

Wpływ zaliczenia Bankowego Funduszu Gwarancyjnego do sektora finansów publicznych na strukturę długu publicznego w Polsce

Streszczenie

Na podstawie art. 1 ust. 1 ustawy z dnia 11 sierpnia 2021 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw Bankowy Fundusz Gwarancyjny stał się jednostką sektora finansów publicznych. W art. 9 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw zakres podmiotowy sektora finansów publicznych został poszerzony o pkt 15 w brzmieniu: „15) Bankowy Fundusz Gwarancyjny”. Jak wynika z uzasadnienia do ww. ustawy zmieniającej, rozwiązanie to ma przyczynić się do zmniejszenia różnic w zakresie metodologii unijnej i polskiej dotyczącej sektora finansów publicznych, a tym samym ujednolicenia zasad obliczania deficytu i długu publicznego. W komentowanym zakresie ustawa zmieniająca weszła w życie z dniem 1 stycznia 2022 r.

191

Powyższe skłania do dokonania oceny wdrażanego ustawą zmieniającą rozwiązania przez pryzmat jego wpływu na sposób obliczania wysokości i strukturę długu publicznego, który obecnie ustala się w Polsce według dwóch metodologii – krajowej i unijnej. Funkcjonujący dualizm metodyczny w zakresie definiowania i określania struktury długu publicznego według rozwiązań polskich i wymagań unijnych z pewnością nie sprzyja zachowaniu transparentności finansów publicznych i utrudnia porównywanie danych, jednocześnie umożliwiając prowadzenie kreatywnej polityki finansowej państwa.

Czy dokonana zmiana to szansa na poprawę obecnego stanu?

Słowa kluczowe: Bankowy Fundusz Gwarancyjny, dług publiczny, sektor finansów publicznych, zasada jawności i przejrzystości finansów publicznych

Abstract

Based on art. 1 section 1 of the Act of August 11, 2021 amending the Public Finance Act and certain other acts, the Bank Guarantee Fund has become a unit

¹ Kamila Żmuda-Matan – doktor, Uniwersytet Śląski w Katowicach, Wydział Prawa i Administracji, Instytut Nauk Prawnych, <http://orcid.org/0000-0002-5172-8945>

of the public finance sector. In art. 9 of the Act of August 27, 2009, the subjective scope of the public finance sector was extended by point 15, which reads: "15) Bank Guarantee Fund." As follows from the justification for the above-mentioned the Act amending this solution is intended to contribute to reducing differences in the EU and Polish methodology regarding the public finance sector, and thus in calculating the public deficit and debt. In the commented scope, the amending Act enters into force on January 1, 2022.

The above leads to an assessment of the solutions implemented by the amending Act through the prism of their impact on the method of calculating the amount and structure of public debt, which is currently determined in Poland according to two methodologies – national and EU. The existing methodological dualism in defining and determining the structure of public debt in accordance with Polish solutions and EU requirements certainly does not contribute to maintaining the transparency of public finances and makes it difficult to compare data, while at the same time enabling creative financial policy of the state.

Is the change a chance to improve the current situation?

Keywords: Bank Guarantee Fund, public debt, public finance sector, principle of openness and transparency of public finances

1. Wprowadzenie

192

Na podstawie art. 1 ust. 1 ustawy z dnia 11 sierpnia 2021 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw² Bankowy Fundusz Gwarancyjny stał się jednostką sektora finansów publicznych. W art. 9 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw³ zakres podmiotowy sektora finansów publicznych został poszerzony o pkt 15 w brzmieniu: „15) Bankowy Fundusz Gwarancyjny”. Jak wynika z uzasadnienia do ww. ustawy zmieniającej, rozwiązanie to ma przyczynić się do zmniejszenia różnic w zakresie metodologii unijnej i polskiej dotyczącej sektora finansów publicznych, a tym samym ujednolicenia zasad obliczania deficytu i długu publicznego⁴. W komentowanym zakresie ustawa zmieniająca weszła w życie z dniem 1 stycznia 2022 r.

Powyższe skłania do dokonania oceny wdrażanego ustawą zmieniającą rozwiązania przez pryzmat jego wpływu na sposób obliczania wysokości i strukturę długu publicznego.

² Dz.U. poz. 1535.

³ Tekst jedn. Dz.U. z 2021 r., poz. 305.

⁴ Uzasadnienie do rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw, druk nr 1277, s. 9, <https://www.sejm.gov.pl/sejm9.nsf/PrzebiegProc.xsp?nr=1277> (dostęp: 16.09.2021).

2. Bankowy Fundusz Gwarancyjny

Bankowy Fundusz Gwarancyjny (dalej: Fundusz) jest osobą prawną wykonującą zadania określone w ustawie. Siedzibą Funduszu jest Warszawa. Przed omawianą nowelizacją Fundusz nie był państwową osobą prawną i jednostką sektora finansów publicznych, a minister właściwy do spraw instytucji finansowych, w drodze rozporządzenia, nadawał mu statut, w którym określał szczegółowo jego zadania, organizację oraz zasady tworzenia i wykorzystywania funduszy własnych, mając na uwadze sprawne działanie Funduszu oraz cele jego działalności⁵. Nowelizacja zmieniła wyżej przywołany art. 3 ust. 3 ustawy z dnia 10 czerwca 2016 r. o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym, wskazując, iż Fundusz nie jest państwową osobą prawną i nie jest inną państwową jednostką organizacyjną. Nadanie Funduszowi statusu jednostki sektora finansów publicznych wiąże się z obowiązkiem stosowania części przepisów ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁶. Z uwagi na specyfikę działalności Funduszu, określoną w ustawie o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym, do ww. ustawy dodano art. 3a, zgodnie z którym do Funduszu nie stosuje się przepisów art. 35, art. 42 ust. 2, art. 49, art. 92 i art. 93 ustawy o finansach publicznych. W kontekście z jednej strony zasady jawności przewidzianej w ustawie o finansach publicznych, a z drugiej zadań realizowanych przez Fundusz konieczne jest wyłączenie art. 35 ustawy o finansach publicznych⁷, zgodnie z którym klauzule umowne dotyczące wyłączenia jawności ze względu na tajemnicę przedsiębiorstwa w umowach zawieranych przez jednostki sektora finansów publicznych lub inne podmioty, o ile wynikające z umowy zobowiązanie jest realizowane lub przeznaczone do realizacji ze środków publicznych, uważa się za niezastrzeżone, z wyłączeniem informacji technicznych, technologicznych, organizacyjnych przedsiębiorstwa lub innych mających wartość gospodarczą, w rozumieniu przepisów o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji, co do których przedsiębiorca podjął niezbędne działania w celu zachowania ich w tajemnicy, lub w przypadku gdy jednostka sektora finansów publicznych wykaze, że informacja stanowi tajemnicę przedsiębiorstwa z uwagi na

⁵ Art. 3 ustawy z dnia 10 czerwca 2016 r. o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym, systemie gwarantowania depozytów oraz przymusowej restrukturyzacji (tekst jedn. Dz.U. z 2020 r., poz. 842 ze zm.) – dalej: ustawa o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym.

⁶ Tekst jedn. Dz.U. z 2023 r., poz. 1270.

⁷ Uzasadnienie do rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw, druk nr 1277, s. 15.

to, że wymaga tego istotny interes publiczny lub ważny interes państwa. Ponadto na podstawie przywołanych wyłączeń nie zastosujemy do Funduszu zasady jedności budżetu wynikającej z art. 42 ust. 2 ustawy o finansach publicznych, zawierającej postulat ujęcia wszystkich dochodów i wydatków publicznych w jednym budżecie (zasada jedności formalnej), w którym każdy wydatek może być finansowany dochodami pochodzącymi z dowolnego źródła (zasada jedności materialnej, zasada niefunduszowania)⁸. W zakresie finansów publicznych co do zasady nie ma znakowania środków, co w aspekcie składek pobieranych przez Fundusz i ich przeznaczenia na konkretny fundusz własny Funduszu i cele może budzić wątpliwości. Aby uspoźnić przepisy ustawy o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym i ustawy o finansach publicznych oraz usunąć wszelkie wątpliwości, należało zatem ustawowo wyłączyć stosowanie wskazanego przepisu w stosunku do Funduszu⁹. Dodatkowo Fundusz zwolniony został z zakazu posiadania, obejmowania lub nabywania udziałów lub akcji w spółkach czy też nabywania obligacji emitowanych przez podmioty inne niż Skarb Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego, a także udziałów w spółdzielniach. Z uwagi na treść art. 49 ust. 2 ustawy o finansach publicznych, zgodnie z którym minister właściwy do spraw aktywów państwowych przejmuje od jednostek sektora finansów publicznych akcje i udziały w spółkach oraz obligacje emitowane przez podmioty inne niż Skarb Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego, bez wyłączenia tego przepisu minister właściwy do spraw aktywów państwowych przejąłby od BFG obligacje BGK wyemitowane na rzecz Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 (znajdujące się obecnie w portfelu Funduszu), które są gwarantowane przez Skarb Państwa. To spowodowałoby w konsekwencji uszczuplenie aktywów Funduszu¹⁰. Ponadto do Funduszu, ze względu na jego specyfikę, nie znajdują zastosowania ograniczenia polegające na zaciąganiu zobowiązań, o których mowa w art. 92 i art. 93 ustawy o finansach publicznych, do których pozostałe jednostki sektora finansów publicznych, z wyłączeniem Skarbu Państwa, obowiązane są się stosować.

Celem działalności Funduszu jest podejmowanie działań na rzecz stabilności krajowego systemu finansowego, w szczególności przez

⁸ W. Misiąg (red.), *Ustawa o finansach publicznych. Ustawa o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Komentarz*, Legalis, 2019, komentarz do art. 42.

⁹ Uzasadnienie do rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw, druk nr 1277, s. 15.

¹⁰ *Ibidem*, s. 15–16.

zapewnienie funkcjonowania obowiązkowego systemu gwarantowania depozytów oraz prowadzenie przymusowej restrukturyzacji¹¹.

Fundusz ma szerokie uprawnienia i narzędzia interwencji w sytuacji zagrożenia stabilności krajowego systemu finansowego. Do jego zadań należy m.in. wykonywanie obowiązków wynikających z gwarantowania depozytów, w szczególności dokonywanie wypłaty środków gwarantowanych deponentom, kontrola danych zawartych w systemach wyliczania podmiotów objętych systemem gwarantowania i liczne obowiązki związane z restrukturyzacją przez umorzenie lub konwersję instrumentów kapitałowych, jak również prowadzenie innych działań na rzecz stabilności krajowego systemu finansowego¹².

Z punktu widzenia przeprowadzanej analizy warto wskazać, iż rachunek zysków i strat Bankowego Funduszu Gwarancyjnego za 2018 rok wyniósł ponad 530 mln zł, za rok 2019 wynik finansowy ponad 488 mln zł, a za rok 2020 – 218 mln zł¹³.

3. Funkcjonujący dualizm

Dług publiczny w Polsce oblicza się według dwóch metodologii – krajowej i unijnej. Funkcjonujący dualizm metodyczny w zakresie definiowania i określania struktury długu publicznego według rozwiązań polskich i wymagań unijnych z pewnością nie sprzyja zachowaniu transparentności finansów publicznych i utrudnia porównywanie danych¹⁴, umożliwia jednak prowadzenie kreatywnej polityki finansowej państwa, co – jak się wydaje – wymaga odrębnej oceny, której ramy niniejszego artykułu nie obejmują.

Krajowa definicja długu publicznego została określona w ustawie o finansach publicznych. Na jej podstawie wyliczany jest państwowy

¹¹ Art. 4 ustawy o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym.

¹² Art. 5 ustawy o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym.

¹³ Bankowy Fundusz Gwarancyjny, *Raport Roczny 2018*, 2018, <https://www.bfg.pl/wp-content/uploads/bfg-rr-2018-pl.pdf> (dostęp: 16.09.2021); Bankowy Fundusz Gwarancyjny, *Raport Roczny 2019*, 2019, <https://www.bfg.pl/wp-content/uploads/raportroczny-bfg-2019-pl.pdf> (dostęp: 16.09.2021); Bankowy Fundusz Gwarancyjny, *2020 Raport Roczny*, 2020, <https://www.bfg.pl/wp-content/uploads/bfg-raport-2021-www.pdf> (dostęp: 16.09.2021).

¹⁴ K. Brzozowska, *Zadłużenie jednostek samorządu terytorialnego w Polsce na tle długu publicznego kraju*, „Ekspertyzy i Opracowania” 2018, nr 68, s. 4, https://www.nist.gov.pl/files/texts/1547546259_EKSPERTYZA%2068.pdf (dostęp: 16.09.2021).

dług publiczny, jako obejmujący zobowiązania sektora finansów publicznych z następujących tytułów:

- 1) wyemitowanych papierów wartościowych opiewających na wierzytelności pieniężne;
- 2) zaciągniętych kredytów i pożyczek;
- 3) przyjętych depozytów;
- 4) wymagalnych zobowiązań:
 - a) wynikających z odrębnych ustaw oraz prawomocnych orzeczeń sądów lub ostatecznych decyzji administracyjnych,
 - b) uznanych za bezsporne przez właściwą jednostkę sektora finansów publicznych, będącą dłużnikiem.

Unijne warunki w odniesieniu do długu publicznego zostały uregulowane m.in. w:

- 1) art. 126 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej z dnia 25 marca 1957 r.¹⁵, według którego każdy kraj członkowski Unii Europejskiej zobowiązany jest do unikania nadmiernego deficytu budżetowego; zgodnie z TFUE w krajach Unii nadzór nad sytuacją budżetową oraz wysokością długu publicznego sprawuje Komisja Europejska, która bada m.in., czy stosunek między długiem publicznym a produktem krajowym brutto przekracza wartość odniesienia, chyba że stosunek ten zmniejsza się dostatecznie i zbliża się do wartości odniesienia w zadowalającym tempie¹⁶; wartości odniesienia są sprecyzowane w protokole w sprawie procedury stosowanej w wypadku nadmiernego deficytu, który jest dołączony do traktatów;
- 2) protokole w sprawie procedury stosowanej w wypadku nadmiernego deficytu jako załącznik do traktatu z Maastricht, z określeniem bazowej relacji długu publicznego do PKB na poziomie 60%¹⁷;
- 3) rozporządzeniu Rady (WE) nr 479/2009 z dnia 25 maja 2009 r. o stosowaniu protokołu w sprawie procedury dotyczącej nadmiernego deficytu załączonego do Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską (wersja ujednolicona), określającym precyzyjną definicję długu sektora instytucji rządowych i samorządowych oraz kategorii zobowiązań finansowych¹⁸;

¹⁵ Dz.U. z 2004 r. Nr 90, poz. 864[2] ze zm. – dalej: TFUE.

¹⁶ Art. 126 TFUE.

¹⁷ Art. 126 TFUE.

¹⁸ Dz.Urz. UE. L Nr 145, s. 1 ze zm.

- 4) Europejskim Systemie Rachunków Narodowych i Regionalnych (ESA 2010), definiującym sektor instytucji rządowych i samorządowych oraz podział na podsektory i wszystkie kategorie zobowiązań finansowych¹⁹.

Państwowy dług publiczny (PDP, zadłużenie sektora finansów publicznych po konsolidacji) na koniec I kwartału 2021 r. wyniósł 1 152 655,2 mln zł, tj. wzrósł o 40 849,1 mln zł (+3,7%) w porównaniu z końcem 2020 r.²⁰ Natomiast na koniec II kwartału 2021 r. dług wyniósł 1 152 190,6 mln zł, tj. wzrósł o 40 384,3 mln zł (+3,6%) w stosunku do końca 2020 r.²¹

Z kolei dług sektora instytucji rządowych i samorządowych (dług EDP), stanowiący jeden z elementów kryterium fiskalnego z Maastricht, wyniósł na koniec I kwartału 2021 r. 1 389 836,8 mln zł, co oznaczało wzrost o 53 745,7 mln zł (+4%) w stosunku do końca 2020 r.²² Warto wskazać, iż prócz uwzględnienia w tej metodologii finansów Bankowego Funduszu Gwarancyjnego, EPD uwzględnia zadłużenie z tytułu Funduszu Przeciwdziałania COVID-19, a także tarczy finansowej Polskiego Funduszu Rozwoju, czyli środki pozyskane na walkę ze skutkami pandemii, dając tym samym znacznie pełniejszy obraz stanu finansów publicznych.

Na koniec II kwartału 2021 r. dług sektora instytucji rządowych i samorządowych (dług EDP) wyniósł 1 401 619,6 mln zł, co oznaczało wzrost o 19 514,0 mln zł (+1,9%) w stosunku do końca 2020 r.²³

¹⁹ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) Nr 549/2013 z dnia 21 maja 2013 r. w sprawie europejskiego systemu rachunków narodowych i regionalnych w Unii Europejskiej (Dz.Urz. UE L 174 z 26 czerwca 2013, s. 1 ze zm.).

²⁰ *Zadłużenie Sektora Finansów Publicznych I kw./2021*, „Biuletyn Kwartalny Ministerstwa Finansów”, dane na 10 czerwca 2021 r., s. 1, <https://www.gov.pl/web/finanse/zadluzenie-sektora-finansow-publicznych> (dostęp: 16.09.2021).

²¹ *Zadłużenie Sektora Finansów Publicznych II kw./2021*, „Biuletyn Kwartalny Ministerstwa Finansów”, dane na 10 września 2021 r., s. 1, <https://www.gov.pl/web/finanse/zadluzenie-sektora-finansow-publicznych> (dostęp: 16.09.2021).

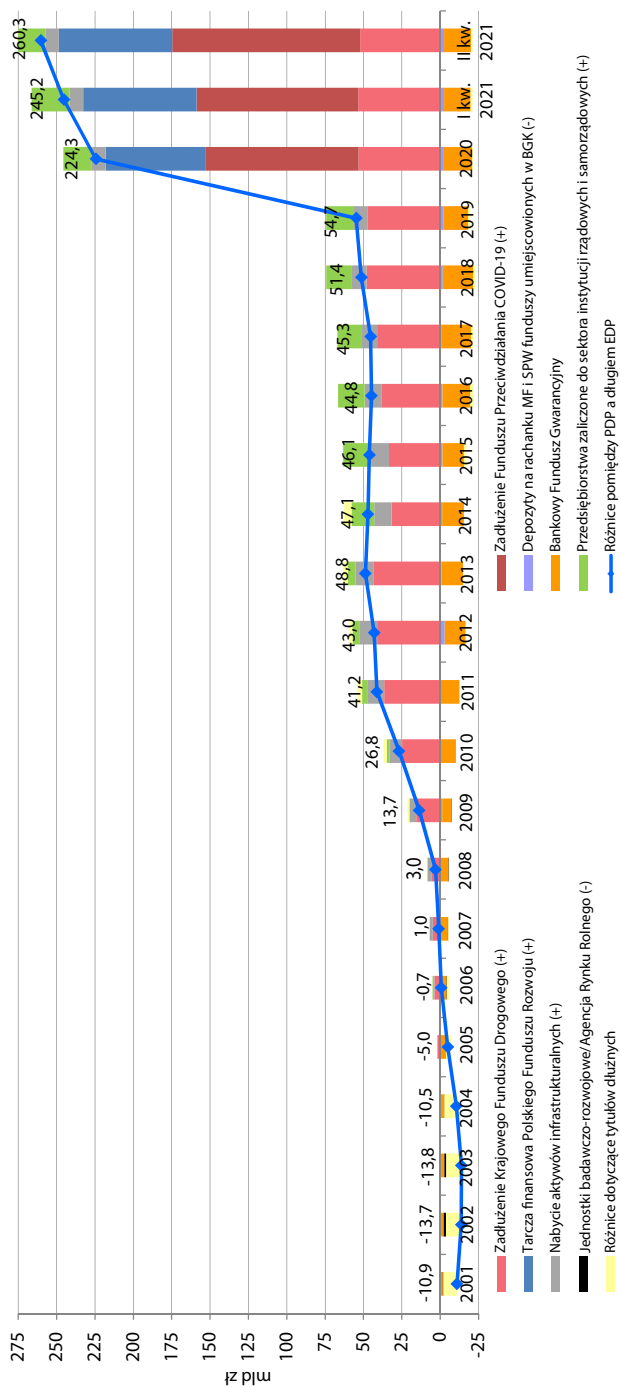
²² *Zadłużenie Sektora Finansów Publicznych I kw./2021*, s. 1.

²³ *Zadłużenie Sektora Finansów Publicznych II kw./2021*, s. 1.



Wykres 1. Różnice pomiędzy długiem PDP a EDP na I kwartał 2021 r.

Źródło: Zadużenie Sektora Finansów Publicznych I kw./2021, „Biuletyn Kwartalny Ministerstwa Finansów”, dane na 10 czerwca 2021 r., s. 2, <https://www.gov.pl/web/finance/zaduzenie-sektora-finansow-publicznych> (dostęp: 16.09.2021).



Wykres 2. Różnice pomiędzy długiem PDP a EDP na II kwartał 2021 r.

Źródło: *Zadłużenie Sektora Finansów Publicznych II kw./2021*, „Biuletyn Kwartalny Ministerstwa Finansów”, dane na 10 września 2021 r., s. 2, <https://www.gov.pl/web/finanse/zadluzenie-sektora-finansow-publicznych> (dostęp: 16.09.2021).

Tabela 1. Różnice pomiędzy długiem PDP a EDP

Wyszczególnienie	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	III 2021	VI 2021
Państwowy dług publiczny	882 293,0	826 774,7	877 282,4	965 199,0	961 841,5	984 313,5	990 948,4	1 111 806,3	1 152 219,3	1 152 190,6
1. <i>Dostosowania zakresu sektora</i>	45 250,0	42 341,4	47 842,9	46 943,2	46 955,7	52 822,6	56 239,9	224 602,2	238 379,1	250 509,6
Zadłużenie Krajowego Funduszu Drogowego (skonsolidowane w ramach sektora)	43 644,7	31 626,3	33 312,4	38 467,0	41 087,8	47 952,3	47 133,4	53 222,8	53 303,8	52 255,2
Zadłużenie Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 (skonsolidowane w ramach sektora)	–	–	–	–	–	–	–	99 448,9	105 448,5	122 374,6
Tarcza finansowa Polskiego Funduszu Rozwoju	–	–	–	–	–	–	–	65 400,0	73 900,0	73 900,0
SPW i depozyty na rachunku MF funduszy umieszczone w BGK	–895,2	–1 210,9	–1 410,9	–1 384,1	–1 023,1	–1 588,8	–2 257,8	–1 994,2	–2 469,0	–2 543,3
Nabywanie aktywów infrastrukturalnych (autostrady)	11 423,8	11 261,6	11 023,2	10 699,0	10 341,9	9 961,8	9 538,5	8 995,6	8 901,8	8 718,3

Bankowy Fundusz Gwarancyjny	-13 862,9	-14 296,0	-14 039,8	-18 255,0	-18 930,5	-19 848,4	-15 815,6	-18 972,9	-17 454,6	-17 475,6
Przedsiębiorstwa zaliczone do sektora instytucji rządowych i samorządowych	4 939,5	14 960,5	18 958,0	17 416,3	15 479,6	16 345,6	17 641,3	18 501,9	16 748,5	13 280,3
2. Różnice dotyczące tytułów dłużnych	3 517,7	4 792,6	-1 708,8	-2 120,3	-1 617,7	-1 417,7	-1 542,0	-272,9	-1 110,9	-1 080,6
Zobowiązania wymagalne	-2 202,1	-1 947,0	-1 795,0	-1 733,0	-2 106,1	-1 733,1	-1 930,9	-1 688,7	-1 903,7	-2 047,8
Przejęcia zadłużenia w wyniku uruchomienia gwarancji	1,6	0,2	0,0	0,1	2,3	2,1	0,0	4,2	1,0	0,3
Zrestrukturyzowane/zrefinansowane kredyty handlowe, leasing zwrotny i inne	5 718,2	7 040,7	569,4	693,2	725,5	763,5	847,7	816,3	788,3	792,2
Instrumenty pochodne	0,0	-301,2	-483,2	-1 080,7	-239,5	-450,2	-458,9	595,3	3,4	174,7
Dług sektora instytucji rządowych i samorządowych	931 060,6	873 908,8	923 416,5	1 010 021,9	1 007 179,6	1 035 718,3	1 045 646,3	1 336 135,6	1 389 487,4	1 401 619,6

Źródło: Zadłużenie Sektora Finansów Publicznych II kw./2021, s. 7.

Jak wynika z wykresów 1 i 2 oraz tabeli 1, jedna z różnic między regulacjami unijnymi a krajowymi w ujęciu długu dotyczy właśnie wyniku Bankowego Funduszu Gwarancyjnego, który w dotychczasowym stanie prawnym nie jest zaliczany do państwowego długu publicznego według metody krajowej, a jest zaliczany do tego długu według metody unijnej. Różnica rodzajowa została opisana jako dostosowanie zakresu sektora.

4. Limit długu. Relacja EDP i PDP

W art. 216 ust. 5 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.²⁴ ustanowiony został zakaz zaciągania pożyczek lub udzielania gwarancji, w następstwie których państwowy dług publiczny przekroczy 60% rocznego produktu krajowego brutto²⁵. Zgodnie zaś z art. 74 ust. 1 ustawy o finansach publicznych minister finansów sprawuje kontrolę nad sektorem finansów publicznych w zakresie przestrzegania zasady stanowiącej, że państwowy dług publiczny nie może przekroczyć 60% wartości rocznego produktu krajowego brutto.

Wymóg wyliczania długu sektora instytucji rządowych i samorządowych wynika z członkostwa Polski w Unii Europejskiej. Zgodnie z art. 126 TFUE Komisja Europejska nadzoruje wysokość długu publicznego w państwach członkowskich oraz bada poszanowanie dyscypliny budżetowej na podstawie kryterium, czy relacja długu publicznego do PKB przekracza 60%.

W Polsce w pierwszym kwartale 2021 r. dług publiczny według metodologii unijnej przekroczył 1 bln 389 mld zł i był na poziomie 59,1% w relacji do PKB. Na koniec 2020 był na poziomie 57,5% PKB. Oznacza to wzrost o prawie 54 mld zł w stosunku do końca 2020 roku, czyli o 4%.

W drugim kwartale 2021 r. dług publiczny według metodologii unijnej wyniósł 1 bln 401 mld zł (co oznaczało wzrost o 12,1 mld zł (0,9%) kwartał do kwartału) i był na poziomie około 57,9% w relacji do PKB, co stanowi nominalny wzrost zadłużenia, ale w relacji do PKB spadek.

²⁴ Dz.U. Nr 78, poz. 483.

²⁵ Art. 216 ust. 5 Konstytucji.

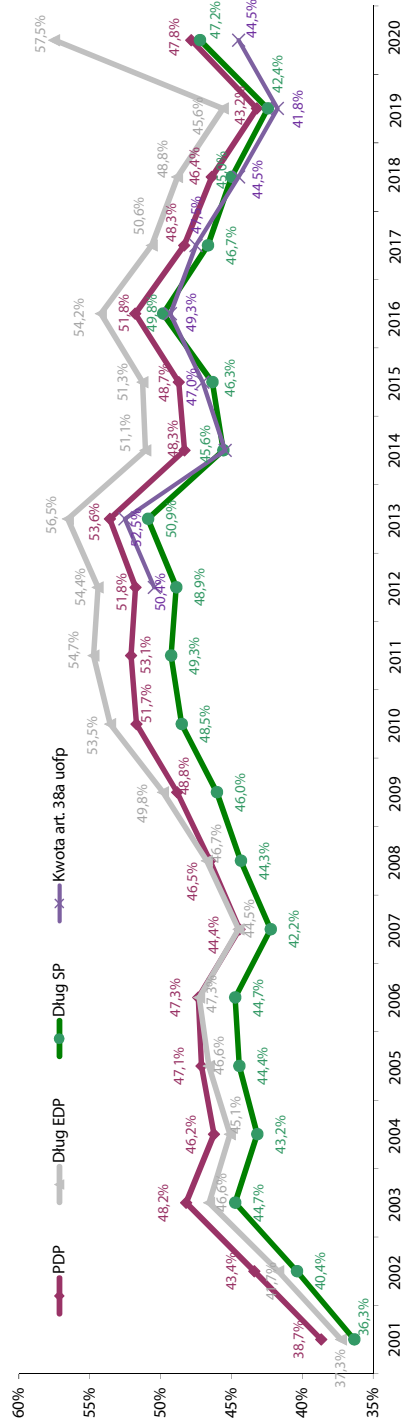
Dług publiczny według metody krajowej na koniec I kwartału 2021 r. wyniósł 1 152 655,2 mln i kształtował się na poziomie 47,8% PKB²⁶. Państwowy dług publiczny na koniec 2020 r. wyniósł 1 111 272,5 mln zł. Relacja PDP do PKB w 2020 r. wyniosła 48%²⁷.

Dług publiczny według metody krajowej na koniec II kwartału 2021 r. wyniósł 1 152 190,6 mln zł, co oznacza spadek o 28,7 mln zł (0,002%) w ujęciu kwartał do kwartału. Wraz ze wzrostem PKB odnotowanym w II kwartale 2021 r. oznacza to spadek poziomu PDP w relacji do PKB.

Powyższe potwierdza, jak ważnym elementem w zarządzaniu długiem publicznym są relacje długu publicznego liczonego zgodnie z metodyką wypracowaną w kraju a wymaganiami UE w tym zakresie.

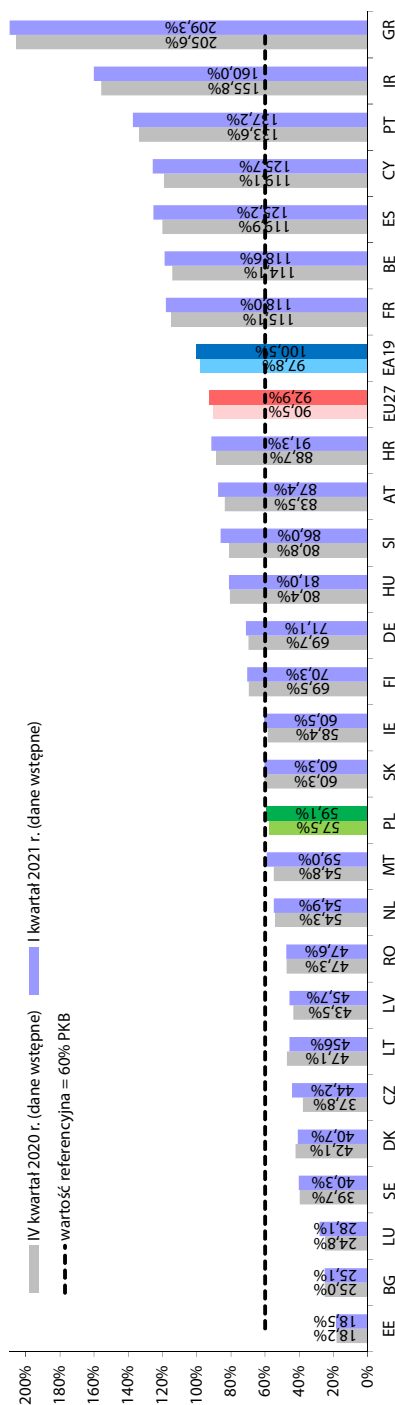
²⁶ *Zadłużenie Sektora Finansów Publicznych I kw./2021*, s. 7; Eurostat, *Quarterly government debt*, b.r., https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/gov_10q_ggdebt/default/table?lang=en (dostęp: 16.09.2021).

²⁷ *Zadłużenie Sektora Finansów Publicznych IV kw./2020*, „Biuletyn Kwartałny Ministerstwa Finansów”, dane na 31 marca 2021 r., s. 1, <https://www.gov.pl/web/finanse/zadluzenie-sektora-finansow-publicznych> (dostęp: 16.09.2021).



Wykres 3. Państwowy dług publiczny, dług EDP i dług Skarbu Państwa w relacji do PKB (stany na koniec lat)

Źródło: Zadłużenie Sektora Finansów Publicznych II kw./2021, s. 6.



Wykres 4. Dług EDP Polski, krajów Unii Europejskiej oraz strefy euro w relacji do PKB

Źródło: Eurostat, Database, b.r., <https://ec.europa.eu/eurostat/data/database> (dostęp: 16.09.2021).

Jak wynika z przedstawionych źródeł, różnica w zakresie obliczania długu publicznego w metodologii unijnej i polskiej prowadzi do znacznych rozbieżności w jego wartości oraz ujęciu w relacji do PKB.

5. Konsekwencje ustawy nowelizującej

Już dzisiaj Bankowy Fundusz Gwarancyjny jest częścią sektora finansów publicznych według metodologii unijnej, ponieważ w 2014 r. został uznany za jednostkę spełniającą kryteria funkcjonalne, powodujące zaliczenie go do sektora instytucji rządowych i samorządowych.

Jak wynika z informacji o wynikach kontroli Najwyższej Izby Kontroli pn. *Zarządzanie długiem publicznym i płynnością jednostek sektora finansów publicznych*²⁸, w Ministerstwie Finansów zostały podjęte prace nad zmianą sposobu wyliczania długu publicznego. W ramach projektu „Reforma systemu budżetowego – etap 1” były prowadzone analizy nad rozszerzeniem sektora finansów publicznych o niektóre jednostki, w tym fundusze w Banku Gospodarstwa Krajowego i Bankowym Funduszu Gwarancyjnym. Zespół roboczy nie zarekomendował jednak ujednolicenia w omawianym zakresie, choć m.in. Najwyższa Izba Kontroli postulowała ujednolicenie metodologii liczenia długu publicznego, aby procedury ostrożnościowe i sanacyjne określone w ustawie o finansach publicznych obejmowały jednocześnie pełen dług wyliczany według metodologii unijnej. W ten sposób zostałaby ograniczona możliwość niekontrolowanego wzrostu zadłużenia nieujmowanego w długu liczonym według metodologii krajowej.

Zakres podmiotowy sektora finansów publicznych, którego zadłużenie jest zaliczane do PDP, określa art. 9 ustawy o finansach publicznych. Do katalogu form i podmiotów zaliczanych do sektora finansów publicznych należą:

- 1) organy władzy publicznej, w tym organy administracji rządowej, organy kontroli państwowej i ochrony prawa oraz sądy i trybunały;
- 2) jednostki samorządu terytorialnego oraz ich związki;
- 2a) związki metropolitalne;
- 3) jednostki budżetowe;

²⁸ Najwyższa Izba Kontroli, *Informacja o wynikach kontroli. Zarządzanie długiem publicznym i płynnością jednostek sektora finansów publicznych*, KBF.430.004.2020, nr ewid. 48/2020/P/19/013/KBF, s. 18, https://www.nik.gov.pl/kontrola/wyniki-kontroli-nik/pobierz,kbf-p_19_013_201911061123441573035824~01,typ,k.pdf (dostęp: 16.09.2021).

- 4) samorządowe zakłady budżetowe;
- 5) agencje wykonawcze;
- 6) instytucje gospodarki budżetowej;
- 7) państwowe fundusze celowe;
- 8) Zakład Ubezpieczeń Społecznych i zarządzane przez niego fundusze oraz Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego i fundusze zarządzane przez prezesa Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego;
- 9) Narodowy Fundusz Zdrowia;
- 10) samodzielne publiczne zakłady opieki zdrowotnej;
- 11) uczelnie publiczne;
- 12) Polska Akademia Nauk i tworzone przez nią jednostki organizacyjne;
- 13) państwowe i samorządowe instytucje kultury;
- 14) inne państwowe lub samorządowe osoby prawne utworzone na podstawie odrębnych ustaw w celu wykonywania zadań publicznych, z wyłączeniem przedsiębiorstw, instytutów badawczych, instytutów działających w ramach Sieci Badawczej Łukasiewicz, banków oraz spółek prawa handlowego.

Powyższy katalog w kontekście państwowego długu publicznego jest równoznaczny z brakiem ujęcia zadłużenia podmiotu, który nie jest wymieniony w art. 9 ustawy o finansach publicznych, w tym długu. Wśród tych jednostek nie są wymienione banki państwowe ani spółki prawa handlowego, w tym spółki celowe Skarbu Państwa, takie jak Państwowy Fundusz Rozwoju. W związku z tym zadłużenie tych podmiotów, nawet jeśli zaciągane jest na realizację zadań publicznych i pokrywanie wydatków, które zazwyczaj ujmowane są w budżecie państwa, nie jest zaliczane do państwowego długu publicznego²⁹.

Poszerzenie, począwszy od roku 2022, zakresu podmiotowego sektora finansów publicznych o Bankowy Fundusz Gwarancyjny niewątpliwie przyczyniło się do zmniejszenia różnic w zakresie metodologii unijnej i polskiej, dotyczących sektora finansów publicznych, w tym również do zniwelowania rozbieżności w sposobie obliczania długu publicznego. Co więcej, biorąc pod uwagę wyniki finansowe Bankowego Funduszu Gwarancyjnego z ostatnich lat, rozwiązanie to korzystnie wpłynęło na relacje długu publicznego do PKB.

Jednocześnie w kontekście wyżej omówionych zagadnień, dokonując oceny merytorycznej analizowanego rozwiązania, dostrzec należy jego wybiórczy charakter i brak odniesienia do całości problematyki

²⁹ Najwyższa Izba Kontroli, *Informacja o wynikach kontroli...*, s. 20.

państwowego długu publicznego. Powyższa wada zasługuje w szczególności na uwagę przez pryzmat też wskazanych w uzasadnieniu do ustawy z dnia 11 sierpnia 2021 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw.

Bibliografia

- Bankowy Fundusz Gwarancyjny, *2020 Raport Roczny*, 2020, <https://www.bfg.pl/wp-content/uploads/bfg-raport-2021-www.pdf> (dostęp: 16.09.2021).
- Bankowy Fundusz Gwarancyjny, *Raport Roczny 2018*, 2018, <https://www.bfg.pl/wp-content/uploads/bfg-rr-2018-pl.pdf> (dostęp: 16.09.2021).
- Bankowy Fundusz Gwarancyjny, *Raport Roczny 2019*, 2019, <https://www.bfg.pl/wp-content/uploads/raportroczny-bfg-2019-pl.pdf> (dostęp: 16.09.2021).
- Brzozowska K., *Zadłużenie jednostek samorządu terytorialnego w Polsce na tle długu publicznego kraju*, „Ekspertyzy i Opracowania” 2018, nr 68, https://www.nist.gov.pl/files/texts/1547546259_EKSPERTYZA%2068.pdf (dostęp: 16.09.2021).
- Eurostat, *Database*, b.r., <https://ec.europa.eu/eurostat/data/database> (dostęp: 16.09.2021).
- Eurostat, *Quarterly government debt*, b.r., https://ec.europa.eu/eurostat/data-browser/view/gov_10q_ggdebt/default/table?lang=en (dostęp: 16.09.2021).
- Misiąg W., *Ustawa o finansach publicznych. Ustawa o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Komentarz*, Legalis, 2019.
- Najwyższa Izba Kontroli, *Informacja o wynikach kontroli. Zarządzanie długiem publicznym i płynnością jednostek sektora finansów publicznych*, KBF.430.004.2020, nr ewid. 48/2020/P/19/013/KBF, https://www.nik.gov.pl/kontrola/wyniki-kontroli-nik/pobierz,kbf~p_19_013_201911061123441573035824~01,typ,k.pdf (dostęp: 16.09.2021).
- Uzasadnienie do rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw, druk nr 1277, <https://www.sejm.gov.pl/sejm9.nsf/PrzebiegProc.xsp?nr=1277> (dostęp: 16.09.2021).
- Zadłużenie Sektora Finansów Publicznych IV kw./2020*, „Biuletyn Kwartalny Ministerstwa Finansów”, 2021, <https://www.gov.pl/web/finanse/zadluzenie-sektora-finansow-publicznych> (dostęp: 16.09.2021).
- Zadłużenie Sektora Finansów Publicznych I kw./2021*, „Biuletyn Kwartalny Ministerstwa Finansów”, 2021, <https://www.gov.pl/web/finanse/zadluzenie-sektora-finansow-publicznych> (dostęp: 16.09.2021).
- Zadłużenie Sektora Finansów Publicznych II kw./2021*, „Biuletyn Kwartalny Ministerstwa Finansów”, 2021, <https://www.gov.pl/web/finanse/zadluzenie-sektora-finansow-publicznych> (dostęp: 16.09.2021).