

Grzegorz Górniewicz

## POLSKI DŁUG PUBLICZNY W LATACH 2000-2010

**Słowa kluczowe:** dług publiczny, sektor rządowy, sektor samorządowy, demografia

### Streszczenie

Dług publiczny stanowi aktualnie jeden z największych problemów ekonomicznych Polski. W ostatnich latach jego skala systematycznie rosła. Zwiększało się zarówno zadłużenie sektora rządowego jak i samorządowego. Ministerstwo finansów podejmowało próby ograniczenia długu publicznego poprzez wcześniejsze wykupywanie zobowiązań i księgowe manipulacje.

### Wstęp

Polski dług publiczny posiada relatywnie bogatą historię. Problem ten na większą skalę pojawił się już w latach siedemdziesiątych ubiegłego stulecia. Wówczas ekipa Edwarda Gierka starała się dogonić uciekający świat dzięki wykorzystaniu zagranicznych kredytów. W latach osiemdziesiątych zadłużenie Polski nadal wzrastało. Przyczyną tego wzrostu było niespłacanie w terminie wszystkich zobowiązań. Na początku okresu transformacji ustrojowej Polska wynegocjowała stosunkowo korzystne warunki redukcji długu zagranicznego (zewnętrznego). Jednak jego skala nadal się zwiększała. Dodatkowym problemem okazało się nieznanne w zasadzie dotychczas zadłużenie krajowe (wewnętrzne). Stanowi ono wraz ze wspomnianym zadłużeniem zagranicznym dług publiczny, któremu poświęcona została niniejsza publikacja.

Definicja sensu largo długu publicznego znajduje się w dokumentach uzupełniających do Traktatu z Maastricht. Według niej dług ten oznacza „łączne zobowiązania Skarbu Państwa wobec podmiotów krajowych i zagranicznych z tytułu zaciągniętych kredytów w instytucjach finansowych oraz bezpośrednio od rządów krajów członkowskich Klubu Paryskiego lub które były gwarantowane albo ubezpieczone przez te rządy bądź ich agendy, a także pozostających do wykupienia skarbowych papierów wartościowych emitowanych na rynek krajowy i zagraniczny oraz

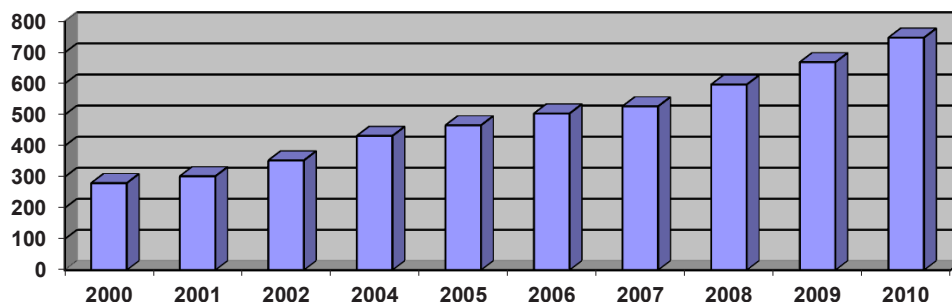
*inne ewidencjonowane zobowiązania Skarbu Państwa*<sup>1</sup>. W Polsce dług publiczny określony jest w ustawie o finansach publicznych z 27 sierpnia 2009 r.<sup>2</sup>.

### Skala i struktura zadłużenia publicznego

Do końca 1999 r. w Polsce szczegółowo ewidencjonowano tylko dług budżetu państwa. Kompleksową ewidencję długu publicznego, uwzględniającą między innymi zadłużenie jednostek samorządu terytorialnego, prowadzi się dopiero od 2000 r.

W pierwszej dekadzie XXI w. odnotowano permanentny wzrost polskiego długu publicznego (zob. ryc. 1). Jeszcze w 2000 r. wynosił on nieco ponad 280 mld zł, żeby w 2010 r. osiągnął 747,9 mld zł (52,8% PKB). Według metodologii unijnej (ESA 95), czyli wraz z zadłużeniem Krajowego Funduszu Drogowego, dług publiczny uplasował się na poziomie 776,8 mld zł, co stanowiło 54,9% PKB.

**Ryc.1. Polski dług publiczny w latach 2000-2010 (w mld PLN)**



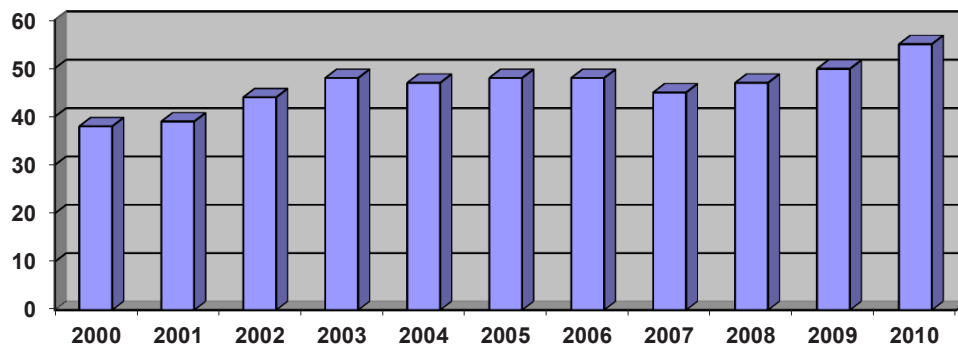
**Źródło:** Opracowanie własne na podstawie: *Rocznik Statystyczny Rzeczypospolitej Polskiej 2003*, GUS, Warszawa 2003, s. 535-536; *Rocznik Statystyczny Rzeczypospolitej Polskiej 2005*, GUS, Warszawa 2005, s. 628-629; *Rocznik Statystyczny Rzeczypospolitej Polskiej 2007*, GUS, Warszawa 2007, s. 626-627 oraz *Rocznik Statystyczny Rzeczypospolitej Polskiej 2009*, GUS, Warszawa 2009, s. 644.

W ostatnich trzech latach pogorszyła się też relacja długu publicznego do PKB (zob. ryc. 2). Na koniec 2010 wyniosła ona równo 54,9%, czyli tylko o 0,1% mniej od dopuszczalnej granicy (55%).

<sup>1</sup> A. Chmielewski, Raport o gospodarce. Dług publiczny, *Życie Gospodarcze* 1997, nr 9, s. 16.

<sup>2</sup> Ustawa o finansach publicznych z dnia 27 sierpnia 2009 r. Dz. U. 2009, nr 157, rozdz. 1, art. 72.

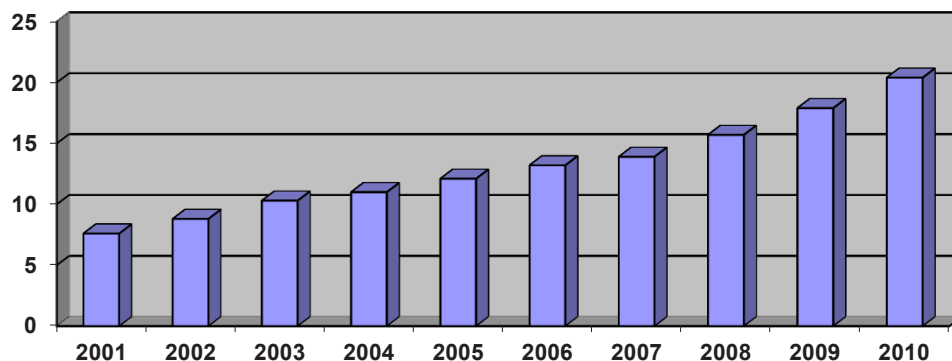
Rys. 2. Relacja długu publicznego do PKB (w %)



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Eurostatu i Ministerstwa Finansów.

W ostatnich latach stale zwiększała się suma polskiego długu publicznego przypadająca na jednego mieszkańca (zob. ryc. 3). Jeszcze w 2001 r. kwota na wynosiła niecałe 8 tys. zł, by na koniec 2010 przekroczyć 20 tys. zł.

Ryc. 3. Dług publiczny Polski w przeliczeniu na jednego mieszkańca (w tys. zł)



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Eurostatu i MFW.

W całym analizowanym okresie w strukturze długu publicznego zdecydowanie dominował dług sektora rządowego, stanowiący ponad 94% całego zadłużenia. Ponadto dług publiczny składał się z zadłużenia samorządowego i długu sektora ubezpieczeń społecznych. Szczegółowe dane przedstawia tab. 1.

Tab. 1. Dług publiczny w Polsce w latach 2000-2010 (w mln zł)

WYSZCZEGÓLNIENIE	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
<b>OGÓLEM</b>	<b>280322</b>	<b>302106</b>	<b>353843</b>	<b>408631</b>	<b>432282</b>	<b>466591</b>	<b>504991</b>	<b>527442</b>	<b>597797</b>	<b>669881</b>	<b>747906</b>
<b>I. Dług sektora rządowego</b>	<b>271096</b>	<b>291320</b>	<b>338572</b>	<b>392083</b>	<b>413887</b>	<b>439335</b>	<b>481708</b>	<b>500214</b>	<b>566907</b>	<b>623596</b>	<b>692362</b>
Dług Skarbu Państwa	265888	282617	326770	378505	402233	439335	476552	498963	565461	623390	691211
I. Krajowy	145053	183708	218213	250727	291031	313727	352328	377841	415718	453617	507011
I.1. SPW ogółem	132985	176048	21237	245979	286888	311966	350354	380169	419423	462484	506984
SPW krótkoterminowe	23442	35215	42030	48067	46900	24400	25800	22586	50403	47545	27966
SPW średnioterminowe	79825	108050	130871	151335	145416	165800	157729	15168	139760	197810	243450
SPW długoterminowe	29718	32782	39468	46577	94572	121766	167005	204415	229260	217129	235569
I.2. Pozostały dług	12997	8980	6995	5187	4771	3513	5156	240	779	460	27
2. Zagraniczny	120835	98909	108557	127778	111202	124689	126198	121122	149744	168773	194839
2.1. Obligacje skarbowe wyemitowane na międzynarodowy rynek kapitałowy	22537	23366	29187	44267	48462	83862	90639	92254	121156	134065	155468
2.2. Obligacje zagraniczne	4463	7229	18829	39804	44894	79970	88878	90935	120148	133218	154588
2.3. Obligacje typu Brady	18074	16136	10358	4463	3568	3892	1761	1319	1008	847	880
2.4. Kredyty i pożyczki w walutach wymiennalnych	98298	75542	79369	83511	62740	40827	35559	28868	28588	34708	39371
2.4.1. Klub Paryski	87725	64987	65960	67122	50255	25154	17941	10526	3173	326	307
2.4.2. Europejski Bank Inwestycyjny	1915	-	-	-	-	9340	11365	13042	19266	20846	22361
2.4.3. Bank Światowy	7260	6934	7215	7477	4390	4735	4812	4093	4661	12386	15683
2.4.4. Pozostałe	1398	3620	6193	8912	8095	1598	1441	1207	1488	1150	1020
<b>II. Dług sektora samorządowego</b>	<b>9225</b>	<b>10786</b>	<b>15270</b>	<b>16548</b>	<b>18393</b>	<b>20172</b>	<b>23283</b>	<b>24483</b>	<b>28115</b>	<b>39325</b>	<b>53525</b>
<b>III. Dług sektora ubezpieczeń społecznych</b>	<b>3125</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>7084</b>	<b>5060</b>	<b>2745</b>	<b>2775</b>	<b>6960</b>	<b>2019</b>

**Źródło:** Opracowanie własne na podstawie: *Mały Rocznik Statystyczny Polski 2010*, GUS, Warszawa 2010, s. 441-442; *Mały Rocznik Statystyczny Polski 2011*, GUS, Warszawa 2011, s. 442-444; *Rocznik Statystyczny Rzeczypospolitej Polskiej 2003*, GUS, Warszawa 2003, s. 535-536; *Rocznik Statystyczny Rzeczypospolitej Polskiej 2005*, GUS, Warszawa 2005, s. 628-629; *Rocznik Statystyczny Rzeczypospolitej Polskiej 2007*, GUS, Warszawa 2007, s. 626-627 oraz *Rocznik Statystyczny Rzeczypospolitej Polskiej 2009*, GUS, Warszawa 2009, s. 644.

## Zadłużenie Skarbu Państwa

Nieomal w całym analizowanym okresie największa część zadłużenia przypadła na inwestorów krajowych znajdujących się poza systemem bankowym. Na koniec 2010 roku kwota ta przekroczyła 248 mld zł, a od 2000 r. wzrosła ponad czterokrotnie. Największy wzrost (ponad siedmiokrotny) zanotowali inwestorzy zagraniczni, zaś w przypadku banków krajowych wzrost był ponad dwukrotny. Poniższa tabela przedstawia strukturę podmiotową krajowego długu Skarbu Państwa.

**Tab. 2. Dług krajowy Skarbu Państwa wg wierzycieli (w mld zł)**

Wyszczególnienie	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Banki krajowe	66,6	77,3	78,6	86,1	85,7	75,0	80,6	87,8	135,6	146,0	130,5
Inwestorzy krajowi poza systemem bankowym	61,5	86,9	109,3	123,9	143,5	171,5	197,3	218,0	228,7	235,1	248,2
Inwestorzy zagraniczni	17,7	20,7	31,3	41,1	62,3	68,9	74,3	74,4	55,8	81,8	128,3

**Źródło:** Opracowanie własne na podstawie: *Dług publiczny – Raport Roczny 2010*, Ministerstwo Finansów, Warszawa 2011, s. 105; *Mały Rocznik Statystyczny Polski 2010*, GUS, Warszawa 2010, s. 441-442; *Rocznik Statystyczny Rzeczypospolitej Polskiej 2003*, GUS, Warszawa 2003, s. 535-536; *Rocznik Statystyczny Rzeczypospolitej Polskiej 2005*, GUS, Warszawa 2005, s. 628-629; *Rocznik Statystyczny Rzeczypospolitej Polskiej 2007*, GUS, Warszawa 2007, s. 626-627 oraz *Rocznik Statystyczny Rzeczypospolitej Polskiej 2009*, GUS, Warszawa 2009, s. 644.

Tab. 3 przedstawia strukturę zadłużenia Skarbu Państwa z tytułu wyemitowanych skarbowych papierów wartościowych. Zdecydowanie dominują w niej obligacje skarbowe i stałoprocentowe. Suma wszystkich wyemitowanych krajowych skarbowych papierów wartościowych co roku się zwiększała i osiągnęła na koniec okresu wielkość 507 mld zł. Na początku analizowanego okresu było to 176 mld zł.

**Tab. 4. Struktura zadłużenia Skarbu Państwa z tytułu skarbowych papierów wartościowych w latach 2001-2010 (w mld zł)**

Wyszczególnienie	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Bony skarbowe	35,2	42,0	48,1	46,9	24,4	25,8	22,6	50,4	47,5	28,0
Obligacje skarbowe	140,8	170,3	197,9	240,0	287,6	324,7	357,6	369,0	414,9	479,0
Obligacje stałoprocentowe	102,7	140,4	175,3	209,1	249,7	278,2	294,6	300,4	348,6	394,4
Obligacje zmiennoprocentowe	38,1	29,9	22,6	28,3	33,2	40,1	54,8	57,8	55,4	69,7
Obligacje indeksowane	0,0	0,0	0,0	2,6	4,7	6,5	8,2	10,8	10,9	14,9
Ogółem	176,0	212,4	246,0	286,9	312,0	350,5	380,2	419,4	462,5	507,0

**Źródło:** Opracowanie własne na podstawie: Dług publiczny – Raport Roczny 2010, Ministerstwo Finansów, Warszawa 2011, s. 105.

Dla bardziej precyzyjnego poznania omawianej tematyki należy też przyjrzeć się strukturze sprzedaży skarbowych papierów wartościowych (tab. 5). W całym prezentowanym okresie dominowały obligacje krajowe, przy czym w ostatnim czasie ich przewaga jest największa.

**Tab. 5. Struktura sprzedaży skarbowych papierów wartościowych na rynku krajowych i rynkach zagranicznych w latach 2001-2010 (w mld zł)**

Wyszczególnienie	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Bony skarbowe	35,2	42,0	48,1	46,9	24,4	25,8	22,6	50,4	47,5	33,9
Obligacje krajowe	45,8	67,6	68,4	93,8	94,1	102,4	83,3	68,4	104,0	130,3
Obligacje zagraniczne	3,8	10,9	18,2	14,1	38,3	13,6	10,4	8,3	25,6	27,4
Ogółem	98,1	126,5	143,6	156,6	159,4	145,0	116,2	127,1	177,1	191,6

**Źródło:** Opracowanie własne na podstawie: Dług publiczny – Raport Roczny 2010, Ministerstwo Finansów, Warszawa 2011, s. 103.

Z tytułu sprzedaży skarbowych papierów wartościowych zmieniało się zadłużenie Skarbu Państwa. Z wyjątkiem lat 2006 i 2007 ulegało ono permanentnemu zwiększeniu (zob. tab. 6). Na koniec 2010 r. najbardziej wzrosło ono z powodu emisji obligacji krajowych (63,5 mld zł). Sprzedaż obligacji zagranicznych spowodowała w tym samym czasie wzrost długu o 19,9%.

**Tab. 6. Zmiana zadłużenia Skarbu Państwa z tytułu wyemitowanych skarbowych papierów wartościowych w latach 2001-2010 (w mld zł)**

Wyszczególnienie	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Bony skarbowe	11,8	6,8	6,0	-1,2	-22,5	1,4	-3,2	27,8	-2,9	-19,6
Obligacje krajowe	21,4	29,0	27,0	41,2	46,1	35,9	31,2	10,0	45,6	63,5
Obligacje zagraniczne	2,0	5,4	12,3	13,0	38,3	9,8	10,2	7,8	16,4	19,9
Ogółem	35,2	41,3	45,3	53,0	61,9	47,2	38,1	45,6	59,1	63,8

**Źródło:** Opracowanie własne na podstawie: Dług publiczny – Raport Roczny 2010, Ministerstwo Finansów, Warszawa 2011, s. 103.

Szczególnie niepokojący jest fakt, że dynamiczny wzrost długu publicznego w Polsce w latach 2007-2010 dokonuje się przy masowej wyprzedaży majątku narodowego. W 2009 r. przychody z prywatyzacji przyniosły 12 mld zł, w 2010 przekroczyły 25 mld zł, a w planach w kolejnym roku mają wynieść około 15 mld zł. Ponadto w tym okresie rząd zabierał państwowym spółkom prawie całe wypracowane zyski<sup>3</sup>.

W strukturze walutowej zadłużenia Skarbu Państwa zdecydowanie dominuje polski złoty (zob. tab. 7), co jest niewątpliwie korzystnym zjawiskiem. Drugą walutą, przyjmując powyższe kryterium, okazało się euro. W ostatnich latach obniżył się natomiast udział amerykańskiego dolara, który na początku analizowanego okresu plasował się jeszcze na drugiej pozycji.

**Tab. 7. Struktura walutowa zadłużenia Skarbu Państwa w latach 2001-2010 (w mld zł)**

Wyszczególnienie	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
PLN	172,1	212,7	250,4	291,7	315,5	352,3	380,4	420,2	462,7	507,0
EUR	42,6	50,7	72,2	69,5	81,8	89,4	87,3	107,5	119,1	139,3
USD	49,0	41,9	32,8	22,9	22,7	17,3	13,3	14,4	22,8	26,9
JPV	4,7	4,7	5,6	6,3	9,0	9,5	9,0	13,6	12,2	13,4
CHF	3,3	3,6	3,5	3,8	6,2	5,8	8,4	12,1	12,8	15,3
Pozostałe	12,3	14,3	14,5	8,7	5,0	4,1	3,1	2,1	1,8	0,0
Ogółem	283,9	327,9	378,9	402,9	440,2	478,5	501,5	569,9	631,5	701,9

**Źródło:** Opracowanie własne na podstawie: Dług publiczny – Raport Roczny 2010, Ministerstwo Finansów, Warszawa 2011, s. 107.

W ciągu pierwszej dekady XXI w. rosły koszty obsługi zadłużenia Skarbu Państwa (zob. poniższa tab.). Na koniec 2010 r. przekroczyły one 34 mld zł, z czego zdecydowana większość przypadła na obsługę długu krajowego (prawie 27 mld zł). W tym samym czasie koszty obsługi długu stanowiły 2,4% PKB, a w relacji do

<sup>3</sup> Z. Kuźmiuk, 300 mln zł dziennie!, Gazeta Finansowa 2010, nr 34, s. 5.

wydatków budżetu państwa było to 11,6%. Pod tym względem, na przestrzeni analizowanego okresu, można mówić o względnej stabilności.

**Tab. 8. Koszty obsługi zadłużenia Skarbu Państwa w latach 2001-2010**  
(w mld zł)

Wyszczególnienie	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
<b>Ogółem</b>	20,9	24,0	24,1	22,7	25,0	27,8	27,6	25,1	32,1	34,1
<b>Krajowe</b>	17,1	20,3	20,4	18,5	21,3	23,3	22,6	20,0	25,6	26,8
<b>Zagraniczne</b>	3,8	3,7	3,8	4,2	3,7	4,5	5,0	5,1	6,7	7,4
<b>Ogółem / PKB</b>	2,7%	3,0%	2,9%	2,5%	2,5%	2,6%	2,4%	2,0%	2,4%	2,4%
<b>Ogółem/ wydatków budżetu państwa</b>	12,1%	13,1%	12,8%	11,5%	12,0%	12,5%	10,9%	9,0%	10,8%	11,6%

**Źródło:** Opracowanie własne na podstawie: Dług publiczny – Raport Roczny 2010, Ministerstwo Finansów, Warszawa 2011, s. 106.

W prezentowanym okresie nastąpił wzrost zadłużenia zagranicznego Polski. Wynikał on z kilku zasadniczych powodów. Jednym z nich było wyraźne umocnienie się złotego względem dolara amerykańskiego oraz zaciąganie nowych kredytów, przeznaczonych na szeroko pojęte potrzeby transformacji ustrojowej. Strukturę tych kredytów przedstawia tab. 9.

**Tab. 9. Kredyty zaciągane w międzynarodowych instytucjach finansowych**  
(w mld zł)

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Bank Światowy	0,6	0,3	0,2	1,1	0,8	0,6	0,0	0,2	8,3	4,2
Europejski Bank Inwestycyjny	0,4	0,8	2,6	1,3	3,7	2,4	2,8	3,8	2,5	3,0
Bank Rozwoju Rady Europy	0,05	0,03	0,01	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
<b>Ogółem</b>	<b>1,4</b>	<b>1,3</b>	<b>3,0</b>	<b>2,3</b>	<b>4,5</b>	<b>3,0</b>	<b>2,8</b>	<b>4,0</b>	<b>10,8</b>	<b>7,2</b>
Saldo z tytułu zaciągnięcia i spłat	0,8	0,7	2,0	1,2	3,9	2,4	2,1	3,1	9,7	6,0

**Źródło:** Opracowanie własne na podstawie: Dług publiczny – Raport Roczny 2010, Ministerstwo Finansów, Warszawa 2011, s. 104.

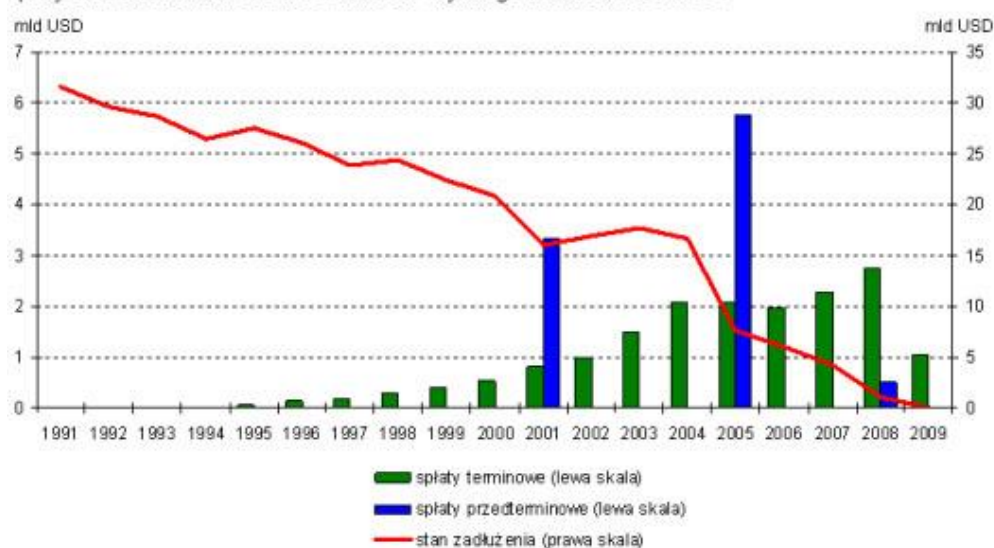


Najwięcej kredytów otrzymano od Banku Światowego i Europejskiego Banku Inwestycyjnego. Z kolei okresem, w którym najbardziej się zapożyczano były dwa ostatnie analizowane lata. W tym czasie też saldo z tytułu zaciągnięcia i spłat kredytów osiągało zdecydowanie najgorsze rezultaty.

Do ważnego wydarzenia doszło na koniec pierwszego kwartału 2009 r. Polska zakończyła wówczas w zasadzie spłacanie nierynkowego zadłużenia zagranicznego Skarbu Państwa, czyli długu wobec Klubu Paryskiego, który zrzesza wierzycieli rządowych<sup>4</sup>. W dniu 31 marca dokonana została spłata ostatniej raty o wartości 886 mln USD. Zadłużenie to było wynikiem porozumienia zawartego w kwietniu 1991 r. z 17 krajami wierzycielskimi o reorganizacji i redukcji polskiego długu zaciągniętego jeszcze w latach siedemdziesiątych, którego spłacanie zostało przerwane w latach osiemdziesiątych. W 1991 r. jego wielkość przekraczała 32 mld USD. Kwestie te ukazuje poniższy wykres.

**Ryc. 4. Stan oraz spłaty zadłużenia zagranicznego Polski wobec Klubu Paryskiego w latach 1991-2009**

*Spłaty oraz stan zadłużenia wobec Klubu Paryskiego w latach 1991-2009.*



**Źródło:** Dane Ministerstwa Finansów, [www.mf.gov.pl](http://www.mf.gov.pl).

<sup>4</sup> Do spłacenia pozostała jedynie część długu o wartości 118 mln USD. Są to zobowiązania wobec Japonii. Powyższa kwota będzie spłacana zgodnie z harmonogramem do 2014 r. Informacja Ministerstwa Finansów: Spłata długu wobec Klubu Paryskiego, [www.mf.gov.pl](http://www.mf.gov.pl)

Do spłacenia pozostało jeszcze „stare” zadłużenie (z lat siedemdziesiątych) wobec Klubu Londyńskiego, skupiającego banki komercyjne. Stanowią je obligacje Brady’ego, a termin ich wykupu przypada na 2024 r.<sup>5</sup>. Dopiero wtedy ostatecznie Polska pozbędzie się długu po ekipie E. Gierka.

W ostatnim czasie Polska zaciągała również nowe kredyty za granicą. W październiku 2010 r. Europejski Bank Inwestycyjny udzielił polskiemu rządowi kredytu w wysokości 2 mld euro. Był to największy kredyt udzielony przez EBI państwu członkowskiemu, które przystąpiło do Unii po 2004 r. Pozyskane środki miały być przeznaczone na finansowanie projektów z unijnych programów: Innowacyjna Gospodarka (m.in. inwestycje w sektor małych i średnich przedsiębiorstw), Kapitał Ludzki (m.in. na zatrudnienie i szkolnictwo), Infrastruktura i Środowisko (m.in. na działania w ramach programu Natura 2000) i Rozwój Polski Wschodniej (m.in. na przyspieszenie rozwoju społeczno-gospodarczego pięciu regionów zaliczanych do najmniej rozwiniętych w UE). Okres kredytowania wynosi 15 lat. Faktyczna stopa oprocentowania zostanie ustalona w chwili uruchomienia kredytu, ale jak powiedział Jacek Rostowski, minister finansów będzie to około o 1% mniej niż oprocentowanie dziesięcioletnich obligacji nominowanych w euro, których oprocentowanie wynosi 3,8%. Łącznie w 2010 r. wartość umów między Polską, a EBI wyniosła ponad 5 mld euro. Polska stała się szóstym największym biorcą kredytów z EBI po Hiszpanii, Włoszech, Niemczech, Wielkiej Brytanii i Francji. Kwota kredytów udzielonych przez EBI Polsce okazała się największa wśród nowych członków UE. W ostatnich pięciu latach wyniosła łącznie około 19 mld euro<sup>6</sup>.

## Zadłużenie samorządów terytorialnych

Oprócz długu Skarbu Państwa istotną część zadłużenia publicznego Polski stanowiły w ostatnich latach długi samorządów. Na koniec 2010 r. zadłużenie to wynosiło ponad 53,5 mld zł, co okazało się o ponad 14 mld zł wyższą sumą od uzyskanej w poprzednim roku.

Teoretycznie istnieją bariery ograniczające zadłużanie się sektora samorządowego. Dług nie może przekroczyć 60% ich rocznych dochodów, a na spłatę nie można przeznaczyć więcej niż 15% tych dochodów. Samorzady miały jednak metody obchodzenia tych limitów. Zalicza się do nich następujące sposoby:

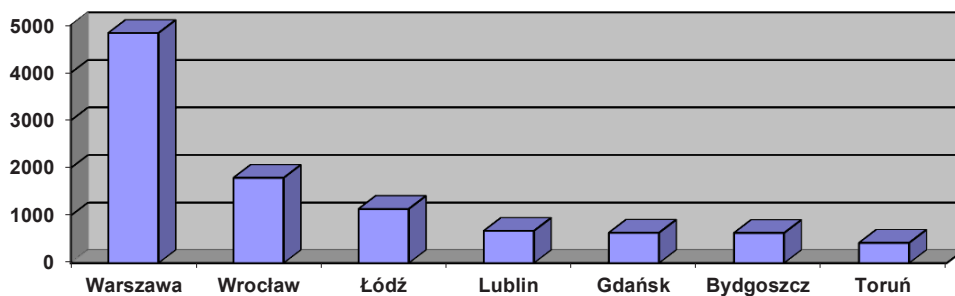
<sup>5</sup> Zgodnie z informacjami podawanymi przez Ministerstwo Finansów do spłacenia pozostaje zadłużenie zagraniczne Polski wobec banków komercyjnych w wysokości 340,5 mln dolarów.

<sup>6</sup> G. Górniewicz, *Dług publiczny. Historia, teraźniejszość, przyczyny i perspektywy*, Oficyna Wydawnicza Mirosław Wrocławski, Bydgoszcz 2012, s. 199.

1. „na spółkę” – samorządy przekazują spółce niektóre zadania i to ona zaciąga zobowiązania, które nie obciążają gminy<sup>7</sup>;
2. „na leasing” – samorządy zamiast zaciągnąć kredyt, leasingują produkt lub usługę. Dzięki czemu zobowiązanie wpisane jest w wydatki sztywne budżetu, ale nie powiększa długu;
3. „na dobrego wujka” – samorząd zawiera z wykonawcą umowę (np. na wybudowanie drogi w ciągu roku), ale za sumę, którą może sfinansować w ciągu 20 lat i to jemu samorząd będzie spłacał raty. Raty te nie będą klasyfikowane jako dług, ale jako wydatki sztywne<sup>8</sup>.

Emitowane przez polskie miasta obligacje nie cieszyły się dużym zainteresowaniem potencjalnych inwestorów. Niska rentowność jest efektem ubocznym „wojny na marże”, jaką prowadziły banki. W ciągu 2010 r. stawki marż za organizację emisji spadły dwu-, trzykrotnie. Przykładowo, emisje obligacji miasta Gdańska był obłożone w zależności od terminu wykupu obligacji marżą od 0,39 do 0,55% ponad sześciomiesięczny WIBOR. Skutki spadku marż były co najmniej dwa. Pierwszym był duży wzrost zainteresowania emisjami obligacji komunalnych ze strony dużych miast (Warszawa wyemitowała obligacje za 900 mln zł, Poznań za 180 mln zł, Wrocław za 130 mln zł, a Gdańsk za 100 mln zł). Drugim skutkiem okazał się spadek atrakcyjności obligacji komunalnych w stosunku do poprzednich okresów. W 2010 r. większość obligacji komunalnych kupowały banki, które organizowały emisje<sup>9</sup>.

Ryc. 5. Zadłużenie wybranych polskich miast (w mln zł)



**Źródło:** Opracowanie własne na podstawie: K. Ostrowska, *Samorządy tracą na decyzjach polityków*, Rzeczpospolita 2010, nr 236, s. B4.

<sup>7</sup> Polskie miasta bardzo często stosowały tą metodę. Dotyczyło to przede wszystkim dużych ośrodków, które inwestowały na potęgę z myślą o piłkarskich mistrzostwach Europy w 2012 roku. Gdyby zsumować długi tych miast i zadłużenie spółek to okazałoby się, że bariera zadłużenia (60%) została przekroczona. W przypadku Gdańska i Poznania długi spółek przewyższały zadłużenie miast. M. Chądzyński, Długi zamiatane do spółek, „Dziennik Gazeta Prawna” 2010, nr 204, s. A1 i A5..

<sup>8</sup> G. Osiecki, Samorządy zagrażają budżetowi, „Dziennik Gazeta Prawna” 2010, nr 174, s. A3.

<sup>9</sup> M. Chądzyński, Obligacje miast mało atrakcyjne, „Dziennik Gazeta Prawna” 2010, nr 182, s. A12.

Powyższy rysunek przedstawia zadłużenie wybranych polskich miast według stanu na koniec sierpnia 2010 r. Zadłużenie miasta Warszawy wyniosło w tym czasie prawie 4,8 mld zł. Ponad miliardowe długi miały też Wrocław (nieomal 1,8 mld zł) oraz Łódź (ponad 1,1 mld zł). Według danych „Gazety Krakowskiej”<sup>10</sup> zadłużenie Krakowa w analogicznym okresie przekroczyło nieco 2 mld zł, a zdaniem portalu epoznan.pl<sup>11</sup> dług Poznania na koniec 2010 r. osiągnie poziom 2,6 mld. Relatywnie niskie zadłużenie miały w tym czasie inne duże polskie miasta, a mianowicie Gdańsk (638 mln zł), Szczecin (397 mln zł) i Katowice (383 mln zł)<sup>12</sup>.

Po rekordowym 2010 r. zadłużenie polskich samorządów wzrosło o 16 mld zł (1,1,% PKB) i osiągnęło sumę łączną ponad 55 mld zł. Według prognoz w 2011 r. samorzady zadłużą się o kolejne 14 mld zł. W sumie ich dług osiągnie poziom 69 mld zł, czyli ok. 4,7% PKB (w 2010 r. było to tylko 3,9% PKB)<sup>13</sup>. Jednak 69 mld zł stanowi tylko ok. 40% łącznych dochodów wszystkich samorządów (limit wynosi 60%). Udział zadłużenia samorządowego w długi całego państwa wzrośnie z 7% w 2010 do 8,5% w 2011 r. Od 2012 r. długi samorządów mają zacząć spadać, gdyż zadłużenie jest efektem apogeum programów inwestycyjnych wspomaganych funduszami UE, które przypadło na lata 2010-2011. Według prognoz w 2015 r. zadłużenie powinno spaść do niecałych 52 mld zł<sup>14</sup>.

W 2011 r. jedenaście polskich miast wydało prawdopodobnie (ostateczne dane nie były jeszcze znane w momencie składania pracy) więcej środków na obsługę długu niż mają wynosić limity<sup>15</sup> ich zdolności kredytowej ustalony przez ministerstwo finansów. Trzeba zaznaczyć, że limity te zaczną oficjalnie obowiązywać dopiero od 2014 r., ale już w 2011 r. samorzady uwzględniały je w swoich planach finansowych. Skarbnik Gdańska Teresa Blacharska uważa, że wysoki wskaźnik spłaty zadłużenia to efekt zamierzonej polityki miasta, które zamierza szybciej spłacić część swoich kredytów. Źródłem pokrycia tych wydatków ma być emisja obli-

<sup>10</sup> <http://krakow.naszemiasto.pl/artukul/603426,krakow-ma-juz-2-mln-zl-dlugu,id,t.html?kategoria=663>

<sup>11</sup> <http://www.epoznan.pl/index.php?section=news&subsection=news&id=17249>

<sup>12</sup> K. Ostrowska, *Samorzady tracą na decyzjach polityków*, Rzeczpospolita 2010, nr 236, s. B4.

<sup>13</sup> Według danych Komisji Europejskiej gorszą relację zadłużenia samorządów do PKB w 2010 r. posiadały Holandia (8,4%), Francja (8,3%), Łotwa (6,4%), Portugalia (5,2%), Niemcy (5,2%), Wielka Brytania (4,9 %) i Węgry (4,6%). Co zaskakujące dla przeżywającej w tym czasie ogromny finansowy kryzys Grecji stosunek ten wynosił tylko 0,9% PKB.

<sup>14</sup> G. Górniewicz, *Polski dług publiczny ze szczególnym uwzględnieniem sektora samorządowego*, [w:] *Studia z zakresu Prawa, Administracji i Zarządzania*, red. tomu S. Kamosiński, Instytut Prawa, Administracji i Zarządzania UKW w Bydgoszczy, Bydgoszcz 2012, s. 72.

<sup>15</sup> Przyszłe limity zadłużenia mają być wyliczane indywidualnie dla każdego samorządu. Wydatki na obsługę zadłużenia w relacji do ich dochodów nie mogą być wyższe niż średnia nadwyżka operacyjna w ostatnich trzech latach. Nadwyżka ta to różnica pomiędzy dochodami bieżącymi (powiększonymi o przychody ze sprzedaży majątku) a wydatkami bieżącymi. Premiuje to samorzady, które mają wysokie dochody własne. A. Cieślak-Wróblewska, *Miasta restrukturyzują długi*, Rzeczpospolita 2011, nr 56, s. B5.

gacji. Z kolei władze Warszawy planują przedterminowy wykup obligacji w 2013 r.<sup>16</sup>.

W Polsce jest łącznie 65 miast na prawach powiatu. Ich łączne zadłużenie miało w 2011 r. przekroczyć poziom 27,8 mld zł, co będzie stanowić ok. 48% ich dochodów. W przypadku trzech miast dług przekroczy 70% (Włocławek 81%, Poznań 72,4% i Toruń 70,5%). Jednak kredyty zaciągane na realizację projektów współfinansowanych z funduszy Unii Europejskiej można wyłączyć ze wskaźnika (w ustawie przewidziano próg 60%), co oznacza, że formalnie żadne miasto go nie przekroczy. Po wyłączeniach dług Torunia w relacji do PKB spadnie do 56%, Poznania do 50,8%, a Włocławka do 44,5%<sup>17</sup>.

Głównym czynnikiem wzrostu zadłużenia samorządów były i będą w najbliższym czasie wydatki inwestycyjne. Największe z nich dokonują się w Warszawie (17,6 mld zł), we Wrocławiu (5,8 mld zł) i w Poznaniu (5,2 mld zł). Powszechnie uważa się, że boom inwestycyjny wynika przede wszystkim z dofinansowania z unijnych programów pomocowych. Okazuje się, iż tylko 20-30% samorządowych inwestycji finansowanych jest ze źródeł UE. Zdecydowana większość pochodzi z kredytów i emisji obligacji<sup>18</sup>.

Minister finansów J. Rostowski starał się przerzucić odpowiedzialność za rosnący dług publiczny na samorządy. Jednak w rzeczywistości nie miał żadnych argumentów przy pomocy, których mógłby ograniczyć ich zadłużenie. Zgodnie z prawem rząd może interweniować dopiero wówczas, gdy dług danego samorządu przekroczy 60% jego dochodów, a na koniec 2009 r. w skali całego kraju wskaźnik ten wyniósł niecałe 26%. W połowie 2010 r. tylko osiem polskich gmin na 2413 przekroczyło próg 60%<sup>19</sup>. Przedstawiciele samorządów słusznie bronili się: „...mamy dosyć słuchania oskarżeń ze strony ministra Rostowskiego. Zapomina on dodać, że długi samorządów to znikoma część publicznego długu. Rząd zadłuża się na znacznie szerszą skalę, a nas krytykuje...”<sup>20</sup>. Zadłużenie samorządów na początku drugiej połowy września 2010 r. stanowiło tylko około 6% polskiego długu publicznego.

Na początku 2011 r. rząd zapowiadał ograniczenie zadłużania się samorządów. Zamierzano wprowadzić podobne rozwiązania do tych, które dotyczą budżetu centralnego. Docelowo samorządy nie będą mogły wydawać o 1% więcej, niż za-

<sup>16</sup> Ibidem, s. B4-B5.

<sup>17</sup> A. Cieślak-Wróblewska, *Długi miast ostro w górę*, Rzeczpospolita 2011, nr 67, s. A1 i B4.

<sup>18</sup> A. Cieślak-Wróblewska, *Nie tylko Unia winna długom miast*, Rzeczpospolita 2011, nr 301, s. B2.

<sup>19</sup> J. Olechowski, *Rząd ogranicza gminy*, Dziennik Gazeta Prawna 2010, nr 186, s. A5.

<sup>20</sup> J. Kowalczyk, *Potyczki skarbników z rządem*, Puls biznesu 2010, nr 185, s. 14.

robią w danym roku rozliczeniowym<sup>21</sup>. Dla wielu miast i gmin może to oznaczać wstrzymanie inwestycji. Żeby temu zapobiec ministerstwo finansów zaproponowało by mogły one kupować od innych prawo do wyższej luki budżetowej. Z analizy „Rzeczypospolitej” wynika, że największym sprzedawcą w 2012 r. byłyby Kraków (ok. 122 mln zł), Wrocław (ok. 113 mln zł) oraz Lublin (ok. 74 mln zł). Z kolei największe potrzeby pożyczkowe będą miały Katowice (ok. 178 mln zł), Toruń (ok. 160 mln zł) i Szczecin (ok. 158 mln zł)<sup>22</sup>.

Zgodnie z rozporządzeniem ministra finansów z 23 grudnia 2010 r. samorządy muszą do zadłużenia wliczać nie tylko kredyty, pożyczki i papiery dłużne, ale również zobowiązania z umów o partnerstwie publiczno-prywatnym, leasingu i umów z odroczonym terminem zapłaty dłuższym niż jeden rok. Według Krajowej Rady Regionalnych Izb Obrachunkowych w 2011 r. 86 samorządów może przekroczyć 60% limit długu wobec dochodów<sup>23</sup>.

Samorządy znalazły jednak pewien sposób na obejście powyższego rozporządzenia. Niektóre z nich (np. Szczecin) postanowiły uchwalić swoje budżety jeszcze przed wakacjami 2011 r., czyli zanim przepisy zaczną działać. „...*Idziemy za przykładem rządu, który twierdzi, że z wielu powodów lepiej jest uchwalić budżet wcześniej, jeszcze przed wakacjami. Uważamy, że jest to dobry kierunek...*” – powiedział skarbnik Szczecina, Stanisław Lipiński<sup>24</sup>.

## Działania zmierzające do zatrzymania wzrostu zadłużenia

Komisja Finansów publicznych zatwierdziła 20 października 2010 r. zmiany mające utrzymać w 2011 r. poziom długu poniżej progu 55% w stosunku do PKB<sup>25</sup>. Na zmiany te złożyły się:

- wzrost podatku VAT do 23 i 8% oraz ustalenie wspólnej stawki na żywność na poziomie 5%,
- obniżenie zasiłku pogrzebowego,
- zniesienie możliwości nieodpłatnego przekazywania nieruchomości Agencji Nieruchomości Rolnych (między innymi Lasom Państwowym, Polskiej Akade-

<sup>21</sup> G. Osiecki, *Rząd próbuje wyhamować zadłużanie się samorządów*, Dziennik Gazeta Prawna 2011, nr 4, s. A4.

<sup>22</sup> G. Górniewicz, *Dług...*, op. cit., s. 209.

<sup>23</sup> A. Cieślak-Wróblewska, *Nowe prawo, mniej inwestycji?*, Rzeczpospolita 2011, nr 18, s. B4.

<sup>24</sup> Ł. Zalewski, *Budżety miast przed wakacjami*, Dziennik Gazeta Prawna 2011, nr 89, s. B2.

<sup>25</sup> W Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz ustawie o finansach publicznych z 2009 roku zostały określone górne granice długu publicznego: 50, 55 i 60% PKB. G. Górniewicz, *Dług...*, op. cit., s. 41-42.

mii Nauk, szkołom publicznym, samorządom terytorialnym i zarządzającym specjalnymi strefami ekonomicznymi).

Według szacunków rządu podwyżka VAT przyniesie około 5 mld zł dodatkowych wpływów, a pozostałe zmiany powinny przynieść kwotę zbliżonej wartości<sup>26</sup>.

Ponadto od 2011 r. część instytucji publicznych będzie miało obowiązek deponowania wszystkich wolnych środków na rachunku ministra finansów. Według prognoz działanie to obniży o 1,3% relację długu do PKB. Konsolidacja ta spowoduje zmniejszenie potrzeb pożyczkowych<sup>27</sup>.

Polski rząd próbował również innych posunięć, mających zredukować zadłużenie, a przynajmniej poprawić jego statystyczny wizerunek. We wrześniu 2010 roku Polska wystąpiła do Komisji Europejskiej postulatem, żeby do długu publicznego nie wliczać aktywów zgromadzonych w Otwartych Funduszach Emerytalnych. Taka klasyfikacja długu publicznego pozwoliłaby w przypadku Polski zmniejszyć go o ok. 15% PKB i bez obaw spełniać kryterium konwergencji z Maastricht, będący jednym z warunków przystąpienia do strefy euro<sup>28</sup>. Polski postulat popierało osiem krajów, w tym pozostałe państwa Grupy Wyszehradzkiej (Czechy, Słowacja i Węgry). Jednym z głównych oponentów byli Niemcy, obawiający się jakiegokolwiek łagodzenia zasad liczenia długu publicznego ze względu na tworzenie precedensu, który mogliby w przyszłości wykorzystać przedstawiciele innych krajów<sup>29</sup>.

Polski postulat został odrzucony. Minister finansów otrzymał 22 października 2010 roku pismem odmowę w sprawie nie wliczania kosztów reformy emerytalnej do długu publicznego<sup>30</sup>. Strona polska jednak nie rezygnowała. „...**Polska przedstawi swoje stanowisko w sprawie liczenia długu publicznego na najbliższym szczycie UE. Odpowiedź Komisji Europejskiej na polskie postulaty nas nie satysfakcjonuje...**” – powiedziała dzień później PAP rzeczniczka resortu finansów Magdalena Kobos<sup>31</sup>.

Kilka tygodni później polskiemu rządowi udało się osiągnąć pewien sukces. Zgodnie z porozumieniem w pierwszych miesiącach 2011 r. Komisja Europejska miała przedstawić zasady, na podstawie których koszty reformy emerytalnej będą uwzględniane w ocenie sytuacji budżetowej nie tylko Polski, ale i pozostałych krajów Unii Europejskiej<sup>32</sup>.

<sup>26</sup> E. Glapiak, *Komisja finansów za ograniczeniem ulg*, Gazeta Giełdy Parkiet 2010, nr 245, s. 15.

<sup>27</sup> A. Glapiak, *Ograniczyć tempo przyrostu długu*, Rzeczpospolita 2010, nr 254, s. B7.

<sup>28</sup> G. Osiecki, *Albo OFE, albo strefa euro*, Dziennik Gazeta Prawna 2010, nr 177, s. A4.

<sup>29</sup> A. Słojewska, *Polska twardo walczy o lepsze statystyki*, Rzeczpospolita 2010, nr 218, s. B2-B3 oraz R. Woś, *Czechy, Słowacja i Węgry razem o OFE*, Dziennik Gazeta Prawna 2010, nr 204, s. A9.

<sup>30</sup> *Nie będzie zmian w liczeniu długu*, Rzeczpospolita 2010, nr 249, s. B3.

<sup>31</sup> G. Górniewicz, *Dług...*, op. cit., s. 210.

<sup>32</sup> A. Fandrejewska, *Dług i deficyt bez zmian*, Rzeczpospolita 2010, nr 290, s. B2.

W połowie marca 2011 r. zapadła ostateczna decyzja. Komisja Europejska nie będzie uwzględniała kosztów reformy emerytalnej w ocenie długu publicznego, ale łagodniej zostaną potraktowane deficyty budżetowe. Jeżeli w danym kraju deficyt w relacji do PKB przekroczy nieco 3%, ale została przeprowadzona znacząca reforma emerytalna, to nie zostanie przeprowadzona procedura nadmiernego deficytu. Nie podano jednak precyzyjnie o jaką wielkość chodzi<sup>33</sup>.

Według opinii Międzynarodowego Funduszu Walutowego, jeżeli polski rząd chciał rzeczywiście zmniejszyć deficyt budżetowy, działania podjęte w drugiej połowie 2010 r. powinny zostać rozszerzone. Konieczna była kontynuacja reformy emerytalnej oraz wprowadzenie stałej reguły dyscyplinującej wydatki państwa<sup>34</sup>.

Mimo krytycznej oceny MFW przyznał Polsce w grudniu 2010 r. zwiększenie elastycznej linii kredytowej (FlexibleCredit Line – FCL) z 21 do 29 mld USD. Linia ta jest instrumentem finansowym zapobiegającym rozprzestrzenianiu się kryzysu finansowego w państwach o solidnych podstawach gospodarczych. Dostęp do tego rodzaju kredytu otrzymały oprócz Polski tylko dwa kraje (Kolumbia – 3,5 mld USD i Meksyk – 47 mld USD). Ministerstwo finansów zapewniło, że Polska tak jak w przypadku poprzednich linii, nie ma zamiaru wykorzystywać przyznaných środków, lecz traktuje je jako zabezpieczenie przed zewnętrznym ryzykiem gospodarczym. Należy podkreślić, że posiadanie elastycznej linii kredytowej nie jest bezpłatne. W przypadku poprzedniej linii (21 mld USD) Polska musiała zapłacić MFW 52 mln USD. Nowej stawki nie ujawniono<sup>35</sup>. Na początku 2011 r. liczba elastycznych linii kredytowych wzrosła do trzynastu krajów<sup>36</sup>.

Pod koniec 2011 r. Ministerstwo Finansów zapowiedziało, że od kolejnego roku dług publiczny będzie liczony inaczej niż do tej pory. Pod uwagę będzie brany średnioroczny kurs walutowy, a nie jak dotychczas z 31 grudnia. Gdyby zasady te obowiązywały już w 2011 r. to zadłużenie zagraniczne zmniejszyłoby się o ok. 23 mld zł. Ministerstwo Finansów planowało także zmianę zasady liczenia długu netto. Miałaby ona polegać na wyłączeniu z długu pożyczonych pieniędzy, które są zdeponowane na koncie i nie zostały wykorzystane w konkretnym okresie<sup>37</sup>.

Plany ministerstwa należy uznać jako kolejne dodatkowe zabezpieczenie przed przekroczeniem przez dług bariery 55% PKB. Według byłego ministra finansów, Mirosława Gronickiego było to typowo księgowo posunięcie. Z kolei inni eks-

<sup>33</sup> A. Słojewska, *Ulga za OFE tylko w deficycie*, Rzeczpospolita 2011, nr 62, s. B5.

<sup>34</sup> E. Glapiak, *MFW zachęca rząd do głębszych reform*, Rzeczpospolita 2010, nr 255, s. B7.

<sup>35</sup> E. Glapiak, *Większa polisa z MFW*, Rzeczpospolita 2010, nr 300, s. B2-B3.

<sup>36</sup> Największą elastyczną linię kredytową w MFW posiadały: Meksyk (119 mld USD), Grecja (43,5 mld USD), Irlandia (32,6 mld USD) i Polska 29,7 mld USD). Ponadto linie tego rodzaju miały następujące kraje: Węgry, Rumunia, Kolumbia, Ukraina, Egipt, Islandia, Jamajka, Jemen i Kosowo. D. Walewska, *Trwa wyścig do sterów w MFW*, Rzeczpospolita 2011, nr 111, s. B4.

<sup>37</sup> E. Glapiak, *Rząd inaczej policzy dług*, Rzeczpospolita 2011, nr 274, s. A1.



perci, w tym Janusz Jankowiak (główny ekonomista Polskiej Rady Biznesu) twierdzą, że zmiany mogą być pożyteczne ze względu na zmniejszenie spekulacji polską walutą<sup>38</sup>.

Poniższa tabela przedstawia zmiany w zadłużeniu zagranicznym sektora finansów publicznych w Polsce według dotychczasowej i proponowanej przez ministerstwo metody. Okazuje się, że gdyby dotychczas stosować tą drugą formę obliczania, to byłoby to korzystne z punktu widzenia relacji długu do PKB. Jedyny wyjątek stanowiłby 2008 r.

**Tab. 10. Zadłużenie zagraniczne sektora finansów publicznych w Polsce w latach 2004-2010 (w mld zł)**

Rok	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Zadłużenie według dotychczasowej metody	113	127	129	124	154	176	205
Zadłużenie według proponowanej metody	125	132	131	131	130	185	206
Różnica	12	5	2	7	- 24	9	1

**Źródło:** Opracowanie własne na podstawie: E. Glapiak, *Rząd inaczej policzy dług*, Rzeczpospolita 2011, nr 274, s. A1.

W pierwszej połowie grudnia 2011 r. Ministerstwo Finansów przeprowadziło transakcje odkupu obligacji zagranicznych Skarbu Państwa i dokonano ich umorzenia. Na rynku wtórnym odkupiono obligacje zapadające w 2012 r.:

- obligacje nominowane w USD o terminie wykupu 3 lipca 2012 r. – odkup o wartości 37,1 mln USD,
- obligacje nominowane w EUR o terminie wykupu 12 marca 2012 r. – odkup o wartości 6,0 mln EUR<sup>39</sup>.

Pod koniec 2011 r. rating polskich obligacji przedstawiał stosunkowo dobrze. Wszystkie agencje ratingowe oceniały perspektywę jako stabilną.

W drugiej połowie grudnia 2011 r. odkupiono przed terminem bony skarbowe za 2,25 mld zł. Termin ich zapadalności przypadał na luty, marzec i maj 2012 roku. Resort finansów postanowił wykorzystać środki, którymi dysponował i dzięki temu obniżyć pod koniec roku wielkość długu publicznego. Wykup zmniejszył dług o 0,15% PKB<sup>40</sup>. Podobną operację przeprowadzono również 27 grudnia. W tym dniu Ministerstwo Finansów odkupiło bony skarbowe zapadające w lutym i marcu 2012 r. za 2,49 mld zł. Efektem obu przetargów obu było zmniejszenie długu

<sup>38</sup> E. Glapiak, *Inna metoda liczenia, niższy dług państwa*, Gazeta Giełdy Parkiet 2011, nr 272, s. 10.

<sup>39</sup> Komunikat o odkupie obligacji zagranicznych zapadających w I poł. 2012 r. (<http://www.mf.gov.pl/dokument.php?const=5&dzial=207&id=278655&typ=news>)

<sup>40</sup> A. Fandrejewska, *Polski sposób na dług*, Rzeczpospolita 2011, nr 295, s. B2.

publicznego o nieco ponad 0,3% PKB<sup>41</sup> i tym samym oddalenie nieco niebezpieczeństwa przekroczenia progu ostrożnościowego na poziomie 55% PKB. Sytuację mógł też ponadto uratować wyższy niż początkowo oczekiwano wzrost gospodarczy w czwartym kwartale 2011 r.

## Dług a demografia

Dla przyszłej sytuacji zadłużeniowej Polski istotne znaczenie mogą mieć kwestie demograficzne. Jak pokazują dane z poniższej tabeli w najbliższych dwóch dekadach liczba ludności w Polsce będzie się systematycznie zmniejszać i osiągnie w 2035 r. niecałe 36 mln osób. Znacząco spadnie liczba osób młodych (w wieku przedprodukcyjnym) i osób w wieku produkcyjnym. Przez cały prognozowany okres rosnąć będzie natomiast liczba osób w wieku poprodukcyjnym, czyli osób korzystających z rent i emerytur. Powyższe zjawisko, określane jako starzenie się społeczeństwa, będzie musiało doprowadzić albo do dalszego wzrostu zadłużenia skarbu państwa, albo zmniejszenia i tak niskich płatności transferowych, albo jednego i drugiego naraz. Wzrastający udział osób starszych w społeczeństwie powoduje także obawy o przyszły stan ich zdrowia, a w związku z tym wzrost niezbędnych wydatków na usługi medyczne i opiekuńcze.

**Tab. 11. Prognoza ludności Polski**

Wyszczególnienie	2010	2015	2020	2025	2030	2035
Ogółem (tys. osób)	38092	38016	37830	37438	36796	35993
Ludność w wieku przedprodukcyjnym (tys. osób)	7107	6918	6959	6816	6253	5632
Ludność w wieku produkcyjnym (tys. osób)	24571	23718	22503	21625	21254	20739
Ludność w wieku poprodukcyjnym (tys. osób)	6414	7380	8368	8997	9289	9622
Ludność w wieku produkcyjnym na 100 osób w wieku produkcyjnym	55	60	68	73	73	74

**Źródło:** Opracowanie własne na podstawie: *Rocznik Statystyczny Rzeczypospolitej Polskiej 2008*, GUS, Warszawa 2008, s. 206.

Dodatkowo pogarszającym sytuację demograficzną czynnikiem jest i w najbliższym czasie będzie exodus Polaków do pracy za granicę. Według raportu „Pol-

<sup>41</sup> A. Kamińska, *Dług Polski mniejszy, ale balansuje na granicy*, Rzeczpospolita 2011, nr 301, s. B1.

ska 2030” Polacy są najbardziej mobilnym narodem w Unii Europejskiej. W szczytowym momencie (2007 r.) liczba emigrantów wynosiła ok. 2,3 mln osób. Mimo, iż kryzys gospodarczy zmusił wielu do powrotu do macierzystego kraju i tak nadal (koniec 2010 r.) za granicą mieszka ok. 1,9 mln osób. Co gorsza emigrują na ogół ludzie młodzi. Szansą dla Polski mogą być imigranci. Dla ich przyciągnięcia potrzebne jest jednak radykalne zmniejszenie opodatkowania pracy<sup>42</sup>.

Sytuacja demograficzna wiąże się z tzw. długiem ukrytym, biorącym pod uwagę również system rentowy, który jest w Polsce głęboko zadłużony. W połowie 2011 r. na kontach Zakładu Ubezpieczeń Społecznych zapisane były ponad 2 bln zł<sup>43</sup>. Pieniądzy tych tak naprawdę jednak nie było, gdyż zostały już wydane na wypłacanie bieżących emerytur. W kolejnych latach wypłaty emerytur będą więc mocno zagrożone, tym bardziej, że spadnie liczba osób płacących ubezpieczenie. Z drugiej strony można jednak liczyć na wzrost PKB, wynagrodzeń i wpłacanych składek.

## Podsumowanie

Reasumując, w ostatnich czterech analizowanych latach (2007-2010) odnotowano w Polsce gigantyczny przyrost długu publicznego. Nominalnie był on czterokrotnie większy niż podczas dziesięciolecia pod rządami E. Gierka. Jego relacja do PKB była równa 21%, a gdyby nie prywatyzacja i środki unijne wyniosłaby aż ok. 40%. W latach siedemdziesiątych stosunek przyrostu długu do PKB stanowił 24%<sup>44</sup>. Szczególnie niepokoić musi fakt, iż wzrost zadłużenia dokonywał się mimo wyprzedaży majątku narodowego (środki pozyskiwane prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych powinny prowadzić do zmniejszenia potrzeb pożyczkowych kraju). Działania rządu, mające ograniczyć tempo przyrostu długu publicznego, należy traktować jako zabiegi księgowe, ukrywające dług przed obywatelami, a nie prawdziwe reformy. Przykładem takich działań jest chociażby zadłużenie Krajowego Funduszu Drogowego, które jest wliczane do długu publicznego obliczane go za pomocą metodologii unijnej, a nie jest zaliczane do tegoż długu przez polskie prawo. Inny przykładem są inne proponowane zmiany obliczania zadłużenia, w tym na chociażby branie pod uwagę średniorocznego kursu walutowego zamiast kursu z końca roku. Wydaje się, że w zaistniałej sytuacji można by przynajmniej zastanowić się nad nietypowymi rozwiązaniami. Część ekonomistów<sup>45</sup> głosi pogląd

<sup>42</sup> G. Górniewicz, *Dług...*, op. cit., s. 213.

<sup>43</sup> A. Marczuk, *Wielki dług ukryty w ZUS*, Dziennik Gazeta Prawna 2011, nr 177, s. A1.

<sup>44</sup> K. Rybiński, *Zmarnowana dekada*, Forbes 2010, nr 11, s. 10.

<sup>45</sup> G. Kołodko, *Rezerwy na ciężkie czasy*, Gazeta Finansowa 2011, nr 50, s. 4-5.

o wykorzystaniu do spłaty części długu publicznego z rezerw finansowych NBP. Wymagałoby to wspólnej decyzji rządu, parlamentu, prezydenta i banku centralnego, a także nie kwestionowania takiego posunięcia przez Trybunał Konstytucyjny. Pomysł ten wydaje się jednak mało realny z powodów natury politycznej.

### **POLISH PUBLIC DEBT IN THE YEARS 2000-2010**

**Key words:** public debt, government sector, local government sector, demography

#### **Summary**

Public debt is currently one of the biggest economic issue in Poland. In the last few years, its proportion has continuously been rising. This relates both to debt of the government and debt of the local government sector. The Ministry of Finance has made various efforts to reduce the public debt by prior redemption of liabilities as well as by performing some accounting manipulations.