce wpływ ma rezygnacja z włączania do długu rachunków wymagalnych** (wymienionych przykładowo przy końcu punktu 3.2), **a w niektórych krajach również rezygnacja z rezerw techniczno-ubezpieczeniowych**.

Z punktu widzenia przedstawianych wcześniej zasad INTOSAI, pomijanie części długu publicznego, tzn. jego ukrywanie, należy ocenić negatywnie. Zagadnienie to zostanie omówione szerzej w rozdz. 5.

¹ Skrót „dług Maastricht” (Maastricht debt) jest stosowany m.in. w poniższej publikacji.

² Szczegółowa analiza różnic znajduje się w publikacji: R. Mink, *Concepts of Government Debt*, kwiecień 2004. Publikacja została przygotowana przez przedstawiciela Europejskiego Banku Centralnego na konferencję zorganizowaną w Genewie przez Europejską Komisję Ekonomiczną ONZ, OECD i Eurostat (<http://www.unece.org/stats/documents/ces/ac.68/2004/14.e.pdf>).

³ W Szwecji rezerwy techniczno-ubezpieczeniowe stanowią ok. 4% długu publicznego (*Report on the Financial Accounts Database* – <http://www.oecd.org/dataoecd/15/24/15513302.doc>).

A oto podsumowanie różnic zakresu długu Maastricht w porównaniu z zakresem długu publicznego wynikającego z SNA/ESA:

1. **Zakres podmiotowy długu publicznego** jest taki sam (podmiotami długu publicznego są jednostki należące do sektora władz publicznych, przy względnie jednoznacznych kryteriach przynależności).
2. **Zakres przedmiotowy długu Maastricht** w stosunku do zakresu obliczanego w SNA/ESA różni się praktycznie **pomijaniem rachunków wymagalnych i występujących w niektórych krajach rezerw techniczno-ubezpieczeniowych**. Żadna z zasad nie wlicza do długu publicznego poręczeń i gwarancji, natomiast zarówno w SNA 93, jak i w ESA 95 zaleca się obliczanie wielkości zobowiązań z tych tytułów bez ich wliczania do długu publicznego.
3. **Specyfika metodologiczna** długu Maastricht polega na stosowaniu **wartości nominalnych**, gdy w metodzie ESA 93 i ESA 95 dług powinien być obliczany wg **wartości rynkowych**. Oznacza to m.in. pomijanie zmian wartości wynikających np. ze zmiany stopy procentowej. Warto podkreślić, że MFW rekomenduje obliczanie sumy długu publicznego zarówno w wartościach rynkowych, jak i nominalnych, bowiem porównanie obu tych sum pozwala na bardziej racjonalną ocenę stanu długu¹.

W literaturze polskiej, przy prezentacji metody obliczania długu publicznego wg definicji kryterium z Maastricht, często podkreśla się, że istnieją trzy elementy stanowiące o specyfice tej definicji. Chodzi o stwierdzenie z *Protokołu*, że **dług publiczny oznacza dług brutto na koniec roku w formie skonsolidowanej**. Trzeba podkreślić, że **te trzy elementy nie stanowią wcale o specyfice definicji długu publicznego wg kryterium z Maastricht**. Są nie tyle elementami definicji długu, ile sprecyzowaniem formy prezentacji danych, w której należy przygotować sprawozdanie przez państwo UE, zobowiązane do przedstawienia stanu długu publicznego, by dane te były porównywalne z danymi dla innych państw UE.

Po pierwsze, **powszechnie stosowany termin „dług publiczny” bez przymiotnika jest rozumiany jako dług brutto**. Ponieważ można obliczać również dług każdego podmiotu jako netto (zobowiązania minus wierzytelności), a OECD coraz szerzej publikuje dane o długu publicznym dla krajów członkowskich, zarówno brutto jak i netto, to **uznano za potrzebne sprecyzowanie w Protokole, że dla oceny zadłużenia publicznego w ramach procedury najmniejszego deficytu stosowany jest tylko dług brutto**.

Po drugie, według SNA/ESA wielkość zobowiązań oblicza się na koniec okresu sprawozdawczego, którym w praktyce jest koniec miesiąca, kwartału lub roku. Przykładowo, MFW podaje w swym miesięczniku² wielkość długu publicznego dla

¹ *Government Finance Statistics Manual 2001*, IMF (<http://www.imf.org>).

² *International Financial Statistics* podaje np. dla Polski dane na koniec miesiąca, kwartału i roku, ale dla wielu krajów tylko dane na koniec kwartału i roku albo tylko na koniec roku.

krajów świata na koniec takiego okresu, dla którego ten dług jest obliczany w danym kraju. Toteż **wskazanie w *Protokole* takiego okresu służy jedynie ograniczeniu danych sprawozdawczych do danych z końca roku**, ponieważ część krajów dysponowała tylko takimi danymi (w czerwcu 2004 r. wprowadzany został obowiązek przekazywania do Eurostatu wskaźników deficytu i długu publicznego wg stanu na koniec każdego kwartału; pierwszy przekaz takich danych powinien być dokonany przed 31 grudnia 2004 r.¹).

Po trzecie, informacja w *Protokole* o obliczaniu długu publicznego jako skonsolidowanego jest jedynie konkretyzacją zapisów z SNA/ESA w odniesieniu do różnych rachunków, z których wynika, że stan środków i wielkość przepływów finansowych mogą być obliczane w formie nieskonsolidowanej i skonsolidowanej. W przypadku rachunku finansów publicznych dotyczy to nie tylko długu publicznego, ale również dochodów i wydatków sektora finansów publicznych. Chodzi o to, że dług publiczny nie może uwzględniać zadłużenia wobec siebie podsektorów (w Polsce centralnego i lokalnego) czy jednostek instytucjonalnych sektora władz publicznych (np. Skarbu Państwa i ZUS). **Konieczność konsolidacji długu publicznego, tzn. pomijania zadłużenia wzajemnego jednostek należących do sektora finansów publicznych, którego dług się oblicza, jest oczywista** tak samo jak np. fakt, że zadłużenie gospodarstwa domowego nie może obejmować zadłużenia wzajemnego członków tego gospodarstwa. Ponadto konsolidacja, w znaczeniu pomijania wzajemnych przepływów między segmentami, jest oczywistą czynnością w przypadku prezentacji dochodów albo wydatków całego sektora finansów publicznych.

Metoda obliczania długu Maastricht, służąca do analizy stanu finansów publicznych krajów członkowskich UE, jest w gruncie rzeczy uproszczoną metodą obliczania długu publicznego w stosunku do standardów międzynarodowych określonych w SNA/ESA w odniesieniu do krajów UE. Metoda kryterium z Maastricht została przyjęta w 1993 r., ale po wprowadzeniu systemu ESA 95 nie została do niego dostosowana.²

¹ Council Regulation (EC) No 1222/2004 of 28 June 2004 concerning the compilation and transmission of data on the quarterly government debt.

² W literaturze niesłusznie stwierdza się, że istnieje jedna unijna metoda obliczania długu publicznego (np. w: K. Marchewka-Bartkowiak, *Zarządzanie długiem publicznym w krajach Unii Europejskiej i w Polsce*) albo że zakres przedmiotowy długu Maastricht jest określony w ESA 95. Tego rodzaju sformułowania występują również w sprawozdaniach z wykonania budżetu państwa w rozdziale pt. *Polska a kryteria zbieżności*, gdzie stwierdza się, że zobowiązania wymagalne nie są zaliczane do długu publicznego w ESA 95. Tymczasem ESA 95 nie wyłącza ich, a czyni to kryterium z Maastricht.

4. POLSKA DEFINICJA PRAWNA

Streszczenie

W Polsce obowiązuje definicja długu publicznego i długu Skarbu Państwa, sformułowane w art. 9 *u.f.p.* Zbiór podmiotów długu publicznego jest przedstawiony w art. 5 *u.f.p.* Definicja oraz zakres podmiotowy długu publicznego, budzą poważne zastrzeżenia:

1. W definicjach występuje błąd definiowania „ignotum per ignotum”.
2. Nie jest właściwa nazwa „państwowy dług publiczny” na określenie długu publicznego ogółem. Wynika to z definicji ekonomicznych i operacyjnych podmiotów długu publicznego stosowanych przez organizacje międzynarodowe, z zapisów Konstytucji RP, a także z racji wywoływania sprzeczności terminologicznych w treści *u.f.p.* Dług samorządowy nie jest częścią długu państwowego tak samo jak budżety samorządowe nie są częścią budżetu państwa.
3. W kontekście międzynarodowych klasyfikacji podmiotów sektora finansów publicznych według szczebli, termin „państwowy” w odniesieniu do szczebla centralnego finansów publicznych, w tym do długu publicznego tego szczebla, może prowadzić do nieporozumień. Stosowanie tego terminu w *u.f.p.* oraz w sprawozdaniach statystycznych dotyczących finansów publicznych w Polsce w wielu przypadkach jest sprzeczne z terminologią międzynarodowych systemów rachunków.
4. Niewłaściwa jest nazwa „sektor rządowy” w stosunku do całego szczebla centralnego finansów publicznych. Wywołuje ona sprzeczności terminologiczne w samej *u.f.p.* Dług szczebla centralnego nie jest ograniczony do długu jednostek władz wykonawczych podległych rządowi, na co błędnie wskazuje ta nazwa.
5. Lista podmiotów długu publicznego wymienionych w art. 5 *u.f.p.* budzi poważne zastrzeżenia (por. punkt 6), ale istotnym błędem jest brak na niej najważniejszego podmiotu długu publicznego, tzn. Skarbu Państwa.
6. Wskazanie jako podmiotów długu zbioru konkretnych jednostek bez przedstawienia definicji sektora finansów publicznych jest metodologicznie niewłaściwe, a lista tych podmiotów budzi wątpliwości pod względem metodologicznym i merytorycznym.
7. W art. 5 *u.f.p.* wliczono do sektora finansów publicznych fundusze celowe, co jest sprzeczne z pojęciem sektora jako zbioru podmiotów gospodarujących, a nie funduszy.
8. Podmiotem długu publicznego może być tylko osoba prawna. Tymczasem w art. 5 *u.f.p.* wśród podmiotów długu publicznego wymieniono jednostki organizacyjne, a zwłaszcza różne organy, które nie mają osobowości prawnej.
9. Nie jest właściwe definiowanie budżetu państwa jedynie w jego wtórnym znaczeniu jako rocznego planu finansowego. W rzeczywistości i w pierwotnym znaczeniu budżet państwa jest funduszem publicznym. Dostrzeganie wyłączenie wtórnego pojęcia budżetu państwa prowadzi do braku logiki w wielu sformułowaniach *u.f.p.*

W rezultacie definicja prawna długu publicznego zamieszczona w *u.f.p.* nie spełnia warunków prawidłowej definicji określonej przez INTOSAI. Ponadto nieprawidłowości oficjalnej definicji długu publicznego zamieszczonej w *u.f.p.* są coraz częściej powtarzane bezkrytycznie w polskiej literaturze ekonomicznej.

Istotną przyczyną nieprawidłowości definicyjnych i terminologicznych oraz niejasności występujących w *u.f.p.*, jak i w części publikacji z zakresu finansów publicznych, jest unikanie nazwania po imieniu nadrzędnego podmiotu środków publicznych, tzn. władz publicznych. Dług publiczny jest skutkiem gospodarowania funduszami publicznymi przez władze publiczne i one zaciągają ten dług oraz są odpowiedzialne za zarządzanie nim. Konieczność uznania władz publicznych za nadrzędny podmiot gospodarujący finansami publicznymi wynika nie tylko z takiego podejścia w dokumentach organizacji międzynarodowych, w tym UE, ale również z treści Konstytucji RP.

W Polsce obowiązuje **definicja prawna długu publicznego** zapisana w *Ustawie o finansach publicznych*¹ (u.f.p.) w art. 9:

1. Przez państwowy dług publiczny rozumie się nominalne zadłużenie podmiotów sektora finansów publicznych ustalone po wyeliminowaniu przepływów finansowych pomiędzy podmiotami należącymi do tego sektora.
2. Przez dług Skarbu Państwa rozumie się nominalne zadłużenie Skarbu Państwa.

Ze względu na odwołanie się w definicji do sektora finansów publicznych, jako zbioru **podmiotów długu publicznego**, istotna jest treść art. 5 u.f.p.:

Do sektora finansów publicznych zalicza się:

- 1) organy władzy publicznej, organy administracji rządowej, organy kontroli państwowej i ochrony prawa, sądy i trybunały, a także jednostki samorządu terytorialnego i ich organy oraz związki;
- 2) jednostki budżetowe, zakłady budżetowe i gospodarstwa pomocnicze jednostek budżetowych;
- 3) fundusze celowe;
- 4) państwowe szkoły wyższe;
- 5) jednostki badawczo-rozwojowe;
- 6) samodzielne publiczne zakłady opieki zdrowotnej;
- 7) państwowe lub samorządowe instytucje kultury;
- 8) Zakład Ubezpieczeń Społecznych, Kasę Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego i zarządzane przez nie fundusze;
- 9) Narodowy Fundusz Zdrowia;
- 10) Polską Akademię Nauk i tworzone przez nią jednostki organizacyjne;
- 11) państwowe lub samorządowe osoby prawne utworzone na podstawie odrębnych ustaw w celu wykonywania zadań publicznych, z wyłączeniem przedsiębiorstw, banków i spółek prawa handlowego.

Definicje (art. 9) oraz zakres podmiotowy długu publicznego (art. 5), budzą poważne zastrzeżenia²:

1. W obu definicjach (art. 9) występuje **błąd definiowania „ignotum per ignotum”**. Termin „dług” jest wyjaśniany terminem „zadłużenie”, tymczasem terminy te są synonimami. Zgodnie ze słownikami języka polskiego, definicjami ekonomicznymi i z Kodeksem Cywilnym, dług jest zobowiązaniem albo sumą zobowiązań.

¹ Ustawa z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych (Dz.U. 1998 Nr 155 poz. 1014), z późniejszymi zmianami.

² Przedstawione zastrzeżenia odnoszą się do obowiązującej *ustawy o finansach publicznych* z 1998 r. wg stanu z 1 marca 2005 r. Komisja Finansów Publicznych nie zakończyła prac nad dwoma projektami nowej ustawy o finansach publicznych: sejmowym (złożonym w marcu 2003 r.) i rządowym (złożonym w lipcu 2003 r.). Wymienione tu zastrzeżenia są aktualne w stosunku do treści jednego albo obu złożonych projektów. Każdy z projektów powtarza większość nieprawidłowości obowiązującej ustawy. Prawie wszystkie z wymienianych tu zastrzeżeń były już podnoszone, bez skutku, przez innych autorów, zarówno w ramach przedstawiania opinii o powyższych projektach u.f.p., zamawianych przez Biuro Studiów i Ekspertyz Kancelarii Sejmu, jak i w ramach opinii wyrażanych w niektórych podręcznikach finansów publicznych.

2. Definicja państwowego długu publicznego, w art. 9 punkt 1, jest w swym założeniu definicją długu publicznego, a nie tylko państwowego długu publicznego, ponieważ obejmuje również dług publiczny szczebla samorządowego finansów publicznych, co wynika z treści innych artykułów, w tym art. 5, a także ze sprawozdań statystycznych przedstawianych przez Ministerstwo Finansów i GUS. **Przyjęta nazwa „państwowy dług publiczny” na określenie długu publicznego ogółem jest błędna** w świetle definicji ekonomicznych, definicji operacyjnych podmiotów długu stosowanych przez organizacje międzynarodowe (ONZ, MFW, Bank Światowy, OECD), definicji stosowanej w Unii Europejskiej, a także z racji wprowadzania sprzeczności terminologicznych w *u.f.p.*

Pojęcie państwowego długu publicznego nie może obejmować samorządowego długu publicznego z racji rozróżniania (a nawet przeciwstawiania) znaczenia terminów: „państwowy” i „samorządowy”, co podnosili już Z. Gilowska i M. Misiąg¹. Takie przeciwstawianie obu pojęć występuje w *Konstytucji RP* w art. 203, ale także w *u.f.p.*, np. w cytowanym powyżej art. 5 w punkcie 7 i 11 wyliczenia. Toteż obecna nazwa długu publicznego powoduje wewnętrzną sprzeczność terminologiczną *u.f.p.* i zamieszanie pojęciowe. Jedynie termin „dług publiczny” (bez przymiotnika) obejmuje zadłużenie obu rodzajów związków publicznoprawnych – państwowego i samorządowych. Takiego znaczenia nie może mieć termin „państwowy dług publiczny”, bowiem dług samorządowy nie może być częścią długu państwowego tak samo jak budżety samorządowe nie są częścią budżetu państwa, a samorządowe władze publiczne nie są częścią państwowych władz publicznych.

Opisywany błąd wynika z przyjęcia w *u.f.p.* nazwy z art. 216 w rozdziale X *Konstytucji RP*. Ale ten rozdział *Konstytucji RP* nie obejmuje zagadnień finansów publicznych samorządowych (o nich jest mowa tylko w rozdz. VII), a dotyczy tylko i wyłącznie zagadnień finansów publicznych szczebla centralnego, głównie budżetu państwa. W czasie dyskusji nad projektem *Konstytucji RP* i w okresie jej uchwalania w kwietniu 1997 r. w ogóle w Polsce nie obliczano zadłużenia samorządowego; zadłużenie gmin było nikłe i nie kojarzono go z problemem, który powinien zostać uregulowany w *Konstytucji*. Z tych względów w art. 216 rozdz. X *Konstytucji RP* jest mowa o państwowym długu publicznym, a nie o długu publicznym, a interpretacja zawarta w *u.f.p.* zakłada bezpodstawnie sprzeczność art. 216 z art. 203 *Konstytucji RP*.

Powyższe uwagi skłaniają również do poddania w wątpliwość przyjętą oficjalnie tezę, że konstytucyjne ograniczenie (3/5 PKB) dotyczy długu publicznego łącznie z długiem szczebla samorządowego, ponieważ *Konstytucja RP* mówi o ograniczeniu wielkości tylko państwowego długu publicznego.

3. W powyższym punkcie 2 stwierdzono konieczność rozróżnienia długu publicznego państwowego i samorządowego, przyjmując termin „państwowy” za w pełni

¹ Piszą o tym: C. Kosikowski, Z. Szpringer, *Finanse publiczne – Komentarz do ustawy z dnia 26 listopada 1998 roku*, Zachodnie Centrum Organizacji, Zielona Góra 2000, str. 45.

prawidłowy. Jednak w kontekście międzynarodowych klasyfikacji podmiotów sektora finansów publicznych termin „państwowy” w odniesieniu do szczebla centralnego finansów publicznych, w tym do długu publicznego tego szczebla, budzi nieporozumienia.

Używanie terminu „państwowe” w odniesieniu do środków publicznych szczebla centralnego, którymi dysponuje władza państwowa (w odróżnieniu od terminu „samorządowe”) jest merytorycznie poprawne w Polsce jako kraju jednolitym (unitarnym). Jest to jednak nazwa, która nie jest stosowana dla państw jednolitych przez organizacje międzynarodowe, w tym w dokumentach Unii Europejskiej. W terminologii międzynarodowej obowiązuje nazwa „szczebel centralnych władz publicznych” (central government level). Nazwa „szczebel państwowych władz publicznych” (state government level) jest przyjęta tylko dla państw sfederowanych (np. stanów w USA, landów w Austrii i Niemczech), w których ponad szczeblem państw – członków federacji, znajduje się szczebel federacji, określane również centralnym¹. Zastosowanie w SNA 93 i SNA 95 nazwy „państwo” w hierarchii terytorialnej do państwa – członka federacji nie jest rozwiązaniem szczęśliwym (MFW do niedawna na określenie szczebla finansów władz państwa sfederowanego używał nazwy „szczebel regionalny”²), ale jest obowiązujące w klasyfikacjach i statystykach międzynarodowych.

Toteż w klasyfikacji finansów publicznych według szczebli w Polsce, termin „państwowy” powinien być zastąpiony terminem „centralny”. I tak, zgodnie z klasyfikacjami międzynarodowymi, dług publiczny w Polsce składa się z długu publicznego centralnego i lokalnego (samorządowego). **Nie oznacza to, że termin „państwowy” nie może być stosowany.** Warunkiem jego używania w problematyce uregulowanej systemami rachunków SNA 93 i ESA 95 jest wyraźne odniesienie do terminologii tych systemów albo równoległe, zamienne, stosowanie obu terminów. Natomiast całkowicie błędne jest określanie szczebla centralnego finansów publicznych jako „sektora rządowego”, co występuje m.in. w *u.f.p.* (por. punkt 4 zastrzeżeń). O ile stosowanie terminu „państwowy” dla szczebla centralnego nie wywołuje nieporozumień w jęz. polskim, to takie nieporozumienia powstają przy dosłownym tłumaczeniu na jęz. angielski. Dotyczy to zwłaszcza terminu „państwowy dług publiczny” (oznaczającego w definicji art. 9 *u.f.p.* faktycznie dług publiczny), który jest często tłumaczony w publikacjach błędnie jako „state public debt”³. Dla czytelnika anglojęzycznego termin ten oznacza dług

¹ Por. ostatni przypis w rozdz. 1.

² MFW podporządkował się terminologii SNA 93 dopiero w cytowanym podręczniku *Government Finance Statistics Manual 2001*, a w zestawieniach statystycznych zamienił termin „region government” na „state government” po raz pierwszy w publikacji *Government Finance Statistics Yearbook 2003*.

³ Prowadzi to nieraz do absurdalnych stwierdzeń, jak np. w internetowej informacji MSZ (http://www.msz.gov.pl/file_libraries/45/8222/ANG22.doc). Budżet państwa jest też nadal tłumaczony jako „state budget” w niektórych polskich publikacjach oficjalnych, niezgodnie z terminologią ESA 95.

jednostek regionalnych w Polsce, analogicznych do stanów USA lub landów w Republice Federalnej Niemiec.

4. **Nie jest prawidłowa nazwa „sektor rządowy” w stosunku do całego szczebla centralnego finansów publicznych**, prezentowana w art. 82 i 86 *u.f.p* i wywołująca sprzeczności terminologiczne w samej *Ustawie*, w której administracja rządowa jest również wymieniana obok innych jednostek państwowych. Ta błędna nazwa jest powtarzana w różnych publikacjach, tak samo jak nieprawidłowa nazwa „sektor instytucji rządowych i samorządowych”, stosowana w różnych dokumentach związanych z rachunkami narodowymi i finansami publicznymi. Błąd ten wynika, ze wspomnianego tu wcześniej nieprawidłowego tłumaczenia terminu „government” jako „rząd”, zamiast jako „władze publiczne”. **Dług szczebla centralnego nie obejmuje jedynie długu władz wykonawczych** podległych rządowi (Radzie Ministrów), co logicznie wynikałoby z obecnie stosowanej nazwy. Obliczenie rzeczywistego długu „rządowego” byłoby nawet niemożliwe, bowiem nie da się określić jaki udział w długu szczebla centralnego ma działalność władz wykonawczych.
5. Definicja długu publicznego (art. 9 punkt 1) określa zbiór podmiotów tego długu jako sektor finansów publicznych, a podmioty te są wymienione w art. 5. **Lista wymienionych podmiotów długu publicznego budzi poważne zastrzeżenia przedstawione w punkcie 6, ale istotnym błędem jest brak na tej liście najważniejszego podmiotu długu publicznego, tzn. Skarbu Państwa.** W rezultacie definicja długu Skarbu Państwa (art. 9 punkt 2) sugeruje wyraźnie, że ten dług znajduje się poza państwowym długiem publicznym, jako dług odrębny, co byłoby oczywiście absurdem. Co gorsza, sugestia taka jest jednoznacznie podtrzymana w art. 103, w punkcie 5, którego logika wskazuje błędnie, że konstytucyjne ograniczenie wielkości długu dotyczy sumy państwowego długu publicznego i długu Skarbu Państwa. Skarb Państwa jest największym dłużnikiem publicznym, ale nie jest właściwe tworzenie dla niego odrębnej definicji obok definicji długu publicznego, a nie w jej ramach.
6. **Nie jest metodologicznie właściwe określenie podmiotów długu publicznego poprzez wymienienie jednostek (w art. 5 *u.f.p.*) zamiast wskazania kryterium przynależności jednostek do sektora finansów publicznych.** *Ustawa* nie określa nawet ogólnikowo takiego kryterium (finansowanie działalności ze środków publicznych), co jest punktem wyjścia definicji sektora finansów publicznych w SNA 93 i w ESA 95. Określenie kryterium przynależności do sektora, łącznie z określeniem różnic w stosunku do innych sektorów, zwłaszcza pozostałej części sektora publicznego, jest ważniejsze niż wyliczenie rodzajów jednostek należących do sektora. Takie wyliczenie zawsze budzi wątpliwości co do kompletności zbioru, na co zwracają uwagę C. Kosikowski i Z. Szpringer¹, a ponadto wymusza nowelizację ustawy na skutek każdej zmiany organizacyjnej (np. zmiany kas

¹ C. Kosikowski, Z. Szpringer, op. cit., str. 27-36; C. Kosikowski, *Finanse publiczne – Komentarz*, Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis, Warszawa 2003, str. 35-49.

chorych na NFZ). Wyliczenie rodzajów jednostek instytucjonalnych mogłoby dotyczyć tylko wielkich instytucji, np. pominiętego Skarbu Państwa, przy wskazaniu organu, który decyduje o włączeniu do sektora jednostek w przypadku niejasności. Trzeba jednak dodać, że **lista podmiotów sektora finansów publicznych w art. 5, pomijając brak wśród nich Skarbu Państwa, budzi zastrzeżenia pod względem metodologicznym i merytorycznym**. Dotyczy to wprowadzenia do jednego zestawienia różnych kategorii ekonomicznych: funduszy publicznych razem z jednostkami organizacyjnymi (por. punkt 7) oraz podmiotów długu publicznego razem z takimi z jednostkami organizacyjnymi, które nie mogą być podmiotem długu publicznego (por. punkt 8).

7. W art. 5 *u.f.p.* w punkcie 3 i 8 **wliczono do sektora finansów publicznych fundusze celowe, tymczasem pojęcie sektora w ekonomii oznacza zbiór jednostek (podmiotów)**, a nie funduszy w rozumieniu zasobów finansowych, zarządzanych przez te jednostki. Przykładowo, Fundusz Pracy nie ma osobowości prawnej ani statusu jednostki organizacyjnej. Uczyniono to zresztą niekonsekwentnie, bowiem nie uwzględniono innych funduszy publicznych, zwłaszcza najważniejszego - budżetu państwa. Wynika to prawdopodobnie z faktu, że został on błędnie zdefiniowany w *u.f.p.*, o czym mowa jest poniżej w punkcie 9.
8. Podmiotem długu publicznego może być tylko osoba prawna. Tymczasem **w art. 5 u.f.p. wśród podmiotów długu wymieniono błędnie jednostki organizacyjne, takie jak jednostki budżetowe czy gospodarstwa pomocnicze**, które nie mają osobowości prawnej, a zobowiązania finansowe mogą zaciągać tylko w imieniu Skarbu Państwa. **Wymieniono też w punkcie 1 organy władzy publicznej, organy administracji rządowej, organy kontroli państwowej i ochrony prawa, sądy i trybunały, które również nie są osobami prawnymi i nie zawsze są jednostkami organizacyjnymi**. W tej kwestii jednoznacznie wypowiada się MFW: „Jednostki władz wykonawczych, (...) organy władz legislacyjnych i sądowniczych oraz inne jednostki tworzące władze publiczne, nie są jednostkami instytucjonalnymi, ponieważ nie mają uprawnień do posiadania własnych aktywów, zaciągania długu albo angażowania się w transakcje we własnym imieniu. W zasadzie wszystkie jednostki utrzymywane z założenia tylko z funduszy budżetowych kontrolowanych przez władze legislacyjne muszą być połączone w jedną jednostkę instytucjonalną”¹. W Polsce taką jednostką instytucjonalną jest Skarb Państwa, a z pewnością nie jest nią np. Sejm, Rada Ministrów czy Wojewoda. Trudno nawet sobie wyobrazić zadłużanie się na własne konto tych i innych organów władzy publicznej, a art. 5 - w powiązaniu z art. 9 - wyraźnie to stwierdza.
9. **Nie jest właściwe definiowanie budżetu państwa jedynie w jego pojęciowo wtórnym znaczeniu**. Art. 61 *u.f.p.* stwierdza, że „Budżet państwa jest rocznym planem dochodów i wydatków oraz przychodów i rozchodów ...”. W rzeczywistości i w pierwotnym znaczeniu budżet państwa jest funduszem publicznym, a roczny

¹ *Government Finance Statistics Manual 2001*, IMF str. 9.

plan finansowy określający poszczególne wielkości budżetu państwa jest ustawą budżetową, a nie budżetem państwa. **Nazywanie ustawy budżetowej budżetem państwa jest stosowane dość powszechnie w literaturze¹, ale nie powinno mieć miejsca w u.f.p.** C. Kosikowski stwierdza: „Utożsamianie budżetu państwa z ustawą budżetową, zwłaszcza w przepisach prawnych, jest błędne”². Jeśli takie utożsamianie jest uznane za potrzebne z racji jego szerokiego funkcjonowania w literaturze i w języku potocznym, to wprowadzenie tego wtórnego pojęcia budżetu państwa w ustawie powinno być poprzedzone wyjaśnieniem pojęcia pierwotnego, tak jak to uczynił St. Owsiak: „Współczesne definicje budżetu państwa precyzują go jako zcentralizowany fundusz publiczny służący gromadzeniu środków pieniężnych w związku z funkcjami państwa. Podstawą tworzenia budżetu jest ustawa przyjmowana przez parlament, który upoważnia rząd do realizacji określonych w ustawie dochodów i wydatków. W tym sensie budżet jest aktem prawnym o określonym czasie obowiązywania”³.

Pojęcie budżetu jako funduszu jest pierwotne, o czym świadczy też jego źródłosłów⁴ i w tym sensie powinno być w ustawie zdefiniowane. Dostrzeganie wyłącznie wtórnego pojęcia budżetu państwa prowadzi do braku logiki w wielu sformułowaniach u.f.p. Przykładowo, gdyby traktować poważnie definicję z art. 61, to deficyt budżetu państwa należałoby rozumieć jako deficyt (brak?) rocznego planu finansowego. Niewłaściwe interpretowanie pojęcia budżetu państwa spowodowało też umieszczenie w u.f.p. (np. w art. 8 i w tytule rozdz. 2 w dziale II) niewłaściwego stwierdzenia o „potrzebach pożyczkowych budżetu państwa”, tak jakby to fundusz (dawniej skarb) odczuwał potrzeby pożyczkowe, a nie jego właściciel.

Przedmiot długu publicznego jest w u.f.p. określony w art. 10:

1. Państwowy dług publiczny obejmuje zobowiązania sektora finansów publicznych z następujących tytułów:
 - 1) wyemitowanych papierów wartościowych opiewających na wierzytelności pieniężne;
 - 2) zaciągniętych kredytów i pożyczek;

¹ W opracowaniach prawniczych z reguły nawet nie wspomina się o tym, że budżet państwa jest funduszem, a nie tylko aktem prawnym (np. w publikacji: M. Zubik, *Budżet państwa w polskim prawie konstytucyjnym*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2001).

² C. Kosikowski, *Legislacja finansowa*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 1998, str. 61. Autor powołuje się też na analogiczny pogląd T. Augustyniak-Górnej z 1995 r.

³ St. Owsiak, *Finanse publiczne, Teoria i praktyka*, PWN, Warszawa 1999, str. 251.

⁴ Termin „budżet” pochodzi z jęz. francuskiego (bougette), który przejął go z łaciny (bulga). Pierwotnie oznaczał skórzany worek przeznaczony na zbieranie danin, a od XVI w. sakiewkę i jej zawartość. Środki pochodzące z danin były przechowywane w skarbcu jako skarb władzy państwowej (prywatny króla, później publiczny), ale gdy skarb (głównie złoto) został zastąpiony w XIX i XX w. przez pieniądz papierowy, to zarówno „skarbiec”, jak i jego zawartość – tzn. fundusz - zostały nazwane budżetem państwa. Nazwa „budżet państwa” w dokumencie prawnym została po raz pierwszy użyta w konstytucji belgijskiej z 1831 r. (A. Pełakowski, M. Zubik, *Budżet państwa i prawo budżetowe*, Biuro Studiów i Ekspertyz KS, Raport nr 182, listopad 2000; *Budget, World Wide Words*, <http://www.worldwidewords.org/topicalwords/tw-bud1.html>).

- 3) przyjętych depozytów;
 - 4) wymagalnych zobowiązań:
 - a) jednostek budżetowych,
 - b) wynikających z ustaw i orzeczeń sądu, udzielonych poręczeń i gwarancji oraz innych tytułów.
2. Minister Finansów określa, w drodze rozporządzenia, szczegółowe zasady klasyfikacji tytułów dłużnych zaliczanych do państwowego długu publicznego, w tym do długu Skarbu Państwa, uwzględniające w szczególności podstawowe kategorie przedmiotowe i podmiotowe zadłużenia oraz okresy zapadalności.

Wyszczególnienie rodzajów zobowiązań stanowiących dług publiczny budzi jedynie wątpliwości co do sformułowania o wymagalnych zobowiązaniach. Wynika z niego, że takie zobowiązania powstają tylko w jednostkach budżetowych, tzn. są składnikiem długu Skarbu Państwa lub jednostek samorządu terytorialnego. Tymczasem takie zobowiązania powstają również w innych jednostkach sektora finansów publicznych, np. w szkołach wyższych czy zakładach opieki zdrowotnej.

W konkluzji należy stwierdzić, że **definicja prawna długu publicznego zamieszczona w u.f.p.**, szczególnie w części wyjaśniającej jego zakres podmiotowy, zawiera błędy formalne i merytoryczne i w rezultacie **nie spełnia warunków prawidłowej definicji** określonej przez INTOSAI. Nie oznacza to, że musi mieć ona negatywny wpływ na statystykę polskiego długu publicznego, bowiem GUS i Ministerstwo Finansów w swych statystykach i tak opierają się głównie o regulacje i definicje organizacji międzynarodowych. Wymaga tego logika i konieczność dostosowania statystyki do reguł organizacji międzynarodowych, do których muszą przekazywać tablice rachunków narodowych, w tym dane statystyczne niezbędne dla obliczenia długu publicznego¹. W tej sytuacji **należałoby rozważyć rezygnację w u.f.p. z tego rodzaju definicji i zastąpić je odesłaniami do odpowiednich paragrafów ESA 95.** Innym możliwym rozwiązaniem byłoby przyjęcie w formie oddzielnej ustawy klasyfikacji gospodarki narodowej wg sektorów instytucjonalnych nawiązującej do ESA 95, do której *u.f.p.* i inne ustawy mogłyby się odwoływać, zarówno w kwestii zakresu podmiotów poszczególnych sektorów, jak i zakresu zobowiązań.

Niepokojące jest to, że **nieprawidłowe zapisy prawnej definicji długu publicznego zamieszczonej w u.f.p., są coraz częściej powtarzane bezkrytycznie w polskich podręcznikach finansów publicznych.**

W nawiązaniu do polskich definicji prawnych dotyczących finansów publicznych, a nie tylko długu publicznego, należy zauważyć, że **istotną przyczyną nieprawidłowości definicyjnych i terminologicznych** występujących w *u.f.p.*, jak i w części podręczników i innych opracowań **z zakresu finansów publicznych, jest**

¹ Różnice metodologiczne polskiej statystyki długu publicznego w stosunku do metodologii wynikającej z systemu SNA/ESA oraz metodologii obliczania długu Maastricht są przedstawione w rozdz. 5.

unikanie nazwania po imieniu nadrzędnego podmiotu gospodarującego funduszami publicznymi, tzn. władz publicznych. To władze publiczne z upoważnienia konstytucyjnie określonej władzy zwierzchniej – Narodu, podejmują decyzje w zakresie organizacji, rozmiarów i struktury funduszy publicznych, dysponują nimi i są odpowiedzialne za ich stan (podział funkcji między organy władz publicznych, np. Radę Ministrów i Sejm, jest tu sprawą wtórną). Finanse publiczne, obok systemu prawnego, są podstawowym instrumentem sprawowania władzy publicznej. Władze publiczne nie mogą funkcjonować i spełniać swoich zadań bez finansów publicznych, tzn. bez środków pieniężnych pobieranych przymusowo od instytucji należących do innych sektorów niż sektor władz publicznych (sektor finansów publicznych), ewentualnie pożyczanych od tych instytucji albo za granicą.

Dług publiczny jest skutkiem gospodarowania funduszami publicznymi przez władze publiczne i one zaciągają ten dług oraz są odpowiedzialne za zarządzanie nim. **Brak w *u.f.p.* odniesienia do władz publicznych jako nadrzędnego podmiotu gospodarującego państwowymi czy samorządowymi środkami publicznymi, powoduje nie tylko błędy, ale i liczne niejasności,** np. z treści *u.f.p.* nie wynika kto jest odpowiedzialny za zadłużenie Skarbu Państwa i innych państwowych osób prawnych. A jest nim władza państwowa jako zarządca – w imieniu właściciela, tzn. Narodu – majątku publicznego (aktywów rzeczowych i finansowych), przy czym to suwerenna władza państwowa decyduje o zakresie swego bezpośredniego władztwa wobec majątku publicznego, pozostawiając go w ramach Skarbu Państwa albo oddając go w autonomiczny zarząd władzom publicznym samorządowym lub innym jednostkom instytucjonalnym, np. ZUS.

Konieczność uznania władz publicznych za nadrzędny podmiot gospodarujący finansami publicznymi w Polsce nie wynika jedynie z terminologii stosowanej w innych państwach i przez organizacje międzynarodowe, czy w dokumentach Unii Europejskiej, ale **wynika również z treści Konstytucji RP,** w której władze publiczne są jednoznacznie wymieniane (w art. 30, 65, 68-70, 74-76) jako odpowiedzialne za realizację zadań państwa wymagających wykorzystania zarówno instrumentów prawnych, jak i instrumentów finansowych, tzn. zaangażowania funduszy publicznych.

5. METODY OBLICZANIA DŁUGU PUBLICZNEGO W POLSCE

Streszczenie

Dostępne dane statystyczne o dźugu publicznym w Polsce r33nnią si33, nieraz do33 istotnie, poniewa33 pochodz33 z oblicze33 wg trzech metodologii: SNA/ESA, kryterium z Maastricht i metody „polskiej”. R33nnice dotycz33 zakresu podmiotowego i przedmiotowego dźugu publicznego oraz zasad rachunkowo33ci. Kryterium z Maastricht w stosunku do metody SNA/ESA pomija niekt33re przedmioty zobowi33za33, zwł33szcza zobowi33zania wymagalne oraz stosuje nominaln33 a nie rynkow33 warto33c33 zobowi33za33. Metoda „polska” w stosunku do obu tych metod r333ni si33 innym sposobem zdefiniowania zakresu podmiotowego dźugu publicznego („wyliczeniowym” a nie merytorycznym) oraz stosowaniem kasowej zamiast memoriałowej bazy oblicze33. Dane dotycz33ce Polski przekazywane do organizacji mi33dzynarodowych uwzgl33dniaj33 w coraz wi33kszym stopniu wymogi SNA/ESA, jednak nadal dostosowanie to nie jest pełne.

Ze wzgl33du na r333nnice metod, wielko33c33 podstawowego wska33znika dźugu publicznego publikowana przez Eurostat na podstawie metody kryterium z Maastricht jest wyra33nie mniejsza ni33 obliczona metod33 SNA/ESA i jest niepor33wnywalna z danymi dla pa33stw spoza UE. R333nnice te wynikaj33 z jednej strony z faktu ustalenia kryteri33w Maastricht ju33 przed przy33ciem rozwi33za33 SNA 93 i ESA 95, z drugiej strony ze 33wiadomego uproszczenia metody polegaj33cego na pomini33ciu mniej istotnych rodzaj33w zobowi33za33.

Do33c33 istotna r3333nnica mi33dzy danymi rodzi pytanie o zasadno33c33 stosowania r3333nych miar dla jednego zjawiska, co nie znajduje przekonuj33cego uzasadnienia. Zgodnie z decyzjami organizacji mi33dzynarodowych do dźugu publicznego nie wlicza si33 jedynie zobowi33za33 przewidywanych, ale niepewnych co do warto33ci 33wiadcze33. Dotyczy to zobowi33za33 wynikaj33cych z gwarancji i por33cze33 oraz z niekapitałowych program33w emerytalnych. Obecnie trwa dyskusja nad mo33liwo33ci33 obliczania zobowi33za33 wynikaj33cych z niekapitałowych program33w emerytalnych, tzn. przekształcenia ukrytego dźugu emerytalnego w dźug jawny. R333wnie33 Rada Europejska UE uznała, że nale33y włączy33 do rachunku dźugu publicznego tego rodzaju zobowi33zania ukryte. Z tych i innych opinii wynika potrzeba zmian charakteru przy33tych w 1993 r. kryteri33w fiskalnych z Maastricht.

Warto, by odpowiednie polskie instytucje centralne postawiły spraw33 ujednoczenia obowi33zuj33cej metody obliczania dźugu publicznego na forum organizacji mi33dzynarodowych. Stosowanie r3333nych metod kwantyfikowania jednego zjawiska ma uzasadnienie wtedy, gdy pozwalaj33 one na ocen33 jego r3333nych aspekt33w, a efekty tych metod s333 odmiennie nazywane. Rozwa33zenia wymaga r3333wnie33 wprowadzenie do oceny stanu dźugu publicznego wska33znika dźugu publicznego netto, kt3333ry powinien stanowi33c33 dodatkow33 miar33 kondycji fiskalnej sektora finans33w publicznych.

Liczba publikowanych r33333nych wersji wielko33ci dźugu publicznego w Polsce jest szczeg33lnie du33a z uwagi na znaczne weryfikacje danych statystycznych, ale tak33e ze wzgl33du na r333333n33 kwalifikacj33 sektorow33 OFE, zaliczanych albo do sektora instytucji finansowych albo sektora finans33w publicznych. W rezultacie nawet przy jednej przy33tej metodologii statystycznej publikowane s3333 podw33jne dane.

Polityk czy ekonomista zainteresowany takimi danymi statystycznymi ma problem w ustaleniu, kt3333re z podawanych danych s3333 wł33ciwe. Na podstawie danych opublikowanych jedynie przez Ministerstwo Finans33w w maju lub czerwcu 2004 r., po weryfikacji wielko33ci dźugu i PKB za rok 2002 r., zainteresowany otrzymał dla tego roku „do wyboru” co najmniej

cztery różne wielkości długu publicznego. Informacje o wielkości długu publicznego, prezentowane oficjalnie w marcu 2005 r., dodatkowo zwiększają zamieszanie w sprawie wielkości długu publicznego w Polsce.

Trudno znaleźć racjonalne uzasadnienie dla stosowania specyficznej „polskiej” metody przy obliczaniu długu publicznego, co zresztą dotyczy też obliczania dochodów i wydatków publicznych. Inną polską specyfiką jest koncentracja statystyki na budżecie państwa. Poza ogólnikowymi ujęciami, statystyka całego sektora finansów publicznych w ujęciu skonsolidowanym nie jest prezentowana w publikacjach uwzględniających metodę „polską”.

Metoda „polska” rachunku finansów publicznych nie jest w pełni zgodna z żadną z funkcjonujących metod międzynarodowych. Poszczególne kraje członkowskie UE, jak i kraje należące do OECD czy MFW, dla swoich celów wewnętrznych mogą stosować dowolną klasyfikację funduszy publicznych i odrębne metody obliczania wskaźników, natomiast do tych organizacji muszą przekazywać dane zgodnie z klasyfikacjami i metodami międzynarodowymi. Stosowanie własnych wzorców, wobec konieczności stosowania wzorców międzynarodowych przy przekazywaniu danych do Eurostatu, jest „mnożeniem bytów”, nieracjonalnym ze względu na koszty i na tworzenie zamieszania na skutek wielości wskaźników tego samego zjawiska. Powoduje to też przekazywanie błędnych danych do Eurostatu. W związku z takimi przypadkami, Komisja Europejska przyjęła ostatnio projekt rozporządzenia Rady, w którym przewiduje się zwiększenie odpowiedzialności krajowych instytucji statystycznych za jakość statystyki w zakresie wskaźników fiskalnych i zwiększenie uprawnień Eurostatu do kontroli statystyk krajowych.

Pełne przyjęcie przez GUS i MF systemu ESA 95 ograniczyłoby obecny problem braku porównywalności danych przekazywanych z Polski do Eurostatu i wielość funkcjonujących wskaźników statystycznych.

W rozdziale 3 przedstawiono dwie aktualnie stosowane metody obliczania długu publicznego, których wyniki są prezentowane w porównaniach międzynarodowych obejmujących państwa UE. Pierwsza jest oparta o SNA/ESA¹, druga o kryterium z Maastricht. W Polsce Ministerstwo Finansów (MF) oblicza dług publiczny wg metodologii różniącej się w niektórych przypadkach od jednej lub obu wymienionych metod. W tabl. 5.1 zestawiono różnice w zakresie podmiotowym i przedmiotowym długu publicznego oraz różnice zasad rachunkowości między metodą SNA/ESA, a metodą opartą o kryterium z Maastricht oraz metodą stosowaną przez MF².

¹ Jak już wcześniej zaznaczano, z punktu widzenia wielkości długu publicznego nie ma różnic między SNA 93 a ESA 95, a wielkość długu obliczonego wg metody MFW - określanej jako GFSM01 – może od nich różnić się w stopniu nieistotnym, przy czym metoda GFSM01 jest oparta o SNA 93. Dlatego te trzy systemy określane są tu jako jeden pod nazwą SNA/ESA.

² Informacje o metodzie stosowanej przez MF wynikają z treści omówień załączanych do sprawozdań z wykonania budżetu i uzasadnień załączanych do projektów budżetu państwa w latach 2002-2004.

Tabl. 5.1. Różnice zakresu długu publicznego i formy rachunkowej

Różnice	SNA/ESA	Kryterium z Maastricht	Polska MF
A. Rodzaj podmiotu – czy należy do sektora finansów publicznych?			
Prywatne kapitałowe fundusze emerytalne	nie	nie	nie?
Agencja Rynku Rolnego	warunkowo	nie	tak
Jednostki badawczo-rozwojowe	warunkowo		tak
B. Przedmiot zobowiązań – czy jest uwzględniany?			
Rezerwy techniczno-ubezpieczeniowe	tak	nie	nie
Zobowiązania wymagalne	tak	nie	tak
C. Zasady rachunkowości			
Wartość zobowiązań	rynkowa	nominalna	
Baza (metoda) rachunkowa	memoriałowa	kasowa	

Źródło: opracowanie własne.

Objaśnienia do treści tabl. 5.1 w części A

- Włączenie określonego rodzaju podmiotu do sektora finansów publicznych albo pozostawienie go poza tym sektorem ma wpływ na wielkość długu publicznego jeśli podmiot ten jest dłużnikiem albo wierzycielem wobec innych podmiotów.** Występują cztery możliwe sytuacje, przedstawione tu na przykładzie OFE¹: a) b) jeśli OFE są zadłużonymi podmiotami sektora finansów publicznych wobec wierzycieli – a) spoza tego sektora, to ich zadłużenie wlicza się do długu publicznego – b) wewnątrz tego sektora, to ich zadłużenie nie wlicza się do długu publicznego na zasadzie konsolidacji; c) d) jeśli OFE są wierzycielami, a dłużnikiem jest podmiot należący do sektora finansów publicznych, to c) zadłużenie wobec OFE wlicza się do długu publicznego, jeśli OFE są poza sektorem finansów publicznych; d) zadłużenie wobec OFE nie wlicza się do długu publicznego z racji jego konsolidacji, jeśli OFE należy do tego sektora.
- OFE nie były i nadal nie są ustawowo zaliczane do sektora finansów publicznych.** Z uwagi na stanowisko niektórych przedstawicieli polskiego rządu uznających, że OFE powinny należeć do sektora finansów publicznych oraz ze względu na praktyczne włączenie OFE do tego sektora w rachunkach narodowych przekazywanych do Eurostatu i organizacji międzynarodowych, postawiono znak zapytania w tabl. 5.1. System ESA 95 określa warunki, pod którymi fundusze emerytalne można zaliczyć do sektora finansów publicznych. Według przedstawicieli rządu OFE spełniają te warunki, natomiast Eurostat uznaje, że nie spełniają ich, co potwierdził jednoznacznie w marcu 2004 r.², a także w późniejszych dokumentach

¹ Otwarte fundusze emerytalne jako fundusze kapitałowe (inwestycyjne) ze zdefiniowaną składką.

² *Classification of funded pension schemes in case of government responsibility or guarantee*, Eurostat news release, 2 March 2004 (<http://europa.eu.int/comm/eurostat>).

UE. Analiza problemu przynależności sektorowej OFE zostanie przedstawiona w następnym raporcie.

- 3) **Agencja Rynku Rolnego i jednostki badawczo-rozwojowe** są w klasyfikacji polskiej zaliczone do sektora finansów publicznych zgodnie z zakresem tego sektora określonym w art. 5 *u.f.p.* metodą wyliczania rodzajów jednostek publicznych należących do tego sektora. Natomiast przynależność jednostek do sektora finansów publicznych w ESA 95 określana jest poprzez ich właściwości, przy czym jednostki instytucjonalne, które pokrywają większość kosztów działalności z własnych dochodów komercyjnych, a takimi są polskie jednostki badawczo-rozwojowe, nie są zaliczane do sektora finansów publicznych. Z kolei ARR, jako zaangażowana w regulację rynku produktów rolnych, jest w ESA 95 zaliczana z założenia do sektora przedsiębiorstw.

Objaśnienia do treści tabl. 5.1 w części B

- 1) **Rezerwy techniczno-ubezpieczeniowe (AF.6)** nie są wymieniane wśród tytułów zobowiązań sektora w *u.f.p.* (art. 10), ani nie są uwzględniane w statystykach GUS i MF włączających OFE do sektora finansów publicznych. Wydaje się logiczne, by w takim przypadku aktywa OFE netto zostały wliczone w całości do długu publicznego w metodzie SNA/ESA jako rezerwy funduszy emerytalnych (AF.612), zakładając, że są to zobowiązania wobec sektora gospodarstw domowych. Takie potraktowanie aktywów typu OFE nie wynika jasno z treści SNA/ESA. Jednak interpretacje ekspertów, w publikacjach dotyczących aktywów funduszy emerytalnych kapitałowych ze zdefiniowaną składką, wskazują na to, że w odróżnieniu od funduszy niekapitałowych, aktywa te są zobowiązaniami sektora, który nimi zarządza. Taka jest również oficjalna interpretacja Eurostatu z 2004 r.¹
- 2) **Zobowiązania wymagalne (AF.7)** są w Polsce wliczane do długu publicznego zgodnie z SNA/ESA, natomiast metoda kryterium z Maastricht pomija je w rachunku długu publicznego. Jest to główny powód zmniejszenia wielkości długu publicznego obliczanego wg metody kryterium z Maastricht w krajach UE w stosunku do wielkości obliczanej wg metody SNA/ESA.

Objaśnienia do treści tabl. 5.1 w części C

- 1) **Wartość długu publicznego** w metodologii polskiej, zgodnie z *u.f.p.*, jest prezentowana **jako wartość nominalna**, tzn. z pominięciem ewentualnej różnicy wartości zadłużenia w momencie sprawozdawczym w stosunku do wartości, na którą opiewa dokument określający zobowiązanie. Jest to prezentacja zgodna z metodą kryterium z Maastricht, natomiast inna niż w systemie SNA/ESA, w których dla rachunków narodowych stosuje się **wartość rynkową**.

¹ *Classification of funded pension schemes and impact on government finance*, Eurostat, Luxembourg, August 2004 (str. 4-5).

- 2) Rachunki dotyczące długu publicznego są w Polsce prowadzone przez MF **na bazie kasowej**, gdy rachunki wg metody SNA 93, ESA 95 oraz metody kryterium z Maastricht, są prowadzone na **bazie memoriałowej**.

A oto różnice „polskiej” metody w stosunku do obu metod międzynarodowych (pomijane są tu różnice w stosunku tylko do jednej z nich):

- 1) Inny sposób zdefiniowania zakresu podmiotowego sektora finansów publicznych: poprzez wymienienie w *u.f.p.* jednostek należących do tego sektora zamiast sformułowania definicji merytorycznej, obowiązującej w SNA/ESA i w kryterium z Maastricht (stąd różnice w klasyfikacji ARR i jednostek badawczo-rozwojowych). Ponadto przyjmując, że OFE zostały zakwalifikowane do sektora finansów publicznych (jak to wynika z części statystyk), to i w tym przypadku zachodzi różnica w stosunku zarówno do SNA/ESA, jak i kryterium z Maastricht.
- 2) Inna baza obliczeń: kasowa zamiast memoriałowej, chociaż w tym względzie w ostatnich latach dokonywana jest zmiana na bazę memoriałową.

Zagadnienie niefunkcjonalnej definicji sektora finansów publicznych zamieszczonej w *u.f.p.* było już przedstawiane w rozdziale 4. **Definicja merytoryczna zakresu podmiotowego sektora finansów publicznych wg ESA 95 powinna być znaleźć się w *u.f.p.* już w 1998 r.**, zamiast definicji „wyliczeniowej” podmiotów, tymczasem nie wprowadziły jej ani liczne nowelizacje tej ustawy, ani nie przewiduje żaden z dwóch aktualnie rozważanych projektów nowej *u.f.p.*

Prezentacja długu publicznego wg wartości nominalnej wynika z *u.f.p.* i jest zgodna z wymogami metody kryterium z Maastricht. **Dostosowanie do metody SNA/ESA wymaga dokonywania obliczeń długu publicznego również wg wartości rynkowych.** Jak wynika z informacji na temat dostosowania statystyki polskiej do wymogów ESA 95, dane dotyczące Polski przekazywane do organizacji międzynarodowych uwzględniają te wymogi.

Należy jednak zaznaczyć, że informacje o dostosowaniu statystyki polskiej do wymogów międzynarodowych są od lat podawane nadmiernie optymistycznie. Już w 1997 r. GUS informował: „Pełna zgodność polskiego systemu rachunków narodowych z wymaganiami UE (w rozumieniu ESA'95) zostanie osiągnięta w 1998 r., a zatem wcześniej niż zakłada harmonogram prac Eurostatu, według którego wszystkie kraje członkowskie Unii Europejskiej są zobowiązane do wdrożenia do statystyk narodowych zasad ESA'95 w 1999 roku.”¹ Z kolei w dokumencie UKiE z 1998 r. czytamy, że „W 1997 r. zostały zakończone prace metodologiczne dotyczące rachunków finansowych (zgodnie z metodologią ESA'95). ... Ministerstwo Finansów we współpracy z GUS opracowało w 1998 r. szacunki danych z zakresu deficytu

¹ *Stopień dostosowania statystyki polskiej do wymagań Unii Europejskiej*, GUS, 10.07.1997, str. 5.

rachunków rządowych za lata 1994 - 1996 oraz długu publicznego (State Budget Debt¹) za lata 1992–1996 według metodologii ESA'95.”²

Te informacje były przedwcześnie, nie tylko w odniesieniu do ujęcia kasowego. GUS zmienił bazę kasową na memoriałową w rachunkach narodowych dopiero w 2003 r.³ Aktualnie baza kasowa jest zmieniana na memoriałową w rachunkach sektora finansów publicznych przekazywanych do MFW⁴. Baza kasowa jest nadal stosowana w rachunkach długu publicznego publikowanych przez MF w jęz. polskim.

Należy dodać, że poza różnicami wymienionymi w tabl. 5.1, dotyczącymi samej metodologii obliczania długu publicznego, widoczne są również inne różnice, np. w klasyfikacji sektora finansów publicznych. W statystykach publikowanych w Polsce, np. w rocznikach statystycznych, nie stosuje się prezentacji danych o całym sektorze finansów publicznych w podziale na trzy podsektory wg zasad ESA 95, w tym o wielkości zobowiązań poszczególnych podsektorów.

Trzeba też wspomnieć o niepokojących zastrzeżeniach dotyczących dostosowania statystyki polskiej do systemu SNA/ESA, formułowanych przez organizacje międzynarodowe publikujące dane dotyczące Polski. Przykładowo, w związku z prowadzoną wobec Polski procedurą nadmiernego deficytu, w dokumencie Komisji Europejskiej z maja 2004 r., nawiązującym do treści *Programu Konwergencji*⁵ z kwietnia 2004 r., czytamy: „Analiza rozwoju sytuacji budżetowej jest ograniczona na skutek występujących nadal luk w danych statystycznych. Szczególnie, niedostępne są jeszcze dane zgodne z ESA 95 o dochodach i wydatkach finansów publicznych za ostatnie lata. Brak danych wg ESA 95 dotyczy zarówno rodzajów dochodów i wydatków wg funkcji, jak i wg składników instytucjonalnych”⁶. Informacja o niepełnej zgodności danych dostarczanych przez Polskę ze standardami ESA 95 została ostatnio powtórzona w opinii Rady Unii Europejskiej z 17 lutego 2004 r. na temat *Programu Konwergencji* zaktualizowanego w listopadzie 2004 r.⁷

¹ Przytoczono za oryginałem nazwę w jęz. angielskim – błędną w świetle ESA 95, o czym była tu mowa w rozdziale 4.

² Dokument UKIE bez tytułu w dostępnej wersji elektronicznej ([http://www1.ukie.gov.pl/HLP/files.nsf/0/52CBC1BD31CAFF92C1256E7B004865A9/\\$file/InfoPR1998pl.pdf](http://www1.ukie.gov.pl/HLP/files.nsf/0/52CBC1BD31CAFF92C1256E7B004865A9/$file/InfoPR1998pl.pdf)), str. 51.

³ *Notatka informacyjna GUS w sprawie rewizji rachunków narodowych za lata 1995-2003* (http://www.stat.gov.pl/serwis/monit_kwart/pkb/rewizja.htm).

⁴ Należy jednak zaznaczyć, że **opóźnienie w przejściu z bazy kasowej na memoriałową**, czego wymaga stosowanie SNA i ESA, **dotyczy ośmiu krajów UE**. Publikacja MFW z 2004 r. informuje, że ok. 2002 r. spośród państw UE-15 w odniesieniu do statystyki finansów publicznych na bazę memoriałową nie przeszła w pełni jeszcze Austria i Irlandia, a spośród państw UE-10 Cypr, Estonia, Malta, Łotwa, Polska i Słowenia (*Government Finance Statistics Yearbook 2004*, IMF, str. xxiii-xxvi).

⁵ *Programy konwergencji*: <http://www.mf.gov.pl/index.php?wysw=5&sgl=2&dzial=90>

⁶ *Report from the Commission, Poland, Report prepared in accordance with Article 104(3) of the Treaty*, ECFIN/134/2004-EN, Brussels, 12/05/04, str. 4.

⁷ Council Opinion of 17 February 2005 on the updated convergence programme of Poland, 2004-2007 (<http://register.consilium.eu.int/pdf/en/05/st06/st06501.en05.pdf>).

Dla oceny wielkości długu publicznego w krajach UE istotne znaczenie ma wprowadzenie kategorii „długu Maastricht”. Ze względu na różnice metod, **wielkość podstawowego wskaźnika długu publicznego** (dług jako odsetek PKB) **publikowana przez Eurostat dla różnych krajów na podstawie metody kryterium z Maastricht, różni się dość wyraźnie od wielkości wskaźnika publikowanego wg metody SNA 93** (przez ONZ, MFW, Bank Światowy, OECD) lub wyliczonego z danych wg ESA 95 zamieszczanych w bazie danych Eurostatu. W tabl. 5.2 przedstawiono różnice między wskaźnikami wyliczonymi wg obu metod dla 11 krajów, dla których oba wskaźniki były dostępne dla 2000 i 2002 r.

Dane w tabl. 5.2 wyraźnie wskazują, że **dług Maastricht jest mniejszy niż dług obliczany metodą SNA/ESA. Na to obniżenie wpływ ma głównie rezygnacja z rachunków wymagalnych**. Ale porównanie struktury długu przedstawianej przez OECD (wg metody SNA) i przez Eurostat (wg metody Maastricht) na ich stronach internetowych, nie wskazuje, by w każdym państwie dominującą przyczyną tych różnic była rezygnacja z rachunków wymagalnych. Istotną rolę muszą tu też odgrywać inne przyczyny metodologiczne. Dostępne autorowi dane nie pozwalają jednak na określenie skali wpływu poszczególnych czynników na wielkość tego obniżenia.

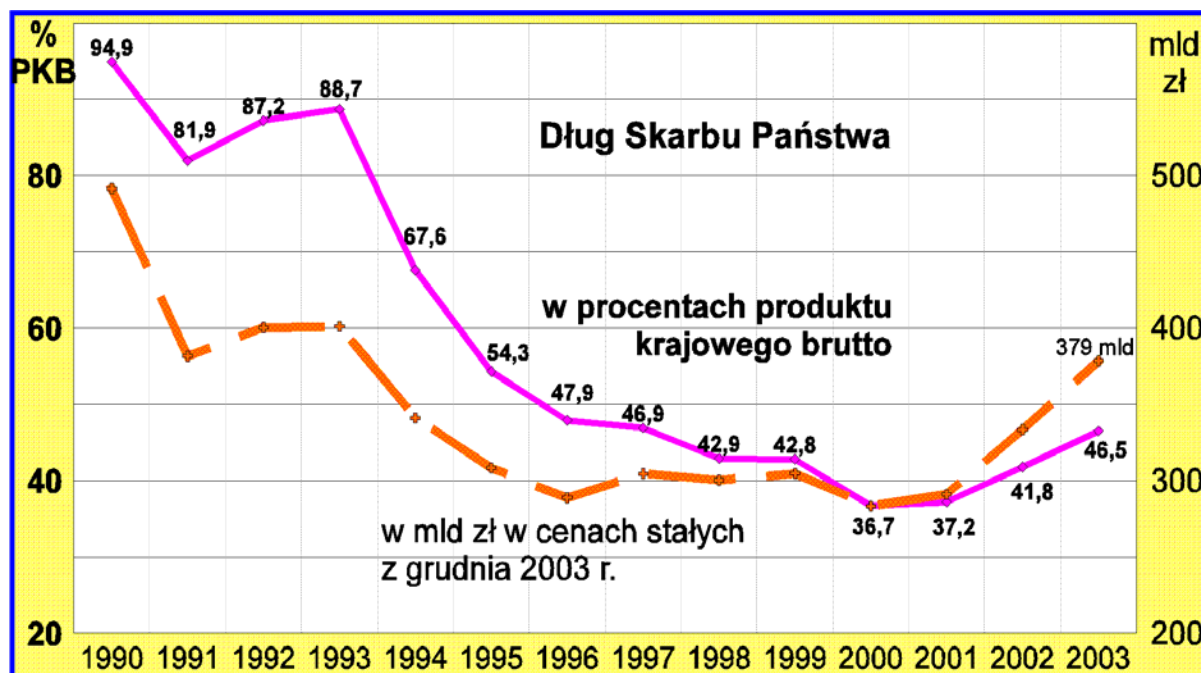
Wielkości długu Skarbu Państwa i długu publicznego ogółem w Polsce w ostatnich latach, obliczone wg metody „polskiej” przez MF (bez uwzględnienia OFE w sektorze finansów publicznych) pokazują wykresy 5.1. i 5.2.

Tabl. 5.2. Wskaźniki długu publicznego w % PKB wg metody SNA 93 i metody kryterium z Maastricht (uporządkowanie krajów wg różnicy w 2002 r.)

Kraje	2000			2002		
	SNA 93	„M”	Różnica	SNA 93	„M”	Różnica
Hiszpania	72,3	61,2	11,1	66,9	54,6	12,3
W. Brytania	55,5	42,1	13,4	50,0	38,5	11,5
Szwecja	64,2	52,8	11,4	62,1	52,6	9,5
Włochy	120,4	111,2	9,2	117,2	108,0	9,2
Francja	65,2	57,2	8,0	67,0	58,6	8,4
Finlandia	53,2	44,6	8,6	50,8	42,6	8,2
Dania	54,3	50,1	4,2	54,5	47,2	7,3
Rumunia	31,3	23,9	7,4	28,3	23,3	5,0
Polska	38,9	36,6	2,3	46,1	41,2	4,9
Bułgaria	77,1	73,6	3,5	55,9	53,2	2,7
Niemcy	60,9	60,2	0,7	62,8	60,8	2,0

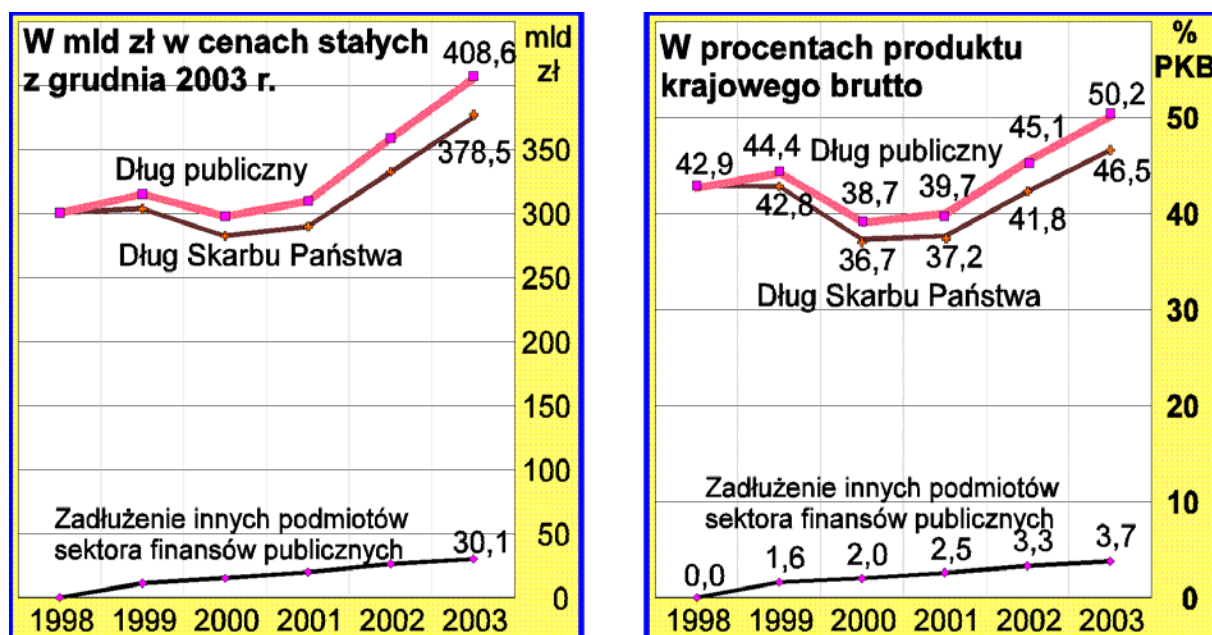
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z: *OECD Economic Outlook No.74*, Paris December 2003, tabl. 33; *Economic Survey for Europe 2004 No. 1*, United Nations, Geneva 2004, tabl. 3.1.2 (dane wg SNA 93); *Statistical Annex of European Economy, Spring 2004*; <http://europa.eu.int/comm/eurostat/> (dane wg metody Maastricht).

Wykres 5.1. Dług Skarbu Państwa w Polsce w latach 1990-2003



Źródło tabl. 5.1 i 5.2: opracowanie i obliczenia własne na podstawie wartości bezwzględnych publikowanych przez GUS (dane o długu sprzed 2000 r. z powołaniem się na MF oraz dane o PKB), a także na podstawie danych o długu od 2000 r., podawanych przez Ministerstwo Finansów (*Zadłużenie sektora finansów publicznych*) na stronie internetowej, wg danych z listopada 2004 r.; wielkości w miliardach złotych dla roku 2002 i lat wcześniejszych obliczono w cenach stałych z końca 2003 r. eliminując wpływ inflacji wskaźnikami cen konsumpcyjnych grudzień do grudnia (na podstawie danych GUS).

Wykres 5.2. Dług publiczny skonsolidowany w Polsce w latach 1998-2003



Dość istotna różnica między danymi o wielkości i strukturze długu publicznego uzyskanymi metodą kryterium z Maastricht i metodą SNA/ESA rodzi **pytanie o zasadność stosowania dwóch miar dla jednego zjawiska**. W dokumentach UE brak jest wyjaśnienia przyczyny zobowiązania państw UE do przekazywania danych obliczonych wg innej metody niż stosowana dla wszystkich państw świata i przyczyny publikowania przez Eurostat tylko takich danych, nieporównywalnych z danymi dla państw spoza UE. Istnieje tylko wzmianka sugerująca świadome dokonanie uproszczenia ze względów praktycznych w przypadku rezygnacji ze zobowiązań wymagalnych¹. Z informacji uzyskanych bezpośrednio z Eurostatu wynika, że różnice te wynikają z dwóch przyczyn².

Pierwszą był fakt, że kryteria Maastricht ustalono już przed 1993 r., a więc przed przyjęciem rozwiązań SNA 93 i ESA 95. Tym głównie wyjaśniane jest zachowanie rachunku długu w wartościach nominalnych.

Dруга przyczyna wynikała z doświadczeń w uzyskiwaniu danych statystycznych przez Eurostat. Nie wszystkie kraje członkowskie były w stanie spełnić kryteria metod wymaganych przez ESA z uwagi na trudności w uzyskaniu porównywalnych danych. Dotyczy to pominiętych instrumentów długu w stosunku do zakresu uznanego w ESA 95, zwłaszcza zobowiązań wymagalnych, które mają na ogół krótkoterminowy charakter. Pozostałe rodzaje pominiętych zobowiązań w przypadku sektora władz publicznych albo nie występują albo występują tylko w niektórych krajach przy nieznacznych wartościach. Ponadto uznano, że w skali całego długu publicznego pominięte instrumenty nie odgrywają istotnej roli.

Stosowanie dwóch różnych metod obliczania i publikowanie dwóch różnych zestawów wskaźników długu publicznego dla państw UE nie znajduje przekonującego uzasadnienia. Z uzyskanych informacji można odnieść wrażenie, że w państwach UE należących do najwyżej rozwiniętych państw świata występują większe trudności w obliczaniu długu publicznego niż w pozostałych państwach świata. Szczególnie niezrozumiałe jest wyłączenie z długu publicznego zobowiązań wymagalnych, których wielkości nie można uznać za nieistotne³. Tym samym potraktowano je jak dług ukryty, tak jak dług emerytalny wobec ubezpieczonych w systemie repartycyjnym, który jest rzeczywiście bardzo trudny do obliczenia.

¹ „Z przyczyn praktycznych dotyczących pomiaru, inne zobowiązania wymagalne (AF.7, łącznie z kredytem handlowym) nie są obecnie wliczane do długu publicznego.” (*ESA95 Manual on Government Deficit and Debt*, Luxembourg 2002, str. 199).

² Wyjaśnienia autor uzyskał w odpowiedzi na pytanie w tej sprawie skierowane drogą elektroniczną do Eurostatu. Na jednocześnie skierowane pytanie do odpowiednich służb w OECD o słuszność stosowania dwu różnych metod do obliczania długu publicznego w państwach UE, autor uzyskał odpowiedź, że taki jest wybór krajów UE.

³ Wg bazy danych Eurostatu uwzględniającej zobowiązania zgodnie z ESA 95, w 2000 r. średnio w krajach UE-15 zobowiązania wymagalne stanowiły ok. 5% długu publicznego, a w Polsce aż 21% (wśród krajów UE-15 największy udział występował w Niderlandach – 15%).

Zgodnie z decyzjami organizacji międzynarodowych do długu publicznego nie wlicza się jedynie zobowiązań, których obliczenie wymaga szczególnego rodzaju rachunków, bowiem są to zobowiązania przewidywane, ale niepewne co do wartości świadczeń. Do nich należą zobowiązania wynikające z gwarancji i poręczeń, ale głównie zobowiązania niekapitałowych programów emerytalnych, tzn. programów ubezpieczeń emerytalnych zarządzanych w ramach sektora finansów publicznych, w których składki są przeznaczane na wypłaty bieżących emerytur a nie na tworzenie rezerw i inwestowanie ich. Obecnie trwa dyskusja nad możliwością obliczania zobowiązań władz publicznych wynikających z niekapitałowych programów emerytalnych i przekształcenia ukrytego długu emerytalnego w dług jawny¹.

Szacunki wielkości ukrytego długu emerytalnego władz publicznych są już dokonywane. Ocenia się, że w Polsce wynosi on 220-380% PKB (jeden z największych wśród uwzględnionych 52 państw świata)². Należy też zaznaczyć, że Rada Europejska UE na posiedzeniu w dniach 22 i 23 marca 2005 r. przyjęła następujące stwierdzenia: „Długoterminowa równowaga finansów publicznych może być wspierana przez zbliżenie wskaźników zadłużenia do rozsądnych rozmiarów. Należy włączyć do rachunków zobowiązania ukryte (związane ze zwiększeniem wydatków w związku ze starzeniem się społeczeństw), gdy tylko kryteria i warunki pozwalające na wykonanie tego zamierzenia zostaną właściwie określone i zaakceptowane przez Radę. Do końca 2006 r. Komisja powinna złożyć sprawozdanie z dokonanych postępów w kierunku wprowadzenia metodologii uzupełniającej analizę [zobowiązań] poprzez uwzględnienie tego typu zobowiązań ukrytych”³.

Powyższe stwierdzenia, związane z długiem Maastricht, świadczą o przekonaniu Rady Europejskiej (a właściwie Eurostatu jako autora projektu tej części konkluzji Rady) o potrzebie zmian charakteru przyjętych w 1993 r. kryteriów fiskalnych z Maastricht. Uznanie wagi dotychczasowego emerytalnego długu ukrytego oznacza, że zrewidowane musi zostać również wyłączenie rezerw funduszy emerytalnych z długu Maastricht, podobnie jak wyłączenie zobowiązań wymagalnych.

Warto, by odpowiednie polskie instytucje centralne postawiły sprawę ujednolicenia obowiązującej metody obliczania długu publicznego na forum organizacji międzynarodowych. Stosowanie różnych metod kwantyfikowania jednego zjawiska ma uzasadnienie wtedy, gdy pozwalają one na ocenę jego różnych aspektów, a efekty tych metod są odmiennie nazywane, tak jak jest to stosowane w

¹ R. Mink, *Concepts of Government Debt*, kwiecień 2004. Publikacja przygotowana przez przedstawiciela Europejskiego Banku Centralnego na konferencję zorganizowaną w Genewie przez Europejską Komisję Ekonomiczną ONZ, Konferencję Statystyków Europejskich, OECD i Eurostat (<http://www.unece.org/stats/documents/ces/ac.68/2004/14.e.pdf>).

² R. Holzmann, R. Palacios, A. Zviniene, *Implicit Pension Debt: Issues, Measurement and Scope in International Perspective*, The World Bank, Social Protection Discussion Paper Series, No. 0403, March 2004. Należy podkreślić, że literatura na ten temat zawiera już kilkanaście pozycji.

³ *European Council Brussels 22 and 23 March 2005, Presidency Conclusions*, 7619/05.

przypadku deficytu finansów publicznych (np. deficyt rzeczywisty, deficyt pierwotny, deficyt jako pożyczki netto – metoda stosowana w UE). Aktualna sytuacja utrudnia porównywalność wskaźnika długu publicznego państw UE z innymi państwami i ogranicza wiarygodność porównań międzynarodowych.

Rozważenia wymaga również wprowadzenie do oceny stanu długu publicznego w krajach UE wskaźnika długu publicznego netto, który w ogóle nie jest obliczany w Polsce, a stanowi podstawę oceny kondycji finansów publicznych np. w W. Brytanii i jest publikowany dla wielu krajów przez OECD. „Dług publiczny netto lepiej odzwierciedla rzeczywistą skalę zobowiązań państwa wobec społeczeństwa. Dług publiczny brutto zazwyczaj opacznie przedstawia rzeczywistą pozycję fiskalną rządu w przypadku wykorzystania tej miary do badania stabilności fiskalnej. Wynika to z faktu, że często posiadane przez rząd aktywa finansowe mogą być natychmiast wykorzystane do spłacenia długu”¹.

W przypadku danych dla Polski liczba publikowanych różnych wielkości długu publicznego jest szczególnie duża z uwagi na uwzględnianie różnych metodologii i znaczne weryfikacje danych statystycznych, ale także ze względu na różną kwalifikację sektorową OFE (w sektorze instytucji finansowych albo w sektorze finansów publicznych). W rezultacie nawet przy jednej przyjętej metodologii statystycznej publikowane są podwójne dane². W tabl. 5.3 zebrano tylko te wskaźniki, które funkcjonowały w dostępnych źródłach statystycznych w okresie pierwszych trzech kwartałów roku 2004.

Polityk czy ekonomista zainteresowany takimi danymi statystycznymi ma problem w ustaleniu, które z podawanych danych są właściwe. Na podstawie danych opublikowanych jedynie przez Ministerstwo Finansów w maju lub czerwcu 2004 r., po weryfikacji wielkości długu i PKB za rok 2002 r., zainteresowany otrzymał dla tego roku „do wyboru” co najmniej (bo w publikacjach polskich i międzynarodowych funkcjonowały w tym czasie jeszcze wcześniejsze dane nie zweryfikowane) następujące cztery wielkości długu publicznego: 321,0 mld zł (41,1% PKB)³, 329,9 mld zł (42,2% PKB)⁴, 349,5 mld zł (44,7% PKB)⁵ i 352,6 mld zł (45,1% PKB)⁶.

¹ M. Gajda, *Kontrowersje wokół metod pomiaru deficytu i długu publicznego*, w: Bank i Kredyt, listopad i grudzień 2003.

² Dane podwójne za rok 2002 wg metody GFS w publikacji MF: *Poland – Government Finance Statistics 1994-2002*, Warsaw June 2004. W lutym 2005 r. MF wydało analogiczną publikację wg metody GFSM01 już tylko w wersji uwzględniającej OFE jako część sektora finansów publicznych: *Poland – Government Finance Statistics 2001-2003*, February 2005.

³ Według standardów z Maastricht (*Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2003 r., Omówienie t. I*, Rada Ministrów, Warszawa maj 2004; str. 400).

⁴ Według metodologii MFW (tzn. ESA 93 lub SNA 95) przy włączeniu OFE do sektora finansów publicznych (*Poland – Government Finance Statistics 1994-2002*, str. 273).

⁵ Według metodologii MFW (tzn. ESA 93 lub SNA 95) przy wyłączeniu OFE z sektora finansów publicznych (*Poland ... jw.*, str. 239).

⁶ Według „polskiej” metodologii (*Sprawozdanie ... jw.*, str. 361 i 400).

Tabl. 5.3. Dług publiczny w procentach PKB w Polsce wg różnych metodologii

Rok	MFW a)	OECD b)	OECD c)	„M” d)	„M” e)	MF1 f)	MF2 g)
1999	44,3	44,4	41,9	40,3	..	44,4	..
2000	39,3	39,3	38,9	36,6	..	39,3	..
2001	40,2	40,2	40,3	36,7	37,2	40,2	..
2002	45,3/42,8	42,8	46,1	41,2	41,6	45,7	47,2
2003 h)	..	45,4	51,3	45,4	44,8	49,8	51,5
2004 h)	..	48,5	55,3	49,1	47,6	53,0	54,8
2005 h)	..	51,0	60,1	50,3	51,4	57,2	59,3

Wyjaśnienia do tabl. 5.3 i źródła danych

- a) Obliczenia własne wg danych Ministerstwa Finansów (MF) przekazywanych do MFW i publikowanych w *Poland – Government Finance Statistics*. W danych dla roku 2002 druga liczba uwzględnia sytuację, w której OFE są włączone do sektora finansów publicznych, co wg MF obniża dług publiczny.
- b) Dane prezentowane w publikowanym co pół roku *OECD Economic Outlook*. W tej kolumnie przedstawiono dane z numeru 74 z grudnia 2003 r.
- c) Dane również z *OECD Economic Outlook*, z numeru 75 z czerwca 2004 r. Zaskakująca jest znaczna różnica wielkości wskaźników publikowanych w odstępie pół roku.
- d) Wskaźniki wg metody Maastricht opublikowane przez Eurostat (*Statistical Annex of European Economy, Spring 2004*).
- e) Wskaźniki według metody Maastricht opublikowane w *Strategii zarządzania długiem sektora finansów publicznych w latach 2004-06* przez MF we wrześniu 2003 r.
- f) Wskaźniki opublikowane przez MF w *Strategii zarządzania długiem sektora finansów publicznych w latach 2004-06* (dane za 1999 i 2000 r. pochodzą z poprzednich publikacji), obliczone wg dotychczasowej polskiej metodologii, opartej o SNA 93, z OFE poza sektorem finansów publicznych.
- g) Wskaźniki opublikowane przez MF w *Strategii zarządzania długiem sektora finansów publicznych w latach 2004-06*, obliczone jak poprzednie, ale z dodaniem do długu publicznego wartości poręczeń i gwarancji Skarbu Państwa.
- h) Dane wstępne lub prognozy (dotyczy publikacji sprzed czerwca 2004 r.).

O skali zamieszania w sprawie wielkości długu publicznego w Polsce świadczy fakt opublikowania w marcu 2005 r. w wielu mediach następującego komunikatu: „Główny Urząd Statystyczny poinformował w piątek [18 marca], że dług publiczny w 2004 roku (...) wyniósł 385.697 mln zł, czyli 43,6 proc. PKB”¹. Media z reguły nie informowały, że chodzi o dług Maastricht dodatkowo zaniżony na skutek wyłączenia

¹ Przykładowo: <http://finanse.wp.pl/wiadomosc.html?POD=1&wid=6860236>

zobowiązań wobec OFE, obliczony wg innej metodologii niż stosowana nadal w Polsce. W świetle danych podawanych w ciągu roku 2004 o wielkości długu publicznego w końcu 2003 r. (408.640 mln zł; 50,2% PKB) oraz najnowszych danych podawanych na stronie internetowej Ministerstwa Finansów na koniec III kwartału 2004 r. (439.607 mln zł; ok. 50% PKB), spadek długu publicznego jawi się jako imponujący, zwłaszcza dla „konsumentów” statystyk ekonomicznych, którzy logicznie rozumują, że prawidłowy pomiar jednego zjawiska określonego jedną nazwą powinien dawać w efekcie jeden wynik.

Na tym tle należy też postawić **problem potrzeby utrzymywania odrębnej, „polskiej” metodologii statystyki finansów publicznych, w tym długu publicznego**. Trudno znaleźć racjonalne uzasadnienie dla stosowania specyficznej „polskiej” metody przy obliczaniu długu publicznego, co zresztą dotyczy też obliczania dochodów publicznych (np. zaliczania cła do dochodów niepodatkowych, gdy wszystkie klasyfikacje międzynarodowe zaliczają cło do podatków), czy wydatków publicznych (np. stosowanie zamiast powszechnie przyjętej klasyfikacji COFOG, własnej klasyfikacji wydatków wg funkcji, co zasadniczo utrudnia międzynarodową porównywalność danych o przeznaczeniu środków publicznych¹). Stosowanie „polskiej” metodologii powoduje, że wskaźniki polskich finansów publicznych (deficytu, długu, dochodów, wydatków) mają ograniczoną porównywalność ze wskaźnikami finansów publicznych innych państw, a jeśli są wykorzystywane przez organizacje międzynarodowe albo autorów publikacji na podstawie polskich źródeł, to wprowadzają dodatkowe zamieszanie w statystykach międzynarodowych. Inną polską specyfiką jest koncentracja statystyki na budżecie państwa, mimo, że wydatki z tego budżetu stanowią tylko jedną czwartą skonsolidowanych wydatków publicznych i jedną trzecią skonsolidowanych wydatków szczebla centralnego. Poza ogólnikowym ujęciem w omówieniach wykonania budżetu państwa i w uzasadnieniach do projektów budżetu państwa, statystyka całego sektora finansów publicznych w ujęciu skonsolidowanym nie jest prezentowana w publikacjach uwzględniających metodę „polską”.

Metoda „polska” rachunku finansów publicznych nie jest w pełni zgodna z żadną z funkcjonujących metod międzynarodowych. Poszczególne kraje członkowskie UE, jak i kraje należące do OECD czy MFW, dla swoich celów wewnętrznych mogą stosować dowolną klasyfikację funduszy publicznych i odrębne metody obliczania wskaźników, natomiast do tych organizacji muszą przekazywać

¹ Brak obliczonych przez służby statystyczne danych dla wydatków sektora finansów publicznych wg określonych funkcji tych wydatków uniemożliwia racjonalną analizę wydatków publicznych. Przykładowo, aby obliczyć zmiany wielkości wydatków publicznych na edukację w Polsce w relacji do PKB w ciągu kilku lat na podstawie danych publikowanych w jęz. polskim, należy samemu dokonać odpowiednich obliczeń sumując najpierw wydatki z poszczególnych segmentów finansów publicznych (głównie budżetów samorządowych i budżetu państwa), co nie jest zadaniem łatwym. Tymczasem dane o wydatkach publicznych w relacji do PKB w międzynarodowym układzie COFOG (przy podziale w pierwszym poziomie na 10 rodzajów funkcji, w tym uwzględniona jest edukacja) są już standardem międzynarodowym (por dane dla krajów UE-15: *Government expenditure by main function: EU countries compared, Statistics in focus*, Theme 2-54/2003, Eurostat).

dane zgodnie z klasyfikacjami i metodami międzynarodowymi. **Swoboda stosowania własnych metodologii przez kraje członkowskie UE jest w pewnym sensie ograniczona koniecznością stosowania unijnych wzorców**, co wynika m.in. z przepisów Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady nr 2516/2000 z dnia 7 listopada 2000 r., w którym stwierdza się, że „Rozporządzenie Rady nr 2223/96 z dnia 25 czerwca 1996 r. w sprawie europejskiego systemu rachunków narodowych i regionalnych we Wspólnocie (ESA 95) zawiera wzorce ramowe wspólnych norm, definicji, klasyfikacji oraz zasad rachunkowości stosowanych przy sporządzaniu rachunków Państw Członkowskich z uwagi na wymóg prowadzenia statystyki we Wspólnocie w celu uzyskania porównywalnych wyników między Państwami Członkowskimi”. Ograniczenie nie ma tu charakteru prawnego (statystyka należy do dziedzin uznawanych w UE za domenę należącą do samodzielnych decyzji władz państwa członkowskiego w ramach zasady pomocniczości), ale ma sens logiczny, bowiem stosowanie własnych wzorców, wobec konieczności stosowania wzorców międzynarodowych przy przekazywaniu danych do Eurostatu, jest „mnożeniem bytów” nieracjonalnym ze względu na dodatkowe koszty i na tworzenie zamieszania na skutek wielości wskaźników tego samego zjawiska. Tym bardziej, że jakość i przydatność metodologii uzgodnionej przez ekspertów wielu krajów jest z pewnością wyższa niż uzgodnionej w ramach jednego kraju. Odstępstwa od wspólnych wzorców mają sens, gdy stanowią jedynie uzupełnienie statystyk albo zaakcentowanie pewnych zjawisk z racji specyfiki danego kraju. Jeśli są to odstępstwa w samej metodologii to prowadzą do negatywnych skutków.

Okazuje się, że przeliczanie danych z metod krajowych na dane unijne prowadzi często do ich zniekształcania, co jest wykrywane przez Eurostat z opóźnieniem i prowadzi do nieporozumień lub błędnych wniosków. W związku z przypadkami przekazywania błędnych danych w ramach procedury nadmiernego deficytu, Komisja Europejska na wniosek Eurostatu przyjęła 2 marca 2005 r. projekt rozporządzenia Rady, w którym przewiduje się zmiany w sposobie przygotowania i przekazywania danych z krajów członkowskich do Eurostatu oraz w uprawnieniach Eurostatu do kontroli statystyk krajowych¹.

Projekt rozporządzenia zwiększa odpowiedzialność krajowych instytucji statystycznych, opracowujących i przekazujących dane do Eurostatu, za poprawność i przejrzystość przekazywanych danych statystycznych oraz wprowadza uprawnienia Eurostatu do nadzoru i kontroli całego procesu rachunków. Brak takich uprawnień nie pozwala dotąd Eurostatowi na ingerencję w sposób obliczania wskaźników statystycznych, nawet w przypadku poważnych wątpliwości co do poprawności ich wyliczenia. W omówieniu proponowanych zmian projektu wspomina się o znanym zani-

¹ *Proposal for a COUNCIL REGULATION amending Regulation (EC) No 3605/93 as regards the quality of statistical data in the context of the excessive deficit procedure* (http://epp.eurostat.cec.eu.int/cache/ITY_PUBLIC/REGULATION/EN/REGULATION-EN.PDF).

zeniu wskaźników fiskalnych przez Grecję, dzięki czemu weszła do strefy euro, ale na decyzję o dość radykalnym zwiększeniu uprawnień Eurostatu wpłynęły też niewątpliwie komentarze ekspertów – nieraz złośliwe – w sprawie stosowania „kreatywnej księgowości” przez kraje UE w celu zaniżenia wskaźników fiskalnych. Ostatnio analizę stosowanych w tym celu „upiększeń” statystyki przedstawił Departament Ekonomiczny OECD¹. Należy podkreślić, że analiza dotyczy tylko krajów UE-15, ale autorzy podają dodatkowo dość powszechnie znane cztery przykłady z Polski, w tym włączenie ostatnio do sektora władz publicznych „prywatnie zarządzanych funduszy emerytalnych (...), co poprawia bilans fiskalny” (str. 11).

Pełne przyjęcie przez GUS i MF systemu ESA 95 zwiększyłoby porównywalność i wiarygodność danych przekazywanych z Polski do Eurostatu i do baz danych organizacji międzynarodowych oraz ograniczyłoby wielość funkcjonujących wskaźników statystycznych.

Jak już tu wspomiano, liczba wskaźników długu publicznego w Polsce, funkcjonujących w publikacjach międzynarodowych i polskich, wzrosła od dwóch lat na skutek włączania funduszy OFE do sektora finansów publicznych w części rachunków finansów publicznych. **Powstała paradoksalna sytuacja, bowiem na pytanie, czy w 2005 r. polskie OFE są w statystykach prezentowane jako część sektora finansów publicznych, należy odpowiedzieć: i tak i nie. Każda z tych odpowiedzi niesie za sobą inne skutki dla statystyki finansów publicznych, w tym dla oceny wielkości długu publicznego, a tym samym dla podejmowania decyzji gospodarczych.**

Należy więc odpowiedzieć na szereg pytań związanych z problemem przynależności sektorowej OFE:

- ⇒ Jakie przyczyny spowodowały wprowadzenie reformy emerytalnej, w wyniku której w 1999 r. powołano OFE jako fundusze obowiązkowego kapitałowego programu emerytalnego ze zdefiniowaną składką?
- ⇒ Jaki charakter ekonomiczny mają OFE w świetle idei reform emerytalnych propagowanych zwłaszcza przez Bank Światowy, a w ostatnich latach również mocno akcentowanych przez organy Unii Europejskiej?
- ⇒ Jaki charakter prawny mają OFE w świetle polskiej legislacji? Czy prawo określa precyzyjnie ich przynależność sektorową oraz przynależność właścicielską?
- ⇒ Na czym polega specyfika OFE wywołująca kontrowersje w kwestii ich przynależności do sektora funkcjonalnego (sektora instytucji finansowych czy sektora finansów publicznych) i do sektora własnościowego (sektora publicznego czy sektora prywatnego)?

¹ V. Coen, P. van den Noord, *Fiscal gimmickry in Europe: one-off measures and creative accounting*, Economic Department Working Papers, No. 417, OECD 10 February 2005 ([http://www.oilis.oecd.org/oilis/2005doc.nsf/43bb6130e5e86e5fc12569fa005d004c/7f82323271e2fa06c1256fa800827875/\\$FILE/JT00178311.PDF](http://www.oilis.oecd.org/oilis/2005doc.nsf/43bb6130e5e86e5fc12569fa005d004c/7f82323271e2fa06c1256fa800827875/$FILE/JT00178311.PDF)).

- ⇒ Jakie są argumenty za i przeciw traktowaniu OFE jako części sektora finansów publicznych?
- ⇒ Jakie zmiany prawne powinny być dokonane by uznać, że OFE są częścią sektora finansów publicznych?
- ⇒ Jakie skutki ekonomiczne, statystyczne, itp. wywołuje włączenie OFE do sektora finansów publicznych?

Próba odpowiedzi na te pytania wykracza poza przedstawioną tu problematykę, chociaż jest z nią ściśle powiązana. Będzie przedmiotem kolejnego raportu.

Bardziej szczegółowego omówienia, niż przedstawione w tym raporcie, wymaga też zagadnienie wielości wskaźników fiskalnych w świetle wiarygodności i porównywalności danych, a zwłaszcza w świetle funkcjonowania pułapów fiskalnych określonych przez kryteria z Maastricht i przez Konstytucję RP. Chodzi głównie o odpowiedź na pytanie, czy wiarygodność stosowanych wskaźników długu publicznego pozwala na ich wykorzystanie do ustalania prawnie nieprzekraczalnych pułapów deficytu i długu publicznego i czy w ogóle słuszna jest sama idea arbitralnego określania takich pułapów? W tym względzie istnieją poważne wątpliwości, wyrażane nie tylko przez ekspertów¹, ale również przez służby statystyczne organizacji międzynarodowych, w pewnym sensie „konkurencyjne” w stosunku do Eurostatu².

¹ Przykładowo: F. Balassone, D. Franco, S. Zotteri, *EMU Fiscal Indicators: A Misleading Compass?* (http://www.ceistorvergata.it/conferenze&convegni/mondragone/XVI_papers/paper-lassone%20franco%20zotteri.pdf).

² Dotyczy opinii Europejskiej Komisji Ekonomicznej ONZ, zawartej w *Economic Survey of Europe, 2004 No. 1*, Chapter 1, str. 11.

7. WNIOSKI

Zamieszczone tu wnioski obejmują najważniejsze stwierdzenia wynikające z treści opracowania oraz propozycje działań, w tym zmian legislacyjnych. **Najważniejsze stwierdzenia** wynikają z przeprowadzonej analizy funkcjonujących definicji długu publicznego i metodologii jego obliczania oraz z analizy przyczyn publikowania różnorodnych wskaźników tego samego długu publicznego. **Propozycje działań** są skierowane do instytucji związanych ze statystyką finansów publicznych oraz podmiotów mających uprawnienia do inicjatywy ustawodawczej. Dotyczą głównie zmian zmierzających do racjonalizacji terminologii i definicji związanych z długiem publicznym, do ujednoczenia oraz dostosowania do wymogów międzynarodowych danych statystycznych przedstawiających stan długu publicznego w Polsce.

1. **Dług publiczny** jest sumą finansowych zobowiązań władz publicznych, głównie z tytułu zaciągniętych pożyczek na pokrycie deficytu finansów publicznych. W celu dokonywania obliczeń statystycznych niezbędnych dla polityki gospodarczej, **definicja ekonomiczna wymaga sprecyzowania w formie definicji operacyjnej** (najczęściej prawnej), określającej zakres podmiotowy długu, tzn. zakres sektora władz publicznych (sektora finansów publicznych) oraz zakres przedmiotowy długu, tzn. rodzaje zobowiązań (tytuły, instrumenty finansowe).
2. Z racji członkostwa w organizacjach międzynarodowych, a zwłaszcza w Unii Europejskiej, **Polskę obowiązuje** przekazywanie do nich danych dotyczących sektora finansów publicznych w postaci porównywalnej w układzie międzynarodowym, tzn. **przestrzeganie w rachunkach narodowych definicji operacyjnych sformułowanych w SNA/ESA**, a w przypadku deficytu i długu publicznego sformułowanych również **w kryteriach z Maastricht**.
3. **Obowiązujące międzynarodowe systemy rachunków narodowych, SNA 93 i ESA 95**, nie podają definicji długu publicznego w sensie definicji klasycznej. Definiują i klasyfikują transakcje finansowe, a dług publiczny jest wielkością bilansową wynikająca z tych transakcji, zgodnie z jego definicją ekonomiczną. Natomiast **wyraźnie określają obydwa kryteria zakresu długu publicznego**, podmiotowe (zakres sektora władz publicznych) i przedmiotowe (zakres zobowiązań wliczanych do długu władz publicznych).
4. **Według SNA/ESA sektor władz publicznych (sektor finansów publicznych) obejmuje jednostki instytucjonalne o określonych zadaniach i cechach**. Do sektora władz publicznych należą jednostki, które realizują redystrybucję dochodu narodowego jako swe podstawowe zadanie, są jednostkami niekomercyjnymi, kontrolowanymi przez władze publiczne oraz finansowanymi przez nie z obowiązkowych świadczeń (głównie podatków) pobieranych od jednostek innych sektorów, prowadzą działalność polegającą głównie na dostarczaniu towarów lub usług przeznaczonych na zaspokojenie potrzeb indywidualnych lub zbiorowych społeczeństwa na zasadach nierynkowych. Do sektora władz publicznych nie

mogą być zaliczane publiczne jednostki instytucjonalne działające na zasadach komercyjnych, tzn. samofinansujące się, które należą do sektora instytucji finansowych albo do sektora przedsiębiorstw.

5. **Kryterium z Maastricht** oficjalnie nazywane jest definicją według „procedury nadmiernego deficytu”. Określa zasady obliczania deficytu i długu publicznego w celu stwierdzenia, czy państwa członkowskie UE przestrzegają kryterium pułapu deficytu finansów publicznych (3% PKB) i pułapu długu publicznego (60% PKB). W odróżnieniu od SNA/ESA kryterium z Maastricht wymaga stosowania wartości nominalnych zamiast rynkowych oraz stosuje uproszczenie rachunku, polegające na zawężeniu zakresu przedmiotowego długu publicznego, przy czym znaczenie statystyczne z uwagi na rozmiar wartościowy ma głównie rezygnacja z włączania do długu rachunków wymagalnych.
6. **W odniesieniu do państw UE funkcjonują dwie różne metody obliczania długu publicznego.** Pierwsza jest oparta o SNA/ESA, a kraje członkowskie UE powinny przekazywać wg tej metody tablice rachunków narodowych, niezbędnych m.in. do obliczenia długu publicznego, do różnych organizacji międzynarodowych, także do Eurostatu, by były one porównywalne z danymi dla państw spoza UE, publikowanymi przez MFW, ONZ, Bank Światowy i OECD. Druga metoda oparta jest o kryterium z Maastricht. Eurostat publikuje obecnie dane dla krajów UE o długu publicznym tylko wg tej metody. Ze względu na różnice metod, wielkość podstawowego wskaźnika długu publicznego państw (dług publiczny w relacji procentowej do PKB) publikowana przez Eurostat na podstawie kryterium z Maastricht jest z reguły wyraźnie mniejsza od wielkości wskaźnika obliczanego wg metody SNA/ESA.
7. **Stosowanie dwóch różnych metod obliczania długu publicznego dla państw UE** i w rezultacie funkcjonowanie dwóch różnych układów danych statystycznych, **nie znajduje przekonującego uzasadnienia.** Ograniczenie zakresu przedmiotowego długu w metodzie Maastricht w stosunku do metody ESA 95 (zgodnej z metodą SNA 93, sprecyzowaną przez MFW w postaci metody GFS) miało na celu ułatwienie sprawozdawczości związanej z przestrzeganiem standardów fiskalnych z Maastricht, ale powoduje to zamieszanie w statystykach międzynarodowych, a ponadto ukrywanie części faktycznego długu publicznego. **Warto, by odpowiednie polskie instytucje postawiły tę sprawę na forum Unii Europejskiej.** Stosowanie różnych metod obliczania jednego zjawiska ma uzasadnienie wtedy, gdy pozwalają one na ocenę jego różnych aspektów, co w tym przypadku nie ma miejsca. Dla ekonomistów i polityków, analizujących porównawcze dane statystyczne, publikowanie różnych wersji wskaźników tego samego długu publicznego nie jest zrozumiałe i wzbudza nieufność do statystyki w ogóle. Byłoby naturalne, gdyby metoda obliczania długu publicznego w celu monitorowania przestrzegania przez państwa pułapu długu publicznego wg kryterium z Maastricht, ogłoszona w 2003 r., została dostosowana w pełni do przyjętego dwa lata później systemu ESA 95.

8. **Podstawowa klasyfikacja sektora władz publicznych zawarta w ESA 95 różni się od podstawowej klasyfikacji zawartej w SNA 93 (i w GFS).** W SNA 93 sektor władz publicznych dzieli się na trzy podsektory – szczeble: centralny, państw sfederowanych i lokalny. W każdym z nich wyróżnione są trzy segmenty: budżetowy, funduszy zabezpieczenia społecznego i pozabudżetowy. Natomiast ESA 95 dzieli sektor władz publicznych na cztery podsektory – trzy ww. szczeble i podsektor ubezpieczeń społecznych. Tym samym fundusze zabezpieczenia społecznego są wyłączone z danych dotyczących szczebli. **Stosowanie takiej klasyfikacji w statystykach UE (także OECD) powinno być zrewidowane,** ponieważ powoduje ona ograniczenie porównywalności finansów publicznych szczebla centralnego. W większości krajów UE, tak jak w Polsce, świadczenia społeczne są transferowane do gospodarstw domowych prawie tylko z podsektora funduszy zabezpieczenia społecznego. Ale w innych są w dużej części pokrywane bezpośrednio z budżetu państwa (z podatków), a podsektor funduszy zabezpieczenia społecznego ma charakter uzupełniający, czasem szcztkowy (np. w Danii). Porównania międzynarodowe oddzielnie podsektora centralnego i podsektora funduszy zabezpieczenia społecznego w układzie klasyfikacji ESA 95 mogą prowadzić do fałszywych wniosków.
9. **Zakres długu publicznego w polskich publikacjach ekonomicznych jest** określany niejednolicie, czasem jest błędnie zawężany (zwłaszcza poprzez pomijanie zadłużenia władz samorządowych) albo rozszerzany (zwłaszcza na zadłużenie przedsiębiorstw publicznych) albo zniekształcany na skutek niewłaściwego tłumaczenia terminów z jęz. angielskiego (zwłaszcza tłumaczenia nazwy „government debt” jako „dług rządowy”). Niektóre publikacje ekonomiczne powtarzają nieprawidłowe sformułowania użyte w obowiązującej *Ustawie o finansach publicznych (u.f.p.)*.
10. **Definicja oraz zakres podmiotowy długu publicznego, sformułowane w u.f.p., nie spełniają wymogów poprawnej definicji operacyjnej. Budzą poważne zastrzeżenia i wymagają korekt.** Dotyczy to błędu definiowania „ignotum per ignotum”, użytego niewłaściwie terminu „państwowy dług publiczny” na określenie długu publicznego ogółem, terminu „sektor rządowy” obejmującego niezgodnie z nazwą cały szczebel centralny finansów publicznych, nieprawidłowego metodologicznie i merytorycznie zdefiniowania sektora finansów publicznych, niewłaściwie zdefiniowanego terminu „budżet państwa” i utożsamiania go z ustawą budżetową, utożsamiania pojęcia funduszu publicznego z pojęciem podmiotu sektora finansów publicznych.
11. **Należałoby rozważyć rezygnację z zamieszczania definicji sektora finansów publicznych w u.f.p.** i zastąpienia jej odesłaniami bezpośrednio do odpowiednich paragrafów ESA 95 albo do ustawy - której uchwalenie byłoby wskazane również ze względu na inne cele - określającej oficjalną klasyfikację gospodarki narodowej wg sektorów instytucjonalnych w nawiązaniu do ESA 95.

12. Istotną przyczyną nieprawidłowości definicyjnych i terminologicznych oraz niejasności występujących w *u.f.p.*, jak i w części podręczników i innych opracowań z zakresu finansów publicznych, jest unikanie nazwania po imieniu nadrzędnego podmiotu gospodarującego funduszami publicznymi, tzn. **władz publicznych**. Finanse publiczne, obok systemu prawnego, są podstawowym instrumentem sprawowania władzy publicznej. Dług publiczny jest skutkiem gospodarowania funduszami publicznymi przez władze publiczne i one zaciągają ten dług oraz są odpowiedzialne za zarządzanie nim. Konieczność wprowadzenia do terminologii z zakresu finansów publicznych władz publicznych jako podmiotu odpowiedzialnego za realizację zadań publicznych z wykorzystaniem finansów publicznych, wynika nie tylko z terminologii stosowanej w innych państwach i przez organizacje międzynarodowe, czy w dokumentach Unii Europejskiej, ale wynika również z treści Konstytucji RP.
13. Ze względu na różnice metod, **wielkość podstawowego wskaźnika długu publicznego publikowana przez Eurostat na podstawie metody kryterium z Maastricht jest wyraźnie mniejsza niż obliczona metodą SNA/ESA** i jest nieporównywalna z danymi dla państw spoza UE. Takie ograniczenie wielkości długu poprzez „ukrycie” części zobowiązań władz publicznych jest tym bardziej nieuzasadnione, że obecnie trwa dyskusja nad włączeniem do długu publicznego dotychczas ukrytego długu emerytalnego. Z tych i innych względów **coraz wyraźniej rysuje się potrzeba zmian charakteru przyjętych w 1993 r. kryteriów fiskalnych z Maastricht**. Rozważenia wymaga również wprowadzenie do oceny stanu długu publicznego wskaźnika długu publicznego netto, który powinien stanowić dodatkową miarę kondycji fiskalnej sektora finansów publicznych.
14. **Metoda obliczania długu publicznego, tak jak cała metodologia statystyki finansów publicznych, nie jest w Polsce w pełni zgodna z systemem SNA/ESA. Niezgodności powinny zostać usunięte, bowiem nie ma racjonalnego uzasadnienia dla utrzymywania odrębnej „polskiej” metodologii statystyki finansów publicznych.** Stosowanie „polskiej” metodologii powoduje, że wskaźniki polskich finansów publicznych (deficytu, długu, dochodów, wydatków) mają ograniczoną porównywalność ze wskaźnikami finansów publicznych innych państw i wprowadzają dodatkowe zamieszanie w publikacjach międzynarodowych, zwiększają koszty rachunków narodowych. Liczba wskaźników długu publicznego w Polsce, funkcjonujących w publikacjach międzynarodowych i polskich, ostatnio wzrosła na skutek zastosowania „nowej polskiej” metody, polegającej na włączeniu do sektora finansów publicznych funduszy OFE. Polityk czy ekonomista zainteresowany danymi statystycznymi o długu publicznym ma problem w ustaleniu, które z licznych podawanych danych są właściwe. Rewizji wymaga też koncentracja statystyki finansów publicznych na budżecie państwa kosztem prezentacji całokształtu zjawisk w finansach publicznych.

BIBLIOGRAFIA

- Balassone F., Franco D., Zotteri S., *EMU Fiscal Indicators: A Misleading Compass?* (http://www.ceistorvergata.it/conferenze&convegni/mondragone/XVI_papers/paper-lassone%20franco%20zotteri.pdf).
- Borodo A., *Polskie prawo finansowe*, Dom Organizatora, Toruń 2003.
- Budget*, *World Wide Words*, (<http://www.worldwidewords.org/topicalwords/tw-bud1.html>).
- Chojna-Duch E., *Polskie prawo finansowe – Finanse publiczne*, Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis, Warszawa 2003.
- Classification of funded pension schemes in case of government responsibility or guarantee*, Eurostat news release, 2 March 2004 (<http://europa.eu.int/comm/eurostat>).
- Classification of funded pension schemes and impact on government finance*, Eurostat, Luxembourg, August 2004.
- Coen V., van den Noord P., *Fiscal gimmickry in Europe: one-off measures and creative accounting*, Economic Department Working Papers, No. 417, OECD 10 February 2005 ([http://www.oecd.org/olis/2005doc.nsf/43bb6130e5e86e5fc12569fa005d004c/7f82323271e2fa06c1256fa800827875/\\$FILE/JT00178311.PDF](http://www.oecd.org/olis/2005doc.nsf/43bb6130e5e86e5fc12569fa005d004c/7f82323271e2fa06c1256fa800827875/$FILE/JT00178311.PDF)).
- Council Regulation (EC) No 3605/93 of 22 November 1993 on the application of the Protocol on the excessive deficit procedure annexed to the Treaty establishing the European Community* (<http://europa.eu.int>).
- Council Regulation (EC) No 475/2000 of 28 February 2000 amending Regulation (EC) No 3605/93 on the application of the Protocol on the excessive deficit procedure annexed to the Treaty establishing the European Community*.
- Council Regulation (EC) No 1222/2004 of 28 June 2004 concerning the compilation and transmission of data on the quarterly government debt*.
- Dokumenty UE w tłumaczeniu na jęz. polski - na stronie Urzędu Komitetu Integracji Europejskiej (<http://www2.ukie.gov.pl/dtc.nsf>).
- Economic Survey for Europe 2004, No. 1*, United Nations, Geneva 2004.
- Encyclopædia Britannica 2004*, Encyclopædia Britannica Premium Service (<http://www.britannica.com/eb/article?eu=63357>).
- ESA 95 manual on government deficit and debt*, Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg, 2002.
- ESA 95 (tekst jednolity z 20.03.2002 r.): *Council Regulation (EC) No 2223/96 of June 1996 on the European system of national and regional accounts in the Community* (http://europa.eu.int/eurlex/en/consleg/pdf/1996/en_1996R2223_do_001.pdf).
- European Council Brussels 22 and 23 March 2005, Presidency Conclusions*, 7619/05.
- Financial Accounts Database, WPFS6-7* October 2003 (www.oecd.org/dataoecd/12/26/16568079.ppt).

- Gajda M., *Kontrowersje wokół metod pomiaru deficytu i długu publicznego*, w: Bank i Kredyt, listopad i grudzień 2003.
- Gołębiowski G., *Dług publiczny*, w: *System finansowy w Polsce*, PWN, Warszawa 2003.
- Government expenditure by main function: EU countries compared, Statistics in focus*, Theme 2-54/2003, Eurostat.
- Government Finance Statistics Manual 2001*, IMF (www.imf.org).
- Government Finance Statistics Yearbook 2002*, IMF, Washington.
- Government Finance Statistics Yearbook 2003*, IMF, Washington.
- Guidance on Definition and Disclosure of Public Debt* (www.intosai.org).
- Holzmann R., Palacios R., Zviniene A., *Implicit Pension Debt: Issues, Measurement and Scope in International Perspective*, The World Bank, Social Protection Discussion Paper Series, No. 0403, March 2004.
- International Financial Statistic Yearbook 2003*, IMF, Washington.
- International Financial Statistics Monthly, April 2004*, IMF, Washington.
- Internetowa Encyklopedia PWN* (<http://encyklopedia.wp.pl>).
- Informacja MSZ* (www.msz.gov.pl/file_libraries/45/8222/ANG22.doc).
- Kosikowski C., Szpringer Z., *Finanse publiczne – Komentarz do ustawy z dnia 26 listopada 1998 roku*, Zachodnie Centrum Organizacji, Zielona Góra 2000.
- Kosikowski C., *Finanse publiczne – Komentarz*, Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis, Warszawa 2003.
- Kosikowski C. *Legislacja finansowa*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 1998.
- Marchewka-Bartkowiak K., *Zarządzanie długiem publicznym w krajach Unii Europejskiej i w Polsce*, Biblioteka Menedżera i Bankowca, Warszawa 2003.
- Marciniak S. (red.), *Makro i mikro ekonomia*, PWN, Warszawa 2002.
- Mink R., *Concepts of Government Debt*, April 2004 (<http://www.unece.org/stats/documents/ces/ac.68/2004/14.e.pdf>).
- Notatka informacyjna GUS w sprawie rewizji rachunków narodowych za lata 1995-2003* (http://www.stat.gov.pl/serwis/monit_kwart/pkb/rewizja.htm).
- OECD Economic Outlook, No.74*, Paris, December 2003.
- Owsiak St., *Finanse publiczne, Teoria i praktyka*, PWN, Warszawa 1999.
- Pełakowski A., Zubik M., *Budżet państwa i prawo budżetowe*, Biuro Studiów i Ekspertyz Kancelarii Sejmu, Raport nr 182, listopad 2000.
- Poland – Government Finance Statistics 1994-2002*, Ministry of Finance, Warsaw, June 2004.
- Poland – Government Finance Statistics 2001-2003*, Ministry of Finance, Warsaw February 2005.
- Proposal for a COUNCIL REGULATION amending Regulation (EC) No 3605/93 as regards the quality of statistical data in the context of the excessive deficit procedure* (http://epp.eurostat.cec.eu.int/cache/ITY_PUBLIC/REGULATION/EN/REGULATION-EN.PDF).

- Report from the Commission, Poland, Report prepared in accordance with Article 104(3) of the Treaty*, ECFIN/134/2004-EN, Brussels, 12/05/04.
- Report on the Financial Accounts Database: available statistical information and selected tables and graphs* (www.oecd.org/dataoecd/15/24/15513302.doc).
- Słownik pojęć ekonomicznych – Glossary of Economic Terms*, Szkoła Zarządzania Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 1995.
- SNA 93 - tekst na stronie ONZ (<http://unstats.un.org/unsd/sna1993/introduction.asp>); glosariusz terminów na stronie OECD (<http://www1.oecd.org/publications/e-book/3000021E.PDF>).
- Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2002 r., Omówienie, tom I*, Rada Ministrów, Warszawa 2003.
- Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2003 r., Omówienie, tom I*, Rada Ministrów, Warszawa 2004.
- Statistical Annex of European Economy, Spring 2004* (<http://europa.eu.int/comm/eurostat>).
- Stopień dostosowania statystyki polskiej do wymagań Unii Europejskiej*, GUS, 10.07.1997.
- Strategia zarządzania długiem sektora finansów publicznych w latach 2004-06*, Ministerstwo Finansów, 2003.
- Structure of Government Debt in Europe*, Statistics in focus, 19/2004, 24.03.2004.
- Ustawa z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych* (Dz.U. 1998 Nr 155 poz. 1014), z późniejszymi zmianami, wg stanu z 1 stycznia 2005 r.
- World Development Indicators 2003*, CD-ROM, World Bank.
- World Economic Outlook, September 2003*, IMF (www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2003/02/index.htm).
- Zadłużenie sektora finansów publicznych* - strony Ministerstwa Finansów (http://www.mf.gov.pl/_files_/dlug_publiczny/obligacje_hurtowe/dlug_sektora_fin_publicznych/dsfp_po_konsolidacji.xls).
- Zubik M., *Budżet państwa w polskim prawie konstytucyjnym*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2001.