

EWA LOTKO
URSZULA K. ZAWADZKA-PĄK
Uniwersytet w Białymstoku

Problemy terminologiczne i definicyjne deficytu i długu w polskim i unijnym prawie finansów publicznych¹

**Terminological and Definitional Problems of Deficit and
Debt in the Polish and EU Law of Public Finances**

Streszczenie. W polskim i unijnym prawie finansów publicznych istnieją poważne trudności terminologiczne w zakresie deficytu i długu. Wynikają one, po pierwsze z zamętu terminologicznego w tej dziedzinie, po drugie z równoległego stosowania unijnej i krajowej metodologii obliczania deficytu i długu. Dlatego celem niniejszego artykułu jest próba wyjaśnienia problemów terminologicznych i definicyjnych deficytu i długu w prawie finansów publicznych przy wykorzystaniu badań niereaktywnych, polegających na szczegółowej analizie polskich i unijnych aktów prawnych. Choć nie ulega wątpliwości, że pożądane byłoby usunięcie istniejącego zamętu terminologicznego, to należy zauważyć, że

¹ Artykuł został sfinansowany ze środków Narodowego Centrum Nauki przyznanych na podstawie decyzji numer DEC-2012/05/N/HS5/02527 i powstał przy wsparciu finansowym Fundacji na rzecz Nauki Polskiej (stypendium START).

w obecnym stanie prawnym byłoby to niezwykle trudne, gdyż wymagałoby zmian Konstytucji, ustaw i modyfikacji tłumaczeń aktów unijnych. Rozwiązaniem problemu, mającym dodatkowe zalety, mogłaby być rezygnacja z metodologii krajowej poprzez całkowite zastąpienie jej metodologią UE.

Słowa kluczowe: dług; deficyt; sektor finansów publicznych; sektor *general government*.

Abstract. In the Polish and the EU public finances law there are serious terminological difficulties concerning the deficit and the debt. They arise first from the terminological chaos in this field and second from the parallel application of the EU and the Polish methodology of calculating of deficit and debt. Thus, the paper aims to explain the terminological and definitional problems of deficit and debt in the public finances law using unobtrusive research consisting of the detailed analysis of the Polish and EU legislation. Although there is no doubt that it would be desirable to order the applied terms, in the current legal situation, it would be extremely difficult, as it would require the changes to the Constitution, laws, and modification of translations of UE acts. The solution to the problem, presenting additional advantages, could consist of full transition to the EU methodology by the renouncement from the Polish methodology.

Keywords: debt; deficit; public finances sector; general government sector.

1. Wprowadzenie

Problematyka kontroli poziomu deficytu i długu ma w każdym kraju doniosłe znaczenie, gdyż jest jednym z filarów stabilności finansów publicznych, a istniejące regulacje prawne bezpośrednio oddziałują na gospodarkę. Asumptem do przygotowania niniejszego opracowania stały się trudności w jednoznacznym przyporządkowaniu określonych pojęć do terminów występujących w powszechnie obowiązujących aktach prawa i dokumentach wydawanych na ich podstawie zarówno przez polskie, jak i przez unijne instytucje, wynikające po pierwsze z poważnego zamętu terminologicznego w języku polskim w tej dziedzinie, po drugie z równo-

ległego stosowania unijnej i krajowej metodologii obliczania długu². Celem niniejszego artykułu jest próba wyjaśnienia problemów terminologicznych i definicyjnych deficytu i długu w prawie finansów publicznych przy wykorzystaniu badań niereaktywnych³, polegających na szczegółowej analizie polskich i unijnych aktów prawnych zaprezentowaną w dalszej części artykułu. Wcześniej jednak dokonano tabelarycznego zestawienia stosowanej w omawianym zakresie terminologii (tabela nr 1).

Tabela nr 1. Zestawienie terminologii w zakresie deficytu i długu sektora finansów publicznych w polskich i unijnych przepisach.

DEFICYT	DŁUG
PRZEPISY POLSKIE	
Konstytucja RP⁴	
deficyt budżetowy (art. 220) (użyty jako synonim deficytu budżetu państwa)	państwowy dług publiczny (art. 216) dług publiczny (art. 221)
Ustawa o finansach publicznych (u.f.p.)⁵	
<i>Według metodologii unijnej</i>	
wynik (a zatem deficyt lub nadwyżka) sektora instytucji rządowych i samorządowych (art. 38b)	w treści samej u.f.p. brak stosownego*
<i>Według metodologii krajowej</i>	
deficyt sektora finansów publicznych (art. 7)	państwowy dług publiczny (art. 38, 38a, 41, 72–75, 86, 87, 93, 182) dług publiczny (art. 50, 112) dług sektora finansów publicznych (art. 142)
deficyt budżetu państwa (art. 86, 110, 113)	dług Skarbu Państwa (art. 38, 73–75, 78, 86, 114, 124, 165, 166)
deficyt budżetu jednostki samorządu terytorialnego (art. 89, 110, 217, 240)	zadłużenie jednostek samorządu terytorialnego (art. 243a)
deficyt budżetu środków europejskich (art. 118)	

² W zależności od przyjętej metodologii różnica w wysokości polskiego długu sięga nawet kilku procent PKB, przykładowo w 2014 r. państwowy dług publiczny (wg metodologii krajowej) wyniósł 47,8% PKB, natomiast dług sektora *general government* (tj. wg metodologii unijnej) wyniósł 50,4% PKB. Na temat różnic pomiędzy krajową a unijną metodologią obliczania długu publicznego zob. M. Tyniewicz, *Państwowy dług publiczny: przepisy ogólne* [w:] E. Ruśkowski, J.M. Salachna (red.), *Finanse publiczne. Komentarz praktyczny*, Gdańsk 2014, s. 356–358.

³ E. Babbie, *Badania społeczne w praktyce*, Warszawa 2004, s. 340–368.

⁴ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483, sprost. Dz.U. Nr 117 ze zm., dalej: Konstytucja RP).

⁵ Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. (Dz.U. z 2013 r. poz. 885 ze zm., dalej: u.f.p.).

PRZEPISY UNIJNE			
Art. 126 Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE)⁶			
<i>Wersja angielska</i>	<i>Wersja polska</i>	<i>Wersja angielska</i>	<i>Wersja polska</i>
<i>government deficit</i>	deficyt budżetowy (ust. 1) (błąd tłumaczeniowy)	<i>government debt</i>	dług publiczny
<i>government deficit</i>	deficyt publiczny (ust. 2)	<i>government debt</i>	dług publiczny
Art. 2 Protokołu nr 12 o unikaniu nadmiernego deficytu załączone do TFUE			
<i>Wersja angielska</i>	<i>Wersja polska</i>	<i>Wersja angielska</i>	<i>Wersja polska</i>
<i>government** deficit</i>	deficyt publiczny	<i>government debt</i>	dług publiczny
Rozporządzenie nr 479/2009 o stosowaniu Protokołu nr 12⁷			
<i>Wersja angielska</i>	<i>Wersja polska</i>	<i>Wersja angielska</i>	<i>Wersja polska</i>
<i>government*** deficit</i>	deficyt publiczny	<i>government debt</i>	dług publiczny

* Natomiast w wydawanym na podstawie art. 38b ust. 1 u.f.p. komunikacie Prezesa GUS, w którym ogłaszana jest wysokość wyniku sektora instytucji rządowych i samorządowych, stosowany jest termin *dług sektora instytucji rządowych i samorządowych*. Z kolei w Strategii zarządzania długiem sektora finansów publicznych wydawanej na podstawie art. 75 ust. 1 u.f.p. dług obliczany zgodnie z metodologią unijną nazywany jest *długiem sektora general government*.

** W definicjach Protokołu polskim ekwiwalentem *government* jest publiczny, z kolei ekwiwalentem *general government* jest dotyczący całej władzy publicznej.

*** W rozporządzeniu polskim ekwiwalentem *government* są władze publiczne, z kolei ekwiwalentem *sector of general government* jest sektor instytucji rządowych i samorządowych.

Źródło: opracowanie własne.

2. Deficyt i dług w polskim prawie finansów publicznych

Ustawodawca konstytucyjny posługuje się wyłącznie terminem *deficyt budżetowy* (w art. 220 ust. 1. Konstytucji RP), jednak go nie definiuje.

⁶ Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej – wersja skonsolidowana (Dz.Urz. UE C 326 z 26.10.2012).

⁷ Rozporządzenie Rady (WE) nr 479/2009 z dnia 25 maja 2009 r. o stosowaniu Protokołu w sprawie procedury nadmiernego deficytu załączonego do Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską (Dz.Urz. UE L 145 z 10.06.2009).

Choć w nauce prawa finansów publicznych deficyt budżetowy może być deficytem budżetu państwa lub deficytem budżetu jednostki samorządu terytorialnego (j.s.t.), to w omawianym przepisie Konstytucji RP jest on synonimem *deficytu budżetu państwa* ze względu na użycie go w kontekście procedury uchwalania ustawy budżetowej (art. 220 ust. 1) i jej treści (art. 220 ust. 2, art. 240).

Z kolei w u.f.p. posłużono się kilkoma terminami zawierającymi słowo *deficyt*, tj. *deficyt sektora finansów publicznych*, *deficyt budżetu państwa*, *deficyt budżetu środków europejskich* oraz *deficyt budżetu jednostki samorządu terytorialnego*. *Deficyt sektora finansów publicznych* oznacza ujemną różnicę między dochodami publicznymi a wydatkami publicznymi ustaloną dla okresu rozliczeniowego po wyeliminowaniu przepływów finansowych między jednostkami tego sektora (art. 7 u.f.p.). *Deficyt* (oraz *nadwyżka*) *budżetu państwa* oznacza różnicę między dochodami a wydatkami państwa, z zastrzeżeniem art. 118 ust. 2 (art. 113 u.f.p.). Z kolei w art. 118 u.f.p. zdefiniowano *deficyt* i *nadwyżkę budżetu środków europejskich* stanowiące odpowiednio różnicę pomiędzy dochodami a wydatkami budżetu środków europejskich, przy czym nie są one wliczane, odpowiednio, do deficytu albo do nadwyżki budżetu państwa. Ustawodawca posługuje się również terminem *deficyt* (a także *nadwyżka*) *budżetu jednostki samorządu terytorialnego*, które zdefiniowane zostały odpowiednio jako różnica między dochodami a wydatkami budżetu jednostki samorządu terytorialnego (art. 217 u.f.p.).

Terminologia w zakresie deficytu w polskim ustawodawstwie, poza wspomnianą konstytucyjną nieściślością, jest dość precyzyjna. Obraz komplikuje się dopiero w połączeniu z terminologią unijną (por. pkt 2). Natomiast większe niż w przypadku deficytu trudności terminologiczne w polskim prawie finansów publicznych istnieją w zakresie długu. Jak wynika z zestawienia zaprezentowanego w tabeli nr 1, ustawodawca konstytucyjny i ustawodawca zwykły posługują się różnorodnymi terminami w tym zakresie, w żadnym miejscu nie definiują stosowanych pojęć, chociaż należy zauważyć, że w u.f.p. zdefiniowano *wartości nominalne zobowiązań* tworzących dług. Wobec tego w drodze wykładni art. 72 i 73 u.f.p. można skonstruować definicję państwowego długu publicznego,

który stanowi nominalną wartość zobowiązań jednostek zaliczanych do sektora finansów publicznych po wyeliminowaniu wzajemnych zobowiązań między jednostkami tego sektora wynikających z następujących tytułów:

- wyemitowane papiery wartościowe opiewające na wierzytelności pieniężne;
- zaciągnięte kredyty i pożyczki;
- przyjęte depozyty;
- wymagalne zobowiązania: wynikające z odrębnych ustaw oraz prawomocnych orzeczeń sądów lub ostatecznych decyzji administracyjnych i uznanych za bezsporne przez właściwą jednostkę sektora finansów publicznych będącą dłużnikiem.

Skonstruowanie powyższej definicji nie rozwiązuje jednak problemu zamętu terminologicznego wynikającego z zamiennego stosowania przez polskiego ustawodawcę terminów: *państwowy dług publiczny*, *dług publiczny* i *dług sektora finansów publicznych*. Przyjrzyjmy się zatem kontekstowi ich użycia. Ustawodawca konstytucyjny, wprowadzając w art. 216 ust. 5 limit zadłużenia, posługuje się terminem *państwowy dług publiczny*, natomiast w art. 221 stosuje już termin *dług publiczny*. Również ustawodawca zwykły posługuje się tymi dwoma terminami, jednak zdecydowanie najczęściej stosuje termin *państwowy dług publiczny*, terminu *dług publiczny* używa jedynie dwukrotnie. Ponadto w art. 142 ust. 6 użył terminu *dług sektora finansów publicznych*.

Zwróćmy uwagę, że skoro ustawodawca konstytucyjny użył terminu (*państwowy*) *dług publiczny*, można wysunąć hipotezę, iż jego intencją było objęcie konstytucyjnym limitem zadłużenia całego sektora publicznego, w skład którego zgodnie z oficjalną statystyką Głównego Urzędu Statystycznego (GUS) wchodzi ogół podmiotów gospodarki narodowej grupujących własność państwową (Skarbu Państwa i państwowych osób prawnych), własność jednostek samorządu terytorialnego lub samorządowych osób prawnych oraz „własność mieszaną” z przewagą kapitału (mienia) podmiotów sektora publicznego.

Można jednak termin (*państwowy*) *dług publiczny* rozpatrywać w kategoriach długu sektora *general government*, opierając się w tym celu na poglądzie niejednokrotnie spotykanym w doktrynie nauki prawa finansów

publicznych⁸, zgodnie z którym art. 216 ust 5 Konstytucji RP stanowi wprost przeniesienie do polskiego porządku prawnego unijnego kryterium długu sektora *general government*, który we wszystkich państwach UE nie powinien przekraczać 60% PKB. Zdaniem T. Dębowskiej-Romanowskiej⁹ jest to bezprecedensowy przykład „przeniesienia” części postanowień prawa unijnego do konstytucji państwa członkowskiego. Co więcej, W Sokolewicz¹⁰, potwierdzając istnienie w art. 216 ust. 5 przesłanki „integracyjnej”, podaje jedynie pod wątpliwość jej zasadność jako mogącej świadczyć o zbytniej nadgorliwości ustawodawcy konstytucyjnego.

Tymczasem ustawodawca zwykły, wprowadzając definicję *państwowego długu publicznego*, na mocy art. 73 ust. 1 u.f.p. ograniczył jego zakres podmiotowy do jednostek sektora finansów publicznych, które zostały wymienione w art. 9 u.f.p. Na mocy wyłączenia zawartego w art. 9 pkt 14 u.f.p. nie są traktowane jako jednostki sektora finansów publicznych należące do sektora publicznego przedsiębiorstwa, instytuty badawcze, banki i spółki prawa handlowego. Można przypuszczać, że tak wyznaczony przepisami u.f.p. zakres *państwowego długu publicznego* modyfikuje intencję ustawodawcy konstytucyjnego, który chcąc zapewnić stabilność finansów publicznych, wprowadził limit zadłużenia całego sektora publicznego, co sugeruje użyty termin. Choć zgodzić się należy, że rolę ustawodawstwa zwykłego jest doprecyzowywanie przepisów Konstytucji RP, to trudno odnaleźć uzasadnienie zawężenia zakresu podmiotów, których zadłużenie wliczane jest do państwowego długu publicznego. Tymczasem ma ono istotne znaczenie, gdyż konsekwencją decyzji ustawodawcy zwykłego jest niewliczanie do państwowego długu publicznego zadłużenia funduszy utworzonych w ramach Banku Gospodarstwa Krajowego (BGK), wśród których najbardziej zadłużonym funduszem jest

⁸ Por. P. Panfil, *Prawne i finansowe uwarunkowania długu Skarbu Państwa*, Warszawa 2011, s. 232; Z. Ofiarski, *Państwowy dług publiczny* [w:] E. Ruśkowski (red.), *System prawa finansowego. Tom II. Prawo finansowe sektora finansów publicznych*, Warszawa 2010, s. 144.

⁹ T. Dębowska-Romanowska, *Prawo finansowe. Część konstytucyjna wraz z częścią ogólną*, Warszawa 2010, s. 120.

¹⁰ W. Sokolewicz, *Rozdział X Finanse publiczne* [w:] L. Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2005, s.18–19.

Krajowy Fundusz Drogowy. Jego zadłużenie jest porównywalne z rocznym deficytem całego budżetu państwa¹¹. Trudno odnaleźć podstawy pozwalające uznać, by wolą ustawodawcy konstytucyjnego było takie ustawowe zawężenie zakresu państwowego długu publicznego, które jest wszakże podstawą weryfikacji, czy nie został przekroczony konstytucyjny limit zadłużenia. Zwróćmy także uwagę, że zadłużenie funduszy utworzonych w ramach BGK jest zaliczane do długu sektora *general government* obliczanego zgodnie z metodologią UE.

Podsumowując tę część rozważań, należy stwierdzić, że terminy *państwowy dług publiczny* i *dług publiczny* (nie rozstrzygając jeszcze o ich wzajemnej relacji) w u.f.p. są używane w znaczeniu *długu sektora finansów publicznych*. Termin *dług sektora finansów publicznych* został zresztą użyty w art. 142 pkt 6 u.f.p., w którym wskazano, że uzasadnienie do projektu ustawy budżetowej powinno zawierać m.in. omówienie przewidywanych dochodów i wydatków, nadwyżki lub deficytu oraz *długu sektora finansów publicznych*. Oceniając użycie tego terminu, należy stwierdzić, co następuje. Po pierwsze, jak zauważa P. Panfil¹², kontekst, w którym występuje ten termin, dość jednoznacznie wskazuje, że jest on synonimem (*państwowego*) *długu publicznego*. Po drugie, jego użycie świadczy jednak o braku konsekwencji, gdyż ustawodawca konstytucyjny, a w ślad za nim ustawodawca zwykły, posługują się terminem (*państwowy*) *dług publiczny*, natomiast w sytuacjach niedopatrzania terminem *dług publiczny*. Po trzecie, *dług sektora finansów publicznych* jest terminem, który w pełni odpowiada definicji (*państwowego*) *długu publicznego* wynikającej z treści u.f.p., gdyż zgodnie z art. 73 ust. 1 jego zakres podmiotowy obejmuje jednostki sektora finansów publicznych, a zatem termin (*państwowy*) *dług publiczny* jest używany w u.f.p. w znaczeniu *długu sektora finansów publicznych*. Po czwarte, jest to termin spójny ze skon-

¹¹ Jego zadłużenie pod koniec 2013 r. wynosiło aż 43 644,7 mln PLN i od tego czasu ma tendencję spadkową, jednak pod koniec 2015 r. nadal wynosiło aż 31 574,9 mln PLN. Porównując te dane z deficytem budżetowym: w ustawie budżetowej na 2013 r. deficyt zaplanowano na poziomie 35 565,5 mln PLN, z kolei w ustawie na 2015 r. – 46 080 mln PLN.

¹² P. Panfil, *Prawne i finansowe...*, Warszawa 2011, s. 37.

struowanym w analogiczny sposób i zdefiniowanym w u.f.p. terminem *deficyt sektora finansów publicznych*.

Kolejną kwestią wymagającą rozstrzygnięcia jest wzajemna relacja terminów *państwowy dług publiczny* i *dług publiczny*. Co do zasady, ustawodawca bez uzasadnionych powodów nie powinien dwóm terminom nadawać tego samego znaczenia, a zatem kierując się tą zasadą, należałoby domniemywać, że znaczenia terminów *państwowy dług publiczny* i *dług publiczny* nie pokrywają się ze sobą. Gdyby rzeczywiście założyć, że te terminy mają odmienne znaczenie, należałoby uznać, że *dług publiczny* jest pojęciem szerszym i w jego skład wchodziłby m.in. *państwowy dług publiczny* obejmujący tę część sektora publicznego, która dotyczy państwa, a zatem podsektora rządowego (co sugeruje przymiotnik *państwowy*)¹³. Jednakże prawnym odpowiednikiem państwa wykonującego uprawnienia władcze (łac. *imperium*), będącym podmiotem stosunków majątkowych, uczestnikiem obrotu cywilnego i działalności gospodarczej jest Skarb Państwa (ang. *dominium*)¹⁴. Tymczasem ustawodawca w u.f.p. świadomie i konsekwentnie posługuje się terminem *długu Skarbu Państwa*, stąd trudno uznać, by jego intencją było tworzenie kategorii długu publicznego dotyczącego tylko państwa i nazywania go celowo *państwowym długiem publicznym*, którego zakres podmiotowy nie pokrywałby się w całości z *długiem Skarbu Państwa*.

Argumentem przemawiającym za możliwością utożsamiania państwowego długu publicznego z długiem publicznym, a będąc bardziej precyzyjnym w świetle wyżej poczynionych uwag, z długiem sektora finansów publicznych, jest istnienie podziału sektora finansów publicznych na podsektor rządowy, samorządowy i ubezpieczeń społecznych (choć nie istnieje już przepis formalnie dokonujący takiego podziału)¹⁵. Synonimiczne traktowanie *państwowego długu publicznego* i *długu publicznego* jest też o tyle uzasadnione, że ani Konstytucja RP, ani u.f.p. nie

¹³ Taki pogląd wyrażono m.in. w: W. Wójtowicz (red.), *Zarys finansów publicznych i prawa finansowego*, Warszawa 2004, s. 39.

¹⁴ A. Wolter, J. Ignatowicz, K. Stefaniuk, *Prawo cywilne. Zarys części ogólnej*, Warszawa 2001, s. 215.

¹⁵ P. Pañfil, *Prawne i finansowe...*, s. 36.

zawiera argumentów przemawiających za istnieniem woli nadania tym terminom odrębnych znaczeń. Należy zatem przyjąć, że terminy *państwowy dług publiczny* i *dług publiczny* są synonimami, choć w u.f.p. konsekwentnie używanymi w znaczeniu długu sektora finansów publicznych, z kolei *dług Skarbu Państwa* wchodzi w zakres (*państwowego*) *długu publicznego*.

3. Deficyt i dług w unijnym prawie finansów publicznych

W celu wyjaśnienia wątpliwości dotyczących stosowania terminu *deficyt* w unijnym prawie finansów publicznych przyjrzyjmy się bliżej brzmieniu art. 126 TFUE oraz art. 1 i 2 protokołu nr 12 w sprawie procedury nadmiernego deficytu. W wersji angielskiej unijny prawodawca konsekwentnie posługuje się terminem *government deficit* lub jego wersją skróconą, tj. *deficit*. Z kolei tej konsekwencji brakuje w wersji polskiej. Mianowicie, w art. 126 ust. 1 TFUE w wersji angielskiej użyto terminu *government deficit* („Member States shall avoid excessive government deficits”), a w wersji polskiej *deficyt budżetowy* („Państwa członkowskie unikają nadmiernego deficytu budżetowego”). Z kolei w ust. 2 tego samego przepisu wersji angielskiej unijny prawodawca również posłużył się terminem *government deficit*, tymczasem w tekście polskim użyto innego terminu niż w ust. 1 – *deficyt publiczny*.

Odpowiedź na pytanie dotyczące tego, który z zastosowanych polskich terminów jest właściwszy, znajduje się w definicji słowa *government* z art. 2 Protokołu nr 12. Zgodnie z nią *government* (przetłumaczony zresztą jako *publiczny*) oznacza *dotyczący całej władzy publicznej*¹⁶, czyli *rzędu centralnego, władz regionalnych lub lokalnych i funduszy ubezpieczeń społecznych, z wyłączeniem operacji handlowych, w rozumieniu Eu-*

¹⁶ O ile w Protokole *general government* został przetłumaczony jako *dotyczący całej władzy publicznej*, o tyle w doktrynie i praktyce termin ten jest tłumaczony jako *sektor administracji publicznej, sektor general government, sektor instytucji rządowych i samorządowych, sektor ogólnorządowy*.

ropejskiego Systemu Zintegrowanej Rachunkowości Gospodarczej¹⁷. Dokonując interpretacji terminu *general government deficit* w kontekście całego art. 126 TFUE, protokołu nr 12 oraz rozporządzenia nr 479/2009, należy stwierdzić, że mowa jest w nich nie o deficycie budżetowym, tylko szerzej o deficycie całego sektora *general government*. Z kolei zastosowanie terminu *deficyt budżetowy* należy uznać za błąd tłumaczeniowy o dość daleko idących konsekwencjach. Błędnie sugeruje on, że instytucje UE, sprawując nadzór nad stanem finansów publicznych państw członkowskich, ograniczają się do wysokości deficytu budżetu państwa, nie zaś całego sektora *general government*. Co więcej, następstwem omawianego błędu tłumaczeniowego jest również przyjęcie w polskiej nauce prawa finansowego niepoprawnego terminu *procedura unikania nadmiernego deficytu budżetowego*¹⁸.

Poza powyższym przypadkiem błędu tłumaczeniowego termin *government deficit* w Protokole nr 12 jest tłumaczony jako *deficyt publiczny*. Choć należy przyznać, że wskazanie polskiego ekwiwalentu słowa *government* w sposób w pełni oddający jego sens nie jest łatwe, to jednak przetłumaczenie go przy zastosowaniu przymiotnika *publiczny* dość dobrze oddaje istotę analizowanego terminu jako odnoszącego się do całego sektora publicznego, którego zakres wyznacza rozporządzenie ESA 2010¹⁹. Analogicznie, *government debt* jest tłumaczony w tekstach unijnych, w tym przypadku już konsekwentnie, jako *dług publiczny*. Jednakże stosowanie powyższych terminów *deficyt publiczny* i *dług publiczny*

¹⁷ Jest to ekwiwalent angielskiego *the European System of Integrated Economic Accounts*. Pierwszy raz ten system został opisany w dokumencie o charakterze administracyjnym w 1970 r., zastąpionym nowym w 1979 r. Następnie zastąpiono go rozporządzeniem Rady (WE) nr 2223/96 z dnia 25 czerwca 1996 r. w sprawie europejskiego systemu rachunków narodowych i regionalnych we Wspólnocie, Dz.U. L 310 z 30.11.1996, s. 1, (w skrócie ESA 95), a w dalszej kolejności rozporządzeniem ESA 2010.

¹⁸ Por.: A. Kargol-Wasiluk, *Procedura unikania nadmiernego deficytu budżetowego w Unii Europejskiej – próba oceny sytuacji w Polsce* [w:] A. Pomorska, J. Szolko-Koguc (red.), *Ekonomiczne i prawne uwarunkowania i bariery redukcji deficytu i długu*, Warszawa 2012, s. 81–95; C. Kosikowski, *Finanse i prawo finansowe Unii Europejskiej*, Warszawa 2014, s. 189.

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 26.6.2013), w skrócie ESA 2010.

w odniesieniu do metodologii unijnej przestaje być jednoznaczne w zestawieniu z terminem *dług publiczny* obliczanym zgodnie z metodologią krajową, stosowanym w Konstytucji RP i w u.f.p. Jak słusznie podkreślają M. Bitner i K.S. Cichocki²⁰, istnieje konieczność zachowania odrębności terminów stosowanych na opisywanie unijnego i polskiego prawa finansów publicznych, bowiem za odrębnością nazewnictwa kryją się również odrębności definicji i pojęć. W konsekwencji przedstawiciele polskiej praktyki i nauki prawa finansów publicznych decydują się na stosowanie innych terminów na określenie deficytu i długu obliczanego zgodnie z metodologią unijną, takich jak: *deficyt (dług) sektora instytucji rządowych i samorządowych*²¹, *deficyt (dług) sektora finansów publicznych*²², *deficyt (dług) sektora ogólnorządowego*²³, *deficyt (dług) sektora ogólnorządowego*²⁴, *deficyt (dług) sektora general government*²⁵, czy też posługując się skrótem tego ostatniego, tj. *deficyt sektora g.g.*, lub *deficyt sektora GG*²⁶. Wobec różnorodności powyższych terminów zasadnym jest wskazanie podstawowych wątpliwości związanych z ich stosowaniem.

²⁰ M. Bitner, K.S. Cichocki, *Finanse podsektora samorządowego w wybranych krajach OECD w latach 1999–2010*, „Samorząd Terytorialny” 2012, nr 1–2, s. 6.

²¹ Termin ten został zastosowany w polskiej wersji rozporządzenia Rady (WE) nr 479/2009 z dnia 25 maja 2009 r. o stosowaniu Protokołu w sprawie procedury dotyczącej nadmiernego deficytu, Dz.Urz. UE L. 145 z 10.6.2009, a następnie w art. 38b u.f.p. zobowiązującego Prezesa GUS do ogłaszania w formie komunikatu w Dzienniku Urzędowym RP wyniku nominalnego sektora instytucji rządowych i samorządowych podawanego do publicznej wiadomości.

²² A. Szymańska, *Procedury redukcji nadmiernego deficytu sektora finansów publicznych w krajach Unii Europejskiej*, „Nauki o Finansach” 2014, nr 2, s. 33–55.

²³ M. Bitner, K.S. Cichocki, *Finanse podsektora samorządowego...*, s. 6.

²⁴ Nowe podejście EUROSTAT do klasyfikacji zobowiązań z umów typu ppp do deficytu i długu publicznego. „Biuletyn Partnerstwa Publiczno-Prywatnego”, PARP 2012, nr 3, s. 97–100.

²⁵ M. Banaszewska, *Determinanty zmian długu publicznego państw strefy euro w latach 2006–2010* [w:] T. Famulska, A. Walasik (red.), *Finanse w niestabilnym otoczeniu – dylematy i wyzwania*, Katowice 2012, s. 419–427; W. Ziółkowska, *Kryzys a sektor general government w Polsce na tle Unii Europejskiej*, [w:] T. Famulska, A. Walasik (red.), *Finanse w niestabilnym...*, s. 563–578.

²⁶ Oba terminy stosowane są przez Ministerstwo Finansów, por. Ministerstwo Finansów, *Stabilizująca reguła wydatkowa*, komunikat z 1.10.2013; Ministerstwo Finansów, *Monitor konwergencji nominalnej*, „Analizy i Statystyki” 2013, nr 11, s. 2.

Po pierwsze, należy zaznaczyć, że choć terminy *deficyt (dług) sektora instytucji rządowych i samorządowych* są dość często stosowane przez przedstawicieli polskiej nauki i w bieżących informacjach Ministerstwa Finansów, to jednak nie są one pozbawione wad, o czym poniżej. Genezy tego terminu należy upatrywać się w rozporządzeniu 479/2009, w którym *general government* przetłumaczono jako *sektor instytucji rządowych i samorządowych*, chociaż samo słowo *government* przetłumaczono tu jako *władze publiczne*. Zwróćmy jednak uwagę, że w treści tego rozporządzenia jako ekwiwalent *government deficit* używany jest termin *deficyt publiczny*, a nie *deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych*, bowiem z treści art. 3 wynika obowiązek dla państw członkowskich do przedkładania Komisji (Eurostatowi) sprawozdań na temat planowanego i rzeczywistego *deficytu publicznego* oraz wysokości *długu publicznego* dwa razy w roku, tj. do 1 kwietnia i do 1 października. Ponadto art. 7 tego rozporządzenia zobowiązuje do podawania do wiadomości publicznej danych dotyczących rzeczywistego *deficytu publicznego* i rzeczywistego *długu publicznego*, które wcześniej zostały przekazane Komisji. Prezes GUS, publikując te dane w oficjalnym komunikacie, posługuje się już jednak terminami *deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych* oraz *dług sektora instytucji rządowych i samorządowych*, które z kolei współgrają z terminem użytym w art. 38 lit. b. u.f.p. zobowiązującego Prezesa GUS do prezentacji do 16 kwietnia *wyniku sektora instytucji rządowych i samorządowych*. Dodajmy, że choć przepis ten nie zobowiązuje do podawania do publicznej wiadomości poziomu *długu sektora instytucji rządowych i samorządowych* (a tym samym nie użyto w u.f.p. tego terminu), to obowiązek publikowania tych danych wynika jednak bezpośrednio z art. 7 rozporządzenia 479/2009 i jest spełniany w wyniku publikacji wspomnianego powyżej komunikatu Prezesa GUS, prezentującego dane zarówno na temat deficytu, jak i na temat długu instytucji rządowych i samorządowych. Ponadto, oceniając zasadność stworzenia terminu *deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych*, należy zauważyć, że poza jego długością (złożonością), termin ten może wprowadzać w błąd, gdyż sugeruje, że przy jego obliczaniu nie wlicza się deficytu ubezpieczeń społecznych, co nie jest zgodne z prawdą.

Po drugie, wydaje się, że użycie terminów *deficyt (dług) sektora finansów publicznych* w kontekście metodologii unijnej może wprowadzać w błąd ze względu na fakt, że w art. 7 u.f.p. zdefiniowano termin *deficyt sektora finansów publicznych*, który jest obliczany zgodnie z metodologią krajową. Choć co prawda polski ustawodawca nie posługuje się terminem *dług sektora finansów publicznych* (poza jednorazowym, najprawdopodobniej omyłkowym użyciem go w art. 142 pkt 6 u.f.p.), to jednak ze względu na stosowany przez niego termin *deficyt sektora finansów publicznych* (obliczany zgodnie z metodologią krajową), tłumaczenie terminu *general government debt* w analogiczny sposób, tj. jako *dług (zadłużenie) sektora finansów publicznych* może powodować wątpliwości dotyczące metodologii, do której odnosi się dany termin.

Po trzecie, oceniając terminy *deficyt (dług) sektora ogólnorządowego*, należy stwierdzić, że co prawda w tym przypadku jednoznacznie wynika, że odnoszą się do metodologii unijnej, to jednak wprowadzają w błąd co do zakresu definiowanego sektora, można bowiem wnioskować, że dotyczą one ogólnie całego sektora rządowego. Ten problem wynika z faktu, że angielskie słowo *government* ma szerszy zakres niż polskie słowo *rzqd*, gdyż nie odnosi się tylko do Rady Ministrów, ale również do całej administracji publicznej, a zatem także administracji lokalnej i ubezpieczeń społecznych.

Po czwarte, oceniając celowość stosowania terminów *deficyt (dług) sektora general government*, należy stwierdzić, że jednoznacznie odsyłają one do metodologii UE, a pozostawienie nazwy sektora w języku angielskim używanej dość powszechnie w nauce prawa finansów publicznych powoduje, że nie powstają wątpliwości co do jego zakresu. Chociaż pożądane jest tłumaczenie obcojęzycznych terminów na język polski, to jednak w istniejącym zamęcie terminologicznym wynikającym ze: współwystępowania odrębnych metodologii obliczania deficytu i długu w polskim i unijnym prawie finansów publicznych, niekonsekwencji terminologicznej zarówno w polskich, jak i w unijnych aktach prawnych, trudności wynikających z braku ekwiwalencji terminologicznej oraz błędów tłumaczeniowych, wydaje się zasadnym stosowanie nie w pełni przetłumaczonych terminów.

Po piąte, zauważmy, że w dokumentach przygotowywanych przez Ministerstwo Finansów stosowana jest również forma terminów *deficyt (dług) sektora general government* skrócona do postaci *deficyt (dług) sektora g.g.* lub *deficyt (dług) sektora GG*. Choć zaletą tych terminów jest zwięzłość i podobnie jak w przypadku pełnych form, niewprowadzenie w błąd co do ich zakresu, to jednak ze względu na niską rozpoznawalność skrótów *g.g.* lub *GG* wydaje się, że terminy z ich użyciem nie stanowią najwłaściwszego wyboru terminologicznego.

4. Wnioski

Nie ulega wątpliwości, że pożądanym byłoby usunięcie istniejącego zamętu terminologicznego, choć w tym celu niezbędna byłaby interwencja ustawodawcy zwykłego i konstytucyjnego, co zwłaszcza w przypadku zmiany Konstytucji RP byłoby dość trudne. Co więcej, konieczne byłoby usunięcie błędów tłumaczeniowych i ujednoczenie tłumaczeń wydawanych na przestrzeni ostatnich kilkadziesiąt lat aktów prawnych UE, podczas gdy procedura poprawiania tłumaczeń nie jest przewidziana. Wobec powyższego, na tym etapie należy wysunąć postulat na przyszłość staranniejszego pisania polskich aktów prawnych oraz tłumaczenia tekstów unijnych.

Należy jednak również zauważyć, że w naszym przekonaniu prezentowane w u.f.p. podejście do zakresu długu – formalnie nazywanego *państwowym długiem publicznym*, lecz faktycznie rozumianego jako *dług sektora finansów publicznych* – może stanowić odejście od zamiaru ustawodawcy konstytucyjnego. Jednym ze sposobów nadania w praktyce terminowi (*państwowy*) *dług publiczny* znaczenia bliższego Konstytucji RP, tj. długu sektora publicznego, jest rezygnacja ze stosowania metodologii krajowej i całkowite zastąpienie jej metodologią UE. Takie rozwiązanie miałoby również dodatkowy walor w postaci uproszczenia i ujednoczenia terminologii deficytu i długu, a ponadto umożliwiłoby rezygnację z dokonywania podwójnych obliczeń i wyjaśniania sposobów przejścia między metodologią krajową a unijną. Taka zmiana pozwoliłaby również lepiej chronić stabilność polskich finansów publicznych, gdyż polscy decydenci polityczni, stojąc przed wyborem zwiększenia wydatków pu-

blicznych celem przypodobania się wyborcom, a ograniczeniem wydatków, nie mając bezpośredniego wpływu na treść metodologii UE, w sytuacji zagrożenia przekroczenia ograniczeń wynikających z konstytucyjnego limitu zadłużenia czy procedur sanacyjnych i ostrożnościowych, nie miałyby możliwości zmiany zakresu podmiotowego długu, np. poprzez utworzenie kolejnych funduszy w ramach BGK. Oczywiście, nadal będzie istniała możliwość modyfikacji treści samych reguł fiskalnych, co uczyniono np. pod koniec 2015 r.²⁷, dlatego istnieje potrzeba zapewnienia trwałości instrumentów ograniczających politykę fiskalną przy jednoczesnym zachowaniu wystarczającego poziomu elastyczności, ale przede wszystkim odpowiedzialnej postawy za stan finansów publicznych. Wydaje się jednak, że przy odpowiedniej woli politycznej i racjonalnym rozwiązaniu przejściowym całkowita rezygnacja z metodologii krajowej jest nie tylko możliwa, a wręcz pożądana.

Bibliografia:

- Babbie E., *Badania społeczne w praktyce*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2004.
- Banaszewska M., *Determinanty zmian długu publicznego państw strefy euro w latach 2006–2010* [w:] T. Famulska, A. Walasik (red.), *Finanse w niestabilnym otoczeniu – dylematy i wyzwania*, Zeszyty naukowe wydziałowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach, 2012.
- Bitner M., Cichoński K.S., *Finanse podsektora samorządowego w wybranych krajach OECD w latach 1999-2010*, „Samorząd Terytorialny” 2012, nr 1–2, s. 5–71.
- Dębowska-Romanowska T., *Prawo finansowe. Część konstytucyjna wraz z częścią ogólną*, C.H. Beck, Warszawa 2010.
- Kargol-Wasiluk A., *Procedura unikania nadmiernego deficytu budżetowego w Unii Europejskiej – próba oceny sytuacji w Polsce* [w:] A. Pomorska, J. Szolno-Koguc (red.), *Ekonomiczne i prawne uwarunkowania i bariery redukcji deficytu i długu*, Wolters Kluwer, Warszawa 2012.

²⁷ Por. ustawa z dnia 10 grudnia 2015 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych (Dz.U. poz. 2150).

- Kosikowski C., *Finanse i prawo finansowe Unii Europejskiej*, LEX a Wolters Kluwer business, Warszawa 2014.
- Ofiarski Z., *Państwowy dług publiczny* [w:] E. Ruśkowski (red.), *System prawa finansowego. Tom II. Prawo finansowe sektora finansów publicznych*, Oficyna a Wolters Kluwer business, Warszawa 2010.
- Panfil P., *Prawne i finansowe uwarunkowania długu Skarbu Państwa*, Wolters Kluwer, Warszawa 2011.
- Sokolewicz W., *Rozdział X Finanse publiczne* [w:] L. Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2005.
- Szymańska A., *Procedury redukowania nadmiernego deficytu sektora finansów publicznych w krajach Unii Europejskiej*, „Nauki o Finansach” 2014, nr 2, s. 33–55.
- Tyniewicki M., *Państwowy dług publiczny: przepisy ogólne*, w: E. Ruśkowski, J.M. Salachna (red.), *Finanse publiczne. Komentarz praktyczny*, ODDK, Gdańsk 2014.
- Wolter A., Ignatowicz J., Stefaniuk K., *Prawo cywilne. Zarys części ogólnej*, Lexis Nexis, Warszawa 2001.
- Wójtowicz W. (red.), *Zarys finansów publicznych i prawa finansowego*, Dom Wydawniczy ABC, Warszawa 2004.
- Ziółkowska W., *Kryzys a sektor general government w Polsce na tle Unii Europejskiej* [w:] T. Famulska, A. Walasik (red.), *Finanse w niestabilnym otoczeniu – dylematy i wyzwania*, Zeszyty naukowe wydziałowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach, 2012.